

DESET GODINA PREGLEDA (ANALIZE) BUDŽETA U ZEMLJAMA CENTRALNE, ISTOČNE I JUGOISTOČNE EVROPE (CESEE)

V. Bole, M. Gaspari i S. Maver

Sadržaj

- Studija
 - Svrha
 - Ograničenja
 - Mogućnosti za poboljšanja
- Metodologija
 - Transformisanje dokaza
 - Prikazivanje dokaza
- Izveštaji OECD-a
 - Ocene
 - Preporuke
- Nakon izveštaja OECD –anketa
- Ocene i preporuke u odnosu na anketu

Svrha studije

- Pregled izveštaja OECD-a
 - Ocene
 - Preporuke
- Pregled (anketa) najvažnijih reformi u institucijama UJF sprovedenim u periodu nakon izrade OECD izveštaja
- Poređenja
 - Između dokaza (ocene, preporuke, anketa)
 - Između zemalja
 - Između aktivnosti UJF

Ograničenja

- Dug vremenski raspon (2004-2012) u kome su prikupljeni različiti OECD izveštaji
- Stav ispitivača koji vrše pregled (fokus)
- Velike razlike između zemalja u pogledu polazne osnove za razvoj makroekonomskog sistema i sistema UJF
- Drastična promena makroekonomskih uslova posle 2008.
- Nije rađena evaluacija informacija o stvarnom fiskalnom učinku u odnosu na aktivnosti UJF zbog toga što u spisku poslova i zadataka za studiju (ToR) nije postojao takav zahtev

Mogućnosti za poboljšanja

- Da se na osnovu podataka o aktivnostima UJF u zemljama CESEE prikupljenim kroz OECD ankete iz 2007. sinhronizuju podaci za period pre krize
- Da se pripremi detaljna anketa o stanju u 2012 (ili 2013), slično anketi koja se sprovodi u zemljama OECD-a, kako bi se dobile jezgrovite i dubinske informacije o aktivnostima UJF u zemljama CESEE za period posle krize
- Da se na sveobuhvatniji način koriste kontakti sa visokim bužetskim zvaničnicima u zemljama CESEE
- Da se proširi uzorak, uključivanjem zemalja članica OECD-a i drugih zemalja CESEE koje nisu članice OECD-a, s ciljem da se utvrdi na koji način ekonomski razvoj, institucionalna infrastruktura i budžetski procesi utiču na primenu OECD standarda dobre prakse
- Modeliranje povratne sprege između fiskalnog učinka i aktivnosti upravljanja javnim finansijama

Transformisanje dokaza

- Dokaze koji su bili predmet analize čine ocene i preporuke iz izveštaja OECD-a i ankete (ova studija) o dešavanjima nakon izveštaja
- Da bi ocene, preporuke i podaci iz ankete bili jasniji, a samim tim da bi se lakše mogli koristiti za adekvatne statističke analize, vrši se transformacija sve tri vrste dokaza primenom postupka u tri koraka
- U prvom koraku, originalni dokazi se rezimiraju u kratkim izjavama (sažeci)
- U drugom koraku, sažeti dokazi se pojednostavljaju i klasifikuju, prema reprezentativnim aktivnostima UJF, t.j. svode se na ukupno 35–38 stavki
- U trećem koraku, reprezentativne aktivnosti UJF se reorganizuju (jednim delom se objedinjuju) u manji broj aktivnosti UJF (12–15), tako da se za sve tri vrste dokaza može koristiti jedinstvena klasifikacija

Prikazivanje dokaza

- Reprezentativne aktivnosti UJF se grafički predstavljaju brojkama, korišćenjem dendograma (klaster analiza) i dijagrama prostor-vreme (multidimenzionalno skaliranje)
- Koriste se oba tipa dijagrama za utvrđivanje sličnosti i razlika između zemalja u pogledu aktivnosti UJF (institucija)
- Manji broj objedinjenih aktivnosti UJF prikazuje se na radarskim grafikonima koji se koriste za poređenje intenziteta aktivnosti UJF
- U studiji su ovi dijagrami eksplicitno analizirani i objašnjeni

