

Fiskalni rizici, fiskalna održivost i preispitivanje fiskalnih pravila

Godišnji sastanak Visokih budžetskih zvaničnika OECD-a iz zemalja Centralne, Istočne i Jugoistočne
Evrope

3. decembar 2024.



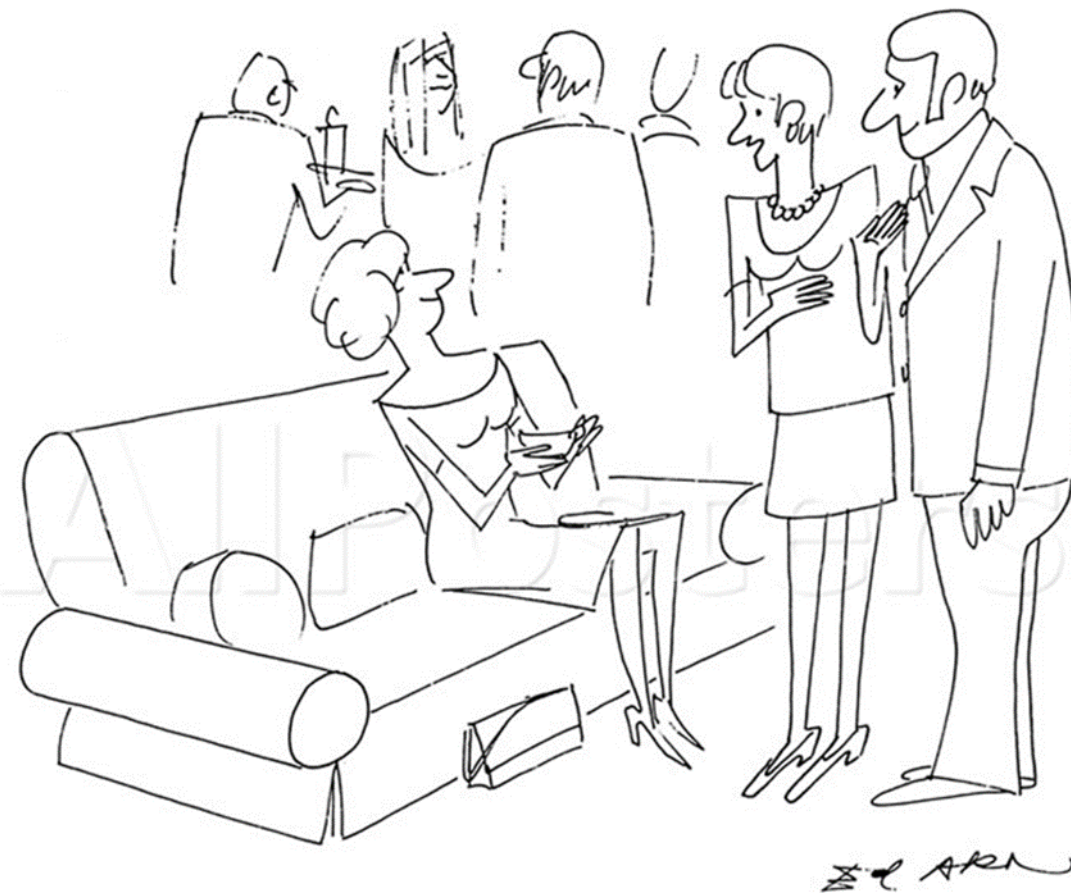


I. Uvod

II. Fiskalni rizici

III. Održivost

IV. Preispitivanje fiskalnih pravila

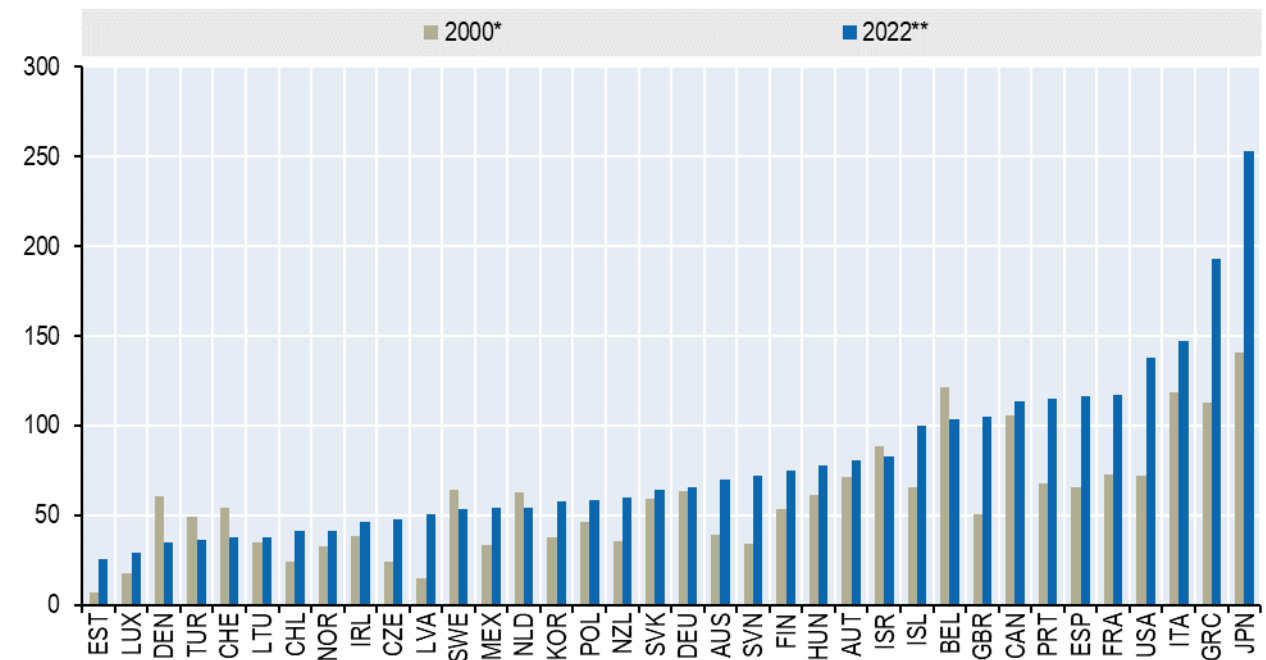


"I'd like you to meet Marty Thorndecker. He's an economist, but he's really very nice."



- U mnogim (ali ne svim) zemljama brza transformacija od komparativne makro stabilnosti i prosperiteta krajem 20. veka do šokova i cikličnosti u 21. veku.
- Uz fiskalno pogoršanje nivoa duga iznad onoga što se do sada smatralo održivim.
- Problemi su uglavnom nastali zbog nepredviđenih ili neočekivanih rizika.
 - Do sada su ekonomije izdržavale ove izazove; međutim, fiskalni uslovi bez presedana izazivaju ozbiljnu zabrinutost.
 - Čini se da se trenutni povišeni nivoi duga uzimaju zdravo za gotovo.
- Da li će se ekonomski i fiskalni rizici u poslednje dve decenije ponoviti u budućnosti? Ako je tako, kakve će biti posledice, s obzirom na nivo e duga koji su već povišeni iznad onoga što se smatralo opreznim pre samo dve decenije?

Bruto dug sektora opšte vlade kao procenat BDP-a, zemlje OECD-a, 2000. u odnosu na 2022.



* = 2000 ili prva dostupna godina, ** = 2022 ili najskorija

Napomena: podaci za Tursku su za 2010. i 2022. godinu. Podaci za Čile, Meksiko i Island su za 2003. i 2022. godinu. Podaci za Koreju su za 2008. i 2022. godinu. Podaci za Novi Zeland su za 2009. i 2022. Podaci za Izrael su za 2001. i 2021. Nisu dostupni podaci za Kolumbiju i Kostariku.

