

Institucije za finansijsko praćenje u javnom sektoru Francuske

Direkcija za budžet u Francuskoj

Utorak, 4. septembar 2012. godine



Sadržaj



- Kratak pregled javnih finansija u Francuskoj
 - 1.1 Organizaciona struktura Ministarstva finansija u Francuskoj
 - 1.2 Sistem javnih finansija u Francuskoj

- Budžetska procedura u Francuskoj
 - 2.1 Ustavna reforma od 2008. godine i glasanje o prvom višegodišnjem budžetu
 - 2.2 Progresivna implementacija fiskalnih pravila

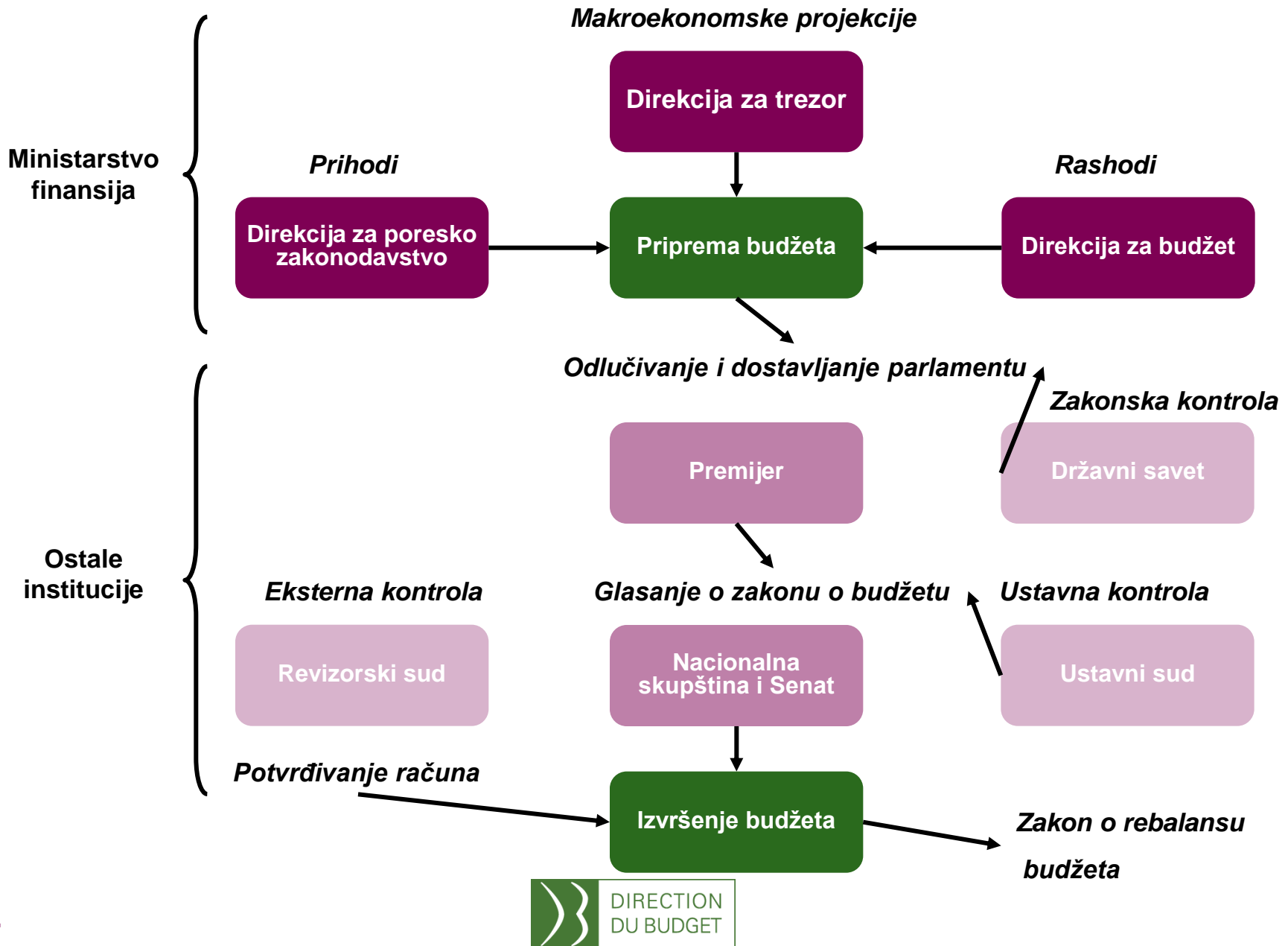
- Potreba za narednim koracima

Kratak pregled javnih finansija u Francuskoj



1.1 Organizaciona struktura Ministarstva finansija u Francuskoj

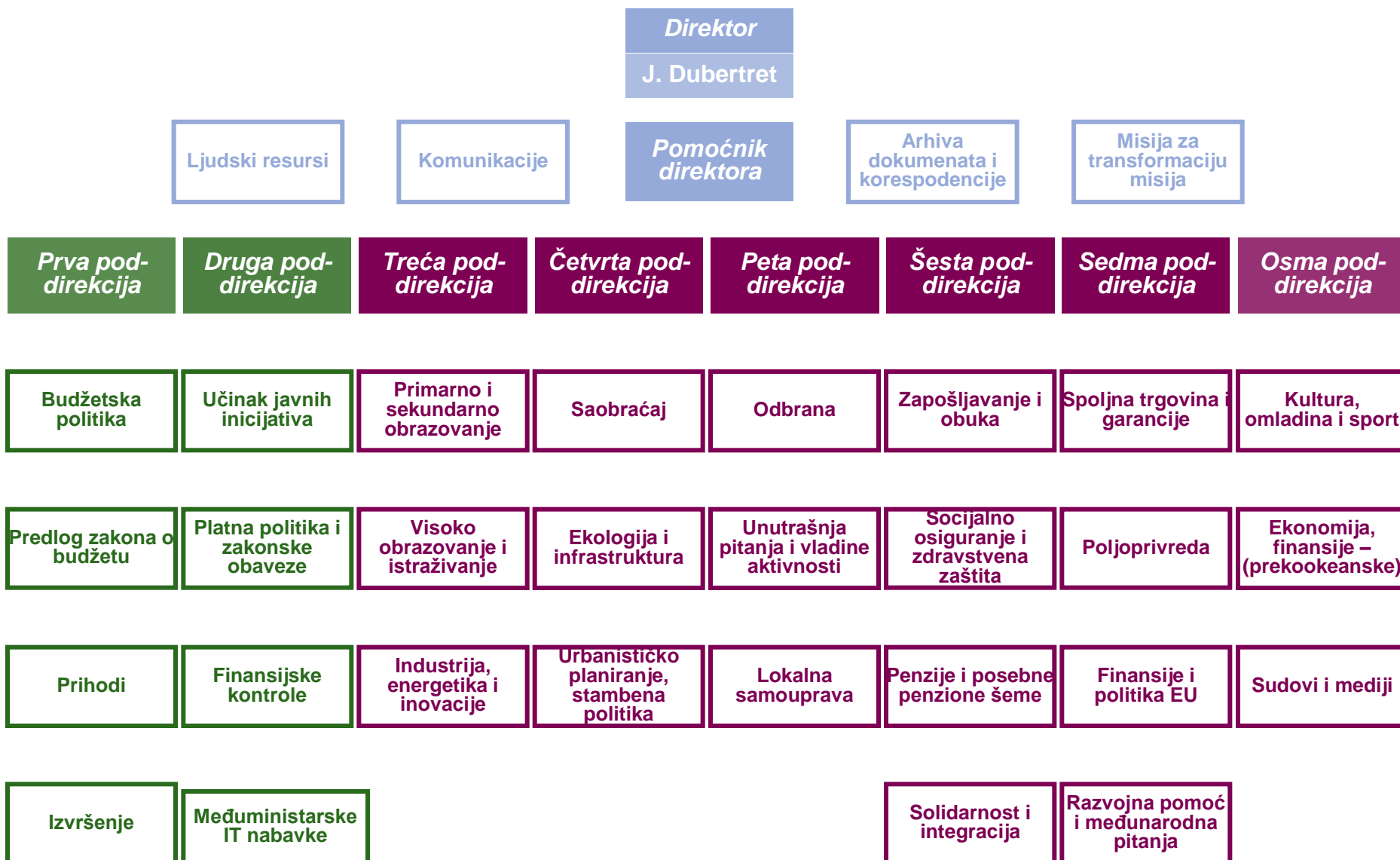
Deo Ministarstva finansija nadležan za pripremu i upravljanje budžetom



Najvažniji učesnici budžetskog procesa

- **Premijer** (budžetske smernice, budžetsko pismo o maksimalnim ograničenjima, konačna odluka o budžetu)
- **Ministar zadužen za budžet**: donosi predlog zakona o budžetu (član 38 LOLF-a: “U okviru nadležnosti premijera, ministar finansija priprema predloge zakona o budžetu, o kojima nakon toga raspravlja Savet ministara”)
- **Resorna ministastva**: finansijska odeljenja i rukovodioci programa upućuju zahteve za svoje programe i predlažu ciljeve, ali retko kada predlažu uštede; prilažu detaljno obrazloženje za sve svoje budžetske zahteve (plavi dodatak predloga zakona o budžetu)
- **Direkcija za budžet** je glavni koordinator koji vrši nadgledanje procesa. Diekcija priprema opcije budžetskih alokacija za ministarstva

