

Skup PEMPAL ZPB 2013.

Studijska poseta na temu pregleda rashoda

**Pozadinske informacije o budžetskoj reformi u
Irskoj**

Tom Ferris

Dablin, 12. novembar 2013.

Neke ključne osobine

Kontekst

- Podsećamo da je Irska ostrvska ekonomija zasnovana na trgovini i 40 godina članica EU
- 167 milijardi € BND (2013); pad 9% (realni) od 2007.

Kriza

- **Spolja**: Značajan uticaj globalne ekonomske krize
- **Unutra**: Pucanje građevinskog „balona“, zbog preterane gradnje
- **“Bail-out”** (izbavljenje polaganjem kaucije): 85 milijardi € (45 milijardi € (EU); 22.5 milijardi € (MMF); 17.5 milijardi € (domaći fondovi)

Slabosti ranijih politika

- Prociklična fiskalna pozicija irske vlade
- „Previše blage“ regulatorne politike
- Članstvo u evrozoni: fiksni devizni kurs/spoljna monetarna politika

Odgovorna javnost

- Smanjenje plata – smanjenje najviših primanja od 12% (najniža primanja oko 4%), 2008-2012
- Društvo je izdržalo 5 godina štednje sa izuzetnom hrabrošću
- 4.59 miliona stanovnika i 13.3% stopa nezaposlenosti

Sadržaj prezentacije

1. Ključni podaci na šest slajdova
2. Pokretači reforme
3. Pregledi i evaluacija
4. Neki zaključci

Fiskalna predviđanja, 2013-2014 (procena), milijarde €

Oblast	Godina 2013	Godina 2014 (procena)
Tekući rashodi	51,195	49,140
Tekući prihodi	40,380	42,020
Bilans tekućeg budžeta	-10,815	-7,120
Bilans kapitalnog budžeta	-475	-2,470
Ukupni bilans Trezora	-11,300	-9,595
Bilans opšte vlade u % BDPa	-7.3%	-4.8%

Promena u rashodima, od 2008. do 2014. (procena), milijarde €

Oblast rashoda

Plate & penzije

Naknada za nezaposlenost

Ostali programi

Bruto tekući rashodi

Bruto kapitalni rashodi

Bruto ukupni rashodi

Godina 2008	Godina 2014 (procena)
19.3	17.4
17.5	19.3
16.6	12.9
53.4	49.6
9.0	3.3
62.4	52.9

Potrošnja po demartmanima/ministarstvima 2013/2014

<u>Sektori (milijarde € i udeo)</u>	Godina 2013. i %	Godina 2014. i %
Socijalna zaštita	20.2 (37.0%)	19.6 (37.1%)
Zdravstvo	14.0 (25.6%)	13.2 (25.0 %)
Obrazovanje	8.9 (16.3%)	8.8 (16.6%)
Pravosuđe	2.2 (4.0%)	2.2 (4.2%)
Saobraćaj, turizam & sport	1.7 (3.1%)	1.6 (3.0%)
Životna sredina & lokalna samouprava	1.2 (2.2%)	0.8 (1.5%)
Poljoprivreda, ribarstvo i prehrana	1.2 (2.2%)	1.2 (2.3%)
Devet sektora manje od 1 milijarde €	5.2 (9.5%)	5.5 (10.4%)
UKUPNO (tekući & kapitalni)	54.6 (100%)	52.9 (100%)

Poreski prihod Trezora, milioni €

Porez	2013	2014
Carine	250	255
Akcize	4720	4815
Porez na kapitalne dobitke	390	400
Porez na kapitalne akvizicije	405	380
Carinske marke	1310	1475
Porez na prihod	15730	17045
Porez na dobit	4355	4380
Porez na dodatu vrednost	10365	10740
Lokalni porezi	300	550
Ukupno	37825	40040

Dug sektora opšte vlade, 2012/2016

Godina	Dug opšte vlade, milijarde €	Udeo duga u BDP-u
2012	192.5	117.4%
2013	205.9	124.1%
2014	204.7	120.0%
2015	209.4	118.4%
2015	211.6	114.6%

Zaposlenost u javnom sektoru, 2012

Oblast	Broj
Organi centralne vlade	36,329
Lokalne vlasti	28.306
Zdravstvene usluge	101,505
Obrazovne usluge	90,702
Snage bezbednosti	9,979
Garda Síochána (Policija)	13,352
Nekomercijalna tela (finansirana od strane države)	10,686
Ukupno	290,859

Reforma javnog sektora

-- **Novembar 2011**: Plan reforme javnog sektora sa 200 aktivnosti u 14 glavnih oblasti (Kancelarija za reforme u Departmanu/Ministarstvu javnih rashoda i reforme)