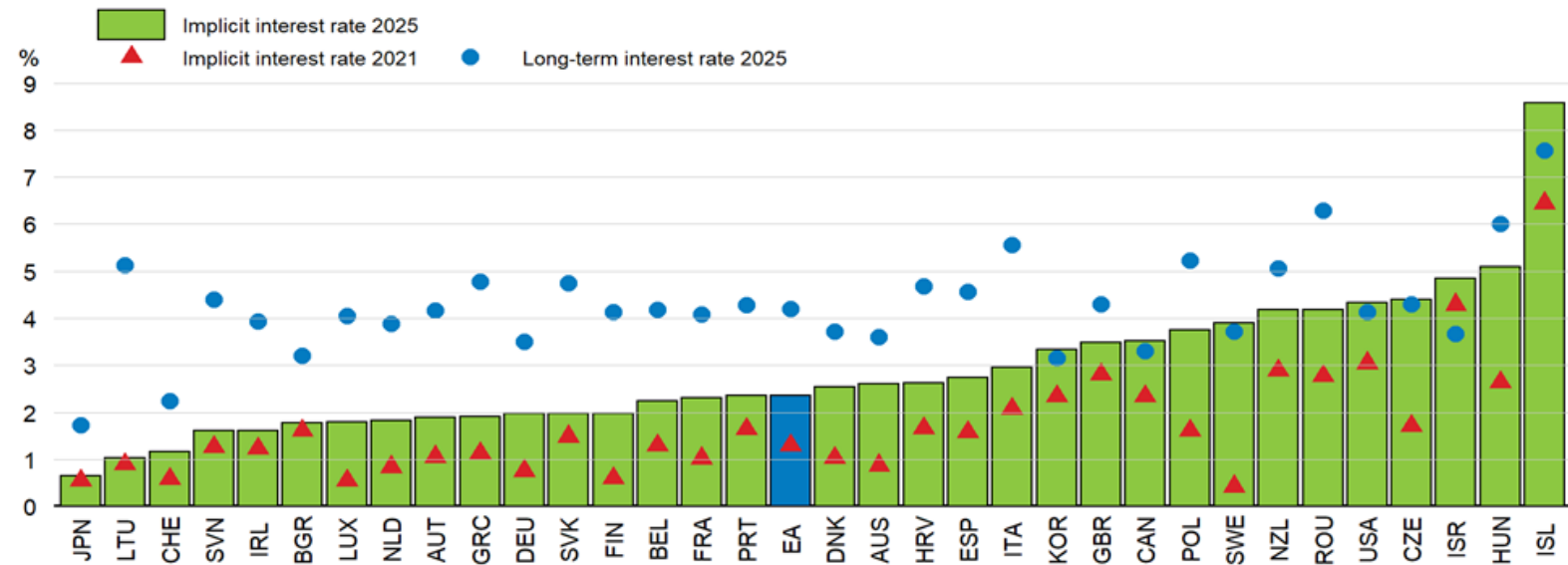
Izvor: [OECD Statistika nacionalnih računa \(2024\)](#)



Sa povišenim nivoima duga dolazi i do veće potrošnje za kamate, bez obzira na povećanje kamatnih stopa.

- Kako zemlje treba da odgovore na povećan dug i rashode?
- Šta treba učiniti da se pripremimo za poznate i nepoznate pretnje?
- Da li treba da preispitamo značenje održivosti u ovom novom kontekstu?
- Kako nam zdrava fiskalna pravila mogu pomoći da se vratimo na održivost i stabilnost?

Kamatne stope na državni dug će dodatno rasti



Napomena: Implicitna kamatna stopa se definiše kao bruto plaćanja kamata opšte vlade u datoj godini podeljena sa bruto finansijskim obavezama opšte vlade na kraju prethodne godine.



Definisanje rizika – Izvori velikih potencijalnih odstupanja u fiskalnim projekcijama

1. Polazne vrednosti u odnosu na rizike

- > Razlikovanje od fiskalnih pritisaka, koji su poznati negativni uticaji na fiskalne projekcije, na primer, starenje stanovništva.
- > Poznati pritisci su uključeni u polazne vrednosti; međutim, čak i polazne stavke mogu izazvati velika odstupanja u prognozi, pa se ne mogu zanemariti.
- > Ključni rizici danas bi uključivali:
 - Klimatske promene
 - Troškove zdravstvene zaštite
 - Rat
- > Drugi rizici možda nisu poznati i očekivani u ovom trenutku (kao što se rat i pandemija nisu očekivali).

