

POBOLJŠANJE TRANSPARENTNOSTI BUDŽETA U JUŽNOJ AFRICI

SASTANAK NA TEMU FISKALNE TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI – MOSKVA, RUSIJA

Prezentator: Dr Kay Brown
Glavni direktor Sektora za planiranje rashoda
29. maj 2014.



national treasury

Department:
National Treasury
REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

Sadržaj prezentacije

- Ključne uloge učesnika u budžetskom procesu
- Reforme u Južnoj Africi tokom godina
- Upravljanje informacijama o učinku i obezbeđivanje transparentnosti
- Ocena transparentnosti budžeta



national treasury
Department:
National Treasury
REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

12

Ključne uloge učesnika u budžetskom procesu

Učesnici u budžetskom procesu

- Izvršni nivo
 - Odbor za srednjeročne rashode
 - Ministarski odbor za budžet
 - Vlada
 - Proširen sastav vlade
- Resorna ministarstva & centralna ministarstva
- Relevantni subjekti i donatori
- Zakonodavni nivo
 - Odbori za različite portfolije, odbori za finansije, odbori za aproprijacije
 - Narodna skupština
 - Nacionalno pokrajinsko veće
- Ustav i Zakon o IGFR predviđa:
 - Finansijsku i fiskalnu komisiju
 - Pokrajinsku vladu - 'Budžetsko veće'
 - Organizovanu lokalnu samoupravu - 'Budžetski forum'
 - Mešovite forume (predstavnici različitih nivoa vlasti) koji postoje kako na izvršnom tako i na formalnom nivou, sa ciljem obezbeđivanja kooperativnog upravljanja koje predviđa Ustav
- Organizacije civilnog društva
- Mediji

Uloga Nacionalnog trezora

- Obezbeđuje celokupan fiskalni okvir na osnovu makro-ekonomskih projekcija
- Priprema predloge za raspodelu prihoda između tri sfere vlasti na osnovu gore navedenog, uključujući i predloge za donošenje odluka o prioritetima na političkom nivou
- Obezbeđuje tehničke smernice za izradu budžetskih podnesaka
- Vršiti evaluaciju budžetskih podnesaka
- Stara se o tome da predlozi budžetskih alokacija odražavaju ključne prioritete vlade
- Održava stalnu komunikaciju sa ostalim delovima (ministarstvima) vlade
- Daje preporuke Budžetskom veću, Budžetskom forumu i Ministarskom odboru za budžet (koji pak daju preporuke Vladi)
- Stara se o objavljivanju i dostupnosti opsežne prpratne budžetske dokumentacije uz nacrt zakona o godišnjem budžetu

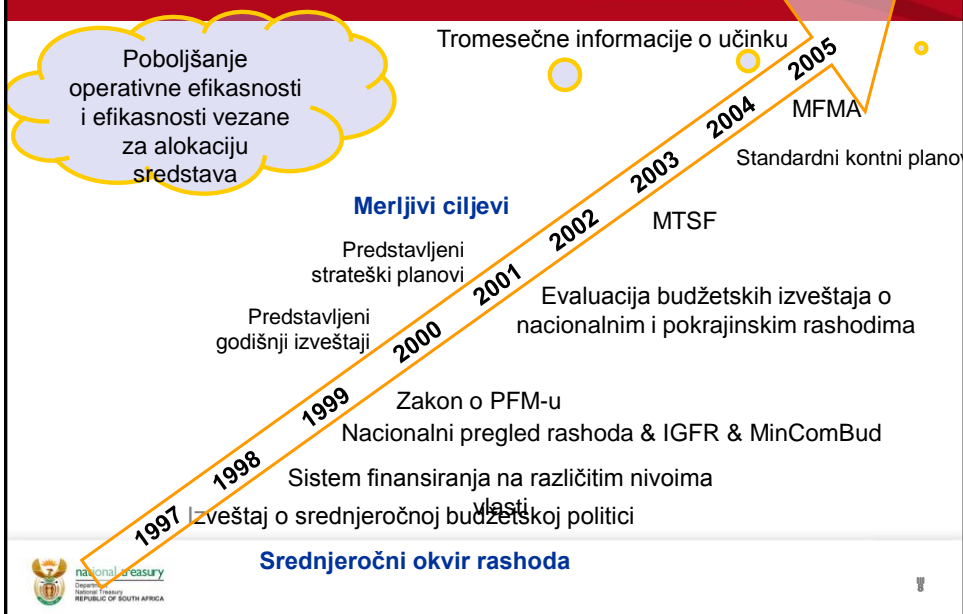
Uloga Parlamenta

Postupak za izmenu predloga zakona o javnim prihodima i zakona o srodnim pitanjima propisuje proceduru za izmenu predloga zakona o javnim prihodima, na osnovu člana 77(3) Ustava.

