

Upravljanje javnim financijama, odgovornost i povjerenje građana

Zagreb
16. veljače 2017.

Anto Bajo, Dario Runtić i Marko Primorac

Glavni ciljevi i metode

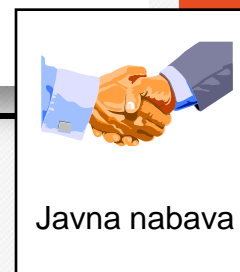
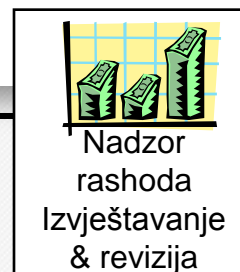
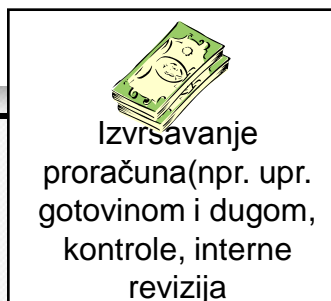
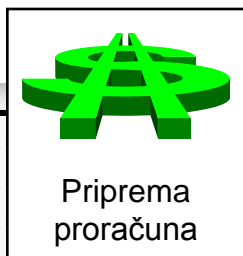
- Glavni je cilj rada utvrditi mogućnosti primjene analitičkih oruđa u poboljšanju kvalitete financijskog upravljanja, povećanja razine odgovornosti i povjerenja građana u državu i lokalne jedinice.
- *Korisno analitičko oruđe za ostvarenje navedenih ciljeva nudi PEFA (Public expenditure and financial accountability - Javni rashodi i financijska odgovoranost).*
- Na primjeru obavljene procjene financijskog upravljanja u odabranim hrvatskim gradovima (Labin, Crikvenica, Koprivnica i Sisak) potvrđuje se opravdanost korištenja PEFA-e kao kvalitetnog sredstva za povećanje odgovornosti za pružanje javnih usluga, ali i za rast povjerenje građana u administrativna tijela lokalnih jedinica.

PEFA

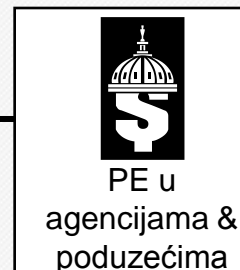
- PEFA program pruža okvir za ocjenu i izvještavanje o snagama i slabostima upravljanja financijama države i lokalnih jedinica korištenjem kvantitativnih pokazatelja.
- PEFA izvješća omogućuju korisnicima dobivanje brzog uvida u snage i slabosti sustava upravljanja javnim financijama.
- Korisnici mogu provjeriti posljedice ostvarenih rezultata za ključne ciljeve fiskalne politike poput strateške alokacije resursa i učinkovitog pružanja javnih usluga.
- PEFA analize pridonose dijalogu o potrebi provedbe i definiranja prioriteta reforme upravljanja javnim financijama (PEFA, 2016)..

PEFA područje interesa

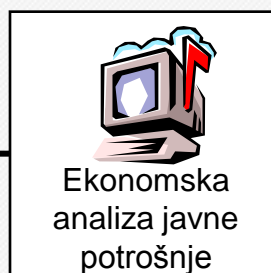
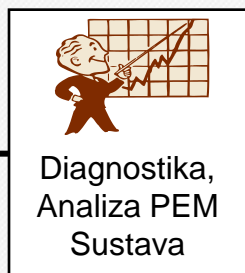
PE Proces



Institucije



PE Policy/
utjecaj



Sedam stupova PEFA-e

Stup	Cilj
Pouzdanost proračuna	Vladin proračun je realističan, a izvršava se u skladu s namjenom. Pouzdanost proračuna se mjeri usporedbom stvarnih prihoda i rashoda (neposredni rezultati sustava upravljanja javnim financijama) s izvorno odobrenim (planiranim) proračunom.
Transparentnost javnih financija	Informacije o upravljanju javnim financijama su sveobuhvatne, dosljedne i dostupne korisnicima. Transparentnosti javnih financija se postiže kroz sveobuhvatne klasifikacije proračuna, transparentnost svih prihoda i rashoda države, uključujući međuvladine transfere, objavljene informacije o uspješnosti pružanja usluga i neometan pristup fiskalnoj i proračunskoj dokumentaciji.
Upravljanje imovinom i obvezama	Učinkovito upravljane imovinom i obvezama osigurava da javna ulaganja pružaju vrijednost za novac, evidentiranje i upravljanje imovinom, prepoznavanje fiskalnih rizika, te razborito planiranje, odobrenje i nadzor dugova i jamstava.
Fiskalna strategija temeljena na pravilima i proračunskom procesu	Fiskalna strategija i proračun su pripremljeni uzimajući u obzir fiskalne politike vlade, strateške planove i odgovarajuće makroekonomske i fiskalne projekcije.
Predvidljivosti i kontrola izvršenja proračuna	Proračun se izvršava unutar sustava učinkovitih standarda, procesa i unutarnjih kontrola, osiguravajući prikupljanje sredstava i njihovo korištenje u skladu s namjenom.
Računovodstvo i izvještavanje	Vode se točne i pouzdane evidencije, a informacije se izrađuju i dostavljaju pravovremeno za potrebe donošenja odluka, upravljanja i izvještavanja.
Vanjski nadzor i revizija	Javne financije revidiraju neovisne institucije, a postoji vanjsko praćenje provedbe preporuka za poboljšanje od strane izvršne vlasti.