2. Analiziranje rizika

- Poboljšanje delotvornosti postojećih praksi:
- > Učiniti ga delom redovnog budžetskog procesa.
 - > Uključiti resorna ministarstva oko koordinacije u budžetu ili ministarstvu finansija.
 - > Zahtevati uključivanje na višem nivou.

3. Upravljanje rizicima

- > Organizovan, regularizovan proces, uz učešće na visokom nivou i podršku.
- > Zahteva prevenciju i ublažavanje.
- > Troškovi upravljanja rizikom mogu biti jednokratni ili trajni.
- > Stres testovi su važan alat, ali se moraju pažljivo koristiti. Troškovi u najgorem slučaju ne smeju se koristiti za preusmeravanje sredstava od suštinskog svakodnevnog rada vlade.
- > Upravljanje rizikom zahteva održivost.

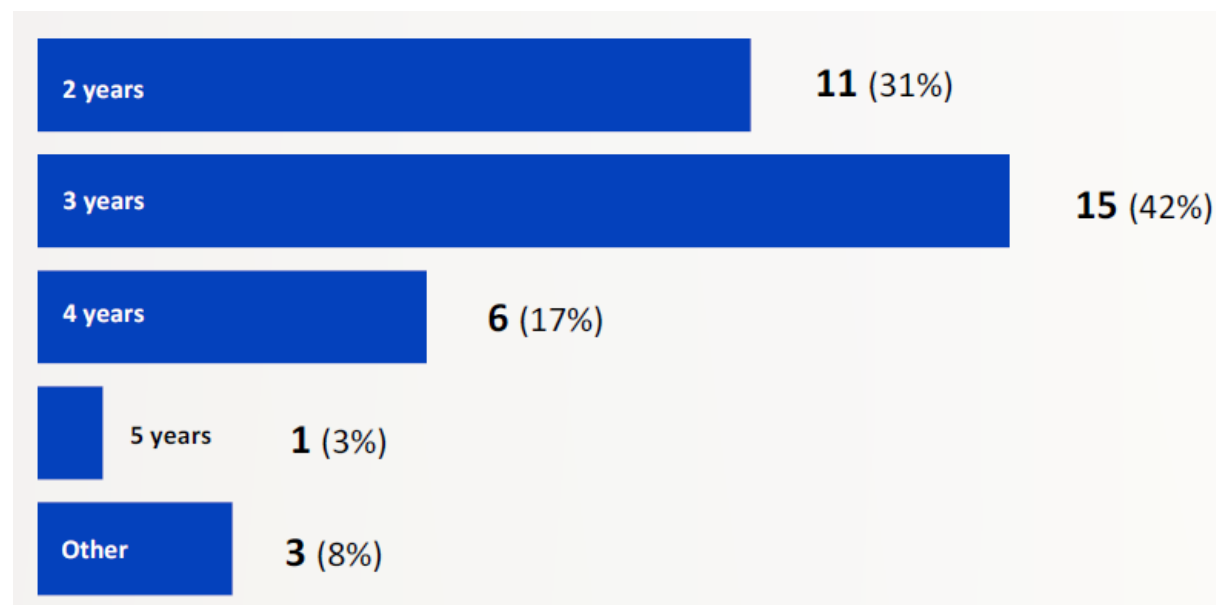


Definisanje održivosti – **Povoljan i dosledan pristup kreditnim tržištima**

Definicija održivosti će se razlikovati od zemlje do zemlje u zavisnosti od veličine, istorije, upravljanja i drugih faktora: Početni uslovi će biti važni.

