



## Rezultati tematske ankete ZPB sprovedene pre sastanka o iskustvima i problemima zemalja PEMPAL-a

### Fiskalna konsolidacija i fiskalni rizici

Resursni tim ZPB  
Plenarni sastanak ZPB 2015. godine  
Februar, 2015. godine  
Jermenija



- Anketu je pripremio Resursni tim (uključujući i Zaca Millsa) i ona je u velikoj meri zasnovana na obrascu anketa OECD-a o fiskalnoj konsolidaciji i fiskalnim rizicima. Anketa je distribuirana u decembru elektronskim putem. Uz anketu je bio priložen i *Rezime osnovnih definicija*, s ciljem da svi učesnici steknu isto razumevanje pojmova.
- Na anketu je odgovorilo 13 zemalja PEMPAL-a.



- Napominjemo da je ova anketa (kao i sve ostale tematske ankete ZPB koje se sprovode uoči plenarnih sastanaka), jednostavna ekspresna anketa, zasnovana na samoproceni zemalja, te da rezultati nisu bili podvrgnuti verifikaciji i procesu pročišćavanja podataka.
- Anketa je u velikoj meri bazirana na obrascima OECD-a, obzirom da je cilj bio da rezultati delom budu uporedivi sa rezultatima zemalja OECD-a. Ipak, većina zemalja PEMPAL-a nije uspela da odgovori na sva pitanja koja su zahtevala kvantifikaciju podataka, što može ukazivati na to da usvojene u nisu bile kvantifikovane, ili da su odgovori izostali usled kratkog vremena koje je bilo na raspolaganju za odgovaranje na anketu i/ili razlike u terminologiji.
- **Stoga, rezultate ove ankete treba uzeti s rezervom, ali oni ipak mogu da budu korisni za razumevanje opštih trendova i izazova fiskalne konsolidacije u zemljama PEMPAL-a.**

3



Anketa se sastojala iz 27 pitanja, organizovanih u sledeće oblasti:

1. Planovi/mere za fiskalnu konsolidaciju
2. Podaci o fiskalnoj konsolidaciji/merama
3. Budžetski institucionalni okvir
4. Fiskalni rizici
5. Zaključak

**U ime Resursnog tima, zahvaljujemo se svima koji su odgovorili na anketu!**

4



## Da li su zemlje sprovele mere fiskalne konsolidacije (FK) i u kom formatu?

Na osnovu odgovora zemalja, *samo jedna od 13 zemalja nije implementirala FK* (Moldavija).

Više od polovine zemalja koje su odgovorile na ovo pitanje je *usvojilo mere FK u okviru redovne godišnje procedure usvajanja budžeta, a ne kao posebne planove FK* (Belorusija, Hrvatska, Rusija, Gruzija, Srbija i Tadžikistan imaju planove FK).



5



## Ciljevi i mere FK

*Sve osim jedne zemlje* koje su odgovorile na pitanje navele su da su njihove **mere/planovi FK imale cilj** – 8 od 10 zemalja je imalo ciljani deficit, među kojima su 4 imale i ciljani nivo duga (Hrvatska, R. Kirgistan, Srbija i Tadžikistan).

Naredna dva slajda prikazuju različite vrste mera sprovedenih u zemljama koje su odgovorile na pitanje u vezi konkretnih vrsta usvojenih mera FK. *Većina je koristila mere na strani rashoda u oblasti troškova za lična primanja zaposlenih* (10 zemalja je koristilo neku vrstu mere koja se odnosila na troškove za lična primanja zaposlenih) i na materijalne troškove (9 zemalja). Mere na strani prihoda u oblasti oporezivanja su takođe dosta korišćene (13 zemalja).

Napominjeno da je pored konkretnih mera koje se pominju u narednim slajdovima, nekoliko zemalja takođe navelo ukupne napore u smislu povećanja efikasnosti i učinkovitosti poreske administracije i proširivanja poreske baze, kao i napore za unapređenje poslovnog okruženja.

