

NIŠTA ZA PRIJAVLJIVANJE



UBIRANJE JAVNIH PRIHODA

Čini se da nema oblasti u kojoj očiglednije dolazi do korupcije, niti oblasti u kojoj posledice mogu biti tako ozbiljne.¹

U nekim zemljama (na primer u Peruu i Ugandi), korupcija prilikom ubiranja državnih prihoda je postala tako raširena da su se vlasti odlučile da ugase postojeće poreske službe i da uspostave nove. Brojne su zemlje u kojima vlada velika potražnja za poslom u slabo plaćenju poreskoj i carinskoj administraciji zato što je kandidatima poznato da ti položaji pružaju mogućnost za značajan dodatni prihod. U nekim zemljama je zainteresovanost tolika da se ovi položaji bukvalno kupuju i prodaju.²

Kada su carinici korumpirani, onda i granice postaju „porozne“, pa tako u zemlju ulaze ne samo neocarinjena roba već i oružje, droga, ilegalni imigranti, roba koja predstavlja nelojalnu konkurenciju domaćoj privredi, kao i biljne i životinjske vrste koje uživaju posebnu zaštitu na osnovu međunarodnih i domaćih propisa, poput slonovače. Šteta koja se na taj način nanosi zemlji je mnogo veća od fiskalne. U doba postojanja međunarodnih mreža terorista, korumpirani službenici (carinici, granična policija itd.), koji u praksi deluju kao deo transnacionalnih organizovanih kriminalnih grupa, mogu da ozbiljno ugroze državnu i međunarodnu bezbednost.

Budžet zemlje može da pretrpi ogromne gubitke. Za šaku dolara carinski službenik ponekad propusti tovar cigareta za koje nije plaćeno nekoliko hiljada dolara poreza. U Šangaju je nedavno utvrđeno da je jedan carinik oštetio državu za oko 145 miliona američkih dolara. On je nabavljao lažne poreske potvrde i prodavao ih lokalnim kompanijama. Zaplenjeno je 3.194 lažna računa.

Kao što je Svetska carinska organizacija (World Customs Organization - WCO) primetila, do korupcije najverovatnije može doći kada:

- ▶ *carinski službenici imaju monopolska ovlašćenja u odnosu na klijente,*
- ▶ *carinski službenici imaju diskreciona ovlašćenja u vezi sa nabavljanjem robe i pružanjem usluga,*

- ▶ *kontrola i odgovornost postoje na niskom nivou.*

Svetska carinska organizacija dodaje i da brojni drugi činioci treba da budu uzeti u obzir kada je reč o mogućnosti da dođe do korupcije u okviru uprave. Među te činioce spadaju:

- ▶ *nivo zarade carinika,*
- ▶ *stepen u kojem kultura organizacije i norme ponašanja neguju ili aktivno obeshrabruju korumpirano ponašanje, uključujući tu i kaznenu politiku prema prestupnicima,*
- ▶ *nivo u kojem postojeće administrativne kontrole odvrćaju od korupcije,*
- ▶ *učestalost kontakta licem u lice između carinika i njihovih klijenata.*

Pored toga, mali je značaj onoga što se predviđa planovima za borbu protiv korupcije ukoliko je opasnost od otkrivanja sa kojom se korumpirani suočavaju mala.³

I druge stvari mogu doprineti razvoju korupcije:

- ▶ *Propisi su teško razumljivi i moguće ih je tumačiti na razne načine.*
- ▶ *Pri plaćanju poreza česti su kontakti između obveznika i službenika.*
- ▶ *Korupcija službenika ostaje nepoznata ili se teško otkriva, a kada se otkrije, sa korumpiranim se postupa blago ili nikako.*
- ▶ *Šire gledano, slabe su državne kontrole službenika koje vrše ove dužnosti.*

Istraživanja su pokazala da nedelotvorno i diskreciono vršenje poreskih i drugih regulatornih funkcija, kao i korupcija, uvećavaju zastupljenost sive ekonomije. Na taj način se unazađuje razvoj celokupne privrede: zemlje sa visokom zastupljenošću sive ekonomije pokazuju sklonost ka usporenijem privrednom rastu.⁴ Korupcija ujedno smanjuje državne prihode i usporava privredni rast. U isto vreme, korumpirani službenici teže da uvećaju državne rashode.

de - i shodno tome, svoje mogućnosti za zaradu. Na taj način budžetski deficit postaje još veći.⁵

Prema nalazima Saveta Ujedinjenih nacija za trgovinu i razvoj, trošak za carinske dažbine u mnogim zemljama premašuje trošak dopremanja robe do te zemlje. To nas dovodi do osnovnog problema - složenih carinskih procedura. Uvoznici i izvoznici se godinama žale da im procedure stvaraju teškoće i da na taj način rastu mogućnosti da dođe do korupcije.⁶

S druge strane, neke zemlje praktikuju dampinšku politiku i otvoreno podstiču „kofer-trgovinu“. Radeći tako, one nanose ozbiljnu štetu privredi susjednih zemalja i ohrabruju stvaranje ortakluka u korupciji između carinika i uvoznika.

Svođenje korupcije u sistemu ubiranja prihoda na manju meru je važno iz nekoliko razloga:

- ▶ *Na taj način država dobija prihode koji su joj neophodni za finansiranje javnih rashoda, obezbeđivanje osnovnih dobara za građane, održavanje sistema bezbednosti, finansiranje razvoja i održavanje infrastrukture.*
- ▶ *Tako se olakšava postizanje efikasnosti privrede, jer se otklanjaju poremećaji do kojih dolazi usled izbegavanja da se plati porez.*
- ▶ *Tako se podstiče pošteno nadmetanje (koga nema kada jedni plaćaju porez a drugi ne).*
- ▶ *Tako se podstiču privredni rast i razvoj, unapređuje klima za investicije kako domaćih tako i stranih preduzeća.*
- ▶ *Tako se umanjuje spoljni deficit i zaduženost i stabilizuje kurs nacionalne valute. Korupcija je često povezana sa visokim nivoom odliva kapitala iz zemlje.*
- ▶ *Tako se štite obični građani koji snose trošak negativnih posledica korupcije.*

PRIMERI PORESKE REFORME

Među primerima reforme koje je dala Svetska banka nalaze se Letonija i Gvatemala.⁷

Letonska antikorupcijska strategija službi za ubiranje državnih prihoda bila je deo šire nacionalne strategije. Organizaciona struktura Službe državnih prihoda te zemlje je unapređena tako što su objedinjene poreske službe, carina i službe za ubiranje socijalnih doprinosa i stvorena je snažna interna kontrola i kontrola korupcije. Ustanovljena je jedinica za nadzor, koja radi nezavisno od poreske policije sa ciljem:

- ▶ *nadzora i obrazovanja osoblja na osnovu etičkog kodeksa,*
- ▶ *ispitivanja slučajeva nezakonitog bogaćenja,*
- ▶ *sprovođenja disciplinskih postupaka,*
- ▶ *osmišljavanja smernica za menadžere koji se bave borbom protiv korupcije,*
- ▶ *preuređenja poslovnih procesa radi smanjenja mogućnosti da odluke budu donete bez nadzora,*
- ▶ *osmišljavanja podsticaja za pošteno i dobro ponašanje,*
- ▶ *kontrole izveštaja o prihodima i imovini članova parlamenta, ministara i javnih službenika.*

Implicitna je bila potreba da se obezbedi jednostavno računanje poreza i primena realnih stopa. Tokom šest meseci razvijan je Kodeks ponašanja, zasnovan na modelu Svetske carinske organizacije. Ovaj kodeks jasno objašnjava zakone i propise i povezuje ih sa svakodnevnim radom carinskog osoblja. Među smernicama se nalaze i uputstva za davanje odgovarajućeg odgovora kada neko ponudi mito službeniku.⁸

Gvatemala je odlučila da objedini poresku i carinsku službu u jednu samostalnu agenciju. Osoblje koje je radilo za ranije službe je premešteno na druge položaje. Oni koji su hteli da dobiju posao u novoj agenciji morali su da konkurišu iznova. Organizovanje zapošljavanja povereno je privatnim firmama koje

se tim poslom profesionalno bave i lokalnom univerzitetu. Pored toga, uveden je i integrisani sistem finansijskog upravljanja,⁹ a procedure su poboljšane i uprošćene. Organizovana je i kampanja informisanja javnosti kako bi se prikazao napredak agencije koji se ogleda u unapređenju carinske službe i povećanom ubiranju javnih prihoda.¹⁰

Centralni odbor carina Poljske započeo je dalekosežne reforme ubiranja prihoda, kojima se utiče na integritet osoblja i uvodi niz antikorupcijskih mera. Pojačan je oprez pri zapošljavanju novih carinika. U toku probnog perioda novi zaposleni se proveravaju svakih šest meseci kako bi se potvrdila ne samo njihova stručnost već i podložnost korupciji. Slične provere se vrše i za one koji su stalno zaposleni u službi. Uvedeno je godišnje prijavljivanje finansijskih dobara; direktor može da zatraži ove izveštaje i u bilo koje drugo doba. Unutrašnje kontrole su ojačane, a donet je i carinski etički kodeks. Pored toga, nezavisna firma sprovodi istraživanja klijenata i javnosti. Na taj način carina dobija povratne informacije o uspešnosti reforme.

