

Principi upravljanja budžetom

Ronnie Downes

Zamenik rukovodioca Sektora za izradu budžeta i javne rashode
Direkcija za upravljanje u javnom sektoru i teritorijalni razvoj
OECD

Visoki budžetski zvaničnici iz zemalja CESEE, Hag, 26-27. jun 2014.

Sadržaj

- Uvod u budžetske principe
- Proces konsultacija – ključni doprinosi
- Revidirani principi budžetiranja
- Dalji pravac...

Budžetski principi – “Zašto sada?”

- Šesta godina ekonomske krize u većini zemalja članica OECD
- Predstoji još nekoliko godina fiskalne konsolidacije
 - Aktuelne ‘mere štednje’ predstavljaju izazov za društva, vlade i javne uprave
 - Da li tradicionalni modeli budžetiranja obezbeđuju prave mehanizme za prevazilaženje ovih izazova?
 - Šta smo naučili u proteklih šest godina (pouke)?
 - Da li to što smo sada naučili potvrđuje ili osporava ono što smo ranije znali (prethodne pouke) i ‘dobru praksu’ na osnovu prethodnih iskustava?

Usmeravanje OECD-a i analiza budžetskih okvira



U pravcu dobrih budžetskih principa

- kao što je razmatrano na prošlogodišnjem sastanku
CESEE SBO u Rigi

1. Budžetiranje primenom pristupa “odozgo na dole” – najpre se utvrđuju agregatni ciljevi
2. Jasno i razumno fiskalno pravilo, ili pravila
3. Srednjoročni okvir rashoda
4. Transparentnost – “ažuriranje i poboljšanje” najbolje prakse
5. Učinak kao dimenzija budžetiranja
6. Objektivne i rigorozne budžetske projekcije
7. Kultura evaluacije, utvrđivanja prioriteta i ostvarivanja vrednosti za novac
 - redovni pregledi potrošnje?
 - JPP u odnosu na tradicionalnu nabavku kapitalnih sredstava
8. Participativan proces formulacije budžeta
 - Veća uključenost parlamenta tokom cele godine?
 - Uloga nezavisnih fiskalnih institucija?
9. Da li se nešto može dodati? - ili oduzeti?



Proces konsultacija

- Prvi nacrt dokumenta izrađen u jesen 2013.
- Predstavljen na regionalnim i tematskim sastancima visokih budžetskih zvaničnika
 - LAC-SBO, MENA-SBO, Učinak i rezultati, Obračunsko budžetiranja
 - OECD-Korea Policy Center (Centar za politike), SEA Regional Network (regionalna mreža)
- Otvorene konsultacije putem sajta OECD-a
 - Odgovori od članica OECD-a i drugih zemalja
 - Odgovori od institucija (SB, MMF, GIFT)
 - Odgovori od pojedinaca



Najvažnije povratne informacije

- Uglavnom veoma pozitivni komentari i pohvale za inicijative
- Oprez - rizik od “preterane preskriptivnosti”
 - Moraju se poštovati nacionalne, kulturne i institucionalne razlike
- **Predloženi su dodatni principi**
 - Izvršenje budžeta
 - Kapitalno budžetiranje
- Uobličavanje nekih od predloženih principa
 - Jasni fiskalni ciljevi + budžetiranje “odozgo na dole”
 - Usklađivanje sa strateškim planovima + srednjoročna dimenzija
- Potrebna su neka razjašnjenja, kvalifikacije
- Usklađivanje sa drugim međunarodnim normama



Revidirani budžetski principi

1. Upravljanje budžetom se vrši u okviru jasnih, kredibilnih i predvidivih ograničenja fiskalne politike.
 - a) Polazna tačka – bez toga će ciljevi svih ostalih javnih politika biti ugroženi
 - b) “Fiskalna pravila” – korisna za neke – za neke nisu neophodna

2. Budžet mora biti pažljivo usklađen sa srednjoročnim strateškim prioritetima vlade.
 - a) “Druga strana novčića” – usklađivanje raspoloživih resursa sa prioritetima i planovima – pristup “odozgo na dole” umesto tradicionalnog pristupa “odozdo na gore”
 - b) Srednjoročni okvir rashoda – važan instrument



