



REPUBLIK ÖSTERREICH
Parlament

Rastuća uloga parlamentarnih budžetskih kancelarija u oblasti fiskalnog upravljanja

Primer Austrije

Zajednički bečki institut, 11. jun 2018. godine

Helmut Berger
Parlamentarna budžetska kancelarija Austrije

PLAN PREZENTACIJE

- Nezavisne fiskalne institucije
- Uspostavljanje austrijske PBK
- Specifične funkcije u određenom kontekstu
- Doprinos PBK skupštinskim raspravama



NEZAVISNE FISKALNE INSTITUCIJE



DEFINICIJA NEZAVISNIH FISKALNIH INSTITUCIJA

Nezavisne fiskalne institucije (koje se obično nazivaju nezavisne parlamentarne budžetske kancelarije ili fiskalni saveti) su

- nezavisna tela koja se finansiraju iz javnih sredstava
- zakonski su pod nadležnošću izvršne vlasti ili zakonodavnog tela
- obezbeđuju nepristrasni nadzor i analizu
- fiskalne politike i rezultata, a u nekim slučajevima daju i savete iz ovih oblasti.

Od suštinske važnosti za ovu definiciju jeste da nezavisne fiskalne institucije imaju dijagnostički *ex-ante* anticipativni zadatak.



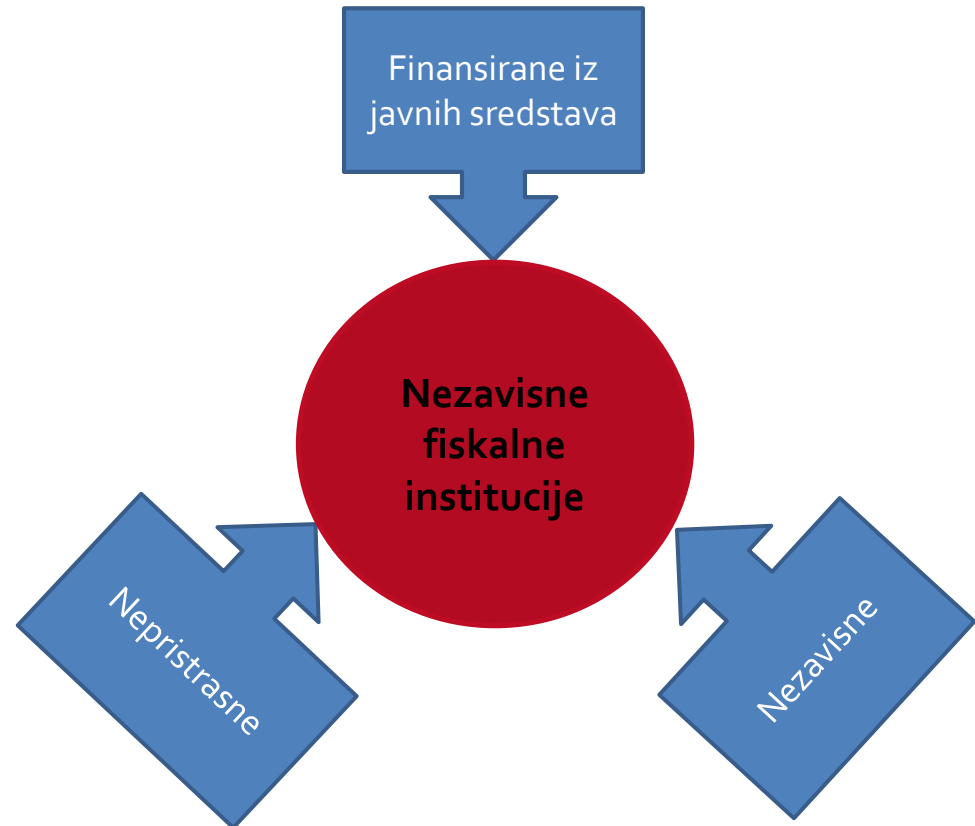
OSNOVNI ZADACI

- Obezbediti nadzor nad fiskalnim učinkom
- Pružiti podršku parlamentu u budžetskim analizama
- Pratiti ili oceniti poštovanje fiskalnih pravila/kvantitativnih ciljeva
- Pripremiti ili oceniti makroekonomske i fiskalne projekcije
- Izvršiti budžetske i fiskalne analize i/ili pružati savete javnim subjektima o budžetskim i fiskalnim pitanjima
- Obaviti ex-post ili ex-ante evaluaciju fiskalne politike
- Proceniti dugoročnu fiskalnu održivost
- Pripremiti obračun troškova sektorskih politika ili obezbediti nezavisni nadzor izrade obračuna troškova sektorskih politika
- Obaviti obračun troškova izbornih platformi (programa)



OSNOVNI MODELI I PRINCIPI

- Parlamentarne budžetske kancelarije
- Fiskalni saveti
- Nezavisne jedinice pri DRI



OSNOVNI MODELI

- Model parlamentarne budžetske kancelarije
 - Fokusiranje na pomoć u parlamentarnom nadzoru
 - Podrška glavnom odboru za budžet
 - Smanjivanje asimetrije informacija u odnosu na vladu
 - Često uloga u obračunu troškova
- Model fiskalnog saveta
 - U okviru nekog izvršnog organa ili sa dvojnim linijama odgovornosti
 - Ili mali pretežno akademski saveti ili saveti čije članove predlažu različite grupe zainteresovanih strana ili interesne grupe
 - Različiti stepeni institucionalne nezavisnosti
- Ostali modeli
 - Povezane sa Vrhovnom (državnom) revizorskom institucijom
 - Evropski fiskalni odbor prva nadnacionalna NFI



PRINCIPI OECD-A

Dana 13. februara 2014. godine Savet OECD-a usvojio je ***Preporuku Saveta o principima nezavisnih fiskalnih institucija***. Ova 22 principa obuhvataju:

- Lokalno vlasništvo
- Nezavisnost i nepristrasnost
- Mandat
- Resurse
- Odnos sa parlamentom
- Pristup informacijama
- Transparentnost
- Komunikacije
- Eksternu evaluaciju



