

Konferencija na temu Pokretača reformi računovodstva u javnom sektoru
10. mart 2021. godine

ZNAČAJ POKRETAČA REFORMI I UTICAJA POLITIČKE EKONOMIJE NA SPROVOĐENJE REFORMI

Dr Verena Fritz, koordinator za Upravljanje za Srbiju & Rukovodilac
programa, Reforme u oblasti dobrog upravljanja i investicione klime

OBRAZLOŽENJE ZA ANALIZU NETEHNIČKIH POKRETAČA U DIZAJNU I SPROVOĐENJU REFORME UJF?

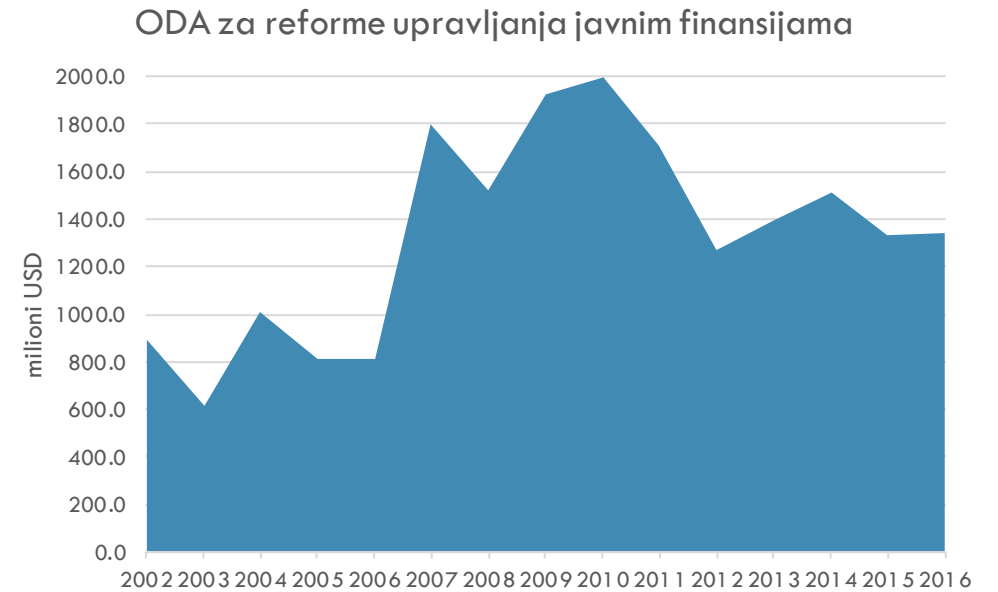
Tokom protekle dve decenije došlo je do velikih globalnih napora za reforme UJF

Preporuke i namere tehničke reforme kako su iznete u reformskim strategijama čine prilično standardni paket ... ipak, rezultati i tempo reformi se znatno razlikuju

Ankete klijenata ukazuju da vlade žele da Svetska banka više uzima u obzir kontekst zemalja

Opšti stav da su politika i zainteresovane strane važni, ali uglavnom anegdotski

Možemo li ovo više sistematizovati i znanje učiniti korisnim za reformatore i pristalice reformi?