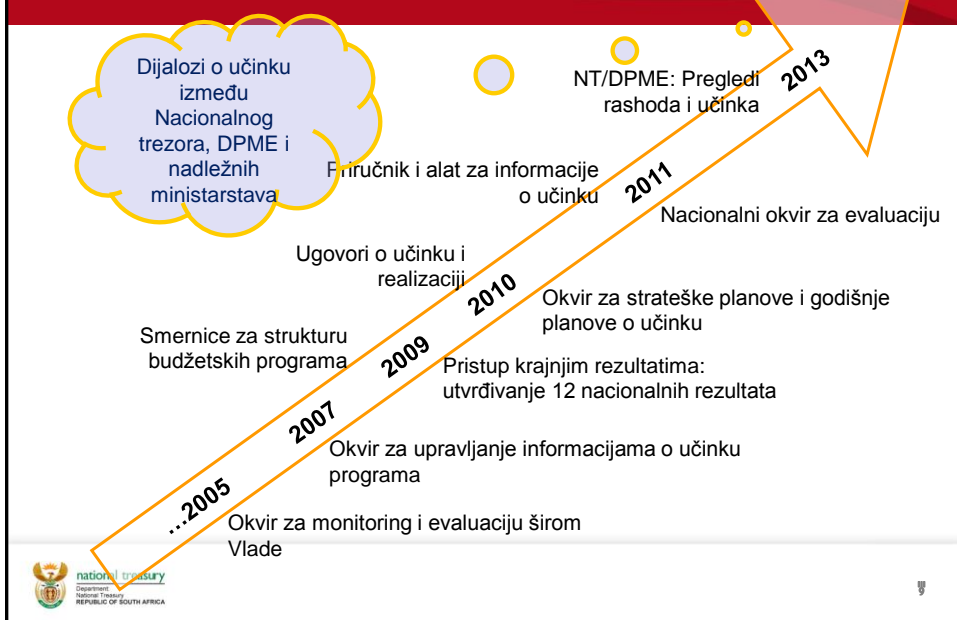
- U godini koja prethodi predstavljanju budžeta za narednu godinu, svi parlamentarni odbori predstavljaju Budžetski pregled i izveštaj o preporukama (BRRR)
 - Evaluacija učinka svih ministarstava; dokument o evaluaciji prosleđuje ministru finansija i drugim nadležnim ministrima
 - Preporuke ≈ ‘sistem ranog upozorenja’ o pitanjima koja Parlament smatra zabrinjavajućim
- Kada ministar finansija predstavlja budžet, on/ona podnosi izveštaj o tome kako podela prihoda i budžet utiču na preporuke date u Budžetskom pregledu i izveštaju o preporukama (BRRR)
- Ako objašnjenje ministra finansija ne sadrži odgovor na pitanja koja Parlament smatra zabrinjavajućim, on može da izvrši izmenu budžeta i uključi svoje predloge

Reforme tokom godina

Budžetske reforme u Južnoj Africi



Budžetske reforme u Južnoj Africi



Ostvarivanje ciljeva reformi

- poboljšanje političkog nadzora, usmeravanje fokusa na ključne prioritete javne politike
- jedinstven proces centralnog budžeta koji počinje od alokacije pr
- poboljšanje konsultacija i saradnje sa učesnicima / akterima
- višegodišnje planiranje budžeta, sa trogodišnjim okvirom
- budžetska disciplina (odozgo na dole)
- stabilnost i predvidljivost budžeta za ministarstva
- promena prioriteta tokom vremena
- transparentnost
- vrednost za utrošeni novac
- usklađivanje planiranja, budžetiranja, izveštavanja i javnih politika NA PROGRAMSKOM NIVOU, u cilju obezbeđivanja boljih usluga u okviru budžeta
- korišćenje informacija na strateški način, za poboljšanje javne politike, stvaranje različitih opcija za finansiranje i odgovornosti u svim domenima budžetiranja