Organizaciona šema Direkcije za budžet



■ Naše ključne funkcije vezane za budžetiranje

- **Priprema predlogu zakona o budžetu i** dodatka zakonu (srednjoročno planiranje, strukturne uštede, organizovanje i realizovanje konferencija o budžetu, priprema pisama o budžetskim ograničenjima, izrada budžetskih dokumenata)
- **Strateško planiranje javnih finansija za nadležne organe EU** (Pakt za rast i stabilnost)
- **Priprema i praćenje parlamentarnih debata o budžetu** (prvi i drugi deo)
- **Praćenje i izvršenje; projekcije izvršenja** (stvaranje uslova za primenu korektivnih mera u skladu sa pravilima SGP)
- **Finansijska kontrola** na centralnom i drugim nivoima

■ Budžetske reforme su nam donele još nekoliko proširenih funkcija

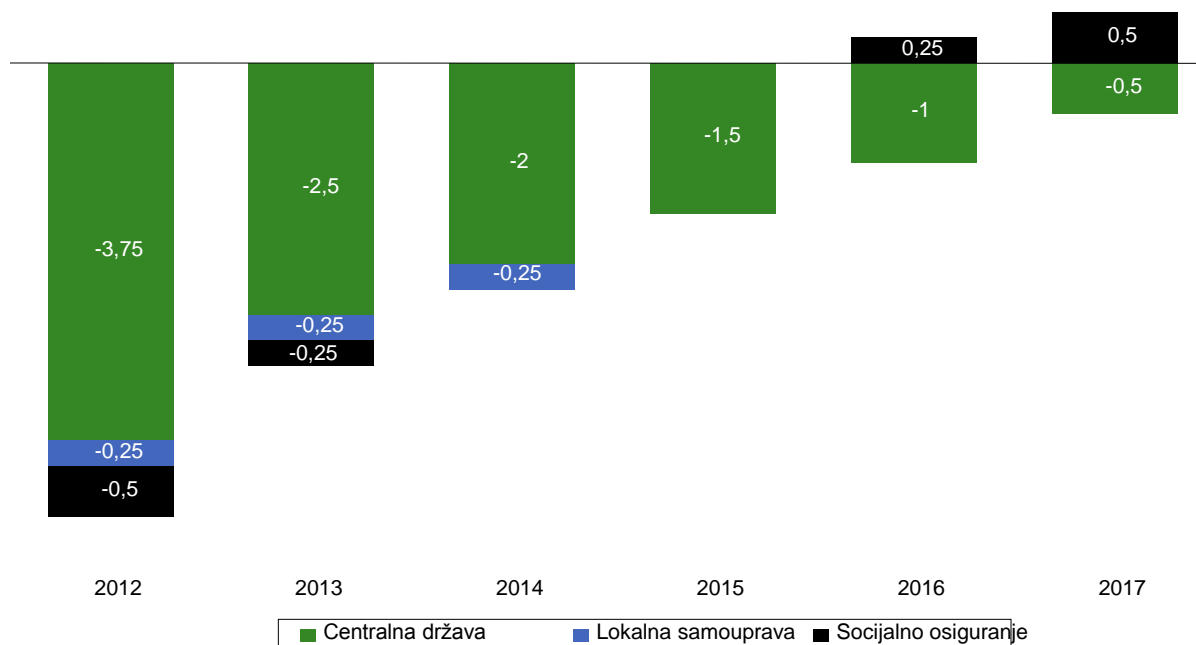
- **Učinkak:** organizovanje sastanaka o «učinku»; praćenje izvršenja godišnjih planova i izveštaja o učinku
- **Gubici po osnovu smanjivanja poreza:** ovi troškovi programa se moraju uzeti u obzir u budžetskom procesu
- **Finansijska strategija:** stručnost za sve javne politike, predlozi za uštede, prisustvovanje sastancima vlade u vezi finansijskih pitanja, nadzor nad nacionalnim javnim institucijama (u saradnji sa Direkcijom za trezor javnih preduzeća), pregled propisa i zakona sa potencijanim uticajem na budžet, predlozi planova za smanjivanje cena i predlozi za reforme

1.2 Struktura javnih finansija u Francuskoj

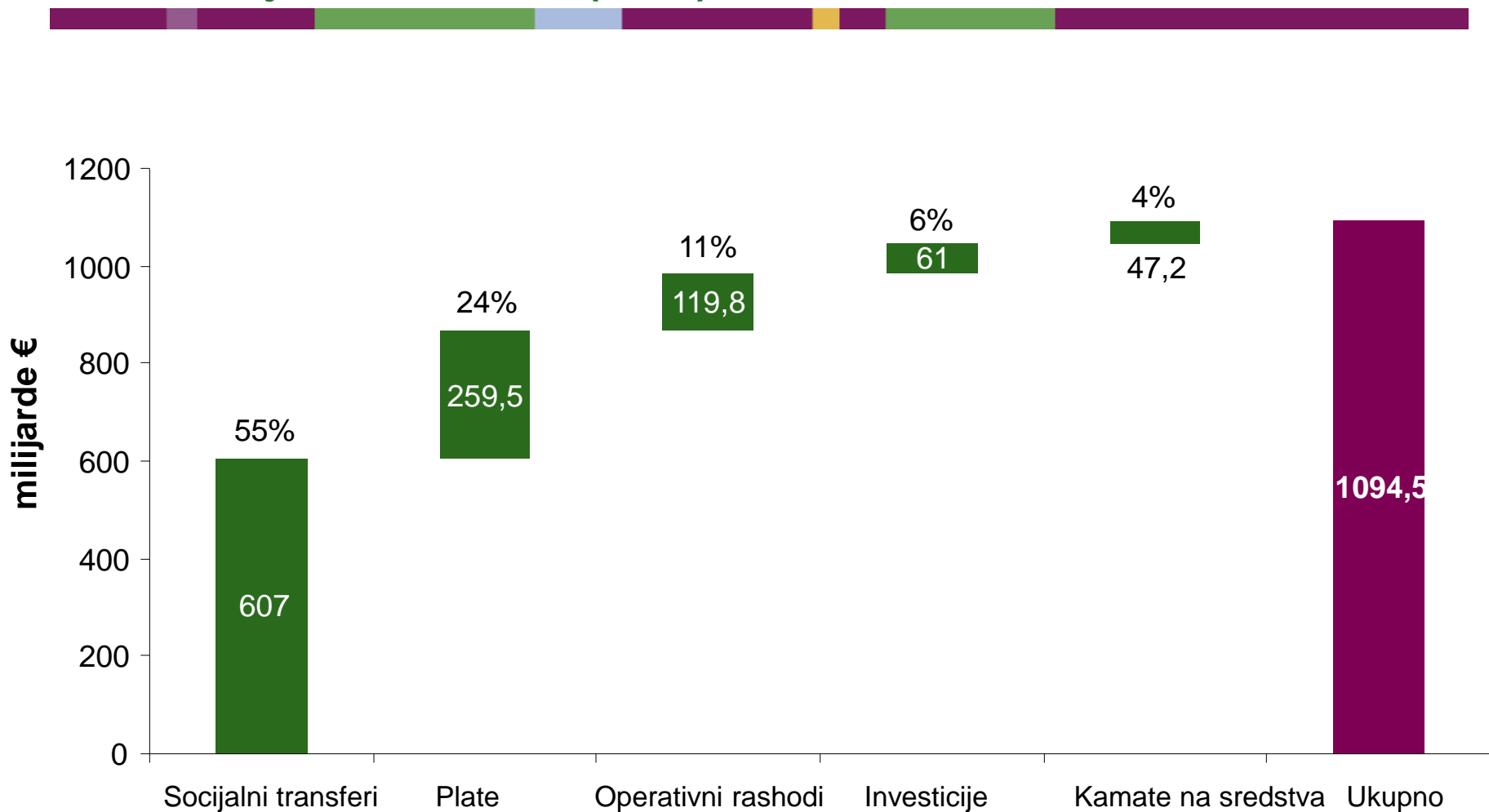
Pravac javnih finansija do nultog deficita u 2017. godini

% PIB	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Budžetska ravnoteža	-4,5	-3,0	-2,25	-1,5	-0,75	0,0
Javni dug, uključujući sredstva za evro zonu)	89,7	90,6	89,9	88,1	85,5	82,4
Javna potrošnja	56,2	56,1	55,4	54,8	54,1	53,4
Porezi	45,0	46,2	46,3	46,4	46,5	46,5

