



## ZAPISNIK SA PEMPAL RADIONICE NA KOJOJ JE RAZMATRANA ANKETA OECD-a O BUDŽETSKIM PRAKSAMA I PROCEDURAMA (RADIONICA U FORMATU PREGLEDA MEĐU KOLEGAMA)

### POZADINSKE INFORMACIJE

Ovaj zapisnik sadrži pregled diskusija sa radionice na kojoj je razmatrana Anketa OECD-a o budžetskim praksama i procedurama (radionica je bila u formatu pregleda među kolegama), održane u Rigi, Letonija, 26. juna 2013. Ovoj jednodnevnoj radionici prisustvovali su predstavnici deset zemalja članica ZP budžeta mreže PEMPAL. Svrha radionice bila je da im pomogne i olakša popunjavanje Ankete OECD-a o budžetskim praksama i procedurama<sup>1</sup>.

Iako predstavnici Bosne i Hercegovine i Crne Gore nisu prisustvovali radionici zbog neodložnih obaveza vezanih za budžetski proces, Resursni tim ZP budžeta<sup>2</sup> postavljao je i moguća pitanja ovih zemalja na temelju komentara/pitanja u preliminarnim odgovorima na Anketu ovih zemalja. Nekoliko članova Izvršnog odbora ZP budžeta (t.j. predstavnici Ruske Federacije, Albanije i Turske), prisustvovalo je radionici u svojstvu kolega sa iskustvom učešća u ovoj Anketi, te su ostalim učesnicima radionice davali korisne savete na temelju vlastitog iskustva u popunjavanje Ankete.

Saradnja između PEMPAL-a i OECD-a omogućit će proširenje OECD-ove baze podataka o budžetu unošenjem podataka iz zemalja istočne Evrope i centralne Azije, koje do sada nisu učestvovali u anketi. Sekretarijat PEMPAL-a i Resursni tim ZP budžeta su intenzivno saradivali sa OECD-om oko pripreme i prevođenje ankete na zvanične jezike mreže PEMPAL (ruski i bosanski), obezbeđivanje relevantnih kontakata u ministarstvima finansija zemalja mreže (na osnovu članstva u ZP budžeta) i promovisanja vrednosti ankete među članovima mreže. U okviru PEMPAL-a, kao dodatna pomoć članovima u vezi sa anketom, preveden je *Pojmovnik ključnih termina za popunjavanje Ankete OECD-a o budžetskim praksama i procedurama u 2012. godini*. Ukupni troškovi održavanja radionice (osim troškova eksperata OECD-a) pokriveni su sredstvima PEMPAL-a.

Radionica u Rigi je omogućila zemljama članicama da razmene iskustva i probleme, odnosno da razjasne eventualne dileme u vezi sa anketom pre isteka roka za dostavljanje odgovora, krajem jula 2013. Nakon okončanja procesa unosa odgovora od strane zemalja, OECD će pristupiti procesu „čišćenja podataka“, kako bi se obezbedila doslednost i kvalitet informacija. Proces potvrde podataka podrazumeva upoređivanje sa odgovorima iz prethodnih anketa (tamo gde takvi podaci postoje), upoređivanje sa podacima iz MMF-ove baze o fiskalnim pravilima i obezbeđivanje interne doslednosti odgovora u samoj anketi.

Stručnjaci OECD-a i Resursnog tima će u narednim mesecima analizirati/obraditi odgovore i pripremiti rezultata ankete koji će biti predstavljeni članovima ZP budžeta na sledećem plenarnom sastanku u prvom tromesečju 2014. Na taj način će članovima ZP budžeta biti obezbeđen značajan „proizvod znanja“, jer će omogućiti PEMPAL zemljama koje učestvuju u Anketi da upoređuju podatke o vladinim budžetskim institucijama i procesima sa gotovo 100 zemalja koliko ih ukupno ima u OECD bazi podataka. Prikazivanje rezultata na sledećem

<sup>1</sup> Od ukupno 21. zemlje članice koliko ih trenutno ima ZP budžeta PEMPAL-a, njih 15 učestvuje u anketi.

<sup>2</sup> Resursni tim ZP budžeta pruža tehničku podršku Izvršnom odboru i celokupnoj mreži. Na čelu Resursnog tima je Maya Gusarova (Svetska banka, Kancelarija u Rusiji), koja predstavlja i glavni kontakt sa članovima ruskog govornog područja. Naida Čaršimamović Vukotić (Svetska banka) je koja takođe član Resursnog tima, a zadužena je i za kontakte za srpsko-hrvatsko-bosansko govorno područje, dok je Deanna Aubrey (Svetska banka) kontakt osoba za članove koji govore engleski. Deanna Aubrey je takođe moderirala radionicu u Rig i biće kontakt osoba za predstojeću analizu Ankete.



plenarnom sastanku ZP budžeta će možda podstaći i preostale članice da narednih godina učestvuju u Anketi.

Dnevni red i spisak učesnika radionice dati su u prilogima A i B.

Radionicu su otvorili Elena Nikulina, tim lider PEMPAL-a ispred Svetske banke i Knut Klepsvik, viši politički savetnik iz OECD-a<sup>3</sup>. Elena i Knut su se zahvalili članicama PEMPAL-a na vremenu koje su posvetili učešću u Anketi. Elena Nikulina je naglasila da ova radionica predstavlja uspešnu saradnju između PEMPAL-a i OECD-a, kao i da će proširenje baze dodavanjem podataka iz većeg broja zemalja Evrope i centralne Azije biti od zajedničke koristi. Pored toga, mreža PEMPAL je ove godine više doprinela i imala aktivnije učešće i na godišnjem OECD sastanku visokih budžetskih zvaničnika iz zemalja centralne, istočne i jugoistočne Evrope (CESEE), koji je održan 27-28. juna 2013<sup>4</sup>, na istom mestu, neposredno nakon održavanja radionice.

Gdin Klepsvik je ponovio ciljeve ankete koji su usmereni ka stvaranju uporedne međunarodne baze podataka koja omogućava: analizu budžetske prakse tokom vremena, upoređivanje podataka među zemljama i identifikaciju najbolje prakse tokom ključnih faza budžetskog ciklusa (formulacija, usvajanje i izvršenje budžeta). Pored toga, rezultati ankete obezbeđuju podatke za izveštaje koji se pripremaju za godišnji Sastanak visokih budžetskih zvaničnika u organizaciji OECD-a.

## **REZULTATI ANKETE O BUDŽETSKIM PRAKSAMA I PROCEDURAMA SPROVEDENE U ZEMLJAMA ČLANICAMA OECD-a**

U skladu s dnevnim redom, gdn Klepsvik je predstavio preliminarne rezultate Ankete o budžetskim praksama i procedurama koja je nedavno sprovedena u zemljama članicama OECD-a. Prije ove Ankete, prva anketa je urađena 2003. godine, a sledeća Anketa koja prethodi trenutnoj Anketu urađena je 2007. godine, pre početka finansijske krize. U skladu s navedenim, ažurirani podaci iz trenutne Ankete su blagovremeni u smisli određivanja uticaja krize. Planirano je da se anketa sprovodi u 34 zemlje članica OECD-a u intervalima od 4-5 godina. Analiza koja je predstavljena na radionici obuhvata rezultate iz svih država OECD-a, osim tri zemlje čiji podaci još nisu obrađeni, a koji će vjerovatno također biti obuhvaćene konačnim rezultatima. Preliminarni rezultati su predstavljeni u formi PowerPoint prezentacije pod nazivom "OECD Anketa o budžetu - 2012" koja je priložena uz ovaj zapisnik<sup>5</sup>.