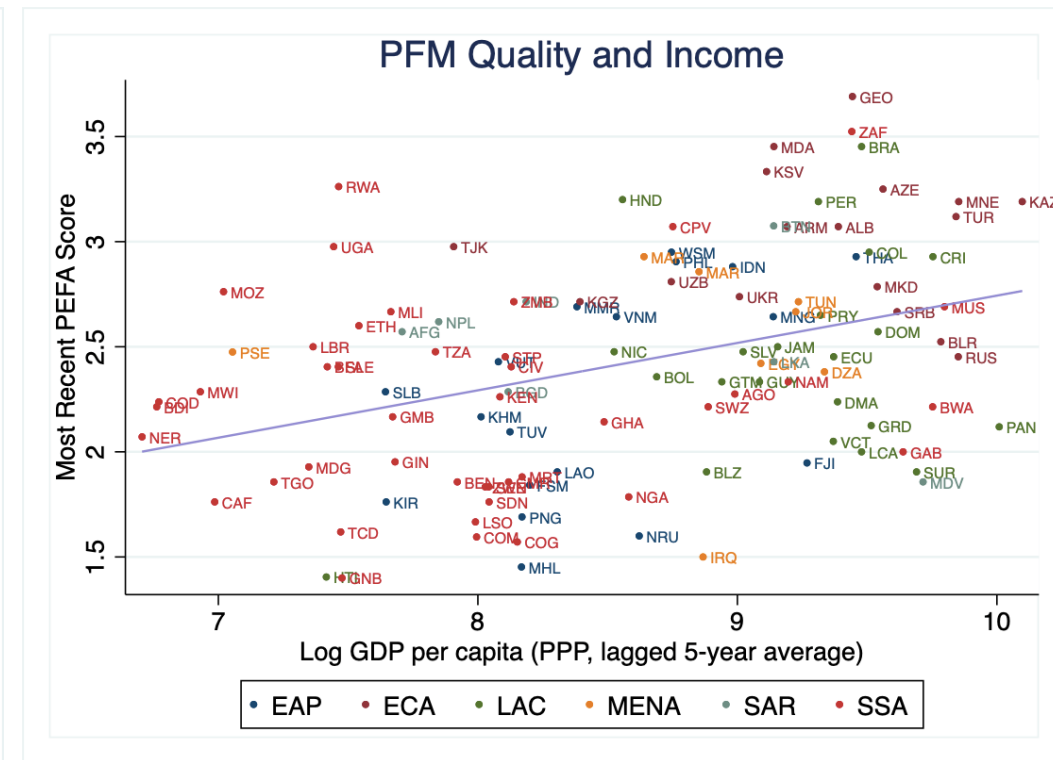
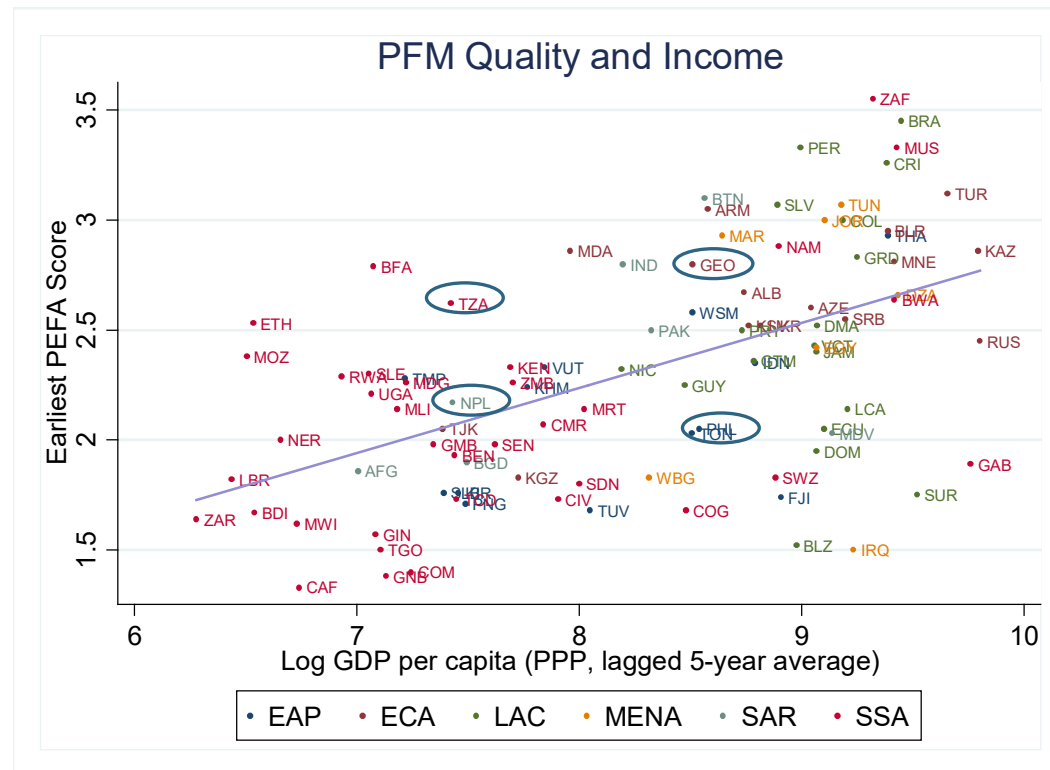


Izvor: Podaci OECD o zvaničnoj razvojnoj pomoći (ODA) (QWIDS)

ODNOS IZMEĐU NIVOVA BDP-A I UČINKA UJF .. I PROMENE TOKOM VREMENA

najranija dostupna PEFA

poslednji dostupni podaci iz PEFA ocene (ažurirani 2020.)



