



FISKALNA TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST – ZAŠTO SE TOLIKO ZEMALJA NEDAVNO SASTALO U MOSKVI KAKO BI O RASPRAVLJALO O TOME?

OBJAVILE: Elena Nikulina, vođa tima PEMPAL-a i Deanna Aubrey, strateški savetnik PEMPAL-a (Svetska banka).

U periodu od 27-29. maja 2014. godine, 179 osoba, uključujući predstavnike iz 18 zemalja članica PEMPAL-a¹ se susrelo u Moskvi, Rusija, kako bi diskutovalo o fiskalnoj transparentnosti i odgovornosti. Domaćin sastanka je bilo Ministarstvo finansija Ruske Federacije, pored ostalih ključnih donatora PEMPAL-a kao što su Svetska banka i Državni sekretarijat za ekonomske poslove Vlade Švajcarske, SECO.



Ključni cilj sastanka je bio da se podele informacije u vezi koncepata i alati koji se odnose na fiskalnu transparentnost i odgovornost, te kako isti mogu biti primenjeni posmatrano iz ugla gledanja centralnih državnih finansijskih institucija. Tema je odabrana usled njene relevantnosti za sve tri Zajednice prakse (ZP), kao i njenog potencijala u vezi unapređivanja upravljanja. “Empirijski dokaz o beneficijalnim efektima opsega fiskalne transparentnosti, od

unapređenih budžetskih krajnjih rezultata do nižih troškova državnog zaduživanja i umanjenog nivoa korupcije.”²

Zvanične govore dobrobošlice su uputili ministar finansija Ruske Federacije Anton Siluanov; ministar otvorene vlade Ruske Federacije Mikhail Abyzov; i direktor kancelarije Svetske banke za Rusiju Michal Rutkowski.

¹Mreža PEMPAL, *The Public Expenditure Management Peer Assisted Learning network* (Upravljanje javnim finansijama – učenje u saradnji sa kolegama) je osnovana 2006. godine i trenutno broji članstvo iz centralnih finansijskih institucija 22 od 30 zemalja regiona Evropa i centralna Azija, utvrđenog prema klasifikaciji Svetske banke. Mreža obezbeđuje događaje posvećene učenju, radionice, studijske posete i stručne materijale u skladu sa akcionim planovima koji su usmereni prema potrebama članstva, a preko tri posebne tematsko formirane oblasti – za budžet, trezor i internu reviziju. Tek svake tri godine se sve tri Zajednice prakse zajedno sastanu na “mešovitom sastanku ZP”, kao što je ovaj.

²Wehner i Renzio, 2011.



Različite međunarodne organizacije, uključujući MMF, OECD, Međunarodno budžetsko partnerstvo (MBP) i Globalnu inicijativu za fiskalnu transparentnost (GIFT) su na ovom skupu predstavile svoja gledišta. MMF je predstavio svoj novi kodeks o fiskalnoj transparentnosti; OECD je predstavio svoj nacrt principa za budžetsko upravljanje; MBP je ispitao globalne učinke zemalja PEMPAL-a, a GIFT je predstavio svojih 10 najvažnijih principa u vezi fiskalne transparentnosti, participacije i odgovornosti. Prikazani su primeri dobrih praksi iz zemlja koje pripadaju, ili koje se nalaze izvan regiona zemalja PEMPAL-a, uključujući primere iz Ruske Federacije, Turske, Meksika i Južne Afrike. Uz učestvovanje panela generalnih sekretara (najviših administrativnih pozicija u vladi) iz Albanije, Republike Kirgiz i Bugarske bilo je reči o važnim ulogama finansijskog izveštavanja; a takođe su predstavljeni principi interne i eksterne revizije koji su razmotreni preko primera iz njihovih zemalja.