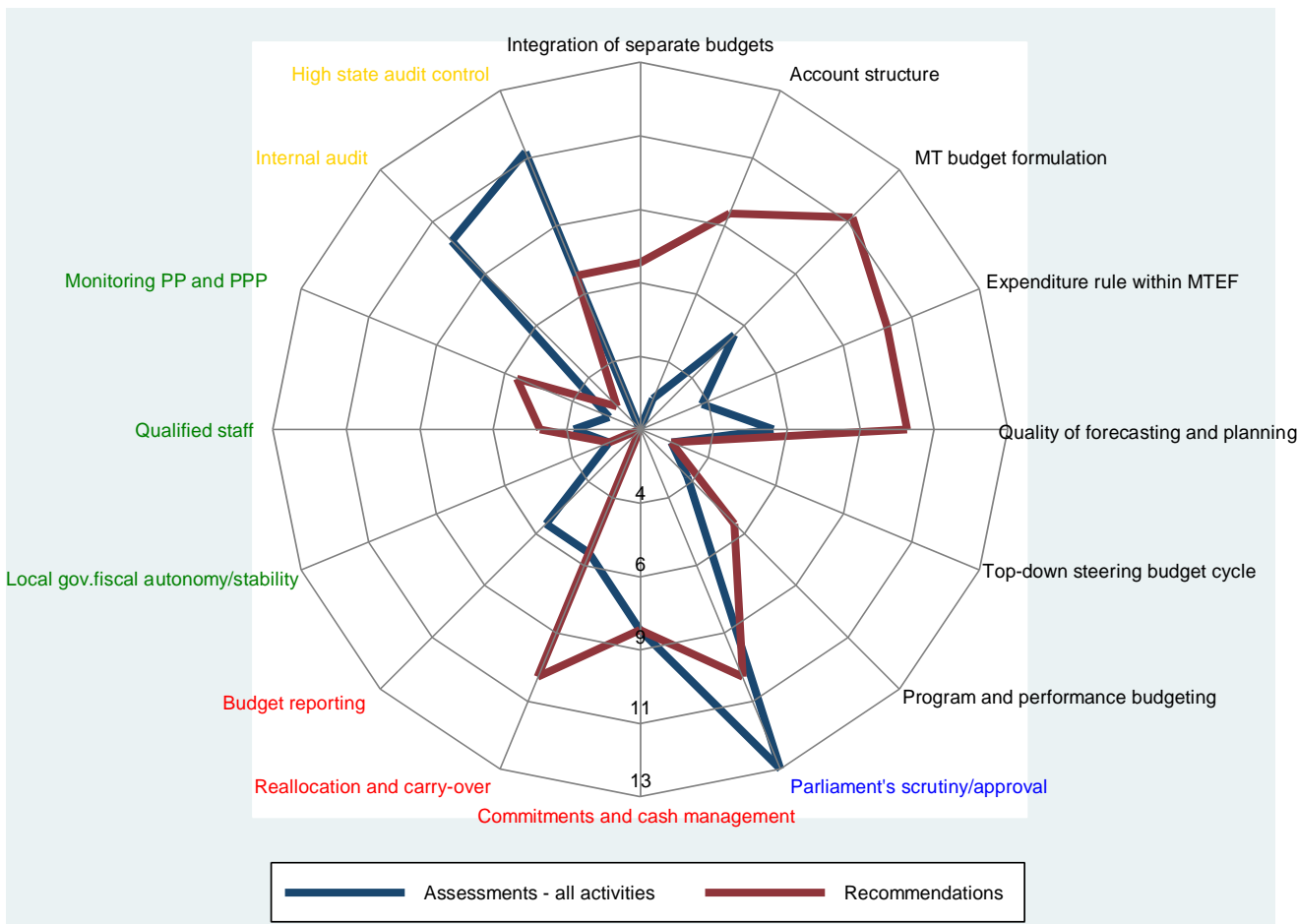
Dendogrami i dijagrami prostor-vreme (multidimenzionalno skaliranje)

- Dendogrami (klaster analiza) se koriste za otkrivanje sličnosti između grupa zemlja u pogledu profila aktivnosti UJF
- Multidimenzionalnim skaliranjem (dijagrami prostor-vreme) dopunjuju se informacije dobijene putem dendograma. Omogućava se vizualizacija profila aktivnosti UJF po zemljama i pravilno statističko testiranje, koje nije sastavni deo studije
- Radarski grafikoni se koriste za upoređivanje strukture aktivnosti UJF u odnosu na njihovu učestalost u zemljama u odnosu na različite vrste dokaza

