

# **OECD anketa o budžetu 2012**

## **- Institucionalni okviri– Preliminarni rezultati**

Knut Klepsvik

Odsek za budžetiranje i javnu potrošnju

Sektor za javnu upravu

Riga, 26. jun 2013.

# Pozadina i kontekst

---

- **Poslednja OECD anketa o budžetu sprovedena je 2007, uoči krize**
- **Gotovo puna pokrivenost OECD zemalja; preliminarni datum**
- **Tekuća kontrola kvaliteta**
- **Samoizveštavanje**

# Zajednički pokretači reforme

---

- **Zahtevi za snažnom disciplinom odozgo na dole**
- **Reprioritizacija ograničenih resursa**
- **Kredibilitet**
  - Sa kolegama
  - Sa tržištima
- **Zahtevi fiskalnog upravljanja EU**

# Rezultati ankete i implikacije

---

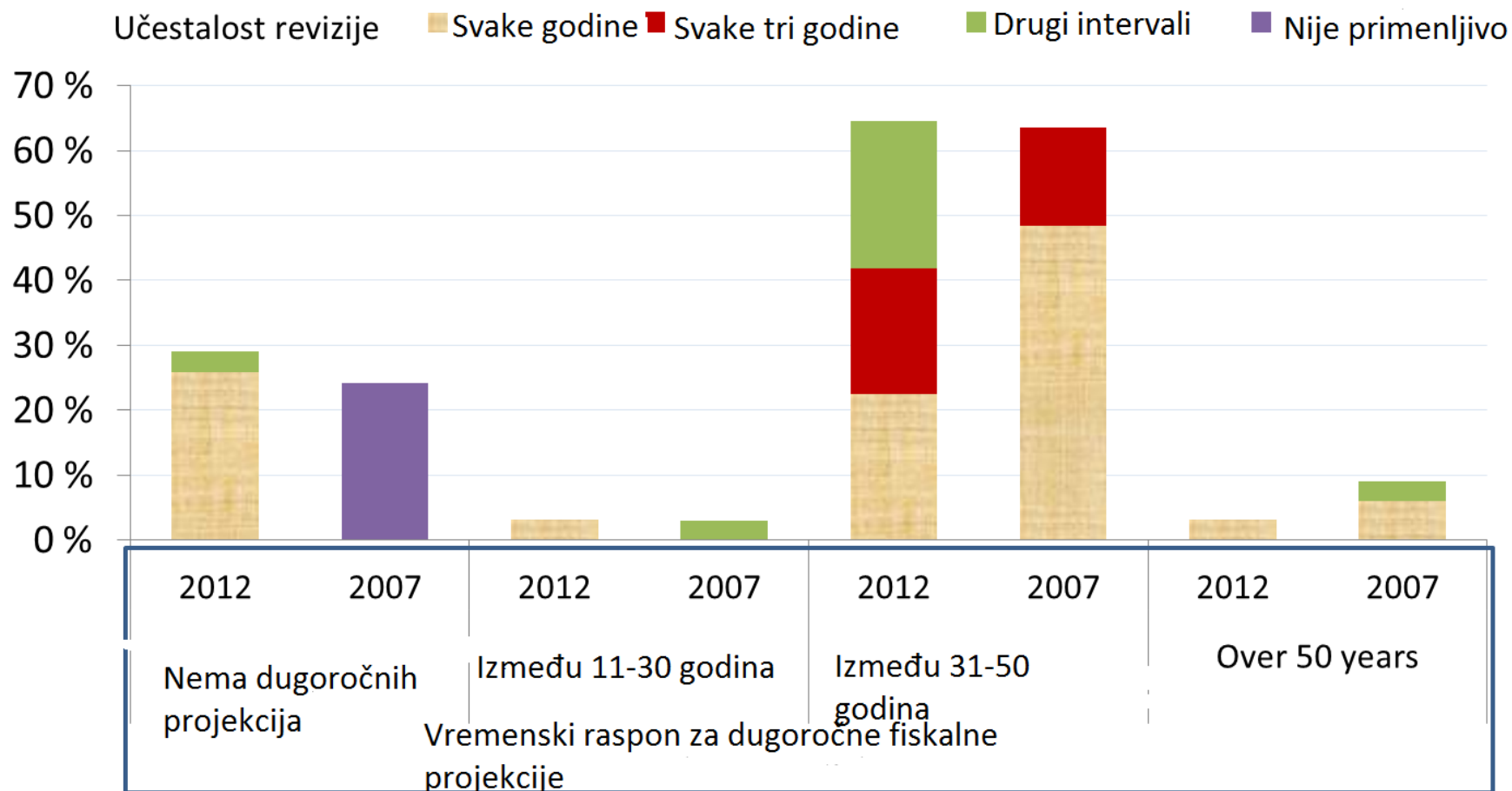
- **Fiskalna održivost i fiskalna pravila**
- **Transparentnost budžeta**
- **Budžetiranje odozgo na dole i MTEF**
- **Budžetiranje prema učinku**

# Fiskalna održivost i fiskalna pravila

---

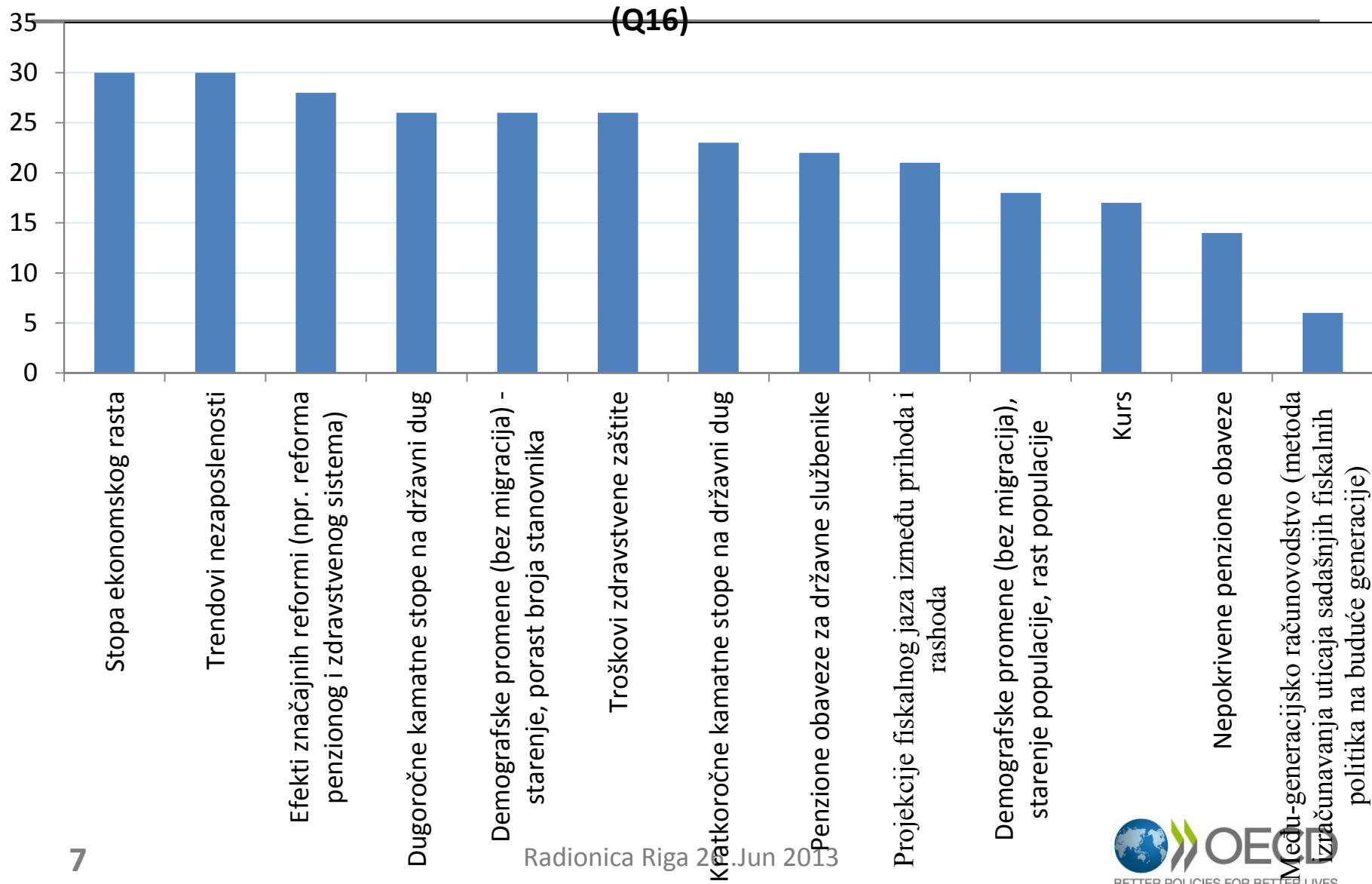
- Sposobnost da se javne finansije održe na kredibilnoj i podesnoj poziciji na duži rok, uzimajući u obzir troškove servisiranja duga i buduće socio-ekonomske faktore i faktore životne sredine
- Dugoročne fiskalne projekcije mogu da imaju korisnu ulogu; procena rizika i analiza osjetljivosti sa parametrima i osnovnim pretpostavkama su sredstva za uračunavanje neizvesnosti
- Fiskalna pravila služe da promovišu fiskalnu odgovornost kroz ograničavanje političkih odluka od strane zakonodavne i izvršne vlasti

