

Jan Hokesvort, administrator u Odseku za budžet i javnu potrošnju, OECD

Transparentnost budžeta kao temeljni preduslov

Dozvolite mi najpre da iskoristim priliku i zahvalim se što ste me pozvali da dođem na ovu veoma uzbudljivu konferenciju. Već sam naučio dosta o Srbiji i biće mi još interesantnije. Mi u Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) smo veoma srećni što smo pozvani ovde. Govoriću o najboljim metodama za transparentnost budžeta, koje su zasnovane na iskustvu OECD zemalja i možda mogu da kažem da govorim o otvaranju haube automobile kako biste mogli da pogledate mašinu i vidite kako je radila u prošlosti i možete da pitate automehaničara da vam kaže kako mi radimo i on bi trebalo da vam odgovori iskreno, a tu je čak i uputstvo unutra pa, nadajmo se, transparentnost će vam omogućiti da odlučite da li je ovaj auto vredan kupovine ili nije vredan.

U suštini, moja prezentacija će se bazirati na tri tačke. Ragovaraću o tome koje prepreke stoje pred strategijom transparentnosti. Razgovaraću o principima aktuelnog budžeta a zatim ću razgovarati o nekim ključnim pitanjima, koja su veoma važna i veoma teška.

A koje su to prepreke? Smatram da mnogi od vas znaju ovo veoma dobro tako da neću trošiti mnogo vremena na to. U suštini, u svim zemljama postoje najbolji interesi. Znanje je moć, a deo znanja koje je sadržano u budžetu je politički osetljivo tako da bi određene institucije i ljudi mogli da imaju podsticaje da ga ne učine potpuno dostupnim. Zatim, teško ga je saopštiti, jer je veoma tehničko. Ljudima su potrebne godine da bi zapravo razumeli kako radi budžet, čak iako su elektroinženjeri. Dakle, jednostavno je teško. Takođe je možda teško za pojedince da vide kako ova pitanja lično utiču na njih, a ako je teško za pojedince i glasače da vide kako ova pitanja lično utiču na njih, još je teže da poslanici postanu ostrašćeni prema njima. Zbog toga parlament verovatno nije pažljiv prema njima. Ovo je, naravno, posledica mere u kojoj je stručan i nedostatak sposobnosti, čemu ćemo se uskoro vratiti.

Najbolje metode za transparentnost budžeta usaglasili su direktori zemalja OECD-a 2001. godine. Tu se nalazi trideset zemalja, a direktori budžeta iz OECD-a susreću se makar jednom godišnje u Parizu da razgovaraju o temama koje su za njih relevantne. I oni su pitali nas u sekretarijatu da napišemo pošteno znanje u neke osnovne, razumljive principe, koji bi, ako sam dobro razumeo, trebalo da se nalaze u vašim fasciklama. Ti principi su zasnovani na iskustvu i trebalo bi da budu praktični. Ne postoje jednačine ili nešto nalik tome. Postoje tri stupca i najbolja iskustva. Ima određenih izveštaja koji bi trebalo da budu sačinjeni. Ne bi se trebalo preterano fokusirati na aktuelni izveštaj s obzirom na to da bi informacije trebalo da se distribuiraju u određenim intervalima a izveštaj bi trebalo da sadrži određene informacije. Postoje određena obelodanjivanja koja bi trebalo da budu deo transparentnog procesa, to je druga stvar, a treća stvar je da bi trebalo da se odvijaju određeni procesi koji bi osigurali postojanje transparentnosti.

Smatram da većina vas, ako ne i svi, poznaje ovaj proces, pa neću više trošiti vreme na njega. Nameravam da vam pokažem ciklus koji počinje s pripremama koje u svoj centar obično stavljaju Ministarstvo finansija koje razgovara sa premijerom i resornim

ministarstvom o budžetu. To se šalje parlamentu koji to odobrava. Realizuje ga izvršna vlast, resorno ministarstvo, a onda bi trebalo da bude revidiran od Vrhovne revizorske institucije. Ovo je samo prezentacija koja treba da kaže da postoji veza između ovih aktera i razasutost znanja među njima što je ključno za ovo o čemu raspravljamo.