Ocene i preporuke

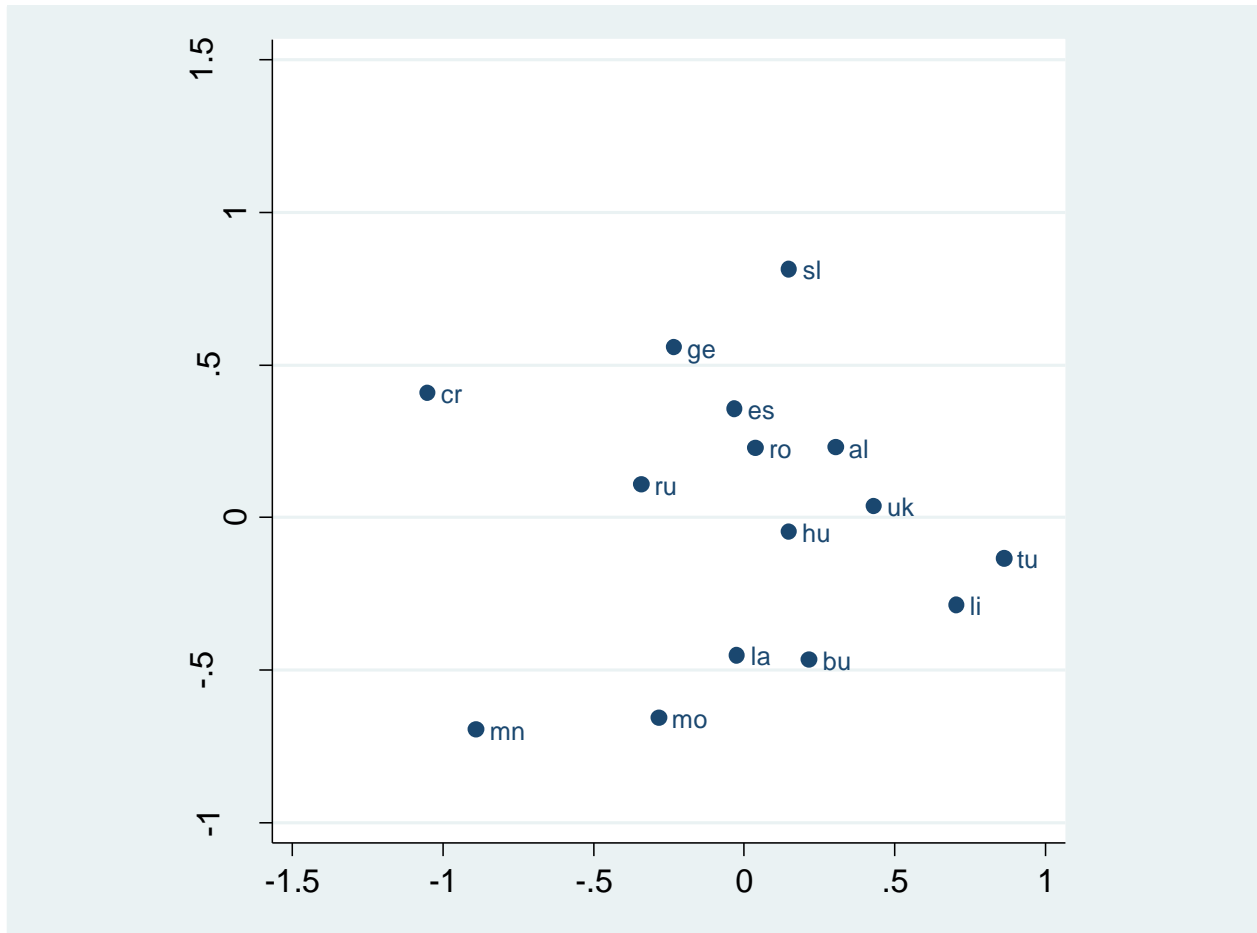
- Prema ocenama, stanje u zemljama se popravija u domenu budžetiranja na nivou opšte vlade; međutim, ovaj napredak je mnogo slabiji u oblastima koje su ključne za OECD standarde najbolje prakse
- Najveće razlike između zemalja su po pitanju realizovanih budžetskih aktivnosti (potpuno realizovane i delimično realizovane aktivnosti), što ukazuje na to da početna posvećenost reformama ne mora nužno značiti da će se one do kraja uspešno realizovati
- Ostvarivanje napretka u izvršenju budžeta, odobravanju od strane parlamenta i aktivnostima revizije, pokazalo se manje komplikovanim i društveno zahtevnim od poboljšanja u pogledu formulisanja budžeta i pripremnih aktivnosti
- Preporuke su uglavnom skoncentrisane na formulisanje budžeta (srednjoročni okviri budžeta, efikasne fiskalne projekcije, fiskalna pravila i budžetiranje odozgo na dole), a mnogo manje na izvršenje budžeta (preusmeravanje i prenošenje stavki, kontrola preuzimanja obaveza i upravljanje gotovinom) i procesi odobravanja od strane parlamenta
- Preporuke za aktivnosti programskog budžetiranja i budžetiranja prema učinku su neznatne