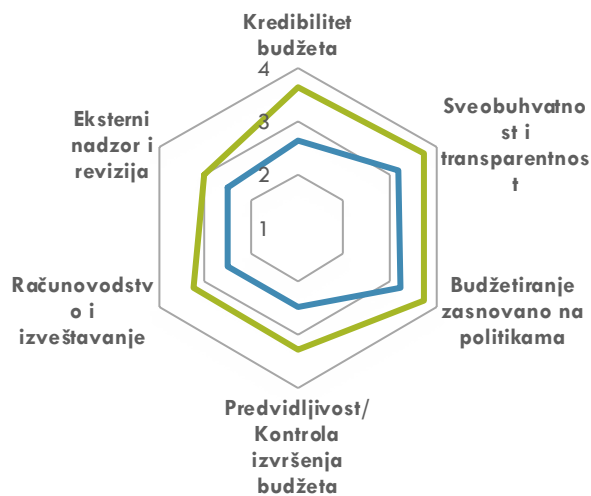
Poboljšanja u učinku PEFA bila su relativno jača među zemljama nižeg dohotka i nižeg srednjeg dohotka, naročito u Africi + **primetno snažni učinak među zemljama ECA**

→ izravnavanje linije trenda tokom vremena

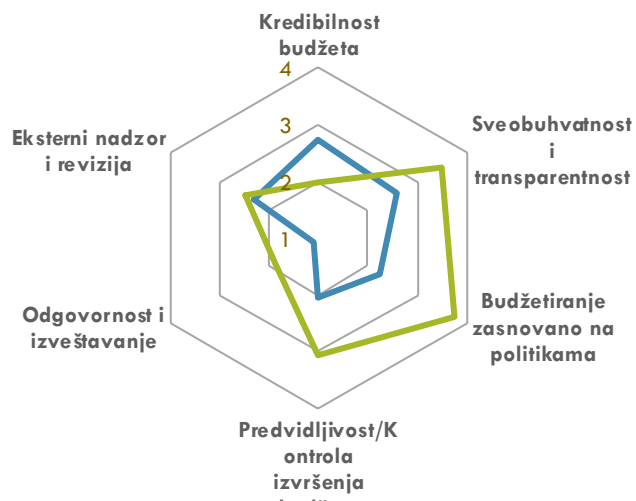
Značajno manje pozitivna promena na koju ukazuju regionalni i procesi prihoda CPIA-13