-- **15. oktobar 2013**: Ministar javnih rashoda i reforme je istakao da se - *“tokom proteklih pet godina, javni sektor smanjio za skoro 10%. Troškovi za plate su smanjeni i više, za nekih 17%...”*

-- **2015**: U skladu sa Planom, planirano smanjenje od 37,500 zaposlenih da bi se do 2015. ostvario cilj od ukupno 282,500 zaposlenih (u odnosu na najvišu vrednost od 320,000 u 2008. godini)

Deo 2. Pokretači reforme

- Ekonomska i fiskalna kriza
- “Bail-out” Program EU/MMF 2010.
- Stroža pravila EU

Pregled budžetskog kalendara

Period pre dana budžeta	Aktivnosti	
Pet meseci	Memorandum o budžetskoj strategiji	
Pet meseci	Ministarstva/departmani pripremaju zahteve	
Četiri meseca	Finansijska procena budžetskih ograničenja	
Četiri meseca	Pregovori ministarstava sa Min. Finansija	
Tri meseca	Pregovori ministarstava sa Min. Finansija se nastavljaju	
Dva meseca	Većina procena rashoda ministarstava dogovorena	
Jedan mesec	„Procene rashoda” dogovorene na Vladi	
Dve nedelje	Podnošenje sažetog pregleda budžeta Evropskoj komisiji	
Tri dana	Bela knjiga o izdatim primicima/prihodima i rashodima	
Dan budžeta	Objavljen pun opseg detaljnog budžeta	
Dan budžeta	Podnošenje ažuriranog Programa stabilnosti za EU	

Ministarstvo javnih rashoda i reforme

- Kodeks javne potrošnje
- Sveobuhvatni pregledi rashoda
- Stalne evaluacije („cost-benefit“ analize i analize vrijednosti za novac)
- Fiksni limiti potrošnje
- Reforma javnog sektora
- Budžetiranje prema učinku
- Javna odgovornost

www.per.gov.ie

“Glupo bi bilo da se ozbiljna kriza ne iskoristi produktivno”.

- Irsko društvo je izdržalo pet godina štednje pokazavši izuzetnu istrajnost
- Brojne mere su preduzete da bi se fiskalna realnost konsolidacije dovela u ravnotežu sa održavanjem društvene kohezije
- Irska je održala Gini koeficijent od 0.31*. Ovaj nivo je u povoljnoj poziciji u odnosu međunarodne kriterijume i pokazuje da su se mere konsolidacije bazirale na platežnoj moći, pri čemu su oni sa najvišim primanjima bili suočeni sa najvećim smanjenjima

*Gini-koeficijent je mera disperzije prihoda na skali od 0 do 100, gde 0 predstavlja maksimalnu jednakost, a 100 predstavlja potpunu nejednakost (tj. slučaj gde je celokupan prihod u rukama jednog čoveka).

11-ta Misija pregleda Programa EU/ MMF, jul 2013.

“Irska je uspešno okončala 11. misiju pregleda Programa EU/MMF. U skladu sa svim prethodnim kvartalnim pregledima, Irska je ispunila svoje obaveze i nastavila sa snažnom implementacijom programa, konstatovala je Trojka.

“Ova misija pregleda...je ponovo obuhvatila detaljnu procenu makroekonomskih izgleda, fiskalne pozicije i napretka načinjenog u restrukturiranju finansijskog sektora i širih strukturnih reformi u skladu sa obavezama utvrđenim za drugi kvartal 2013... Razmatranje i odobrenje MMF u septembru i EU u oktobru.

<http://www.finance.gov.ie/viewdoc.asp?DocID=7747>

Fiskalno savetodavno veće Irske (IFAC) i Zakon o fiskalnoj odgovornosti, 2012/2013.

- **IFAC**, uspostavljen **Zakonom o fiskalnoj odgovornosti 2012.** To je nezavisno statutorno telo čija je svrha da daje nezavisne procene zvaničnih budžetskih projekcija i predloženih ciljeva fiskalne politike.
- **Zakon o fiskalnoj odgovornosti 2012.** je deo šireg plana budžetske reforme, označen u okviru Programa za vladu 2011. i EU/MMF Programa finansijske podrške Irskoj. On takođe uređuje i sprovođenje nacionalnih i fiskalnih pravila EU.
- **Jul 2013**, dalje regulative EU rezultirale su time da je IFAC-u dodeljena uloga nezavisnog tela koje odobrava makroekonomske prognoze koje priprema Ministarstvo finansija, na kojima se zasnivaju budžeti i Programi stabilnosti EU

