

Programsko i budžetiranje prema učinku

Iskustva jugoistočne Evrope: Njihova uloga u procesu fiskalne konsolidacije

Brian Olden
Regionalni savetnik MMF za UJF
PEMPAL sastanak
Bohinj, Slovenija
Mart 2012



Uloga budžetiranja prema učinku u fiskalnoj konsolidaciji



- **Budžetiranje prema učinku – definisano kao procedure koje jačaju veze između sredstava kojima se finansiraju javni subjekti i njihovih rezultata ili ishoda – može imati pozitivan uticaj na fiskalnu konsolidaciju na tri osnovna načina:**
 - Prvo svaka fiskalna konsolidacija potaknuta potrošnjom zahteva teške političke odluke o javnim prioritetima, dok informacija o učinku može pomoći u mobilizaciji neophodne podrške za takve odluke.
 - Drugo, održavanje javne podrške za program konsolidacije takođe zavisi od sposobnosti vlade da označi neprioritetne sektore i zaštiti socijalno osetljive oblasti. Prioritizacija koja se sprovodi od programa do programa—umesto po ekonomskim linijama- ima bolje šanse da to postigne.

Uloga budžetiranja prema učinku u fiskalnoj konsolidaciji



- Konačno, administracija mora da apsorbuje ambiciozne mere konsolidacije bez neprihvatljivih posledica po isporuku javnih usluga.
 - Odgovornost za rezultate, pre nego detaljna struktura potrošnje, omogućava pogoršanje upravljačke fleksibilnosti, olakšavajući prilagođavanje uskim ograničenjima ukupnog budžeta.
 - Evropska komisija je registrovala da je budžetiranje prema učinku povezano sa uspešnošću konsolidacije.
 - Reddick (2003) i Crain i O’Roark (2004) nalaze pozitivan uticaj budžetiranja prema učinku na agregatni fiskalni učinak, kao što su pokazali Robinson i Brumby (2005) uzročnost je nejasna u ovim studijama.
 - Perotti (1998) i Wagschal i Wenzelburger (2008) podvlače značaj zaštite socijalno osetljive potrošnje za održivost poduhvata konsolidacije.
- Ipak, kao što je OECD ukazao 2007, pospešivanje kontrole nad rezultatima nije bilo praćeno delegiranjem upravljačke odgovornosti u svim zemljama.



Zašto je programska klasifikacija važna?

- Obuhvatna programska klasifikacija vladinog sektora, sa jasnim ciljevima i targetima, olakšava diskusiju o tome kako budžet doprinosi ukupnim politikama vlade i uticaju različitih mera konsolidacije.
- Budžeti stoga treba da se klasifikuju, i idealno da se vrši aproprijacija, na programskoj osnovi.
- Pomoću definisanja i sistematskog praćenja niza ciljeva i targeta za svaki veći program potrošnje, u diskusiju se mogu uvesti i nefinansijski efekti predloženih mera konsolidacije.



Zašto je programska klasifikacija važna?

- Prosto generisanje informacije o učinku je retko dovoljno da omogući njen uticaj na odluke o budžetu.
- Ali sistematski pregledi učinka mogu da daju važan doprinos formulaciji dobro usmerenog programa konsolidacije.
- Iako je retko moguće postaviti direktnu vezu između učinka i finansiranja, informacija o učinku treba da uđe u budžetski proces.
- Obuhvatni pregledi koji evaluiraju efektivnost glavnih programa potrošnje vlade mogu pomoći da se dođe do jake baze argumenata za racionalizaciju potrošnje.

Programsko budžetiranje i ukupna snaga fiskalnih institucija u jugoistočnoj Evropi

