



**FISCAL AFFAIRS**



# **Upravljanje javnim finansijama u vreme pandemije COVID-19**

**INTEGRACIJA STRUKTURNIH REFORMI U BUDŽETE  
ONLAJN UČENJE**

**MAJ 2020.**

Suzan Flin

Regionalna savetnica za upravljanje javnim  
finansijama

# Vreme koje predstavlja izazov za ministarstva finansija

## Neposredan odgovor

- Omogućavanje zdravstvenih usluga i usluga socijalne zaštite
- Omogućavanje delotvornog funkcionisanja države

## Podržavanje odgovora u pogledu politika radi podrške ekonomiji

- Politike podrške pojedincima, privredi, tržišnoj likvidnosti

## Zaštita srednjoročne fiskalne održivosti

- Upravljanje odgovorima u pogledu politika, fiskalnim rizicima (novim i starim)

**Dodatni dokumenti MMF-a o politici:** <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/covid19-special-notes>

Upravljanje fiskalnim rizicima pod opterećenjem

Pripremanje sistema UJF za odgovor na krizne situacije

Vođenje računa: transparentnost, odgovornost, i legitimnost u odgovorima na krizne situacije

Upravljanje državnom gotovinom pod fiskalnim opterećenjem

Fiskalna pravila, klauzule o odstupanju, i veliki šokovi

Izazov i u projektovanju poreskih prihoda

Digitalna rešenja za direktne transfere novca u kriznim situacijama

Sledi još, uključujući javnu infrastrukturu. Druge teme, kao što su pitanja poreske politike, i politike rashoda i poreska uprava i uprava carina

# Teme o kojima će biti reči u ovoj prezentaciji

I Izazovi UJF

II Fiskalni rizici

III Upravljanje gotovinom

IV Upravljanje docnjama

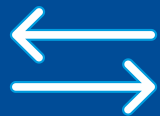
V. Dodatne informacije

# I. Pripremanje sistema UJF za odgovor na krizne situacije



Obezbeđivanje da dodatno budžetsko finansiranje bude dostupno ukoliko je to potrebno

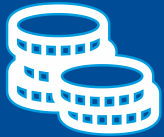
- Razmotriti pravni okvir: aproprijacija za nepredviđene situacije, mehanizmi za potrošnju u kriznim situacijama, mogućnost preraspodele sredstava, rebalansi budžeta
- Napraviti preventivne promene gde je to potrebno ukoliko parlament ne bude u stanju da radi nesmetano
- Razmotriti potencijalne eksterne izvore finansiranja npr. MMF, razvojni partneri



Identifikovati prostor za promenu prioriteta izdataka

- Identifikovati izdatke niskog prioriteta
- Kapitalni program

# I. Sistemi UJF i odgovor na krizne situacije (2)



## Obezbeđivanje likvidnosti i rekalkulacija zahteva vezanih za dug i gotovinu

- Važnost integracije u odnosima između zaduženih za gotovinu i dug
- Pažljivo pratiti gotovinska salda
- Staviti akcenat gotovinskih izdvajanja na stavke izdataka visokog prioriteta
- Tražiti gotovinu izvan konsolidovanog računa trezora



## Izvršenje budžeta i odgovornost za budžet

- Omogućiti kontinuiranu isplatu sredstava
- Balans između brzine isplate i kontrole
- Važnost ex post revizije kao podrške odgovornosti

# I. Sistemi UJF i odgovor na krizne situacije (3)



## Praćenje i transparentno izveštavanje o merama odgovora na krizne situacije

- Praćenje budžeta i ekonomije u realnom vremenu (koristiti informacije o izdacima i prihodima, koje se često ažuriraju)
- Objavljivanje mera odgovora i procenjenih troškova, rebalansa budžeta
- Upravljanje fiskalnim rizicima (sledeća tema)



## Kontinuitet poslovanja

- Tim za upravljanje kriznom situacijom
- Bezbedan pristup na daljinu sistemima UJF i ključnim informacijama
- Planiranje odsustva ključnih zaposlenih/davalaca odobrenja