- Da li će se neke zemlje previše uljuljkati zbog izostanka tržišnih reakcija na nedavni porast duga?
- Ako se održivost definiše kao samo ciljni odnos duga prema BDP-u – da li će se taj cilj uzeti kao gornja granica ili donja granica?
- Da li će cilj postati važan uslov, tako da se svaki povoljan budžetski ishod potroši, a svaki nepovoljan ishod povećava dug?
- I šta bi takva samozadovoljnost implicirala ako bi ekonomsko i fiskalno okruženje i dalje karakterisao rizik?

Sagledavanje održivosti daleko od narednog budžeta:
Višegodišnje polazne vrednosti rashoda u zemljama OECD-a



Napomena: Navedeni period ne uključuje narednu budžetsku godinu.

Izvor: OECD (2023) OECD Anкета viših budžetskih zvaničnika o budžetskim okvirima, rezultati za 36 zemalja, P11.



- > Održivost u vremenima rizika može zahtevati:
 - > Razborite, oprezne ekonomske prognoze
 - > Sredstva za krizne situacije.
- > Svaki takav instrument mora biti pohvaljen u dobrim vremenima, da ne bi postao fond za rasipanje kad god dovodi do povoljnih budžetskih ishoda.
- > Najbolji bi bio stav da cilj za odnos duga prema BDP-u nije neki određeni broj, već stalno opadajući odnos, kako bi se izbeglo neizvesno stanje koje nam je loše služilo.

Vrsta utvrđenih i kvantifikovanih fiskalnih rizika u budžetskoj dokumentaciji ili izveštajima o fiskalnim rizicima u zemljama OECD

	Identifikacija	Kvantifikacija
Rizici garantovanog javnog duga	26	20
Rizici duga	24	17
Rizici neto obaveza penzija	21	15
Rizici finansijskog sektora	19	8
Geopolitički rizici	18	4
Klimatski rizici	18	7
Rizici pandemije	17	10
Rizici državne politike ili programa	16	8
Rizici sudskih sporova	16	10
Rizici državnih preduzeća (DP)	12	6
Rizici od prirodnih nepogoda	11	4
Rizici bilansa stanja	10	6
Rizici javno-privatnih partnerstava (JPP)	10	6
Rizici podnacionalnog nivoa vlasti	10	6

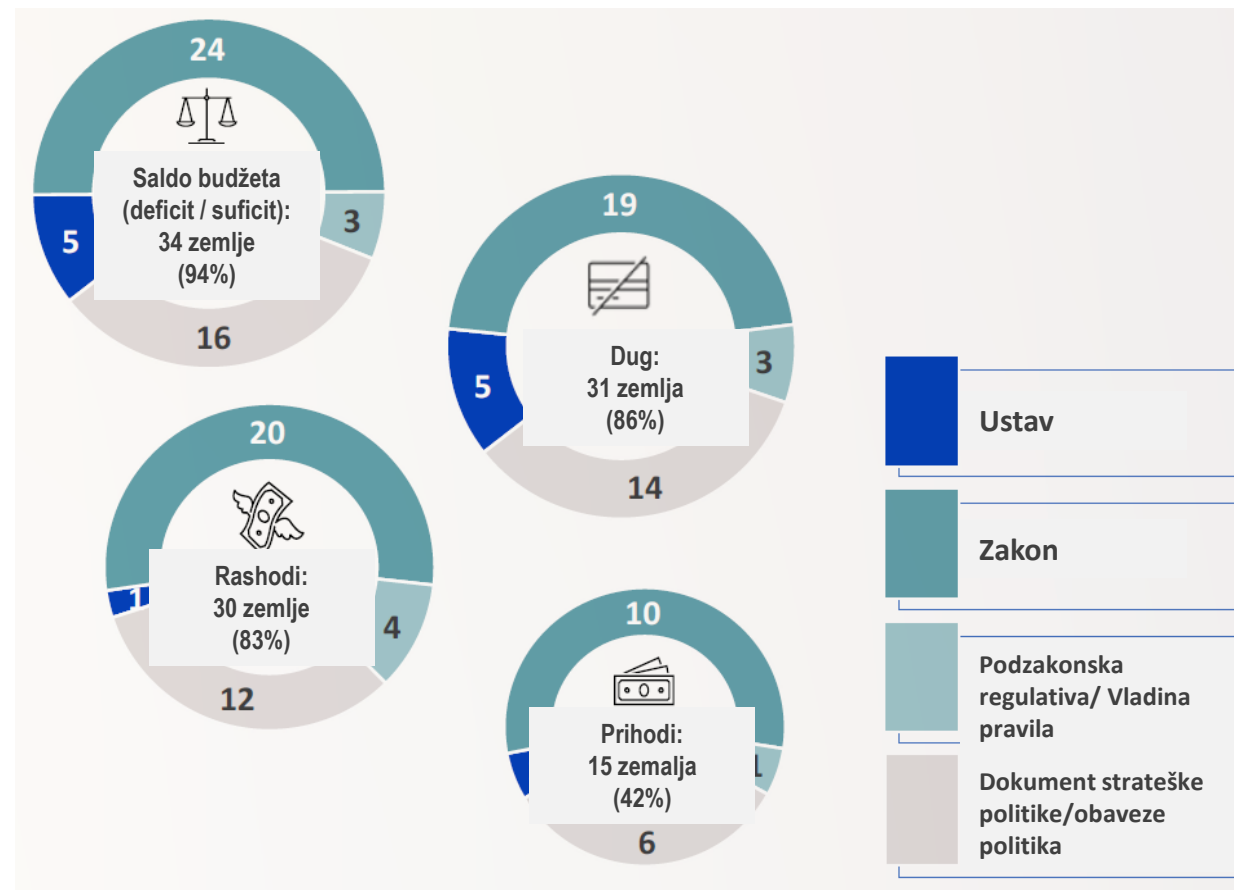
Izvor: OECD (2023) OECD Anкета viših budžetskih zvaničnika o budžetskim okvirima, rezultati za 36 zemalja, P34.