Upoređivanje odgovora iz 2007. sa odgovorima iz 2012. godine pokazuje evidentan uticaj krize u anketiranim zemljama. Pokretači reformi su uglavnom vezani za potrebu za uvođenjem snažne discipline "odozgo na dole"; promenu utvrđenih prioriteta u skladu sa oskudnim prihodima; potrebu za stvaranjem kredibiliteta u odnosu na druge i prema tržištu; te promene zahteva fiskalnog upravljanja na nivou Evropske unije.

Ove reforme se ogledaju kroz promene fiskalnih pravila sa ciljem promoviranja fiskalne održivosti; inicijative za promoviranje transparentnosti budžeta; sve izraženije korišćenje pristupa "odozgo na dole" u procesu budetiranja i pripreme srednjoročnih okvira budžeta; te inovirani fokus ka budžetiranju prema učinku. Gdn Klepsvik je sumirao rezultate Ankete među OECD zemljama u odnosu na svaku od ovih ključnih kategorija.

<sup>3</sup> Knut Klepsvik je ispred Ministarstva finansija Norveške imenovan za rad u OECD-u do kraja jula 2013. godine

<sup>4</sup> Materijale sa Sastanka visokih budžetskih zvaničnika možete naći na sledećem linku:

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/9thannualmeetingofoced-ceseeseniorbudgetofficials.htm>

<sup>5</sup> Anketa je proširena i sada obuhvata neke od zemalja Latinske Amerike, Afrike i Bliskog Istoka/Severne Afrike (engl. Skraćenica MENA). Analiza koja je prezentovana na radionici obuhvata samo zemlje članice OECD-a.



## Fiskalna održivost i fiskalna pravila

Gdin Klepsvik je u svojoj prezentaciji naglasio da fiskalna održivost i fiskalna pravila dobijaju sve veći značaj u mnogim zemljama članicama OECD-a. Društveno-ekonomski faktori, kao što je starenje populacije i duži životni vek, stvaraju sve veće opterećenje na zdravstvenu zaštitu i penzione fondove, što se negativno odražava na postizanje dugoročne fiskalne održivosti. Uz troškove servisiranja dugova, prisutan je i povećan pritisak da se javne finansije održe na kredibilnoj poziciji koja garantira servisiranje dugova. Fiskalna pravila služe da promovišu takvu fiskalnu održivost, postavljanjem ograničenja na odluke u vezi politika koje donose parlament i vlada. Pored toga, dugoročne fiskalne projekcije mogu biti korisne, uključujući uzimanje neizvesnosti u obzir putem procjena rizika i analiza osjetljivosti ključnih parametara.

Na temelju preliminarnih rezultata Ankete u OECD zemljama, gdn Klepsvik je naznačio sljedeće zaključke dobijene upoređivanjem rezultata ankete iz 2007. i 2012. godine:

- Blagi pad u broju zemalja koje izrađuju dugoročne fiskalne projekcije; ukupan broj zemalja OECD-a koje to čine je i dalje ispod 30%.
- Broj zemalja koje uzimaju u obzir rizike (naročito u vezi sa rashodima na temelju zakonskih prava) povećan je sa 10% na preko 30%.
- Sve više zemalja koriste sve veći broj fiskalnih pravila (pravila koja se najčešće koriste su pravila budžetskog bilansa i pravila u vezi duga).
- Pad u broju zemalja u kojima je pravni osnov za fiskalna pravila sadržan u internim politikama; većina njih pravila uspostavlja uglavnom na osnovu zakona. U jednom broju zemalja postoji više od jednog pravnog osnova.

## Transparentnost budžeta

Gdin Klepsvik je definisao transparentnost budžeta kao otvorenost u vezi namjera politika, formulacije i implementacije. On se pozvao na *OECD Najbolje prakse budžetske transparentnosti*, koje predstavljaju smernice sa opisom glavnih budžetskih izveštaja/dokumenata koje vlada treba pripremati i njihov opšti sadržaj. U smernicama su takođe navedeni konkretni podaci koje ovi budžetski dokumenti/izveštaji trebaju da sadrže, odnosno prakse kojima se obezbeđuje kvalitet, integritet i koristi od objavljivanja izveštaja (uključujući koristi za skupštinu i civilno društvo). Smernice se trenutno revidiraju. Očekuje se da će nova verzija biti dostupna u drugom kvartalu naredne godine.

Učesnici radionice su pokazali veliko interesovanje za smernice o najboljim praksama i gđa Aubrey (Svetska banka) je pojasnila da su smernice prevedene i dostavljene učesnicima kao pripremni material za plenarni sastanak ZP budžeta koji je održan u Tirani početkom godine. S obzirom da smernice sadrže podatke o glavnim izveštajima koji se izrađuju tokom budžetskog procesa, a na koje se referirira i OECD Anketa o budžetskim praksama i procedurama, učesnici su tražili elektronski link kako bi mogli da pristupe smernicama tokom radionice. Gđa Tamara Maisuradze (Sekretarijat PEMPAL-a) im je e-mailom prosledila sledeće linkove:

ENG: [http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency\\_eng.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency_eng.pdf)

RUS: [http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency\\_rus.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency_rus.pdf)



BOS: [http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency\\_bos.pdf](http://www.pempal.org/data/upload/files/2013/03/oecd-best-practices-for-budget-transparency_bos.pdf)

U vezi sa preliminarnim rezultatima dela ankete koji se odnosi na transparentnost budžeta u zemljama članicama OECD-a, gđin Klepsvik je izneo zaključke koji su dobijeni upoređivanjem podataka iz 2007. i 2012. godine:

- Tri četvrtine svih zemalja sada objavljuju makroekonomske pretpostavke i metodologiju korišćenu za njihovo postavljanje, u poređenju sa manje od 65%, što je bio slučaj ranije.
- Povećan je broj gotovo svih elemenata koji se iskazuju u budžetu.
- Samo oko 60% zemalja OECD-a usvojilo je dobru praksu koja nalaže dostavljanje budžeta parlamentu tri meseca pre isteka fiskalne godine (mada je ostvaren napredak u odnosu na 2007, kada je ovaj podatak iznosio nešto više od 40%).
- Broj specijalizovanih jedinica zaduženih za istraživanja budžeta pri zakonodavnom telu je više nego udvostručen.
- Povećan je broj zemalja koje su osnovale ili su u fazi osnivanja nezavisne fiskalne institucije.

### **Korišćenje pristupa “odozgo na dole” u procesu budžetiranja i pripreme srednjoročnog okvira rashoda**

Gđin Klepsvik je definisao budžetiranje “odozgo na dole” kao proces u kome izvršna vlast najpre utvrđuje agregatne ciljeve uzimajući u obzir srednjoročne fiskalne ciljeve i preovlađujuće ekonomske uslove. U okviru ovog agregata se zatim utvrđuju sektorski limiti na način koji odražava postojeće obaveze, opšte političke prioritete i najznačajnije inicijative nove politike – s tim da se obično odluke o detaljnoj raspodeli sredstava (po detaljnijim kategorijama) delegiraju pojedinačnim resornim ministarstvima. On je istakao da se značaj budžetiranja “odozgo na dole” i srednjoročnih okvira rashoda bitno povećava u slučajevima kada je neophodno jasno pokazati značaj implikacija određenih politika (na primer kod višegodišnjih kapitalnih projekata i uticaja odložene implementacije).