Revidirani budžetski principi

3. Okvir za kapitalno budžetiranje treba da bude koncipiran tako da odgovara nacionalnim razvojnim potrebama, na način koji je racionalan i koherentan.
 - a) Utemeljen na proceni ekonomskih kapaciteta koji nedostaju, infrastrukturnih razvojnih potreba i sektorskih/društvenih prioriteta
 - b) Neutralna procena JPP ili tradicionalnog načina nabavke infrastrukture
 - c) Elementi nacionalnog okvira za javne investicije

4. Budžetska dokumenta i podaci moraju biti otvoreni, transparentni i dostupni
 - a) Jasni izveštaji o budžetu koji sadrže činjenice s ciljem da informišu o svim ključnim fazama budžeta
 - b) “pristupačnost” – formati sa otvorenim podacima, budžeti za građane ili skraćene verzije
 - c) Prikupljanje i korišćenje podataka o budžetu predstavlja podršku otvorenoj vladi, doprinosi većem integritetu, boljoj evaluaciji i koordinaciji javnih politika na svim nivoima vlade



Revidirani budžetski principi

5. Debata o izborima u vezi sa budžetom treba da bude inkluzivna, participativna i realna.
 - a) Od “uvida” ka “uključivanju”
 - b) Primarna uloga parlamenta – *ex ante* i *ex post*
 - c) Uloga građana, kao i OCD – doprinos realnoj debati o kompromisima i oportunitetnim troškovima

6. Budžeti treba da odražavaju celovitu, tačnu i pouzdanu sliku javnih finansija.
 - a) Obuhvaćeni svi rashodi i prihodi - “iskrenost”
 - b) Kompletan nacionalni pregled: svi nivoi vlade, celokupan javni sektor
 - c) Kompletno budžetsko računovodstvo: bez obzira da li je na obračunskoj ili gotovinskoj osnovi, mora da obezbedi komplementarne informacije potrebne da se predstavi celovita slika

Revidirani budžetski principi

7. Izvršenje budžeta zahteva aktivno planiranje, upravljanje i praćenje.
 - a) Sprovođenje usvojenih budžeta u potpunosti i odgovorno
 - b) Jasno uređene uloge i zaduženja za izvršenje, plaćanje i računovodstvo
 - c) Jedinstveni fond (trezor) – smanjuje potrebu za sredstvima posebne namene
 - d) Određeni stepen fleksibilnosti u vezi sa virmanisanjem može da podstakne efikasnost i vrednost za uloženi novac

8. Učinak, evaluacija i vrednost za uloženi novac treba da postanu integralni deo budžetskog procesa.
 - a) Informacije o učinku: rutinsko prikazivanje na način koji obaveštava i daje uvid u kontekst - za alokaciju budžetskih sredstava
 - b) Potrebno je da razjasne – a ne da komplikuju i otežavaju – odgovornost i nadzor
 - c) Redovna evaluacija (na osnovu dokaza) i revizija programa
 - d) Prethodna (*Ex ante*) evaluacija suštinski novih predloga za javne politike
 - e) Periodično preispitivanje (pregled) rashoda vlade koji imaju prioritet

Revidirani budžetski principi

9. Dugoročna održivost - neophodno je identifikovati, proceniti i oprezno njome upravljati.
 - a) Promovisati postojanost / otpornost budžetskih planova
 - b) Jasna identifikacija i upravljanje fiskalnim rizicima
 - c) Redovno izveštavanje o dugoročnoj održivosti / među-generacijski izveštaj, sa kratkoročnim i dugoročnim porukama javne politike

10. Potrebno je promovisati integritet i kvalitet budžetskih projekcija, fiskalnih planova i implementacije budžeta kroz strogo osiguranje kvaliteta, uključujući i nezavisnu reviziju
 - a) Kvalitet i integritet budžetskih projekcija i fiskalnih planova
 - b) Uloga međunarodnih finansijskih i drugih institucionalnih mehanizama u obezbeđivanju nepristrasnih ulaznih podataka za budžetiranje
 - c) Interna revizija na nivou svih ministarstava i javnih agencija
 - d) Osnovna uloga državne revizorske institucije, kao čuvara poverenja javnosti: njeni izveštaji treba da budu usklađeni sa budžetskim ciklusom; to može da da poboljša kvalitet opšteg okvira za obezbeđivanje odgovornosti za učinak

Revidirani OECD principi upravljanja budžetom