# Blagi pad u broju zemalja koje proizvode dugoročne fiskalne projekcije

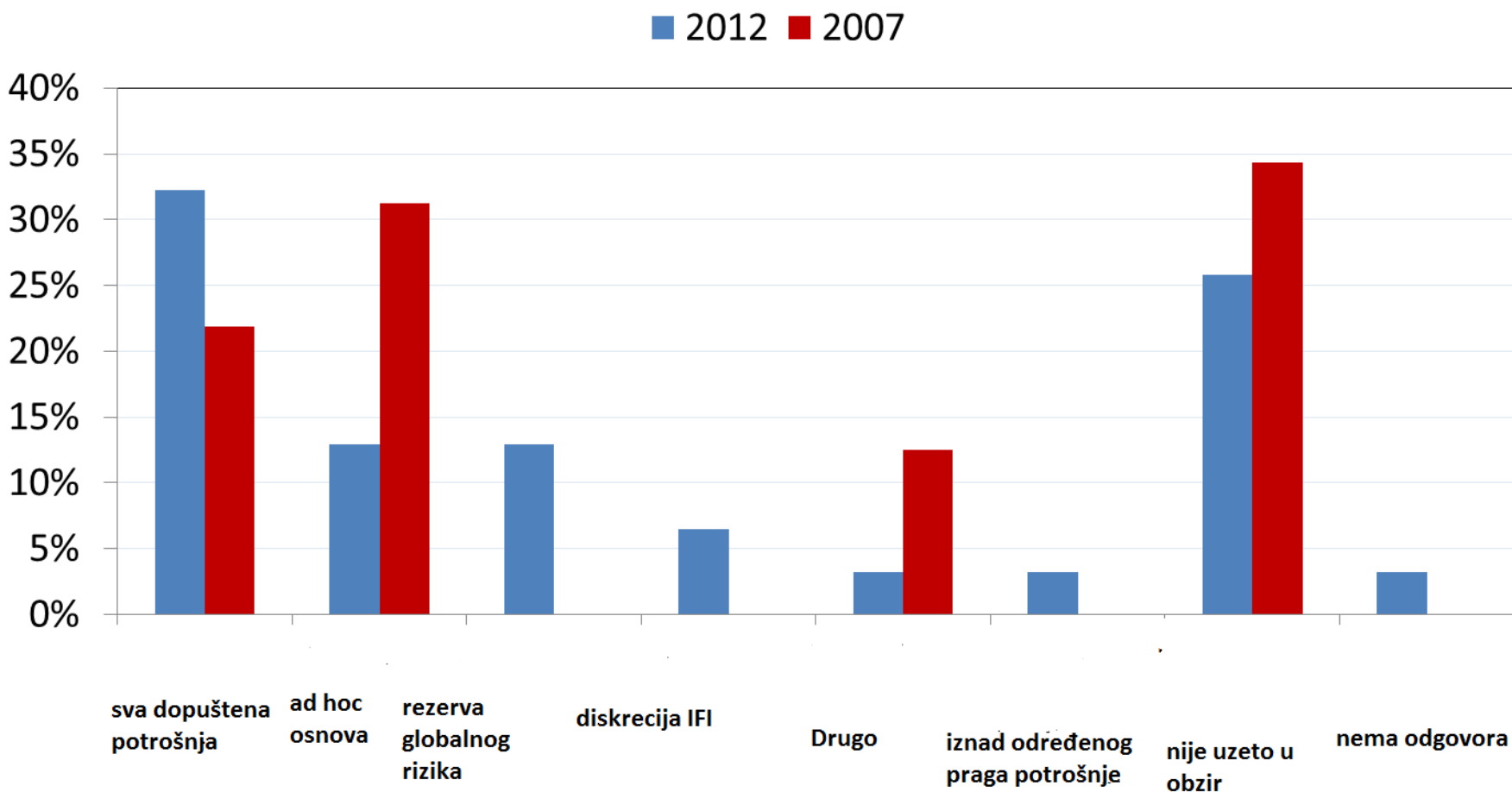


# Faktori razmatrani unutar dugoročnih fiskalnih projekcija

Slika 2.6 Faktori koji se uzimaju u obzir prilikom izrade dugoročnih fiskalnih projekcija



# Veći broj zemalja uzima o obzir rizike





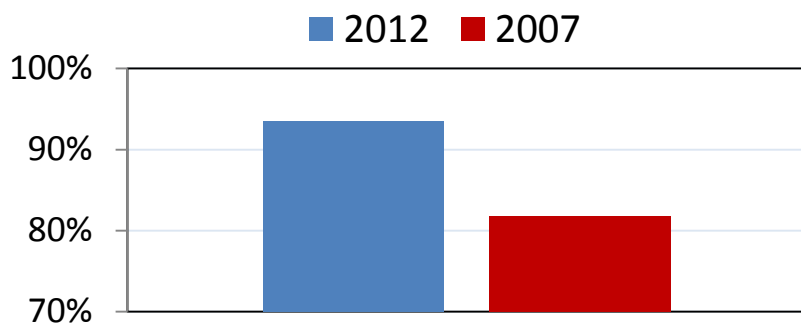
# Primeri zemalja – dugoročne projekcije

---

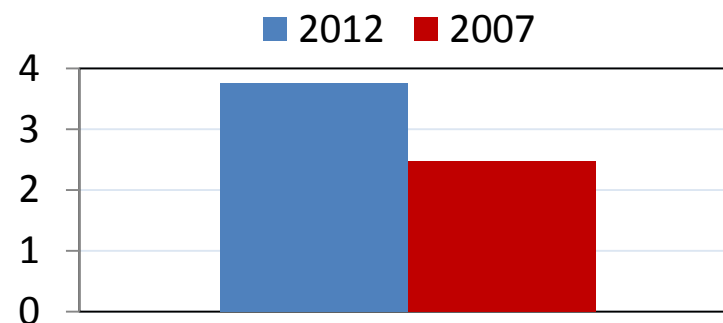
- **Australija:** Od 2009-10, budžetska dokumentacija obuhvataju dugoročne fiskalne projekcije, izračunate korišćenjem modela agregatne fiskalne projekcije (FAP)
- **Austrija:** Počevši od 2013, pripremaju se dugoročne projekcije za period od 30 godina
- **Koreja:** Od 2012, obuhvatne dugoročne fiskalne projekcije za sistematsku analizu fiskalnih rizika, kao što su penzijska povećanja i troškovi zdravstvene zaštite usled starenja stanovništva.
- **Slovenija i VB:** Novi fiskalni saveti pripremaju izveštaje o dugoročnim fiskalnim projekcijama

# Veći broj zemalja koristi sve veći broj fiskalnih pravila

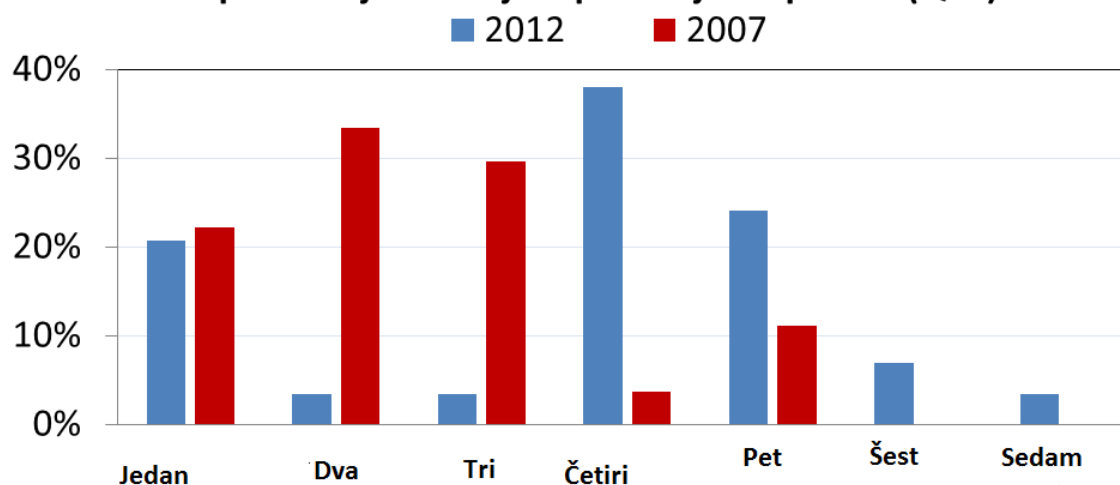
Graf. 2.9 Procenat OECD zemalja koje koriste fiskalna pravila (Q18)



Graf. 2.10 Prosečan broj OECD fiskalnih pravila u primeni (Q18)

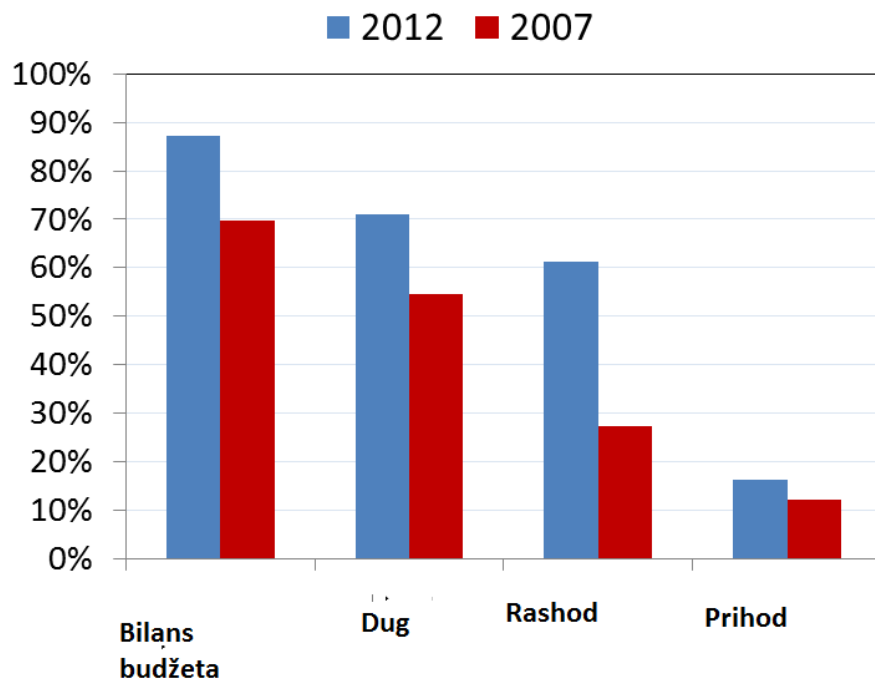


Graf 2.11 Procenat zemalja koje koriste fiskalna pravila u poređenju sa brojem primenjenih pravila (Q18)