Održane su grupne diskusije na temu korišćenja budžetskih i trezorskih portala, primenjivanja okvira transparentnosti, kao i planova koji su specifični prema zemaljama u vezi jačanja reformi, a uz demonstriranje rada portala u realnom vremenu od strane predstavnika Ruske Federacije, Kazahstana, Meksika, Rumunije, Turske, Hrvatske i Republike Kirgiz. Najveći broj zemalja PEMPAL-a planira da u budućnosti osigura viši nivo dostupnosti i transparentnosti budžetskih informacija. Određeni oblici napretka su već postignuti preko: sprovođenja IT i FMIS reformi; unapređivanja kvaliteta informacija preko usaglašavanja istih prema međunarodnim standardima; i preko implementiranja programa budžetskih reformi za izveštavanje o učincima i rezultatima. Uloge interne i eksterne revizije i regulatornih okvira (zakoni, izjave o odgovornosti) su takođe ojačane u mnogim zemljama. Većina zemalja je prošla kroz neki oblik dijagnostičke procene kao što su PEFA i OBI (Indeks otvorenosti budžeta) i potvrdila vrednost istih u identifikovanju oblika napretka i primera dobrih praksi. Takođe su notirani i izazovi koji se odnose na to da širom regiona svi indikatori nisu reprezentativni ili sveobuhvatni, kao i da su izveštaji o proceni često zastareli do trenutka kada se vrši njihovo objavljivanje. Takođe je



potrebno da neki od međunarodnih standarda budu harmonizovani, a iskazan je pozitivan prijem nedavno iznetih predloga Odbora IPSAS-a da se to uradi zajedno u IPSAS i GFS-u.

Međutim, prema Indeksu otvorenog budžeta i ostalim dijagnostičkim procenama, prosečni učinci u regionu koji se odnose na transparentnost su usporeni ili su umanjeni u 2012. u poređenju sa 2010. godinom. Posebno može biti ojačano pružanje javno dostupnih Građanskih budžeta³ i Dokumentata o pregledu izvršenja budžeta na šestomesečnom nivou, kao i unapređena sveobuhvatnost predloga izvršnog budžeta. Nedostatak dovoljne pokrivenosti određenih institucija u budžetu kao što su javna preduzeća i vanbudžetski fondovi takođe nastavlja da predstavlja ozbiljne fiskalne rizike, a da slabi građansku uključenost u budžetski proces. (Globalni prosek u vezi participacije je vrlo nizak i beleži se na nivou od 19 odsto, dok se ne beleži nijedna zemlja iz regiona zemalja PEMPAL-a koja se boduje iznad 50 odsto). Međunarodno budžetsko partnerstvo preporučuje da zemlje usvoje prakse dobre participacije kao što su: obezbeđivanje višestukih mehanizama preko budžetskog procesa; uključivanje svih elemenata vlasti – izvršne, zakonodavne, vrhovne revizorske institucije, ombudsmana; obezbeđivanje zakonske osnove participacije; javno avansno objavljivanje namera; kao i pružanje povratnih informacija. (Izvor: Warren Krafchik, Međunarodno budžetsko partnerstvo).

Country	Pre-Budget Statement	Executive's Budget Proposal	Citizens Budget	Enacted Budget	In-Year Reports	Mid-Year Review	Year-End Report	Audit Report
Albania	●	●	●	●	●	●	●	●
Azerbaijan	●	●	●	●	●	●	●	●
Bosnia & Herz	●	●	●	●	●	●	●	●
Bulgaria	●	●	●	●	●	●	●	●
Croatia	●	●	●	●	●	●	●	●
Georgia	●	●	●	●	●	●	●	●
Kazakhstan	●	●	●	●	●	●	●	●
Kyrgyz Rep.	●	●	●	●	●	●	●	●
Macedonia	●	●	●	●	●	●	●	●
Romania	●	●	●	●	●	●	●	●
Russia	●	●	●	●	●	●	●	●
Serbia	●	●	●	●	●	●	●	●
Tajikistan	●	●	●	●	●	●	●	●
Turkey	●	●	●	●	●	●	●	●
Ukraine	●	●	●	●	●	●	●	●