Šta je pomoglo uspehu reformi

- Demokratska tranzicija i novi Ustav
- Snažna politička podrška: reforme je predvodio ministar finansija koji je imao široku političku podršku
- Primena dobre međunarodne prakse koja je prilagođena prilikama u Južnoj Africi (sopstveni model)
- Korišćenje jednostavnih okvira
- Konsultacije sa relevantnim učesnicima / akterima na početku uvođenja reformi
- U određenim slučajevima, vršeno je pilotiranje pre realizacije
- Sveobuhvatna implementacija
- Nedavno je uspostavljena saradnja među ministarstvima vlade sa ciljem kolektivnog poboljšanja učinka rada vlade

Upravljanje informacijama o učinku i obezbeđivanje transparentnosti

Primena koncepta - vrednost za uloženi novac

- Planovi za sprovođenje Zakona o upravljanju javnim finansijama (PFMA) su sadržali upravljanje učinkom
- PFMA propisuje ministarstvima obavezu da troše sredstva u granicama odobrenih budžeta, odnosno da budu posvećeni javnim politikama i postizanju učinka
- PFMA propisuje obavezu utvrđivanja merljivih ciljeva za programe
- Proces budžetiranja na osnovu informacija o učinku
- Trezor obezbeđuje vrednost za novac kroz obavezu izveštavanja o učinku/efikasnosti u domenu potrošnje
- Parlament i šira javnost imaju ključnu ulogu za odgovornost vladinih ministarstava
- Tokom godina, reforme su sprovedene uz različite smernice i okviri za povećanje vrednosti za uloženi novac su uvedeni

Povezivanje planova sa budžetima

Planska dokumentacija

SADA, MINISTARSTVO ZA MONITORING I EVALUACIJU UČINKA

Strateški plan:

- Mandat i strateški ciljevi

Godišnji plan učinka:

- Pokazatelji učinka & ciljane vrednosti učinka
- Budžeti i rashodi za programe i pod-programe
- Ciljevi programa
- Budžeti za infrastrukturne projekte, izmene uslova za grantove, javni subjekti i javno-privatna partnerstva

Strateški i godišnji planovi učinka se predstavljaju Parlamentu nakon predavljanja budžeta



Informacije u izveštajima za period od 7 godina (t.j. 3 prethodne godine, tekuća godina i period trajanja srednjoročnog okvira rashoda)

Budžetska dokumentacija

Evaluacija rashoda na nacionalnom nivou:

- Mandat i strateški ciljevi
- Pokazatelji učinka & ciljane vrednosti učinka
- Budžeti i rashodi za programe i pod-programe
- Ciljevi programa
- Budžeti za infrastrukturne projekte, izmene uslova za grantove, javni subjekti i javno-privatna partnerstva

Struktura budžetskog programa:

- Odražava glavne oblasti odgovornosti ili pružanja usluga
- Veza između ciljeva (kao u strateškim planovima) i operativnih budžeta

Povezivanje planova sa budžetima

Planska dokumentacija

Kvartalni izveštaji o učinku:

- Praćenje učinka u odnosu na plan i ostvareni učinak (krajnji rezultati rada)
- Upoređivanje podataka o učinku sa ciljanim vrednostima koje su utvrđene godišnjim planovima učinka
- Pokrajinska ministarstva imaju svoje indikatore učinka u svim sektorima



Budžetska dokumentacija

Kvartalni izveštaji o rashodima:

- Izveštaj o prihodima i rashodima, koji sadrži podatke o stvarnom učinku u odnosu na budžet
- Skretanje pažnje ministarstava na potencijalne probleme i potrebe mere intervencije
- Izveštaji se takođe podnose Stalnom odboru za aproprijacije u okviru Parlamenta

Monitoring i izveštavanje u odnosu na planove i budžete tokom godine

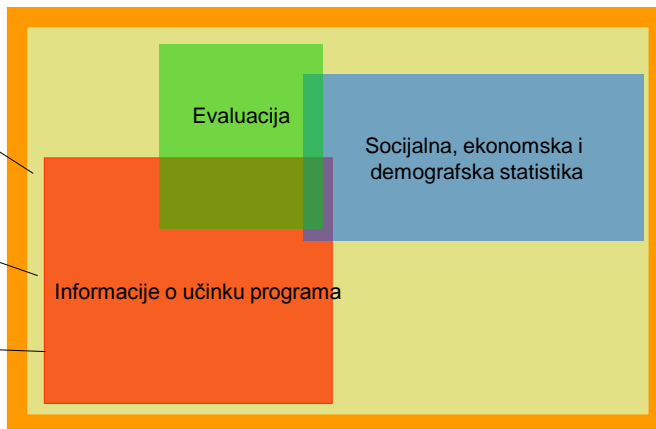
Sistem za monitoring i evaluaciju širom vlade