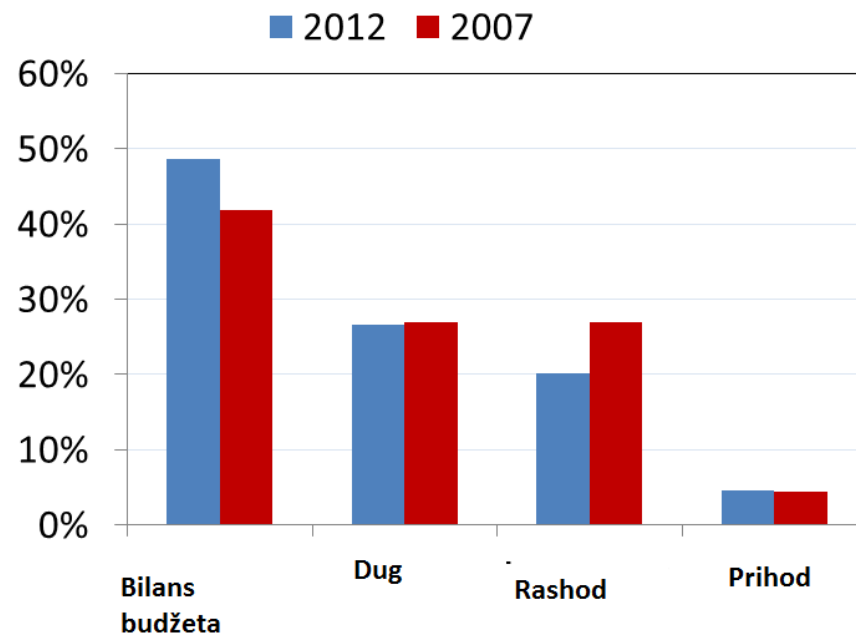


# Budžetski bilans i pravila duga se najviše koriste

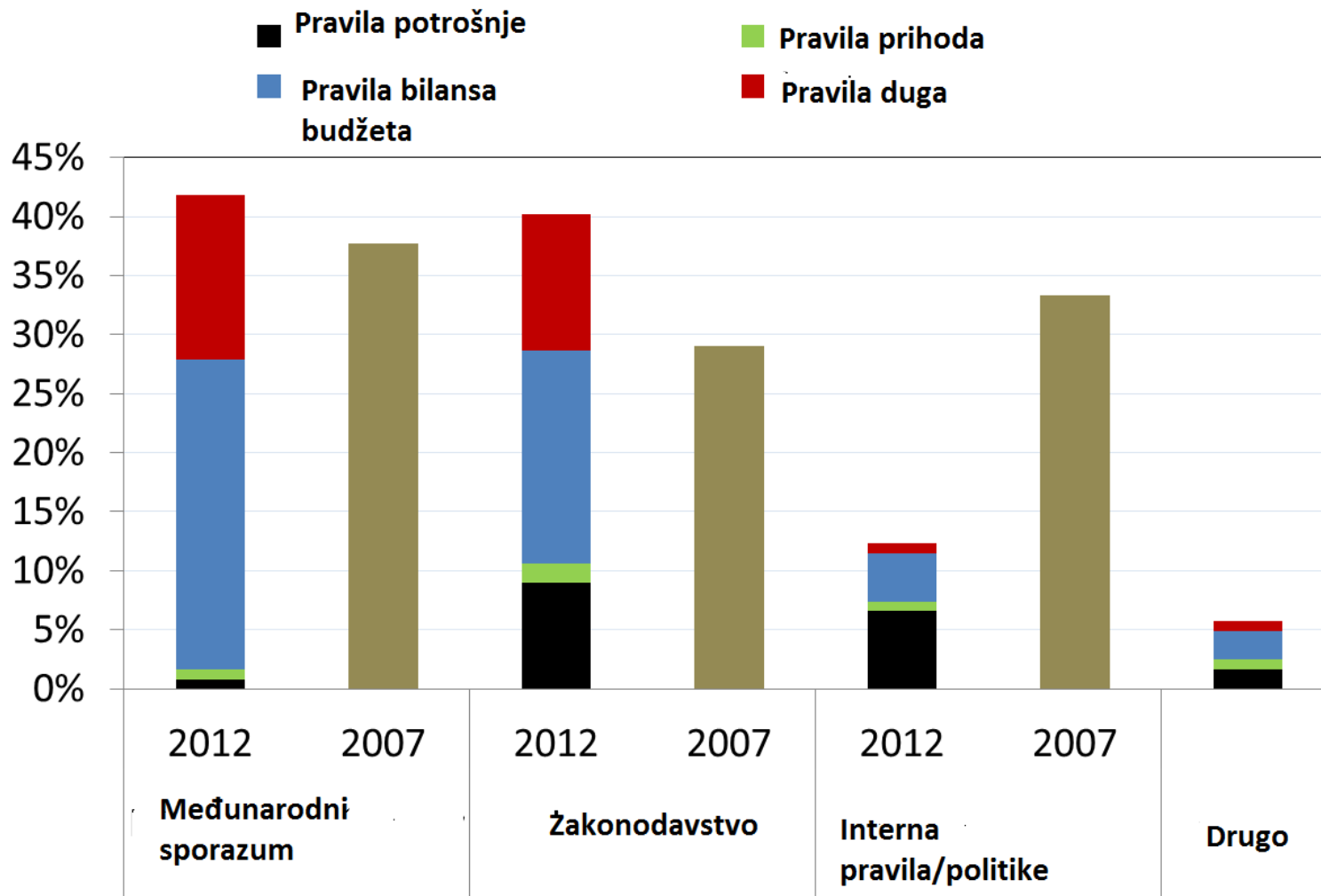
Graf. 2.12a Procenat OECD zemalja koje koriste fiskalna pravila, prema tipu pravila (Q18)



Graf. 2.12b Fiskalna pravila koje koriste OECD zemlje, prema tipu pravila, kao procenat ukupnog broja fiskalnih pravila (Q18)



# Pravna osnova za fiskalna pravila



# Primeri zemalja – fiskalna pravila

---

- **Australija:** Nije mnogo pogođena krizom ali posvećena održavanju 2% godišnjeg limita za realni rast potrošnje, dok suficit ne bude iznosio najmanje 1% of BND
- **Nemačka:** Izmena Ustava 2009. zamenila je zlatno pravilo kočnicom duga – novim pravilom bilansa budžeta koji se ciklično prilagođava
- **Koreja:** Nacionalni plan fiskalnog upravljanja 2011-15 . ojačao je fiskalno pravilo koje održava stopu rasta tri poena niže od nivoa prihoda do postizanja fiskalnog bilansa 2013.
- **Poljska:** Novo privremeno fiskalno pravilo, obavezujuće od 2011, namenjeno je ograničavanju stope rasta diskrecione i nove zakonski propisane potrošnje
- **Švedska:** Novi zakon o budžetu obavezuje vladu da predloži target za suficit (neto pozajmljivanje centralne vlade)

# Rezultati ankete i implikacije

---

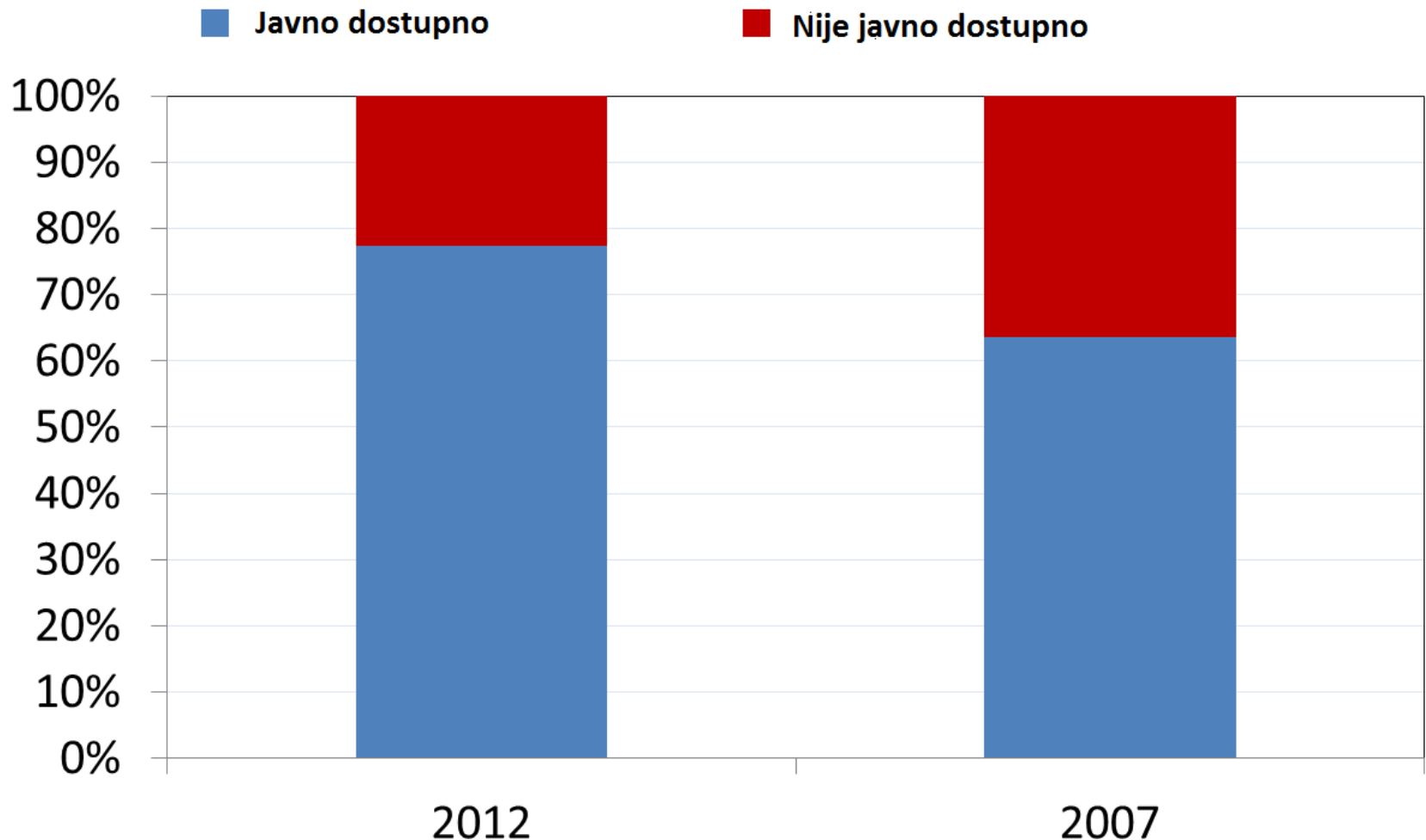
- Fiskalna održivost i fiskalna pravila
- **Budžetska transparentnost**
- Budžetiranje odozgo na dole i MTEF
- Budžetiranje prema učinku

# Budžetska transparentnost

---

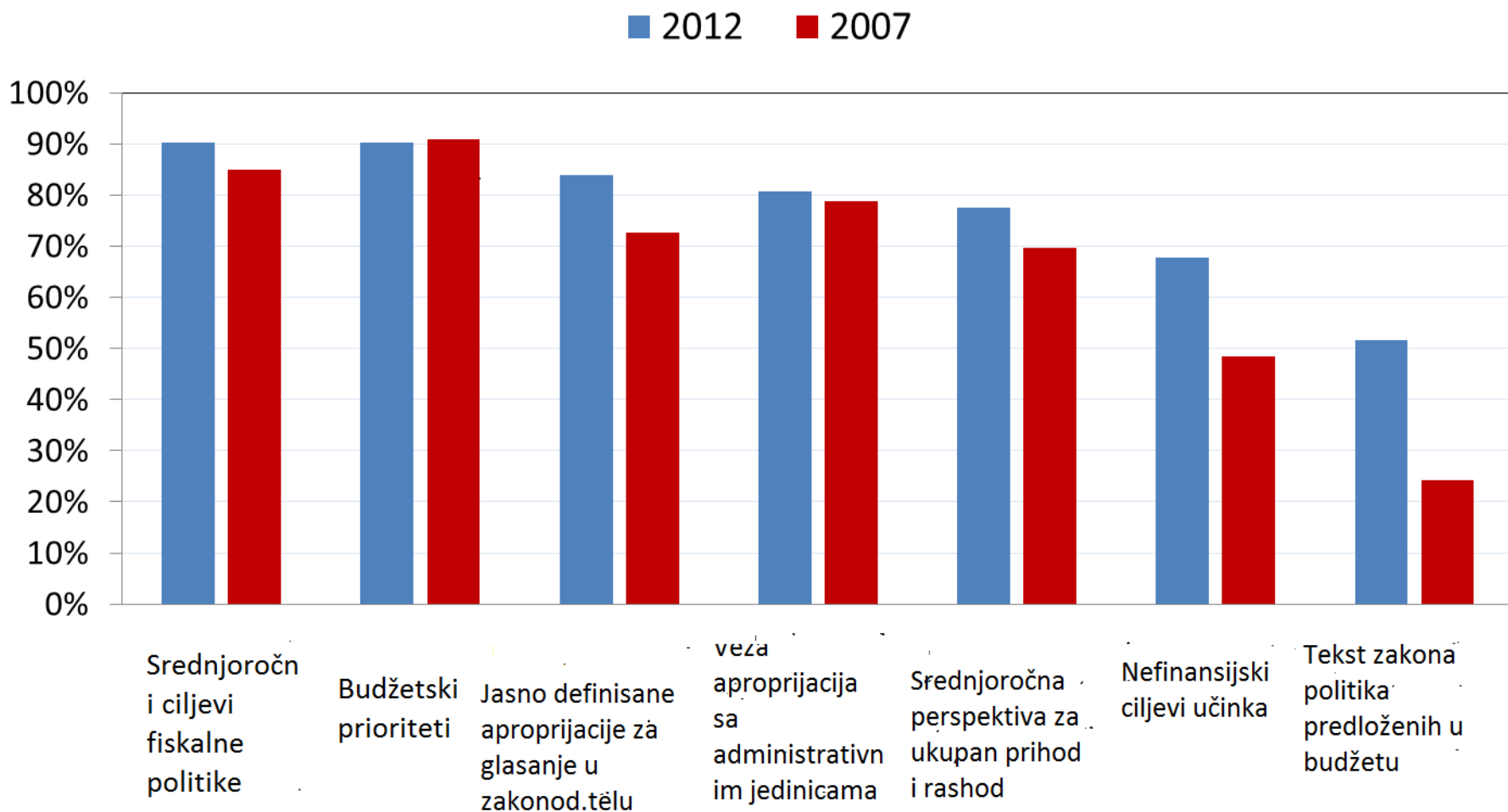
- Budžetska transparentnost – otvorenost u vezi namera politike, formulacija i implementacije
- *Najbolje prakse budžetske transparentnosti OECD*
  - Glavni budžetski izveštaji koje vlade treba da pripremaju i njihov opšti sadržaj
  - Konkretno informacije koje trebaju biti objavljene u ovim izveštajima
  - Prakse za obezbeđivanje kvaliteta, integriteta i koristi ovih izveštaja, uključujući i efektivnu ulogu za zakonodavstvo i civilno društvo