Ocene svih aktivnosti UJF i preporuke



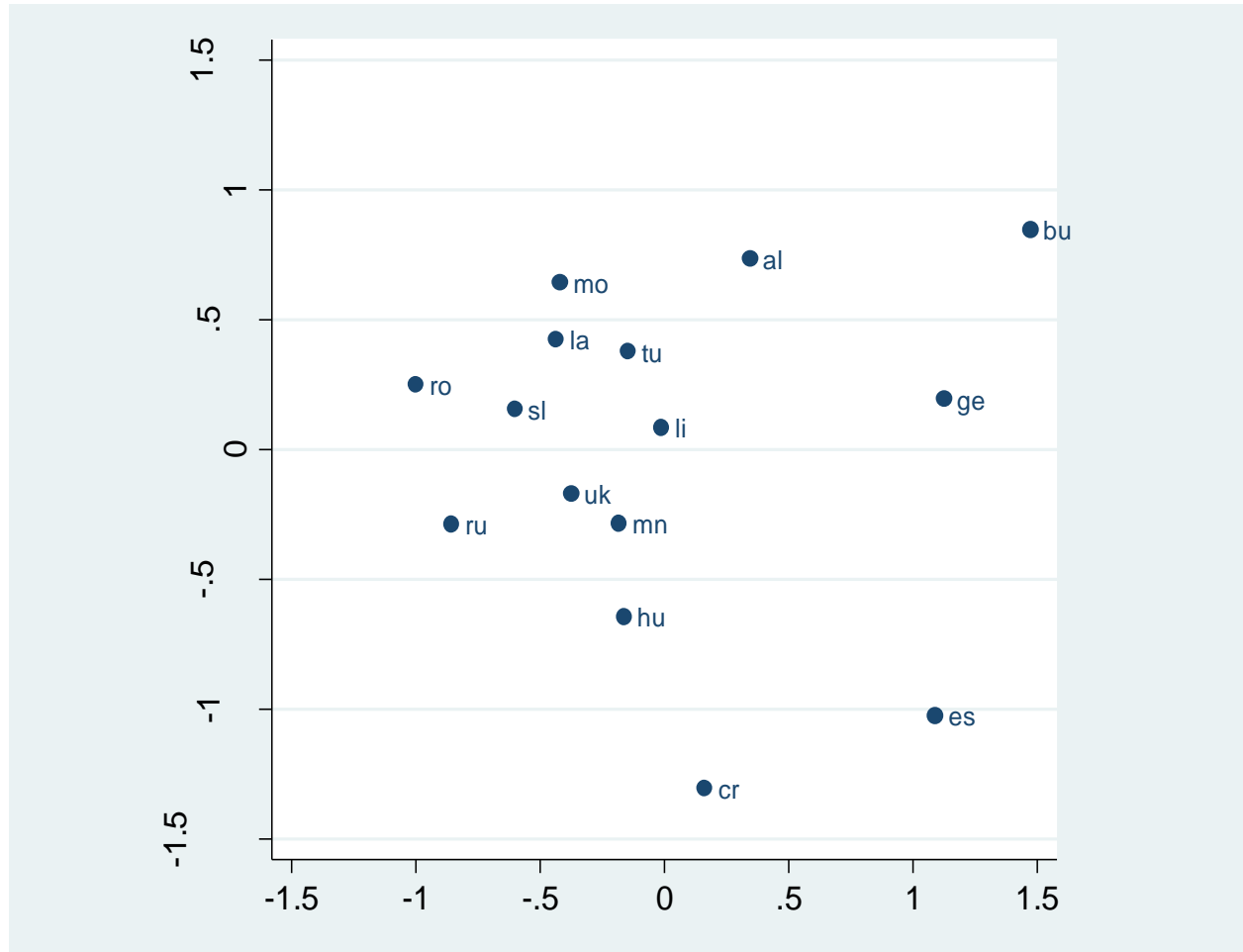
- Izvor: Izveštaji OECD; interni obračuni
- Napomena: Prikazana učestalost; preporuke; ocene realizovanih i delimično realizovanih aktivnosti

Multidimenzionalno skaliranje (dijagram prostor-vreme) - ocena svih aktivnosti UJF



- Izvor: Izveštaji OECD-a; interni obračuni
- Napomena: Multidimenzionalno skaliranje; Jaccar-ov koeficijent sličnosti; nemetrička metoda

Multidimenzionalno skaliranje (dijagram prostor-vreme) – preporuke u vezi sa aktivnostima UJF