NOVI ELEMENT FISKALNOG UPRAVLJANJA

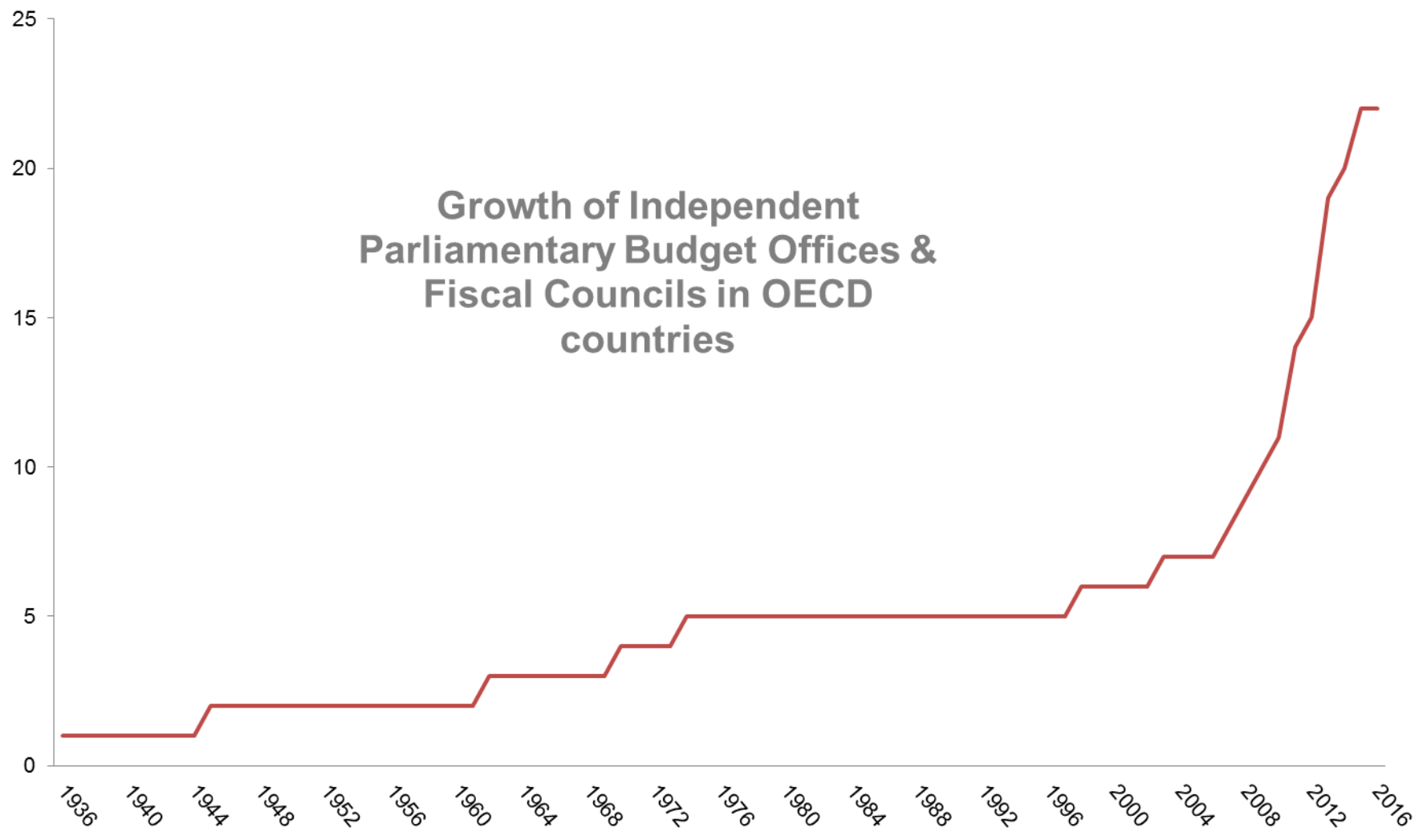
Nezavisne fiskalne institucije

- promovišu veću fiskalnu transparentnost i odgovornost
- podižu kvalitet javne rasprave o fiskalnoj politici
- predstavljaju mehanizam koji pomaže u rešavanju problema sklonosti prema potrošnji i deficitu
- povećavaju kredibilitet nacionalnog procesa izrade budžeta
- jačaju fiskalnu disciplinu (posebno u kombinaciji sa kredibilnim fiskalnim pravilima),
- doprinose dugoročnijoj fiskalnoj održivosti i postupanju sa fiskalnim rizicima
- smatraju se važnim partnerima ministarstava finansija i parlamentarnih odbora za budžet u promovisanju kredibilnih fiskalnih politika