# 3/4 objavljuju makroekonomske pretpostavke i metodologiju korišćenu za njihovo postavljanje

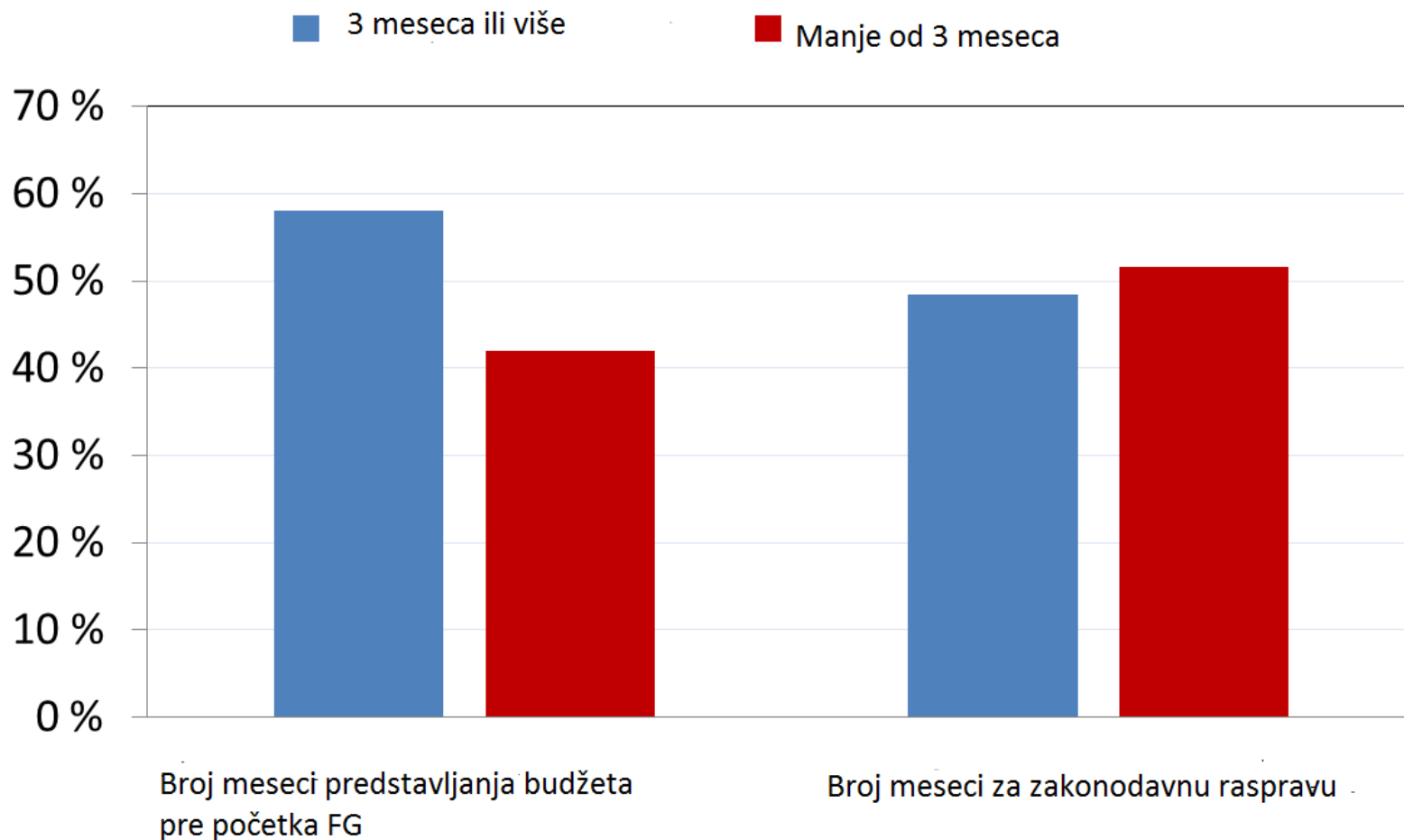




# Elementi prikazani u budžetu

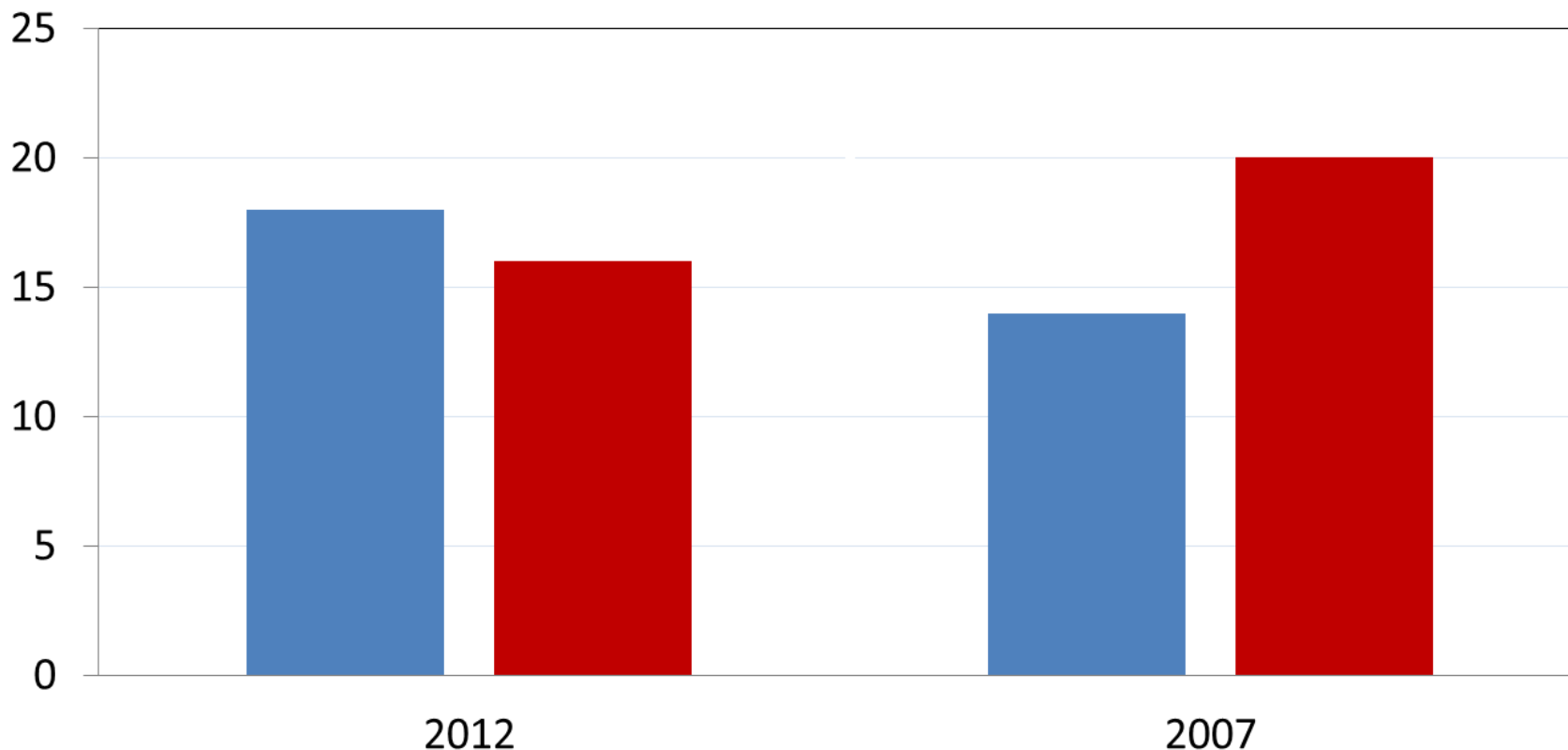


# Vreme za zakonodavnu raspravu o budžetu



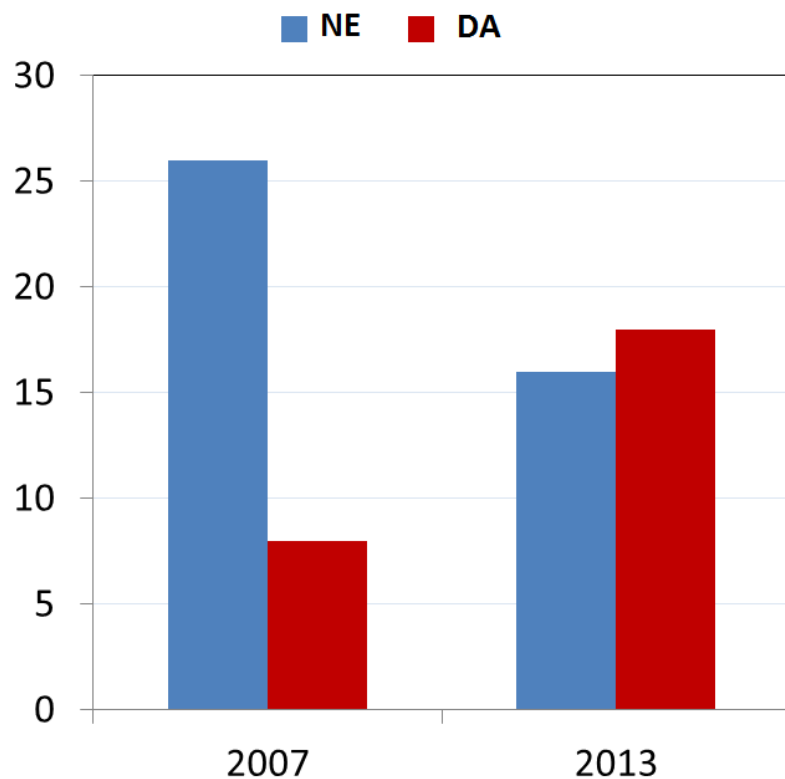
# Broj specijalizovanih zakonodavnih jedinica za ispitivanje budžeta je više nego udvostručen

- Specijalizovana kancelarija za ispitivanje budžeta postoji
- Specijalizovana kancelarija za budžet ne postoji