# II. Upravljanje fiskalnim rizicima pod fiskalnim opterećenjem

Tabela: Vrste fiskalnih rizika relevantnih za reagovanje na pandemiju COVID-19

Kategorija	Mere politike	Fiskalno upravljanje i upravljanje rizikom
<b>Budžetske mere</b> (fiskalni troškovi koji utiču na deficit i bilans stanja)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Izdaci (npr. zdravstvene usluge i naknade za nezaposlenost);</li> <li>Kapitalni grantovi i namenski transferi (npr. subvencije zarada ili direktni transferi); ili</li> <li>Poreske mere (smanjenja, olakšice ili odlaganja plaćanja).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Odobriti i izvršiti mere putem uobičajenih budžetskih mehanizama i mehanizama UJF</li> <li>Iskazati unapred celokupan uticaj troškova na fiskalni deficit, dug i finansiranje</li> </ul>
<b>Mere ispod linije ili vanbudžetske mere</b> (fiskalni troškovi koji utiču na povećanje duga i finansiranje)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Injekcije kapitala državnim preduzećima</li> <li>Pozajmice firmama ili domaćinstvima</li> <li>Kupovina aktive (problematične)</li> <li>Preuzimanje duga</li> <li>Vanbudžetski poslovi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obezbediti jasne argumente u prilog intervenciji</li> <li>Proceniti fiskalne troškove</li> <li>Obezbediti mehanizme za centralno odobravanje</li> <li>Obelodaniti sve mere</li> </ul>
<b>Državne garancije</b> (nema avansnih tokova gotovine ali postoji izloženost rizicima i potencijalnim budućim troškovima)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Krovne garancije finansijskom sektoru i drugim sektorima</li> <li>Jednokratne garancije specifičnim institucijama/subjektima</li> </ul>	<p>Pored gorenavedenog:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kvantifikovati veličinu rizika</li> <li>Razmotriti delimične garancije i naknade za garancije na bazi rizika</li> <li>Zadržati sposobnost naknadne naplate/oduzimanja sredstava/imovine</li> <li>Obezbediti izdvajanja za očekivanje troškove u budžetu</li> </ul>
<b>Druge potencijalne obaveze</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kvazifiskalni poslovi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kvantifikovati veličinu rizika</li> <li>Obelodaniti sve potencijalne obaveze</li> </ul>

Izvor: Zaposleni OFP-a MMF-a, Upravljanje fiskalnim rizicima pod fiskalnim opterećenjem, april 2020.

## II. Upravljanje fiskalnim rizicima pod fiskalnim opterećenjem (2)

Pažljivo odlučivati o novim merama koje donose fiskalne rizike

- Razmotriti snagu argumenata u prilogu intervenciji
- Razumeti u potpunosti aktuelne i buduće troškove (i potencijalne troškove)
  - Procena troškova je važna, čak i tamo gde je neizvesna
  - Budžetska izdvajanja za očekivana neispunjenja obaveza, ili kristalizacija garancija, mogu biti potrebni
- Razmotriti da li se rizici ublažavaju ili ograničavaju izborom koncepcije intervencije
  - Limiti u pogledu veličine intervencije
  - Klauzule o vremenskom ograničenju važenja
  - Sredstva obezbeđenja ili kolateral za garancije, naknade na bazi rizika
  - Koordinacija s drugima



## II. Upravljanje fiskalnim rizicima pod fiskalnim opterećenjem (3)

Praćenje fiskalnog rizika i upravljanje njime je važnije nego ikada ranije

- Funkcija čuvara kapije i centralna odobrenja
- Dodeliti odgovornost za praćenje, upravljanje i izveštavanje o potencijalnim obavezama (ukoliko nije već jasna)
- Važnost obelodanjivanja fiskalnih rizika
- Važnost redovnog praćenja fiskalnih rizika
- Može porasti verovatnoća da će se realizovati stari rizici

**Međudržavna koordinacija**

# III. Akcenat na upravljanju gotovinom

## Izazovi za službenike odgovorne za upravljanje gotovinom:

- Kako proračunati uticaj krize i posebnih ekonomskih mera na gotovinske poslove države?
- Kako proceniti poziciju dnevnog gotovinskog bilansa zemlje i njenih potreba u pogledu tokova gotovine?
- Kako pronaći dovoljno gotovinskih resursa za ispunjavanje povećanih zahteva za finansiranjem kada se finansijska tržišta nalaze pod opterećenjem?
- Kako obezbediti kontinuitet poslovanja nakon primene mera izolacije i rada od kuće?

# III. Akcenat na upravljanju gotovinom

Neke predložene mere u čijem se središtu nalaze četiri glavna stuba savremenog upravljanja gotovinom: (i) projektovanje gotovine (ii) konsolidacija gotovine (iii) upravljanje gotovinskim saldima; i (iv) institucionalni i organizacioni aranžmani.

## I. Projektovanje gotovine:

- Koordinacija sa sektorima za budžet, prihode, dug i makrofiskalna pitanja je od suštinskog značaja. Uspostaviti kanale direktne komunikacije
- Staviti akcenat na kratkoročne uticaje na tokove gotovine mera fiskalne politike i makroekonomskih kretanja i ekonomskih mera, paketa u cilju pronalaženja odgovora na izazove pandemije izazvane virusom COVID-19
- Ažurirati projekcije gotovine u skladu sa tim i proračunati raspoloživost/bilans gotovine — važan input za ostale odnosno sektor za budžet, dug
- Razviti scenarije —uključiti mogućnost aktiviranja garancija

# III. Akcenat na upravljanju gotovinom

## II. Konsolidacija gotovine:

- Državni novac izvan KRT i kontrole trezora? Prebaciti ih na KRT
- Odvojeni devizni računi u regionu JIE
- Potražiti brže mehanizme za naplatu prihoda
- Proveriti ima li velikih gotovinskih salda u državnim preduzećima, penzionim fondovima koji se mogu pozajmiti!