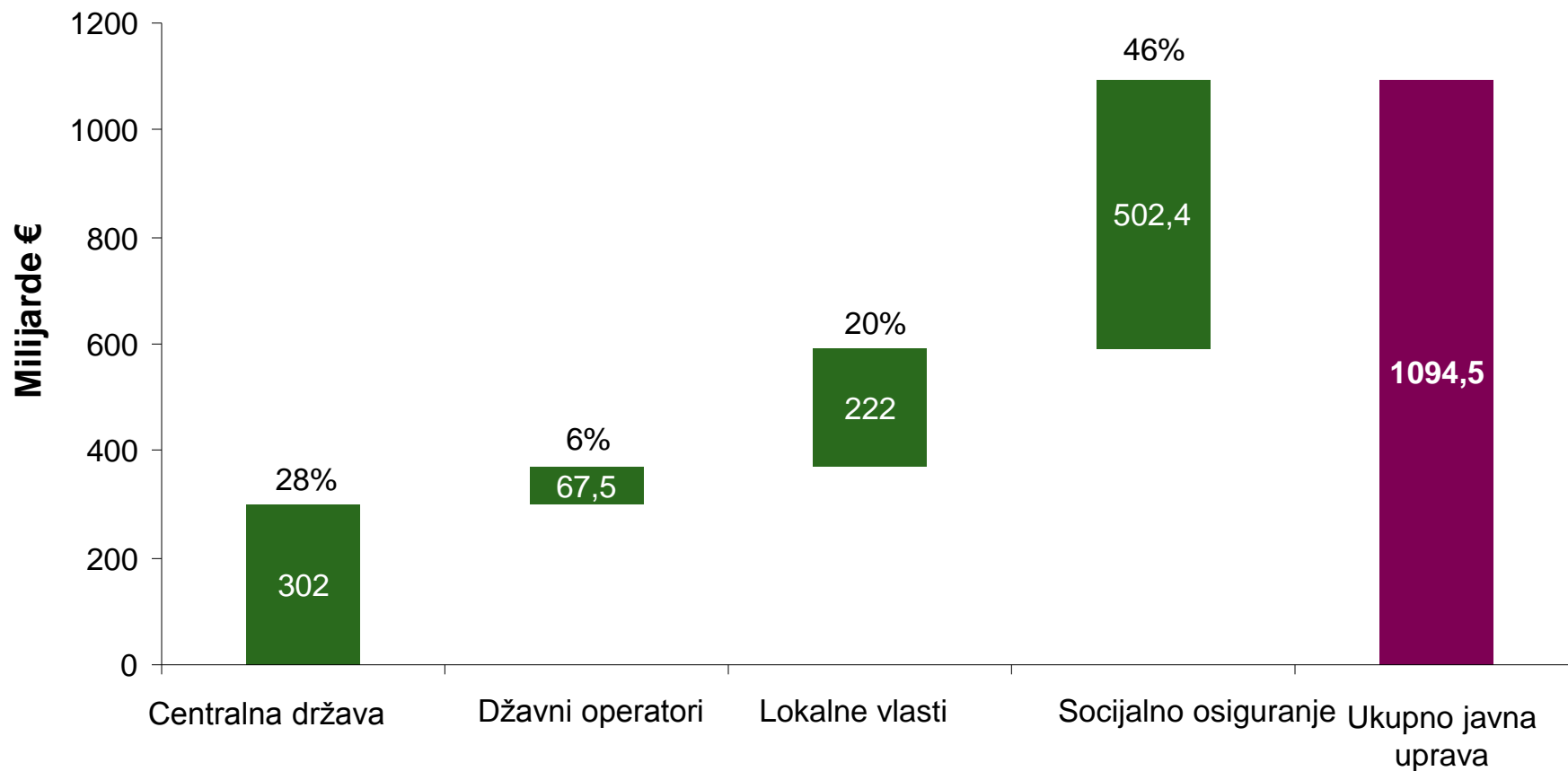
Budžetska ravnoteža prema pod-sektorima



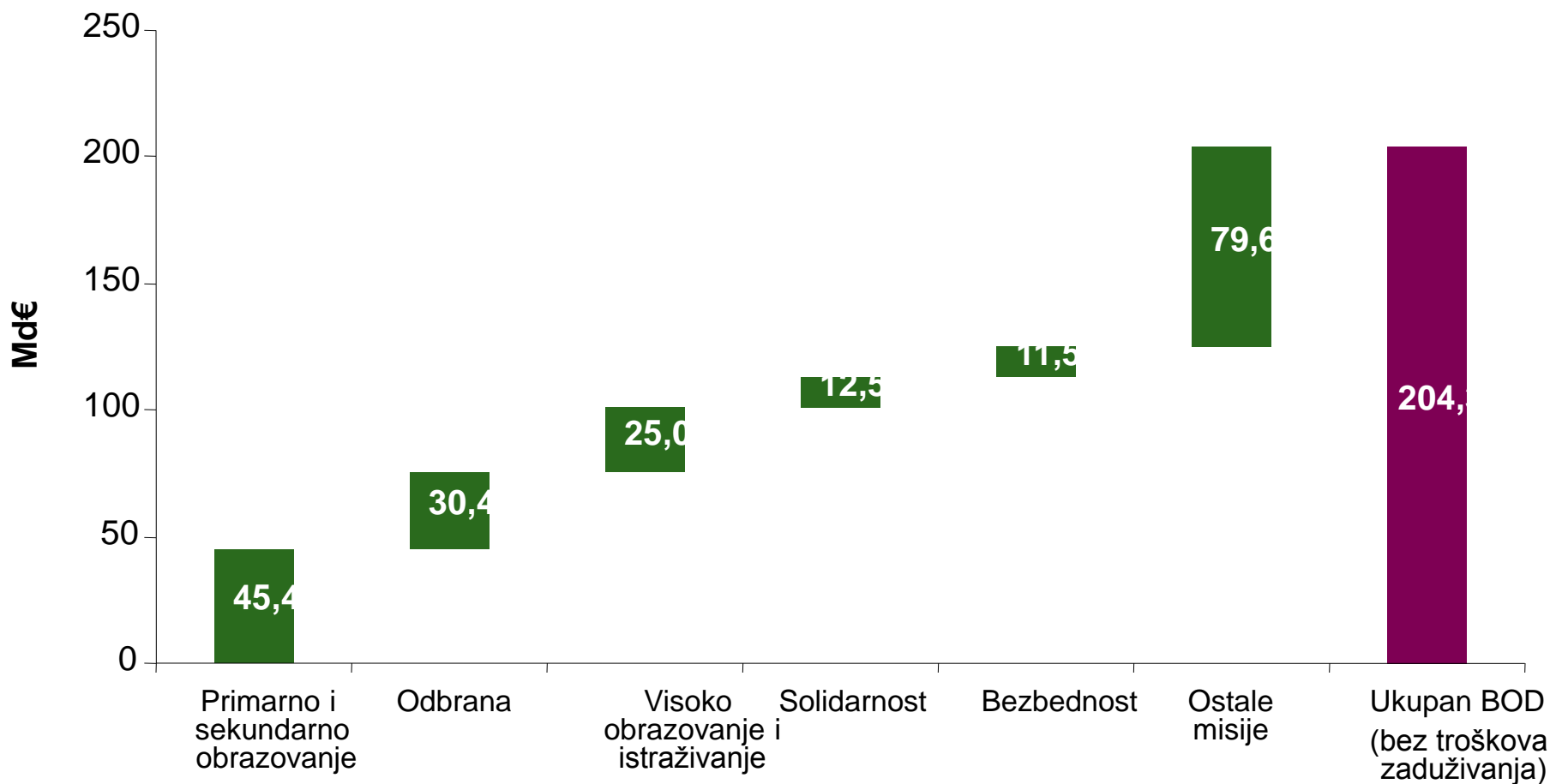
Struktura javnih rashoda (2010)



Institucionalna struktura javnih rashoda (2010)



Glavna javna politike budžeta opšte države (Zakon o budžetu za 2012. godinu)



Ostali glavni rashodi budžeta države: transferi lokalnim samoupravama (51,9 milijardi evra), EU (18,9 milijardi evra), penzije državnih službenika (37,7 milijardi evra) i troškovi zaduživanja (48,8 milijardi evra)

Upravljanje na više nivoa (1/2)

Institucije	Uprava	Osnovni principi	Centralne vlasti
Centralna država	Država	Ograničenja sredstava	Direktna kontrola države:
Centralne agencije	Upravni odbor Sredstva od države	Ograničenja sredstava	LOLF
		800 agencija	(zakon)
Socijalne institucije	Fondovi za socijalno osiguranje : -Zdravstveno osiguranje /osiguranje od nesreće na radnom mestu - Porodični doprinosi -Penzije		Direktna kontrola države: LOLFSS (zakon)
	Ostala socijalna davanja: - Dodatak za penzije - Doprinosi za nezaposlenost (UNEDIC)		ad-hoc zakonodavstvo
Lokalne samouprave	Odbor izabranih	Specijalno pravilo uprave (ograničenja sredstava) Ustavna samostalnost	Sredstva iz centralnog budžeta države

Upravljanje na više nivoa (2/2)

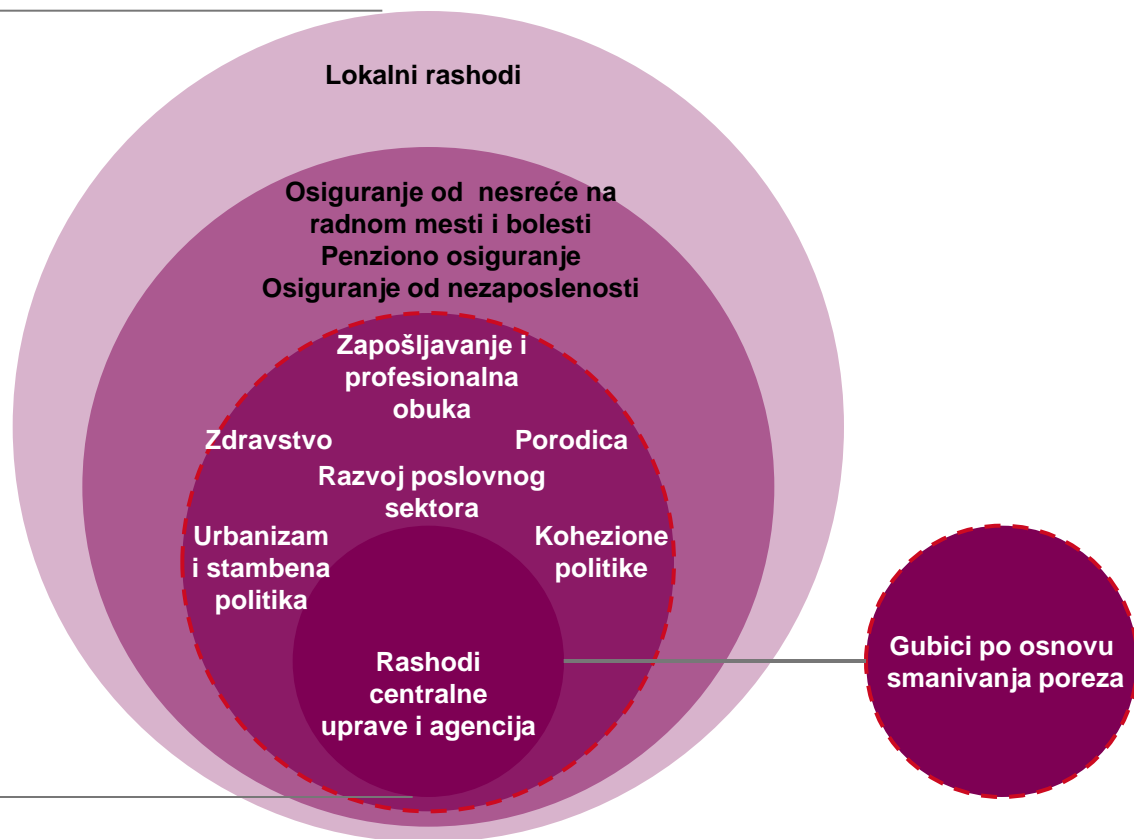
I

U nadležnosti lokalnih vlasti. GRPP ima za cilj da poboljša i razjasni nadležnosti i način finansiranja politika između centralne države i lokalne uprave