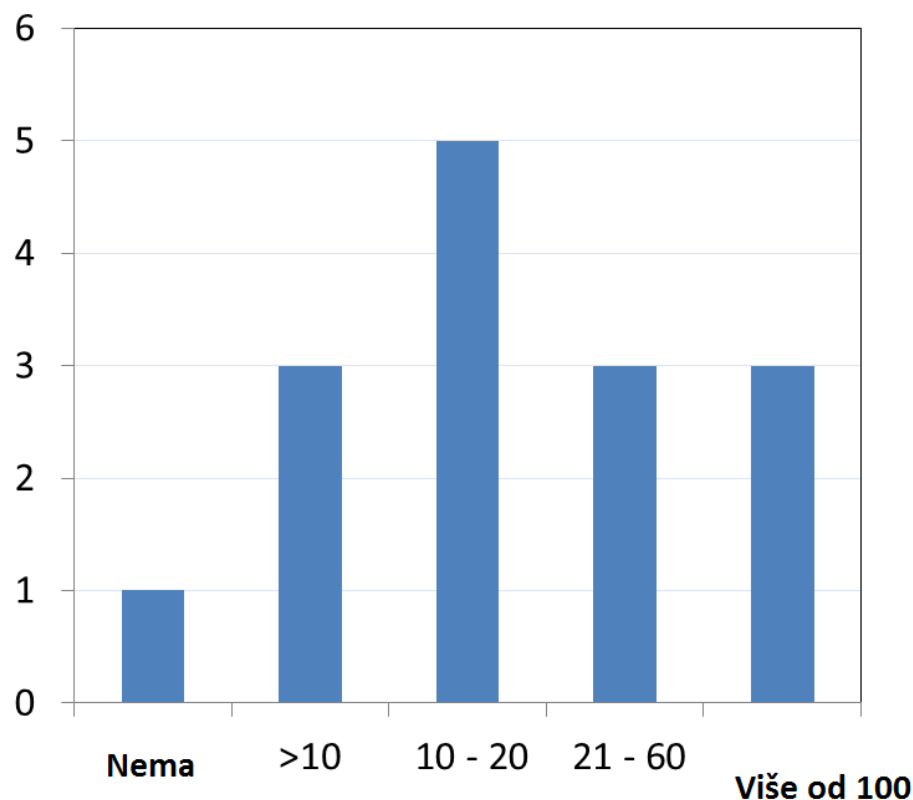


# Više zemalja je formiralo ili formira nezavisnu fiskalnu instituciju

Graf. 8.13 Zemlje sa nezavisnom fiskalnom institucijom



Graf. 8.14 Nezavisne fiskalne institucije – broj zaposlenih



# Primeri zemalja – transparentnost

---

- **Australija, Meksiko, Novi Zeland i VB** prezentuju podatke o fiskalnim rizicima i potencijalnim obavezama
- **Irska, Portugalija i Republika Slovačka** formirale su nezavisne fiskalne institucije čija je uloga davanje komentara na fiskalne podatke

# Rezultati ankete i implikacije

---

- **Fiskalna održivost i fiskalna pravila**
- **Transparentnost budžeta**
- **Budžetiranje odozgo na dole i MTEF**
- **Budžetiranje prema učinku**

# Budžetiranje odozgo na dole i MTEF

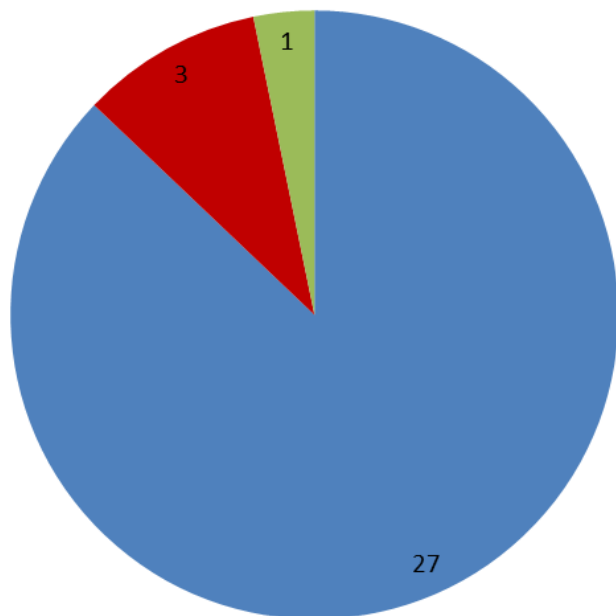
---

- Izvršina vlast prvo utvrđuje agregatne ciljeve uzimajući u obzir srednjoročne fiskalne ciljeve i preovlađujuće ekonomske uslove
- U okviru ovog agregata, sektorski limiti se utvrđuju tako da reflektuju postojeće obaveze, opšte političke prioritete i ključne nove inicijative politika – odluke o detaljnoj raspodeli se obično delegiraju pojedinačnim resornim ministarstvima
- Pružiti vladinim organizacijama veću fleksibilnost i autonomiju da ostvaruju svoje ciljeve efikasno i efektivno
- Sve relevantnije u kontekstu u kojem višegodišnji karakter i implikacije određenih politika treba da budu jasnije predstavljeni

# Kancelarije za budžet su većinom locirane u MF i njima rukovodi državni službenik

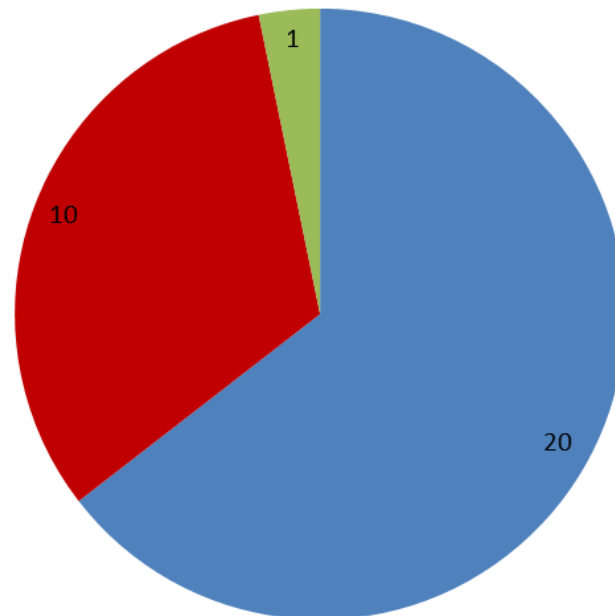
## Graf. 5.1 Lokacija CBA (Q1)

- Ministarstvo finansija/ekonomije
- CBA je podeljeno
- Druge institucije centralne vlade



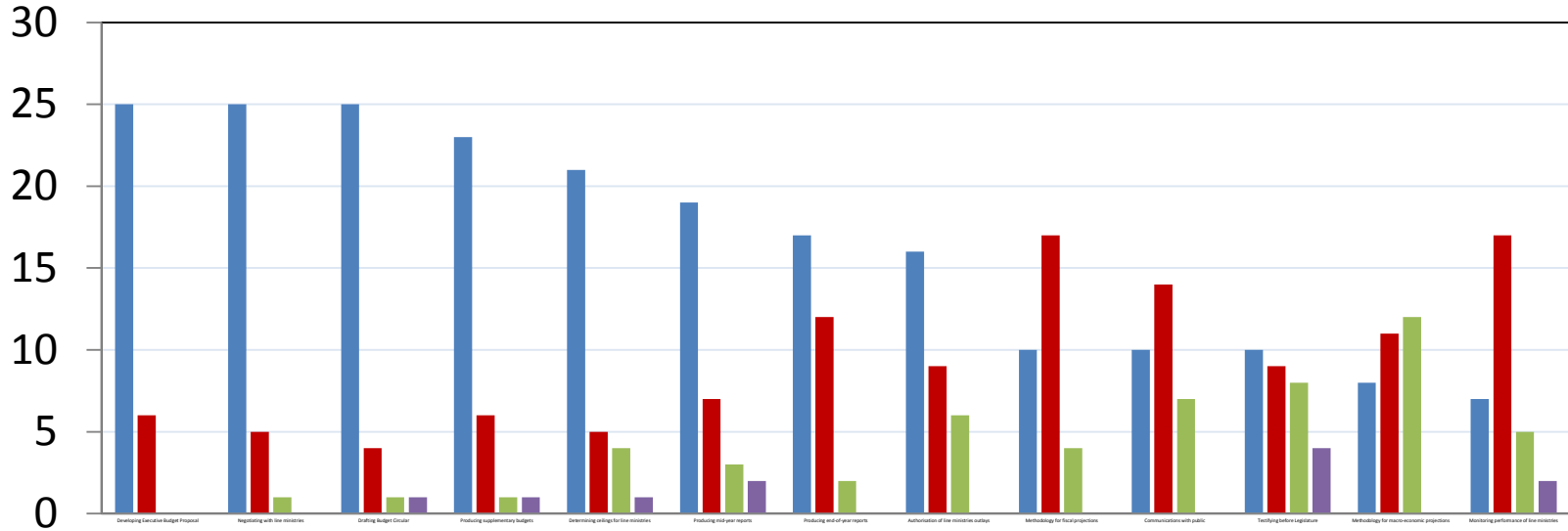
## Graf. 5.2 Rukovodilac CBA(Q2)

- Viši državni službenik
- Politički nameštenik
- Drugo.





# Odgovornost kancelarija za budžet



Priprema nacрта budžeta od strane izvršne vlasti

Pregovori s ministarstvima

Priprema budžetskog cirkulara/ budžetske instrukcije

Priprema dopunskog budžeta/rebalansa

Određivanje gornjih granica rashoda za ministarstva

Priprema polugodišnjih/ kvartalnih izvještaja

Priprema godišnjih izvještaja

Uboljšavanje rashoda/izdataka resornih ministarstava

Prizrada metodologije/modela fiskalnih projekcija

Komunikacija s javnosti

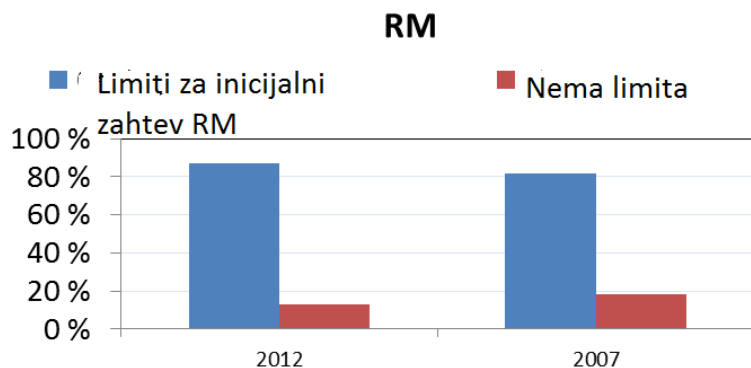
Svjedočenja pred zakonodavnom vlasti

Prizrada metodologije/modela makro-konomskih projekcija

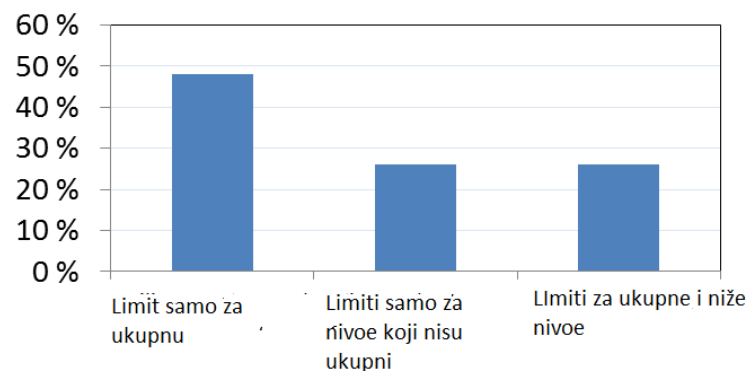
Praćenje učinka resornih ministarstava/agencija

