



**PLENARNI SASTANAK ZAJEDNICE PRAKSE ZA BUDŽET MREŽE PEMPAL ZA 2015.
GODINU**

FISKALNA KONSOLIDACIJA

11-13. februar 2015. godine, Jerevan, Jermenija

SAŽETAK NAPOMENA, PRIPREMIO ZACHARY MILLS

Izveštač sa sastanka

Opšti komentari

1. Sastanak je bio fokusiran na iskustva, lekcije, alatke i primere zemalja na temu fiskalne konsolidacije. Ova beleška pruža sažetak ključnih pitanja i lekcija o kojima je diskutovano tokom održavanja plenarnog sastanka.¹

Razjašnjenje definicija

2. Ne postoji standardna definicija pojma fiskalne konsolidacije, ali je isti obično interpretiran kao značajno prilagođavanje od najmanje 1% BDP-a na godišnjem nivou. Može uključivati kako rashodne, tako i prihodne mere kako bi se umanjio nivo duga ili deficita, a obično je meren promenama u *ciklično prilagođenom primarnom bilansu prema BDP-u* ili *odnosu duga prema BDP-u*.

3. Pregledi potrošnje je alatka koja je korišćena kako bi se podržao proces fiskalne konsolidacije. Od strane određenog broja učesnika koji nisu prisustvovali prethodnim događajima Zajednice prakse za budžet na kojima je bilo reči o ovoj temi je postojalo nerazumevanje toga šta se podrazumeva pod pregledima potrošnje. Analiza pregleda potrošnje pokriva evaluaciju programa, politika i organizacije iz funkcionalne ili strateške perspektive, te može biti interpretirana kao sveobuhvatna “analiza troškovne-korisnosti” postojećeg rashodnog programa. Iz ovog razloga, pregledi potrošnje su sofisticiraniji od budžetskih prilagođavanja koja se vrše tokom godine i prate određene definisane metodologije koje mogu da budu prilagođene (ad hoc nasuprot sistematskih; sveobuhvatni nasuprot uskih) kako bi se odgovorilo njihovim osnovnim ciljevima, kao i institucionalnim aranžmanima karakterističnim za određenu zemlju.

Važnost dobrih fiskalnih podataka

¹ Prezentacije i ostale informacije su dostupne na <http://www.pempal.org/event/read/130>



4. Kako bi paketi fiskalne konsolidacije bili dizajnirani na odgovarajući način, kod podataka je potrebno imati blagovremenost i kvalitet. Iz ovih razloga, neophodno je imati:

- Tačne višegodišnje fiskalne projekcije kojima se obuhvataju makroekonomske, rashodne i prihodne varijable kojima se prikazuju sezonski i globalni efekti;
- Sveobuhvatno i često izveštavanje u vezi budžetskih izvršenja;
- Analizu održivosti duga.

5. Na sastanku je takođe diskutovano o važnosti postojanja tačnih analiza fiskalnog rizika, kojima se pokrivaju kako eksplicitne, tako i implicitne potencijalne obaveze. Na primer, nepredviđeni fiskalni rizici, posebno u slučaju državnih preduzeća, značajno su doprineli fiskalnoj krizi u Portugalu, a što je tražilo primenu međunarodnog plana spašavanja kako bi ostali solventni.

6. Kako su mere fiskalne konsolidacije često dizajnirane kao reakcija na krizu, takođe je važno imati uspostavljene jedinice koje bi pružile fiskalne i analize socijalnog uticaja mera politika. Ovakva analiza bi mogla da spreči usvajanje kontraproduktivnih mera.

Kontekst je važan

7. Ne postoji univerzalno rešenje za mere fiskalne konsolidacije. Iskustvo je pokazalo da su mere reformi pod uticajem početnih uslova u zemlji, kao i težine fiskalne situacije, uključujući:

- Početne nivoe javnog duga;
- Reakciju tržišta;
- Politički ciklus; i
- Društvene uslove.

8. Ovi kontekstualni faktori će takođe oblikovati izbore u vezi dizajna, kao što je ritam prilagođavanja (unapred sproveden nasuprot izbalansiranog) i opsega prilagođavanja (miksa rashoda i prihoda). Na sastanku se detaljno diskutovalo o argumentima za i protiv različitih izbora u vezi dizajna, a takođe su bila podeljena i iskustva iz zemalja regiona.