6

	Belorusija	Bosna i Hercegovina	Hrvatska	Crna Gora	Srbija	Rusija	Tadžikistan	Ukrajina	Uzbekistan	Broj mera
<b>Kategorije agregatnih rashoda</b>										<b>4</b>
Rashodi nižeg prioriteta	x									1
Smanjenje svih rashoda izuzev socijalne zaštite i finansijskih obaveza						x				1
Svi tekući rashodi							x			1
Svi diskrecioni troškovi				x						1
<b>Troškovi za primanja zaposlenih</b>										<b>10</b>
Plata		x		x	x	x				4
Naknada za stanovanje		x								1
Naknada za topli obrok		x								1
Povećanja plate po godini staža			x							1
Broj zaposlenih						x		x	x	3
<b>Trošak za penzije</b>				x	x					<b>2</b>
<b>Materijalni troškovi</b>										<b>10</b>
Ukupno dobra i usluge		x			x					2
Održavanje			x					x		2
Ugovorene usluge			x							1
Komunalne usluge		x	x							2
Putni troškovi/dnevnice		x	x	x						3
<b>Kapitalni rashodi</b>	x	x	x			x	x			<b>5</b>
<b>Subvencije</b>			x							<b>1</b>
<b>Racionalizacija troškova zdravstvene zaštite</b>			x							<b>1</b>
<b>Rashodi javnih preduzeća (JP)</b>				x						<b>1</b>
<b>Javni dug</b>						x	x	x		<b>3</b>
Broj po zemlji	2	7	8	5	3	5	3	3	1	

	Belorusija	Bosna i Hercegovina	Hrvatska	Crna Gora	Srbija	Rusija	Tadžikistan	Ukrajina	Uzbekistan	Broj mera
<b>Porez</b>										<b>13</b>
Porez na lični dohodak	x									1
Porez na dobit preduzeća	x					x				2
Porez na dobitke od igara na sreću			x							1
Porez na dohodak od kamata na štednju			x							1
"Krizni" porez				x						1
PDV				x						1
Porez na imovinu/zemljište/nekretnine	x		x							2
Porez/provizija na naftu	x					x				2
Akcije			x			x				2
<b>Dividende od JP</b>	x		x							<b>2</b>
<b>Penzioni doprinosi/fondovi</b>			x			x		x		<b>3</b>
<b>Koncesije</b>			x							<b>1</b>
<b>Doprinosi za zdravstvo</b>			x							<b>1</b>
Takse za SIM kartice, takse za brojila električne energije, kablovsku TV i pušačke zone				x						1
Broj po zemlji	5	0	8	3	0	4	0	1	0	



## Zaštita ekonomskog rasta tokom FK, uloga parlamenta u usvajanju mera FK i presumeravanje sredstava na osnovu nivoa prioriteta

**Mere za zaštitu ekonomskog rasta tokom FK:** *Belorusija* preusmerava fondove na socijalna davanja i kompenzuje kamate na bankarske kredite, *Bosna i Hercegovina* presumerava fondove na kapitalne investicije, dok *Rusija* ima detaljan sistem preko utvrđenih pravila, uključujući Rezervni fond (da bi se nadomestilo slabije ostvarenje prihoda koji nisu vezani za naftu i finansiranje deficita) i Krizni fond (za dodatne mere podrške privrede i zaštite socijalno osetljivih kategorija građana).

U svim zemljama, **parlament usvaja mere/planove FK.**

*Rusija, R. Kirgistan i Uzbekistan* su jedine zemlje koje navode da **postoje posebni mehanizmi za realokaciju sredstava sa nižih na više prioritete** u okviru opšteg plana/mera FK.

9



## Dugoročni fiskalni problemi u okviru FK, uključivanje podnacionalnih nivoa vlasti u FK

Samo je *Rusija* navela da njen plan FK obuhvata politike za rešavanje **dugoročnih fiskalnih problema** (penzionisanje/udeo radno sposobnog stanovništva do 2030. godine).

U deset od 12 zemalja (sve osim Jermenije i Belorusije) **planovi/mere FK obuhvataju i podnacionalne nivoe vlasti.**

10



## Alati za FK: Pregledi rashoda

Većina zemalja navodi da su koristile preglede rashoda.

	Pregledi rashoda koje je sprovelo MF	Analize (ne kompletni pregledi rashoda) koje je izvršilo MF	Pregledi rashoda koje su sproveli spoljni eksperti	Drugo, molimo opišite
Jermenija	x			
Belorusija	x			
Bosna i Hercegovina		x		
Hrvatska		x		Takođe, trenutno su u toku dubinske analize rashoda koje sprovode MF i spoljni eksperti.
Gruzija	x			
Republika Kirgistan	x			
Crna Gora	x			
Republika Srbija		x		
RF	x			
Tadžikistan	x			
Ukrajina		x		
Uzbekistan	x			
<b>Broj</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>1</b>

11



## Obim FK u periodu 2009-2015. godine

Svega 6 zemalja je dalo procene **obima FK iskazane kao udela u BDP-u** – R. Kirgistan i Belorusija su navele da više od 15% BDP-a čine kumulativne mere FK predviđene u periodu 2009-2015. godine, Tadžikistan oko 10% BDP-a, Rusija oko 8% BDP-a, Ukrajina oko 5% i Hrvatska oko 3,3%.