EUROPSKI SEMESTAR

“Novi režim za EU”

- ❖ Godišnji ciklus koordinacije ekonomske politike za EU28
- ❖ Iniciran 2010; Započet u januaru 2011. sa prvim Godišnjim istraživanjem rasta (AGS)
- ❖ Novi pristup fiskalnom i makroekonomskom nadzoru i novi raspored/rokovi za kreiranje politika
- ❖ Zahtevna koordinacija politika (s dna ka vrhu) radi pokrivanja makroekonomskih neravnoteža i problema finansijskog sektora
- ❖ Unapređena uloga evropskog i nacionalnih parlamenata

**EVROPSKI
SEMESTAR:
Komponente**

**Pakt stabilnosti i rasta
1997**

**EU 27
'Six-Pack'- („Paket 6)
5 regulativa
1 direktiva , Dec. 2011.
Sankcije – samo za
područje euro zone**

**Evrozona
'Two-Pack' („Paket 2)-
2 regulative
Usaglašeno Feb. 2013.**

**„Fiskalni kompakt“,
na snazi od
1. jan 2013**



'SIX PACK' („Paket 6) - 5 regulativa i 1 direktiva – na snazi od 13.dec. 2011.

- ❖ Primenjuje se na **EU28**
- ❖ Reformisan i ojačan Pakt stabilnosti i rasta
- ❖ Ojačana budžetska disciplina i domaći budžetski okviri
- ❖ Uveden **reper rashoda** – ograničena potrošnja
- ❖ Novi mehanizmi za identifikaciju i korigovanje makroekonomskih neravnoteža (MIP) – makroekonomski semafor
- ❖ Kodificira Evropski semestar
- ❖ Sadržan princip „ekonomskog dijaloga“ sa Evropskim parlamentom (EP)
- ❖ EP može da vrši moralno ubeđivanje i poziva institucije na odgovornost

'TWO-PACK' („Paket 2“) Regulatoriva (euro zona)

- ❖ Nacrti dve regulative predloženi od strane Komisije u **novembru 2011.**
- ❖ Primjenjuju se samo na **EU članice koje su u euro zoni** i imaju za cilj da:
 - ❖ Ojačaju postojeće mehanizme nadzora za zemlje članice koje su u opasnosti od finansijske nestabilnosti
 - ❖ Uvedu čvršći monitoring/ocenu budžetskih politika
 - ❖ Uvedu poboljšane Procedure za prekomerni deficit u euro zoni
- ❖ Uvedu zajednički budžetski kalendar – nacrti budžeta koji treba da se dostave Komisiji do **15. oktobra** svake godine.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti (FRA) 2012 & 2013.

FRA nameće vladi dužnost da obezbedi usklađenost sa **budžetskim pravilom** i **pravilom duga**, koji su utvrđeni Zakonom.

Budžetsko pravilo zahteva da budžetska pozicija opšte vlade mora biti:

- U ravnotežili ili suficitu, a to će se zadovoljiti ako je godišnji stuktorni bilans u skladu sa srednjoročnim budžetskim ciljom (MTO); ili
- Ako nije u skladu sa MTO ciljem, ali je na putu prilagođavanja ka poštovanju MTO, onako kako je utvrđen u skladu sa Paktom stabilnosti i rasta.

EU Medium Term Requirements

- Reformisani Pakt stabilnosti i rasta EU (SGP), uključujući i takozvani “six-pack” (paket od šest akata) i “two pack” (paket od dva akta) koji čine regulative i jedna direktiva EU, uveli su značajne promene u način na koji zemlje članice EU upravljaju javnim sredstvima.
- To je dopunjeno Ugovorom of koordinaciji stabilnosti i upravljanju u EMU (“Fiskalni kompakt/sporazum”), koji je u Irskoj ratifikovan na referendumu 2012.godine..
- Ove promene su utemeljene u statutarnom okviru kroz Zakon o fiskalnoj odgovornosti 2012. i Zakon o ministrima i sekretarima (amandman) 2013.godine.

