

RAD U GRUPAMA - KLJUČNA PITANJA VEZANA ZA FORMULACIJU BUDŽETA

Pitanja za razmatranje pri uvodjenju programskog budžetiranja

Uvod

Bilo je 23:00 kada je Boris Baković spustio svoje naočare na radni sto u svojoj kancelariji i protrljao oči. Boris je bio viši savetnik Ministra privrede i finansija. Ovo je bila jedna od niza večeri koje je proveo nad budžetskim predlozima resornih ministarstava. Narednog dana Ministar bi trebalo da predstavi finalni predlog budžeta Kabinetu pre no što bude podnet Parlamentu. Konferencije o budžetu su održane, ali zaposleni u ministarstvu teško su se odlučivali o preraspodelama u budžetu između predloga različitih ministarstava. Na svakoj od održanih konferencija o budžetu, ministarstva su davala ubedljive argumente o razlozima zbog kojih su im bila potrebna dodatna sredstva za jedno ili drugo odeljenje. Obično su njihove procene bile znatno iznad ograničenja koje je Ministarstvo privrede i finansija postavilo, tako da su morali da seku svoje predloge. To je već postala ustaljena godišnja praksa – ministarstva predlože drastična povećanja bez mnogo opravdanja, a MPF ih reže.

Sastanci sa resornim ministarstvima često su bili dug i naporni, pošto su se diskusije svodile na to koliko je sredstava realno potrebno za određenu budžetsku stavku poput goriva, putovanja ili kancelarijske opreme. MPF se, po tradiciji, oslanjao na određene norme za određivanje onoga što može biti potrebno ministarstvu određene veličine. Takodje su gledali i nivo budžeta prethodne godine i pokušavali da ga prilagode računavajući stopu inflacije i promena deviznog kursa koje bi mogle uticati na troškove. Kontrolori budžeta nisu se mnogo razumeli u posebne strategije i aktivnosti ministarstava sa kojima su imali sastanke; pre bi se reklo da su imali tendenciju da se usresrede na ograničavanje ukupnih troškova. Ministarstva bi često navodila primere onoga čega bi morali da se odreknu u određenim programima, ali nije postojala osnova za procenu toga kako koriste trenutno raspoložive fondove.

U principu su odluke Vlade koje se odnose na budžet trebale biti rukovodjene trogodišnjom Strategijom nacionalnog razvoja (NDS) koja je usvojena prethodne godine. U praksi, MPF je bilo teško da uzme opšte strategije iz NDS i da zna kako da ih prevede na jezik budžeta. Budžet je organizovan oko ministarstava i odeljenja a mnoge strategije nisu se komotno uklapale u organizacionu strukturu ministarstava; neki ključni zadaci čak su zajednički za nekoliko ministarstava. Vladi je bilo teško da dokazuje stranim razvojnim partnerima kako se NDS sprovodi; Parlament se takodje žalio da iz budžetskih dokumenata ne vide promene izvršene kao odraz NDS.

Izveštavanje o realizaciji budžeta pomoglo je samo malo u objašnjavanju Vladinih strateških pravaca stranim akterima. MPF je mogao da proizvede godišnje obračune koji bi pokazali kako troškovi rastu u određenim sektorima, ali izveštaji su se fokusirali na promene u potrošnji sredstava za različite stavke i pozicije u budžetu (npr. Gorivo, plate) u okviru jednog ministarstva.

Ono što je Borisa u ovom trenutku brinulo je da je Ministru bio potreban bolji način procene različitih preraspodela u budžetu. Fiskalni prostor je bio ograničen, a tako velika povećanja u ukupnom budžetu nerealna. Neka ministarstva morala su da pretrpe značajna

smanjenja, dok bi kod drugih došlo do povećanja. Ali za MPF je bilo teško da proceni koja sredstva bi išla u tu svrhu ukoliko bi bila povećana. Šta znači za budžet postavljanje nacionalnog cilja u vidu povećanja poljoprivredne proizvodnje na severu? Da li bi MPF ili Parlament mogli biti sigurni kako će se sredstva koristiti? Isto tako, kada je MPF želeo da predloži smanjenja budžeta jednog ministarstva, bilo je teško proceniti kako bi se ona odrazila na pojedine aktivnosti.