# Blago povećanje u korišćenju limita u inicijalnim budžetskim zahtevima resorih ministarstava (RM)

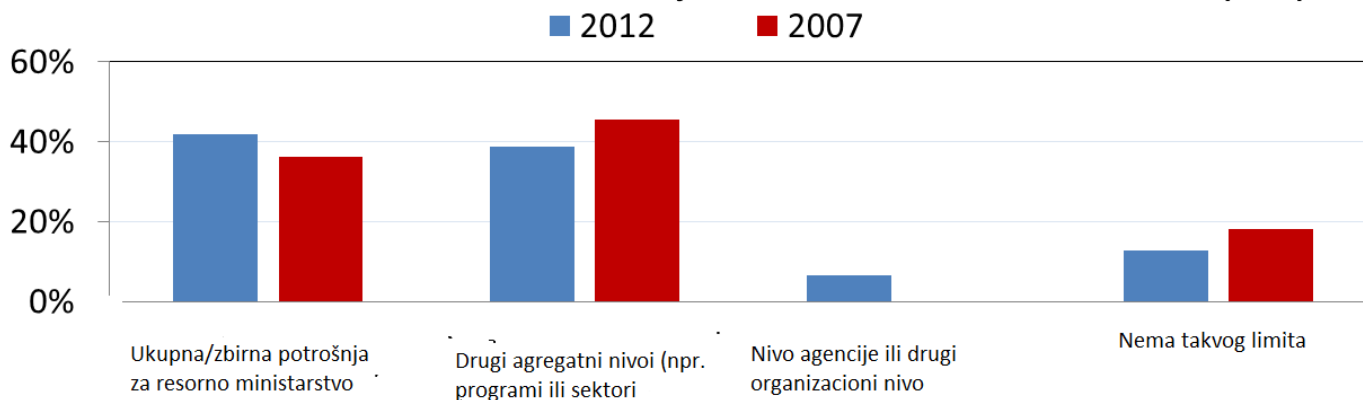
**Graf. Procenat OECD zemalja sa limitima na inicijalni budžetski zahtev RM**



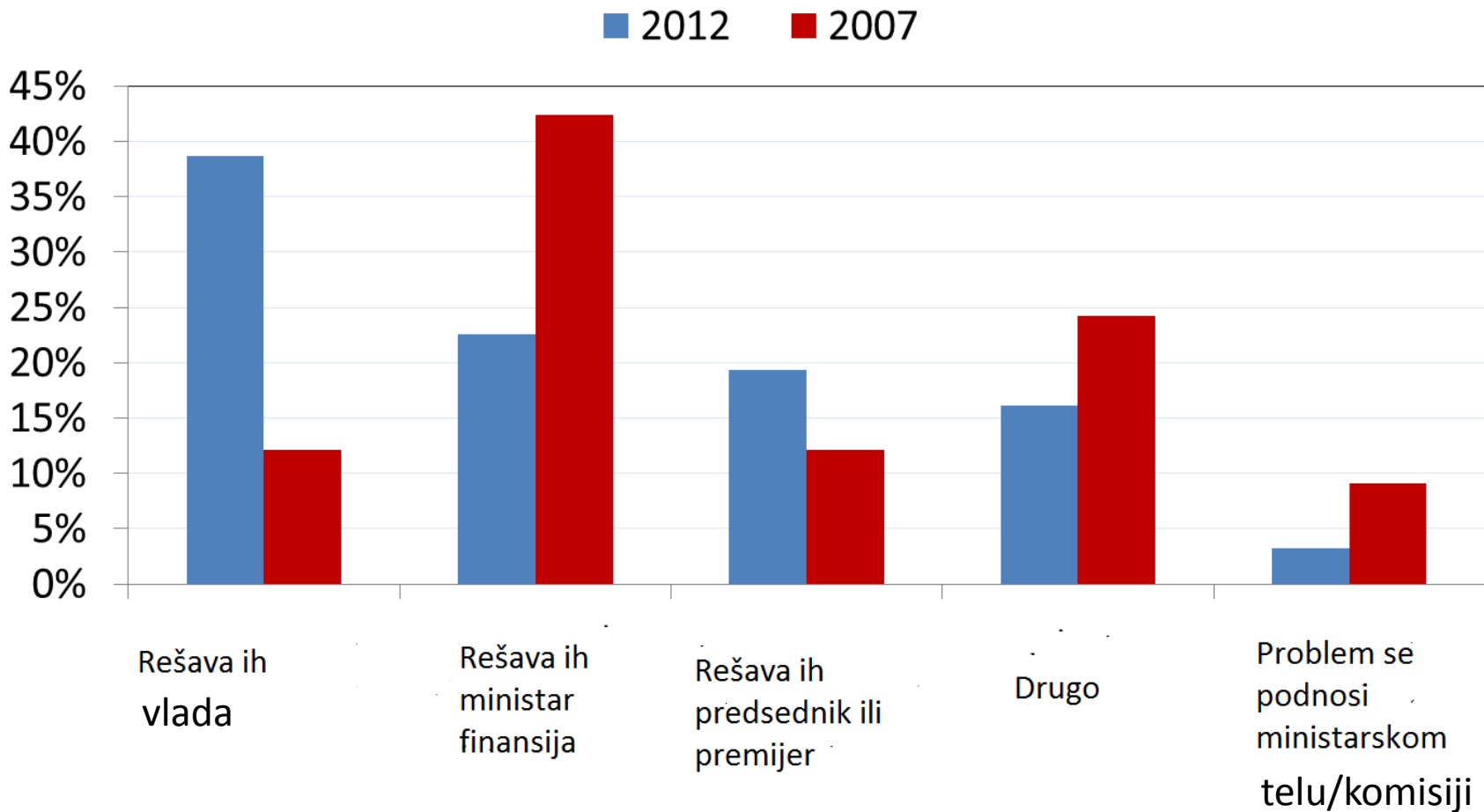
**Graf. Nivo limita (% zemalja sa ovakvim limitima)**



**Graf. 5.5 Nivo limita za inicijalni zahtev resornih ministarstava (Q31)**



# Kolektivniji pristup rešavanju budžetskih sporova



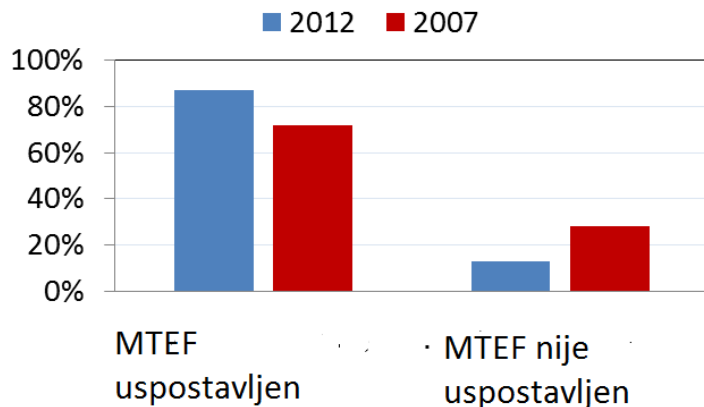
# Primeri zemalja – Budžetiranje odozgo na dole

---

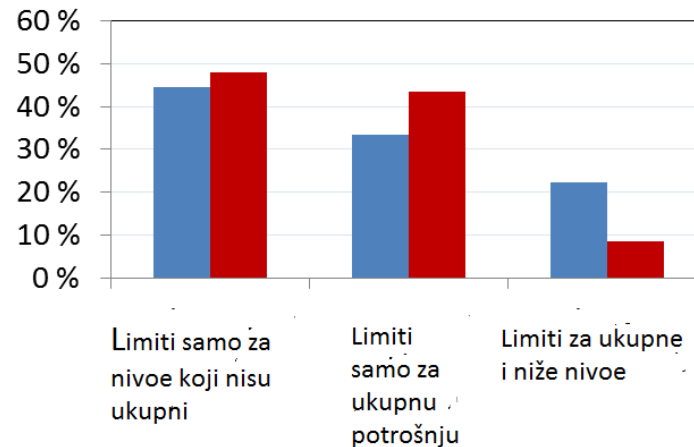
- **Estonija:** Vlada je uvela izmene u institucionalni fiskalni okvir koji vodi ka budžetiranju odozgo na dole - Ministarstvo finansija i Kabinet premijera pregovaraju o ciljevima i indikatorima sa ministarstvima
- **Nemačka:** Od 2011, federalni budžet se priprema korišćenjem pristupa odozgo na dole, što je Ministarstvu finansija dalo glavnu ulogu u pripremi nacрта godišnjeg budžeta.
- **Irska:** „Ekonomski savet“ koji čine 4 osobe – premijer, zamenik premijera, ministar finansija i ministar rashoda – pripremaju osnovnu budžetsku strategiju i rešavaju među-partijske prioritete

# Više zemalja koristi MTEF sa podagregatnim limitima

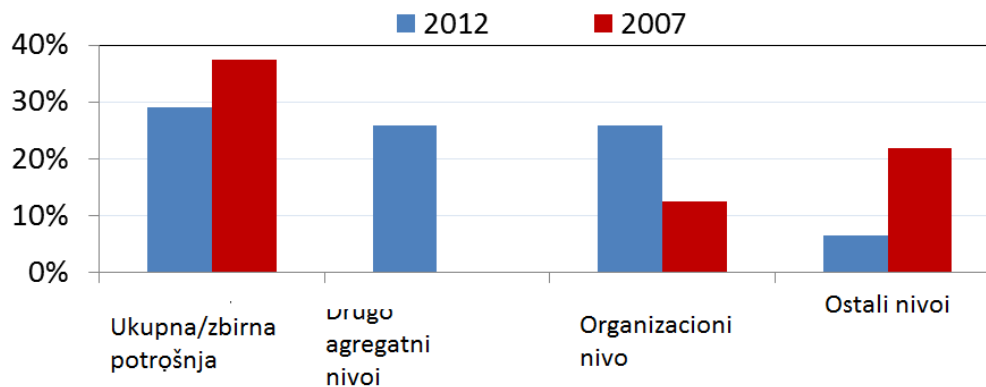
**Graf. 3.1 Procenat OECD zemalja sa uspostavljenim MTEF (Q25)**



**Graf. Nivo limita za MTEF**

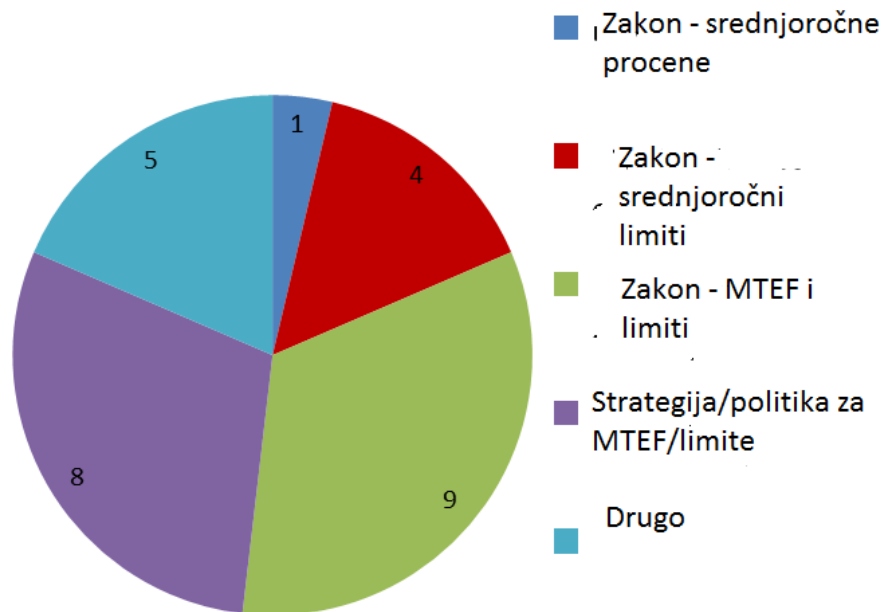


**Graf. 3.6 Nivo limita za MTEF (Q27)**

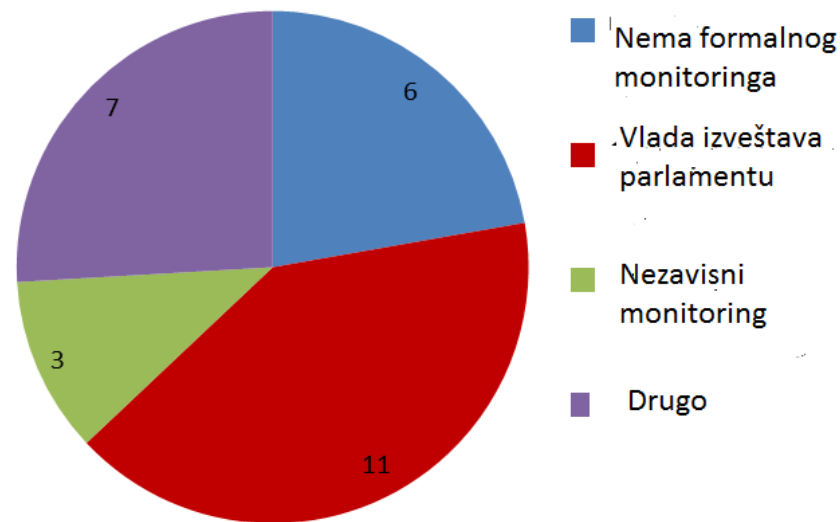


# MTEF – Pravna osnova i monitoring

Graf. 3.2 Pravna osnova za MTEF (Q26)