Ovo su budžetski izveštaji. Samo ću letimično proći kroz njih. Izgleda kao da ih ima puno, ali ne bi trebalo da bude mnogo novih informacija za aktere ciklusa. Prvo, par reči o budžetu. Važno je da je razumljiv. Trebalo bi da sadrži sve troškove i sve prihode. To znači da smo protiv izdvajanja specijalnih fondova i tako dalje, jer to ne omogućava otvoreno davanje prioriteta u javnoj debati. Naravno, postoje zemlje koje dobro funkcionišu, a koje imaju ovakve fondove - fondove za osiguranje, itd. Ovo nije univerzalno rešenje, ali ovde su glavni razumljivost i jasnost. Trebalo bi takođe da sadrži i neke komentare, ne samo puke brojke, ali zapravo samo bi Ministarstvo finansija trebalo da bude naterano da objasni rečima šta se zapravo nalazi ovde, ili još bolje nekom informacijom o učinku. Koliko studenata položi svoje ispite? Koliko zdravstvenih kontroli sprovede uprava za hranu? Trebalo bi takođe da sadrži neku vrstu srednjoročne perspektive. To znači da obuhvati budžetsku godinu i još dve ili tri godine. Dakle, kada poslanici i drugi ljudi pogledaju budžet, da mogu da vide u kojem pravcu stvari idu, kada su sve druge stvari jednake. Naravno, vi usvajate zakon samo za jednu godinu, ali to daje mnogo veću upotrebljivost dokumentu. Kao što sam ranije rekao, važno je da budžet predstavlja velike vremenske periode. Pod ovim mislim da bi izdvojeni, iskorišćeni honorari i druge vrste aktivnosti trebalo da budu jasno opravdani i ponovo postanu deo budžeta tako da možemo da vidimo šta se dešava. Aktiva i pasiva trebalo bi da budu uključeni da bi se o njima diskutovalo – o ovome su takođe govorili prethodni govornici - i trebalo bi da to bude organizovano na intuitivan način koji podrazumeva administrativnu jedinicu, ekonomsku i funkcionalnu klasu. To je budžet. Ali pre budžeta trebalo bi da postoji pred-budžetski izveštaj gde vlada jasno saopšti šta je njena fiskalna politika, šta pokušava da ostvari i na kojim osnovama donosi ekonomske pretpostavke o tome zašto je ovaj budžet prava stvar za zemlju.

Trebalo bi da jasno bude predstavljeno kako izgleda pravična ekonomska budućnost i koje su pretpostavke da bi se vratili na to. I trebalo bi da postoji mesečni izveštaj. Ne stariji od mesec dana, koji u suštini daje kontinuirano ažuriranje progressa, ne mnogo detaljno ažuriranje, samo navođenje troškova i prihoda, pozajmica i tako dalje. I trebalo bi da postoji izveštaj na pola godine. I ovo bi trebalo da bude veoma razumljivo ažuriranje implementacije. Izveštaj bi takođe trebalo da razmotri deo razvoja troškova i prihoda. Šta se dešava sa našim pasivama i aktivama, posebno finansijskim? Koliko je naše pozajmljivanje i na šta liče naše investicije? Izveštaj na kraju godine je posebno interesantan za nas okupljene ovde, jer je to ključni odgovorni dokument. Takođe treba da odražava način na koji je budžet strukturisan tako da bi, naravno, mogao da bude upoređen sa budžetom. Trebalo bi da bude isporučen ne duže od šest meseci po okončanju godine. Trebalo bi da bude razumljiv. Trebalo bi da bude razmatran. Trebalo bi da sadrži rasprave o razvoju i trebalo bi, naravno, da bude revidiran od Vrhovne revizorske institucije. U mnogim zemljama postoji takođe predizborni izveštaj. Trebalo bi da korespondira izveštaju na pola godine i trebalo bi da postoji razumljivo ažuriranje o tome kako stojimo sa makro brojkama, kako bi izbori mogli da imaju čvrstu osnovu za

raspravu. I takođe postoje mnoge zemlje gde se predizborni izveštaji ne prave, jer je iz očiglednih razloga to veoma politički dokument. Ali postoje primeri predizbornih izveštaja u Holandiji centralnog biroa za planiranje koji izveštava o stvarnoj ceni. To znači da oni gledaju program svake političke partije i prave procene o tome koliko će ovo koštati i kako bi to uticalo na vladine politike, vladinu potrošnju. A biro za planiranje je nezavisan. Zatim, trebalo bi da postoje dugoročni izveštaji svake četvrte ili pete godine da kažu, ako ne uradimo ništa pod određenim pretpostavkama, koliko smo održivi, kako će izgledati kroz deset ili četrdeset godina.