Rashodi za osiguranje. U fokusu reforme će najverovatnije biti finansiranje (prilagođavanje doprinosa za socijalno osiguranje...), a ne direktna kontrola nivoa rashoda. Penzionarna reforma je u toku (nova runda je planirana u 2008. godini)

Rashodima manje ili više upravlja centralna država. Karakteristika sistema je podela odgovornosti sa drugim akterima

Kontrolu nad budžetskim rashodima centralne države vrši centralna administracija



Obim poslednjeg pregleda programskih rashoda, opšti pregled javne politike (GRPP, 2007-2012)

2.1 Ustavna reforma iz 2008. godine i glasanje o prvom višegodišnjem budžetu

Nedostajući elementi višegodišnjeg budžetiranja

- **Program stabilnosti** se svake godine dostavlja Evropskoj komisiji
 - Cilj: Fiskalna disciplina zahvaljujući nadzoru i koordinaciji fiskalnih politika u EMU i EU
 - **Klizni okvir**, za opštu upravu -> odsustvo ograničenja
 - **Parlament ne glasa o višegodišnjem programiranju**
- Postojeći ugovori sa pojedinim ministarstvima pokrivaju samo **neznatan deo budžeta (~ 5%) i personalnih rashoda**
- **Zakoni o programiranju za manji broj ministarstava (odbrana, unutrašnji poslovi)**
 - U 2007, ovi zakoni su pokrivali oko 20% sredstava. Oni su povećali vidljivost onih koji su trošili više, ali nisu propisivali smanjenje sredstava
- **Primenjuju se pravila budžetiranja (potvrđivanje obaveza) (AE), obzirom da LOLF ne garantuje održivost**

- **Klasični model koji se zasniva na odobravanju sredstava za jednogodišnji period, ima slabosti:**
 - **Teško se može obezbediti sprovođenje strukturnih reformi** na godišnjoj osnovi bez garancija o uspešnoj implementaciji
 - **Upravljanje na period koji je «kraći od godine» je gubljanje vremena**
 - **Nemogućnost izrade strateških analiza rashoda / kvaliteta javnih finansija**

- **Stvarne prednosti višegodišnjeg budžetiranja**
 - Omogućava stvarno programiranje: politička saglasnost, precizan opis različitih stavki
 - Omogućava vidljivost rukovodiocima za određivanje prioriteta i sprovođenje reformi
 - Međunarodni reper i međunarodne organizacije:
 - Iskustvo pokazuje da se programiranje više respektuje
 - Politički poeni se postižu preko višegodišnjeg budžetiranja

Uvod u zakone o programiranju iz 2008. godine

- **Revizija ustava u julu 2008:** uvođenje nove vrste zakona:
 - definisanje «višegodišnje orijentacije javnih finansija»
 - «veća objektivnost i ravnoteža javnih računa»

- **Drugi zakon o programiranju javnih finansija (LPFP) za period 2011 - 2014,** koji je izglasan u **februaru 2009,** ima:
 - **16 članova:**
 - Pravac javnih računa (deficit i dug)
 - **Ograničenja državnog budžeta po misijama (uključujući subvencije lokalnim vlastima) i cilj rashoda nacionalnog sistema zdravstvene zaštite**
 - Pravilo o rashodima («Nulti % u realnim iznosima» za državu i “Nulti % u nominalnim iznosima za državu bez dugovanja i penzija”)
 - Pravila o javnim finansijsama (porezi, gubici po osnovu smanjivanja poreza i državni operatori)
 - **Glasanje o dodatnom izveštaju** sa makroekonomskim projekcijama, pravcima javnih finansija i objašnjenjima u vezi višegodišnjeg budžeta

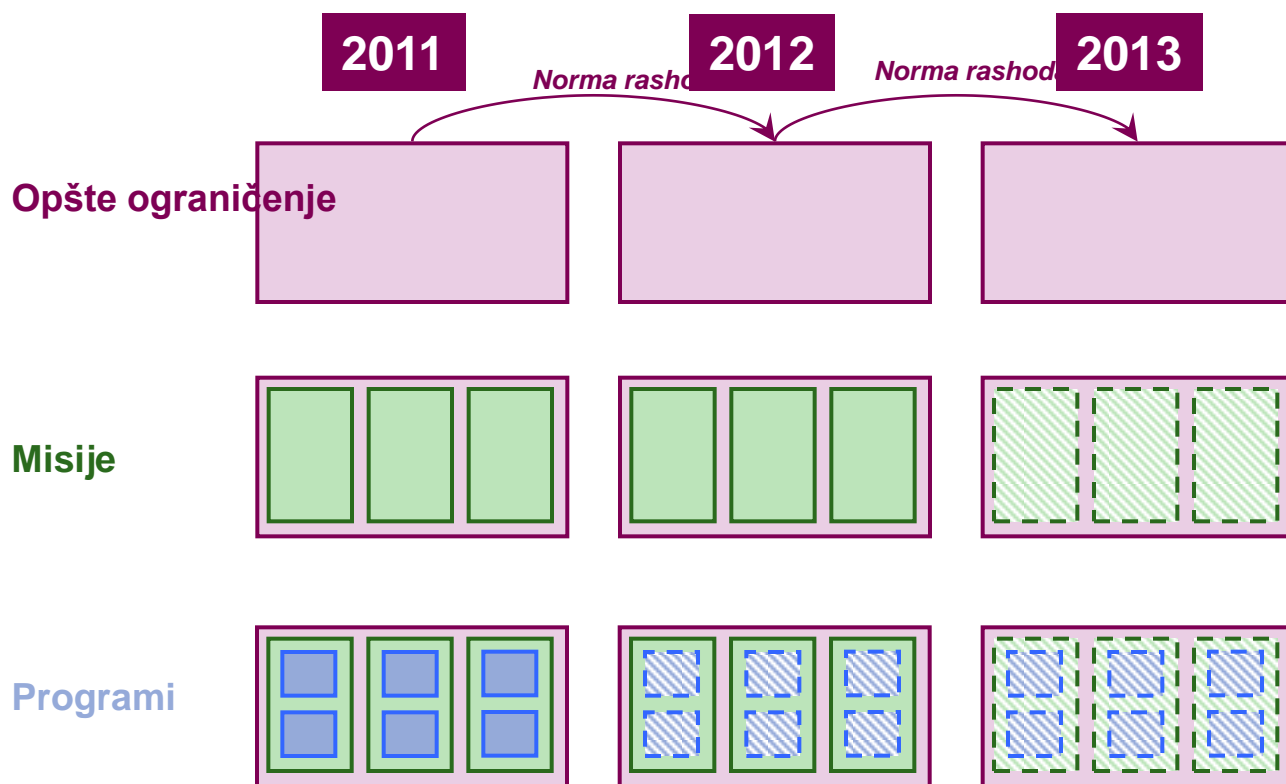
- **Prirema novog zakona o programiranju je u toku**

Kako funkcioniše višegodišnji budžet na nivou centralne države?

■ Zakon o programiranju sadrži kombinaciju:

Obavezujućih elemenata

Neobavezujućih elemenata



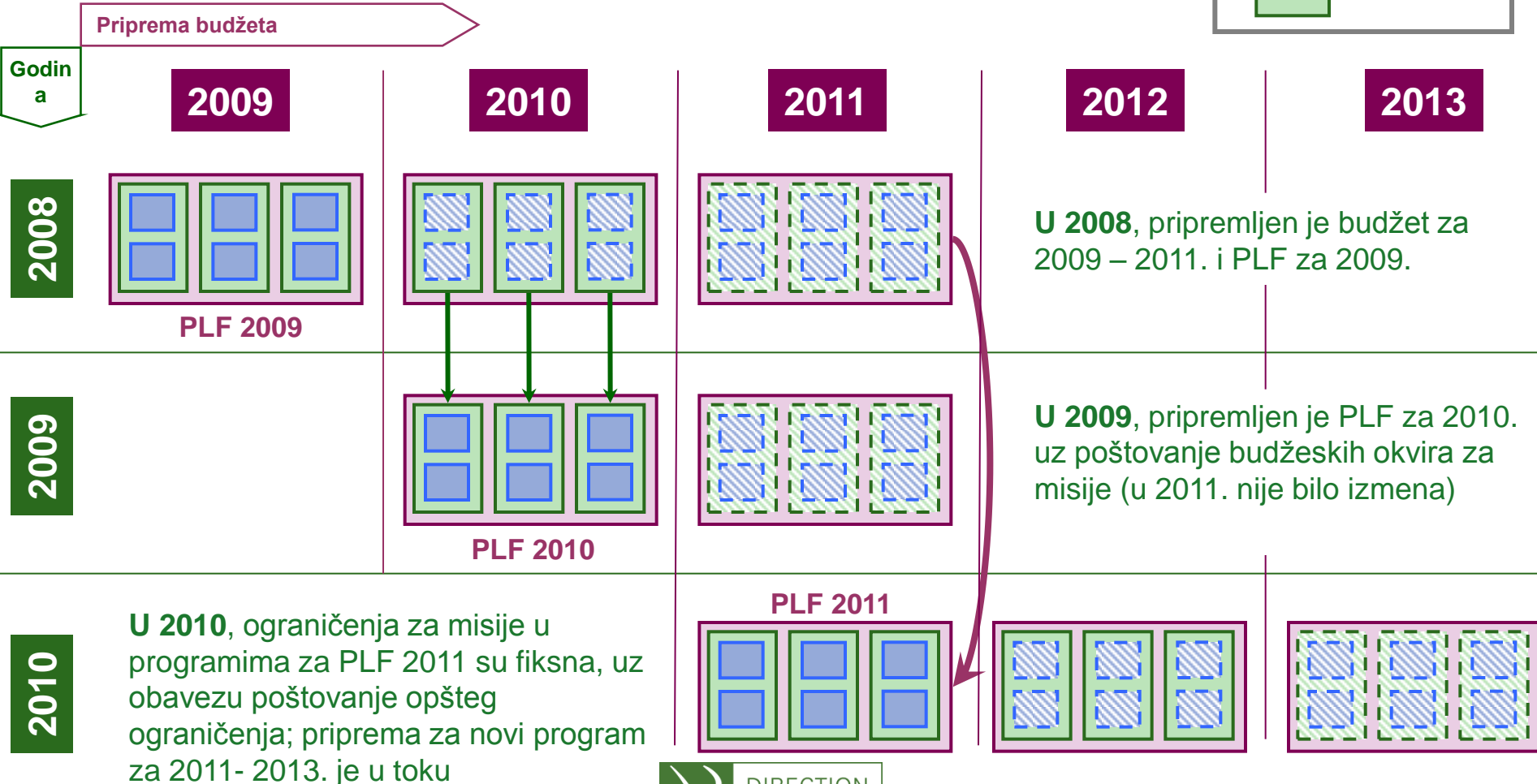
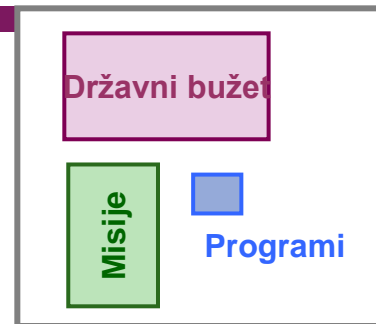
1 Najpre se utvrđuje opšte ograničenje, uz obavezu poštovanja norme o godišnjim rashodima. Opšte ograničenje se može menjati samo u slučaju promena usled inflacije.

2 Zatim se postavljaju ograničenja za misije. Ova ograničenja su fiksna za prve dve godine, dok su u trećoj indikativna, uz obavezu poštovanje opšteg ograničenja

3 Na kraju se vrši raspodela prema programima. Raspodela je fiksna za prvu godinu (PLF), a indikativna za drugu i treću.

Kako funkcioniše višegodišnji budžet na nivou centralne države?

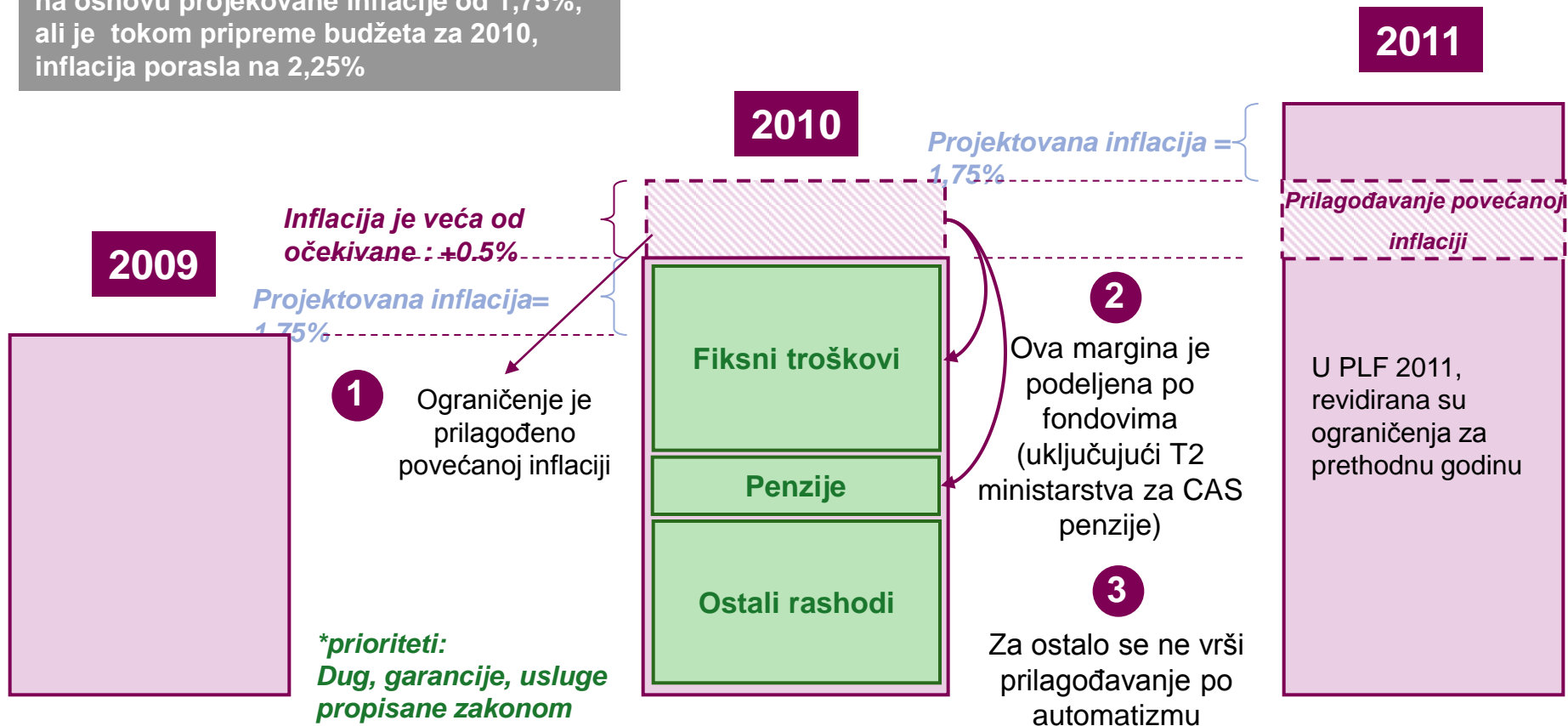
- Svake druge godine, postavljaju se ograničenja na nivou misija i programa.
- Poslednja godina višegodišnjeg budžeta za 2009 – 2011, predstavlja osnovu za naredni program (2011 - 2013)



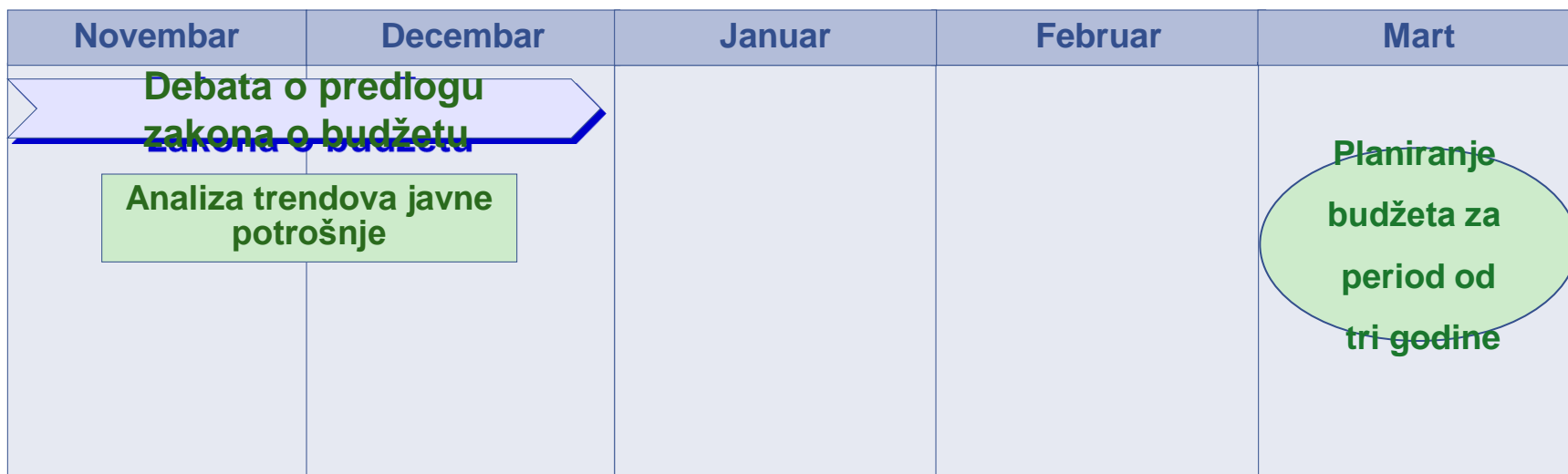
Kako ćemo uzeti u obzir inflatorne šokove?