Tri afričke zemlje (Gana, Tanzanija i Uganda) nalaze se među onima koje su sprovele sveobuhvatne reforme poreskih službi kako bi uvećale prihode i suzbile korupciju. One su ustanovile posebne organe za ubiranje poreza koji se nalaze van redovne strukture javnih službi. To je bio način da se plate zaposlenih u ovim institucijama podignu na viši nivo od onog koji imaju njihovi parnjaci u drugim javnim službama. Tanzanija je uvela i telefonske linije za prijavljivanje korupcije, kao i sistem za nagrađivanje onih koji dostave informaciju o utaji poreza. Međutim, posle početnih uspeha, javili su se problemi u sve tri zemlje. Prvo, nije održavana razlika u platama u odnosu na ostatak javnih službi, što je rezultiralo gubitkom „elitnog“ statusa. Drugo, nije postojala delotvorna interna strategija za uspostavljanje i održavanje zdravog etičkog okvira¹¹.

U odsustvu delotvornog upravljanja etikom, čak i uz relativno visoke zarade i dobre uslove rada zaposlenih, korupcija je nastavila da cveta u Tanzaniji i Ugandi. Povećanje zarada se pokazalo kao način da se stvori dobro plaćena, ali i dalje korumpirana poreska administracija. Korumpirani službenici koji su otkriveni i otpušteni teže tome da

pređu u privatni sektor, gde bi kao konsultanti za poreska pitanja imali mogućnost da koriste svoje veze u državnim organima i da tako nastave sa korupcijom. I pored toga, valja primetiti da su se prihodi od poreza uvećali.

Neke je iskustvo dovelo do zaključka da se prihodi od poreza mogu uvećati ako se pojačaju ovlašćenja ubirača poreza u pogledu mogućnosti da se pogađaju sa obveznicima. Taj stav je zasnovan na pretpostavci da će ubirači poreza prikupiti više za državu čak i ako više prikupe za sebe. Ova teza se teško može braniti: Čime bi se vlada mogla opravdati ako ohrabruje korumpirane službenike da na ovaj način žive na račun građana? Kakvu bi poruku time vlada poslala ostatku javnog sektora?¹²

PROGRAM ZA REFORMU

Antikorupcijski programi mogu da sadrže sledeće mere:

- ▶ **Uprošćavanje poreskih i carinskih propisa.** *Ovi zakoni i kodeksi su često veoma složeni i teško ih je razumeti; njima se službenicima daju diskreciona ovlašćenja. Radi svođenja korupcije na manju meru, pravila treba da budu jednostavna i jasna, uz nekoliko izuzetaka, i poznata svima. Treba svesti na najmanju meru zahteve za informacijama i dokumentima. Službe za ubiranje prihoda mogu da definišu svoje potrebe za informacijama i dokumentima tako da administrativni zahtevi budu što manji. Klijente i opštu javnost treba informisati o novim objavama i važnim najavama. Ukoliko su carinski i poreski sistem u očima javnosti pravični, građani će imati manje povoda da sumnjaju na korupciju.*
- ▶ **Standardizovanje procedura i tumačenja.** *Ubiranje javnih prihoda je transparentnije kada postoje priručnici za te postupke i obrasci u elektronskom obliku. Na taj način se smanjuju i mogućnosti da službenici donose odluke bez nadzora i jača njihova odgovornost. Standardizovane procedure treba da ograniče broj kontakata „jedan na jedan“ između službenika i klijenata i da smanje broj potrebnih obrazaca i odobrenja („postupci u jednom koraku“¹³). Tumačenja poreskih propisa moraju da budu dos-*

ledna. Od uvoznika i poreskih obveznika se može očekivati da prijave svoje obaveze samo u okruženju u kojem je tumačenje propisa dosledno, a postupak standardizovan i u kojem se svaka transakcija tretira na jednak način kao i prethodna.

- ▶ **Profesionalni standardi.** Treba zapošljavati visokoobučene rukovodioce umesto političkih nameštenika. I drugo osoblje treba zapošljavati i unapređivati na osnovu vrednosti, plaćati ga da ima dovoljno za život i pružiti mu redovnu obuku. Pored toga, treba podeliti zaduženja po funkcijama i ustanoviti mehanizam za pritužbe. Treba racionalisati proceduru za zapošljavanje, nagraditi izuzetan učinak i sprovesti disciplinske mere prema službenicima koji prekrše carinske propise.
- ▶ **Kontrole.** Poreske i carinske službe treba da podležu redovnim unutrašnjim i spoljašnjim kontrolama. Kako bi se ove kontrole načinile delotvornima, treba ustanoviti standarde za procenu rezultata (u odnosu na ciljeve ubiranja prihoda i način vršenja službe), kao i kodekse ponašanja. Za kršenje obaveza iz ovih kodeksa treba propisati delotvorne sankcije. Kod manjih prekršaja to bi mogle da budu interne disciplinske mere, dok bi se kod ozbiljnijih slučajeva prevare ili korupcije tražila pomoć kriminalističke policije. Posebne nadzorne jedinice mogu da budu dobra podrška unutrašnjim kontrolama.
- ▶ **Kompjuterizacija.** Možda više nego bilo koja druga promena, uvođenje kompjuterske obrade carinskih dokumenata omogućava primenu standardizovane procedure koja ostavlja malo prostora za diskreciono odlučivanje službenika. Takav sistem može takođe da pruži korisne podatke o transakcijama koje izlaze iz prethodno podešenih rokova za obradu ili o službenicima koji preduzimaju radnje koje odstupaju od redovnog postupka (npr. fizička inspekcija velikog broja tovara).
- ▶ **Ispitivanja klijenata i konsultovanje sa korisnicima.** Ispitivanja klijenata su korisno sredstvo za utvrđivanje problema i praćenje tekućih dejstava reforme. Najzad, treba održavati redovne konsultacije sa grupama iz privatnog sektora,

građanskog društva, sa medijima i drugim državnim organima.¹⁴

Lista za samoprocenu Svetske carinske organizacije¹⁵ pokriva pitanja na koja je ukazano u Deklaraciji te organizacije iz Aruše (1993), o kojoj se govori u daljem tekstu. Među pitanjima na koje administracija treba da odgovori se nalaze i sledeća:

- ▶ Da li zaposleni koji zauzimaju položaje na kojima mogu biti izloženi korupciji od strane pojedinaца ili firmi ostaju duže vreme na tim radnim mestima?
- ▶ Da li se od osoblja očekuje da se u redovnim intervalima premešta ili rotira?
- ▶ Da li su rotacija i premeštaji svima jasan uslov vršenja službe?
- ▶ Da li su ustanovljeni mehanizmi za nadzor nad razmeštanjem osoblja u redovnim intervalima? Da li je ovaj postupak lišen pristrasnosti i favorizovanja?
- ▶ Da li radno okruženje podstiče stvaranje neprimerenih odnosa između osoblja i klijenata? Ukoliko je tako, koji mehanizmi postoje radi obezbeđivanja prikladne kontrole, odgovornosti i nadzora osoblja koje u takvom okruženju radi?
- ▶ Da li postoje mehanizmi koji na mestima interakcije sa javnošću sprečavaju da se unapred zna koji će službenik biti na određenom radnom mestu u određeno vreme?
- ▶ Da li postoji nespojivost funkcija u oblastima koje su posebno osetljive na korupciju? Na primer, da li je moguće da isti službenik pokreće, proverava i odobrava plaćanje?