Vratiću se dugoročnom izveštaju. Ovih šest tačaka su posebna obelodanjivanja koja mora da budu donešena. Finansijska pasiva i aktiva i nefinansijska aktiva ponovo jasno pretresaju da bi trebalo da postoji neka vrsta analize osetljivosti koja kaže kako bi se promene razlikovale i kako bi to uticalo na našu finansijsku pasivu. Nefinansijska aktiva je takođe veoma važna. Bilo je komentara o prodaji zgrada. Zgrade bi, naravno, trebalo da budu deo ovog otkrića i one bi trebalo da budu cenjene prema tržišnim cenama kako bi javnost znala šta poseduje i koliko je vredno; ovo uključuje opremu i tako dalje. Takođe bi trebalo da postoji za opremu duboka zahvalnost i trebalo bi da se objasni na koji način bi bilo zahvaljeno. A za aktivu koja je nasleđena aktiva, za koju nema smisla da bude procenjivana, trebalo bi da samo bude uneta u spisak.

Za obezbeđivanje integriteta potrebne su nam računovodstvene politike; dokumenta bi trebalo jasno da kažu kakva je politika. Trebalo bi da bude korišćena konzistentno i svaka promena bi, naravno, trebalo da bude objašnjena. Mora da imate sistem odgovornosti, u suštini to znači da vam je potrebna unutrašnja finansijska kontrola i da vam je potrebna neka vrsta unutrašnje revizije i, naravno, potreban vam je pravi izveštaj na kraju godine takođe revidiran od Vrhovne revizorske institucije. Sledeća tačka je, pretpostavljam, takođe o kulturi. Potrebna vam je kultura objavljivanja svega. Mora da naterate Ministarstvo finansija da ohrabri debatu i ohrabri otvorenost. Potrebna vam je parlament koji ima dovoljno vremena i dovoljno kapaciteta, što znači novac i osoblje. Dakle, to čak i ako niste inženjer i imate specijalistu koji može da vam objasni šta se zapravo nalazi u ovom dokumentu; dakle, to ima meku i tvrdu stranu. Sada ću se okrenuti glavnim pitanjima transparentnosti. Zapravo ići ćemo pravo ka ekonomskim pretpostavkama.

Ovo je primarno transparentno pitanje jer, ako imate nerealne pretpostavke, to je mnogo novca. Moglo bi da suštinski izbaci iz koloseka vašu budžetsku politiku. Tako da je ključno da se bude objektivni koliko je moguće. Tako da u osnovi nije veoma komplikovano kao što je komplikovano da se uradi, ali je princip da se, u suštini, obelodane sve ključne varijable – BNP, rast inflacije, zaposlenost, nezaposlenost, interesne stope, trenutni račun. Sve bi trebalo da bude obelodanjeno na način koji svako može da reprodukuje. Zatim, trebalo bi da ponovo postoje analiza osetljivosti da bi se osiguralo da postane eksplicitno šta bi se dogodilo ako se stvari promene, ako se naše pretpostavke promene. Koliko loše bi izgledalo? Neke zemlje su ovo razvile još više. Oni prave sistematska poređenja između starih prognoza i bankarskih prognoza, bankarskih prognoza i "blue-chip" prognoza. Kanađani čak i ne prave svoje sopstvene ekonomske pretpostavke o ovim stvarima. Oni samo uzmu prosek pet ili šest banaka. Mogli biste da imate nezavisne kazne kao što smo pričali o holandskom centralnom birou za planiranje.

Ili biste mogli da imate obazrive faktore koji kažu da postoji tendencija ka optimizmu, pa bi trebalo da imate pesimizam uz vas da budete na sigurnoj strani. I opet, sva ova osiguranja u suštini postoje, jer je krupna stvar kada ovo shvatite pogrešno. A lako je ako sedite u Ministarstvu finansija i voleli biste da pokrenete neke nove inicijative. Veoma je lako osećati pritisak da pružite optimističniji pogled od onog koji se stvarno i etički može braniti.

Obračunsko računovodstvo u budžetiranju je veoma u trendu, ako je to dozvoljena reč u budžetskim krugovima. I dizajnirano je, kao što znate, da pruži bolje, jasnije informacije o onome što se događa u javnom sektoru. Ipak, veoma je kompleksno. I moglo bi biti zloupotrebjeno iz brojnih razloga zbog ove kompleksnosti, jer vi mora da donesete puno odluka, presuda o tome šta i kada je nešto aktiva, kada je nešto pasiva, kada je kontinuirana pasiva. Dakle, šta ćete raditi sa bezgotovinskim stvarima... ako imate neku vrstu aktive u opremi da li će vam biti zahvaljeno? Da li bi ta zahvalnost trebalo da bude iskazana davanjem keša. Tako da bismo vam savetovali da budete veoma pažljivi sa korišćenjem obračunskog računa; ono što se dešava je da su neke zemlje, Britanija, Australija, Novi Zeland, Nemačka, u nekoj meri prošle čitav put i imaju neku vrstu obračunskog računovodstva i obračunskog budžetiranja i većina ili svi su veoma sumnjičavi po pitanju ovoga. Tako da konsenzus, u ovom trenutku, je da bi vi trebalo da imate finansijske izjave i na obračunskoj osnovi i, naravno, na osnovi keša, jer mora da imate budžet i računovodstvo na isti način. Ali trebalo bi da imate usaglašene političke principe, tako da kada je doneta odluka da se sagradi most, aktuelni političari bi trebalo da zapravo dodele keš...

