



Reforme budžeta u Rusiji: Mere za konsolidaciju budžeta i unapređenje efikasnosti budžetskih rashoda

Direktor Odeljenja za budžetsku politiku
ILYA ALEXANDROVICH SOKOLOV



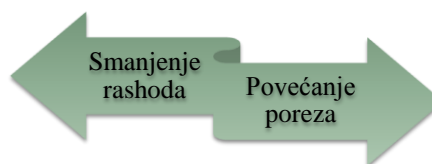
Konsolidacija budžeta: Cilj i pristupi u implementaciji

Cilje konsolidacije budžeta je smanjenje nivoa javnog duga.

Sumirajući ekonomsku literaturu, možemo identifikovati sledeće **osnovne metode za smanjenje nivoa javnog duga**:

- Restruktuiranje duga;
- **Konsolidacija budžeta (mere budžetskih ušteda);**
- Ubrzanje inflacije;
- Unapređenje ekonomskog rasta;
- Privatizacija;
- Finansijski pritisci;
- Otkup državnih dugovnih instrumenata.

Programi za konsolidaciju budžeta (koji se često nazivaju programima u vezi mera štednje), zasnivaju se na **smanjenju javnih rashoda i/ili povećanju bužetskih prihoda**.



Većina neslaganja vezana su za izbor **najefikasnije strukture** za konsolidaciju budžeta.

Prema A. Biggsu, K. Hassettu i M. Jensenu

“Optimalna konsolidacija”

85% smanjenja rashoda	15% povećanja prihoda
-----------------------	-----------------------

Najmanje efikasna konsolidacija

47% smanjenje rashoda	53% povećanja prihoda
-----------------------	-----------------------

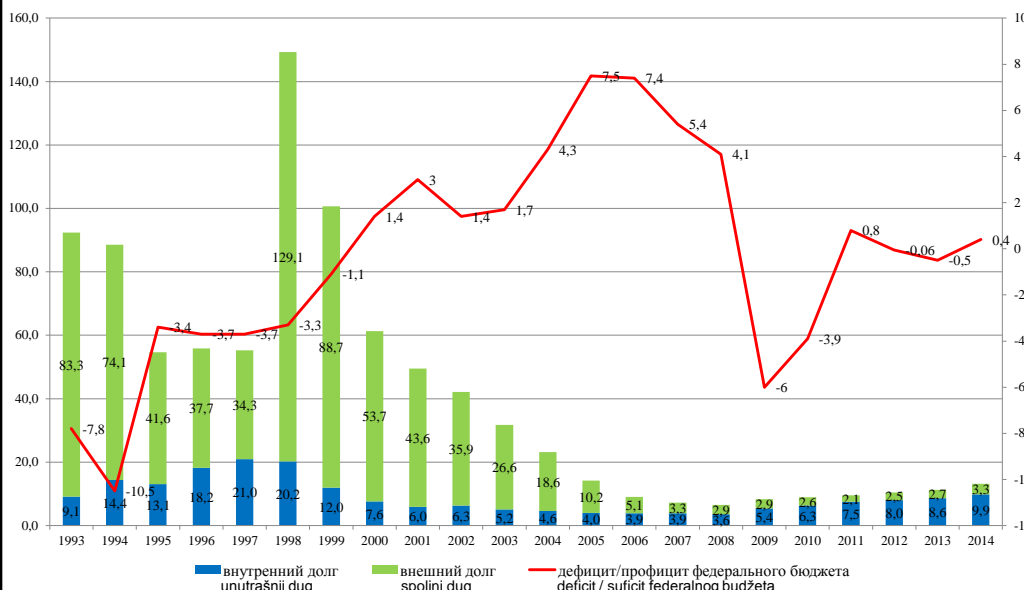
Prema E. Lilicou, E. Holmesu, N. Samenu, A. Alesiniju i S. Ardaneu

“Optimalna” konsolidacija

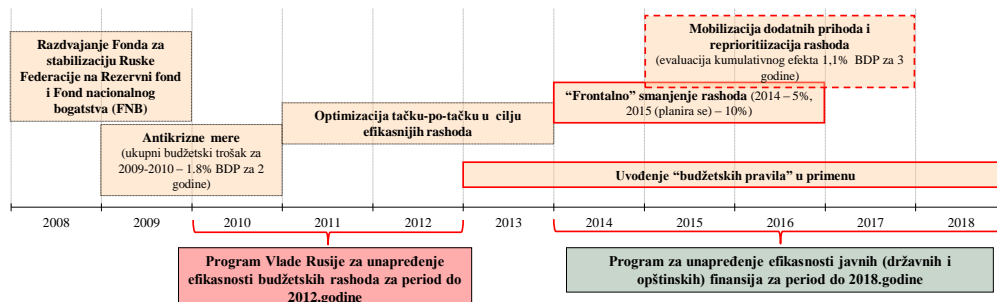
80% smanjenja rashoda	20% povećanja prihoda
-----------------------	-----------------------

Globalna iskustva u implementaciji programa konsolidacije pokazala su da se **efikasnost konsolidacije povećava kada se mere usmeravaju ka smanjenju javnih rashoda**, a ne ka **povećavanju poreskih prihoda**, s obzirom da porezi za domaćinstva smanjuju ličnu potrošnju, kvantitet i kvalitet radne snage, dok povećavanje poreza na dobit preduzeća dovodi do smanjenja investicija u osnovna sredstva, i na duži rok, obe strategije oporezivanja dovode do smanjenja realnog BDP-a.