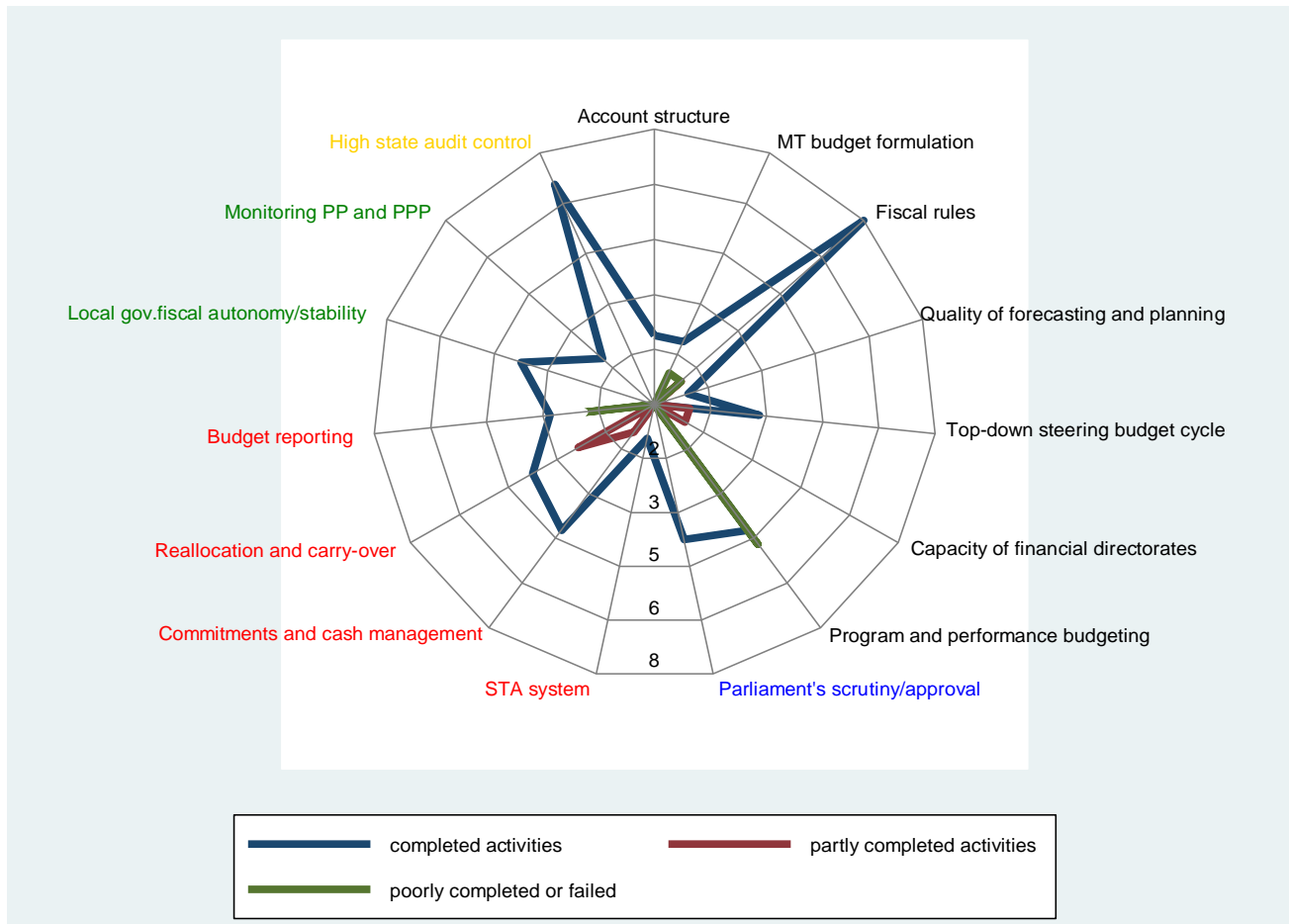


- Izvor: Izveštaji OECD-a; interni obračuni
- Napomena: Multidimenzionalno skaliranje; Jaccar-ov koeficijent sličnosti; nemetrička metoda

Anketa

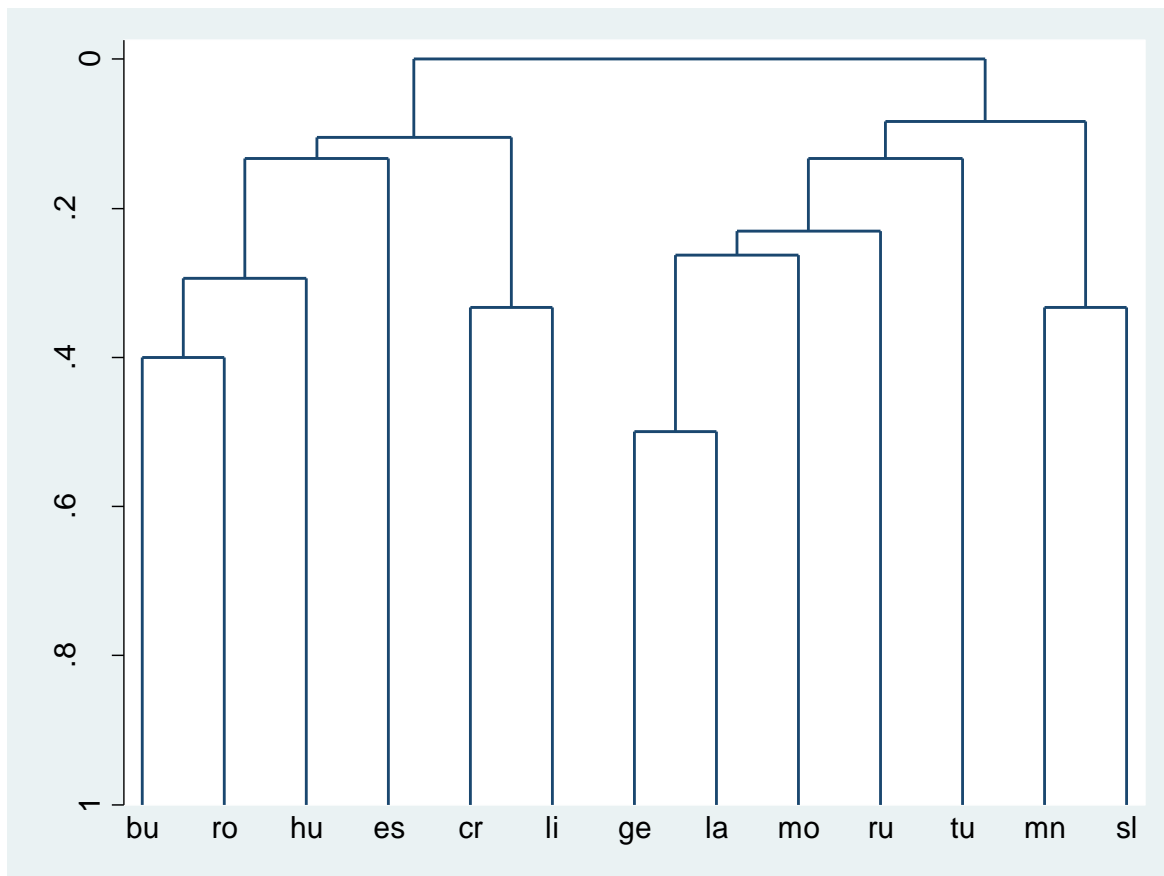
- Nakon pregleda izvršenih od strane OECD-a, ostvarene su najznačajnije promene u domenu primene fiskalnih pravila i postupaka za praćenje odluka eksterne revizije. Značajna poboljšanja s takođe ostvarena u domenu kontrole preuzimanja obaveza i upravljanja gotovinom, preusmeravanja i prenošenja stavki i odobravanja aktivnosti od strane parlamenta
- Reformisanje institucija u pravcu sprovođenja procesa orjentisanih ka programima i učinku je takođe bilo uspešno u nekoliko zemalja CESEE (40%); međutim, u gotovo polovini zemalja ove reforme nisu bile uspešne ili su imale slabe rezultate
- Reforme koje se odnose na ključne aktivnosti (institucije) za održivu fiskalnu konsolidaciju ili održivu fiskalnu konsolidaciju (srednjoročni okvir rashoda, polazne procene i jedinstveni račun trezora) bile su retke ili se ne sprovode sa dovoljno uspeha
- Rezultati ankete pokazuju najnovije trendove u kojima prioritet imaju aktivnosti (institucije) u vezi sa upravljanjem javnim finansijama koje su mogle brže da se pokrenu ili sprovedu, i da su kao takve bile pouzdanije i manje rizične za realizaciju, kao i da se njima moglo lakše ovladati
- Obrazac za uspešnu realizaciju aktivnosti UJF se značajno razlikuje u zemljama CESEE. Gotovo da se ne može uočiti nikakva sličnost u obrascima za aktivnosti UJF u grupama koje su činile više od tri zemlje. Kada su u pitanju neuspešno realizovane aktivnosti UJF, ima nog više sličnosti