Alatke fiskalne konsolidacije

9. Na sastanku je predstavljeno nekoliko alatki koje su bile korišćene radi podržavanja napora fiskalne konsolidacije. Opseg pristupa u vezi pregleda potrošnje je sažet u dole datoj Slici 1. Na sastanku se takođe diskutovalo o tome kako se mogu sprovesti pregledi potrošnje uzimajući u obzir četiri ključna pitanja:



- Upravljanje i organizovanje pregleda potrošnje (ko će sprovesti pregled i koji nivo političke podrške će biti dat);
- Kako postaviti jasne ciljeve i troškovne opcije (smernice u vezi diskrecionih nasuprot nediskrecionih stavki potrošnje, raspoređivanja velikog dela aktivnosti u inicijalnom periodu nasuprot raspoređivanja velikog dela aktivnosti u završnom periodu, kako sprečiti špekulacije i pružanje neodgovarajućih oblika podsticaja, itd.);
- Integrisanje sa godišnjim i srednjoročnim budžetskim okvirima (važno za održivost); i
- Izgradnja i utvrđivanje kulture procene i evaluacije (proces kao deo unapređene rukovodilačke orijentacije zasnovane na rezultatima prema vladi).

Slika 1. Pristupi u sprovođenju pregleda potrošnje

		OPSEG	
		Ciljano	Sveobuhvatno
UČESTALOST	Godišnja	Strateški pregledi: Australija: 2007- Pregledi potrošnje: Holandija 1981- Evaluacije programa: Koreja: 2006-	Budžetiranje sa nultom osnovom: SAD: 1970-te Troškovanje zasnovano na aktivnostima: SAD: 1980-te
	Periodična	Pregledi vrednosti za uloženi novac (različite Nacionalne revizorske ustanove) Pregled potrošnje Velike Britanije (Velika Britanija: na primer, Pregled odbrane, 2011. godine)	Sveobuhvatni pregled potrošnje: Velika Britanija 1997. - Australija 2007. Holandija, 1981., 2009. Pregled programa: Kanada 1994-98. Pregled rashoda: Irska 2011.- Opšti pregled javnih politika: Francuska 2008.

Izvor: Prezentacija sa plenarnog sastanka Zajednice prakse za budžet 2015. godine "Studija slučaja zemalja: Razmišljanje o pregledima potrošnje u novim zemljama članicama Evropske unije: izbori u vezi dizajna", Theo Thomas, glavni ekonomista, Svetska banka

10. Na sastanku je takođe predstavljena prilagođena alatka za projektovanje troškova za lična primanja zaposlenih kojom se može tačno projektovati fiskalni uticaj promena u oblasti primanja u javnom sektoru i politike zapošljavanja. Rast u troškovima za lična primanja zaposlenih je predstavljen kao značajni zamajac ukupnog rasta rashoda. Ova alatka može pomoći vlastima da evaluiraju moguće kompromise između opcija više zarade i višeg nivoa zaposlenosti, a takođe i da projektuju izgled za nastanak dobitnika i gubitnika u reformskom scenariju.



11. Takođe je diskutovano o upotrebi fiskalnih pravila. Ista su se pokazala korisnijim u određenim kontekstima u poređenju sa drugim. O ovoj temi će detaljnije biti diskutovano na narednom plenarnom sastanku Zajednice prakse za budžet.

Faktori uspeha

12. Iz prethodno datih primera velikih fiskalnih prilagođavanja se istaklo nekoliko ključnih faktora uspeha, uključujući:

