

Značaj političke podrške za budžetsku disciplinu

VIII Godišnji sastanak visokih budžetskih
zvaničnika iz zemalja centralne, istočne i
jugoistočne Evrope (OECD)

Talin, Estonija, 28-29. juni 2012.

Dirk Kraan (MMF)

Sadržaj prezentacije

- Faktori koji određuju fiskalne rezultate;
- Šta je budžetska disciplina?
- Pravila u odnosu na diskrecionu politiku: značaj političke podrške;
- Primer: srednjoročni okviri rashoda kao osnovi fiskalne discipline;
- Kako se mogu ojačati osnovi fiskalne discipline?
- Zaključci

Faktori koji određuju fiskalne rezultate

Fiskalni rezultati:

- Nivo neto troškova;
- Nivo poreskih prihoda;
- Budžetski bilans (deficit ili suficit);
- Javni dug.

Faktori koji određuju fiskalne rezultate:

- Egzogeni makroekonomski faktori (BDP, inflacija, cena nafte, itd.);
- Osnovi fiskalne discipline (fiskalna pravila, budžetske procedure, itd);
- Politička podrška strogoj fiskalnoj politici.

Šta je budžetska disciplina?

- *Institucionalna* budžetska disciplina:
 - Jake osnove fiskalne discipline;
 - Poštovanje usvojenih pravila (osnova fiskalne discipline) .
- *Diskreciona* budžetska disciplina:
 - Stroga fiskalna politika.
- Institucionalna budžetska disciplina je dovoljna za ostvarivanje održivih fiskalnih rezultata (nizak deficit, visok suficit, nizak dug) ali ne nužno (Australija, Luksemburg).
- Što je institucionalna budžetska disciplina jača, utoliko održivi fiskalni rezultati manje zavise od političke podrške strogoj fiskalnoj politici.

Pravila u odnosu na diskrecionu politiku

Argumenti za pravila:

- Efikasnost (ciljevi će biti postignuti, biće isključene odluke motivisane političkim razlozima, Odisej i sirene);
- Predvidivost (pogoduje fiskalnom i sektorskom planiranju).

Argumenti za diskrecionu politiku:

- Potreba za fleksibilnošću: pravila nikada ne mogu u potpunosti da zamene diskrecionu politiku;
- Pravila mogu biti kontraverzna (debata: rast u odnosu na mere štednje).

Optimalni osnovi fiskalne discipline

- Pravila se mogu predlagati iz dobrih razloga (efektivnost, predvidivost) i loših razloga (nametanje pogrešnog stava fiskalnoj politici).
- Diskreciona politika se može predlagati iz dobrih razloga (fleksibilnost) i loših razloga (političke prirode).
- Optimalna pravila idu u prilog efektivnosti i predvidivosti; optimalna pravila ne vode ka pogrešnoj fiskalnoj politici i uspostavljaju ravnotežu između nametanja silom i fleksibilnosti.

Primer: Srednjoročni okviri rashoda (MTEF)

- U većini zemalja centralne, istočne i jugoistočne Evrope i OECD-a, srednjoročni okviri rashoda su ugrađeni u fiskalna pravila;
- Sa stanovišta “pravila u odnosu na diskrecione politike” mogućnosti izbora su:
 - fiksni u odnosu na fleksibilan okvir;
 - broj godina obuhvaćenih okvirom;
 - veličina margine za kolebanje deficita nakon čega se mora vršiti revizija okvira;
 - pravila na osnovu troškova/prihoda ili pravila bilansa na osnovu trenda.

Relevantna razmatranja

- Bolji je manje zahtevan okvir koji se poštuje, nego zahtevan okvir koji se ne poštuje;
- Fiksni okvir se može razmatrati samo ako je iskustvo sa fleksibilnim okvirom (budžetiranje odozgo na dole) zadovoljavajuće;
- Broj godina fiksnog okvira se može postepeno povećavati;
- Veličina margine za kolebanje deficita ne treba da bude previše mala, u protivnom će se morati vršiti stalne revizije MTEFa;
- Zemljama sa relativno malim opštim državnim sektorom (slabije razvijeni aranžmani socijalne sigurnosti) ne bi trebalo da usvajaju pravila u vezi prihoda i rashoda kojima se zadržava nivo rashoda.

Pridržavanje okvira je od ključnog značaja

- Strožiji osnovi fiskalne discipline vode ka boljim fiskalnim rezultatima (niži deficit, viši suficit, manji dug), ali samo ako se poštuju pravila;
- Ukoliko se određena pravila ne poštuju, ne samo da se ugrožavaju njihovi ciljevi, već se time smanjuje kredibilitet svih pravila.
- Osnove fiskalne discipline moraju biti prilagođene okolnostima zemlje (nestabilnost BDP-a, kapacitet resornih ministarstava, razvoj ICT za pripremu i izvršenje budžeta, itd.): *najpre ono što je elementarno.*

Jačanje osnova fiskalne discipline i poštovanja pravila

Nacionalne osnove fiskalne discipline , kao i poštovanje pravila se mogu jačati kroz:

- Fiskalnu transparentnost (MMF-ov Kodeks dobre prakse o fiskalnoj transparentnosti, 1998, 1999a, 2001; OECD-ovi Principi fiskalne transparentnosti, 2000);
- Nezavisne fiskalne institucije koje prate i izveštavaju o poštovanju pravila (OECD-ovi principi za nezavisne fiskalne institucije, 2012);
- Zakon i smernice o dobroj praksi međunarodnih finansijskih institucija i EU.

Zaključci

- Budžetska disciplina zavisi od osnova fiskalne discipline, pridržavanja pravila i političke podrške strogoj fiskalnoj politici;
- Jačanjem osnova fiskalne discipline i uspešnijim pridržavanjem pravila, smanjuje se zavisnost fiskalnih rezultata od političke podrške strogoj fiskalnoj politici;
- Osnove fiskalne discipline ne mogu nikada u potpunosti da zamene političku podršku; diskreciona politika će uvek imati svoju ulogu;
- Jačanje osnova fiskalne discipline je dugoročan proces; uloga političke podrške strogoj fiskalnoj politici je stoga važnija u zemljama koje su u tranziciji i koje imaju relativno slabije osnove fiskalne discipline nego u zemljama koje imaju snažne osnove fiskalne discipline.