Poreski troškovi su budžetski ekvivalent slobodnog ručka. Ne postoje zaista, ali liče na njega. U suštini, to je procenjena cena poreskih prihoda zahvaljujući povlašćenom tretmanu. Tipičan primer je manji PDV (porez na dodatu vrednost) za hranu. Teško je odrediti ga a čak je i mnogo teže osloboditi ga se kada je implementiran. Postoji manje nadzora i tokom vremena teži nestajanju. To ga, naravno, čini politički atraktivnim, jer ga vi zapravo ne subvencionišete, samo uradite nešto – ne prikupljate te poreze. Tako da je prva stvar, naravno, da se učini eksplicitnim i da se dođe do neke vrste brojke, neke vrste procene koliko nas to košta. Ustvari, to je deo srpskog budžetskog zajma kakav je sad. Trebalo bi da bude integrisan sa regularnim budžetskim procesom, trebalo bi da bude doneta odluka da je to nešto što želimo da nastavimo da radimo. Možda bi neko trebalo da odredi ove poreske troškove za relevantno Ministarstvo, kako bi mogli da izaberu da li žele da nastave da rade ovo ili žele da troše novac. Ili biste čak mogli da ga na neki način ograničite, to jest da Ministarstvo finansija pošalje neke gornje granice za poreske troškove. Sledeće je nešto takođe veoma opasno i veoma popularno – a to su javno-privatna partnerstva (JPP). Moj mađarski prijatelj vam verovatno može reći više o mađarskom iskustvu, ali, u suštini, veoma smo skeptični i savetujemo vam da budete veoma pažljivi ako i kada budete koristili ovo. Ako ćete to raditi, to zahteva da postoji stvaran – i to je vrlo važno – rizični transfer iz javnog sektora u privatni sektor, jer javni sektor može uvek da pozajmi jeftinije nego privatni, tako da mora da verujete da ove privatne kompanije zaista mogu da sagrade aerodrom ili most, ili štagod, mnogo efikasnije nego što to može javni sektor da bi imalo nekog smisla. I mora da se uverite da ne postoji neka vrsta bekstva koje će se eventualno desiti. Jer ako ovo nije slučaj, to je u

suštini način pokretanja velike, skupe, tipično infrastrukturne investicije izvan budžeta, i vezivanja keša za trideset – četrdeset godina. Istorija nam, naravno, pokazuje dosta bekstva, a sledeći slajd je primer. To je mali primer, ali mislim da pokazuje koliko teško to može da bude. Ovo je iz Škotske. Kompanija pristupa vladi i lokalnom veću i kaže zašto biste hteli taj stari trajekt, zašto ne biste hteli lepi, blistavi most. A putarina bi otprilike iznosila jednu funtu. A kada se most otvori košta četiri funte i 50 penija, što je baš previše. Naravno, ovo stvara veliku političku oluju i na kraju vlada mora da otkupi konzorcijum koji je napravio most, koji je na kraju imao veoma dobru pogodbu, jer ga je izgradnja koštala dvadeset miliona, uzeo je tri miliona od putarine i dobio je još dvadeset sedam miliona da bi vlada preuzela konzorcijum. Jedno od iskustva iz Britanije, koja je bila veoma vešta u korišćenju ovoga do zabrinjavajućeg nivoa, je da u Ujedinjenom Kraljevstvu ne možete da koristite JPP za IT projekte jednostavno zato što su suviše kompleksni i zato što postoji suviše skandala i suviše potrošenog novca.