KORIŠĆENJE PEFA ZA MAPIRANJE UČINKA UJF VREMENOM

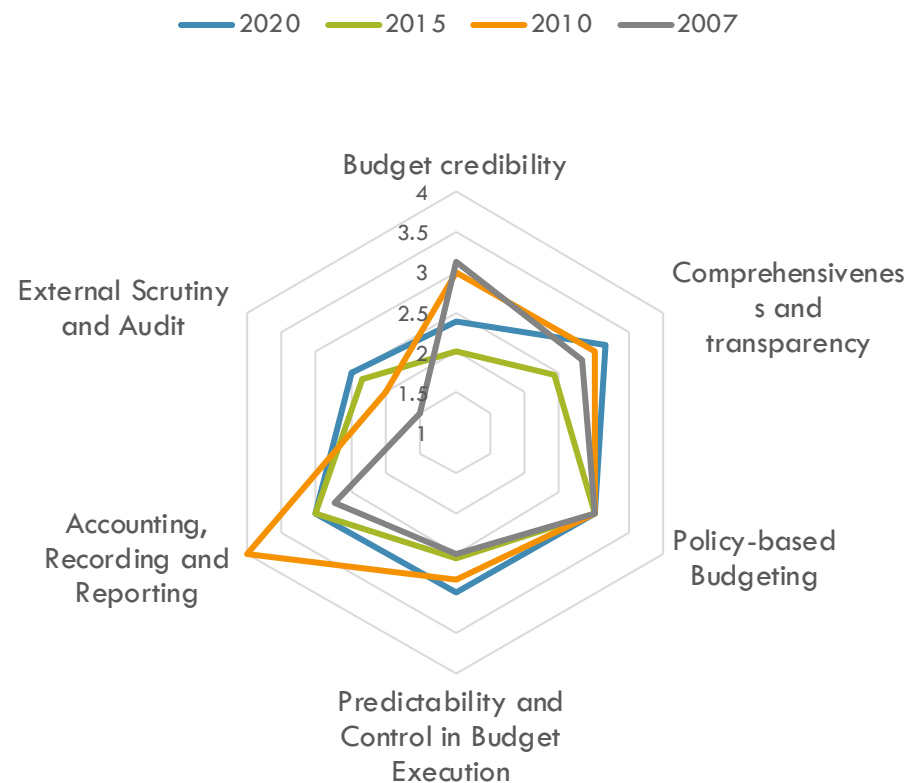
Gruzija – 2008. i 2013. god



Filipini – 2010. i 2016. god



Primer zemlje iz regiona ECA

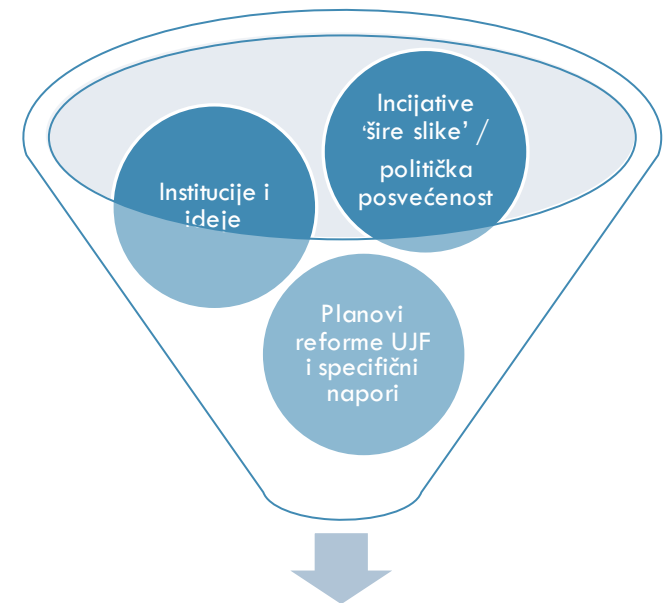


Ovo može biti koristan način za dobijanje slike 'na prvi pogled' o tome kako vaša zemlja napreduje vremenom i da li je napredak uravnotežen u različitim aspektima UJF

Računovodstvo i izveštavanje su beležile napredak i nazadovanje, umesto stalnog napretka reformi

Dakle, koja se priča krije iza tih trendova u učinku i mogućnostima UJF?

- 'Šira slika' – ciljevi politika i politički podsticaji za jačanje upravljanja i UJF
- Institucije, zakonske odredbe i potražnja građana za reformama
- Konkretni reformski napori u budžetskom ciklusu / oblastima UJF i kako su oni oblikovani specifičnom dinamikom i konstelacijama



Promene učinka UJF

KLJUČNI POKRETAČI 'ŠIRE SLIKE' POLITIČKE POSVEĆENOSTI REFORMAMA UJF

- Politička posvećenost – u kojoj se često razgovara, ali se na nju retko gleda sistematski
 - Uzimajući u obzir tri vrste faktora:
 - date izborne obaveze, snaga mandata i plan sprovođenja reformi
 - sveobuhvatni ciljevi politike
 - Potreba za reagovanje na fiskalne trendove
- Pravni i institucionalni faktori
 - Su deo 'polazne tačke' kao i cilja za reforme – utičite na to koliko je lako / teško da reforme napreduju i da se ostvare funkcionalna poboljšanja
 - Pravni aspekti: Organsko zakonodavstvo o UJF, Eksternoj reviziji i Nabavkama
 - Institucionalni: (i) organizacija sertifikovanih finansijskih analitičara* i (ii) odnos izvršne i zakonodavne vlasti u vezi sa (a) usvajanjem godišnjih zakona o budžetu, (b) pregledom revizorskih izveštaja i (c) usvajanjem relevantnog zakonodavstva o reformama
- Strana pogražnje igra ograničenu ulogu
 - Za većinu građana, ove reforme nisu dobro poznate, terminologiju i korišćene koncepte nije lako razumeti, ograničeni naponi da se ono što se zapravo radi prevede u svakodnevne termine