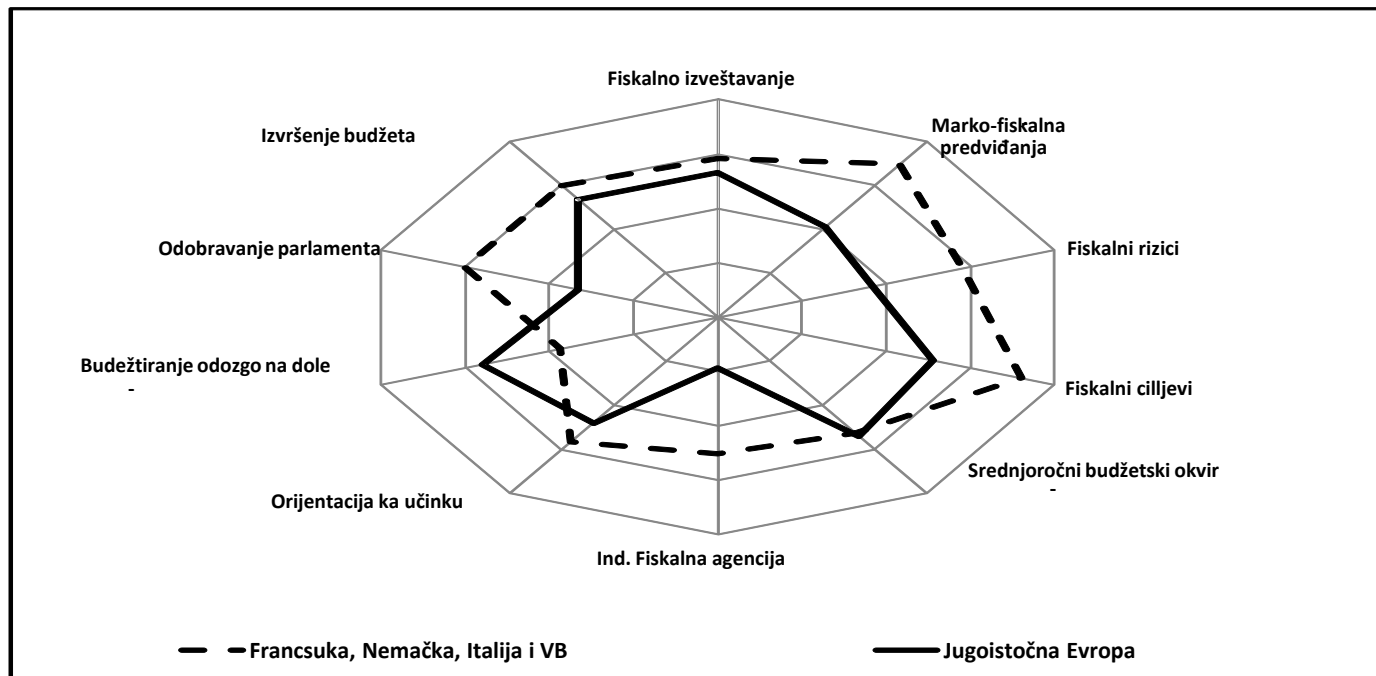


- **Nedavna anketa Ministarstva za fiskalne poslove (2011) ispitala je snagu fiskalnih institucija u JIE. Merene su sledeće budžetske institucije:**
 - **Razumevanje lestvice i obima fiskalnog izazova**
 1. Fiskalno izveštavanje
 2. Makroekonomska i fiskalna predviđanja
 3. Otkrivanje i upravljanje fiskalnim rizikom
 - **Razvoj kredibilne strategije fiskalne konsolidacije**
 4. Srednjoročni fiskalni ciljevi
 5. Srednjoročni budžetski okviri
 6. Nezavisne fiskalne agencije
 7. Orijentacija ka učinku
 - **Sprovođenje strategije konsolidacije**
 8. Budžetiranje odozgo na dole
 9. Parlamenatarno odobravanje budžeta
 10. Izvršenje budžeta