INSPEKCIJE PRE ISKRCAVANJA

Do ove vrste inspekcije dolazi kada se angažuje posebna kompanija radi kontrole robe u nekom tovaru pre njegovog prevoženja ili uvoza. U osnovi, izvoznik podnosi deklaraciju kompaniji koja vrši „inspekciju pre iskrcavanja“, a ova proverava robu i prateće račune, nakon čega podnosi sopstveni

izveštaj carini zemlje uvoznice. Nakon uvoza robe, dva izveštaja se upoređuju sa pristiglim tovarom. Ideja koja stoji iza ove vrste kontrole je da se deluje protiv prakse prijavljivanja manje ili više robe u odnosu na stvaran broj, kao i protiv pogrešnog klasifikovanja robe.

Ovaj koncept inspekcije neki osporavaju time što tvrde da je daleko važnije boriti se protiv korupcije i neefikasnosti carinske administracije u zemljama uvoznicama. Malo je čvrstih dokaza da ove inspekcije imaju efekta u situacijama koje odlikuje korupcija u zemlji uvoznici. Dosluh između inspektora i izvoznika i dalje ostaje kao mogućnost bez obzira na to što je kompanijama koje vrše inspekciju veoma stalo da zaštite svoj ugled i poštenje. Desio se čak slučaj da je evropska kompanija koja je vršila inspekciju bila osuđena zbog toga što je podmitila ministra u vladi Pakistana kako bi dobila taj posao. Takođe, ove vrste inspekcija su skupe za naručioca, iako i izvoznici obično daju doprinos izdvajajući oko 1 procenat vrednosti robe za plaćanje ovih usluga.

Jedan od razloga neuspeha ove strategije za kontrolu robe mogao bi da bude i to što carinske vlasti često nisu u mogućnosti da kontrolišu granice sopstvene zemlje. Usled toga, carinske ispostave na granicama se sa lakoćom zaobilaze. Kako god bilo, ukoliko se kontrola ubiranja prihoda pokaže kao delotvornija, oni koji su spremni da krijumčare i izbegnu plaćanje dažbina imaju više motiva da to čine. Glavni razlog za neuspeh ove vrste inspekcije je taj što korumpirana ili neefikasna carinska služba ne upoređuje podatke iz jednog seta dokumenata sa drugim. Ovaj proces, poznat i kao **sravnjivanje dokumenata**, suštinski je za funkcionisanje „inspekcija pre iskrnavanja“. Ako se ne vrši sravnjivanje dokumenata, podriiva se osnova na kojoj počiva ovaj sistem.

Međutim, sve češće se javlja i shvatanje da u slučaju razumnog stepena pouzdanosti carinske administracije zemlje izvoznice, inspekcije pre iskrnavanja mogu da posluže kao dodatno sredstvo u borbi protiv korupcije.¹⁶

PREKOGRANIČNA SARADNJA

Korupcija može znatno da se razvije u međunarodnim razmerama ukoliko ne postoji odgovarajuća saradnja između organa država sa obe strane granice. Takva saradnja je obično predmet bilateralnih sporazuma između vlada tih zemalja. Ova oblast se često zapostavlja i potrebne su periodične provere aktuelnog obima i održivosti načina na koji postupaju pojedine zemlje.

Motreći na događaje u sopstvenoj zemlji, grupe građanskog društva iz Bugarske su osmislile i primenile mehanizme za merenje obima krijumčarenja u uvozu i izvozu. Ovaj mehanizam se naziva „statistika u ogledalu“. Poredeći službene podatke o bugarskom izvozu i uvozu sa podacima susednih zemalja, oni su izvršili analizu obima sive ekonomije i utvrdili koje se robe u Bugarskoj najčešće krijumčare.¹⁷

DEKLARACIJA SVETSKE CARINSKE ORGANIZACIJE IZ ARUŠE

Godine 1993, Savet za carinsku saradnju (sadašnji naziv: Svetska carinska organizacija - WCO) izdao je deklaraciju koja se odnosi na pitanja dobrog upravljanja i integriteta na carinama.¹⁸ Deklaracija je dobila ime po tanzanijskom gradu u kojem je održan skup. Uz deklaraciju je priloženo uputstvo za samoprocenu, u kojem se objašnjava kako treba primeniti principe iz deklaracije.¹⁹

Deklaracija iz Aruše²⁰ naglašava da je pitanje integriteta od najvećeg značaja za razvoj i održanje poverenja javnosti u carinske službe. Deklaracija prepoznaje negativne efekte koje korupcija može da ima i ustanovljava deset osnovnih principa koje carinske administracije treba da poštuju kada razvijaju programe za postizanje integriteta na državnom nivou.

1. Vođstvo i posvećenost

Glavna odgovornost za spečavanje korupcije mora da leži na rukovodiocu carine i izvršnom rukovodstvu. Mora da se naglasi potreba za višim nivoom integriteta, a posvećenost borbi protiv korupcije mora da se dugoročno održava.

2. Regulatorni okvir

Carinski zakoni, propisi, administrativna uputstva i procedure treba da budu usaglašeni i uprošćeni u najvećem mogućem obimu. Carinske formalnosti ne treba da budu preterano opterećene. Treba uvek iznova razmatrati i menjati carinske postupke kako bi se eliminisale nepotrebne formalnosti i ponavljajuće radnje. Dažbine za uvoz i izvoz robe treba da budu umerene kada god je to moguće, a izuzeci od standardnih pravila svedeni na najmanju meru.

3. Transparentnost

Carinski zakoni, propisi, procedure i administrativna uputstva treba da budu javni, lako dostupni i primenjeni na jedinstven i dosledan način. Na jasan način treba definisati osnove za primenu diskrecionih ovlašćenja. Treba ustanoviti mehanizme za žalbu i prigovor u okviru administracije kako bi se klijentima omogućilo da ospore ili traže ponovno razmatranje carinskih odluka. Treba doneti povelje o uslugama koje se pružaju klijentima i o standardima uspešnog rada i na taj način postaviti nivo usluga koje klijenti mogu očekivati od carinske službe.

4. Automatizacija

Automatizacija ili kompjuterizacija carinskih funkcija može da unapredi efikasnost i delotvornost, istovremeno otklanjajući mnoge mogućnosti za korupciju.

5. Reforma i modernizacija

Carinska administracija treba da reformiše i modernizuje svoj sistem i procedure kada primeti da se zaobilaznjem zvaničnih uslova može zadobiti neka prednost kako bi eliminisala takve mogućnosti.

6. Revizija i istrage

U prevenciji i kontroli korupcije mogu da budu od pomoći mehanizmi za nadzor i kontrolu poput programa za interno proveravanje, interne i eksterne revizije i istrage, kao i radnje koje preduzima tužilaštvo.

7. Kodeksi ponašanja

Ključni element svakog delotvornog programa integriteta su razvoj, donošenje i prihvatanje sveobuhvatnog kodeksa ponašanja, koji na nedvosmišlen način postavlja pravila o tome kakvo se ponašanje očekuje od celokupnog carinskog osoblja.

8. Upravljanje ljudskim resursima

U upravljanju ljudskim resursima, kao korisni u eliminisanju korupcije u carinskoj službi, pokazali su se sledeći postupci:

- ▶ obezbeđivanje zarada koje su dovoljne i koje mogu da obezbede carinskom osoblju održavanje pristojnog životnog standarda;
- ▶ regrutovanje i zadržavanje u službi osoblja koje poseduje i koje će verovatno održavati visoke standarde integriteta;
- ▶ obezbeđivanje da su procesi za odabir i unapređenje osoblja lišeni pristrasnosti i favorizovanja i zasnovani na principu vrednosti;
- ▶ obezbeđivanje da se odluke o razvoju karijere, rotaciji i premeštaju osoblja preduzimaju imajući u vidu potrebu uklanjanja mogućnosti da carinski službenici zauzimaju dugo vremena položaje koji mogu da izazovu sumnju u korumpiranost;
- ▶ obezbeđivanje odgovarajuće obuke i profesionalnog usavršavanja za carinske službenike, odmah nakon zapošljavanja i tokom celog službovanja, kako bi se neprestano podsticao i potvrđivao značaj održavanja visokih etičkih i profesionalnih standarda;
- ▶ primena odgovarajućeg sistema za procenu rezultata rada, kao i sistema upravljanja koji podstiče dobar rad i visok nivo ličnog i profesionalnog integriteta.