Anketa – realizovane aktivnosti; delimično realizovane aktivnosti; neuspešne aktivnosti



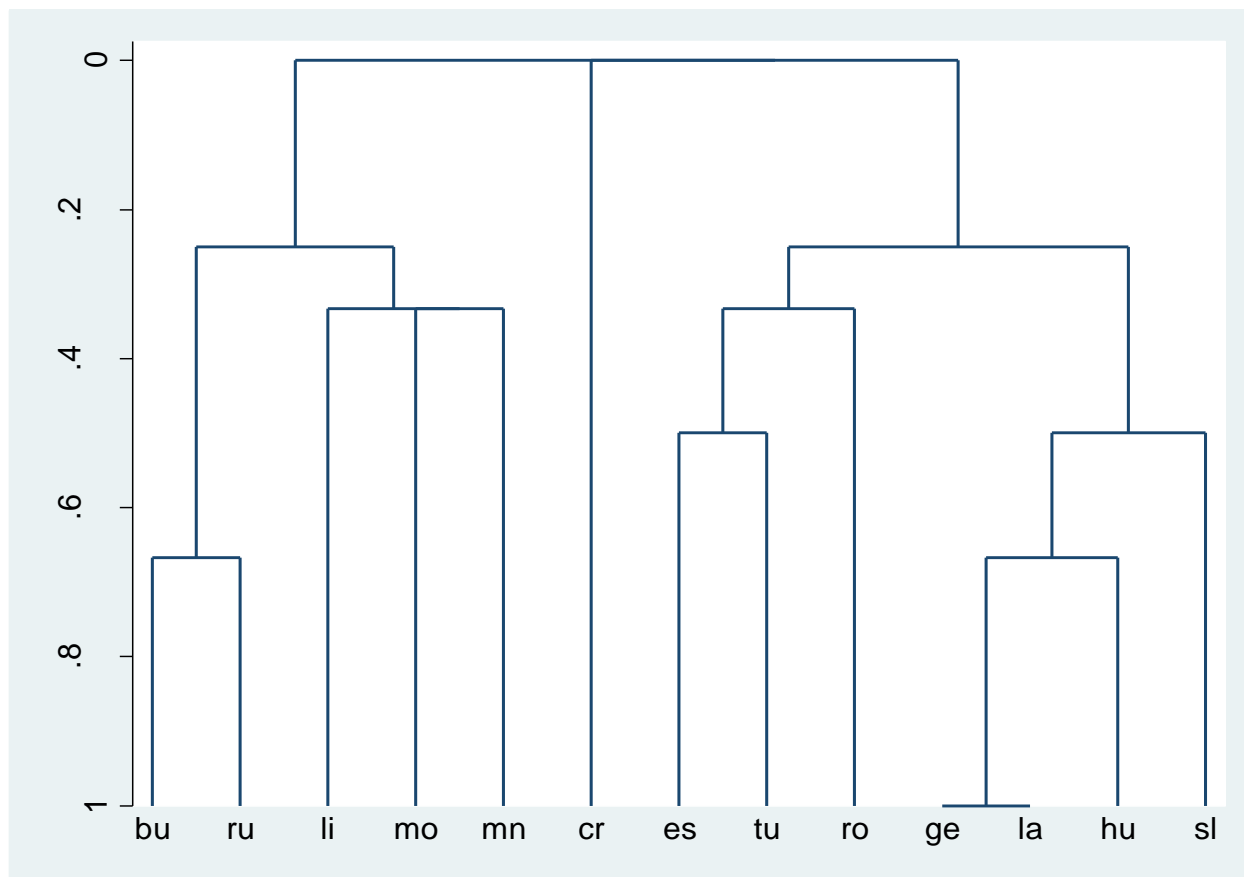
- Izvor: anketa; interni obračuni
- Napomena: Prikazana učestalost; realizovane aktivnosti; delimično realizovane aktivnosti; neuspešne aktivnosti