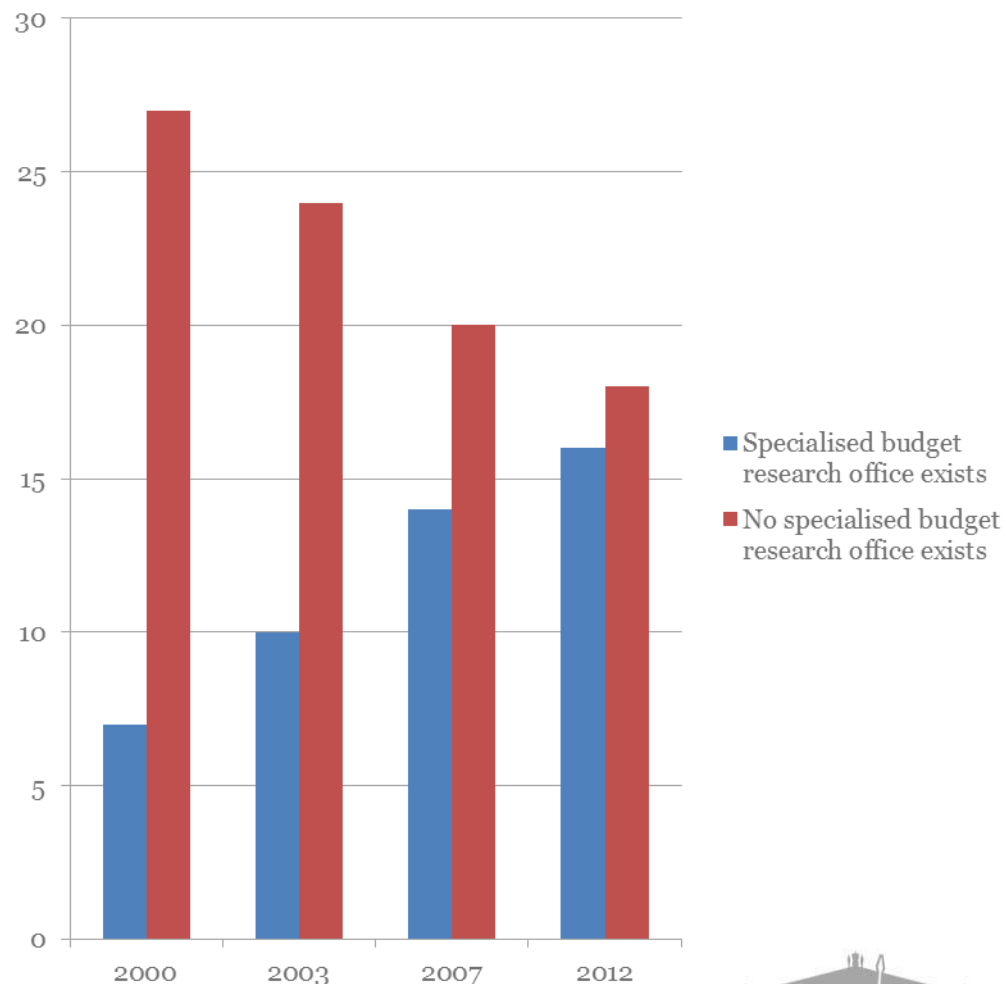
NEZAVISNE FISKALNE INSTITUCIJE U ZEMLJAMA O E C D -A

Growth of Independent Parliamentary Budget Offices & Fiscal Councils in OECD countries



PODRŠKA PARLAMENTARNA U NADZORU BUDŽETA U ZEMLJAMA ČLANICAMA OECD-A

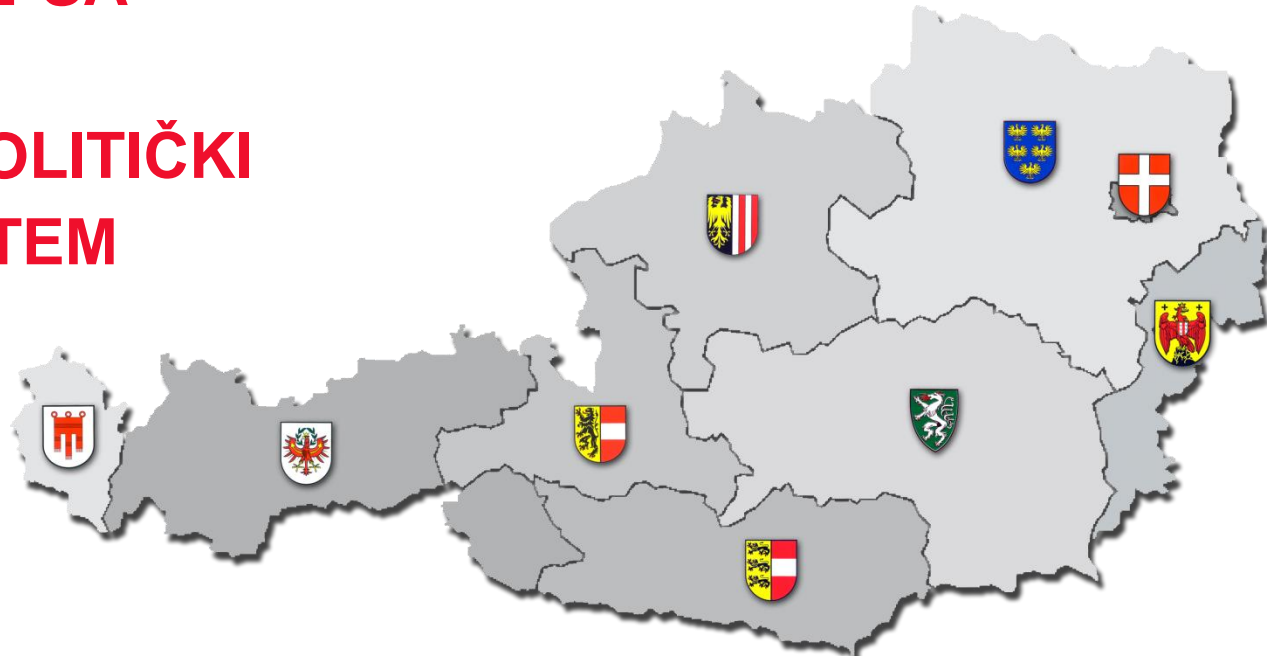
- Zaposleni u odboru / bibliotečke službe i službe za istraživanja (tradicionalne)
- Specijalizovane jedinice u samim parlamentima (npr. UK, Izrael, Poljska)
- Nezavisne parlamentarne budžetske kancelarije (npr. SAD, Koreja, Italija)



USPOSTAVLJANJE AUSTRIJSKE PBK



UPOZNAVANJE SA KONTEKSTOM: AUSTRIJSKI POLITIČKI I FISKALNI SISTEM



- Republika Austrija je savezna država i sastoji se od devet autonomnih saveznih pokrajina, tzv. "Laender"
- Zakonodavnu i izvršnu vlast vrše savezni i pokrajinski parlamenti i vlade
- Međutim, zakonodavna i fiskalna ovlašćenja su veoma centralizovana
- Na lokalnom nivou 2.100 opština ima pravo na samoupravu