U vezi sa preliminarnim rezultatima dela ankete koji se odnosi na korišćenje pristupa “odozgo na dole” u procesu budžetiranja i pripreme srednjoročnog okvira rashoda u zemljama članicama OECD-a, gđin Klepsvik je izneo sledeće zaključke koji su dobijeni upoređivanjem rezultata ankete iz 2007. i 2012. godine:

- Centralna budžetska tela (CBT, a u skladu s definicijom korišćenom u svrhu Ankete OECD-a) su u najvećem broju slučajeva locirana u MF i njima rukovodi državni službenik.
- Priprema predloga budžeta koji priprema izvršna vlast; pregovori sa resornim ministarstvima i izrada budžetskog cirkulara (budžetske instrukcije ili metodologije za raspodelu budžetskih sredstava) najčešće su isključive nadležnosti CBT, dok je nadležnost za izradu metodologije za makro fiskalne projekcije i praćenje učinka resornih ministarstava obično podeljena.
- Ostvareno je blago povećanje u korišćenju gornjih granica za inicijalne/početne budžetske zahteve resornih ministarstava; preko 80% zemalja članica OECD-a trenutno utvrđuje ove granice (nešto preko 40% za ukupne rashode i nešto ispod 40% za druge agregatne nivoe, kao što su rashodi koji se odnose na programe ili sektore). Broj zemalja koje ne koriste gornje granice za inicijalne/početne budžetske zahtjeve budžetskim korisnika smanjen je sa nešto ispod 20% na preko 10%.



- Evidentan je kooperativniji pristup rešavanju sporova, s više sporova koje se sad rešava na nivou vlade, a manje na nivou samo ministra finansija.
- Veći broj zemalja koristi MTEF sa gornjim granicama na nivou podagregata. Od tog broja, u polovini zemalja pravni osnov za definisanje MTEF-a je zakon, a takođe u polovini zemalja se prati doslednost primene (monitoring) MTEF-a.
- U odnosu na 2007, broj zemalja koje imaju MTEF povećan je za 15%, od kojih samo četiri zemlje članice OECD-a nemaju MTEF (Belgija, Mađarska, Izrael i Luksemburg).
- Gornje granice MTEF-a najčešće pokrivaju vremenski period od 3-4 godine, a revidiraju se svake godine, s tim da sve više zemalja prelazi na četvorogodišnji MTEF (sa oko 35% u 2007, na skoro 50% u 2012). U periodu između dve ankete, broj zemalja koje koriste gornje granice rashoda za period od 5 ili 3 godine u celini je smanjen, s tim da je neznatno smanjen broj zemalja koje koriste granice na period od 3 godine (na oko 38%), dok je smanjenje veće u grupi zemalja koje koriste gornje granice na period od 5 godina (sa ispod 30% na ispod 10%).
- Povećan je broj zemalja u kojima nije dozvoljeno prenošenje sredstava iz jedne godine u drugu i broj zemalja u kojima je neophodno prethodno odobrenje.

### **Budžetiranje prema učinku**

Mr. Klepsvik je izneo podatak da ne postoji konsenzus o tome koji je optimalni način da se koriste informacije o učinku u procesu budžetiranja, mada su okviri učinka u većini zemalja decentralizovani, fleksibilni i nisu povezani sa odlukama o raspodeli.

Upoređivanjem ankete iz 2007. i 2012, utvrđeno je sledeće za zemlje članice OECD-a:

- Većina zemalja članica OECD-a ima standardni okvir budžetiranja prema učinku
- U pregovorima između resornih ministarstava i kancelarije za budžet, informacije o učinku se generalno manje koriste za strateško planiranje, a raste broj slučajeva u kojima se informacije o učinku uopšte ne koriste u pregovorima.
- Reakcije u slučaju nepridržavanja ciljanim učincima su organske (to jest, sankcione mere u slučaju neusklađenosti se ne koriste uvek)
- Generalno, zemlje koje su imale veoma složene i detaljne sisteme budžetiranja prema učinku, sada ih pojednostavljaju (kao što su to učinile SAD i Velika Britanija), dok zemlje koje sad uvode budžetiranje prema učinku biraju opciju fokusiranog (manje opširnog) seta podataka u učinku (poput Austrije).

OECD je naveo i primere zemalja u okviru rezultata Ankete po gore navedenim oblastima, a koje se mogu naći u prezentaciji. Ukratko, većina zemalja OECD-a je testirala i prilagodila svoje institucionalne budžetske okvire u periodu krize, u okviru čega neke zemlje napuštaju pojedine elemente svojih procedura koje su ranije koristile, dok većina zemalja reformira svoj institucionalni budžetski okvir. Više zemalja koristi veći broj fiskalnih pravila i primenjuje tehnike "odozgo na dole". Veći broj zemalja koristi srednjoročni okvir rashoda u kojem su sadržane detaljnije gornje granice koje se ne odnose samo na ukupne rashode (već i na detaljnije kategorije rashoda). Transparentnost se takođe u izvesnoj meri povećala, a zakonodavna tela/parlamenti imaju veći analitički kapacitet. Broj zemalja koje su uspostavile nezavisnu fiskalnu instituciju je takođe povećan. Kada je u pitanju budžetiranje prema učinku, evidentno je da se razvijaju različiti trendovi.

Gđa Aubrey je zahvalila OECD-u na analizi i istakla da je bilo korisno videti promene koje su se dogodile u periodu između dve ankete, od 2007-2012, odnosno programe reformi koje se sprovode u mnogim zemljama OECD-a. Ona je takođe naglasila da prezentacija pokazuje snagu ankete kao instrumenta za praćenje i poređenje reformi u različitim zemljama.



## **ANKETA OECD-a O BUDŽETSKIM PRAKSAMA I PROCEDURAMA ZA ZEMLJE ČLANICE PEMPAL-a**

Knut Klepsvik and Joung Jin Jang<sup>6</sup> su imali drugu prezentaciju OECD-a, a koja je obuhvaćala ključne grupe pitanja u Anketi o budžetskim praksama i procedurama. Svrha ove prezentacije bila je da se zemljama koje učestvuju u anketi pojasni i olakša popunjavanje ankete. Uz ovaj zapisnik priložena je kompletna prezentacija (videti PowerPoint prezentaciju "Anketa o budžetskim institucijama"). Sažetak najznačajnijih delova diskusije, pitanja i odgovori su evidentirani u zapisniku. Gdin Klepsvik je najpre objasnio strukturu ankete kao što je dole navedeno:

### **Deo I- Opšte informacije**

Ovaj deo ankete obuhvata pitanja od 1-11 koja se odnose na opšte informacije o centralnom budžetskom telu i budžetskom procesu.

### **Deo II- Formulacija budžeta**

Ovaj deo ankete obuhvata pitanja od 12-57 koja se odnose na sledeće informacije:

- II.1 – Makroekonomske procene i fiskalne projekcije*
- II.2 – Fiskalna pravila*
- II.3 – Srednjoročni okvir rashoda*
- II.4 – Pregovori/rasprave o budžetu koji priprema izvršna vlast*
- II.5 – Vanbudžetski rashodi (bez javno-privatnih partnerstava-JPP)*
- II.6 – Javno-privatna partnerstva*
- II.7 – Transparentnost budžeta i učešće građana*
- II.8 – Budžetiranje prema učinku*

### **Deo III-Odobrovanje/usvajanje budžeta**

Ovaj deo obuhvata pitanja od 58-69 koja se odnose na informacije o zakonodavnom telu/parlamentu, parlamentarnoj kancelariji/jedinici zaduženoj za analizu budžeta i ovlašćenjima zakonodavnog tela za usvajanje i vršenje izmena (amandmane) budžeta.