Preispitivanje fiskalnih pravila

- > Fiskalna pravila danas izgledaju odbačeno ili prezreno kao previše složena i retko se poštuju.
- > Sa nivoom duga koji je povećan ekonomskim šokovima, fiskalna pravila se moraju ponovo osmisliti kako bi se smanjila opterećenja duga, a zatim i da bi se ona zadržala u održivijem rasponu.
- > Fiskalna pravila moraju dozvoliti da automatski stabilizatori rade u lošim vremenima, ali ne dozvoljavaju veću potrošnju od projektovane u dobrim vremenima.
- > Pravila o porezima i potrošnji mogu otkriti korake koji pogoršavaju budžet, dok pravila o deficitu mogu pokriti smanjenje poreza ili povećanje potrošnje uz optimistične ekonomske prognoze.

Pravni osnov za nacionalna fiskalna pravila i fiskalne ciljeve u zemljama OECD-a



Izvor: OECD (2023) OECD Anketa viših budžetskih zvaničnika o budžetskim okvirima, rezultati za 36 zemalja, P3.



Preispitivanje fiskalnih pravila

- > Kredibilitet zahteva da budžetska pravila budu realna. Pretpostavljanje nemogućih budućih budžetskih ograničenja samo odlaže teške odluke, sa kamatama.
- > Poslednje dve decenije negativnih rizika i povećanog duga zahtevaju da se ispoštuju srednjoročni zahtevi za budžetiranje i, ako ništa drugo, produže u budućnost.
- > Uočena složenost fiskalnih pravila narušila je poverenje u instrument; ali šire usvajanje najboljih praksi moglo bi povećati i razumevanje i samopouzdanje.
- > Tamo gde je poverenje ugroženo, poboljšanje budžetskih pravila može biti najbolji prvi korak koji zemlje mogu da preduzmu da razbiju začarani krug neuspeha i cinizma.
- > Pored obnovljene odlučnosti da se odnos duga prema BDP-u smanji, budžeti treba da prepoznaju verovatne troškove prevencije i ublažavanja budžetskih rizika.
- > Mora se stvoriti prostor i za privremene i za trajne troškove za transparentan način koji omogućava verifikaciju ograničenja na drugim mestima u budžetu.

Hvala vam