Dinamika spoljnog i unutrašnjeg duga Ruske Federacije u periodu 1993 – 2014. godine, kao % BDP, na završetku godine



Konsolidacija budžeta. Iskustvo Rusije.



Antikrizne rezerve:

2009 – 125 milijardi rubalja;
 2010 – 70 milijardi rubalja;
 2013 – 200 milijardi rubalja;
 2014 – 344 milijardi rubalja;
 2015 – 187 milijardi rubalja.

Smanjenje rashoda:

- Međubudžetski transferi u državna vanbudžetska sredstva Ruske Federacije;
 - Frontalno smanjenje budžetskih aroprijacija;
 - Revidiranje obima dodele državnih sredstava;
 - Suspendovanje određenih validnih ugovorenih obaveza (na primer, indeksacija platnih razreda po pozicijama u federalnoj državnoj službi Administracije predsednika Ruske federacije, Administracije Vlade Ruske Federacije, Računske komore Ruske Federacije, Ministarstva spoljnih poslova Rusije).

Mobilizacija prihoda:

- "poreski potez" tokom opozreivanja proizvodnje i izvoza nafte (povećanje stope poreza na ekstrakciju minerala (PEM) za naftu sa smanjenjem marginalne stope izvozne carine za proizvode od lakog petroleja);
 - Povećanje akcizne stope za duvanske proizvode;
 - Promena akciznog poreza na prirodni gas koji se izvozi kroz gasovod „Plavi tok“;
 - Povećanje poreza na dobit organizacija iz prihoda primljenih u formi dividendi;
 - Indeksacija visine državnih dažbina;
 - Indeksacija poreskih stopa na vodu i taksi za korišćenje šuma.

Antikrizne mere u periodu 2009-2010.godine

Tradicionalno, u godinama nakon krize, za vlade mnogih zemalja problem smanjenja nivoa javnog duga postaje prioritet.

Za Rusku Federaciju, s obzirom na nizak nivo javnog duga, ovaj problem nije bio urgentan.

U Rusiji je u periodu 2009-2010.godine, cilj budžetske politike bio da se umanje posledice efekata globalne ekonomske krize na finansijski sistem zemlje i nacionalnu ekonomiju.

billion rubles

	2009	2010
Podrška finansijskom sektoru	639,6	-
Podrška određenim sektorima ekonomije i implementacija određenih projekata	396,8	146,9
Podrška u sferi socijalne zaštite	106,5	15,6
Podrška tržištu rada i promociji zapošljavanja	69,7	38,5
Stambena izgradnja i stanovanje i sektor javnih komunalnih usluga	-	132,1

Promene u glavnim makroekonomskim parameterima projekcije socio-ekonomskog razvoja Ruske Federacije i parametara Federalnog budžeta

Indikator	2012 *		2013 *		2014		2015	
	Projekcija od 12.04.2012	Realno	Projekcija od 12.04.2012	Realno	Projekcija od 12.04.2012*	Projekcije od 21.11.2014	Projekcije od 12.04.2012*	Projekcija Ministarstva finansija (nesamirno)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
BDP, milijarde rubalja	60 590	62 218	65 809	66 755	73 391	72 793	81 486	72 419
Rast BDP, %	3,4	3,4	3,8	1,3	4,4	0,5	4,7	-4,0
Budžetski prihodi, milijarde rubalja	12 677	12 856	12 866	13 020	14 063	14 205	15 616	11 972
Budžetski rashodi, milijarde rubalja	12 745	12 895	13 387	13 343	14 207	13 890	15 626	15 260

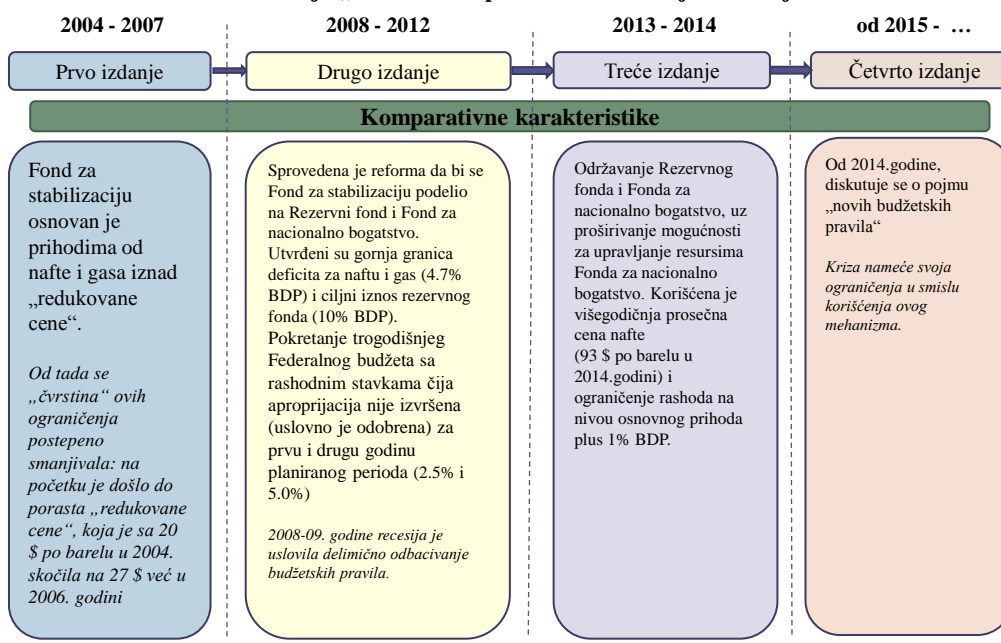
* U obzir nije uzet Krimski federalni okrug.