9. Moral i kultura organizacije

Veća je verovatnoća da će carinski službenici postupati pošteno ukoliko je njihov moral visok, upravljanje ljudskim resursima pravično i kada postoje razumne mogućnosti za razvoj karijere.

10. Odnosi sa privatnim sektorom

Carinska administracija treba da neguje otvorene, transparentne i produktivne odnose sa privatnim sektorom. Klijente iz privatnog sektora treba podstaći da prihvate na sebe primereni nivo odgovornosti za uočene probleme na carini, kao i za utvrđivanje i primenu praktičnih rešenja.

ULOGA PRIVATNOG SEKTORA

Jasno je da privatni sektor ima ulogu u radu na smanjenju korupcije u okviru carinske službe. U sve većem broju zemalja carinska administracija se redovno konsultuje sa uvoznicima i izvoznicima u vezi sa ovim pitanjima. Konsultacije se obavljaju u okviru stalnih odbora, sa ciljem da se utvrdi gde se nalaze problemi, kao i da se utvrdi napredak koji je učinjen u rešavanju problema.

Međunarodna privredna komora je osmislila sopstvene Carinske smernice, koje su usmerene na razvoj moderne, efikasne i delotvorne carinske administracije. Ovaj plan u 54 tačke pokriva procesuiranje tereta, potrebu da postupanje i propisi budu transparentni i jednostavni, kao i automatizaciju, klasifikaciju, sporove, sankcije i procesuiranje putnika.²¹

PORESKI INSPEKTORI I KONVENCIJA OECD-a

Poreski inspektori takođe imaju ulogu u suzbijanju podmićivanja. Potpisnice Konvencije OECD-a o suzbijanju podmićivanja stranih javnih službenika u međunarodnim poslovnim transakcijama (1997) načinile su podmićivanje stranih javnih službenika krivičnim delom. Važno je da poreski inspektori budu svesni odredaba ove konvencije i sopstvene uloge u sprovođenju Konvencije, koja je delom osmišljena i radi zaštite integriteta njihove zemlje. U tom kontekstu, OECD je objavio i Priručnik za ispitivače poreske prakse u vezi sa podmićivanjem.²²

TRANSPARENTNOST PRIHODA

Široko je rasprostranjeno viđenje da je transparentnost u ubiranju prihoda jedan od ključnih elemenata za postizanje dobrog upravljanja. OECD i Međunarodni monetarni fond imaju kodekse koji su relevantni za postizanje ovog cilja.

NAJBOLJE METODE OECD-a ZA BUDŽETSKU TRANSPARENTNOST

[Napomena: korišćen je zvaničan prevod dokumenta koji je sačinio OECD, i koji je podeljen učesnicima konferencije o transparentnosti budžeta u Beogradu, 3-4 jul 2004. - prim. prev.]

Budžet je vladin ključni strateški dokument. On treba da bude sveobuhvatan, da obuhvata sve vladine prihode i izdatke, tako da se mogu proceniti nužni ustupci između različitih strateških opcija.

„Najbolje metode“ OECD-a za budžetsku transparentnost uključuju visok nivo javne odgovornosti i transparentnosti. Svi dokumenti o kojima se u daljem tekstu govori treba da budu objavljeni odmah po donošenju:

- ▶ *Vladin nacrt budžeta treba da se podnese Skupštini dovoljno unapred da se Skupštini omogući da ga valjano razmotri. Skupština treba da odobri budžet pre početka fiskalne godine. Budžet, ili dokumenti u vezi s njim, treba da sadrže detaljan komentar o svakom programu prikupljanja prihoda i potrošnje. Podaci o nefinansijskoj realizaciji, uključujući postavljene ciljeve realizacije, treba da budu prezentirani za programe potrošnje gde god je to praktično.*
- ▶ *Budžet treba da sadrži srednjoročnu perspektivu koja ilustruje kako će se prihodi i potrošnja razvijati. Slično tome, tekući predlog budžeta treba uskladiti sa predviđanjima koja su sadržana u ranijim fiskalnim izveštajima za isti period; sva značajna odstupanja treba da budu objašnjena.*
- ▶ *Potrebno je dati komparativne informacije o stvarnom prihodu i potrošnji u toku prethodne godine i ažurirana predviđanja za tekuću godinu za svaki program. Potrebno je prikazati slične komparativne informacije za sve podatke nefinansijske realizacije.*
- ▶ *Ako su prihodi i izdaci odobreni po stalnom zakonodavstvu, iznose takvih prihoda i izdataka ipak treba prikazati u budžetu radi informisanosti, zajedno sa drugim prihodima i izdacima.*

- ▶ *Ekonomске pretpostavke na kojima se zasniva izveštaj treba da budu objavljene. Budžet treba da sadrži raspravu o poreskim izdacima. Oba dokumenta treba da budu data u skladu sa Najboljim metodama OECD-a.*

Treba da postoji predbudžetski izveštaj koji služi da podstakne raspravu o budžetskim iznosima i o njihovom međusobnom uticaju na privredu. Kao takav, on takođe služi da se formulišu odgovarajuća očekivanja za sam budžet. Ovaj izveštaj treba objaviti najkasnije mesec dana pre podnošenja predloga budžeta.

U predbudžetskom izveštaju treba eksplicitno navesti ciljeve vladine dugoročne ekonomske i fiskalne politike i namere vladine ekonomske i fiskalne politike za naredni budžet i za najmanje dve naredne fiskalne godine. U njemu treba jasno istaći ukupni nivo prihoda, potrošnju, deficit odnosno viškove, i dug.

Izveštaj na kraju godine predstavlja ključni dokument o odgovornosti vlade. Nezavisna kontrolna institucija treba da izvrši reviziju ovog dokumenta i on treba da bude objavljen u roku od šest meseci od završetka fiskalne godine.

Izveštaj na kraju godine pokazuje koliko je poštovan nivo prihoda i potrošnje koji je odobrila Skupština u budžetu. Svaku izmenu u odnosu na prvobitni budžet do koje dođe u toku godine treba zasebno prikazati. Izveštaj treba da sadrži sveobuhvatnu raspravu o vladinim finansijskim sredstvima i finansijskim obavezama, nefinansijskim sredstvima, obavezama za penzije zaposlenih i nepredviđenim obavezama.

Predizborni izveštaj služi da jasno prikaže opšte stanje vladinih finansija neposredno pre izbora. To doprinosi boljoj informisanosti izbornog tela i služi za podsticanje javne rasprave. Mogućnost izrade ovog izveštaja može da zavisi od ustavnih odredaba i izborne prakse. Optimalno bi bilo da se ovaj izveštaj objavi najkasnije dve nedelje pre izbora i on treba da sadrži iste informacije kao i polugodišnji izveštaj. Posebno treba paziti da se osigura integritet takvog izveštaja, u skladu sa Najboljim metodama OECD-a.

Dugoročni izveštaj ocenjuje dugoročnu održivost tekuće vladine politike. On treba da se objavljuje najmanje svakih pet godina, ili kad se vrše veće promene u važnijim programima za ubiranje prihoda ili javnu potrošnju. Izveštaj treba da oceni budžetske implikacije demografskih promena, kao što je starenje stanovništva, i drugih događaja koji mogu nastupiti tokom dugoročnog perioda (10-40 godina). Sve ključne pretpostavke na kojima se zasnivaju projekcije sadržane u izveštaju treba eksplicitno navesti. U ovom izveštaju treba prikazati niz mogućih scenarija.