Ministarstvo za monitoring i evaluaciju učinka je zaduženo za upravljanje učinkom vlade

Okvir za upravljanje informacijama o učinku programa (2007)

Okvir za strateške i godišnje planove o učinku (2009-2010)

Priručnik i alati za informacije o učinku (2011)



Vladin pristup krajnjim rezultatima

- Cilj je da se poboljša pružanje usluga kroz:
 - Strateški fokus vlade
 - Efikasnije i delotvornije korišćenje ograničenih resursa
 - Uvođenje sistemskog monitoringa i evaluacije
 - Utvrđivanje adekvatnih indikatora i njihovo kontinuirano merenje i praćenje
 - Periodično merenje uticaja koji vladine aktivnosti ostvaruju na društvo
 - Korišćenje prikupljenih informacija za informisanje donosioca odluka, poboljšanje programa vlade i promovisanje procesa donošenja javnih politika na osnovu potvrđenih činjenica
- Sporazumi o učinku između predsednika i pojedinih ministara
- Sva ministarstva su potpisala sporazume o pružanju usluga, koji odražavaju strategije datih ministarstava
- Od nedavno, za proces planiranja na nivou vlade koriste se informacije sadržane u Nacionalnom razvojnom planu i Srednjeročnom strateškom planu (petogodišnji plan)



Vladin pristup krajnjim rezultatima



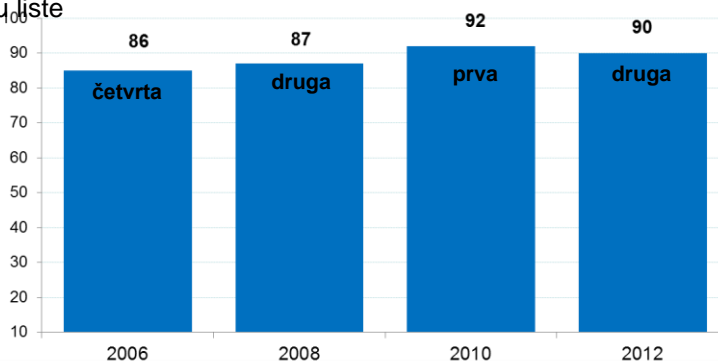
Uloga revizije

- Glavni revizor je započeo sa obavljanjem revizije prethodno utvrđenih ciljeva
- Dogovor između Nacionalnog trezora i glavni revizora o izmeni pristupa reviziji prethodno utvrđenih ciljeva
- Cilj je da se izbegnu neželjene posledice negativnih rezultata revizije
- Zajedno pomažu ministarstvima da poboljšaju kvalitet nefinansijskih informacija koje odražavaju osnovne funkcije vlade
- Postignut je dogovor o sledećim ključnim pitanjima:
 - Unapređenje kvaliteta krajnjih rezultata i indikatora odgovarajućih izlaznih rezultata
 - Razmatranje administrativnih i statističkih podataka koji se koriste za izveštavanje o prethodno utvrđenim ciljevima
 - Izveštavanje o objedinjenim indikatorima o učinku centralnih ministarstava (konsolidovana revizija)
 - Revizija neostvarenog ili nedovoljno ostvarenog ciljanog učinka
- Interni revizori pružaju savetodavne usluge ministarstvima u vezi sa usklađenošću sa relevantnim uputstvima, propisima i zakonima

Procena transparentnosti budžeta

Rangiranost po indeksu otvorenosti budžeta (OBI) u proteklom periodu

- Južna Afrika je do sada učestvovala u četiri istraživanja Indeksa otvorenosti budžeta
- Tokom čitavog perioda, Južna Afrika je bila rangirana među četiri zemlje na vrhu liste



Bodovanje ključnih dokumenata o budžetu: 2006-2012

Ključna dokumenta o budžetu	Ocena na osnovu nivoa detalja informacija			
	2006	2008	2010	2012
Budžetski cirkular	A	A	A	A
Vladin predlog budžeta	A	A	A	A
Usvojeni budžet	-[1]	A	A	A
Budžet za građane	-[2]	A	A	C
Izveštaji u toku godine	A	A	A	A
Polugodišnji pregled (izveštaj)	A	A	A	A
Izveštaji o izvršenju budžeta na kraju godine	A	A	A	A
Izveštaj revizora	A	B	B	B