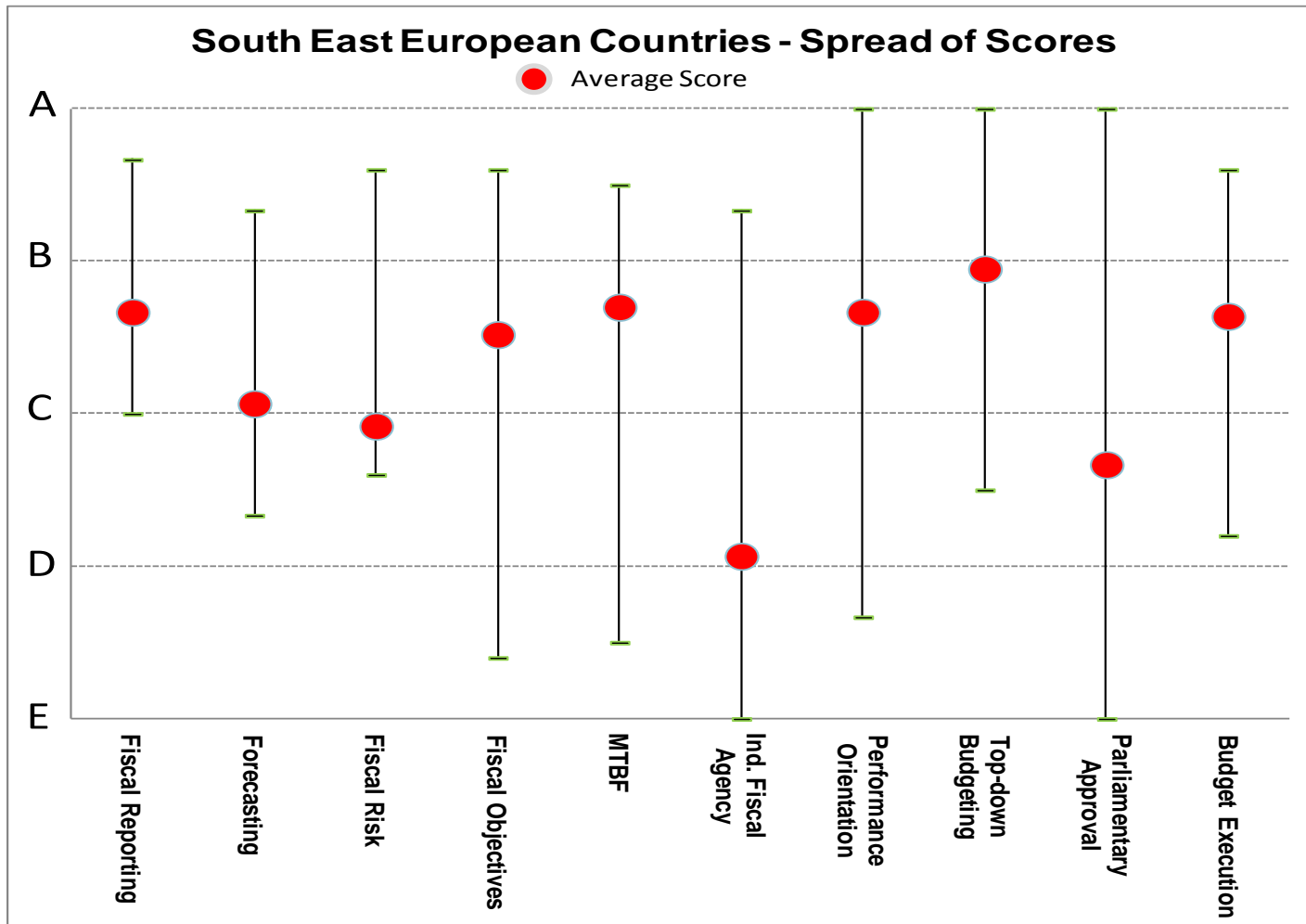
Programsko budžetiranje i ukupna snaga fiskalnih institucija u jugoistočnoj Evropi



- Variranje u institucionalnoj snazi unutra zemalja je bilo veće nego između zemalja.
- Postojanje prostora za unapređenje u svim zemljama.
- Orijehtacija ka učinku izgleda razumno ali izgled ume da prevari



Prosečna snaga fiskalnih institucija u zemljama jugoistočne Evrope



Snaga fiskalnih institucija po zemljama

Budžetske institucije	JIE Pros.	Zemlje jugoistočne Evrope										
		Alb	BiH	Bul	Cro	Kos	Mac	Mol	Mon	Rom	Ser	
A. Razumevanje fiskalnog izazova	C	C	C	C	C	C	C	C	D	D	C	D
1 Fiskalno izveštavanje	C	B	B	C	B	B	C	C	C	C	C	C
2 Makro-fiskalna predviđanja	C	C	D	C	C	C	D	C	C	B	C	C
3 upravljanje fiskalnim rizikom	D	D	C	C	D	D	C	D	D	C	C	D
B. Razvoj plana konsolidacije	C	C	D	C	B	C	D	C	D	C	C	C
4 Srednjoročni fiskalni ciljevi	C	C	E	B	C	B	C	C	D	B	B	B
6 Srednjoročni budžetski okviri	C	B	B	B	B	B	C	B	E	B	C	C
5 Nezavisne fiskalne agencije	E	F	E	F	C	F	F	F	F	C	B	B
7 Orijentacija ka učinku	C	B	D	B	A	C	C	C	C	C	C	E
C. Sprovođenje strategije konsolidacije	C	D	D	C	C	C	C	C	D	B	D	D
8 Budžetiranje odozgo na dole	C	C	B	B	A	C	C	B	D	B	C	C
9 Parlamentarno odobravanje budžeta	D	D	F	C	D	E	B	D	D	A	D	D
10 Izvršenje budžeta	C	C	C	C	C	B	C	B	C	C	C	C
UKUPAN REZULTAT	C	C	D	C	C	C	C	C	D	C	C	C

