

Propratna budžetska dokumentacija – Koja praksa je najbolja i kako se ocenjuje

Deanna Aubrey
Savetnik za PFM u mreži PEMPAL
Svetska banka

MEĐUNARODNI STANDADI

- OECD - Dobre prakse za transparentnost budžeta
- MMF - Kodeks dobrih praksi fiskalne transparentnosti
- MMF - Priručnik o fiskalnoj transparentnosti
- MMF - Vodič o transparentnosti prihoda od prirodnih bogatstava
- IMF - Priručnik za statistiku vladinih finansija (GFSM 2001)
- UN - Sistem nacionalnih računa (SNA)
- Međunarodni računovodstveni standardi javnog sektora (IPSAS)
- Evropski sistem nacionalnih računa (ESA 95)

OECD - DOBRE PRAKSE ZA TRANSPARENTNOST BUDŽETA

- Prvi deo navodi **glavne budžetske izveštaje** koje izrađuju vlade i opisuje njihov opšti sadržaj
 - Budžet; pred-budžetski izveštaj; mesečni izveštaji o izvršenju budžeta; šestomesečni izveštaj; godišnji izveštaj (na kraju godine); pred-izborni izvještaj, te dugoročni izveštaj
- Drugi deo opisuje **specifične podatke** koji treba da budu sadržani u izveštajima
 - ekonomske projekcije i pretpostavke; poreski rashodi; finansijske obaveze i finansijska imovina; nefinansijska imovina; troškovi za penziono osiguranje zaposlenih; i potencijalne obaveze

OECD - DOBRE PRAKSE ZA TRANSPARENTNOST BUDŽETA

- Treći deo opisuje prakse koje obezbeđuju verodostojnost i **kvalitet izveštaja**
 - računovodstvene politike; sistemi i odgovornost; revizija; parlamentarni nadzor budžeta i trošenja javnih sredstava

Videti dodatne materijale za OECD - Dobre prakse za transparentnost budžeta.

- OECD radi na preporukama za Nezavisne fiskalne institucije (npr. Fiskalna veća)
 - Nacrt preporuka bio je jedna od tema sastanka mreže parlamentarnih budžetskih zvaničnika 2012. Revidirane preporuke će biti razmatrane krajem meseca na 5. sastanku mreže parlamentarnih budžetskih zvaničnika
 - <http://www.oecd.org/gov/budgeting/4thannualmeetingofocdparliamentarybudgetofficialsandindependentfiscalinstitutions-paris23-24february2012.htm>

MMF - KODEKS DOBRIH PRAKSI FISKALNE TRANSPARENTNOSTI

- **Jasne uloge i odgovornosti:** Opšti sektor vlade treba razlikovati od ostatka javnog sektora i privrede. Politika javnog sektora i uloge moraju biti jasne i dostupne javnosti; Nužno je da postoji jasan i transparentan javni, regulatorni i administrativni okvir za fiskalno upravljanje
- **Otvoreni budžetski procesi:** Priprema budžeta se odvija prema utvrđenom vremenskom kalendaru i sledi utvrđene makroekonomske i fiskalne politike; Jasne procedure za izvršenje budžeta, monitoring i izveštavanje

MMF - KODEKS DOBRIH PRAKSI FISKALNE TRANSPARENTNOSTI (NASTAVAK)

- **Dostupnost informacija javnosti:** Potrebno je javnosti obezbediti informacije o prošlim, tekućim i budućim fiskalnim aktivnostima, te značajnim fiskalnim rizicima; **Fiskalne informacije treba predočiti na način koji olakšava analizu politike i odgovornosti;** potrebno je voditi računa o pravovremenosti informacija
- **Garancija verodostojnosti / integriteta:** Standardi kvaliteta; učinkovit interni nadzor i mere zaštite; spoljni nadzor fiskalnih informacija

U dodatnim materijalima možete naći MMF - Kodeks dobrih praksi fiskalne transparentnosti. Napominjemo da MMF trenutno radi na izmenama Kodeksa.

Propratna budžetska dokumentacija – Različiti pristupi

- Važno je da postoji **ravnoteža između detalja i agregatnih podataka podataka.**
 - Ponekad je za prezentovanja budžeta lakše integrisati informacije o učinku na primer grupisanjem više pojedinačnih stavki u istu kategoriju operativnih troškova
- Programska klasifikacija kombinovana sa dobrim informacijama o rezultatima (npr. evaluacije, mere učinka) može da **pomogne donošenje odluka na osnovu informisanog rasuđivanja** o ciljevima politike koji se nalaze u međusobnoj konkurenciji.
 - Ako vlada želi da koristi informacije o učinku za formulisanje budžeta, učinak mora postati deo procesa donošenja odluka o budžetu, a ne samo deo budžetske dokumentacije (Izvor: OECD - Informativni pregled “Budžetiranje prema učinku – Vodič za korisnike”).