UPOZNAVANJE SA KONTEKSTOM: AUSTRIJSKI PARLAMENT



- Austrija je **parlamentarna demokratija**, izborni sistem se zasniva na proporcionalnom predstavljanju
- Parlament je **dovodoman sa jednim dominantnim domom** - Nacionalnim savetom (Nationalrat, 183 člana) i Saveznim savetom (Bundesrat, 61 član)
- Nacionalni savet ima **isključivu nadležnost** u budžetskim pitanjima
- U Nacionalnom savetu je zastupljeno pet parlamentarnih grupa (poslaničkih klubova)
- Od 1945. godine u austrijskom političkom sistemu dominiraju većinske vlade i obično velike koalicije dve glavne stranke
- Zapravo, koalicija između austrijske Narodne stranke i austrijske stranke slobode (koalicija desnog centra)



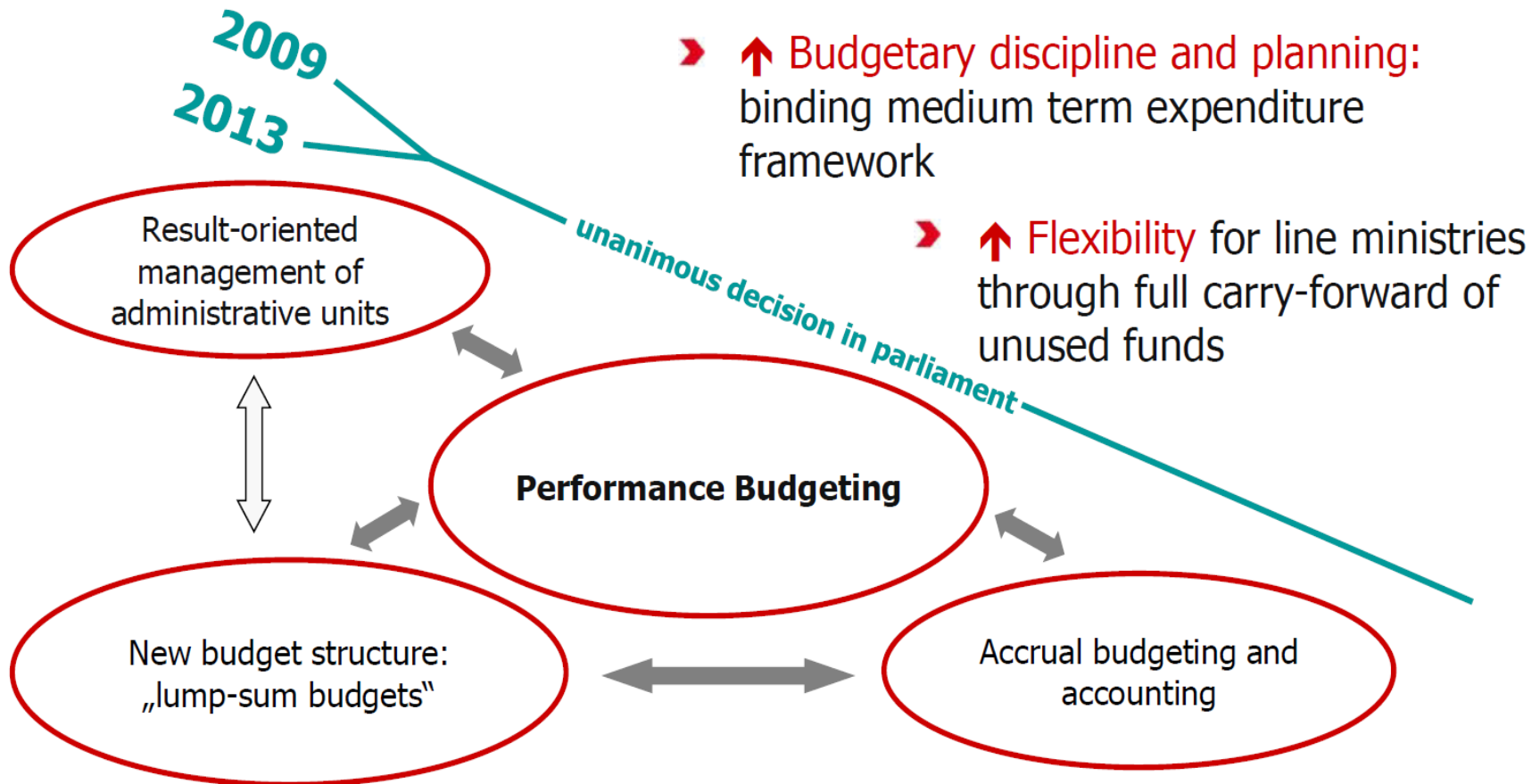
REFORMA BUDŽETA KAO KATALITIČKI ELEMENT ZA PARLAMENTARNU BUDŽETSKU KANCELARIJU

Politička situacija i namere:

- Znanja u oblasti fiskalne politike i stručna znanja bili su veoma koncentrisani na nivou vlade
- Velike asimetrije informacija između vlade i parlamenta (posebno kad je u pitanju parlamentarna manjina i opozicija)
- Dugogodišnji naponi da se Parlamentu obezbedi neposredna budžetska ekspertiza nezavisna od vlade i da se ojača njegov položaj u odnosu na vladu
- Uspostavljanje austrijske PBK tesno je povezano sa temeljnom reformom sistemskog budžetskog zakona, kojom su izmenjeni važni elementi austrijskog budžetskog sistema



PRINCIPI NOVOG SISTEMSKOG ZAKONA O SAVEZNOM BUDŽETU



new budget principles: outcome-orientation; efficiency; transparency; true and fair view