### **Deo IV-Izvršenje budžeta**

Ovaj deo obuhvata pitanja od 70-90 koja se odnose na sledeće informacije:

- IV.1-Fleksibilnost rashoda*
- IV.2-Dopunski budžeti (rebalans)*
- IV.3-Sredstva rezerve*

### **Deo V–Parlamentarne budžetske kancelarije**

Ovaj deo obuhvata dodatna pitanja od 91-96 koja se odnose na informacije o podršci koja je na raspolaganju zakonodavnom telu u smislu dostupnosti specijalizovanih informacija i saveta, kao i informacije o vrstama izveštaja i analiza koje se izrađuju. Gdin Klepsvik je izneo informaciju da je ovaj deo Ankete naknadno dodat originalnoj Anketi o budžetu za zemlje PEMPAL-a, a da je inače dio druge posebne Ankete koja je sprovedena u zemljama OECD-a, čiji rezultati će biti objavljeni kasnije u toku godine. Gdin Klepsvik je takođe obavestio učesnike da je u ranijim e-mailovima koji su prosleđeni zemljama PEMPAL-a bio upisan pogrešan link koji ih je uputio na

---

<sup>6</sup>Jang je upućen u OECD ispred Ministarstva finansija Južne Koreje.



verziju Ankete koja ne sadrži peti deo. Iz OECD-a je u međuvremenu prosleđen pravi link, a podaci koji se zemlje već dostavile biće uneti u proširenu verziju Ankete za zemlje PEMPAL-a.

Gdin Klepsvik je naglasio da elektronsku anketu mogu popunjavati više zaposlenih korišćenjem zajedničke lozinke. Obrazac ankete je prevedena i prosleđen članicama PEMPAL-a u Word formatu, što omogućava i da se delovi upitnika mogu izdvajati i slati službama u okviru ministarstva koje su relevantne za datu oblast. Međutim, konačani odgovori se moraju uneti u OECD-ovu elektronsku anketu (u kojoj su pitanja dostupna samo na engleskom jeziku), kako bi se osigurala kompletnost informacija, to jest, odgovori na sva pitanja. Bez obzira što su pitanja u elektronskoj anketi na engleskom jeziku, učesnici mogu da koriste zvanične jezike mreže PEMPAL pri popunjavanju teksta (uključuje komentare), a Sekretarijat PEMPAL-a i Resursni tim će organizovati prevođenje odgovora. Knut je uputio predstavnike zemalja čija situacija u određenim oblastima nije obuhvaćena u Anketi i zemalja koje prolaze kroz značajne reforme, da u naznačenom polju za napomene detaljno objasne konkretnu situaciju.

### **Pitanja koja se odnose na Dio I Ankete - Opšte informacije**

Učesnici su imali nekoliko pitanja koja se odnose na Dio I Ankete, a u vezi nadležnosti centralnog budžetskog tela (CBT) i drugih aktera (pitanja 1 i 2). Gdin Klepsvic and Gdin Jang (u daljem tekstu: OECD) su referirali učesnike na definiciju CBT iz Pojmovnika ključnih termina. Prema podacima, u većini zemalja OECD-a pozicija rukovodioca CBT je za jedan nivo niža od ministarske (npr. pomoćnik ili zamjenik ministra), a na toj poziciji je najčešće je državni službenik.

- Međutim, navedeno je da su u nekoliko zemalja PEMPAL-a tradicionalne nadležnosti CBT podeljene između nekoliko institucija i da je na poziciji rukovodioca CBT politički imenovano lice. Takođe, u nekim od zemalja članica, tradicionalne nadležnosti CBT su podeljene između različitih sektora/odeljenja u okviru ministarstva finansija, gde je glavni rukovodilac svih sektora/odeljenja zamenik ministra (kada su svi sektori u njegovoj/njenoj nadležnosti) ili ministar finansija. Prema instrukciji OECD-a, ovakvu situaciju je potrebno objasniti u polju za napomene u anketi.
- U vezi sa pitanjima 3d i 3f, objašnjeno je da CBT ima isključivu odgovornost za definisanje budžetskih ograničenja (gornjih granica rashoda) i pripremu predloga budžeta ako CBT tehnički izrađuje ova dokumenta koja usvaja vlada i parlament, bez obzira što ovlašćenja za njihovo konačno usvajanje, a samim tim i za izmene ima vlada i/ili parlament.
- Pitanje 3l, koje se odnosi na nadležnosti za izradu godišnjih izveštaja izazvalo je nejasnoće kod nekih od učesnika. Objašnjenje OECD-a je da se ovo pitanje odnosi na ulogu izvršne vlasti u izradi godišnjih izveštaja (ne na ulogu državne revizorske institucije). Stoga, ako ove izveštaje izrađuje samo CBT, u odgovoru treba naznačiti odgovor "isključivo u nadležnosti CBT". Međutim, ako se izvještaj priprema od strane odjela trezora, a ako se funkcija trezora nalazi izvan CBT-a, onda se treba izabrati odgovor da CBT nije nadležno za pripremu izvještaja (osim ako je nadležnost za pripremu izvještaja podeljena sa CBT-om).
- U vezi sa pitanjem 3j, koje se odnosi na nadležnosti za pripremu dopunskih budžeta (rebalans), učesnici su tražili pojašnjenje definicije dopunskog budžeta, odnosno šta se dešava u slučaju kada ministarstvo finansija ima ovlašćenja za izmenu budžeta do određenog fiksnog procenta (a što je odvojeno od procesa odobrenja preusmeravanja sredstava/realokacije od strane parlamenta). Prema OECD-u, definicija dopunskog



budžeta u anketi glasi: “predložene izmene glavnog godišnjeg budžeta, odnosno mehanizam koji vlada koristi kada traži zakonodavnu saglasnost i odobrenje potrošnje koja se razlikuje od prvobitno usvojenog budžeta i aproprijacija” (u tom smislu, dopunski budžet je u suštini rebalans budžeta koji se šalje parlamentu na usvajanje i ne treba ga mešati sa preusmeravanjem/realokacijima/restrukturiranjima koje može da vrši sama izvršna vlast do određenog limita). U konkretnom slučaju, tumačenje OECD-a je da CBT ima isključivu nadležnost za pripremu dopunskog budžeta, ali da u okviru pitanja 3n – ostala ključna zaduženja – treba navesti da se dopunski budžet/rebalans vrši samo kad se dostigne određeni procenat promjene strukture budžet aiznad kojeg se mora tražiti odobrenje parlamenta (npr. 10% u slučaju Uzbekistana).

- U vezi sa pitanjem 6, koje se odnosi na vremenski okvir budžetskog ciklusa, nekoliko zemalja je tražilo da se definiše ‘predbudžetski izvještaj/izjava’. Neke zemlje imaju sistem u kojem predsednik dostavlja politički izveštaj parlamentu, te su tražile objašnjenje da li se taj izvještaj može smatrati prebudžetskom izjavom. OECD je uputio učesnike na definiciju prebudžetskog izveštaja u Pojmovniku ključnih termina u kojoj se navodi da je cilj prebudžetskog izveštaja/izjave da podstakne raspravu/konsultacije o budžetu na agregatnom nivou i uticaju budžeta na ekonomiju. Imajući u vidu ovu svrhu, prebudžetski izveštaj/izjava služi kako bi se stvorila odgovarajuća očekivanja za sam godišnji budžet. Na osnovu ove definicije treba utvrditi da li politički izveštaj ispunjava kriterijume da bi se mogao kvalifikovati kao prebudžetski izveštaj. S druge strane, neke od zemalja su pitale da li se srednjoročni okvir rashoda može kvalifikovati kao prebudžetski izveštaj u slučajevima kada MTEF služi kao nacrt godišnjeg budžeta koji sadrži gornje granice rashoda na nivou agregata i podagregata (npr. ministarstva). Prema tumačenju OECD-a definicija obuhvata izveštaje u kojima su sadržani dugoročni ciljevi ekonomske i fiskalne politike vlade, odnosno planovi vladine ekonomske i fiskalne politike u narednim budžetima. Stoga je mišljenje OECD-a da ako usvojeni MTEF pokriva srednjoročni period i zatim služi za definiranje aproprijacija u okviru godišnjeg budžeta, onda se MTEF može kvalifikovati kao prebudžetski izveštaj.