Anketa – sličnosti profila zemalja u pogledu realizovanih aktivnosti UJF



- Izvor: Anketa, interno obračuni
- Napomena: Klaster analiza; Jaccard-ov koeficijent sličnosti; potpuna veza

Anketa - sličnosti profila zemalja u pogledu neuspešnih aktivnosti UJF

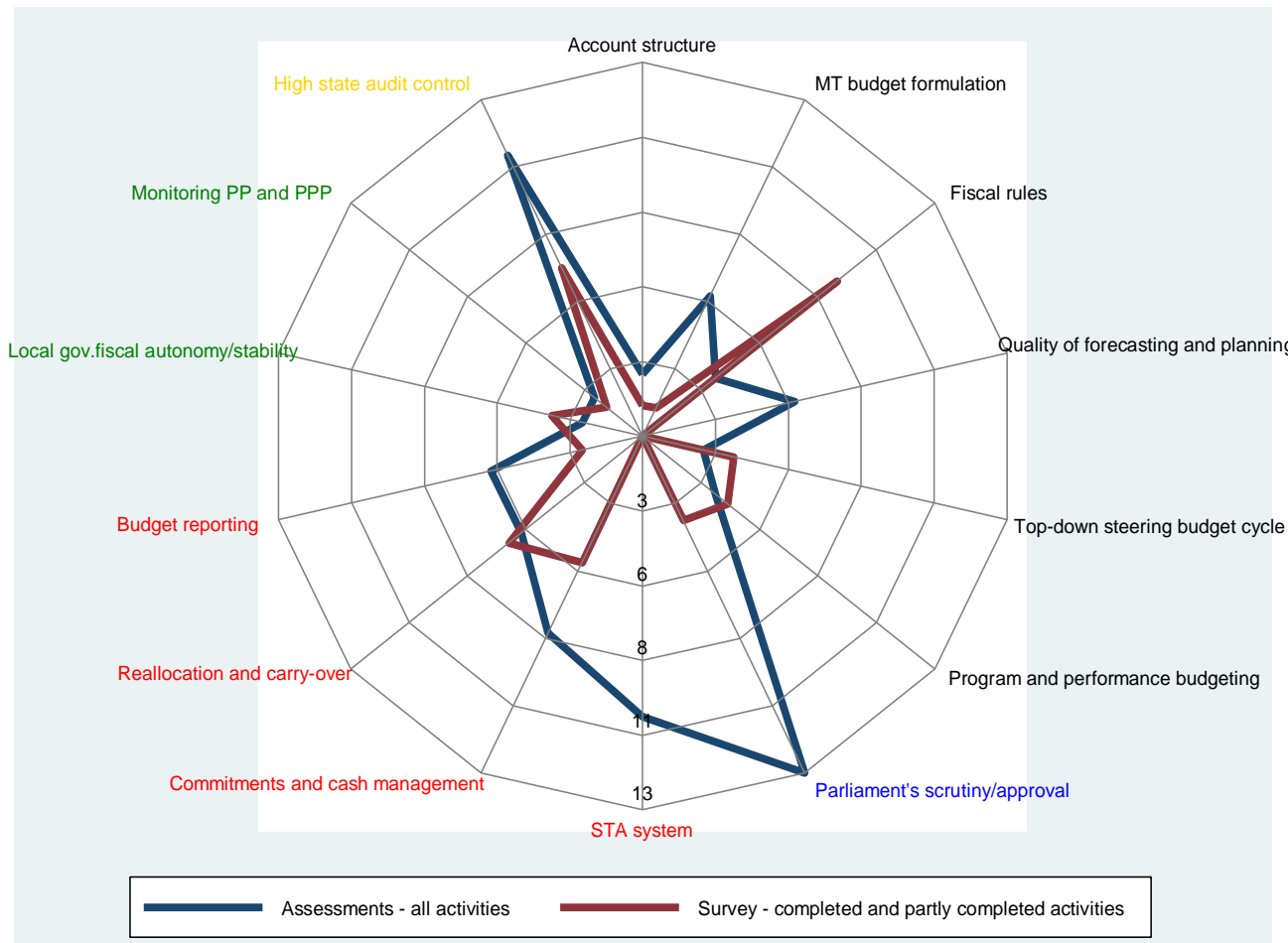


- Izvor: Anketa, interno obračuni
- Napomena: Klaster analiza; Jaccar-ov koeficijent sličnosti; potpuna veza