## III. Upravljanje gotovinskim saldima:

- Rekalibrirati nivoe gotovinskih rezervi ukoliko ih ima
- Istražiti mogućnost uspostavljanja (ili proširenja) kreditnih linija sa bankama i prekoračenja po računu u koordinaciji sa centralnom bankom
- Postoje li fondovi gotovinskih rezervi i amortizacioni fondovi?

# III. Akcenat na upravljanju gotovinom

## IV. Institucionalni i organizacioni aranžmani:

- Osnažiti Odeljenje za upravljanje gotovinom
- Uspostaviti grupu za koordinaciju gotovine/upravljanje krizom na visokom nivou
- Koordinacija sa upravljanjem dugom
  - Neophodan je integrisaniji okvir
  - Istražiti mogućnosti pozajmica od međunarodnih finansijskih institucija
  - Poslovi upravljanja obavezama—zamene obveznica bez otkupa gotovinom
- Planovi za kontinuitet poslovanja
  - Identifikovati ključne procese, ključne zaposlene, kanale komunikacije
  - Alternativni proces plaćanja ukoliko postoji
  - Obezbediti da postoje zdravstveni/bezbednosni protokoli za zaštitu zaposlenih

## **IV. Upravljanje docnjama**

**Prethodne krize u regionu dovele su do nagomilavanja dospelih dugovanja na strani rashoda, to će se verovatno ponoviti, i to usled:**

- Potrebe za brзом isplatom u određenim sektorima
- Fiskalnih mera, kao što su odlaganje plaćanja poreza i komunalnih troškova
- Nestašica gotovine i neizvesnosti u vezi sa dinamikom tokova gotovine

**Aktivno praćenje i upravljanje dospelim dugovanjima od suštinskog je značaja za:**

- Obezbeđivanje realizacije kontinuiranih ključnih usluga
- Podršku privatnom sektoru
- Očuvanje sistema PDV-a
- Unapređenje poverenja u državu

## **IV. Upravljanje docnjama**

**Aktivno praćenje treba da podrazumeva analizu starosti dugovanja poveriocima prema vrsti:**

- Centralna i lokalna državna uprava
- Vanbudžetski fondovi – uključujući zdravstvene fondove
- Državna preduzeća

**Izveštavanje treba da se odvija često – najmanje kvartalno**

**Ministarstvo finansija takođe treba da razmatra i objavljuje politike plaćanja**

# Dodatne informacije



**FISCAL  
MONITOR**

Kratak prikaz hitnih pozajmica MMF-a

<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker>

Dokumenti o politikama o tome kako se pripremiti i odgovoriti na krizu

<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>

Dokument koji prati mere reagovanja

<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>

Kratak prikaz kreditnih instrumenata

<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2020/02/28/how-the-imf-can-help-countries-address-the-economic-impact-of-coronavirus>

Fiskalni monitor MMF-a

<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>



# Kontakti

## Regionalni eksperti za UJF u JIE (koji rade u Evropi)

- Suzanne Flynn [sflynn@imf.org](mailto:sflynn@imf.org)
- Bojan Pogacar [bpogacar@imf.org](mailto:bpogacar@imf.org)

## Projekt menadžeri za UJF u JIE (Vašington DC)

- Yasemin Hurcan (Severna Makedonija) [yhurcan@imf.org](mailto:yhurcan@imf.org)
- Arturo Navarro (Bosna i Hercegovina) [anavarrolopez@imf.org](mailto:anavarrolopez@imf.org)

## Kontakti za UJF za pojedine zemlje JIE (Vašington DC)

- Isabel Rial (Albanija i Crna Gora) [irial@imf.org](mailto:irial@imf.org)
- Michelle Stone (Srbija i Kosovo) [mstone3@imf.org](mailto:mstone3@imf.org)

# Pozajmice MMF-a Evropi u vezi sa pandemijom virusa COVID-19

## Na dan 4. maja 2020. godine

Zemlja	Vrsta hitnog finansiranja	Iznos odobren u SDR	Iznos odobren u USD	Datum odobrenja
Albanija	Instrument brzog finansiranja (RFI)	139,3 miliona SDR	190,5 miliona USD	10. april 2020.
Bosna i Hercegovina	Instrument brzog finansiranja (RFI)	265,2 miliona SDR	361 milion USD	20. april 2020.
Kosovo	Instrument brzog finansiranja (RFI)	41,3 miliona SDR	56,5 miliona USD	10. april 2020.
Republika Moldavija	Brz kreditni aranžman (RCF) Instrument brzog finansiranja (RFI)	57,5 miliona SDR 115 miliona SDR	78,4 miliona USD 156,7 miliona USD	17. april 2020.
Republika Severna Makedonija	Instrument brzog finansiranja (RFI)	140,3 miliona SDR	191,83 miliona USD	10. april 2020.
<b>Ukupan odobreni iznos</b>		758,6 miliona SDR	1.034,93 miliona USD	