SLIČNOST / UJEDNAČENOST NAVEDENIH REFORMSKIH NAMERA

	Gruzija	Nepal	Nigerija	Filipini	Tanzanija
Srednjoročni rashoda (MTEF) okvir	√	√ (zaustavljeno)	√	√	Početak krajem 1990-ih, još uvek u toku
Budžetiranje na programu zasnovano	√	x	x	√	√
Uvođenje KRT	√	√	√	√	√
FMIS	√	√	√	√	Inicijalno uvođenje krajem 1990-ih
Uvođenje MSRJS	√	√ (gotovinska osnova)	√	√	√
Uvođenje e-nabavke	√	√	x	E-nabavka uvedena tokom ranije perioda reformi; još uvek u toku	Delimično uspostavljeno na početku perioda
Uvođenje/jačanje interne revizije	√	√	√	√	√
Jačanje eksterne revizije	√	√	x	√	√

Retko koja reforma nije planirana u svakoj od zemalja

ALI 'OBAVEZUJUĆA OGRANČENJA' SE ZAPRAVO RAZLIKUJU

Razlike u blagovremenosti usvajanja budžeta

Upravljanje gotovinom predstavlja veliki problem u nekim zemljama/vremenskim periodima

Institucionalna koherentnost između planiranja, pripreme budžeta i izvršenja budžeta

Stepen i kvalitet transparentnosti javnih finansija

Važno je da ujednačenost u reformskim namerama više deluje kao izbor nego kao nametnuta 'izomorfna mimikrija'

- Međunarodne norme, standardi i mreže igranu važnu ulogu – navedene su za određene reforme u nastavku

DElimičNE, NEpOTpUNE REFORME SU UObičAJENE

... ali nisu jasno navedene kao takve

Uobičajene delimične reforme UJF:

- Srednjoročni okviri rashoda (MTEF) se kriste za definisanje nekih širih ciljeva, ali ne i da čvrsto utvrde višegodišnja izdvajanja
- Mnogo KRT koji su napola uvedeni – nei računi su objedinjeni, drugi nisu
- IT sistemi od kojih se koriste samo neki moduli ili koji nisu toliko široko rasprostranjeni kao što je prvobitno bilo predviđeno za resorna ministarstva i podnacionalne nivoe vlasti ili koji su integrisani samo za neke aspekte ako ih uopšte ima
- Programski budžeti kao dopuna budžetima po stavkama

Delimične reforme same po sebi nisu problematične ako su u srednjoj fazi, ali..

- ... treba da budu jasno prepoznate kao takve
- ... mogu biti znak zaustavljenog napretka
- ... su probleatične ako dovode do sukoba između propisane regulative i onoga što se dešava u praksi (npr. ručni zaobilazni postupci) – ovo može predstavljati problem kod računovodstvenih reformi

ISKUSTVA SA PRELAZNIM RAČUNOVODSTVENIM STANDARDIMA

- Svih 5 zemalja studija slučaja sprovodi prelazak na MSRJS
 - Rok za prelazak na MSRJS je pomeren u nekim slučajevima
- Do sada je uočljiv trend ka poboljšanju ocena ‘korišćenih standarda’, sa određenim zaostajanjem u ocenama ‘kvaliteta informacija’ izveštaja o budžetu u toku godine
 - Ocene PEFA su zasnovane na onome o čemu se izveštava u izveštajima o internoj i eksternoj reviziji i ne pokušavaju direktno da procene kvalitet primene računovodstvenih standarda
 - Donekle slično reformama nabavki – tj. fokusiranje na to da li postoje nova pravila, još uvek ograničeno razumevanje kako se ta pravila koriste i njihovi uticaji
- Neki ključni izazovi u dosadašnjoj diskusiji i iskustvima:
 - Troškovi prelaska na MSRJS – npr. smatra se da su visoki, ali teško ih je proceniti
 - Pouzdanost upotrebe standarda – treba da ih provere funkcije interne i eksterne revizije, ali one same mogu da se bore sa utvrđivanjem problema / pitanja / ograničenja, naročito tokom prelaznog perioda
 - Implikacije na fiskalnu transparentnost i ‘čitljivost’ od strane različitih aktera