Ocene i preporuke u odnosu na anketu

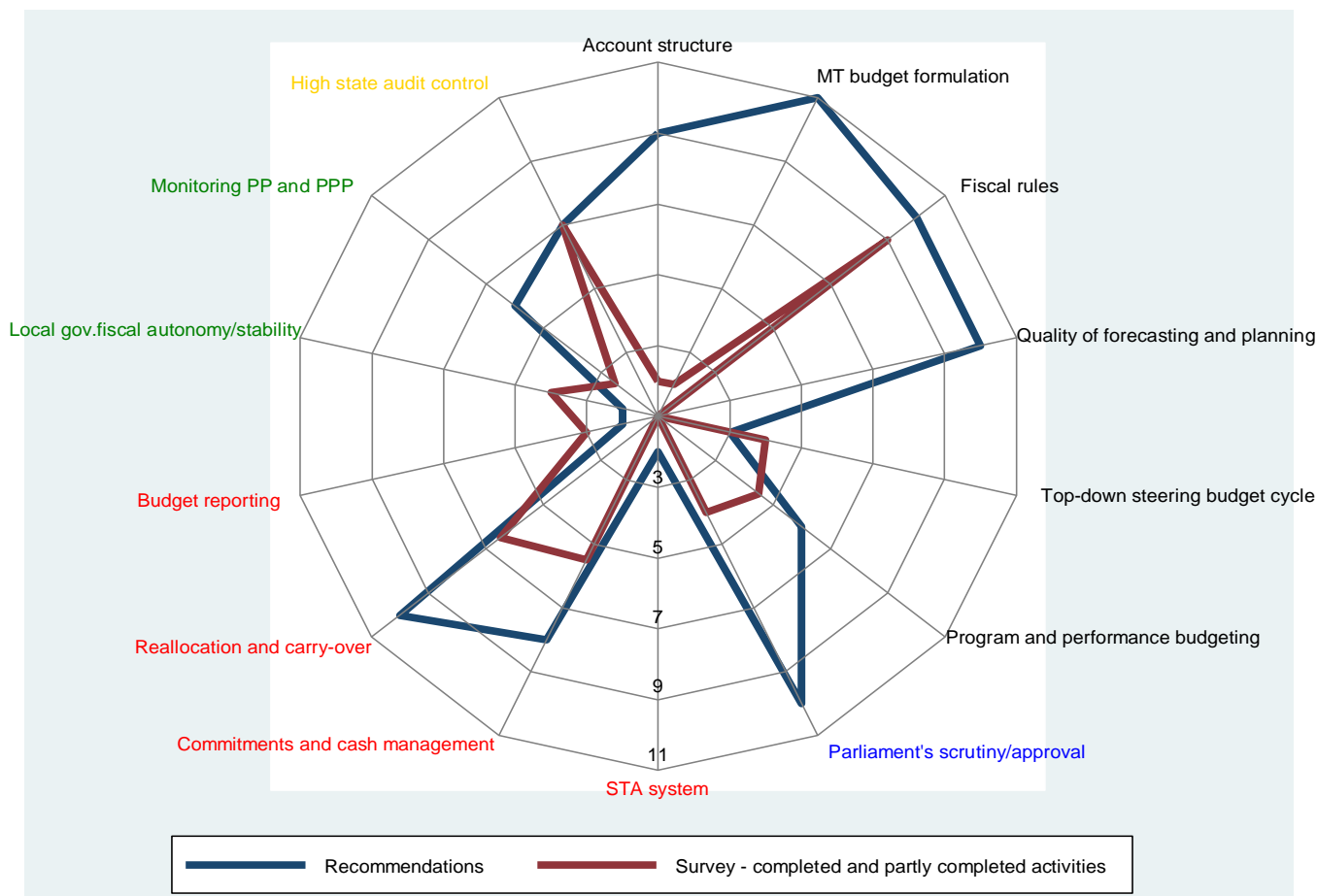
- Aktivnosti koje su pokrenute u oblastima upravljanja javnim finansijama nakon izveštaja OECD-a makar delimično prate preporuke o strukturi aktivnosti koje su sadržane u tim izveštajima. Dve grupe aktivnosti (polazeći od izvršenja budžeta i procesa odobravanja aktivnosti od strane parlamenta) iste su kao i kod preporuka, dok je primena fiskalnih pravila jedina aktivnost iz grupe koja se odnosi na formulaciju budžeta
- U preporukama su navedene institucije od značaja za dugoročni fiskalni učinak (formulisanje srednjoročnog budžeta i kvalitet projekcija i planiranja); međutim, u tom pogledu gotovo da ni jedna preporuka u vezi ovih aktivnosti UJF nije bila uspešno sprovedena
- U vezi sa anketom, intenzitet primene postupaka koji se odnose na procedure za praćenje odluka eksterne revizije relativno je na višem nivou nego u vezi sa preporukama
- Učestalost sprovođenja aktivnosti UJF prema anketi je sličnija kod preporučениh nego kod ocenjenih aktivnosti. Kod preporuka je očigledno uzeto u obzir ne samo ocenjeno stanje već i druga ograničenja koja značajno utiču na vremenski profil sprovođenja za svaku konkretnu aktivnost procesa upravljanja javnim finansijama.

Preporuke i anketa OECD – sve aktivnosti



- Izvor: Anketa; Izveštaji OECD-a; interni obračuni
- Napomena: Prikazana učestalost; preporuke; anketa – sve aktivnosti (realizovane i delimično realizovane)

Preporuke i anketa OECD – sve aktivnosti



- Izvor: Anketa; Izveštaji OECD-a; interni obračuni
- Napomena: Prikazana učestalost; preporuke; anketa – sve aktivnosti (realizovane i delimično realizovane)