### **Pitanja u Delu II- Formulacija budžeta**

U vezi sa pitanjem 15a - u kojoj meri se prilikom formulacije budžeta uzimaju u obzir rizici/šokovi od promene rashoda na osnovu zakonom utvrđenih prava, postavljeno je nekoliko podpitanja koja se odnose na definiciju zakonom utvrđenih prava i vrste rizika koji se uzimaju u obzir. OECD-ov Pojmovnik ključnih termina ne daje definiciju zakonom utvrđenih prava, ali je predstavnik OECD-a na radionici učesnicima izneo definiciju. Kako sam pojam kaže, zakonom utvrđena prava su ona prava koja određene grupe imaju po zakonu. Navedeni su primeri prava na socijalnu zaštitu, naknade za nezaposlenost, boračke beneficije i penzije. Dalja pitanja se odnose na vrste rizika ili šokova kojima su izložene ove grupe. Prema pojašnjenju OECD-a identifikovani su rizici poput: trendovi nezaposlenosti, stopa ekonomskog rasta, recesija i globalni šokovi. Neke od zemalja su pitale da li se opšte rezerve u visini od 2-3% mogu smatrati preduzimanjem adekvatnih mera za zaštitu od rizika/šokova. OECD je naglasio da su globalne rezerve vjerovatno više prigodne za komentar na pitanje 15b, obzirom da su ovakve globalne rezerve nisu planirane isključivo za rashode na temelju zakonskih prava. Učesnici su primetili da je veoma teško planirati zaštitu od šokova unapred, kao što je to bio slučaj sa globalnom ekonomskom krizom.

- **II.2 Fiskalna pravila**





U vezi sa ovom temom vođena je detaljna rasprava među učesnicima radionice. Zbog toga su od strane OECD-a obezbeđene dodatne informacije tokom trajanja i nakon radionice.

U svrhu ankete, OECD koristi sličnu definiciju koju koristi Evropska komisija. Numerička fiskalna pravila predstavljaju **stalna ograničenja** fiskalne politike (npr. tu ne spadaju godišnja pravila koja se donose u toku budžetske godine a koja se odnose samo na taj budžet tekuće godine).

Fiskalno pravilo je po definiciji numeričko i trajno. To znači da se koristi kao ograničenje fiskalne politike sve dok postoji osnov za dato pravilo [može biti zakonski osnov (ima veću snagu) ili politički dogovor (ima manju snagu)]. Primeri fiskalnih pravila su: opšte pravilo EU o maksimalnom fiskalnom deficitu do 3% BDP, kao i srednjoročni cilj EU – maksimalni strukturni fiskalni deficit na nivou od 0,5% BDP. To su ciljevi koji vode fiskalnu politiku u pregovorima o budžetu. Pitanja 19a, 20a, 21a i 22a u anketi odnose se na fiskalna pravila.

U anketi se spominju četiri vrste fiskalnih pravila: pravilo u vezi rashoda; pravila u vezi prihoda; pravila budžetskog bilansa (budžetske pozicije) i pravila u vezi duga. Zemlje Evropske unije su dužne da poštuju fiskalna pravila koja su usvojena na nivou unije, Paktom za stabilnost i rast. Zemljama članicama (ili zemljama u procesu pristupanja EU koje koriste ova pravila) koje učestvuju u Anketi, OECD je dao dodatne podatke za odgovore na pitanja koja se odnose na obavezna EU fiskalna pravila (videti slajd 13 'Standard EU za pravila budžetskog bilansa-budžetska pozicija; slajd 14 'Standard EU za pravila u vezi duga').

- Pravilo u vezi rashoda može se odnositi na gornje granice nominalnih i realnih rashoda, stope rasta nominalnih i realnih rashoda i određeni odnos rashoda prema BDP. Kada je reč o rashodima, oni se odnose na potrošnju (izdatke) koja se vrši za ispunjavanje obaveza vlade, isplatom gotovine ili u vidu obezbeđenja/obećanja za buduće isplate.
- Pravilo u vezi prihoda može se odnositi na "ograničenja samo za alokaciju prihoda koji su iznad planiranog nivoa prihoda u dobrim vremenima" ili na "ograničenja za povećanje ili smanjenje odnosa poreza prema BDP" ili na "gornju granicu odnosa poreza prema BDP".
- Pravilo budžetskog bilansa koje je usvojeno u većini zemalja EU odnosi se na "određeni budžetski bilans (poziciju budžeta)" ili "određenu poziciju budžeta izraženu kao % BDP-a u nominalnom i strukturnom smislu" ili "određeno poboljšanje strukturnog budžetskog bilansa".
- Pravilo u vezi duga odnosi se na "određeni iznos nominalnog duga" i "gornju granicu za javni dug kao % BDP-a" i "određeno smanjenje odnosa javnog duga prema BDP". Pravilom u vezi duga koje važi za zemlje EU utvrđena je gornja granica rashoda za javni dug vlade u visini od 60% BDP-a kao stalni cilj.

Pored vrste pravila, cilj ankete su i informacije o karakteristikama pravila. Na primer, potrebno je odgovoriti na pitanja koja se odnose na:

- Pravni osnov za donošenje pravila,
- Da li je pravilo postavljeno kao privremeno ili trajno ograničenje,



- Postupci koji obezbeđuju primenu pravila i postupci u slučaju nepoštovanja pravila,
- Da li se cilj pravila odnosi na određeni nivo ili je postavljen kao minimalan uslov (na slajdu je označeno kao karakter cilja).

Učesnici radionice su postavili nekoliko pitanja u vezi definicije fiskalnih pravila.

- Na pitanje o tome da li se neki od uslova *stand-by* aranžmana MMF-a mogu smatrati fiskalnim pravilima, odgovor OECD-a bio je da se ovo može smatrati fiskalnom pravilom ukoliko su na dato pravilo primenjivi svi delovi definicije fiskalnog pravila (uključujući da je pravilo numeričko i da je trajno) i ukoliko zemlje implementiraju ova pravila. Dakle, kvantitativna pravila, kao što su ciljani iznosi deficita koji je dogovoren u okviru *stand by* aranžmana mogu se navesti kao fiskalno pravilo ukoliko je zadovoljena definicija fiskalnog pravila koja se koristi za Anketu i ukoliko zemlje implementiraju to pravilo.
- Na pitanje da li se zakonsko ograničenje procenta servisiranja duga (izraženo kao % prihoda) može smatrati fiskalnim pravilom, odgovor OECD-a je bio negativan, ali je rečeno da je taj podatak potrebno navesti u polju za napomene u anketi.
- Nekoliko zemalja je pitalo da li se fiskalni ciljevi u MTEF-u mogu kvalifikovati kao fiskalna pravila. Odgovor OECD-a bio je da se MTEF smatra proceduralnim instrumentom koji najčešće predstavlja okvir za sprovođenje fiskalne politike (bez obzira da li su fiskalnim pravilima postavljena ograničenja te politike) izdvajanjem budžetskih sredstava u okviru tekuće politike i gornjih granica za sprovođenje programa i/ili rad vladinih organizacija, tokom višegodišnjeg vremenskog perioda. Ako MTEF sadrži fiksne gornje granice rashoda koje se ne mogu menjati tokom srednjoročnog perioda, onda on može imati sličnu ulogu u odnosu na fiskalnu politiku kao i fiskalno pravilo, ali se opet ne može smatrati fiskalnim pravilom po definiciji. Uobičajena praksa je da se MTEF revidira i menja u zavisnosti od promena u ekonomskom ciklusu, jednokratnih inicijativa politike i drugih događaja koji vrše uticaj na budžet. Stoga, fiskalna pravila postavljena MTEF-om nisu stvarna fiskalna pravila.
- **II.4 Pregovori/rasprava o budžetu koji priprema izvršna vlast**
- U vezi sa pitanjem 34 – da li CBT nalaže resornim ministarstvima da u budžetskom predlogu razdvoje budžetske zahteve za kapitalni i operativni budžet, učesnici su pitali da li mogu pozitivno da odgovore u anketi ako je praksa u njihovoj zemlji da svaki budžetski zahtev sadrži detaljno razdvojene kapitalne od operativnih stavke (npr. ekonomske kategorije, uključujući ukupne iznose kapitalnih rashoda i podkategorije). Odgovor OECD-a bio je da u kontekstu Ankete odgovor treba da bude 'Ne, budžetski zahtevi za kapitalni i operativni budžet nisu razdvojeni' uz obrazloženje da se ovo pitanje u Anketi odnosi na situacije u kojima su u potpunosti razdvojeni procesi, instrukcije i informacije.
- Učesnici su tražili da se objasni razlika između bruto i neto vrednosti koje se pominju u vezi sa pitanjem broj 36 (da li su aproprijacije (dodeljena sredstva) za operativne rashode iskazane u bruto ili neto iznosima?). Objasnjenje OECD-a je da se ovo pitanje odnosi na slučajeve kada neke agencije ostvaruju dodatne sopstvene prihode zbog čega su njihovi stvarni bruto rashodi veći od neto aproprijacija.
- **II.5 Vanbudžetski rashodi (bez JPP)**