Kako se onda tu uklapa budžetiranje prema učinku u JIE?



- **Većina zemalja jugoistočne Evrope je uvela neku dimenziju učinka u svoje budžetske procese, ali je samo jedna od 10 anketiranih imala formirane sve institucije potrebne za punu integraciju informacije o učinku u budžetske odluke. Konkretno:**
 - Četiri zemlje (Albanija, Bugarska, Hrvatska, i Kosovo) koriste programe kao pravnu osnovu za aproprijaciju potrošnje, dok ostale zemlje uključuju programsku klasifikaciju potrošnje u svoju budžetsku dokumentaciju;
 - Iako sve osim jedne zemlje (Srbija) fiksiraju ciljeve ili targete učinka za neki deo potrošnje, samo dve zemlje (Hrvatska i Moldavija) redovno sprovode obuhvatne preglede programskog učinka;
 - Samo jedna zemlja (Hrvatska) poseduje obuhvatan sistem programskog budžetiranja koji kombinuje sve gorenavedene elemente.

Budžetiranje prema učinku u JIE

Uloga u poduhvatu konsolidacije



Razvoj plana konsolidacije	JIE Pros.	Zemlje jugoistočne Evrope									
		Alb	BiH	Bul	Cro	Kos	Mac	Mol	Mon	Rom	Ser
4. Srednjoročni fiskalni ciljevi	C	C	E	B	C	B	C	C	D	B	B
a. Ciljevi su precizni i transparentni	B	Fully	Not	Fully	Partly	Fully	Partly	Fully	Partly	Fully	Fully
b. Ciljevi su obuhvatni	B	Fully	Not	Fully	Fully	Fully	Partly	Fully	Partly	Fully	Fully
c. Izveštavanje o učinku prema ciljevima	B	Fully	Partly	Fully	Fully	Fully	Fully	Fully	Partly	Fully	Fully
d. Stalno fiskalno pravilo	D	Partly	Not	Fully	Not	Not	Not	Not	Not	Partly	Partly
e. Nadnac. pravila & metode primjene	C	Not	Not	Not	Fully	Fully	Partly	Not	Partly	Fully	Fully
5. Srednjoročni budžetski okvir	C	B	B	B	B	B	C	B	E	B	C
a. Višegodišnje prognoze potrošnje i prihoda	B	Fully	Fully	Fully	Fully	Fully	Fully	Fully	Partly	Fully	Fully
b. Obavezujući limiti višgod.potrošnje	C	Partly	Partly	Partly	Partly	Partly	Partly	Partly	Not	Fully	Partly
c. Jasna izjava o sektorskim prioritetima	D	Partly	Partly	Partly	Partly	Fully	Partly	Partly	Not	Partly	Not
d. Pokriva veći deo centralne vlade	B	Fully	Fully	Fully	Fully	Fully	Partly	Fully	Not	Fully	Partly
6. Nezavisne fiskalne agencije	E	F	E	F	C	F	F	F	F	C	B
a. Priprema makro i fiskalna predviđanja	B	Not	Partly	Not	Partly	Not	Not	Not	Not	Partly	Partly
b. Ex ante evaluacija fiskalne politike	C	Not	Not	Not	Fully	Not	Not	Not	Not	Fully	Fully
c. Ex post evaluacija fisk. učinka	E	Not	Not	Not	Partly	Not	Not	Not	Not	Partly	Fully
7. Orijentacija ka učinku	C	B	D	B	A	C	C	C	C	C	E
a. Klasifikacija i aproprijacija programa	B	Fully	Partly	Fully	Fully	Fully	Partly	Partly	Partly	Partly	Partly
b. Redovno praćenje ciljeva-targeta	C	Fully	Partly	Fully	Fully	Partly	Partly	Partly	Partly	Partly	Not
c. Redovni pregled potrošnje	C	Partly	Not	Partly	Fully	Partly	Partly	Fully	Partly	Partly	Not

mič

mično

Kako budžetiranje prema učinku doprinosi poduhvatu fiskalne konsolidacije?