Izvor: BMF



NOVI ELEMENTI U FISKALNOM OKVIRU AUSTRIJE

- **Srednjoročni okvir rashoda:** pravno obavezujući u periodu od četiri godine (od 2009. godine)
- **Obračunsko računovodstvo i budžetiranje** na saveznom nivou (od 2013. godine)
- **Budžetiranje po učinku i upravljanje administrativnim jedinicama na osnovu rezultata** (od 2013. godine)
- **Nova pravila za rezerve** uz mogućnost da se neiskorišćena sredstva na kraju fiskalne godine prenesu kao stalna rezerva (od 2009. godine)
- **Dugoročne projekcije** koje obuhvataju period od 30 godina (od 2013. godine)
- **Fiskalna pravila:** Pravilo u vezi sa ograničenjem duga na saveznom i pokrajinskom/lokalnom nivou (od maja 2012. godine)
- Sveobuhvatni **sistem izveštavanja** tokom fiskalne godine o izvršenju budžeta i rezultatima rada (od 2013. godine)
- Znatno proširena **procena uticaja** novih zakonskih propisa (od 2013. godine)



IZAZOVI ZA PARLAMENT

- Sveobuhvatna promena strukture budžeta i mogućnosti parlamenta za upravljanje i kontrolu budžetskog procesa
- Obračunski princip i budžetiranje po učinku pružaju Parlamentu dodatne mogućnosti budžetskog nadzora, ali čine budžetski proces složenijim i iziskuju dodatna i nova stručna znanja
- Budžet postaje objedinjeni planski dokument za finansijske informacije i informacije o uticaju: Ne samo kad su u pitanju odluke o resursima (Ko dobija šta?), već i upravljanje resursima i rezultatima (Ko dobija šta za koje rezultate?)
- Parlament ima mogućnost da raspravlja i preispituje **strateške pristupe**, političke i ishodne ciljeve tokom rasprave na Odboru
- Zahteva i promene kulture na političkom nivou (postavljanje prioriteta, transparentno donošenje odluka itd.)



Potreba da se budžetske procedure i kontrola budžeta u Parlamentu reorganizuju



USPOSTAVLJANJE NOVE PARLAMENTARNE BUDŽETSKE KANCELARIJE

- Novi zakon o budžetu prenosi nekadašnja prava Parlamenta u vezi sa budžetskim pitanjima na viši nivo agregacije (70 globalnih budžeta umesto više od 1.100 pojedinačnih budžetskih stavki)
- Dva značajna dodatna elementa jačanja parlamentarne budžetske kontrole :
 - Dodatni zahtevi u pogledu izveštavanja za ministra finansija
 - Uspostavljanje nove nezavisne Parlamentarne budžetske kancelarije kao pilot projekta radi
 - => pružanja objektivne analize nezavisne od vlade
 - => pružanja podrške Parlamentu, posebno Odboru za budžet u vezi sa budžetskim pitanjima



USPOSTAVLJANJE NOVE PARLAMENTARNE BUDŽETSKE KANCELARIJE

- **Inicijativa šefova parlamentarnih grupa za budžet** i diskusija o različitim modelima, broju i strukturi zaposlenih i mandatu
- **Politički dogovor** svih parlamentarnih grupa o osnovnim elementima nove PBK
- Jednoglasna odluka Odbora za **budžet** kojom se traži da predsednik Parlamenta osnuje Parlamentarnu budžetsku kancelariju
- PBK je trebalo da se privremeno realizuje bez konkretnog pravnog osnova
- Odbor za budžet je očekivao da će Vlada obezbediti neophodne budžetske informacije na osnovu postojećih propisa o administrativnoj podršci
- U slučaju praktičnih poteškoća razmotriće se donošenje posebnog propisa o pristupu informacijama



OSNOVNI DOKUMENTI

- **Politički dogovor** između svih političkih partija zastupljenih u austrijskoj nacionalnoj skupštini
- **Saopštenje Odbora za budžet** austrijskog parlamenta, 10. novembra 2011. godine (1510 d.B. XXIV. GP)
- Prema Zakonu o austrijskom Fiskalnom savetodavnom savetu (prati poštovanje fiskalnih pravila od strane vlade u Austriji i daje preporuke Vladi i Parlamentu o fiskalnoj politici). Šef PBK je konsultativni član Saveta



ORGANIZACIJA

- Utvrđivanje PBK 2012. godine od strane predsednika Parlamenta aktom o unutrašnjoj organizaciji kao jedinice u administraciji Parlamenta, u okviru Odeljenja za pravne, zakonodavne i istraživačke usluge
- Međutim, PBK ima poseban mandat da pruža podršku i konsultacije poslanicima, a posebno Odboru za budžet nezavisno i direktno
- Šef PBK je usaglasio katalog proizvoda i usluga sa šefovima parlamentarnih grupa za budžet
- Šef PBK učestvuje na sastancima Odbora za budžet kao stručnjak

RESURSI

- Zaposleno je ukupno 8 lica (6 visokoobrazovanih stručnjaka, 2 asistenta)
- Postupci zapošljavanja moraju da se sprovode putem javnog konkursa
- Šef PBK je imenovan nakon slušanja i konsultacija sa šefovima parlamentarnih grupa za budžet



VODEĆI PRINCIPI PBK

- **Nezavisnost i objektivnost**
- Podrška parlamentarnom radu u bitnim pitanjima vezanim za usvajanje budžeta i budžetsku kontrolu i dalje jačanje parlamentarizma na taj način
- Usredsređivanje svih proizvoda i usluga na poslove i potrebe Odbora za budžet
- **Jednak tretman** i jednaka distanca prema **svim političkim partijama**
- Kvalitetan rad zahvaljujući kompetentnom osoblju
- Doprinos da se poveća odgovornost Vlade prema Parlamentu i javnosti
- Promovisanje fiskalne transparentnosti **objavljivanjem** svih rezultata i proizvoda na **vebsajtu Parlamenta**