[1] Izveštaj o otvorenosti budžeta za 2006. godinu ne sadrži rezultate bodovanja

[2] U istraživanju za 2006. godinu, bilo je samo jedno pitanje u vezi sa budžetom za građane. Rezultati su pokazali da samo deset od ukupno 59 zemalja koliko ih je učestvovalo u anketi objavljuje ovaj dokument. To se sledeće zemlje: Angola, Južna Afrika, Francuska, Novi Zeland, El Salvador,

Južna Koreja, Švedska i Velika Britanija

Ključni nalazi međunarodnog istraživanja o otvorenosti budžeta

- Vlada Južne Afrike objavljuje značajnu količinu informacija o centralnom budžetu i finansijskim aktivnostima vlade
- Ove informacije su dostupne na *vebsajtu* trezora (www.treasury.gov.za)
- Informacije su blagovremene, detaljne i tačne
- Ova dokumenta se na zahtev mogu dobiti i u papirnoj verziji ili na kompakt disku
- Informacije su sveobuhvatne i omogućavaju prilično precizan uvid u rad centralne vlade

Ključna dokumenta o budžetu

Budžetski cirkular

- Objavljuje se jednom godišnje, pet meseci pre početka nove finansijske godine
- Dostupan je odmah na *vebsajtu* trezora, a može se dobiti i u papirnoj verziji
- Tokom godina, objavljene su sveobuhvatne informacije – budžetski cirkular je uvek dobijao **100** bodova u istraživanju o otvorenosti budžeta

Vladin predlog budžeta

- Objavljuje se jednom godišnje zajedno sa budžetom
- Dostupan je odmah na *vebsajtu* trezora, a može se dobiti i u papirnoj verziji
- Tokom godina, objavljene su sveobuhvatne informacije – uvek je dobijao **81-100** bodova u istraživanju o otvorenosti budžeta
- Nalazi istraživanja o otvorenosti budžeta:
 - Vladinom predlogu budžeta još uvek nedostaju informacije o izlaznim i krajnjim rezultatima
 - Dokument ne sadrži podatke o poreskim troškovima za datu budžetsku godinu
 - Ukupan zbir bodova je za **1** manji u 2012, od zbira bodova u 2010. godini
 - **Procena rashoda na nacionalnom nivou i druga dokumenta o budžetu sadrže detaljne informacije o učinku**
 - **U vreme objavljivanja nedostajali su neki podaci koji tada nisu mogli biti dostupni iz objektivnih razloga**

Ključna dokumenta o budžetu

Usvojeni budžet

- Objavljuje se jednom godišnje zajedno sa budžetom
- Dostupan je odmah na *vebsajtu* trezora, a može se dobiti i u papirnoj verziji
- Tokom godina, objavljene su sveobuhvatne informacije – ovaj dokument je uvek dobijao **100** bodova u istraživanju o otvorenosti budžeta (osim 2006)

Budžet za građane

- Objavljuje se jednom godišnje zajedno sa budžetom
- Dostupan je odmah na *vebsajtu* trezora, a može se dobiti i u papirnoj verziji
- Tokom godina, objavljene su sveobuhvatne informacije – budžet za građane je uvek dobijao **81-100** bodova u istraživanju o otvorenosti budžeta
- Zbir je pao na **58** bodova u istraživanju 2012. godine
- Nalazi istraživanja o otvorenosti budžeta:
 - Budžet za građane ne sadrži dovoljno detaljne informacije
 - Budžet za građane se ne objavljuje tokom budžetskog procesa
 - **Postojeći format publikacije budžeta za građane je adekvatan i dostupan ciljanim korisnicima**
 - **Razmotriti izradu posebne publikacije sa detaljnijim podacima**

Ključna dokumenta o budžetu

Izveštaji u toku godine

- Mesečni izveštaji o rashodima za ministarstva su objavljeni na *vebsajtu* trezora
- Tromesečni izveštaji o rashodima su takođe dostupni
- Uvek su dobijali **100** bodova u istraživanju o otvorenosti budžeta

Polugodišnji pregled (izveštaj)

- Objavljuju se jednom godišnje šest meseci po isteku finansijske godine
- Dostupan je odmah na *vebsajtu* trezora, a može se dobiti i u papirnoj verziji
- Tokom godina, objavljene su sveobuhvatne informacije – polugodišnji izveštaj je uvek dobijao **100** bodova u istraživanju o otvorenosti budžeta

