

RAD U GRUPAMA – KLJUČNA PITANJA U POGLEDU FORMULACIJE BUDŽETA

Kako da srednjoročno planiranje budžeta dobije na značaju

Uvod

Ministar finansija jedne od vlada u regionu Evrope i centralne Azije (ECA) poslao je tim ljudi u posetu nekoliko vlada s ciljem da se upoznaju sa procesom "razvoja srednjoročnog okvira potrošnje (MTEF)". Članovima tima date su instrukcije da saznaju:

1. Šta je srednjoročni okvir potrošnje?
2. Zbog čega vlade izrađuju srednjoročne okvire potrošnje?
3. Kako se izrađuje srednjoročni okvir potrošnje — šta dolazi prvo, itd?

Članovi tima vratili su se iz posete sa sledećim opservacijama:

1. "Srednjoročni okvir potrošnje" u stvari ne postoji.

Iako veliki broj vlada sprovodi reformu "srednjoročnog planiranja budžeta", te reforme se razlikuju od mesta do mesta. Reforme sadrže različite elemente, ali svaka vlada se ne odlučuje za sve elemente. Ti elementi uključuju:

1. Povezivanje budžeta sa disciplinovanim, višegodišnjim, nacionalnim dokumentom politike (npr. SSS - PRSP)
2. Uklapanje razvoja budžeta u višegodišnji makrofiskalni okvir (sa jasno planiranim deficitom, itd.), koji je istovremeno i osnov za identifikaciju srednjoročnih i godišnjih ograničenja potrošnje budžetskih korisnika.
3. Uvođenje višegodišnjeg strateškog planiranja kod budžetskih korisnika, i osiguravanje da budžetski predlozi budu u skladu sa strateškim planovima
4. Povećanje stepena transparentnosti u pripremi budžeta, objavljivanjem dokumenta srednjoročnog budžeta (ili predračuna budžeta) pre početka same pripreme budžeta. Neke vlade taj dokument dostavljaju parlamentu, radi informisanja.
5. Unapređenje procesa pripreme godišnjeg budžeta, tako što će se zahtevati da se budžetskim memorandumom zahteva dostavljanje višegodišnjih predloga pripremljenih unutar jasno određenih i "fiksni" najviših mogućih iznosa budžeta (ograničenja).
6. Pобољшanje kvaliteta procesa pripreme godišnjeg budžeta, tako što će se zahtevati budžetskim memorandumom dostavljanje detaljnijih informacija o "politikama" (pojedine vlade i organizuju svoje budžete upravo tako da se prikažu ciljevi, merila za merenje ostvarenja rezultata, itd.).
7. Jačanje kapitalnog budžetiranja. Pojedine vlade koncentrisale su se na unapređenje procesa izbora, planiranja troškova i monitoringa kapitalnih projekata, kao deo reforme 'srednjoročnog okvira potrošnje'.
8. Neke of reformi srednjoročnog planiranja budžeta obuhvataju i reforme upravljanja gotovinskim tokovima i nabavkama, sa naglaskom na produženju vremenskog okvira za planiranje i osiguranju veće "pouzdanosti" da će sredstava biti dostupna u toku budžetske godine.
9. Jačanje funkcija budžetskog izveštavanja radi povećanja odgovornosti za budžet: kod velikog broja vlada, reforma formulacije srednjoročnog budžeta za rezultat je imala i uvođenje nefinansijskog izveštavanja i monitoringa, sa jasnim fokusom na "politike" u planiranju budžeta).

2. Vlade razvijaju ove reforme iz različitih razloga i sa različitim rezultatima.

Članovi tima saopštili su tri osnovna cilja reformi srednjoročnog planiranja budžeta:

1. Određeni stepen *pouzdanosti budžeta i budžetske discipline*, kako bi se osiguralo da se budžet izvršava u skladu sa prvobitno planiranim budžetom i da rashodi ne premašuju prihode u višegodišnjoj perspektivi.
2. *Bolja strateška raspodela sredstava*, s ciljem povezivanja budžeta sa višegodišnjim ciljevima politika.
3. *Obezbeđenje podsticaja rukovodiocima za efikasnije korišćenje sredstava*. Razlog za to je to što višegodišnji okvir daje više mogućnosti rukovodiocima da koriste sredstva na isplativiji način.

Članovi tima primetili su da su se sve vlade u stvari nailazile na jedan isti fundamentalni problem: previsoki rashodi i/ili velike razlike između ostvarenja rashoda i plana u budžetu (što je umanjilo vrednost budžeta).

Čini se da su one vlade koje su se prvo koncentrisale na rešavanje ovog problema postigle bolji uspeh. Članovi tima primetili su da je uspešnijim vladama obično trebalo oko tri godine da osiguraju pouzdan budžet i budžetsku disciplinu i da su tek nakon toga počinjale sa rešavanjem pitanja efikasnosti raspodele i razvoja podsticaja za isplativo korišćenje sredstava koja su usmerena na politike.

3. Postoje jasne ideje o tome kako se postiže napredak u reformi.

Članovi tima izvestili su ministra i preneli mu jasne ideje o tome kako se postiže napredak u reformi:

1. Prvo, ministar bi trebalo da posmatra reformu kao inicijativu koja obuhvata više elemenata i više intervencija (a ne kao jednu reformu "srednjoročnog okvira potrošnje"); isto tako, različiti elementi reforme ne bi trebalo da se uvode istovremeno, već prema pažljivo planiranom redosledu.
2. Drugo, "krajnji cilj" treba da bude odlučujući faktor za to koji elementi dolaze pre drugih; njihova preporuka bila je u svakom slučaju da se ministar prvo koncentriše na cilj pouzdanosti budžeta i budžetske discipline.
3. Treće, elemente reforme ne treba posmatrati samo kao "tehničke"— a sama reforma ne treba da se posmatra kao posao isključivo Ministarstva finansija. Reformski elementi zahtevaju organizacione promene u vladi i uspešni su samo ukoliko su uspostavljene reformske mreže među različitim subjektima.

Pitanja za diskusiju:

Ministar je zatražio da savete članova tima proceni nezavisna grupa. Posebno ga je interesovalo da li se slažete sa tri "jasne ideje" koje su izložili članovi tima:

1. Da li se slažete da reforma srednjoročnog planiranja budžeta ima višestruke "elemente"? Da li se slažete sa listom "elemenata" koju je predložio tim?
2. Da li mislite da su "krajnji ciljevi" koje su odredili članovi tima tačni i da težište reforme treba da budu pouzdanost i disciplina pre ostalih ciljeva? Ukoliko se slažete (ili ne), šta mislite, koje elemente treba uvesti na samom početku reforme? (Ukoliko je moguće, napravite raspored i plan uvođenja svih tih elemenata).
3. Da li se slažete da reforma mora otići dalje od "tehničke" dimenzije? Šta mislite, na koja netehnička pitanja bi ministar trebalo da obrati posebnu pažnju?
4. Da li se slažete da u reformi ne treba da učestvuje samo Ministarstvo finansija već i drugi? Šta mislite, koji drugi subjekti bi još trebalo da budu uključeni? Kada bi trebalo da se uključe (od početka?) i kako?