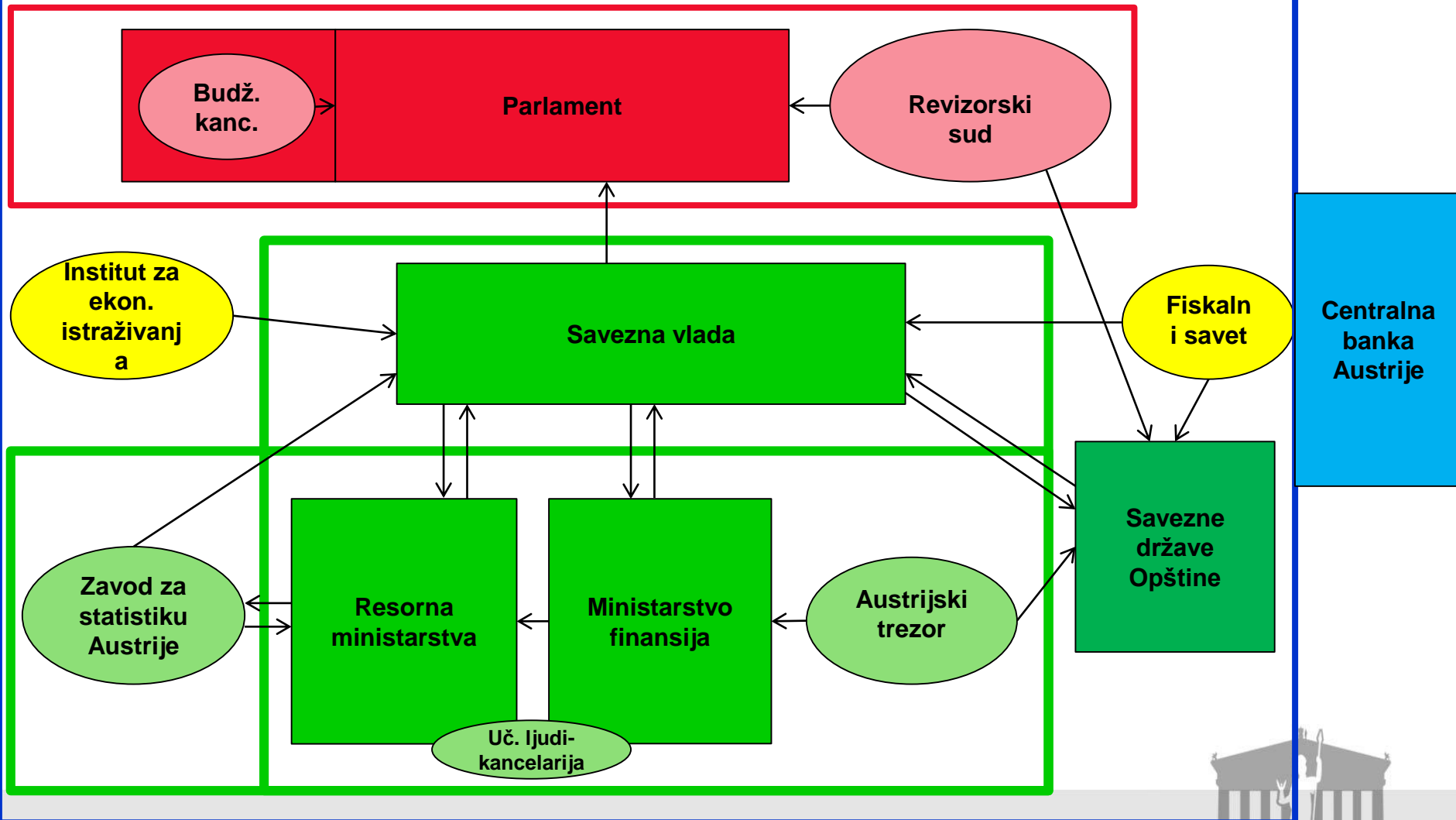


SPECIFIČNE FUNKCIJE U ODREĐENOM KONTEKSTU



GLAVNI AKTERI U FISKALNOM UPRAVLJANJU

Evropska unija (Savet i Komisija)



OKVIR ZA DEFINISANJE FUNKCIJA

- PBK je instrument Parlamenta i vezana je za parlamentarni rad
- Procedure za pripremu budžeta i dalje se u velikoj meri sprovode u Ministarstvu finansija i Vladi
- Odbor za budžet ima važnu ulogu u vršenju parlamentarne (budžetske) kontrole i uopšte kad je reč o pozivanju Vlade na odgovornost
- PBK ne pruža pojedinačne usluge za parlamentarne grupe ili poslanike, već pruža podršku Odboru za budžet u celini i Nacionalnom savetu
- Funkcije PBK su definisane u vezi sa promenama uvedenim novim sistemskim zakonom o budžetu i novim izazovima za Parlament
- PBK je bila novina u utvrđenom institucionalnom okruženju sa tradicionalnim funkcijama u pogledu budžetskog procesa



MANDAT

- (1) Pružanje podrške Odboru za budžet u vidu pripreme stručnih materijala, analiza i kratkih studija o budžetskim pitanjima koje je iznela vlada u skladu sa sistemskim Zakonom o saveznom budžetu (npr. nacrt fiskalnog okvira i budžeta, izveštaji)
- (2) Pripremanje kratkih informacija i sažetih analiza na zahtev članova Odbora za budžet
- (3) Pružanje podrške drugim parlamentarnim odborima u vezi sa ocenom uticaja novog zakonodavstva
- (4) Konsultacije za Parlament o budžetiranju prema učinku i efektivnoj ravnopravnosti žena i muškaraca (rodno budžetiranje)



KATALOG PROIZVODA I USLUGA (I)

Stalna analiza:

Stručni materijal, analize i kratke studije o svim nacrtima dokumenata relevantnim za budžet, koje je dostavila Vlada, a naročito

- Srednjoročni okvir rashoda i godišnji Zakon o federalnim finansijama
- Nacrt dokumenata u vezi sa zahtevima Evropskog semestra i Evropskog sistema kontrole budžeta
- Austrijski ugovor o stabilnosti i zakon o fiskalnom ujednačavanju
- Izveštaji o izvršenju budžeta (mesečno) i izveštaji o kontroli budžeta (sa projekcijama za fiskalnu godinu)
- Izveštaji o kontroli investicija (javna preduzeća)
- Izveštaji o kontroli učinka i ishoda
- Izveštaji o subvencijama, izveštaji o zaduživanju, preuzimanju obaveza, finansijskom dugu i sporazumi o deviznim svopovima