Zatim imamo neprestanu odgovornost prema nečemu što zvuči veoma dosadno i može da košta suviše novca ako krene u pogrešnom pravcu. U suštini, njena odgovornost je tamo gde ne znate da li ćete i kada ćete platiti novac. Garantovani programi, osiguranje, pravni zahtevi protiv vlade, JPP bez rizičnog transfera. Šta možete da uradite sa ovim? Možete, naravno, da prestanete da ih pravite, ali ako ih imate trebalo bi da pokušate da ih kvantifikujete, a ako to nije moguće, makar da ih obelodanite i imate ozbiljnu raspravu o tome šta su ona i kakve su šanse da oni dođu da plate. U budućnosti moglo bi da se misli o nekoj vrsti procesa nadzornog odobrenja pre nego što su ove odgovornosti upotrebljene i možda neka finansiranja zasnovana na riziku. Sledeće su obaveze penzionih usluga, što je u većini OECD zemalja veliki problem. U suštini, penzija, kada imate ugovor, je odloženo plaćanje i ako ne postoji finansiranje, ako se samo radi o plaćanju po prispeću, to bi moglo da bude baš puno novca. Dakle, ovo se dešava u devedesetim pa su zemlje OECD počele da zatvaraju svoje stare programe i stvaraju potpuno finansirane programe i da ih pomeraju u sisteme privatnog sektora. Ovo bi trebalo da bude prepoznato i dato na veresiju. Ipak, neke zemlje kažu da ako date na veresiju, ograničavate mogućnost za buduću promenu. Sada za radnike koji imaju ugovor, moglo bi da bude veoma teško da se ovo promeni, ali ako pogledate društveni sektor, socijalne penzije, penzije za stare dane i tako dalje, naravno, da možete da promenite. I možda ćete morati. Na sledećem slajdu vidite mali grafikon koji vam pokazuje socijalne penzije - koliko je dato na veresiju a koliko je implicitno ako stvari ostanu iste. Vidite procenat BNP i koliko vlada ima penzionu obaveznost. Ne bih se preselio u Španiju da sam mislio da imaju toliko drugih poreza da plate. Najgora vest povodom ovoga je da je Italija nedavno krenula drugim putem. Imali su finansirani program, ali im je bio potreban keš, pa su uzeli pasivu, uzeli su keš i prešli na sistem plaćanja po prispeću. Dakle, mogućnosti i dileme su veoma velike u ovoj oblasti. Ovo je, naravno, ono što radite sa dugoročnim budžetiranjem.

Kao i prethodni grafikon i ovaj takođe pokazuje koliko su održive trenutne politike i možda biste hteli da razmislite da li želite da ga pogledate, jer je vrlo bolno menjati ove stvari, ovu vrstu prava i možda biste želeli dug implementacioni period i možda bi bilo veoma smotreno pripremiti političare i javnost za takvu promenu.

Sledeći slajd je o informacijama o učinku, što je takođe nova stvar, ali je zapravo tu već neko duže vreme, i bio je implementiran i širom zemalja OECD. I, u suštini, to je pokret da se pokuša da se pomeri fokus od budžetiranja ljudi, dalje od ulaganja sredstava, dalje od odvajanja sredstava, dalje od kriterijuma uspešnosti koji kaže: pa ako potrošimo sav novac onda smo obavili posao, a koji više gledaju kako da pokušamo da kvantifikujemo, da se fokusiramo na ono što zaista dobijemo za novac koji potrošimo - određeni broj studenata polaže ispit, izvrši se određeni broj operacija i tako dalje.

Ipak teško je odrediti merila učinka. I ona nisu kompletirana, ona ne pokrivaju svaku stvar i takođe postoji dosta promena posebno sa političkim akcentom. I potreban vam je neki veoma striktan revizorski mehanizam da osigura da informacije o učinku budu zaista tačne. I osnovni problem je ako program pokaže da je učinak loš, da li onda dajete više novca ili potpuno ukinete program. Dakle, ne postoji jasan odgovor na to; to je informacija, ali ne bi trebalo da bude korišćena bez neke vrste evaluacije. Ali revizorske institucije igraju važnu ulogu u ovome. Kada radite revizije kvaliteta za cenu, pogledajte učinak, to jest kako određujete ovo i da biste videli kako ovaj sistem učinka zapravo funkcioniše i daje ljudima informaciju koja im je potrebna. Smatram da je to ono što sam želeo da kažem ovog puta, želim samo još da dodam da ovo nije univerzalno rešenje i ovo su opšte idealne tipske situacije, pa mora da budu prilagođene lokalnim odredištima i takođe pokušavamo da istaknemo da transparentnost i dobro budžetiranje nisu destinacija na koju stižete, a zatim sve biva dobro. To je proces stalnog kretanja i ne postoje Vrhovne revizorske institucije koje su potpuno izgrađene i koje čekaju spremne. To je neprestani proces. Hvala vam puno.