Budžetska dokumentacija – Različiti pristupi

- **‘Prezentacijsko budžetiranje prema učinku’** (OECD) – informacije o učinku se prezentuju u dokumentima o budžetu kao **dodatne/pozadinske informacije o odgovornosti, odnosno informacije koje služe za dijalog** sa parlamentom i građanima, ali ne i za donošenje odluka
- Parlament i javnost se mogu informisati putem **programskih izjava** prezentovanih sa dokumentima o budžetu koja prate godišnje budžetsko zakonodavstvo. Programske izjave
 - Ministarstvo finansija treba da propiše standardizovan obrazac za ova dokumenta.

PROGRAMSKE IZJAVE

- Programske izjave bi trebalo da sadrže sledeće podatke
 - **Naziv** programa
 - **Ciljeve** programa (jasno artikulisane i **povezane sa višim strateškim ciljevima**)
 - Spisak **glavnih izlaznih rezultata** (usluga) i **aktivnosti**
 - Kratak narativni prikaz programske **strategije, izazova i ključnih novih inicijativa**
 - **Indikatore** za merenje učinka programa
 - **Cilajne vrijednosti učinka** programa (ako je primenljivo)
 - Procene **rashoda programa**, poželjno u srednjoročnoj projekciji
 - Presek rashoda programa **po širokim kategorijama ekonomske klasifikacije**

Izvor: Marc Robinson – Priručnik o budžetiranju prema učinku

- Preporučuje se izrada posebnog sažetka koji je lako razumljiv za građane. Videti OECD - publikaciju o budžetiranju, 2010, “**Izrada vodiča kroz budžet za građane: zašto, šta i kako?** “

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/48170438.pdf> (Engleska verzija). Na PEM PAL veb sajtu možete naći linkove za prevod dokumenta

SPECIFIČAN PRIMER – NOVI ZELAND

- Novi Zeland je poznat po eksperimentisanju sa reformom PB
 - Prema nedavnoj proceni Indeksa otvorenosti budžeta Novi Zeland se našao na prvom mestu
 - Novi Zeland koristi **različite metode za rezentovanje budžeta** građanima
 - Sva dokumenta se postavljaju na veb-sajt vlade, uključujući EXCEL tabele radi omogućavanja dalje analize
 - Dostupna je budžetska aplikacija za Android, iPhone i iPad
- Budžet se prezentuje za **10 ključnih sektora** i četiri dalekosežna prioriteta vlade
- **3 do 10 “glasova” za svaki sektor** (npr. Sektor pravosuđa sadrži Javno tužilaštvo, Zavode za izvršenje korektivnih sankcija, Sudove, Policiju, itd. od kojih je svaki “glas” definisan kao grupa jedne ili više aproprijacija kojima administrira isto odeljenje (ministarstvo))

SPECIFIČAN PRIMER – NOVI ZELAND

- Informacije služe kao podrška za procenu budžeta za svaki sektor
 - Informacije o **pregledu sektora**
 - **Izjava o odgovornosti nadležnih ministara i direktora**
 - **Informacije o učinku za “glasove” unutar sektora** pokrivaju period **2007/2008 do 2015/16** (obuhvaćeni su delovi koji se odnose na povezanost sa najvišim ciljevima države, sektorskim ciljevima, trendovima, novim inicijativama politike, ostvareni i očekivani učinak, promene u vezi aroprijacija)
 - Izjave o **projekcijama učinka usluga**
 - Projekcija **finansijskih izveštaja** relevantnih odeljenja (ministarstava) koja imaju ulogu administratora
 - Izjava o nameri relevantnih odeljenja (ekvivalent **strateškim planovima**)

Izvor <http://www.treasury.govt.nz/budget/>

PRIMERI DOKUMENATA VEZANIH ZA BUDŽET

- Primeri dokumenata o budžetu iz **Južne Afrike i Australije**
 - http://www.pempal.org/data/upload/files/2011/01/krywanio_international-example-handout-pack-uk-.pdf ENGLESKI
 - http://www.pempal.org/data/upload/files/2011/01/krywanio_international-example-handout-pack_ru.pdf RUSKI
 - http://www.pempal.org/data/upload/files/2011/01/krywanio_international-example-handout-pack_srhr.pdf BOSANSKI SRPSKI HRVATSKI

KAKO OCENITI KVALITET DOKUMENATA O BUDŽETU?