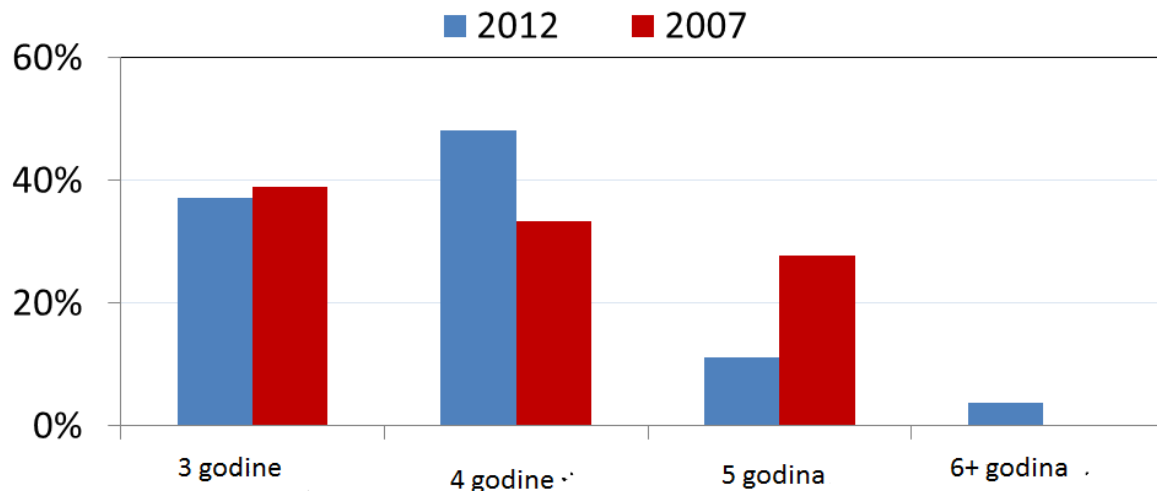


Graf. 3.5 Monitoring MTEF (Q30)

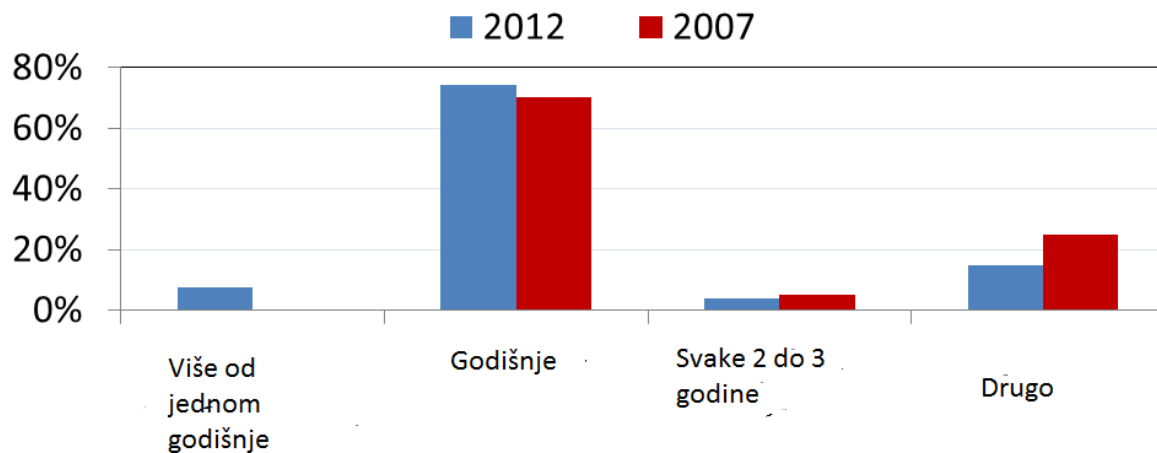


# Limiti često pokrivaju 3-4 godine ali se revidiraju godišnje

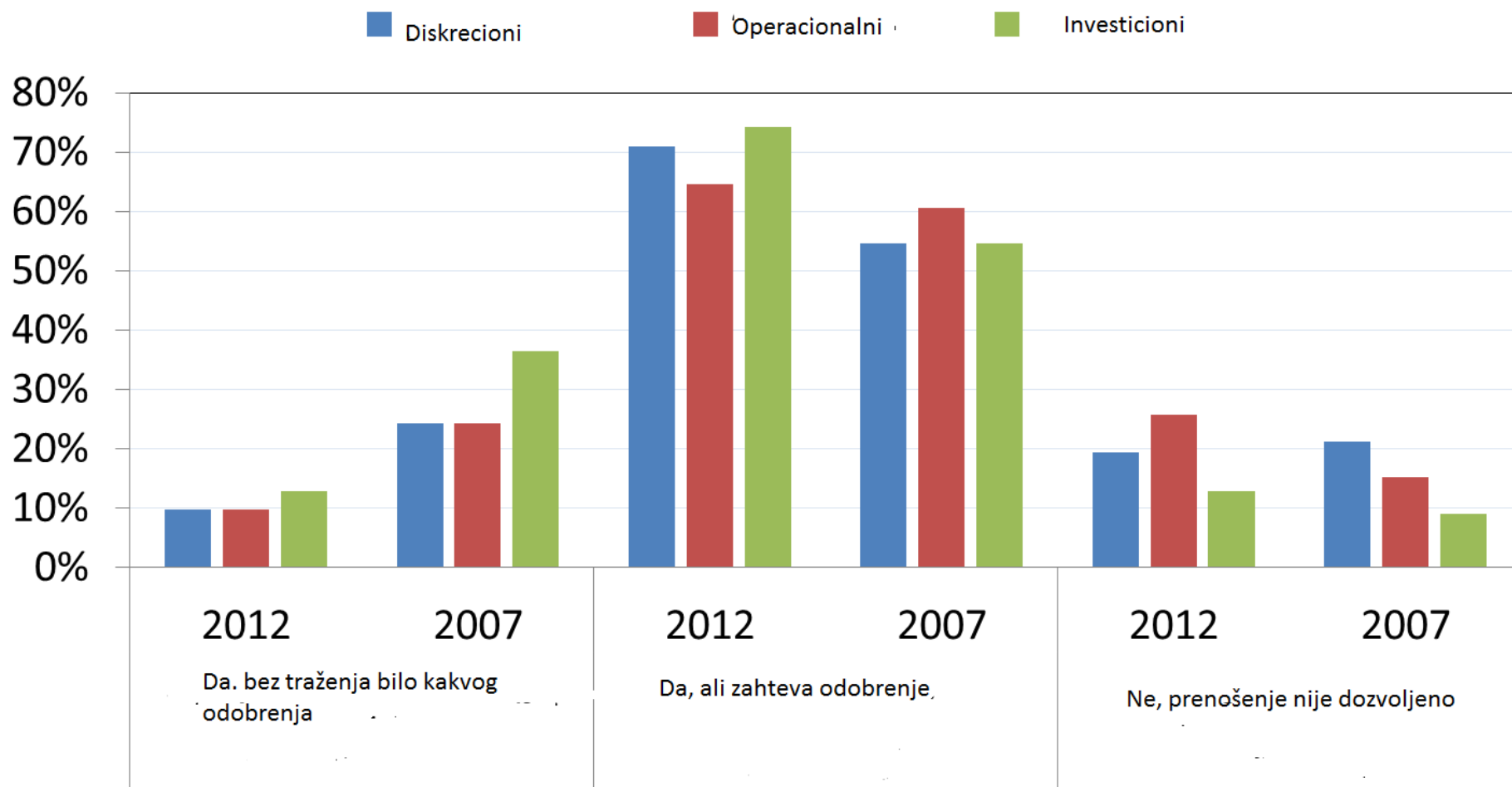
Graf. 3.7 Trajanje limita (Q27b)



Graf. 3.8 Učestalost revidiranja limita (Q27b)



# Više zemalja ne dozvoljava prenošenje i više njih zahteva prethodno odobrenje





# Primeri zemalja – MTEF

---

- U Holandiji, rashodi koji su osetljivi na ciklične trendove (naknade za nezaposlenost, socijalna pomoć i kretanja u smislu trgovine) su ponovo vraćena u okvire limita potrošnje. Takođe, kamate su izostavljene iz limita potrošnje.
- **Novi Zeland** je zahtevao 4-godišnje budžetske planove od ministarstava. Odobrenje je zavisilo od sposobnosti sektora da se usklade sa fiksnim ili smanjenim polaznim osnovama.
- **VB** utvrđuje zbirne nominalne iznose potrošnje za resorna ministarstva za puni 4-godišnji period potrošnje. Vansektorska i posebno promenljiva potrošnja ostaje pod kontrolom budžeta potrošnje kojim se upravlja na godišnjem nivou (uključujući automatske stabilizatore i kamate na dug centralne vlade).

# Rezultati ankete i implikacije

---

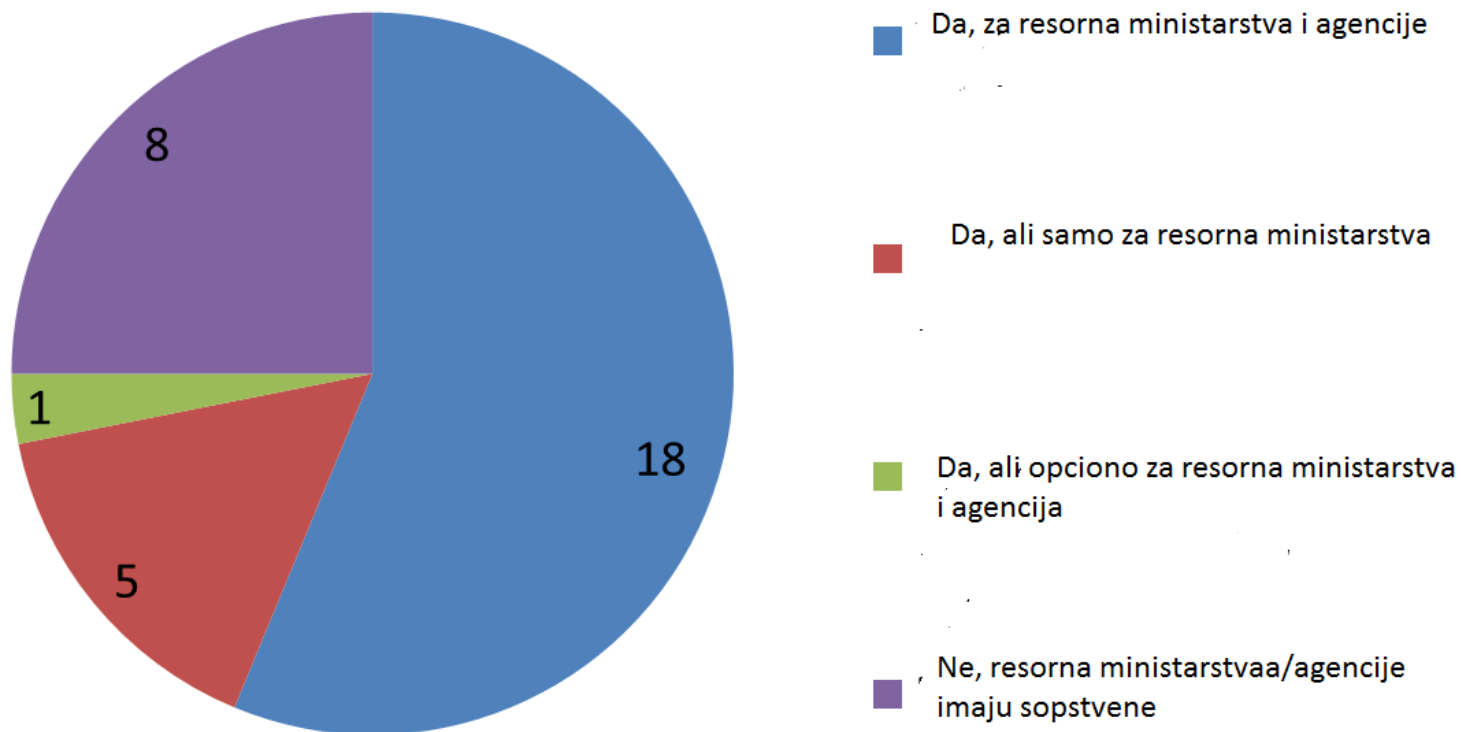
- **Fiskalna održivost i fiskalna pravila**
- **Transparentnost budžeta**
- **Budžetiranje odozgo na dole i MTEF**
- **Budžetiranje prema učinku**