- **Da bi efektivno doprinela, informacija o učinku treba da bude efektivnije integrisana u budžetski proces u većini zemalja JIE.**
 - Neke zemlje JIE sada vrše aproprijaciju svojih budžeta na programskoj osnovi.
 - Ključni pokazatelji učinka za glavne programe su razvijeni u većini zemlja, ali se ovi pokazatelji retko koriste za informisanje procesa planiranja budžeta.
 - Par zemalja je sprovelo redovno praćenje i evaluaciju programa da bi obezbedilo da se informacija o učinku programa koristi za poboljšanje alokativne i operative efikasnosti potrošnje.
- **Dalji naponi u ovoj oblasti su suštinski, iako koristi mogu biti vidljive samo na duži rok.**

Jačanje svih fiskalnih institucija kao deo šireg procesa fiskalnog upravljanja



- Unapređenje učinka i kapaciteta programskog budžetiranja nije dovoljno.
- Ostale fiskalne institucije moraju da se razviju kao deo šireg procesa reformi UJF ukoliko se želi postići fiskalna konsolidacija.
 - Poboljšanja u širini, dubini i blagovremenosti fiskalnog izveštavanja i sistematičnija analiza rizika vezanih za fiskalna predviđanja doprinose boljem *razumevanju lestvice i obima fiskalnih izazova*.
 - Višegodišnja makroekonomska i fiskalna predviđanja su norma, ali sa tendencijom ograničavanja na jedan scenario.
 - Iako se fiskalni rizici sve češće otkrivaju, kvantifikacija i kontrola su obično ograničeni na eksplicitne garancije i imaju tendenciju da ignorišu implicitne garancije i potencijalne obaveze.

Jačanje svih fiskalnih institucija kao deo šireg procesa fiskalnog upravljanja



- *Planiranje konsolidacije* treba da bude podržano jasno izraženim fiskalnim ciljevima, obuhvatnijim i obaveznijim srednjoročnim okvirima, većom nezavisnom kontrolom, i *snažnijim fokusom na učinak.*
- Dok većina zemalja jugoistočne Evrope postavlja srednjoročne ciljeve fiskalne politike, oni često nisu formulisani i praćeni na način koji omogućava javnosti da vladu smatra odgovornom za njihovu realizaciju.
- Srednjoročni budžetski okviri su postavljeni gotovo u svim zemljama ali moraju da prošire opseg i nametnu obaveznija ograničenja na buduće budžete.

Jačanje svih fiskalnih institucija kao deo šireg procesa fiskalnog upravljanja



- Nezavisne fiskalne agencije koje pružaju doprinos donošenju fiskalnih odluka ostaju nepoznanica u jugoistočnoj Evropi.
- Iako su sve zemlje jugoistočne Evrope uvele elemente budžetiranja prema učinku, informacija o učinku mora da bude sistematičnije integrisana u procese donošenja budžetskih odluka u većini zemalja.
- Sprovođenje planova konsolidacije će imati koristi od rigoroznijeg pristupa budžetiranju odozgo na dole, snažnijeg parlamentarnog prihvatanja strategija konsolidacije i eksplicitnijih aranžmana za vanredne okolnosti.

Jačanje svih fiskalnih institucija kao deo šireg procesa fiskalnog upravljanja



- Priprema budžeta prati pristup odozgo na dole u većini zemalja JIE do izvesnog stepena, ali rigidnosti budžeta i zaobilaženje budžetskog procesa umanjuju njegov uticaj na uvođenje discipline.
- Parlamentarno vlasništvo nad fiskalnom strategijom vlade je ograničeno tradicionalnim pristupom odozdo na gore, i pristupom od poglavlja do poglavlja prilikom odobravanja budžeta u većini zemalja.
- Iako je kontrola nad izvršavanjem budžeta relativno jaka, upravljanje rezervama za vanredne okolnosti i kontrole višegodišnjih obaveza potrošnje moraju se ojačati da bi planovi konsolidacije ostali na pravom putu.