PEFA - primjena

- Svaki stup obuhvaća skupinu pokazatelja koji mjere uspješnost ključnih elemenata sustava, procesa i institucija vlasti.
- Svaki pokazatelj pak uključuje jednu ili više dimenzija uspješnosti.
- Svaka dimenzija mjeri uspješnost na skali od A do D.
- Najviša ocjena zajamčena je za pojedinu dimenziju ukoliko svi elementi upravljanja javnim financijama zadovolje međunarodno priznati standard dobre uspješnosti.
- Ocjene specifične za pojedinu dimenziju agregiraju se radi formiranja ukupne ocjene za svaki pokazatelj korištenjem odgovarajuće metode koja je utemeljena na stupnju povezanosti između pojedinih dimenzija

Dimension scores			Overall M2 (AV) score
------------------	--	--	-----------------------

2-DIMENSIONAL INDICATORS			
	D	D	D
	D	C	D+
	D	B	C
	D	A	C+
	C	C	C
	C	B	C+
	C	A	B
	B	B	B
	B	A	B+
	A	A	A

3-DIMENSIONAL INDICATORS			
D	D	D	D
D	D	C	D+
D	D	B	D+
D	D	A	C
D	C	C	D+
D	C	B	C
D	C	A	C+
D	B	B	C+
D	B	A	B
D	A	A	B
C	C	C	C
C	C	B	C+
C	C	A	B
C	B	B	B
C	B	A	B
C	A	A	B+
B	B	B	B
B	B	A	B+
B	A	A	A
A	A	A	A

NOTE: Dimension scores can be counted in any order. It is only the quantities of each score that are important for aggregation.

Dimension scores				Overall M2 (AV) score
------------------	--	--	--	-----------------------

4-DIMENSIONAL INDICATORS				
D	D	D	D	D
D	D	D	C	D
D	D	D	B	D+
D	D	D	A	D+
D	D	C	C	D+
D	D	C	B	D+
D	D	C	A	C
D	D	B	B	C
D	D	B	A	C+
D	D	A	A	C+
D	C	C	C	D+
D	C	C	B	C
D	C	C	A	C+
D	C	B	B	C+
D	C	B	A	C+
D	C	A	A	B
D	B	B	B	C+
D	B	B	A	B
D	B	A	A	B
D	A	A	A	B+
C	C	C	C	C
C	C	C	B	C+
C	C	C	A	C+
C	C	B	B	C+
C	C	B	A	B
C	C	A	A	B
C	B	B	B	B
C	B	B	A	B
C	B	A	A	B+
C	A	A	A	B+
B	B	B	B	B
B	B	B	A	B+
B	B	A	A	B+
B	A	A	A	A
A	A	A	A	A

Primjer vrednovanja - Koprivnica

C. PRORAČUNSKI CIKLUS

C (i) Proračun temeljen na javnim politikama

Pokazatelj/me tod	Rezultat	D (i)	D (ii)	D (iii)	D (iv)
PI-11 (M2)	B	C	B	A	--
PI-12 (M2)	D+	C	NA	D	C

C (ii) Predvidljivosti i kontrola izvršavanja proračuna

PI-13 (M2)	B	B	B	C	--
PI-14 (M2)	D+	B	D	NA	--
PI-15 (M1)	D+	D	A	C	--
PI-16 (M1)	B+	A	A	B	--
PI-17 (M2)	B+	B	B	A	--
PI-18 (M1)	C+	C	A	A	C
PI-19 (M2)	A	A	A	A	A
PI-20 (M1)	B+	B	A	A	--
PI-21 (M1)	D	D	D	D	--

Šira perspektiva za upravljanje državnim i javnim financijama lokalnih samouprava

- PEFA pokazatelji uzimaju u obzir posluje li država ili lokalna samouprava učinkovito, zakonito i transparentno
- Ne pitaju izravno je li poslovanje učinkovito
- Niti postavljaju pitanje jesu li funkcije optimalno dodijeljene različitim razinama vlasti

PEFA u praksi

- Funkcija programa PEFA u suštini je jednostavna.
- PEFA identificira dijelove sustava upravljanja javnim financijama koje treba poboljšati i nakon toga, inicira provedbu reformi i prati napredak u upravljanju javnim financijama uslijed primjene pojedine reforme.
- Rezultati provedenih analiza pokazuju da je primjena PEFA-e pozitivno korelirana s poboljšanjem upravljanja javnim financijama.