**Strukturu FK u smislu mera prihoda i rashoda** iskazali su samo *Hrvatska* (u proseku za sve praćene godine strukturu čini oko 1/3 prihoda i 2/3 rashoda), *Rusija* (velika varijacija zavisno od godine, u proseku jednako raspoređena između mera prihoda i rashoda) i *Ukrajina* (46% prihoda i 54% rashoda).

**Strukturu FK u smislu nivoa vlasti** nijedna zemlja nije u potpunosti iskazala, dok su samo *Rusija* i *Ukrajina* mogle da predstavljaju strukturu FK razloženu po ekonomskim kategorijama rashoda i vrsti prihoda.

12



## Promene u budžetskom institucionalnom okviru

Najčešće institucionalne promene od 2008. godine bile su u vezi fiskalnih pravila (9 od 10 zemalja), učinka i rezultata (7) i zakonske osnove za budžetski okvir (7).

	Belorusija	Hrvatska	Gruzija	R.Kirgistan	Moldavija	Crna Gora	Rusija	Tadžikistan	Ukrajina	Uzbekistan	Broj mera
Dugoročne projekcije							x	x		x	3
Ekonomske projekcije		x					x	x		x	4
Fiskalna pravila	x	x	x		x	x	x	x	x	x	9
SOR		x		x			x	x	x	x	6
Gornje granice/projekcije rashoda		x		x			x			x	4
Budžetiranje odozgo na dole		x		x						x	3
Učinak i rezultati	x	x		x	x		x		x	x	7
Proces odobrenja budžeta		x				x	x	x		x	5
Prakse izvršenja budžeta		x					x	x		x	4
Pravna osnova okvira	x	x		x	x			x	x	x	7
Broj po zemlji	3	9	1	5	3	2	8	7	4	10	

13



## Fiskalni rizici

Kad su u pitanju **fiskalni rizici**, tipovi rizika koje je *većina zemalja označila kao najrelevantnije* su:

1. Penzioni fondovi (8 zemalja smatra da su relevantni ili veoma relevantni)
2. Greške u ekonomskim projekcijama (7 zemalja)
3. Greške u projekcijama budžeta (6 zemalja)
4. Prociklična fiskalna politika (5 zemalja)
5. Rizici vezani za bankarski/finansijski sektor (5 zemalja)
6. Pravni zahtevi (5 zemalja)

*Samo nekoliko zemalja* je u protekloj deceniji usvojilo **politike za ublažavanje fiskalnih rizika** (uglavnom u oblastima nezavisne procene fiskalnih rizika vršenih od strane nezavisnih fiskalnih institucija – 6 zemalja, i fiskalnih pravila – 5 zemalja), dok je među njima još manji broj procenjen kao učinkovit ili veoma učinkovit (oko polovine za nezavisne procene fiskalnih rizika vršenih od strane nezavisnih fiskalnih institucija i za fiskalne rizike).

14



## Izazovi u FK, kako su ih identifikovale zemlje u anketi

- Nedostatak adekvatnih projekcija parametara socio-ekonomskog razvoja, što otežava planiranje budžeta.
- Najvažniji rizik u ostvarivanju ciljeva fiskalne politike (bilans i dug) vezan je za ostvarene trendove makroekonomskih varijabli, koje istovremeno smanjuju prihode i povećavaju troškove socijalnih davanja.
- Spora implementacija strukturnih reformi koja je neophodna za fiskalnu održivost.
- Rizici povezani sa JP (potencijalne obaveze, subvencije, restrukturiranje...)

15



## Izazovi u FK, kako su ih identifikovale zemlje u anketi

- Rizici povezani sa fluktuacijama deviznog kursa.
- Povećanje troška zaduživanja i nivoa javnog duga, što zauzvrat povećava obaveze u vezi otplate.
- Definisane i primena fiskalnih pravila i mera FK za podnacionalni nivo.
- Nedostatak automatskih stabilizatora.
- Stvaranje istinski nezavisnih i pouzdanih fiskalnih institucija.

16





## **Izazovi u FK, kako su ih identifikovale zemlje u anketi**

- Usvajanje kontraciklične fiskalne politike.
- Povećanje efikasnosti poreske administracije i proširivanje poreske osnovice.
- Nedostatak mehanizama za brzu reakciju u vreme krize kako bi se preusmerila sredstva sa nižih ka višim prioritetima.
- Korišćenje indikatora učinka za identifikaciju najboljih oblasti FK.
- Definisanje i primena fiskalnih pravila i mera FK za podnacionalni nivo.

17



**HVALA VAM NA PAŽNJI!**