Realna socio-ekonomska situacija u Ruskoj Federaciji se značajno razlikuje od projekcija na osnovu kojih je usvojena većina odluka koje su dovele do povećanja rashoda.

Glavni pristupi za obezbeđivanje ravnoteže i održivosti budžeta u budžetskom sistemu:

- Usklađenost sa budžetskim pravilima;
- Godišnja priprema dugoročnih budžetskih projekcija i procena budžetskog rizika;
- Upotreba „konzervativne“ verzije projekcija socio-ekonomskog razvoja Ruske Federacije, prilikom projektovanja glavnih karakteristika budžeta;
- Smanjenje zavisnosti državnih vanbudžetskih fondova Ruske Federacije od transfera iz federalnog budžeta;
- Održavanje ravnoteže regionalnih i opštinskih finansija;
- Unapređenje upravljanja javnim dugom.

Evolicija „budžetskih pravila“ u Ruskoj Federaciji



Glavni rezultati implementacije Programa za unapređenje efikasnosti budžetskih rashoda

U cilju unapređenja dugoročne ravnoteže i održivosti budžetskog sistema, utvrđena su pravila za određivanje marginalnog obima rashoda u federalnom budžetu ("**budžetska pravila**").

Došlo je do konverzije u **programski budžet**. Odobreno je **39** državnih programa Ruske Federacije. Pokrivenost rashoda federalnog budžeta programima je na nivou od 58%.

U okviru unapređenja kod **razgraničenja ovlaštenja** koja postoje između javnih pravnih entiteta (subjekata), u slučaju ovlaštenih organa koji su vezani za obezbeđivanje pružanja medicinske pomoći, razgraničene su državne garancije u vezi opšte dostupnog i besplatnog predškolskog obrazovanja, a pored toga, načinjene su i značajne promene sa ciljem povećanja fiskalnog kapaciteta lokalnih budžeta, a uveden je i patentni sistem oporezivanja.

U cilju razvoja sistema **državne (opštinske) finansijske kontrole**, sačinjeni u federalni zakoni o Računskoj komori Ruske Federacije, Opštim principima organizacije i aktivnostima kontrole i ovlašćenim organima konstitucije Ruske Federacije za vršenje poslova obračuna, kao i jedinica lokalne samouprave.

Za svrhe uspostavljanja **kompleksnog ugovornog sistema**, u Ruskoj Federaciji je usvojen federalni zakon o sistemu ugovora o javnim nabavkama za proizvode, radove, usluge za potrebe države i lokalnih samouprava.

U cilju uspostavljanja pravnog okvira za razvoj, izgradnju i funkcionisanje obuhvatnog sistema državnog strateškog planiranja, u Ruskoj Federaciji je usvojen federalni zakon o strateškom planiranju.

Glavni rezultati implementacije Programa za unapređenje efikasnosti budžetskih rashoda za period do 2018.godine

Odobrenje i realizacija dugoričnih **budžetskih projekcija** Ruske Federacije

Razvoj **sistema povezivanja dokumenata** iz oblasti strateškog i budžetskog planiranja.

Usvajanje **nove verzije** Zakona o budžetu Ruske Federacije

Uvođenje i razvoj prakse za primenu **zajedničke metodologije** za vršenje unutardržavne (opštinske) finansijske kontrole.

Obezbeđivanje **korelacije** između državnih (opštinskih) programa i državnih (opštinskih) prenosa sredstava kroz uključivanje agregatnih indikatora u programe državnih (opštinskih) prenosa sredstava vezanih za pružanje državnih (opštinskih) usluga (izvođenje radova).

Priprema **konsolidovane liste** javnih i opštinskih usluga i radova na osnovu **osnovne (sektorske) liste** državnih i opštinskih usluga i radova

Unapređenje transparentnosti i dostupnosti Zakona o budžetu

Sprovođenje obuhvatnih **administrativnih sankcija** za **sprovođenje neefikasnih nabavki** (uključivanje u plan stavki koje ne odgovaraju ciljevima nabavke, utvrđivanje normativnih troškova za zahteve; neusklađenosti sa proceduram i formatom obrazloženja nabavki; prihvatanje robe, radova, usluga koji nisu usklađeni sa uslovima ugovora)