Na osnovu pojašnjenja OECD-a, vanbudžetski rashodi su posebni fondovi u vlasništvu vlade, koji nisu deo budžeta i u koje se slivaju prihodi iz namenskih izvora, ponekad uz



datne izvore kao što su naknade i doprinosi iz opšteg budžeta. Prihodi iz namenskih izvora se razlikuju od naknada u zbog toga što oni ne odražavaju tržišnu vrednost usluga koje se finansiraju iz prihoda.

Ovo poglavlje ankete počinje pitanjem o vrstama vanbudžetskih rashoda koji postoje u anketiranoj zemlji. Navedeni su fondovi socijalne zaštite, vanbudžetski krediti, kreditne garancije, itd. U narednim pitanjima je potrebno odgovoriti da li je za vanbudžetski rashod potrebno odobrenje zakonodavnog tela i da li je taj rashod sadržan u prapratnoj budžetskoj dokumentaciji.

- Nekoliko zemalja je tražilo da se pojasni značenje vanbudžetskih rashoda (ili vanbudžetskih fondova) obzirom da se terminologija i administrativna struktura vlade razlikuje u zemljama i regionima. U Pojmovniku ključnih termina ovi rashodi se nazivaju vanbudžetskim ili posebnim fondovima, što je unelo određenu zabunu.
  - U slučaju Rusije, na primer, postoje posebni fondovi koji su izvan sektora opšte vlade, ali su iskazani u konsolidovanom budžetu. Prema tumačenju OECD-a, važno je da li se normalne (redovne) budžetske procedure odnose na planiranje ovih rashoda ili ne. Ukoliko su ovi rashodi uključeni u normalne vladine budžetske procedure, onda to nisu vanbudžetski rashodi. Učesnici na radionici koji su predstavljali Ministarstvo finansija Rusije pojasnili su, da je u slučaju Rusije moguće ove fondove klasificirati kao vanbudžetske jer, u odnosu na federalni i lokalne budžete koje planiraju CBT i budžetski korisnici, ovi rashodi se planiraju različito, odnosno planiraju ih specijalna tela koja imaju mandate da upravljaju vanbudžetskim fondovima. Ova specijalna tela podnose svoje prijedloge budžeta Ministarstvu zdravstva koje onda predstavlja ove budžete Vladi. Proces usvajanja je sličan procesu usvajanja normalnih budžetskih rashoda, ali process planiranja budžeta sledi posebnu, različitu proceduru.
  - Srbija ima vanbudžetski fond za zaštitu životne sredine u koji se slivaju prihodi, a čiji budžeti se dostavljaju parlamentu kao dodatni materijal. Mišljenje OECD-a je da se ovde radi o vanbudžetskim rashodima obzirom da se podaci dostavljaju samo u svrhu informisanja, odnosno ne podležu uobičajenom postupku formulisanja, odnosno usvajanja budžeta od strane vlade. Predstavnica Srbije je postavila pitanje u vezi sa razvojnom bankom koja malim i srednjim preduzećima obezbeđuje subvencije i kredite finansirane sredstvima države. Po mišljenju OECD-a ovo je veoma zanimljiv slučaj koji se može klasifikovati kao vanbudžetski rashod ukoliko ne podleže uobičajenom postupku formulisanja i usvajanja budžeta.
  - Uzbekistan ima penzioni fond koji dobija subvencije od vlade i iskazuje se u konsolidovanom budžetu države. Ruska Federacija ima sličan penzioni fond koji deo sredstava koja nedostaju dobija iz državnog budžeta. Ruska Federacija je svoj penzioni fond u anketi klasifikovala kao vanbudžetski.
  - Kirgistan ima fond socijalne zaštite čiju trećinu budžeta subvencionira država iz budžeta. Mišljenje OECD-a je da se ovaj fond takođe može kvalifikovati kao vanbudžetski ukoliko ima sopstvene izvore prihoda i ne podleže uobičajenom postupku formulisanja, odnosno usvajanja budžeta od strane vlade.
  - Učesnici su tražili od OECD-a dodatna objašnjenja u vezi sa vrstama vanbudžetskih rashoda koji su navedeni u pitanju broj 38a. Dodatna objašnjenja OECD-a:
    - U fondove socijalne zaštite između ostalog spadaju penzioni i zdravstveni fondovi koje treba klasifikovati kao vanbudžetske ukoliko ne podležu uobičajenom postupku formulisanja i usvajanja budžeta od strane vlade.



- Vanbudžetski krediti i kreditne garancije su svi krediti i kreditne garancije koje obezbeđuje vlada a koji se ne iskazuju u budžetu. Nakon sastanka, postavljena su dodatna pitanja: Ako se kredit ne iskazuje u budžetu, ali se vodi u okviru stanaj duga i sukladnim obrazloženjima, da li se i dalje smatra vanbudžetskim? Ako je u pitanju dug javnog preduzeća koje ga samo otplaćuje, da li je u pitanju vanbudžetski kredit ako se iskazuje u okviru ukupnog duga i tekstualnog objašnjenja proratnog materijala, obzirom da je država garant kredita? OECD je obrazložio da je u prvom slučaju u pitanju vanbudžetski kredit ukoliko se nikako ne prikazuje u okviru budžeta, a da je u drugom slučaju u pitanju vanbudžetski kredit, jer indirektno državna garancija može imati uticaj na budžet.
- Donatorski fondovi ne podležu postupku formulacije i usvajanja budžeta. U ovu kategoriju spadaju donacije i krediti Zvanične razvojne pomoći (ODA) ako se ne iskazuju u budžetu.
- Fondovi za infrastrukturne ili kapitalne projekte se ne iskazuju u budžetu.
- Kvazi-fiskalne aktivnosti preduzeća u vlasništvu države obuhvataju kredite ovih preduzeća koji se ne iskazuju u budžetu.
- U stabilizacione fondove spadaju svi fondovi za vanredne i nepredviđene situacije koji se drže u rezervi i ne podležu postupku formulisanja i usvajanja budžeta.
- Rashodi koji se subvencioniraju javnim sredstvima su sve subvencije preduzećima i nevladinim organizacijama koje ne podležu postupku formulisanja i usvajanja budžeta.

U upitniku postoje posebna pitanja koja se odnose na potencijalne obaveze. Potencijalne obaveze su obaveze čiji uticaj na budžet zavisi od budućih događaja koji se mogu ali ne moraju dogoditi. Uobičajeni primeri potencijalnih obaveza obuhvataju garancije državnog zajma, vladine programe osiguranja i sudske sporove protiv vlade.