Ključna dokumenta o budžetu

Izveštaji o izvršenju budžeta na kraju godine

- Objavljuju ih sva ministarstva šest meseci po isteku finansijske godine i dostupni su na *vebsajtu*
- Uvek su dobijali **81-100** bodova u istraživanju o otvorenosti budžeta (ukupan zbir je pao sa 90 na **83** boda u 2012.)
- Nalazi istraživanja o otvorenosti budžeta:
 - Mehanizmi za izražavanje stavova građana o izvršenju budžeta nisu dostupni većem delu javnosti
 - Vlada objavljuje ograničen broj izveštaja koji ne sadrže detaljne podatke o tome u kojoj meri su korišćeni *inputi* građana u procesu planiranja budžeta ili za poboljšanje izvršenja budžeta
 - **Jedan broj organizacija civilnog društva je bio uključen u razgovore o sektorskim pitanjima vođene između Nacionalnog trezora i resornih ministarstava, u okviru kojih je razmatrano izvršenje budžeta u prethodnim godinama**

Izveštaj revizora

- Objavljuje se jednom godišnje, šest meseci po isteku finansijske godine i dostupan je na *vebsajtu*
- Takođe čini sastavni deo izveštaja o izvršenju budžeta na kraju godine
- Tokom godina, objavljene su sveobuhvatne informacije – izveštaj revizora je uvek dobijao **61-80** bodova u istraživanju o otvorenosti budžeta, osim 2006. godine (tada je ukupan zbir iznosio 81-100 bodova zbog manjeg broja pitanja u upitniku)
- Ukupan zbir je povećan za **5** bodova u 2012. godini
- **Uspostavljeni su mehanizmi za obezbeđivanje dostupnosti izveštaja glavnog revizora građanima**

Poboljšanja ostvarena tokom proteklih godina

Ukupna poboljšanja

- Poboljšan je kvalitet informacija i nivoa detalja u dokumentaciji o budžetu
- Donošenjem Zakona o Parlamentu povećan je nadzor Parlamenta nad budžetskim procesom
- Poboljšan je kvalitet informacija u dokumentu o proceni rashoda na nacionalnom nivou. Procena sadrži podatke o javnim subjektima, indikatore i ciljeve programa, podatke o pod-programima, podatke o zaposlenima, donatorskim sredstvima (uključujući nefinansijske podatke o programima i projektima), infrastrukturne troškove
- Izveštaj o srednjeročnoj budžetskoj politici i pregled budžeta sadrže sveobuhvatne informacije o fiskalnoj politici i ključnim politikama vlade / ministarstava i planovima potrošnje
- U fokusu nedavnih reformi je ostvarivanje vrednosti za uloženi novac i transparentnost
 - Vođene su intenzivne konsultacije sa drugim ministarstvima i subjektima o pristupu budžetiranju
 - Uvedene su smernice za strukturu budžetskih programa, strateški i godišnji planovi učinka, priručnik i alati za informacije o učinku, itd.
- Osnovana je Nacionalna komisija za planiranje i Ministarstvo za monitoring i evaluaciju učinka, sa ciljem jačanja sposobnosti upravljanja procesima planiranja, realizacije, implementacije i evaluacije na nivou vlade
- Poboljšani su odnosi između glavnog revizora i ministarstava, a široj javnosti je obezbeđen pristup revizorskim informacijama

Poboljšanja ostvarena tokom proteklih godina

Poboljšanja u pogledu uključivanja javnosti

- Program širenja vidika o budžetu za univerzitete i organizacije civilnog društva
- Nacionalni trezor se takođe konsultuje sa najznačajnijim organizacijama civilnog društva i drugim institucijama kroz formalne strukture, kao što je na primer Nacionalni savet za ekonomski razvoj i rad (NEDLAC)
- Javne konsultacije se takođe obavljaju kroz:
 - Tribine o pravcu javne politike i budžeta
 - Društvene medije
 - Uključivanje lokalne samouprave u izradu planova, kao što su na primer planovi integrisanog razvoja i strategije rasta i razvoja
- Usvojene su javne politike i zakoni koji promovišu uključivanje i pravo građana na pristup informacijama, u domenu sva tri stuba države, t.j. izvršne, sudske i zakonodavne vlasti
- Ima prostora za povećanje obima u kome građani koriste svoje pravo pristupa informacijama i učešća u platformama javnih politika
- Provera pretpostavke da građani razumeju kako su opredeljena budžetska sredstva i koje usluge će biti finansirane tim sredstvima

Hvala

www.treasury.gov.za