IMPLIKACIJE & PREPORUKE

Zašto/motivacija za reforme

Jasnije predstavljanje cilja računovodstvenih reformi i njihov odnos sa ključnim trenutnim i predvidljivim budućim fiskalnim izazovima i izazovima UJF

- npr. problemi sa upravljanjem gotovinom i docnjama? Ili to uopšte nije pitanje?
- Značaj budućih troškova za penzije i zdravstvo? Fiskalni rizici od državnih preduzeća?
- Izbegavati precenjivanje očekivanih koristi ili pretpostavki automatizma – računovodstvene reforme ne eliminišu korupciju i loše upravljanje – one moraju biti dopunjene drugim faktorima

Građani možda nisu mnogo zainteresovani ali ipak vredi angažovati se na suštinski način

Značajna prilika da se jednostavnije objasne reforme UJF i računovodstvene reforme istovremeno izbegavajući prekomerne tvrdnje o verovatnim uticajima

Nove mogućnosti i nova potražnja za računovodstvom kako bi se bolje obuhvatili klimatski i ekološki aspekti

IMPLIKACIJE & PREPORUKE

Kako i ko

Jasno razumevanje institucionalnih aranžmana i uloga – kako za procenu verovatnih poteškoća, tako i za mapiranje prelaznog puta

- Kako će biti uključeni podnacionalni nivoi vlasti? Šta kazu resorna ministarstva?
- Koliko dobro različiti akteri koriste postojeće računovodstvene informacije?
- Povežite se sa zainteresovanim stranama – ne pretpostavljajte jednostavnu dihotomiju ‘pristalica reforme’ i ‘protivnika reforme’

Da li kreatori reformi treba namerno da ciljaju delimične reforme? Upotreba MSRJS zasnovanog na gotovini nudi neke osnove za ovo

Razmotriti komplementarnost reformi

- Pобољшanje fiskalne transparentnosti na suštinski način

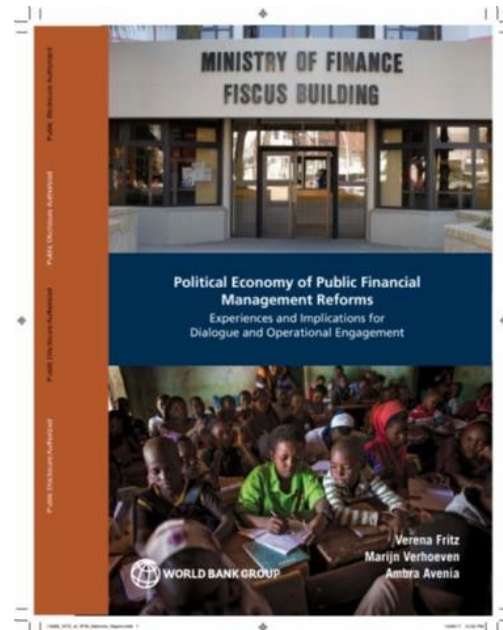
Razmotriti rizike od neželjenih negativnih posledica i kako se najbolje zaštititi od toga

- Troškovi prelaska
- Mogućnosti za zamagljivanje stvarne fiskalne pozicije – mnoge vlade u nekom trenutku mogu doći u iskušenje da ‘izmene brojeve’

IMPLIKACIJE & PREPORUKE

Obratiti pažnju na prepreke održivosti i uticaj – Reforme UJF – uključujući reforme računovodstvenog sistema – ponekad mogu ostati formalističke, a ne u potpunosti iskorišćene

- Nadzor: posmatranje rezultata ponovljene PEFA procene, ali takođe pomeranje unapred – npr. proveravanje istinitosti računovodstva nakon uvođenja novih standarda (npr. fiskalni Izveštaj o poštovanju standarda i propisa (ROSC) / izveštaji o fiskalnoj transparentnosti)
- Stalna poboljšanja: Da li se novi računovodstveni standardi zaista više koriste za vođenje informisanih rasprava i kreiranje politika? Da li postoje nedostajuće karike koje treba rešiti?



Hvala vam!

Linkovi:

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28887>

<https://blogs.worldbank.org/governance/what-recent-trends-suggest-pfm-performance-covid-19-impacted-world>