- Međunarodni budžetski projekat **Indeks otvorenosti budžeta (OBI)**
- Okvir Finansijske odgovornosti u javnim rashodima (**PEFA**)
- **Poređenje** sa drugim zemljama učešćem u OECD Anketi o budžetskim praksama i procedurama
- MMF Izveštaji o proceni poštovanja fiskalnih standarda i kodeksa (izveštaji **ROSC**)
- Za zemlje EU – procene Pakta za stabilnost i rast

INDEKS OTVORENOSTI BUDŽETA

- Međunarodno budžetsko partnerstvo sprovodi sveobuhvatno istraživanje koje sadrži **125 činjeničnih pitanja**
- Procenjuje se **javna dostupnost i sveobuhvatnost 8 ključnih dokumenata** koje vlade objavljuju u različitim fazama budžetskog procesa
- **Pet kategorija:**
 - 1. Opsežne informacije (Indeks otvorenosti budžeta, 81-100 bodova)
 - 2. Značajne informacije (OBI, 61-80 bodova)
 - 3. Samo neke informacije (OBI, 41-60 bodova)
 - 4. Vrlo malo informacija (OBI, 21-40 bodova)
 - 5. Oskudne informacije ili uopšte ne objavljuju informacije (OBI, 0-20 bodova)

INDEKS OTVORENOSTI BUDŽETA

- Obezbeđuje nezavisno, komparativno i redovno merenje transparentnosti budžeta i odgovornosti u celom svetu
- Izrađuje se svake dve godine
- Prvo istraživanje Indeks otvorenosti budžeta rađeno je 2006. za 59 zemalja, drugo 2008. za 85 zemalja, treće 2010. za 94 zemlje i poslednje 2012. za 100 zemalja
- Kompletan izveštaj je dostupan na engleskom i ruskom jeziku (sažeti izveštaji po zemljama su takođe dostupni)
 - <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>
 - <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Russian.pdf>

INDEKS OTVORENOSTI BUDŽETA

2012

- Samo **23 od 100 zemalja** je ispunilo osnovne standarde o transparentnosti budžeta. To su zemlje koje obezbeđuju značajne ili opsežne informacije (preko 60 od 100 bodova)
- **Prosek svih posmatranih zemalja u 2012. je 43 od 100 bodova**
- Posebno zabrinjava **širom rasprostranjena praksa da države ne pružaju građanima i civilnom društvu dovoljno mogućnosti da se uključe u budžetske procese** (prosek kada je u pitanju pružanje mogućnosti za uključivanje je 19 od 100 bodova)
- Međutim, prosek za 40 zemalja za koje su postojali uporedni podaci sa poslednja četiri istraživanja Indeksa otvorenosti budžeta pokazuje povećanje u proseku od 47 u 2006. na 57 u 2012.

PEMPAL – REZULTATI ISTRAŽIVANJA INDEKSA OTVORENOSTI BUDŽETA

- U 2012. ocenjeno je 15 od ukupno 21. zemalja ZP budžeta PEM PAL-a,
- 10 od 15 PEMPAL zemalja koje su posmatrane, ocenjeno je sa više bodova od proseka koji iznosi 43 od mogućih 100 bodova
- Uočena su značajna poboljšanja u mnogim zemljama
 - **Rusija:** ostvaren je napredak od 57% u odnosu na 2006. i 23% u odnosu na 2010.
 - **Bugarska:** ostvaren je napredak od 38% u odnosu na 2006. i 17 u odnosu na 2010.
 - **Albanija:** ostvaren je napredak od 89% u odnosu na 2006. i 43% u odnosu na 2010.
 - **Kazakstan:** ostvaren je napredak od 11% u odnosu na 2006. i 26% u odnosu na 2010.

TABELA 1: ISTRAŽIVANJE O OTVORENOSTI BUDŽETA U 2012.