KATALOG PROIZVODA I USLUGA (II)

Analiza po zahtevu:

- Odgovori na pitanja Odbora za budžet ili njegovih članova u vezi sa budžetom
 - Saopštenja ili kratke studije
 - Odgovor prema redosledu prispeća zahteva i u zavisnosti od kadrovskih kapaciteta

Analiza na vlastitu inicijativu:

- Analiza određenih tema od značaja za budžet
- Komentari u vezi sa ocenama uticaja, posebno finansijskih posledica novih zakona



KATALOG PROIZVODA I USLUGA (III)

Preporuke za poboljšanje izveštaja i dokumenata o budžetu i za izradu sistemskih zakona o budžetu :

- Učestvuje u evaluaciji i daljoj razradi sistemskog Zakona o saveznom budžetu
- Daje predloge Odboru za budžet o tome kako da dalje unapređuje budžetske dokumente i izveštaje
- Konsultativne usluge u vezi sa budžetiranjem prema učinku i rodnim budžetiranjem
- Konsultacije u vezi sa ocenom uticaja novog zakonodavstva na zahtev različitih odbora



KATALOG PROIZVODA I USLUGA (IV)

Formiranje mreža za prenos informacija i znanja:

- Razmena informacija sa relevantnim zainteresovanim stranama (ministarstva, austrijski Revizorski sud, Statistički zavod Austrije)
- Učešće u Fiskalnom savetodavnom savetu (analizira javne finansije i daje preporuke o fiskalnoj politici, PBK i austrijska Centralna banka učestvuju u savetodavnoj funkciji)
- Uspostavljanje mreža sa naučnim institucijama (npr. Austrijski institut za ekonomska istraživanja, Institut za napredne studije)
- Saradnja sa međunarodnim partnerima (Svetska banka, Mreža parlamentarnih budžetskih zvaničnika OECD-a, institucije EU, MMF, univerziteti)
- Prenos znanja i informacija (npr. prezentacije, ekspertska slušanja, publikacije) u Parlamentu i izvan njega
- Objavljivanje svih rezultata na veb sajtu Parlamenta

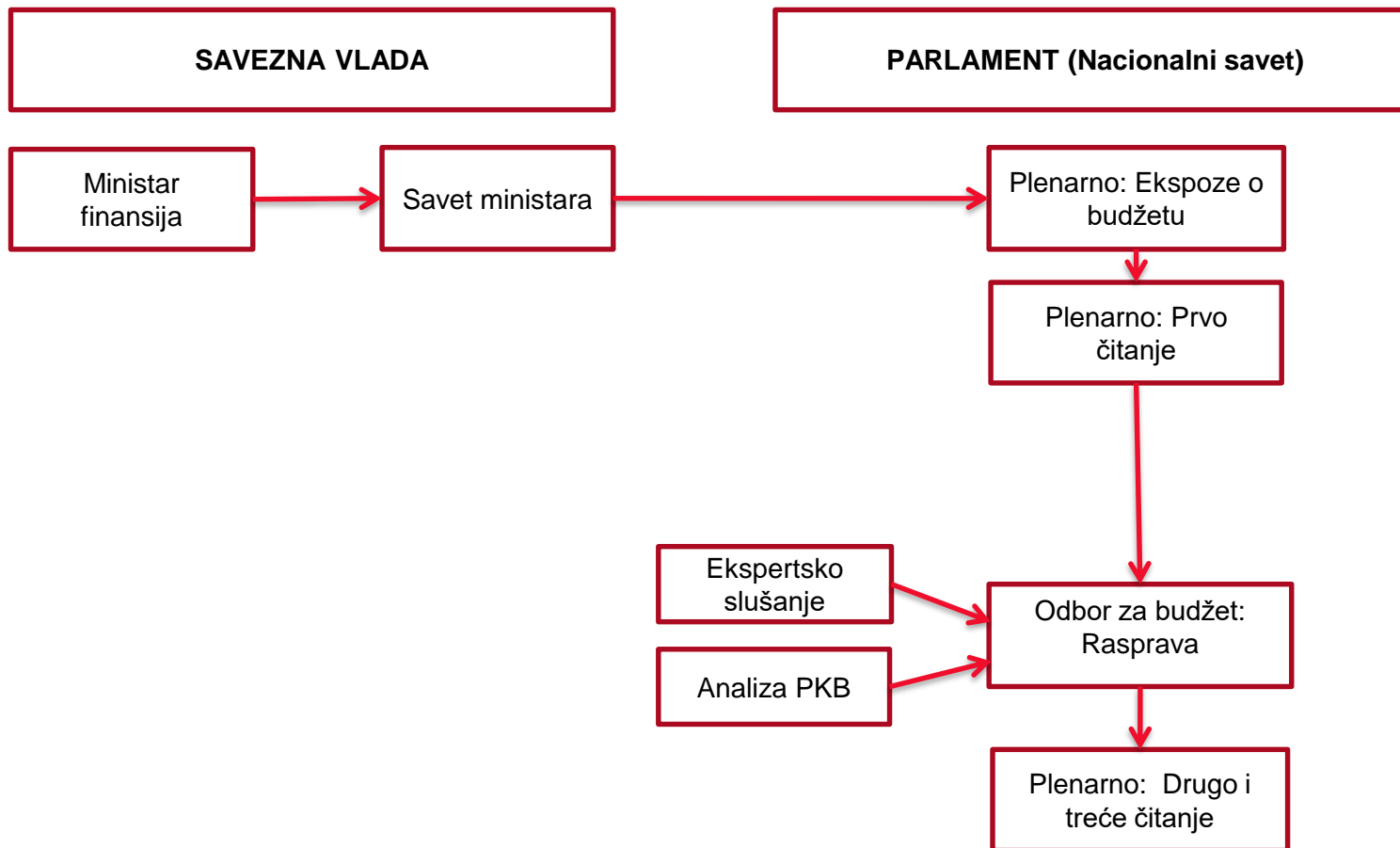
[Link Budgetdienst](#)