PEFA - primjena

	'06.	'07.	'08.	'09.	'10.	'11.	'12.	'13.	'14.	'15.	'16.
Europa i sred. Azija	6	6	4	7	2	6	10	5	13	10	2
Istočna Azija i Pacifik	3	4	3	6	6	5	5	4	2	5	1
Bliski istok i sj. Afrika	1	3	2	2	3	2		2		4	8
Sjeverna Amerika			1						1		
Južna Azija	1	3	3	4	2	1	2	3	1	2	1
Sub Saharan	18	19	21	18	31	15	23	24	14	19	29
Ukupno (države)	29	35	34	37	44	29	40	38	31	40	41
Ukupno (izvještaji)	34	41	41	49	55	34	54	47	36	51	52

PEFA u Hrvatskoj

- Do 2017. je 547 država primijenilo PEFA-u. Javno su dostupna 434 rezultata analize - sažetak nalaza, rezultati kao i podaci po državama.
- U Hrvatskoj je PEFA provedena u četiri grada - Crikvenica, Koprivnica, Labin i Sisak.
- Analizom su prepoznata brojna pozitivna obilježja sustava upravljanja javnim financijama u odabranim gradovima.
- Slabiji pokazatelji upravljanja često su rezultat uvjeta na koje gradovi ne mogu utjecati.
- Pojedini problemi u upravljanju isti su za sve gradova, a neki specifični samo za pojedine.

Utvrđeni problemi

- **Nepredvidljivost prihoda (PI-3 i HLG-1)** - financiranje dijeljenjem poreza, nepredvidive dotacije, slaba razmjena informacija s poreznom upravom.
- **Naglasak na gradskoj središnjoj upravi, a ne na ukupnim aktivnostima (PI-7(i), PI-26(i))** - vlastiti prihodi korisnika nisu uključeni u proračuni i nisu predmet revizija.
- **Ne postoji pregled fiskalnih rizika poduzeća u vlasništvu grada(PI-9(i))** - slaba državna kontrola danih jamstva poduzećima u vlasništvu grada...
- **Nema učinkovitog srednjoročnog fiskalnog planiranja(PI-12(i),(iii),(iv))** Ne postoje stvarne poveznice između projekcije proračuna za godinu n+1 koja se veže na proračun za godinu n i stvarnih prijedloga proračuna za godinu n+1 kada to postane proračunska godina, Ne postoje u potpunosti cjenovno prihvatljivi planovi za razvoj usluga.
- **Ostalo** - visoki nenaplaćeni prihodi, zanemarivanje interne revizije itd.

Čimbenici koji pridonose boljem učinku

- **Poboljšani IT sustavi**
- **Jedinstveni računi riznice (JRR)** omogućavaju integrirane proračune i financijska izvješća a uključuju sve proračunske korisnike kao i središnju upravu (PI-7(i), PI-25, PI-26(i))
- **Razvoj strateških planova razvoja** - važnost lakšeg srednjoročnog planiranja proračuna i promicanja gospodarskog i društvenog razvoja (PI-12, PI-1, PI-2, PI-3, HLG-1)
- **Bolje upravljanje gradskom imovinom**- evidentirati i upravljati gradskom imovinom (stambene jedinice, zemljište, ostale zgrade). Gradske usluge mogu koristiti i druge općine (vrtić u Labinu) ili drugi korisnici

Moguće daljnje aktivnosti za bolje upravljanje javnim financijama

- **Promijeniti način financiranja lokalne samouprave** - Osigurati sredstva središnjih vlasti pretežno putem nenamjenskih dotacija koje se financiraju iz poreznih prihoda, a iznosi za svaku jedinicu utvrditi na temelju formule koja odražava potrebe jedinice i vlastite sposobnosti prikupljanja prihoda.
- **Izraditi bolji sustav poreza na imovinu** - središnja država izradila točan registar imovine za cijelu državu, s dosljednim procjenama njene vrijednosti.
- Svaka lokalna samouprava bi zatim utvrdila vlastitu poreznu stopu koja će se primjenjivati na procijenjene vrijednosti imovine.
- Razmotriti ideju da se ukine sustav namjenskog raspoređivanja primitaka od komunalnih naknada za ograničeni raspon namjena
- Omogućiti razmjenu informacija između porezne uprave i lokalne samouprave kako bi se osiguralo da se sva imovina nalazi unutar mreže te da se utvrde ostali potencijalni porezni obveznici.

Više informacija o PEFA-i na:

<https://pefa.org/>