Borisu su nedavno kolege iz MPF pričale o budžetskim reformama sprovedenim u mnogim zemljama OECD. U nekim zemljama zove se programsko budžetiranje a u drugim budžetiranje na osnovu performansi. Postoje varijacije ali osnovna ideja je da se fokus stavi na upravljanje za rezultate a ne na kontrolu pozicija i stavki u budžetu. Boris je čuo puno na temu indikatora performansi i mera odgovornosti, ali sve je postajalo zbujujuće u momentu kada bi spomenuli “ciljeve” nasuprot “ishoda”. Morao je da se zapita da li praksa koja se sprovodi na Novom Zelandu i Australiji može realno da se sprovede u njegovoj zemlji.

Razmišljajući o tome da li da predloži novu reformu - usvajanje programskog budžetiranja, pažljivo je razmatrao moguće izazove koji bi mogli da se pojave pred MPF. Setio ih se nekoliko:

- a) Kapaciteti MPF su ograničeni. Zaposleni već imaju puno posla oko priprema godišnjeg budžeta, kako sada da ih dodatno opteretiti?
- b) Kapaciteti resornih ministarstava manji su od kapaciteta MPF. Budžet obično pripremaju administrativna odeljenja resornih ministarstava, koja često nisu upoznata sa strateškim prioritetima svojih ministarstava; priprema budžeta za njih je samo tehnički posao i ništa više. Da li bi se resorna ministarstva mogla obučiti i koliko bi im vremena za to trebalo?
- c) Trezor MPF i neki spoljni partneri insistiraju da prevashodni prioritet treba da bude fiskalna kontrola. Pa ipak, iz onoga što je on znao o programskom budžetiranju proizilazilo je da treba smanjiti kontrolu nad stavkama da bi se bolje usresredilo na ciljeve. Je li ovo nepremostiva prepreka; mora li se odustati od jednog? Kakve će to promene zahtevati u načinu na koji Trezor prati i izveštava o troškovima?
- d) Parlament je navikao na postojeći format. Zbog čega bi pristali na promenu? Takodje vole da prave poredjenja sa budžetom iz prethodne godine ; ovo će im samo otežati zadatak.
- e) Ministarstva su navikla na postojeći format. Zbog čega bi ga menjala ; kakve bi koristi imali od toga? Da li bi smatrali da je to nešto što im je MPF nametnuo?

Pre nego što to predloži Ministru, Boris je smatrao da treba da napravi sebi u glavi plan aktivnosti koje bi bile rešenje izazova. Znao je da reforme nemaju šanse ukoliko bi Ministar ili Parlament pomislili da predlaže kopiranje prakse Novog Zelanda. Smatrao je da neki elementi programskog budžetiranja imaju smisla, ali kako ih uspešno sprovesti u njegovoj zemlji.

Stavite se u Borisov položaj i porazgovarajte o sledećem:

1. Kako da ubedi različite aktore budžeta da bi vredelo uložiti truda i preći na programsko budžetiranje? Šta bi trebalo da se preduzme da bi se promenilo ono na šta su naviknuti?
2. Kako da prevaziđu ograničenja koje nameće kapacitet, kako MPF tako i resornih ministarstava? Koji bi redosled bio najpraktičniji i šta bi bilo realno da se ostvari u pogledu njegovog korišćenja u svakoj od prvih nekoliko godina?
3. Kakva uputstva da da u smislu razvoja programa i aktivnosti da bi (a) ona bila vlasništvo samih ministarstava (b) da bi delotvorno odražavala glavne prioritete Vlade?
4. Šta da predloži kao realnu strategiju razvoja smislenih kriterijuma sprovođenja u vremenskom okviru; ko bi i na koji način mogao koristiti te informacije?
5. Šta da kaže Trezoru ne bi li ih uverio da neće izgubiti kontrolu nad fiskalnom situacijom i da se neće pogoršati stanje sa dugovanjima?
6. Kakve promene bi eventualno bile potrebne u radu kontrolora budžeta MPF da bi reforma bila efikasna? Kakve promene su moguće u načinu interakcije MPF sa resornim ministarstvima o njihovim budžetskim predlozima?