Takođe se traži objavljivanje posebnih vrsta podataka:

- ▶ *Ekonomске pretpostavke: Odstupanja od predviđanja kod najvažnijih ekonomskih pretpostavki na kojima je vlada zasnovala budžet predstavljaju njen glavni fiskalni rizik.*
- ▶ *Poreski izdaci: Poreski izdaci su procenjeni troškovi za poreske prihode zbog preferencijalnog tretmana pojedinih aktivnosti. Procenu troškova za ključne poreske izdatke treba objaviti kao dopunsku informaciju u budžetu. U meri u kojoj je to praktično, potrebno je uključiti raspravu o poreskim izdacima za posebne oblasti u opštu raspravu o izdacima radi informisanja o budžetskim opcijama.*
- ▶ *Finansijske obaveze i finansijska sredstva: Sve finansijske obaveze i finansijska sredstva treba obelodaniti u budžetu, polugodišnjem izveštaju i u izveštaju na kraju godine.*
- ▶ *Nefinansijska sredstva: Treba obelodaniti nefinansijska sredstva, uključujući nepokretnu imovinu i opremu.*
- ▶ *Obaveze za penzije zaposlenih: Obaveze za penzije zaposlenih treba obelodaniti u budžetu, u polugodišnjem izveštaju i u izveštaju na kraju godine.*
- ▶ *Nepredviđene obaveze: Nepredviđene obaveze su obaveze čiji uticaj na budžet zavisi od budućih događaja koji mogu da se dogode ili ne. Česti primeri za ove obaveze su vladine garancije za zajmove, vladini programi osiguranja i*

pravni zahtevi protiv vlade. Sve značajne nepredviđene obaveze treba obelodaniti u budžetu, polugodišnjem izveštaju i u godišnjim finansijskim izveštajima.

Odeljak „Integritet, kontrola i odgovornost“ iz dokumenta OECD-a:

- ▶ *Uz sve izveštaje treba dati kratak prikaz relevantnih računovodstvenih metoda. Treba koristiti iste računovodstvene metode za sve fiskalne izveštaje.*
- ▶ *Treba u potpunosti obelodaniti svaku promenu politike vođenja računa. Informacije iz prethodnog perioda pokrivenog izveštajem treba korigovati koliko god je to praktično moguće, kako bi se mogla izvršiti poređenja između izveštajnih perioda.*
- ▶ *Potrebno je ustanoviti dinamičan sistem internih finansijskih kontrola, uključujući internu reviziju, da bi se osigurao integritet informacija koje se u izveštajima navode. Svaki izveštaj treba da sadrži izjavu o odgovornosti ministra finansija i višeg službenika zaduženog za izradu izveštaja. Ministar potvrđuje da su u izveštaj uključene sve vladine odluke koje imaju fiskalni uticaj. Viši službenik potvrđuje da je Ministarstvo finansija pri izradi izveštaja rasuđivalo na najprofesionalniji način.*
- ▶ *Nezavisna institucija za finansijski nadzor treba da izvrši reviziju godišnjeg izveštaja u skladu sa opšteprihvaćenim postupcima finansijske revizije. Skupština treba da pažljivo prouči revizorski izveštaj koji ta nezavisna institucija pripremi.*
- ▶ *Skupština treba da ima priliku i resurse da ispita fiskalne izveštaje kad god nađe za shodno.*

KODEKS DOBRIH POSTUPAKA MEĐUNARODNOG MONETARNOG FONDA ZA FISKALNU TRANSPARENTNOST

MMF je Kodeks dobrih postupaka za fiskalnu transparentnost revidirao 2001. godine. Mada su osnovni principi ostali isti kao što su bili u izvorniku, u no-

voj verziji se dodatno naglašava obezbeđenje kvaliteta fiskalnih podataka.²³

MMF je mišljenja da fiskalna transparentnost može da predstavlja najveći doprinos ostvarivanju dobre vladavine. Ona treba da dovede do javne debate zasnovane na boljim informacijama o stvaranju fiskalne politike i njenim rezultatima, da načini vladu odgovornijom za sprovođenje fiskalne politike i da na taj način ojača verodostojnost i javno razumevanje makroekonomske politike i načinjenih izbora.

U globalizovanom okruženju, fiskalna transparentnost je od izuzetnog značaja za postizanje makroekonomske stabilnosti i delotvornog privrednog rasta. Međutim, to je samo jedan od aspekata dobrog fiskalnog upravljanja. Pažnju treba posvetiti takođe povećanju efikasnosti vladinih aktivnosti i postavljanju javnih finansija na zdrave osnove.

Zemlje članice MMF-a se podstiču da primene Kodeks dobrih postupaka za fiskalnu transparentnost (niže naveden), koji je proizašao iz saznanja MMF-a o postupcima fiskalnog upravljanja u zemljama članicama.

Prema kodeksu, treba da bude jasna podela uloga i zaduženja u okviru vlade; informacije o vladinim aktivnostima treba pružiti javnosti; priprema i izvršenje budžeta, kao i budžetski izveštaji, treba da budu otvoreni; fiskalne informacije treba da dostignu široko prihvaćene standarde kvaliteta podataka i da podležu nezavisnim mehanizmima za obezbeđenje integriteta. Izdat je i priručnik koji treba da pomogne pri implementaciji kodeksa.

Revidirani Kodeks dobrih postupaka za fiskalnu transparentnost MMF-a propisuje sledeće:

I. Jasna podela uloga i zaduženja

1.1 Vladin sektor treba da bude odvojen od ostatka javnog sektora i od ostatka privrede. Treba da postoji jasna podela političkih i upravljačkih uloga u okviru javnog sektora i te uloge treba da budu obznanjene u javnosti.

1.1.1 Treba jasno odrediti strukturu i funkcije vlade.

1.1.2 Treba dobro odrediti zaduženja različitih nivoa u okviru vlade, kao i podelu zaduženja i odgovornosti između izvršne, zakonodavne i sudske grane vlasti.

1.1.3 Treba ustanoviti jasne mehanizme za koordinaciju i upravljanje budžetskim i vanbudžetskim aktivnostima²⁴.

1.1.4 Odnosi između vladinih i „nevladinih“ organizacija javnog sektora (tj. Centralne banke, javnih finansijskih institucija i nefinansijskih javnih preduzeća) treba da budu jasno uređeni.

1.1.5 Mešanje vlade u privatni sektor (npr. kroz regulisanje i vlasništvo nad akcijskim kapitalom) treba da se vrši otvoreno i javno i na osnovu jasnih pravila i procedura koje se primenjuju bez diskriminacije.

1.2 Treba da postoji jasan zakonski i administrativni okvir fiskalnog upravljanja.

1.2.1 Svako preuzimanje obaveze na račun javnih fondova i svaki javni rashod moraju biti vršeni na osnovu sveobuhvatnog zakona o budžetu i otvoreno dostupnih administrativnih pravila.

1.2.2 Porezi, carine i druge dažbine treba da imaju izričitu zakonsku osnovu. Poreski zakoni i propisi treba da budu lako dostupni i razumljivi, a kada postoji mogućnost diskrecionog odlučivanja u njihovoj primeni, ono se mora vršiti na osnovu jasnih kriterijuma.

1.2.3 Standardi za etičko ponašanje javnih službenika treba da budu jasni i treba ih objaviti na dobar način.

II. Dostupnost informacija

2.1 Javnosti treba pružiti potpune informacije o prošlim, trenutnim i projektovanim fiskalnim aktivnostima vlade.

2.1.1 Budžetska dokumentacija, završni račun i drugi fiskalni izveštaji za javnost treba da pokriju sve budžetske i vanbudžetske aktiv-

nosti centralne vlade; treba objaviti konsolidovane fiskalne pozicije centralne vlade.

2.1.2 Treba pružiti informacije o realizaciji budžeta za prethodne dve fiskalne godine koje su uporedive sa tekućim godišnjim budžetom, kao i prognozu glavnih budžetskih agregata za dve godine koje slede.

2.1.3 Kao deo budžetske dokumentacije treba objaviti i opis vrste i fiskalnog značaja nepredviđenih obaveza i poreskih troškova centralne vlade, kao i kvazifiskalnih aktivnosti.

2.1.4 Centralna vlada treba da objavi potpune informacije o nivou i sastavu svojih dugova i finansijskih sredstava.

2.1.5 Kada vlast na subdržavnom nivou ima značajne nadležnosti, onda treba objavljivati kombinovane i konsolidovane fiskalne pozicije tih nivoa vlasti i centralne vlasti.

2.2 Treba obavezati vlast da na vreme objavljuje fiskalne informacije.

2.2.1 Objavljivanje fiskalnih informacija treba da bude zakonska obaveza vlade.

2.2.2 Treba unapred najaviti raspored objavljivanja fiskalnih informacija.

III. Otvorena priprema i izvršenje budžeta; otvoreno izveštavanje o budžetu

3.1 U budžetskoj dokumentaciji treba specificovati ciljeve fiskalne politike, makroekonomski okvir, zasnovanost budžeta na politici i najveće fiskalne rizike koji se mogu utvrditi.