- *Neprekidno političko vodstvo:* Najviši nivoi vlade se moraju videti kao oni koji podržavaju reforme pomaganjem kod postavljanja vizije, preduzimanja donošenja nepopularnih odluka i prevazilaženja otpora. Ova vrsta podrške se može manifestovati u različitim oblicima kako bi se upravljalo reformskim procesom, kao što je vođenje fiskalnom konsolidacijom od strane vladinog (ili premijerskog) upravnog odbora, a kojim često predsedava ministar finansija.
- *Stratešku i dugoročnu viziju:* Često je potrebno nekoliko godina da bi se implementirale strukturne reforme. Na primer, teže je sprovesti značajne reforme u samo dvanaest meseci u oblasti nivoa zaposlenosti, institucionalnih struktura ili prihodne administracije. Iz ovog razloga je važno da postoji dugoročna vizija toga gde će date reforme odvesti zemlju i koji su neophodni koraci koji se moraju sprovesti u tom procesu.
- *Izgradnju kredibiliteta, rukovođenje očekivanjima:* Prilagođavanja se mogu sprovesti različitim tempom, ali se moraju doživeti kao da imaju uticaj ukoliko se želi održati podrška. Iz ovog razloga, zemlje su uspostavile ciljeve za koje su bile uverene da će biti ispunjeni kako bi umirile javnost i tržišta prezentovanjem sprovođenja plana fiskalne konsolidacije prema utvrđenom rasporedu, te da je isti delotvoran. Međutim, fiskalna konsolidacija po svojoj prirodi implicira smanjenja u rashodima ili povećanja u prihodima, a što će proizvesti otpor kod različitih zainteresovanih strana. Stim u vezi, potrebna je jasna i konzistentna komunikaciona strategija kako bi se izgradila podrška i prevazišao otpor.
- *Izbegavanje iskušenja:* Primeri uspešnog fiskalnog prilagođavanja pokazuju da nema prebacivanja tereta prilagođavanja na privatni sektor (odlaganja plaćanja dobavljača, gomilanje docnji, itd.), ili na lokalne samouprave (nefinansiranje delegiranih aktivnosti). Na sličan način, jedna od najlakših stavki za smanjenje je investicioni budžet, ali odlaganja u održavanju infrastrukture i prolongiranje investicija u kritične infrastrukturne projekte može umanjiti budući potencijal rasta.
- *Informisanje i osnaživanje donosioca odluka u agencijama:* Resorna ministarstva imaju detaljnije znanje o svom poslovanju nego Ministarstvo finansija. Iz tog razloga, u primerima uspešno sprovedenih fiskalnih konsolidacija, Ministarstvo finansija je često osnaživalo resorna ministarstva da, prateći određene parametre, preuzimaju



rukovodeću poziciju kod predlaganja različitih reformskih opcija. Ovaj fleksibilniji pristup dozvoljava vladama da se ponašaju na unapređeno strateški način u definisanju svog paketa fiskalne konsolidacije.

- *Transparentnost fiskalnih podataka:* Kao što je ranije diskutovano, blagovremene fiskalne informacije su kritički važne radi razumevanja ozbiljnosti fiskalne situacije, identifikovanja fiskalnih rizika, kvantifikovanja socijalnog i opšteg uticaja različitih predloga, kao i dizajniranja odgovarajućeg odgovora. Ovakvi podaci mogu pružiti signal ranog upozorenja u slučajevima pogoršavanja fisklane situacije.
- *Srednjoročnu perspektivu, osnaženo projektovanje:* Paket fiskalne konsolidacije je obično kvantifikovan u periodu od nekoliko godina i presudno zavisi od tačnih višegodišnjih fiskalnih projekcija, a koje proističu iz snažnih metoda projektovanja. Ova oblast je u mnogim zemljama često bila identifikovana kao oblast slabosti.
- *Pregled potrošnje za informisanje kod donošenja odluka:* Kao što je ranije diskutovano, pregledi potrošnje i ostale alatke fiskalnog upravljanja su se dokazale kao ključni inputi u paketu fiskalne konsolidacije, te mogu pomoći zemljama da budu selektivnije i više strateški opredeljene u dizajniranju reformskih mera.
- *Prilagođavanja u prihodima, kao i u rashodima:* Uspešni primeri ostalih zemalja su uključivali kako prihodne, tako i rashodne mere u njihovim reformama fiskalne konsolidacije.
- *Reforme koje podstiču konkurentnost i rast:* Zemlje su se odlučile da ciljaju na rashodne uštede u manje prioritetnim oblastima, istovremeno čuvajući potrošnju u oblasti obrazovanja i ostalih oblika radne obuke kako bi promovisale buduću konkurentnost. U isto vreme, pokušale su da izbegnu ili da minimiziraju mere koje su imale negativane socijalne ili neodgovarajuće uticaje na rast.

Budite pripremljeni

13. Svetska finansijska kriza iz 2008/2009. godine je stvorila značajne fiskalne pritiske širom sveta i nastavlja da negativno utiče na privrede u Evrozoni. Ova kriza nije bila predviđena i bila je praćena periodom brze svetske ekspanzije. Kao rezultat istog, zemlje su bile slabo pripremljene da primene mere fiskalne konsolidacije u uslovima promenljivog i brzo pogoršavajućeg fiskalnog okruženja. Iz ovog razloga, važno je uspostaviti sisteme koji prate fiskalne i programske učinke. Letonija, na primer, je bila ozbiljno pogođena krizom, što je kulminiralo u budžetskom deficitu od 18% BDP-a. Međutim, zbog toga što je imala već institucionalizovan sistem upravljanja zasnovan na rezultatima, Letonija je bila u mogućnosti da koristi svoje postojeće informacije o učincima kako bi se brzo kretala ka implementaciji strategije reformi.