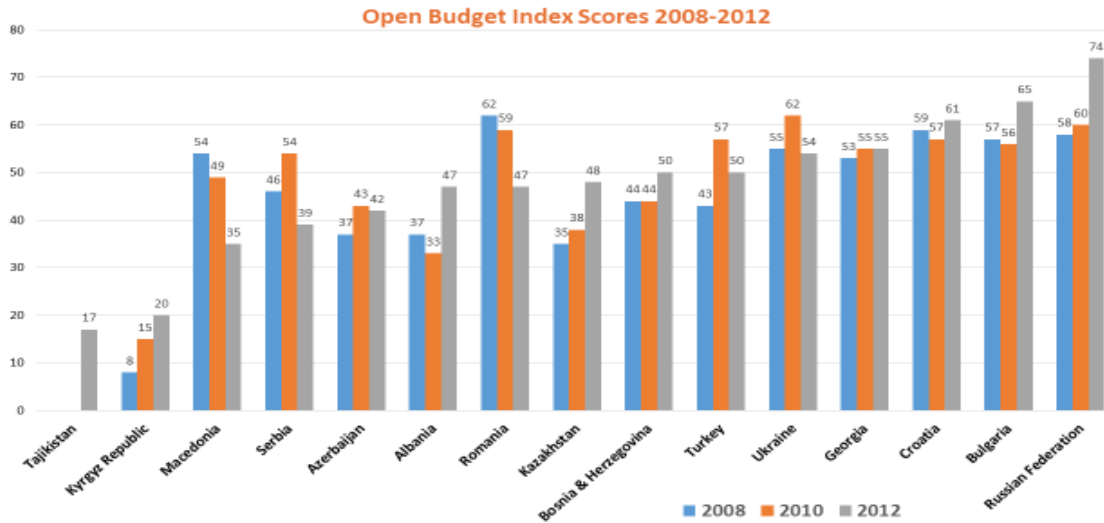
● Available to Public ● Available for Internal Use ● Not Produced

Izvor: Warren Krafchik, Međunarodno budžetsko partnerstvo, prezentacija na Mešovitnom sastanku Zajednica praksi PEMPAL-a, 29. maja 2014. godine (Napomena: Samo 15 od 22 zemlje članice PEMPAL-a je učestovalo u anketi)

³ Građanski budžeti nisu uobičajeni u regionu, postoji primer samo Kazahstana (i od nedavno Ruske Federacije, Tadžikistana i Turske) koji ih priprema, iako je informacija već dostupna u različitim oblicima.



Međutim, ostvarena su značajna unapređenja od strane određenih zemalja u oblasti budžetske transparentnosti, pogotovo u slučaju Ruske Federacije, kao i u drugim značajnim oblicima realizovanih unapređenja koja su notirana u slučaju Kazahstana, Republike Kirgiz i Albanije.



Izvor: Warren Krafchik, Međunarodno budžetsko partnerstvo, prezentacija na Mešovitim sastanku Zajednica praksi PEMPAL-a, 29. maja 2014. godine (Napomena: Samo 15 od 22 zemlje članice PEMPAL-a je učestovalo u anketi iz 2012. godine)

Ruska Federacija je postigla najbolji učinak u regionu za 2012. godinu prema Indeksu otvorenosti budžeta (plasirala se na 10. mesto na međunarodnom nivou, ispred Nemačke, Španije i Italije).⁴ Takođe se nedavno sprovedenim budžetskim reformama u Rusiji izvršilo usklađivanje najvećeg broja aspekata njenog fiskalnog izveštavanja i budžetiranja prema dobrim ili naprednim oblicima praksi, te značajno unapredilo javno objavljivanje i upravljanje fiskalnim rizicima, a prema proceni MMF-a obavljenog tokom pilotiranja njenog novog kodeksa u Rusiji.⁵ Takođe su date dalje preporuke za unapređenje (videti dole).