Deo3. Pregled i evaluacija

- Sveobuhvatni pregledi rashoda
- Kodeks javne potrošnje
- Stalne evaluacije („cost-benefit“ analize i analize vrijednosti za novac)
- Budežtiranje prema učinku
- Javna odgovornost

Ministarstvo javnih rashoda i reforme

www.per.gov.ie

Kodeks javne potrošnje

- Skorašnji Kodeks javne potrošnje je okupio na jedno mesto i ažurirao sve smernice, instrukcije i zahteve ostvarivanja vrednosti za uloženi novac u vezi sa javnim rashodima.
- Ministarstva i agencije sada moraju da poštuju ove reformisane standarde kroz aktivnosti procene, implementacije i pregleda, koje su uključene u različite faze životnog ciklusa rashoda - <http://www.per.gov.ie/>

Obuhvatni pregledi rashoda

- Specijalna grupa za broj zaposlenih u javnoj službi i izveštaj o rashodima, jul 2009.
- Infrastrukturna i kapitalna ulaganja 2012-2016: Srednjoročni okvir finansiranja, novembar 2011.
- Sveobuhvatni pregled potrošnje 2012 – 2014, decembar 2011.
- Srednjoročna fiskalna izjava, novembar 2012.

Pregledi politika u odnosu na ostvarenu vrednosti za uloženi novac 2012

1. Ministarstvo poljoprivrede, prehrane i pomorstva – Dobrobit životinja, Šema evidencije i uzgoja govečadi
2. Ministarstvo poljoprivrede, prehrane i pomorstva – Šeme za razgradnju ribarstva 2005-2008
3. Ministarstvo saobraćaja, turizma i sporta – Kancelarija za pomorska istraživanja
4. Ministarstvo životne sredine, zajednica i lokalne vlade – Šema iznajmljivanja smeštaja
5. Ministarstvo životne sredine, zajednica i lokalne vlade – CLAR / RAPID Unapređeni rashodni metod
6. Ministarstvo zdravlja – Usluge za lica sa invaliditetom
7. Ministarstvo odbrane – Rezervne odbrambene snage
8. Kancelarija poverenika za prihod – Program primene pravnih zastupnika (predsedava *Tom Ferris*)

Ministarstvo finansija: Smernice kapitalne procene, februar 2005.*

- Smernice 2005: vršiti Ex-Ante procenu svih kapitalnih projekata
 - Proporcionalno vrednosti projekata
- Smernice 2005. utvđuju sledeće pragove:
 - < €m 0.5: vršiti “jednostavnu procenu”
 - >€m 0.5 < €m 5: vršiti “pojedinačnu procenu”
 - > €m 5 < €m 20: vršiti multikriterijumsku analizu
 - > €20 million: vršiti cost-benefit analize
- Treba uzeti u obzir revizije objavljene u dopisu Ministarstva finansija iz januara 2006.
- Finansirajuća agencija odgovorna za procenu (upotreba “kućne” ili “kupljene/vanjske” expertize)
- Preduslov je dobijanje odborenja od Organa nadležnog za sankcionisanje

* **Web sajt Ministarstva finansija**

Fokusirane procene politika (FPAs)

Fokusirane procene politika (FPAs): Ove nove FPA pružaju sažetiju, fokusiraniju analizu programa javnih rashoda i naročito su korisni u obrađivanju pitanja koja su zajednička za više ministarstava ili kao preliminarne procene koje mogu dovesti do obuhvatnije analize

Potrebna ekspertiza: Za vršenje evaluacija neophodna je ekspertiza. Služba za evaluaciju javne službe osnovana je da bi se unapredili kapaciteti javnog sektora za sprovođenje evaluacija javnih rashoda, vršenje ekonomskih analiza i poboljšanje analitičkih resursa dostupnih u dizajniranju i formulaciji politike

'Irska Stat' je novi *pilot* web sajt za merenje učinka na nivou čitave vlade

<http://per.gov.ie/ireland-stat/>

Stalni pregledi

- **15. oktobar 2013**: Ministar javnih rashoda i reforme, Brendan Howlin, najavio je da će naredni obuhvatni pregled rashoda uskoro početi
- **Aktivnost**: To će biti ispitivanje stavku-po-stavku tekuće potrošnje po svim programima potrošnje i nadovezaće se na iskustva u sprovođenju ranijih pregleda rashoda
- **Korist**: Rad informisanja vladinih odluka o budućim budžetskim pitanjima i omogućavanja vladinih pregleda i rekalkulacije limita ministarske potrošnje u svetlu izmenjenih prioriteta i evaluacija rashoda
- **Kapitalni**: Paralelno sa **tekućim**, istovremeno će se vršiti i pregled srednjoročnog programa kapitalnih investicija