Inflacija je veća od očekivane u predlogu zakona o budžetu

Primer: budžetom pripremljen «nulti obim» na osnovu projekovane inflacije od 1,75%; ali je tokom pripreme budžeta za 2010, inflacija porasla na 2,25%



Uticaj na budžetsku proceduru



Novembar-mart: analiza trendova javne potrošnje i priprema strategije za trogodišnji budžetski period (svake parne godine)

Ciljevi

- Analiza svih komponenata javne potrošnje u višegodišnjem budžetskom okviru
- Izazovi tekućih planova potrošnje

Ishod

- Za svaku «misiju», priprema se kratak dokument koji sadrži trendove rashoda i predloge za racionalizaciju planova potrošnje

Pregovori o budžetu

Mart	April	Maj	Jun	Juli
		<p>Pregovori o budžetu Ministarstvo nadležno za ministarstva – budžetske potrošače</p>	<p>Pisma o ograničenju rashoda</p>	
		<p>Dosije</p>		<p>Parlamentarna debata o budžetskoj politici</p>

Maj-jun: provori o budžetu

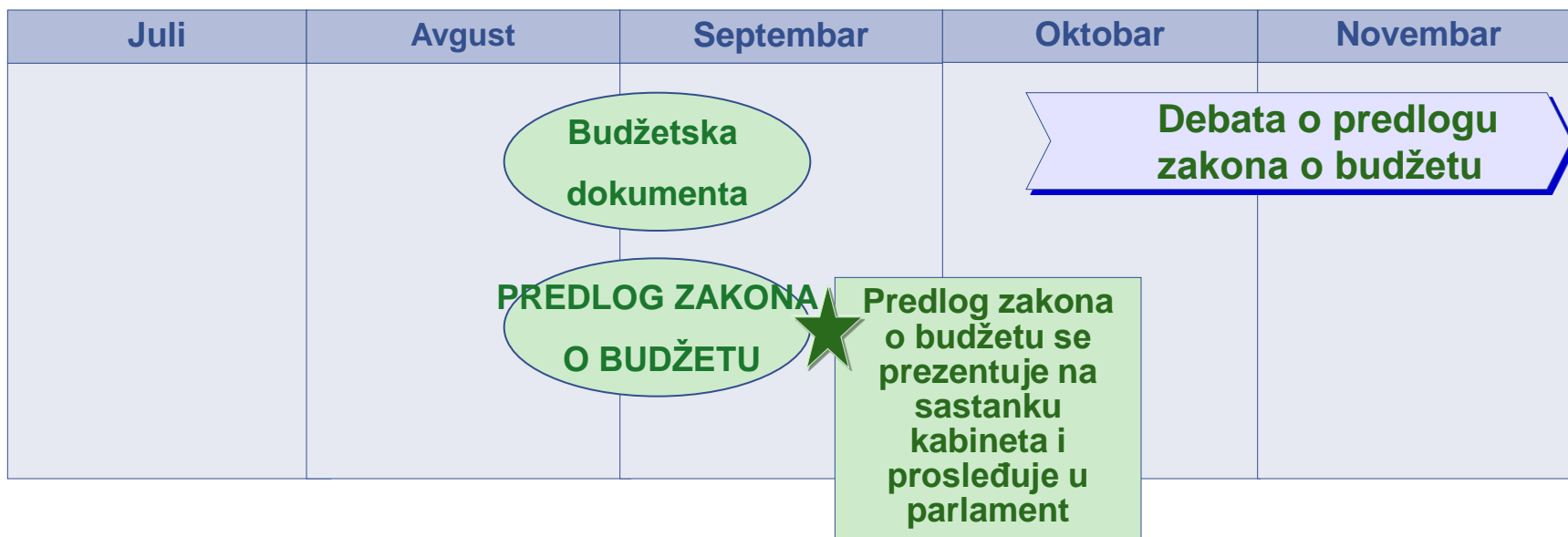
Cilj

- Dogovor o rashodima za godinu Y+1 na nivou misije i identifikacija tačaka neslaganja

Ishod

- «Dosije», omogućava ministrima i premijeru da donesu odluke o budžetu ua godinu Y+1
- Premijer šalje svim ministrima cirkularno pismo o «ograničenju rashoda» u kome se definiše limit za aproprijacije na nivou misija i limit o broju zaposlenih u svim ministarstvima

Predlog zakona o budžetu i budžetska dokumenta



Avgust-septembar: priprema predloga zakona o budžetu

Cilj

- Priprema svih budžetskih dokumenata (uglavnom PAP)
- Izrada i analiza svih članova koji će biti sadržani predlogu zakona o budžetu (= poreska i budžetska reforma)

Ishod

- Predlog zakona o budžetu i studije uticaja svih mera koje su sadržane u predlog zakona o budžetu
- PAP i drugi anaksi koji sadrže objašnjenja

Prvi rezultati višegodišnjeg budžetiranja

1

Strukturne reforme

Integrisanje svih **ušteta iz Opšteg pregleda javne politike (RGPP)** u procesu pripreme budžeta

Bolje dokumentovanje ušteta pesonalnih i operativnih troškova

Uštete ostvarene na osnovu pouka stečenih u toku RGPP

2

Tačniji budžet

Od početka procedure, aktivnost se bazira pre svega na analizi **trendova** i razmeni informacija sa ministarstvima

Racionalizacija alokacija (na primer: oslobađanje od plaćanja poreza, mirovne operacije ...)

Nastavak aktivnosti vezi šire primene normi

3

Srednjoročna orijentacija

Poboljšano **srednjeročno** projektovanje i više pažnje posvećeno godinama 2010. i 2011; evaluacija ušteta kao rezultat strukturnih transformacija.

4

Sektorski zakoni o programiranju su koherentniji sa ostatkom budžeta

LPM i LODEOM se pripremaju na osnovu višegodišnjeg budžetiranja i uz uvažavanje postojećih ograničenja

Drugi zakoni o programskom budžetiranju se donose na osnovu rezultata odlučivanja

Višegodišnji budžet obuhvata sve zakone o programskom budžetiranju

2.2 Progresivna implementacija fiskalnih pravila

Pregled postojećih fiskalnih pravila u Francuskoj

Pavila o deficitu ili dugu

- **Pakt stabilnosti i rasta** - pravila
- **Zakonska obaveza**, bez sankcionisanja, - **usvajanje zdrave orijentacije javnih finansija** radi ostvarivanja budžetske ravnoteže za opštu upravu
- **«Zlatno pravilo» za lokalne samouprave**
- Teoretski, **organizacije socijalnog osiguranja** mogu da se zadužuju isključivo na kratkoročnoj osnovi
- **Povećanja prihoda od poreza** tokom izvršenja budžeta moraju se koristiti za smanjenje deficita
- **Prihodi od privatizacije** se mogu koristiti samo za smanjivanje duga ili za dokapitalizaciju javnih preduzeća

Pravila o rashodima ili prihodima

Pravila o rashodima

- **Pravilo «nultog rasta u realnim iznosima» za rashode državnog budžeta**
- **Cilj rashoda za nacionalnu zdravstvenu zaštitu (ONDAM)**
- **Na dva penzionisana državna službenika, popunjava se samo jedno radno mesto.** Ovo pravilo se ne primenjuje u svim državnim organima
- **Ciljevi povećanja rashoda za opštu upravu (+1% u realnim iznosima)**

Pravila o prihodima

- Novostvoreni **gubici po osnovu smanjenja poreza** se moraju kompenzovati smanjivanjem drugih gubitaka po osnovu poreza (pravilo usvojeno za višegodišnji budžet)
- **Zabrana smanjivanja poreza** ako nije ostvaren nivo projektovanih prihoda u višegodišnjem

Norme rashoda “nulti u realim iznosima” i “nulti u nominalnim iznosima bez dugovanja i penzija”

Godišnji rast u zavisnosti od inflacije

“Nulti” u realnim iznosima vodi ka povećanju od €5.3bn

+1,5%

+1,75%

+€4,6bn
(-0,2%
In real term)