# Budžetiranje prema učinku

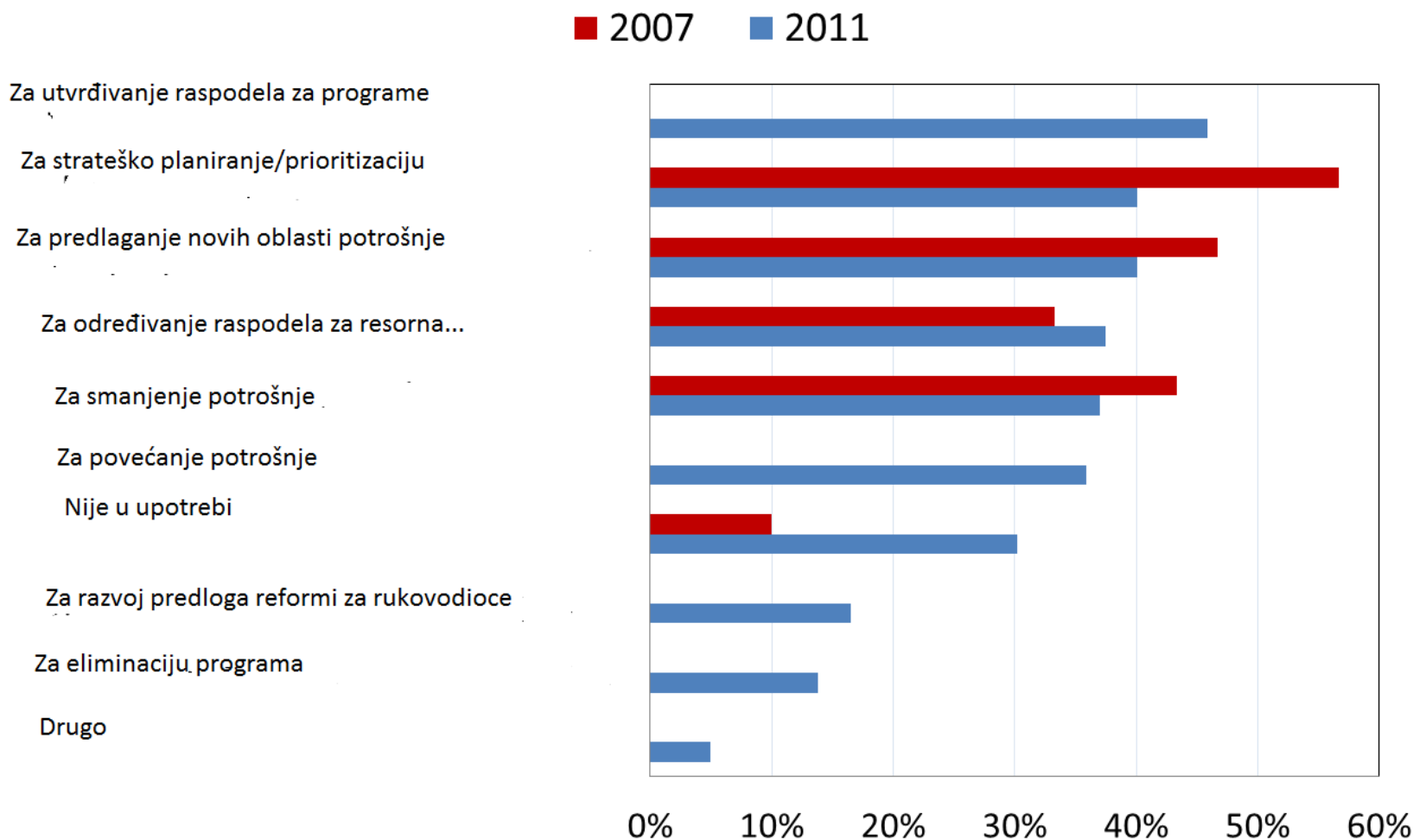
---

- **Povećanje fokusa na rezultate ostvarene sa apropijacijama ...**
- **...ali bez utvrđenog konsenzusa oko optimalnog načina korišćenja informacije o učinku unutar budžetiranja**
- **Okviri učinka su generalno decentralizovani, fleksibilni i nisu povezani sa odlukama o raspodeli.**

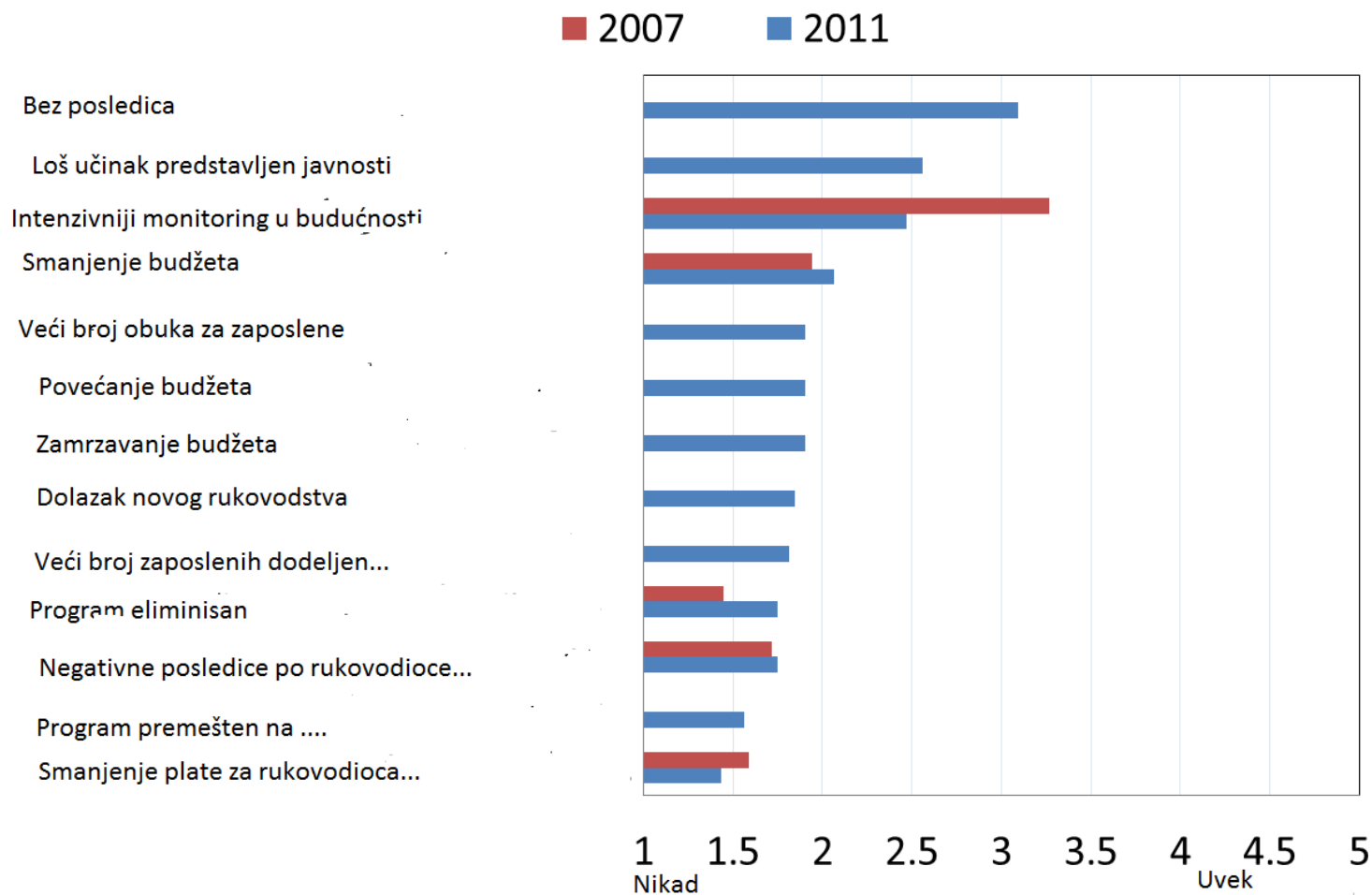
# Većina OECD zemalja ima standardni okvir budžetiranja prema učinku



# U pregovorima između resornih ministarstava i kancelarija za budžet, informacija o učinku se generalno manje koristi za strateško planiranje i sve više se uopšte ne koristi



# Ograničene reakcije za neusklađenost sa ciljevima



# Primeri zemalja – Budžetiranje prema učinku

---

- **SAD i VB** su se udaljile od njihovih visokoprofilisanih sistema učinka
- **Holandija i Švedska** su snizile nivo detalja i prirode informacije o učinku u budžetskom procesu
- **Austrija i Irska** su uvele reforme u budžetiranje prema učinku sa fokusiranim setom podataka o učinku integrisanim u strateške ciljeve budžeta
- **Portugalija i Slovenija** su uvele programsko budžetiranje

# Zaključak

---

- OECD zemlje su testirale svoje budžetske okvire tokom velike recesije
  - Neke su napustile elemente u svojim praksama i procedurama tokom krize
  - Većina je reformisala svoj institucionalni budžetski okvir
- Veći broj zemalja koristi sve veći broj fiskalnih pravila
- Transparentnost se povećala do izvesnog stepena, zakonodavna vlast je povećala analitički kapacitet i više zemalja je uspostavilo nezavisne fiskalne institucije
- Veći broj zemalja primenjuje tehnike odozgo na dole, kao što su utvrđivanje limita za inicijalne budžetske zahteve resornih ministarstava i kolektivnije rešavanje sporova
- Veći broj OECD zemalja koristi srednjoročni okvir potrošnje, većina sa detaljnim limitima na ukupne rashode
- Budžetiranje prema učinku – različiti trendovi se razvijaju



# For Further Information

---

[Knut.KLEPSVIK@oecd.org](mailto:Knut.KLEPSVIK@oecd.org)

[www.oecd.org/gov/budget](http://www.oecd.org/gov/budget)