Stalni procesi

- **Izjave o strategiji**: Ministarstva imaju odgovornost da izvršavaju obaveze sadržane u Vladinim programima. Po Zakonu o upravljanju u javnom sektoru iz 1997, svako ministarstvo mora da pripremi i objavi izjavu o strategiji u roku od 6 meseci od imenovanja novog ministra. Ovi izveštaji služe kao okviri aktivnosti za ministarstva
- **Kontrolor & Glavni revizor i Komisija za javne račune** Osnovne aktivnosti Kancelarije kontrolora i glavnog revizora jesu vršenje revizije godišnjih finansijskih izveštaja ministarstava centralne vlade i agencija i pripremanje izveštaja za Parlament o upravljanju javnim poslovima i sredstvima. Element odgovornosti – čiji je cilj da obezbedi garancije da se novcem poreskih obveznika upravlja na odgovarajući način i da su adekvatne informacije na raspoloaganju radi procene učinika – potkrepljuje fokus, vođenje i vršenje posla -
<http://www.audgen.gov.ie>

Funkcija revizije

- **Interna revizija** je nezavisna, objektivna garancija i aktivnost dizajnirana da dodaje vrednost i unapređuje poslovanje ministarstava
- **Ministarstva vlade** moraju imati revizorske odbore, koji vrše reviziju režima korporativnog upravljanja ministarstvima, uključujući okruženje unutrašnje kontrole i upravljanje rizikom; kao i monitoring rada funkcije interne revizije
- **IPA (Dablin)**: Korisne reference na javne revizorske odbore:-
<http://www.ipa.ie/pdf/AuditCommitteesReport.pdf>
- **Kontrolor & Glavni revizor** pruža nezavisne garancije da se javnim novcem upravlja na odgovarajući način i da se on troši sa dobrim učinkom

Budžetiranje prema učinku

- Budžetiranje prema učinku je dizajnirano da ojača fokus na konačne usluge/proizvode koje se pružaju korišćenjem javnih sredstava i da te informacije ugradi u proces donošenja odluka o politikama. Uključivanje informacija o učinku u dokumentaciju Procena rashoda ima nameru da služi kao podrška ispitivanju Procena rashoda od strane Parlamenta (Oireachtas)
- Davanje ključnih relevantnih informacija parlamentarnim odborima o tome koje su usluge kupljene javnim novcem i uticajima ovih usluga na građane Irske i irsko društvo u celini
- Ova informacija doprinesi ex-ante diskusijama odabranih odbora o raspodeli sredstava, kao dela “celogodišnjeg” budžetskog procesa. Razvoj web sajta “Irska Stat” pomoći će u efikasnijem vršenju evaluacija preko jedinstvene platforme - <http://per.gov.ie/ireland-stat/>

Deo 4: Neki zaključci

- Irska je danas uspostavila ključne elemente jednog obuhvatnog sistema koji će omogućiti učinkovito ispitivanje javnih rashoda. Srednjoročni okvir rashoda sada podržava zakonodavstvo i utvrđivaće ukupni kontekst odluka o rashodima.
- Pregledi rashoda su se pokazali kao korisno sredstvo za identifikaciju opcija štednje za Vladu. Oni imaju potencijal da se razvijaju na način koji informiše prioritizaciju rashoda i donošenje odluka za više godina unapred.
- Takođe je bilo i značajnog napretka u postavljanju sistematskog načina prikupljanja i prezentovanja informacije o učinku kako bi SVI bili informisani. Ipak, i dalje je potrebno unapređivati kvalitet i korist ovih informacija
- Veoma je pozitivno što budžetska arhitektura Irske pomera fokus sa budžetskog planiranja vlade na realno dostupna sredstva, udaljavajući se od tradicionalnog pristupa „odozdo na gore“ procesa (gde se ukupni godišnji rashodi vide tek u trenutku kad su svi zahtevi za rashode uzeti u obzir)

Značaj stalne obuke

- U javnom sektoru dostupni su specijalizovani treninzi, ali može se učiniti i više
- Obezbeđuje da su službenici adekvatno obučeni u oblastima kao što su nabavke, upravljanje projektima, procena projekata i analiza politika
- Profesionalni kursevi i obuke se organizuju kroz: -
 - ⑩ Master iz analize politike
 - ⑩ Višu diplomu iz analize politike

Mnogo je urađeno – ima još da se radi

- Irska vlada je preduzela značajne korake u protekloj godini da uvede paket reformi u nacionalnu budžetsku arhitekturu Irske
- Reformske mere uzimaju korena i pružaju neophodne informacije za pripremu i utvrđivanje Procena rashoda za naredne godine
- Ipak, zadatak budžetske reforme još nije završen. Promene koje su unete su transformacione prirode i moraju da se u potpunosti ugrade u kulturu i procese različitih institucija
- Nadalje, paket reformi ekonomskog upravljanja i procedura uveden na nivou EU ima implikacije i na budžetsku arhitekturu Irske