DOPRINOS PBK SKUPŠTINSKIM RASPRAVAMA



RAZMATRANJE I USVAJANJE BUDŽETA - PREGLED



ODBOR ZA BUDŽET

- Odbor za budžet priprema usvajanje MTEF-a, Zakona o saveznim finansijama i svih vrsta predloga zakona u vezi sa budžetskim pitanjima. Takođe raspravlja o saveznim finansijskim izveštajima.
- Raspravi o nacrtu budžeta mora da prisustvuje ministar finansija ili nadležni resorni ministri i moraju da odgovaraju na sva pitanja koja se jave u vezi sa budžetskim alokacijama.
- Kada je reč o sprovođenju Zakona o budžetskim finansijama, Odbor za budžet takođe razmatra i rešava takozvane prateće budžetske akte (Budgetbegleitgesetze). Ovim pratećim budžetskim aktima menja se zakonodavstvo u vezi sa različitim stvarima koje imaju finansijski uticaj kao što su npr. zakoni o bespovratnim sredstvima namenjenim porodicama, o socijalnom osiguranju ili finansiranju bolnica.



RAD ODBORA PRILIKOM RASPRAVE O BUDŽETU

- Odbor za budžet uvek održava **javno slušanje eksperata** koje su imenovale parlamentarne grupe
- PBK priprema analize budžeta uopšte i svakog budžetskog razdela
- U toku sledećih - otprilike 5 – dana zasedanja, odbor održava **pojedinačne rasprave o svakom budžetskom razdelu** (bez prisustva javnosti)



- Parlamentarne grupe će – pored svojih stalnih članova Odbora za budžet ili kao njihove zamene - imenovati **članove koji imaju stručna znanja u oblastima politike** vezanim za svaki budžetski razdeo
- Odbor može da **izmeni i dopuni** predlog zakona o budžetu na bilo koji način
- ALI: generalno, Parlament izmeni samo nekoliko budžetskih aproprijacija



REDOVNI SASTANCI ODBORA ZA BUDŽET

- Teme na dnevnom redu redovnih sastanaka, na primer
 - Izveštaji o izvršenju tekućeg budžeta (npr. kontrola budžeta, mesečno izvršenje budžeta)
 - Izveštaji o ishodima i evaluaciji prethodne ocene uticaja
 - Novo zakonodavstvo upućeno odboru za budžet
 - Nacrti dokumenata u vezi sa Evropskim semestrom (npr. Austrijski program stabilnosti, Nacionalni program reformi)
- Budžetska kancelarija priprema kratke analize o dokumentima koji su na dnevnom redu redovnih sastanaka
- Šef Budžetske kancelarije uvek učestvuje u sastancima i moguće je konsultovati ga u njegovoj ulozi kao eksperta



DOPRINOS PBK (I)

Podizanje nivoa svesti svih zainteresovanih strana i pružanje konsultantskih usluga Odboru za budžet, posebno u vezi sa

- Analizom makroekonomskih kretanja i fiskalne održivosti (npr. rizici po sprovođenje okvira rashoda)
- Analizama promena u strukturi rashoda i prihoda
- Analizama promena u strukturi poreza
- Analizama distributivnih efekata neke velike poreske reforme korišćenjem alata za mikrosimulacije
- Predlaganjem poboljšanja strukture budžetskog dokumenta
- Preporučivanjem unapređenja i poboljšanja izveštaja koje je dostavila Vlada (npr. izveštaj o subvencijama)
- Doprinosom u pogledu korisničke perspektive parlamenata za evaluaciju reforme budžetskih zakona



DOPRINOS PBK (II)

Konsultantske usluge za Odbor za budžet, posebno u vezi sa budžetiranjem prema učinku i rodnim pitanjima

- Izrada mapa koje daju pregled informacija o učinku (ciljevi, mere i pokazatelji) radi poboljšanja transparentnosti
- Pružanje opštih informacija o ključnim problemima i pitanjima koja se tiču budžetiranja prema učinku (npr. izlazni rezultat u odnosu na ishod)
- Analize o orijentaciji na ishode (npr. bolja usaglašenost ciljeva između različitih resornih ministarstava)
- Analize o rodnom budžetiranju i rodnoj ravnopravnosti (npr. nedostajući podaci razloženi prema rodu ili ambiciozni ciljevi, nedostatak koordinacije između ministarstava)
- Doprinos za dalji razvoj - npr. transparentan budžet – kad je reč o različitosti (uzimanje u obzir osoba koje imaju migrantsko poreklo, iz različitih generacija, osoba sa invaliditetom)



ODGOVARANJE NA IZAZOVE

- PBK se sve više prepoznaje kao relevantan faktor u budžetskom procesu i raspravi o budžetu
- Poslanici i njihovi saradnici, ali i Ministarstvo finansija i resorna ministarstva intenzivno koriste proizvode PBK za svoje pripreme za sednice Odbora i plenarne sednice
- Zahtev članova Odbora za budžet koji se odnosi na proučavanje dobija sve veći značaj
- Analize PBK se vide kao objektivne i kvalitetne i u okviru vladinih jedinica iz ove oblasti i medija koji koriste informacije na vebsajtu Parlamenta
- Razvijeni su solidni odnosi saradnje sa državnim jedinicama što dovodi do transfera znanja u oba pravca
- Pristup budžetskim informacijama u osnovi dobro funkcioniše, ali i dalje na neformalnoj osnovi i mogao bi da bude dodatno razjašnjen
- PBK pomaže u radu parlamenta, ali nema aktivnu ulogu u odnosu na javnost



HVALA NA PAŽNJI

Kontakt:

Helmut Berger

Šef Parlamentarne budžetske kancelarije

Parlament, A-1017 Wien, Dr. Karl Renner-Ring 3

Tel. +0043 1 40 110-2889; +0043 676 8900-2889

E-mail: helmut.berger@parlament.gv.at