+1,75%

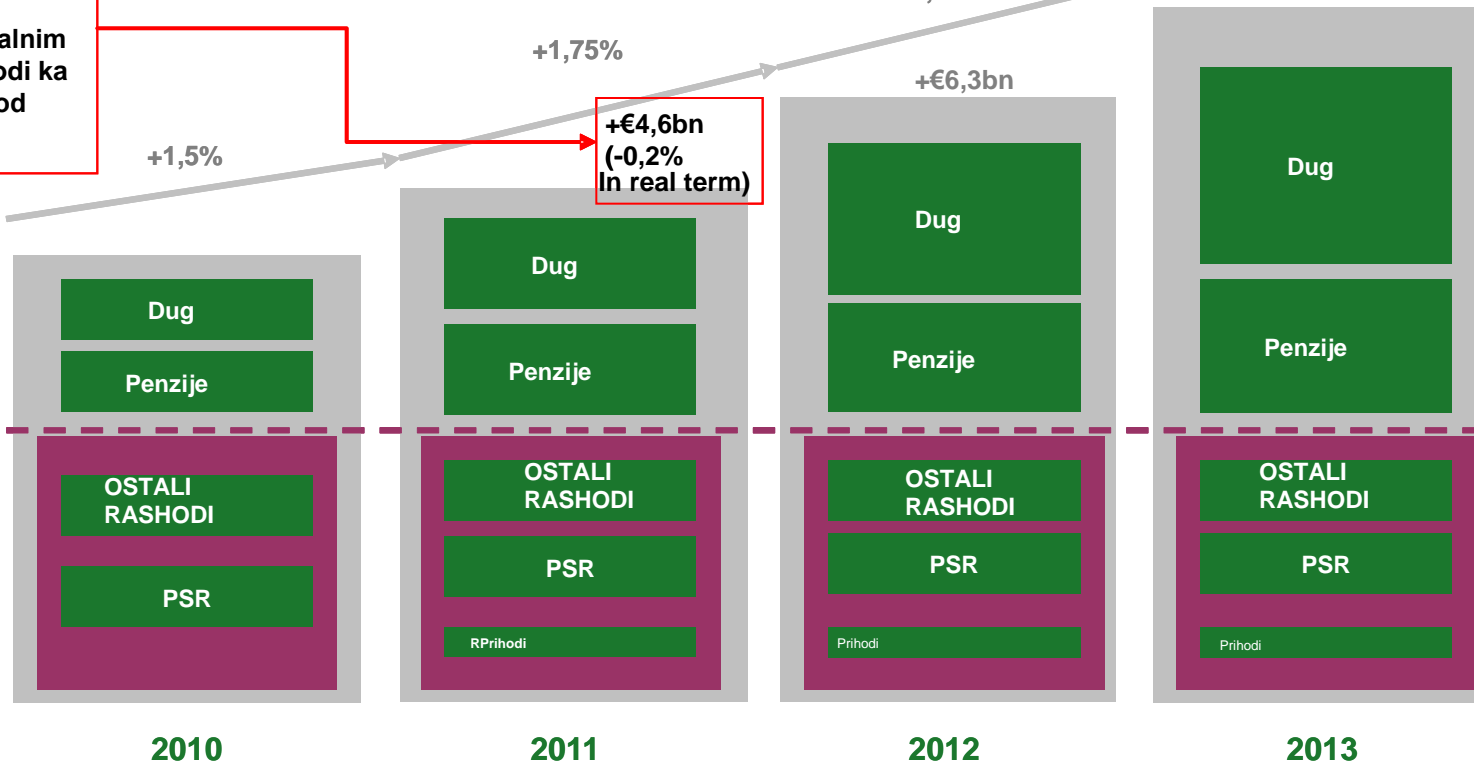
+€6,3bn

+€6,4bn

Nulti u nominalnim iznosima: stabilizovanje u nominalnim iznosima kredita

€274,8bn
LFI 2010

€352,3bn
LFI 2010



Proširen obuhvat norme: povećanje kredita ograničeo inflacijom

Nulti u nominalnim iznosima: stabilizovanje u nominalnim iznosima kredita

Potreba za narednim koracima



SIX-PACK

- SIX-PACK je stupio na snagu 13. decembra 2011;
- On sadrži pet propisa i jednu direktivu (to je razlog zbog koga se zove SIX-PACK paket od šest delova);
- SIX-PACK sadrži pravila za fiskalni i makroekonomski nadzor po novoj proceduri za obezbeđivanje makroekonomskuenervnoteže;
- U fiskalnoj oblasti, SIX-PACK jača Pakt stabilnosti i rasta (SGP). Prema SGP-u država članica je dužna da održava budžetsku ravnotežu konvergencijom ka ciljnom nivou (specifični srednjoročni cilj - MTO), sa ciljem preventivnog dejstva uz opšte pravilo o fiskalnom deficitu koji ne sme da prekorači granicu od 3% BDP-a, a rast javnog duga ne sme da prekorači granicu od 60% BDP-a (u slučaju da je iznad 60%, trebalo bi da se smanjuje i da se približava graničnoj vrednosti „zadovoljavajućom brzinom“). SIX-PACK pravila pojačavaju preventivni i korektivni mehanizam Pakta stabilnosti i rasta, odnosno proceduru prekomernog deficita (EDP), koja važi za države članice koje su prekoračile kriterijum o ograničenju deficita ili duga.
 - SIX-PACK obezbeđuje strožiju primenu fiskalnih pravila tako što kvantitativno definiše značenje "značajnog odstupanja" od MTO ili prilagođavanje ka ciljnom nivou, u kontekstu preventivnog dejstva (0,5% godišnje, odnosno 0,25% u dve godine).
 - Štaviše, SIX-PACK operacionalizuje kriterijum duga, tako da se EDP može pokrenuti na osnovu duga koji iznosi preko 60% BDP-a, a koji se ne približava zadovoljavajućom brzinom graničnoj vrednosti tvrđenoj Sporazumom (ne samo na osnovu deficita iznad 3% BDP-a, što je bio slučaj do sada).
 - Predvođene su sankcije i novčane kazne državama "evro-zone" za nepoštovanje procedure. Kazne za nepoštovanje procedure idu od blažih ka rigoroznijim, što će na kraju dovesti do 0,5% BDP-a. Kako bi se obezbedila dosledna i automatizovana primena ovih pravila, za kažnjavanje države koja je prekršila neko od pravila predviđeno je glasanje tzv. „reverznom kvalifikovanom većinom“, tj. sankcije se primenjuju osim ako kvalifikovana većina glasa protiv.
 - Obaveza država članica je da usvoje višegodišnji budžetski okvir (najmanje 3 godine), uključujući fiskalna pravila koja favorizuju poštovanje srednjoročnog budžetskog cilja, kao i da prate sprovođenje tih pravila (Direktiva o budžetskim okvirima)

■ SPORAZUM O STABILNOSTI, KOORDINACIJI I UPRAVLJANJU (TSCG)

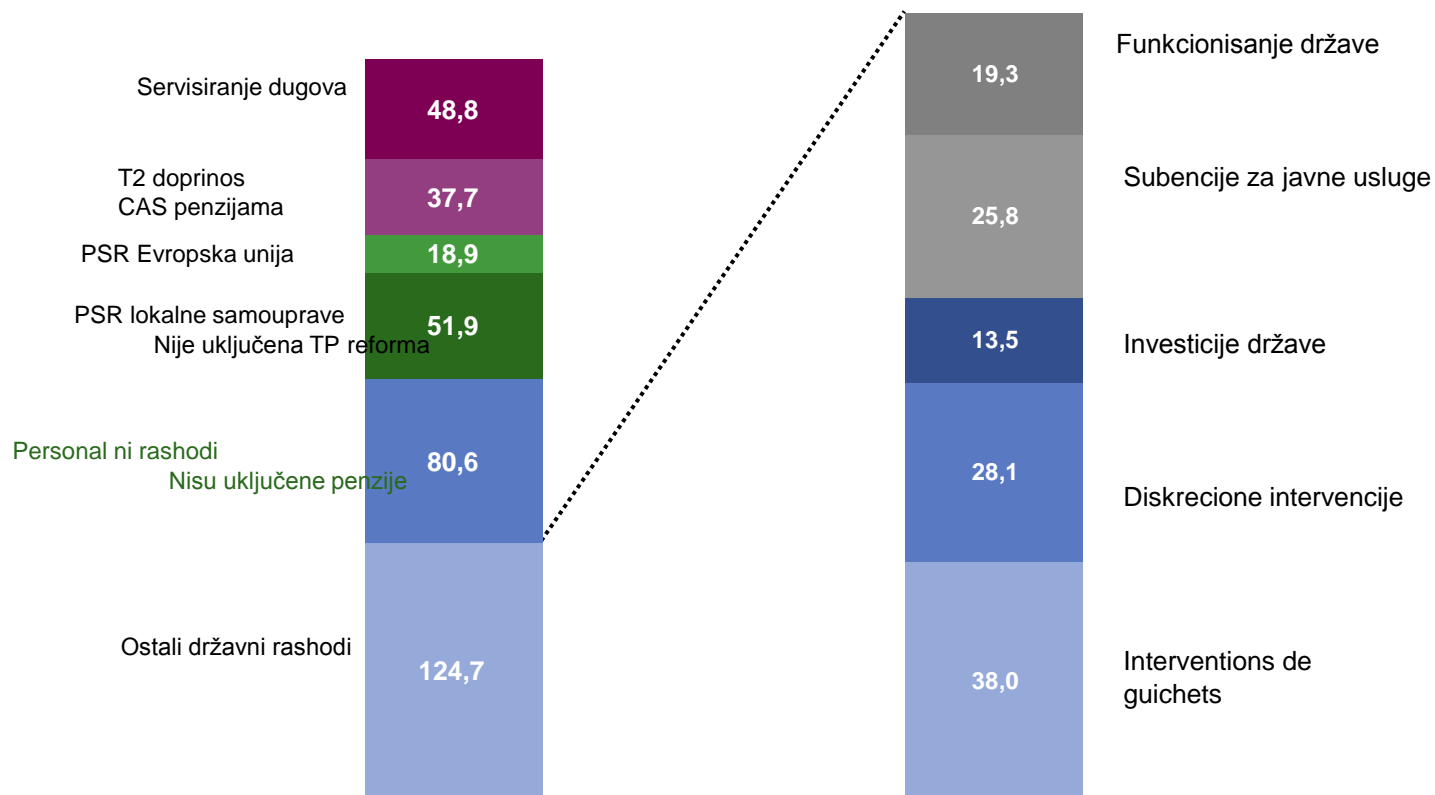
- Stupa na snagu nakon ratifikovanja od strane najmanje dvanaest država članica "evro-zone";
 - Ovaj međudržavni sporazum (koji nije zakon EU), potpisalo je 25 država članica (sve osim Velike Britanije i Češke). TSCG će biti obavezujući dokument za sve članice "evro-zone", dok će za ostale ugovorne strane postati obavezujući kada budu usvojile evro, ili ranije ukoliko one to žele (pod uslovom da moraju da primenjuju sve odredbe).
 - TSCG nalaže ugovornim stranama da poštuju / obezbede konvergenciju ka ciljnom nivou (specifični srednjoročni cilj - MTO), kao što je definisano Paktom stabilnosti i rasta, čija donja granica strukturnog deficita (ciklični efekti i jednokratne mere nisu uzete u obzir) iznosi 0,5% BDP-a, (1,0% BDP-a za zemlje članice s dugom koji je znatno ispod 60% BDP-a). Korekcionni mehanizmi treba da obezbede automatsko primenjivanje mere u slučaju odstupanja od MTO ili prilagođavanje u pravcu MTO, uz klauzulu o izuzeću za slučaj vanrednih okolnosti. Poštovanje pravila će pratiti nezavisne institucije
 - Ova budžetska pravila se primenjuju kroz nacionalne zakone preko odredbi "obavezujuće snage i stalnog karaktera, po mogućstvu ustavnog".
 - Evropski sud pravde može izreći novčanu kaznu (0,1% BDP-a), zemlji koja ne primenjuje nova pravila budžeta kroz nacionalni zakon i ne postupi po odluci Evropskog suda pravde kada sud to naloži. U slučaju država članica "evro-zone", sankcije bi se usmeravale ka ESM, a u slučaju članica koje nisu u "evro-zoni", novac bi odlazio u budžet EU.
 - Poštovanje pravila o implementaciji MTO kroz nacionalni zakon će takođe pratiti **nezavisne institucije** na nacionalnom nivou.
- U Francuskoj je u toku priprema teksta za primenu novih pravila. Neophodno je da se formira nezavisni fiskalni savet koji će usklađivati makroekonomske projekcije koje izrađuje administracija i davati mišljenje o poštovanju fiskalnih pravila.