	Broj posmatranih zemalja	Zemlje	Rezultati zemalja članica PEM PAL-a
Opsežne informacije (OBI 2012, 81-100 bodova)	6	Francuska (83/100), Novi Zeland (93/100), Norveška, Južna Afrika, Švedska, Velika Britanija	
Značajne informacije (OBI 2012, 61-80 bodova)	17	Brazil, Bugarska , Čile, Hrvatska , Republika Češka, Nemačka, Indija, Indonezija, Meksiko (61/100), Portugalija, Rusija , Slovačka, Slovenija, Južna Koreja, Španija, Uganda, SAD (79/100)	Rusija (74/100) Bugarska (65/100) Hrvatska (61/100)
Neke informacije (OBI 2012, 41-60 bodova)	36	Avganistan, Albanija , Argentina, Azerbejdžan , Bangladeš, Bosna i Hercegovina , Bocvana, Kolumbija, Kostarika, El Salvador, Gruzija , Gana, Gvatemala, Honduras, Italija (60/100), Jordan, Kazakstan , Kenija, Liberija, Malavi, Mali, Mongolija, Mozambik, Namibija, Nepal, Nikaragva (42/100), Pakistan, Papua Nova Gvineja, Peru, Filipini, Poljska, Rumunija , Šri Lanka, Tanzanija, Turska , Ukrajina	Gruzija (55/100) Ukrajna (54/100) Turska, Bosna i Hercegovina (50/100) Kazakstan (48/100) Rumunija i Albanija (47/100) Azerbejdžan (42/100)

Izvor: Prve tri kolone: Međunarodno budžetsko partnerstvo, Istraživanje o otvorenosti budžeta u 2012.

(Tabela 1, strana 13) <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

Navedene su zemlje koje su dobile najveći i najmanji broj bodova po kategorijama.

TABELA 1: ISTRAŽIVANJE O OTVORENOSTI BUDŽETA U 2012. - NASTAVAK

	Broj posmatranih zemalja	Preporuke za poboljšanje
Malo informacija (OBI 2012, 21-40 bodova)	15 zemalja	<ul style="list-style-type: none"> • Redovno i blagovremeno objavljivati makar minimum dokumenata o budžetu (predlog budžeta, usvojen budžet, revizorski izveštaj i budžet za građane) • Javne rasprave u parlamentu sa ciljem širenja informacija o budžetu i sticanja uvida u mišljenje građana o budžetskim politikama
Oskudne informacije ili ne postoje (OBI 2012, 0-20 bodova)	26 zemalja	

OPŠTE PREPORUKE

- Za zemlje koje su u kategoriji “neke informacije”, preporuka je da se potrudite da pređu u višu kategoriju, to jest u kategoriju “značajne informacije” (preko 60 od 100 bodova). To mogu učiniti na sledeći način:
 - Poboljšanjem sveobuhvatnosti svojih dokumenata o budžetu
 - **Promovisanjem većeg uključivanja građana** u budžetske procese i obezbeđivanjem dovoljno resursa parlamentima i vrhovnim revizorskim institucijama za učinkovito vršenje nadzorne funkcije
- Mogu se postići značajna poboljšanja u pogledu broja bodova uz minimalne ili skoro nikakve troškove, ako se postojeća **interna dokumenta objave na internetu** (npr. predlog budžeta sa opisom budžetskih politika koje predlaže vlada)
- Sve zemlje treba da razviju **inovativne mehanizme za uključivanje i objave na internetu** sva dokumenta o budžetu u obliku koji će biti razumljiv građanima. Time će olakšati razumevanje i analizu dokumenata.

OPŠTE PREPORUKE

- **Format i izgled** dokumenata vezanih za budžet je važan
 - Poželjno je da ova dokumenta budu **jasna i razumljiva**
 - Koristite grafikone, komentare, jezik koji nije suviše tehnički, izvršne sažetke
- Poželjno je da ministarstva finansija **postave na vebsajt opšte informacije i objašnjenja** koje dobijaju od resornih ministarstava (ukoliko ove informacije nisu uključene u dokumenta o završnom budžetu)
 - Povećati kredibilitet zajedno s resornim ministarstvima i poboljšati transparentnost

OSTALI IZVORI

•Priručnik o budžetiranju prema učinku - Marc Robinson

- http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/pb-budgeting-manual_eng.pdf ENGLSKI
- http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/pb-budgeting-manual_rus.pdf RUSKI
- http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/pb-budgeting-manual_bos.pdf BOSANSKI, SRPSKI, HRVATSKI

•Strateški savetodavni pristup kao podrška uvođenju budžeta prema rezultatima - GIZ

- http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/giz-study_eng.pdf ENGLSKI
- http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/giz-study_rus.pdf RUSKI
- http://www.pempal.org/data/upload/files/2012/04/giz-study_bos.pdf BOSANSKI, SRPSKI, HRVATSKI

•OECD-ov Informativni pregled “Budžetiranje prema učinku – Vodič za korisnike”

- <http://www.oecd.org/gov/budgeting/seniorbudgetofficialsnetworkonperformanceandresults.htm>
ENGLSKI

HVALA VAM!