Kao i prethodna pitanja o vanbudžetskim rashodima, pitanja o potencijalnim obavezama u anketi odnose se na:

- Vrste potencijalnih obaveza koje zemlja ima
- Da li je za označenu potencijalnu obavezu potrebno odobrenje zakonodavnog tela
- Da li ta obaveza čini sastavni deo proratne budžetske dokumentacije

## II.6 Javno-privatna partnerstva

- U vezi sa pitanjem 40 (Da li izvršna vlast ima posebnu jedinicu za javno-privatna partnerstva?), učesnici su tražili od OECD-a da im pojasni slučaj preduzeća u vlasništvu države koje obezbeđuje podršku privatim kompanijama koje grade infrastrukturu. Država postavlja direktore upravnog odbora ovog preduzeća koje je zaduženo za izgradnju puteva i ostalu infrastrukturu. OECD smatra da odgovor u ovom slučaju treba da bude negativan, to jest da vlada nema posebnu jedinicu za javno-privatna partnerstva, ali da je potrebno navesti objašnjenje u polju za napomene.

## II.7 Transparentnost budžeta i učešće građana

U vezi sa pitanjima 48 i 49 (Da li su uprpratnoj budžetskoj dokumentaciji koja se dostavlja zakonodavnom telu, obavezni rashodi u skladu sa tekućim obavezama po postojećim zakonima i važećim politikama/pravima razdvojeni od rashoda koji će



nastati primenom novih politika i da li budžetska dokumentacija sadrži informacije o novim merama za prikupljanje prihoda?), traženo je pojašnjenje za slučaj kada budžetske tabele nisu razdvojene od novih politika, ali se u tekstualnom delu budžetske dokumentacije objašnjavaju nove politike i mere za prikupljanje prihoda. Komentar OECD-a je da ovaj slučaj ne ispunjava zahteve na koje se misli u pitanjima.

- Nekoliko zemalja je tražilo da se pojasni pitanje broj 50a: Koliko aproprijacija po zasebnim budžetskim (linijskim) stavkama je sadržano u predlogu budžeta koji priprema izvršna vlast? Odgovor OECD-a bio je da su zemlje članice imale problema sa ovim konceptom i da trenutno u svim OECD zemljama zajedno ima ukupno oko 40.000 stavki. Prema definiciji koju daje Pojmovnik ključnih termina, budžetska (linijska) stavka je najniži i najdetaljniji nivo rashoda koji zakonodavno telo (npr. program, ekonomska klasifikacija), uključujući sve stavke za sve budžetske korisnike. Što je niži/detaljniji nivo rashoda o kojem se odlučuje, to je veće ograničenje izvršne vlasti u pogledu preusmeravanja (realokacije) sredstava potrošnje.
  - Turska je saopštila da ima oko 4,000 budžetskih (linijskih) stavki, ali da parlament odlučuje otprilike o jednoj trećini (t.j. četvrti i drugi nivo ekonomske klasifikacije se dostavljaju parlamentu na usvajanje). Preporuka OECD-a je da zemlje uzmu u obzir samo stavke koje se dostavljaju zakonodavnom telu na usvajanje. O broju budžetskih (linijskih) stavki, vođena je dalja diskusija sa zemljama koje učestvuju u anketi.

#### **Pitanja koja se odnose na *Deo III - Odobranje/usvajanje budžeta***

Nije bilo pitanja u vezi ovog dela ankete.

#### **Pitanja koja se odnose na *Deo IV - Izvršenje budžeta***

Prema objašnjenju OECD-a, pojam ukupan/zbirni iznos koji nije definisan u Pojmovniku ključnih termina odnosi se na slučaj kada ministarstvo dobija aproprijaciju koja nije razvrstana po ekonomskim kategorijama (odnosi se na pitanje 70a - Da li agencije dobijaju aproprijacije za operativne rashode kao ukupan/zbirni iznos (eng. lump-sum)?

- Nekoliko zemalja je tražilo da se detaljnije pojasni pitanje 71a: Da li agencije plaćaju neku vrstu naknade za korišćenje kapitalnih sredstava (npr. korišćenje vladinih objekata/poslovnog prostora)? Predstavnik OECD-a je naveo primer resornih ministarstava koja plaćaju zakup za korišćenje objekta/zgrade u vlasništvu vlade. Međutim, ako resorno ministarstvo zakupljuje prostor od privatnog vlasnika, onda se taj slučaj ne odnosi na ovo pitanje zato što je reč o privatnim a ne javnim sredstvima i zakupu.

U vezi sa pitanjem 72a (Da li resorna ministarstva mogu da vrše realokaciju /preusmeravanje sredstava u okviru svojih ukupnih budžeta?), traženo je pojašnjenje od strane učesnika. Predstavnik OECD-a je naveo primer nekih zemalja koje dozvoljavaju preusmeravanje sredstava između programa ili određenih budžetskih (linijskih) stavki do određenog nivoa, pre nego što je za to neophodno tražiti odobrenje. Instrukcija OECD-a učesnicima je da u anketi jasno objasne pravila i procedure svojih zemalja u polju za napomene.



- U vezi sa pitanjima 73-84b (procedure za povećavanje / smanjivanje / poništavanje / otkazivanje i prenosi različite vrste rashoda: operativnih, investicionih, obaveznih i diskrecionih), učesnicima je dato uputstvo da koriste konkretne uske definicije za različite vrste rashoda koje su date u Pojmovniku ključnih termina i da u anketi jasno objasne pravila i procedure svojih zemalja u polju za napomene.

#### **Pitanja koja se odnose na Deo V – Parlamentarne (skupštinske) službe za budžet**

Ovaj deo ankete odnosi se na podršku u vidu obezbeđivanja određenih informacija i saveta o budžetu i drugim pitanjima (kao na primer, stalno zaposleni istraživači u američkoj Kongresnoj kancelariji za budžet). To mogu biti nezavisne fiskalne institucije koje izveštavaju izvršnoj ili zakonodavnoj vlasti, koje se mogu osnivati javnim sredstvima. Uslov je da ove institucije moraju biti nezavisne. Neke zemlje su osnovale fiskalne savete u skladu sa zahtevom novih procedura EU.

- Nakon diskusija vođenih na radionici, date su sledeća uputstva: u slučaju kada su svi članovi fiskalnog saveta politički imenovana lica koja po funkciji vrše ovu dužnost (npr. premijer, ministar finansija), institucija se ne smatra nezavisnom. U polju za napomene može se dati objašnjenje ako je u pitanju ovakva organizacija. Kad je fiskalni savet nezavisna institucija, a predsednika saveta bira parlament, OECD-ovo tumačenje da se u polju za napomene objasni ovakav slučaj.
- Po završetku sastanka, postavljeno je pitanje šta se dešava ako fiskalni savet postoji ali parlament od njega ne može ili ne traži nikakve analize – da li se takav fiskalni savet navodi u anketi? OECD smatra da se u ovom slučaju ne radi o telu koje zadovoljava kriterije za pitanja u ovom delu Ankete, jer telo ne daje podršku zakonodavnoj vlasti pri analizi budžeta. Međutim, ovakav slučaj se treba objasniti u komentarima.

#### **ZAKLJUČCI I NAREDNI KORACI**

Gđa Deanna Aubrey (Svetska banka) je zatvorila radionicu i zahvalila stručnjacima OECD-a, predstavnicima zemalja učesnica radionice PEMPAL-a, Resursnom timu ZP budžeta, Sekretarijatu PEMPAL-a i prevodiocima. Učesnici su obavesteni da će Resursni tim ZP budžeta pripremiti zapisnik sa radionice koji će najpre biti prosleđen OECD-u na uvid, a zatim njima. Svrha zapisnika je da pomogne zemljama učesnicama Ankete da završe popunjavanje Ankete. Takđer je predloženo da se u budućnosti proširi OECD-ov Pojmovnik ključnih termina sa konkretnim primerima koji su relevantni za različite geografske regije, obzirom da se administrativna struktura i budžetski proces veoma razlikuju u zemljama. Gđa Nikulina (Svetska banka) je obavestila učesnike da će konsultacije između PEMPAL-a i OECD-a uskoro nastaviti radi dogovora u vezi aktivnosti i rokova za analizu prikupljenih podataka i pripremu rezultata Ankete za zemlje PEMPAL-a.