⁴Izvor: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf> stranica 7

⁵Izvor: MMF, oktobar 2013. godine, Izveštaj o evaluaciji fiskalne transparentnosti

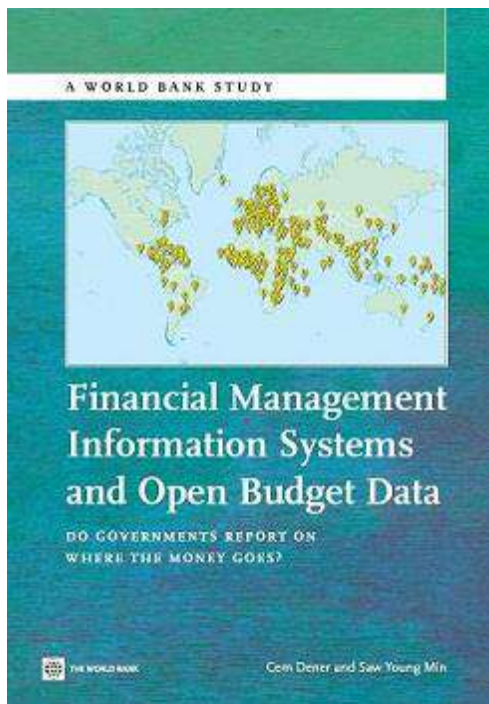


III. New Fiscal Transparency Evaluation: e. Targeted Recommendations

Russia: Summary Assessment of Fiscal Reporting

PRINCIPLE	ASSESSMENT	IMPORTANCE	REC
1.1	Good: Fiscal reports consolidate all general government units	High: Public corporations with expenditure of 28% of GDP in 2012 outside consolidated fiscal reports	1
1.2	Good: Fiscal reports cover all conventional financial and non-financial assets and liabilities	High: Subsoil assets of 200% of GDP and pensions liabilities of 285% of GDP not included in balance sheets.	2,3
1.3	Good: Fiscal reports cover cash and accrued revenues and expenditures	Medium: Non-recognized non-recoverable claims of 0.4% of GDP reduce reliability of the fiscal balances	3
1.4	Basic: There is annual disclosure of revenue loss due to some tax reliefs subsidies	Medium: Estimated 1-2% of GDP in annual revenue foregone due to tax expenditures.	4
2.1	Advanced: Cash-based budget execution reports are published on a monthly basis	Low: Monthly fiscal reports are published within 30 days	
2.2	Advanced: Annual financial statements are published in a timely manner	Low: Annual reports are published within 5 months of the end of the financial year	
3.1	Good: Fiscal reports include an administrative, economic and functional, classifications comparable with international standards	Medium: Inconsistent classifications of some transactions lead to different levels of the fiscal balances	
3.2	

Izvor: Richard Hughes, "MMF-ov novi Kodeks o fiskalnoj transparentnosti i evaluaciji", prezentacija na PEMPAL-ovom sastanku u Moskvi, 27. maja 2014. godine.



Ruska Federacija se takođe dobro kotirala prema studiji Svetske banke o FMIS i Otvorenosti budžetskih podataka.⁶ Međutim, u slučaju većine ostalih zemalja članica PEMPAL-a, različite FMIS platforme su operativne, ali postoji malo dokaza u vezi blagovremenog objavljivanja informacija o javnim finansijama iz pouzdanih FMIS baza podataka na web stranicama.⁷ U pogledu trenutnih primera dobrih praksi u zemljama članicama PEMPAL-a, samo su dve zemlje bodovane kao "visoko vidljive", Ruska Federacija i Turska. Rezultati ankete ukazuju da je samo nekoliko zemalja fokusirano na objavljivanje otvorenih budžetskih podataka, kao i da FMIS platforme nisu delotvorno korišćene od strane eksternih revizorskih organizacija tokom sprovođenja monitoringa finansijskih aktivnosti vlada ili tokom obavljanja revizija rezultata implementacije budžeta. Iako postoji nekoliko websajtova o "građanskim budžetima", i dalje ostaju ograničene

⁶ Prema definiciji, informacija koja se odnosi na budžet koja je javno objavljena je ona koja se može editovati i koristiti, a njena upotreba je besplatna.