3.1.1 Stanovište o ciljevima fiskalne politike i analiza fiskalne održivosti treba da čine okvir za godišnji budžet.

3.1.2 Treba jasno specificovati svako usvojeno fiskalno pravilo (npr. zahtev da budžet bude uravnotežen ili ograničenja za zaduživanje subdržavnih nivoa vlasti).

- 3.1.3 Godišnji budžet treba pripremiti i prikazati u okviru sveobuhvatnog i doslednog kvantitativnog makroekonomskog okvira; treba dati osnovne pretpostavke na kojima budžet počiva.
- 3.1.4 Treba na jasan način opisati novu politiku koja se uvodi godišnjim budžetom.
- 3.1.5 Treba utvrditi i kada je moguće kvantifikovati glavne fiskalne rizike, uključujući tu moguća odstupanja kod ekonomskih pretpostavki i neizvesnu cenu određenih preuzetih obaveza (npr. finansijsko restrukturiranje).
- 3.2 Budžetske informacije treba prikazati na način koji olakšava analizu utvrđene politike i podstiče odgovornost.
- 3.2.1 Budžetske podatke treba u izveštajima prikazivati u bruto iznosima, i to prihode, rashode i finansiranje; rashode treba klasifikovati po ekonomskim, funkcionalnim i administrativnim kategorijama. Podatke o vanbudžetskim aktivnostima treba prikazivati u izveštaju na isti način.
- 3.2.2 Treba dati i izjavu o ciljevima koji se žele postići najvećim budžetskim programima (npr. poboljšanje socijalnih pokazatelja koji su od značaja za program).
- 3.2.3 Ukupni bilans centralne vlade treba da bude standardni sumarni pokazatelj vladinih fiskalnih pozicija. Ovaj bilans treba dopuniti kada je to prikladno i drugim pokazateljima koji se odnose na centralnu vlast (npr. radni bilans, strukturalni bilans, primarni bilans).
- 3.2.4 Kada organizacije javnog sektora koje ne pripadaju vladi preduzimaju značajne kvazifiskalne aktivnosti, i o tim aktivnostima treba podneti izveštaj u obliku bilansa.
- 3.3 Treba na jasan način specificovati proceduru izvršenja i praćenja odobrenih rashoda i ubiranja prihoda.
- 3.3.1 Treba da postoji sveobuhvatni, integrisani računovodstveni sistem. Ovaj sistem treba da pruži pouzdanu osnovu za procenu zaostalih dugova.
- 3.3.2 Propisi o nabavkama i zapošljavanju treba da budu standardizovani i dostupni svim zainteresovanim stranama.
- 3.3.3 Izvršenje budžeta treba podvrgnuti internoj reviziji; procedura revizije treba da bude otvorena za pregled i razmatranje.
- 3.3.4 Državna poreska administracija treba da bude zakonski zaštićena od političkih usmeravanja i treba da redovno izveštava javnost o svojim aktivnostima.
- 3.4 Treba da postoji redovno izveštavanje zakonodavnog tela i javnosti o fiskalnim pitanjima.
- 3.4.1 Zakonodavnom telu treba prikazati polugodišnji izveštaj o dešavanjima u vezi sa budžetom. Još češće (najmanje jednom u tri meseca) treba objavljivati izveštaje slične sadržine.
- 3.4.2 Zakonodavnom telu treba prikazati završni račun najkasnije godinu dana od isteka fiskalne godine.
- 3.4.3 Na godišnjem nivou, zakonodavnom telu treba prikazati postignute rezultate koji su u vezi sa najvećim budžetskim programima.
- IV. Garancije integriteta**
- 4.1 Kvalitet fiskalnih podataka treba da bude u skladu sa prihvaćenim standardima kvaliteta podataka.
- 4.1.1 Budžetski podaci treba da odražavaju skorajše trendove prihoda i rashoda, makroekonomska kretanja koja stoje iza njih i pravilno određene obaveze na osnovu usvojene politike.
- 4.1.2 U godišnjem budžetu i završnom računu treba navesti računovodstvenu osnovu (npr. gotovinsko ili obračunsko računovod-

stvo) i standarde koji su korišćeni u prikupljanju i prikazivanju budžetskih podataka.

4.1.3 Treba obezbediti posebne garancije za kvalitet fiskalnih podataka. Naročito je potrebno da se navede da li su podaci u fiskalnim izveštajima dosledni unutar samih izveštaja i da li su srađeni sa podacima od značaja koji potiču iz drugih izvora.

4.2 Fiskalne informacije treba podvrgnuti nezavisnom nadzoru.

4.2.1 Državni organ zadužen za reviziju, odnosno njegov ekvivalent, koji je nezavisan od izvršne vlasti, treba da zakonodavnom telu i javnosti podnosi pravovremene izveštaje o finansijskom integritetu vladinih računa.

4.2.2 Treba pozvati nezavisne stručnjake da pregledaju fiskalne prognoze, makroekonomske prognoze na kojima su ove prve zasnovane, kao i sve pretpostavke koje stoje iza njih.

4.2.3 Državni organ za statistiku treba da bude institucionalno nezavisan kako bi mogao da proveriti kvalitet fiskalnih podataka.

FORUM O FINANSIJSKOJ STABILNOSTI I 12 KLJUČNIH STANDARDNA ZA ZDRAVE FINANSIJSKE SISTEME

Dvanaest standarda je osmislio Forum za finansijsku stabilnost (Financial Stability Forum - FSF). Ovi standardi predstavljaju osnovu zdravog finansijskog sistema i zaslužuju da imaju prvenstvo u primeni, pri čemu treba voditi računa o uslovima u pojedinim zemljama.²⁵

Forum za finansijsku stabilnost okuplja više predstavnike organa finansijske vlasti pojedinih država (npr. centralne banke, nadzorni organi i odeljenje trezora), međunarodne finansijske institucije, međunarodne regulatorne i nadzorne grupe, odbore stručnjaka centralnih banaka i Centralnu evropsku banku.

Ovaj forum ima središnju ulogu u multilateralnim naporima da se postigne zdrav finansijski sistem.

Forum se prvi put sastao 1999. godine da bi radio na unapređenju međunarodne finansijske stabilnosti i integriteta. Forum deluje pomoću razmene informacija, međunarodne saradnje i finansijske supervizije i nadgledanja.

Forum okuplja organe vlasti pojedinih država koji su zaduženi za finansijsku stabilnost na međunarodno značajnim finansijskim tržištima, međunarodne finansijske institucije, međunarodne regulatorne i supervizorske grupe, kao i odbore stručnjaka Svetske banke. Od samog početka Forum je prepoznao značaj razvoja i unapređenja međunarodnih standarda kako za jačanje domaćih finansijskih sistema, tako i za unapređenje međunarodne finansijske stabilnosti i integriteta.

Mada postoji razlika u prihvaćenosti pojedinih ključnih standarda na međunarodnom nivou, široko je zastupljeno stanovište da oni predstavljaju minimalan uslov za dobro postupanje.

Neki od ključnih standarda značajni su za više oblasti. Na primer, odeljak Kodeksa MMF-a o najboljim postupcima za transparentnost u monetarnoj i finansijskoj politici (IMF Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies) značajan je sa aspekta plaćanja i obračuna, ali i finansijskih propisa i supervizije. Revizorska služba Češke Republike je jedna od onih koji su radili na sprovođenju ovih standarda.²⁶

Standardi su sledeći:

Makroekonomska politika i transparentnost podataka

1. *Transparentnost monetarne i finansijske politike: Kodeks MMF-a o najboljim postupcima za transparentnost u monetarnoj i finansijskoj politici [Monetary and financial policy transparency: Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies (IMF)]²⁷*
2. *Transparentnost fiskalne politike: Kodeks dobrih postupaka za fiskalnu transparentnost (MMF) [Code of Good Practices in Fiscal Transparency (IMF)]²⁸*
3. *Slanje podataka: Posebni standardi za slanje podataka²⁹/Opšti sistem za slanje podataka*

ka³⁰(MMF) [*Special Data Dissemination Standard /General Data Dissemination System(IMF)*]