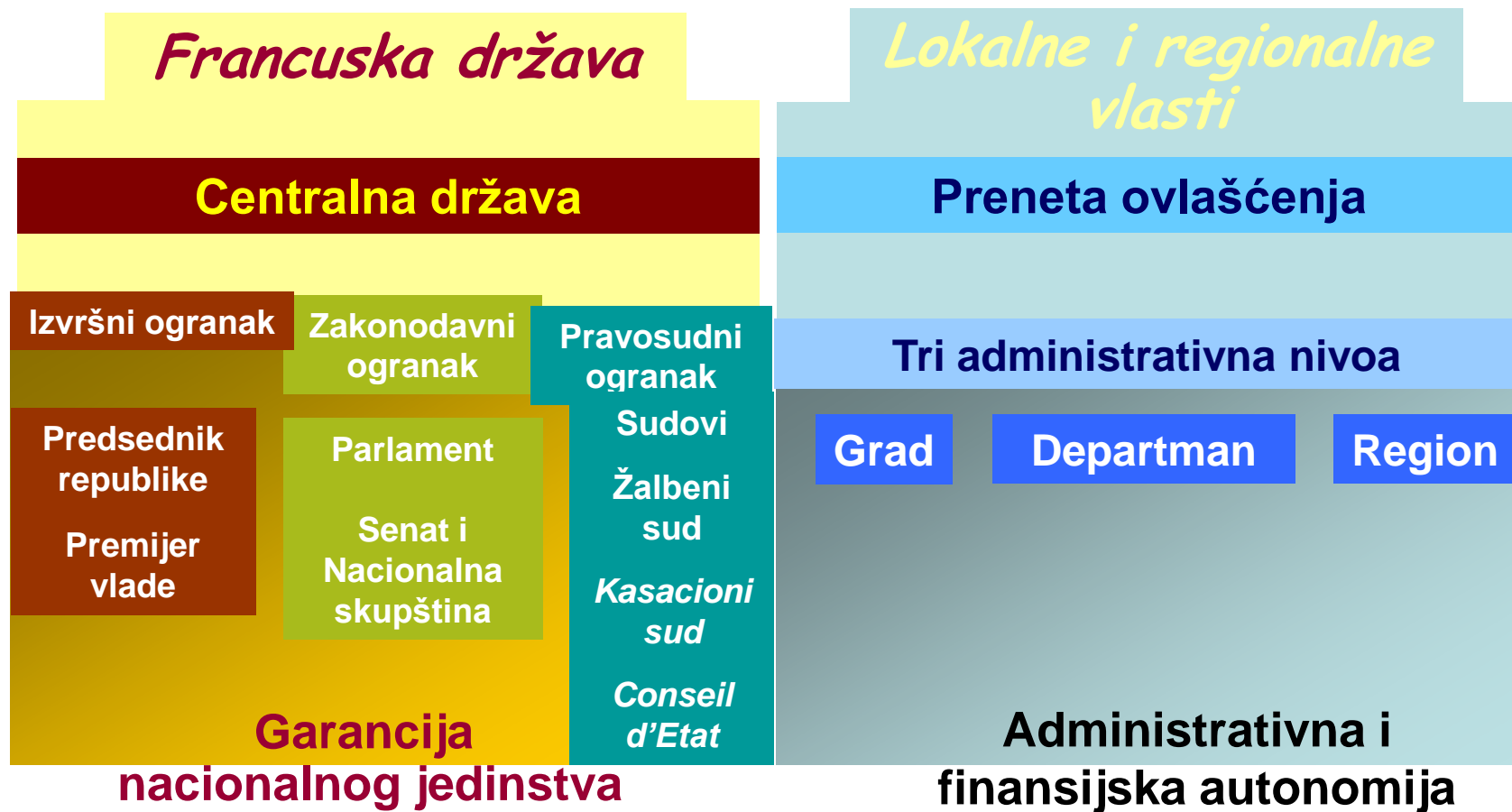
Državni rashodi u 2012.godini

Ukupni državni rashodi sur le périmètre de la norme élargie : 362,5 Md€

Ostali državni rashodi: 124,7 Md€



Sistem podele vlasti



DRŽAVA

Centralna država



Vlada sa centralnom administracijom



**Preneta administracija
široom teritorije**

U službi lokalnih građana,
pod okriljem centralne vlasti: t
Prefect (*Préfet*)

**Specializovane javne
agencije imaju
samostalnost
ali se njihov rad nadzire**

Pružaju usluge u raznim
oblastima

Reionalna zastupljenost...

Država

Ogranci centralne vlasti

Izvršni

Zakonodavni Pravosudni

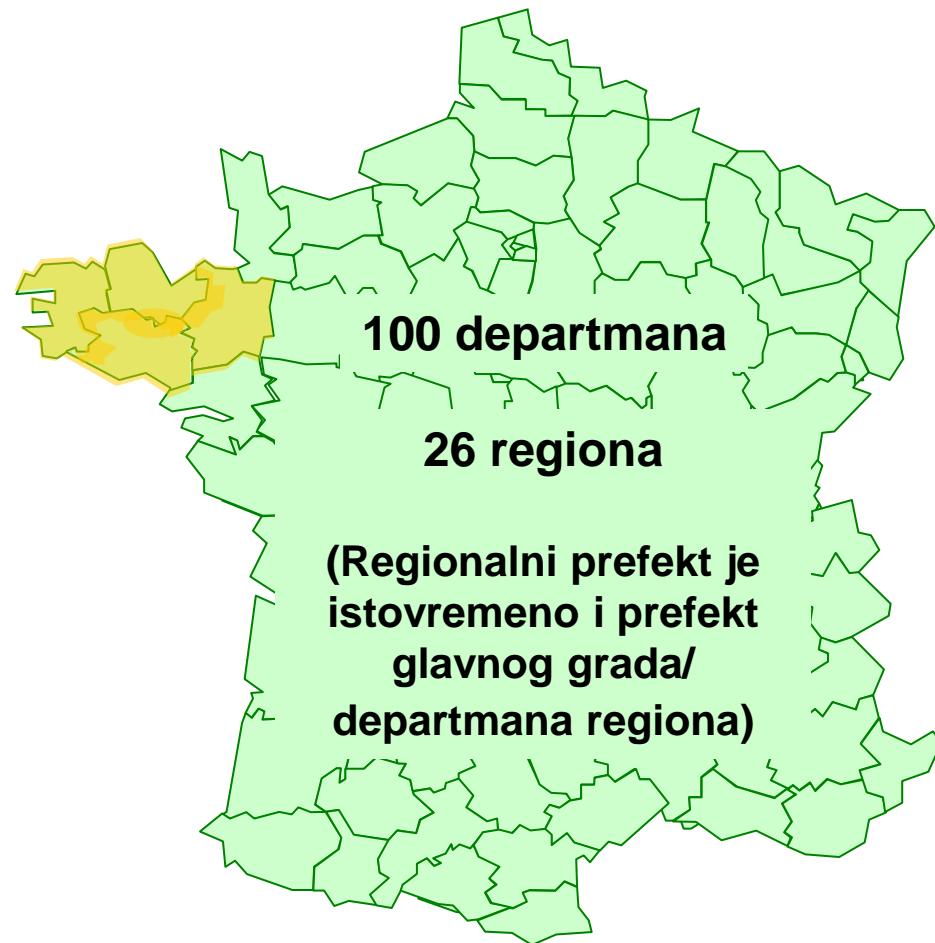
*Izvršni ogranak vlasti imenuje predstavnike države na lokalnom nivou: **prefekti***

Departmani

Regioni

Zastupljenost države na lokalnom nivou

Devolucija



Regionalna zastupljenost (centralna vlast je zastupljena na svim administrativnim nivoima) :



pravima čoveka i građanina, 26. avgust 1789. godine



Član 14

*Svi građani imaju pravo ustanoviti, sami ili preko svojih predstavnika, nužnost **javnog doprinosa**, slobodno nadzirati njegovu primenu, te odrediti njegovu količinu, stopu, uterivanje i trajanje.*

Ustav iz 1958. godine

Članovi 39, 40, 46 i 47