⁷ Studija je istražila primere dobrih praksi u oblastima kao što su opcije dinamičkog upita, vidljivost FMIS-a, pouzdanost podataka o javnim finansijama, kvalitet prezentacija, kao i delotvorna upotreba podataka otvorenog budžeta, a na osnovu sprovedene analize 198 websajtova javnih finansijskih institucija.



moćnosti za ostvarivanje participativnog budžetiranja. Svetska banka preporučuje da mogući oblici unapređenja mogu biti ostvareni preko objavljivanja redovnih ažuriranih informacija (na mesečnom/kvartalnom nivou) na postojećim websajtovima; preko promovisanja publikacija o podacima otvorenog budžeta koji obuhvataju informacije o planovima u odnosu na stvarno stanje stvari u vezi budžetskih prihoda i rashoda, kao i u obezbeđivanju dostupnosti za građane i predstavnike nevladinog sektora radi obavljanja monitoringa učinaka budžeta (na primer, diseminacija informacija o budžetskim učincima i povratnih informacija u vezi rezultata/usluga preko websajtova i mobilnih aplikacija).

Zemlje su se složile da ove preporuke uzmu u razmatranje, a svaka Zajednica prakse je takođe identifikovala predloženi pomoćni radni program u okviru PEMPAL-a. Zajednica prakse za budžet planira održavanje studijske posete zemlji koja beleži visok nivo ostvarenih učinaka u oblasti Indeksa otvorenosti budžeta, a takođe planira da istraži oblike i metode građanskog uključivanja u budžetski proces u kontekstu osnaživanja građanskih budžeta. Zajednica prakse za trezor planira da nastavi svoj rad na podržavanju sprovođenja reformi koje se odnose na implementaciju IPSAS-a i IT rešenja za sisteme trezora. Zajednica prakse za internu reviziju planira da uspostavi radnu grupu za kontrolu finansijskog upravljanja i da održi prikaze praktičnih slučajeva na temu uključenosti interne revizije u procesima transparentnosti.

U završnom delu sažimanja nalaza, prepoznato je da institucije centralne vlade mogu da igraju važnu ulogu kao jedni od važnih zainteresovanih aktera uključenih radi promovisanja i olakšavanja ostvarivanja oblika napretka u polju fiskalne transparentnosti i odgovornosti, a što ima potencijala da vodi ka ostvarivanju pozitivnih rezultata razvoja kako za vladu, tako i za građane. Informacioni sistemi su postali osnova za postizanje informacione transparentnosti i dostupnosti, kao i uključenosti građana koji su esencijalni radi osiguravanja postojanja poverenja u vladu, a takođe i radi unapređivanja kvaliteta procesa donošenja odluka i pružanja usluga. Potrebni su politička volja i saveznici u okviru vlade i društva kako bi se predvodile reforme koje ne bi bile jednokratne inicijative, već bi zahtevale trajno posvećivanje pažnje i ulaganje napora. Kvalitet informacija je esencijalan, a ostvaruje se preko usaglašavanja informacija u skladu sa međunarodnim standardima, kao i osiguravanje da su procesi i date informacije dovoljno obimni, a što se vrši preko sistema interne i eksterne revizije. Upotrebljivost informacija je takođe važna, a kod kojih formati podataka otvorenog budžeta dozvoljavaju ponovnu upotrebu i obavljanje analiza podataka, zajedno sa usvajanjem zajedničkih standarda izveštavanja i pojednostavljivanja radi razumevanja predstavljenih formata.

Međutim, postoje ograničenja u sistemima i kapacitetima, a vladama je potrebno da razviju strategiju za sprovođenje takvih reformi, uključujući identifikovanje i upravljanje rizicima i izazovima kao što su nedostatak Internet pokrivenosti i potencijalnog niskog nivoa finansijske pismenosti zainteresovanih aktera. Učenje iz primera dobrih međunarodnih praksi, kao i



deljenje informacija između zemalja je ključna alatka i PEMPAL planira da nastavi sa pružanjem podrške u ovoj oblasti.

Svi materijali mogu biti preuzeti sa <http://www.pempal.org/event/read/111>