Pripremljeno od strane članova Resursnog tima i pregledano od strane OECD-a, juli 2013.



## ANEX A: Dnevni red Radionice

### Radionica na temu OECD istraživanja o budžetskim praksama i procedurama

**Datum:** Sreda, 26. jun 2013. godine

**Vreme:** 10:00-16:30 časova

**Lokacija:** Riga, Latvija

**Mesto održavanja:** Hotel Tallink Riga

Takođe ste pozvani u obilazak grada Rige, u utorak 25. juna počev od 17.30 časova. Večera će biti organizovana van hotela nakon završetka obilaska grada.

Vreme	Aktivnost
10:00-10:20	Otvaranje od strane <ul style="list-style-type: none"> <li>• OECD</li> <li>• PEMPAL</li> </ul>
10:20-11:00	Prezentacija preliminarne rezultata istraživanja sprovedenog u OECD zemljama
11:00-11:15	Pauza za kafu
11:15-11:45	Prezentacija strukture i odeljaka istraživanja, sa pregledom svake teme. <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Opšte informacije o centralnim budgežetskim organima vlasti</b> Kadrovski nivoi i zakonodavstvo</li> <li>• <b>Budžetsko formulisanje</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Makroekonomske procene</li> <li>• Dugoročne fiskalne projekcije</li> <li>• Fiskalna pravila</li> <li>• MTEF</li> </ul> </li> </ul>
11:45-12:15	Pitanja i odgovori Tour de table (okrugli sto) sa praktičnim vežbama kojima rukovode Rusija i Turska <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pre dolaska na skup, učesnici trebaju pripremiti sva pitanja i probleme koja su iskusili prilikom unosa njihovih preliminarne odgovora na online istraživanje</li> </ul>
12:30-13:30	Ručak
13:30-14:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Posebne teme</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Budžetsko pregovaranje na izvršnom nivou</li> <li>• Vanbudžetski rashodi</li> <li>• JPP</li> <li>• Budžetska transparentnost i učestvovanje</li> </ul> </li> </ul>
14:00-14:30	Pitanja i odgovori Tour de table (okrugli sto) sa praktičnim vežbama kojima rukovode Rusija i Turska <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pre dolaska na skup, učesnici trebaju pripremiti sva pitanja i</li> </ul>



	probleme koja su iskusili prilikom unosa njihovih preliminarnih odgovora na online istraživanje
14:30-14:50	Pauza za kafu
14:50-15:20	<ul style="list-style-type: none"><li>• Budžetsko odobavanje<ul style="list-style-type: none"><li>○ Fiskalni saveti i parlamentarni budžetski uredi</li></ul></li><li>• Budžetsko izvršavanje<ul style="list-style-type: none"><li>• Rashodna fleksibilnost</li><li>• Rebalansi budžeta</li><li>• Rezervna sredstva</li></ul></li></ul>
15:20-15:50	Pitanja i odgovori Tour de table (okrugli sto) sa praktičnim vežbama kojima rukovode Rusija i Turska <ul style="list-style-type: none"><li>• Pre dolaska na skup, učesnici trebaju pripremiti sva pitanja i probleme koja su iskusili prilikom unosa njihovih preliminarnih odgovora na online istraživanje</li></ul>
15:50-16:15	Prezentacija alatke Checkbox za potrebe ispunjavanja istraživanja i informacije koje su neophodne radi davanja odgovora na istraživanje (korisničko ime, lozinka, itd.)
16:15-16:30	Zatvaranje

Odlasci ili večera u hotelu.



## ANEX B – Lista učesnika Radionice

No.	Title	Name	Last Name	PEM PAL Member	Institution	Job Title	e-mail	Role	
<b>PARTICIPANTS</b>									
1	Ms.	Gelardina	Prodani		Albania	Ministry of Finance	Director of Budget Management and Monitoring	gprodani@yahoo.com	Participant
2	Mr.	Fuad	Ganjaliyev		Azerbaijan	Ministry of Finance	Head of Division of Budget Department	f.ganjaliyev@maliyye.gov.az	Participant
3	Mr.	Yury	Seliverstov		Belarus	Ministry of Finance	Director of the Budget Department	budget@minfin.gov.by	Participant
4	Ms.	Mladenka	Karačić		Croatia	Ministry of Finance	Head of State Accounting Division	mladenka.karacic@mfin.hr	Participant
5	Ms.	Nurida	Baizakova		Kyrgyz Republic	Ministry of Finance	Head of Sector	n.baizakova@minfin.kg	Participant
6	Ms.	Asiia	Tynybekova		Kyrgyz Republic	Ministry of Finance	Head of Department	a.tynybekova@minfin.kg	Participant
7	Ms.	Anna	Belenchuk		Russia	Ministry of Finance of Russian Federation	Chief of Division of Analysis and Development of the Budgetary System	1407@minfin.ru	Participant
8	Ms	Nada	Mirković		Serbia	Ministry of Finance and Economy	Head of Budget Department	nada.mirkovic@mfp.gov.rs	Participant
9	Mr.	Abubakr	Nazarov		Tajikistan	Ministry of Finance	Specialist of Macroeconomic and financial statistics division	minfinm@mail.ru	Participant
10	Mr.	Hakan	Ay		Turkey	Ministry of Finance	Head of Department	hakanay@bumko.gov.tr	Participant
11	Mr.	Muzaffar	Rasulov		Uzbekistan	Ministry of Finance of the Republic of Uzbekistan	Deputy Head of Department	mrasulov@mf.uz	Participant
<b>RESOURCE TEAM</b>									
12	Ms.	Elena	Nikulina	-		The World Bank	Senior Public Sector Specialist, Team Leader for PEMPAL program	enikulina@worldbank.org	Resource person
13	Ms.	Deanna	Aubrey	-		The World Bank	PEM PAL BCoP Resoure Team member	deanna_aubrey@hotmail.com	Resource person
14	Ms.	Naida	Čaršimamović Vukotić	-		The World Bank	PEM PAL BCoP Resource Team member	naidacar@gmail.com	Resource person
15	Ms.	Maya	Gusarova	-		The World Bank	PEMPAL BCOP Resource Team leader and World Bank Public Sector Specialist	mgusarova@worldbank.org	Resource person
16	Mr.	Brian	Finn	-		OECD SIGMA	Senior Policy Adviser	brian.finn@oecd.org	Resource person
17	Mr.	Knut	Klepsvik	-		OECD	Senior Policy Analyst	knut.klepsvik@oecd.org	Resource person
18	Mr.	Joung Jin	Jang	-		OECD	Policy Analyst	joungjin.jang@oecd.org	Resource person
<b>PEM PAL SECRETARIAT</b>									
19	Ms.	Tamara	Maisuradze-Simic	-		Center of Excellence in Finance	Project Assistant, PEMPAL Secretariat	tamara.maisuradze-simic@cef-see.org	Coordinator
<b>INTERPRETERS</b>									
20	Ms.	Nataša	Ristić	-		-	Interpreter	-	Interpreter BOS
21	Ms.	Dragica	Todorović	-		-	Interpreter	-	Interpreter BOS
22	Ms.	Marija	Lapaine	-		-	Interpreter	-	Interpreter RUS
23	Ms.	Irina	Peremota	-		-	Interpreter	-	Interpreter RUS