Infrastruktura institucija i tržišta

4. *Nesolventnost (standard priprema Svetska banka)*
5. *Korporativno upravljanje: Principi korporativnog upravljanja (OECD) [Principles of Corporate Governance (OECD)]³¹*
6. *Računovodstvo: Međunarodni računovodstveni standardi (International Accounting Standards) (IAS) (IASB)³²*
7. *Revizija: Međunarodni standardi za reviziju (International Standards on Auditing) (ISA) (IFAC)³³*
8. *Plaćanje i obračun: Suštinski principi značajnih sistema za plaćanje (Core Principles for Systemically Important Payment Systems) (CPSS)³⁴ i Preporuke za sistem obračuna hartija od vrednosti (Recommendations for Securities Settlement Systems) (CPSS/IOS-CO)³⁵*
9. *Integritet tržišta: Četrdeset preporuka Grupe za finansijsku akciju (The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force) (FATF)³⁶ i Osam posebnih preporuka protiv finansiranja terorista (Eight Special Recommendations Against Terrorist Financing) (FATF)³⁷*

Finansijsko regulisanje i supervizija

10. *Bankarska supervizija: Suštinski principi za delotvornu bankarsku superviziju (Core Principles for Effective Banking Supervision) (BCBS)³⁸*
11. *Propisi o hartijama od vrednosti: Ciljevi i principi propisa o hartijama od vrednosti (Objectives and Principles of Securities Regulation) (IOSCO)³⁹*
12. *Supervizija osiguranja: Suštinski principi osiguranja (Insurance Core Principles) (IAIS)⁴⁰*

ULOGA GRAĐANSKOG DRUŠTVA

I pored najvećeg truda parlamenta, finansijskih i revizorskih institucija, a ponekad i izvršne grane vlasti, prevođenje preporuka za dobru reviziju u delotvor-

nu politiku i promenu ponašanja pokazalo se kao veoma težak posao. Saradnja sa organizacijama građanskog društva može da predstavlja mogućnost da se ova situacija promeni. U ovom kontekstu sprovodi se Međunarodni budžetski projekat, koji okuplja grupe građanskog društva iz mnogih krajeva sveta, uključujući tu i brojne zemlje u tranziciji.⁴¹ Međunarodni budžetski projekat pomaže nevladinim organizacijama i istraživačima u njihovim težnjama da analiziraju budžetsku politiku i da unaprede budžetske procese i institucije. Projekat se posebno bavi pružanjem pomoći kod primenjenih istraživanja koja se koriste u tekućim raspravama o politici, kao i kod istraživanja posledica budžetske politike na siromašne. Na projektu se ostvaruje saradnja prvenstveno sa istraživačima i nevladinim organizacijama iz zemalja u razvoju i novih demokratskih država. Pored toga, postoji i projekat „Otvoreni budžet“ koji je razvijen u Sankt Petersburgu.⁴²

Aktivnosti su usredsređene na zakonodavnu fazu budžetskog procesa, mada su grupe aktivne kada je to moguće i u pisanju nacrtu zakona i praćenju njegovog sprovođenja. Do sada su grupe građanskog društva manje bile uključene u fazu revizije budžetskog procesa, mada postoji nekoliko naznaka da se i ovde situacija menja. Saradnja sa organizacijama građanskog društva daje nove mogućnosti za unapređenje revizije i nadzora od strane javnosti.

Jedan od mogućih razloga zbog kojih nalazi revizije ne nailaze na širi odjek u javnosti može da bude to što ljudi nisu svesni uloge koje institucije za kontrolu javnih finansija imaju u njihovoj zemlji i koji je potencijalni uticaj ovih pitanja na njihove živote.

Kako bi se građanstvo zainteresovalo da vlast načini odgovornom, neophodno je demistifikovati ulogu ovih institucija i podići nivo znanja o pitanjima budžeta i revizije.

Institucija koja sprovodi reviziju može i sama da obavi ovaj zadatak tako što će sprovesti kampanju za javnost, ili tako što će raditi zajedno sa građanskim društvom i medijima. Budžetske grupe imaju iskustvo u pretvaranju složenih materijala u pravovremene, pristupačne dokumente, kao i u tome da osmisle i sprovedu obuku za nestručni deo javnosti, kao što je, na primer, učinjeno u Hrvatskoj, gde

je Institut za javne financije izdao „Porezni (poreski - prim. prev.) vodič za građane“ i „Proračunski (budžetski - prim. prev) vodič za građane“.⁴³

Građansko društvo može da pomogne na više načina:

- ▶ *Grupe građanskog društva mogu da pomognu u podizanju nivoa znanja građana o funkcijama institucija za kontrolu finansija, kao i o pitanjima finansijskog upravljanja i nadzora.*
- ▶ *Grupe građanskog društva i mediji mogu da pokrenu pitanja za koja smatraju, na osnovu svog bliskog kontakta sa građanima, da bi organi za kontrolu finansija trebalo da ih istraže.*
- ▶ *Grupe građanskog društva i mediji mogu da sprovedu početna ispitivanja grešaka u finansijskom upravljanju ili da bliže ispituju pitanja koja proističu iz revizorskih izveštaja.*
- ▶ *Grupe građanskog društva mogu da pomognu u praćenju vladinih aktivnosti na osnovu izveštaja revizije i rasprava u parlamentu. Uz pažnju medija, i na ovaj način se može izvršiti pritisak na izvršnu granu vlasti da preduzme mere za poboljšanje situacije.*
- ▶ *Građansko društvo može neposredno da pomogne u radu institucija za kontrolu finansija tako što će beležiti rashode, pomagati pri lokalnoj reviziji i meriti ostvarenje pojedinih programa.*

Rast broja budžetskih grupa može da označi važan pomak u praksi javnih finansija. U većini zemalja,

vođenje javnog budžeta su političari smatrali svojom ekskluzivnom zonom. Tek nedavno je u nekim zemljama počelo da se smatra poželjnim da budžetski procesi budu otvoreni za uticaj nevladinog sektora. Za mnoge zemlje u razvoju i zemlje u tranziciji, niz negativnih mitova i dalje predstavlja prepreku nezavisnom radu građanskog društva, zakonodavnog tela i medija u oblasti budžeta. Među verovanjima koja navode na pogrešan trag nalaze se sledeća:

- ▶ *Budžet se mora formulirati u tajnosti, jer se u suprotnom mogu poremetiti finansijska tržišta.*
- ▶ *Upliv nevladinog sektora može da uništi integritet budžeta.*
- ▶ *Članovi zakonodavnih tela i građansko društvo imaju veći interes da rade za sredinu iz koje dolaze nego u interesu cele zemlje.*
- ▶ *Vlada je nadležna da napravi budžet sama, u zatvorenom procesu, a zakonodavno telo da takav budžet odobri.*

Tajnost budžeta može da ohrabri spekulacije na tržištu, a veća transparentnost može zapravo da olakša prilagođavanje tržišta poznatom političkom izboru. Nadalje, upotrebljive, pristupačne i pravovremene informacije o budžetu olakšavaju domaćem i inostranom privatnom sektoru planiranje i investiranje.

Rad grupa za transparentnost budžeta može postati jedan od najinovativnijih i najkorisnijih zadataka koje građansko društvo u potrazi za dobrom vladavinom obavlja.

FUSNOTE

- 1 Priručnik za upravljanje javnim rashodima, Svetska banka (Public Expenditure Management Handbook, The World Bank) (1998): <http://www1.worldbank.org/publicsector/pem/handbook/pem98.pdf>; Praktične mere za unapređenje integriteta u carinskoj administraciji (J. Crotty, Practical Measures to Promote Integrity in Customs Administrations): http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/crotty.html; Antikorupcijska strategija administracije za ubiranje prihoda, Svetska banka (LINK A. Das-Gupta, An Anticorruption Strategy for Revenue Administration, World Bank PREMnote October 33, 1999): <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/documents/PREMnote33.pdf>; „Kontrolisanje fiskalne korupcije“, Međunarodni monetarni fond, (Sheetal K. Chand & Karl O. Moene, „Controlling Fiscal Corruption“, International Monetary Fund, August 1997); Svetska banka: „Elektronska vlada: reforma carine na Filipinima“ (World Bank, „E-Government: Philippine Customs Reform“), Reforma upravljanja i reforma javnog sektora (Governance & Public Sector Reform). Carine: razvoj integrisane strategije za borbu protiv korupcije (J. Gill, Customs: Developing an Integrated Anticorruption Strategy), iz „Unapređenje vladavine i kontrolisanje korupcije“ [D. Kaufmann, M. G. de Asis, P. Dininio (2001), Improving Governance and Controlling Corruption]: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/improving.htm>; Svetska banka: pomažanje državama da reformišu ekonomsku i sektorsku politiku (World Bank: Helping countries reform economic and sector policies): <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor05.htm>; veb-sajt OECD-a o poreskim pitanjima: http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37427_1_1_1_1_37427,00.html
- 2 Vito Tanci, Korupcija širom sveta: uzroci, posledice, obim i lekovi (Vito Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures): <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tanzi.htm>
- 3 World Customs Organization: <http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>. Svetska carinska organizacija ima strategiju i program za izgradnju integriteta carinskih organizacija. Model kodeksa ponašanja za carinske službenike pokriva: ličnu odgovornost; poštovanje zakonu; odnose sa javnošću; primanje poklona, nagrada, besplatnih usluga i popusta; izbegavanje sukoba interesa; političke aktivnosti; ponašanje po pitanju novca; poverljivost i korišćenje službenih informacija; korišćenje službene imovine i usluga; kupovinu vladine imovine od strane osoblja; radno okruženje.
- 4 Korupcija, javne finansije i nezvanična ekonomija (Simon Johnson, Daniel Kaufmann & Pablo Zoido-Lobaton, Corruption, Public Finances, and the unofficial Economy, World Bank Working Paper. 2169).
- 5 Vito Tanci, 1997: Korupcija u javnim finansijama, prezentovano na Osmoj međunarodnoj antikorupcijskoj konferenciji u Limi, Peru (Tanzi, Vito (1997) Corruption in the Public Finances): http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/vtanzi.html
- 6 Zemlje članice G8 teže da olakšaju međunarodnu trgovinu, smanje troškove poslovnih ljudi i vlada i unaprede privredni rast. Radi tih ciljeva, carinska grupa G8 teži da svede uslove u pogledu carinskih podataka na minimum koji je u skladu sa delotvornim vršenjem dužnosti koje carina ima, da standardizuje uslove u pogledu podataka koji se traže i da standardizuje format za izveštavanje o tim podacima. Videti Inicijativu G7 o standardizaciji carina i uprošćavanju jezičkih opisa (G7 Initiative on Customs Standardization and Simplification Plain Language Description) (Principi carinskih podataka iz Kjota) (KYOTO Customs Data Principles): http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/DataModelG7Initiative.html
- 7 Opis reformi u Maroku se može naći u: „Najbolji primeri reforme na carini - lekcije iz Maroka“ (Best Practices in Customs Reform - Lessons from Morocco PREM notes No. 67 April 2002): <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/documents/PREMnote67.pdf>;
- 8 Kodeks ponašanja u carinskoj službi Letonije: <http://www.vid.gov.lv/eng/user/show.asp?ID=208&CId=30>
- 9 Videti: Antikorupcijski priručnik (naslov prevoda na srpski jezik u izdanju Transparentnost - Srbija, 2003 - prim. prev.), 23. poglavlje, „Dobro upravljanje finansijama“ (Transparency International Source Book 2000, Chapter 23 - Good Financial Management): <http://www.transparency.org/sourcebook/23.html>
- 10 Videti: World Bank PREM note 33 (videti gore): <http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/documents/PREMnote33.pdf>;
- 11 Pregled upravljanja integritetom osoblja u organima za ubiranje prihoda - Gana, Tanzanija i Uganda (Michael Waller, Review of Integrity Management of Staff in the Ghana, Tanzania and Uganda Revenue Authorities TI-CIR, London): http://www.transparency.org/working_papers/mwaller/integrity_management_review.html#summary
- 12 Borba protiv fiskalne korupcije: lekcije tanzanijskih organa za ubiranje prihoda u javnoj administraciji i razvoju [Fjeldstad, Odd-Helge (2003) Fighting fiscal corruption: Lessons from the Tanzania Revenue Authority in Public Administration and Development 23/2, p.165-175]; i: Fiskalna korupcija: greh ili vrlina [Fjeldstad, Odd-Helge & Bertil Tungodden (2003) Fiscal corruption: A vice or a virtue?, World Development, vol. 31 no. 8 pp. 1473-1475]
- 13 U slučaju reforme na carini, to može biti proces u jednom koraku. Kada carinski službenik dobije carinsku deklaraciju, celokupan dalji postupak sa dokumentacijom može da završi carinska administracija bez potrebe za ličnim kontaktom sa klijentom.
- 14 Prema: „Praktične mere za unapređenje integriteta carinske administracije“ (Practical Measures to Promote Integrity in Customs Administrations) (videti gore): http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/crotty.html; i prema odgovorima na često postavljana pitanja Utštajn centra za antikorupcijske resurse (Utstein Anti-Corruption Resource Centre FAQ): <http://u4.no/document/faqs1.cfm>
- 15 World Customs Organization: <http://www.wcoomd.org/ie/En/en.html>
- 16 Izbegavanje dažbina i korupcija na carini: da li inspekcija pre iskrcavanja pomaže? (José Anson, Olivier Cadot and Marcelo Olarreaga, Tariff Evasion and Customs Corruption: Does PreShipment Inspection Help?) http://www.econ.worldbank.org/files/30442_wps3156.PDF; i: Posvećenost reformi javnih službi: rezultati inspekcija pre iskrcavanja u raznim institucionalnim režimima (Noel John-

- son, Committing to Civil Service Reform: The Performance of Pre-Shipment Inspection under Different Institutional Regimes) http://www.econ.worldbank.org/files/1714_wps2594.PDF
- 17 Korupcija i krijumčarenje: Monitoring i prevencija: http://www.csd.bg/news/law/CorTREP_E.html
- 18 Deklaracija iz Aruše o Burundiju iz 1996. i Deklaracija iz Aruše o pravima domorodačkog stanovništva iz 1999.
- 19 World Customs Organization: <http://www.wcoomd.org/ie/en/en.html>
- 20 Celokupan tekst se može naći na: www.wcoomd.org/ie/en/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/Revised%20Arush%20E-Print%20version.PDF
- 21 Smernice za carine Međunarodne trgovinske komore: http://www.iccwbo.org/home/statements_rules/statements/2003/customs_guidelines.asp
- 22 Drugi krug evaluacije: trening-seminar za eksperte evaluatore GRECO: Informacije i radni dokumenti: <http://www.greco.coe.int/evaluations/seminar/DocsE.htm>. Takođe dostupno i na ruskom jeziku.
- 23 IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm#code>
- 24 Vanbudžetski računi su uobičajeni u mnogim zemljama. Neki od njih su legitimni i uspostavljeni su za posebne svrhe (penzije, fond za puteve itd.). Drugi su pak osmišljeni kako bi se smanjile političke i administrativne kontrole koje su verovatnije kada se trošenje ostvaruje kroz budžet. U nekim zemljama se strana pomoć i dobit od prodaje prirodnih resursa takođe usmeravaju preko posebnih računa, koji imaju sklonost ka tome da budu manje transparentni i manje kontrolisani od novca koji se usmerava kroz budžet. To često ima za posledicu da se sredstva koriste za nelegitimne potrebe i završavaju u džepovima zvaničnika. Vito Tanzi: Korupcija širom sveta: uzroci, posledice, obim i lekovi (Vito Tanzi, Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures): <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/tanzi.htm>
- 25 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/key_standards_for_sound_financial_system.html
- 26 Deseta međunarodna antikorupcijska konferencija: <http://www.10iacc.org/content.phtml?documents=102&art=177>
- 27 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_9.html
- 28 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_10.html
- 29 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_12.html
- 30 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_11.html
- 31 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_17.html
- 32 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_18.html
- 33 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_19.html
- 34 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_7.html
- 35 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_24.html
- 36 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_30.html
- 37 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_28.html
- 38 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_4.html
- 39 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_52.html
- 40 Financial Stability Forum: http://www.fsforum.org/compendium/compendium_of_standards_2_72.html
- 41 „Kakvu ulogu mogu da imaju građansko društvo i parlament u jačanju funkcije eksterne revizije?“ (Warren Krafchik, What Role Can Civil Society and Parliament Play in Strengthening the External Auditing Function?): <http://www.internationalbudget.org/auditorgeneral.htm>
- 42 Open Budget Project: <http://www.pskov.org.ru/budget/>
- 43 The International Budget Project: <http://www.internationalbudget.org/groups/croatia.htm>

