

Fiskalinis skaidrumas ir atskaitomybė viešojo valdymo metodologijoje

Alvydas Raipa,
Eglė Backūnaitė

*Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-3000 Kaunas*

Straipsnyje analizuojamos finansinio skaidrumo ir atskaitomybės sąvokos, jų tarpusavio ryšiai, atliekama struktūros analizė. Remiantis finansinio skaidrumo ir atskaitomybės sistemos elementais ir tikslais, pateikiami atskaitomybės ir skaidrumo trūkumai ir privalumai pagal objektus. Straipsnyje taip pat yra analizuojami hipotetiniai ryšiai tarp skaidrumo bei veiksmingumo – jie sąlygoja skirtumus tarp įvykio ir proceso skaidrumo – ir analizuojami jų ryšiai su atskaitomybe bei finansinės atskaitomybės poreikio didėjimas. Straipsnyje pateikiamas Tarptautinio valiutos fondo (TVF) parengtas fiskalinio skaidrumo geros praktikos kodeksas, kuris nustato minimalaus fiskalinio skaidrumo standartą ir priemones. Analizuojama fiskalinio skaidrumo ir atskaitomybės įtaka valstybės valdymui, identifikuojami privalumai ir trūkumai.

Pagrindinės sąvokos: fiskalinis skaidrumas, finansinė atskaitomybė, fiskalinio skaidrumo ir atskaitomybės sistema, fiskalinio skaidrumo standartas.

Keywords: fiscal transparency, fiscal accountability, the system of fiscal transparency and accountability, the standard of fiscal transparency.

Valdymas plačiąja prasme yra suprantamas kaip vertybių, politikų ir institucijų, kurios visuomenėje organizuoja kolektyvinį sprendimų priėmimą, bei veiklos, susijusios su politikos, ekonomikos, sociokultūriniais bei aplinkos klausimais ir atsirandančios per valstybės, pilietinės visuomenės ir privataus sektoriaus sąveiką, sistema [1].

Valstybės valdymas, pilietinė visuomenė ir privatus sektorius gali sukurti „tinkamą aplinką“, kurioje egzistuoti pagal pagrindinius principus veikianti valdymo sistema. Gero valdymo pagrindiniai principai apima pagarbą žmogaus teisėms, politinį atvirumą, dalyvavimą, toleranciją, administracinius gebėjimus, veiksmingumą. Geras valdymas skatina veiksmingos partnerystės atsiradimą. Tokia partnerystė užtikrina politinių, socialinių ir ekonominių prioritetų, kurie remiasi bendru sutarimu visuomenėje, siekimą.

Taigi geras valstybės valdymas yra daugiaplanis. A. Shah nurodė keturis gero valstybės valdymo aspektus:

- piliečių dalyvavimas, kai yra laisva ir stabili politinė aplinka;
- valdžios veiksmingumo, sąžiningumo ir principingumo laipsnis;
- valdžios galimybės užtikrinti socialinę pažangą ir teisingą lygybę;

- vyriausybės sugebėjimas valdyti ekonomiką ir užtikrinti, kad ištekliai būtų naudojami veiksmingai, subalansuotai ir taip didinamas šalies ekonomikos konkurencingumas [2].

Sprendimus priimančios institucijos turi suteikti informaciją piliečiams, skatinti dalyvavimą sprendimų priėmimo procese ir suteikti galimybę siekti nelygybės kompensavimo ir šalinimo. Išskiriami trys „prieinamumo principai“, reiškiantys pagrindines skaidrumo, lygybės ir atskaitomybės sprendimų priėmimo procese normas, kurios sudaro aplinkos valdymo pagrindą. Šie trys principai yra „gero valdymo“ pagrindinės ypatybės.

Skaidrumas, t. y. politikos tikslų, formulavimo ir įgyvendinimo aiškumas, yra pagrindinis gero valdymo elementas. Skaidrumas susijęs su atviru informacijos apie valdžios politinę ir ekonominę veiką ir sprendimus teikimu. Atskaitomybė apima valstybinę atsakomybę už sprendimus ir veiksmus žmonėms ir renkamoms institucijoms.

Skaidrumas ir atskaitomybė yra tarpusavyje susiję. Skaidrumas leidžia piliečiams matyti valdžios struktūrą ir funkcijas, politinius tikslus ir finansinius planus bei praėjusių periodų sąskaitas. Skaidrumo siekimo pagrindinis tikslas yra pri-

versti valdžios institucijų darbuotojus būti atsakingus už priimamus sprendimus ir atliekamus veiksmus. Atskaitomybės principas rodo, kad institucija yra didelės aplinkos, socialinės ir ekonominės sistemos dalis. Atskaitomybė yra pareiga atsiskaityti už atsakomybės suteikimą.

Valstybės finansai – tai vienas iš pagrindinių būdų, kaip, gerai valdant valstybę, galima daryti įtaką valstybės piliečių gyvenimo kokybės pokyčiams. Praktiškai tai priklauso nuo vyriausybės veiklos veiksmingumo, valstybės finansų būklės ir fiskalinės politikos skaidrumo.

Šio straipsnio tikslas yra išanalizuoti *fiskalinio skaidrumo* sąvoką, atlikti struktūros analizę, nustatyti kriterijus, pagal kuriuos būtų galima matuoti fiskalinio skaidrumo laipsnį. Straipsnyje taip pat yra analizuojami hipotetiniai ryšiai tarp skaidrumo ir veiksmingumo (jie sąlygoja skirtumus tarp įvykio ir proceso skaidrumo) analizuojami jų ryšiai su atskaitomybe bei finansinės atskaitomybės poreikio didėjimas.

Viešųjų finansų skaidrumas ir finansinė atskaitomybė

Sąvoka *atskaitomybė* yra plati. Valstybinės institucijos turi ne tik atsiskaityti piliečiams, bet ir vadovautis vidinėmis gairėmis, grindžiamomis etiniais standartais ir suformuotais įgūdžiais. Be to, ir valstybės tarnautojai, ir valstybinės institucijos turi paklusti teisei – bendriesiems įstatymams, reglamentuojantiems viešosios politikos administravimą, ir konkretnesniems įstatymams, apibrėžiantiems konkrečias programas. Kitas *atskaitomybės* sąvokos aspektas yra jautrumas, t. y. valdžia privalo reaguoti į visuomenės poreikius ir keliamus reikalavimus. Taigi atskaitomybę sudaro 3 elementai:

- skaidrumas, kuris reiškia organizacijos pareigą atsiskaityti ją prižiūrinčiai institucijai;
- jautrumas, kuris reiškia reagavimą į aplinką;
- paklusnumas, kuris reiškia pareigą laikytis standartų, taisyklių ir nurodymų, kuriuos nustato įstatymai.

Nėra vienos bendrai priimtąs *skaidrumo* sąvokos. Kai kurie teoretikai remiasi įstatymų priėmimo, reguliavimo ir kitų viešųjų priemonių, darančių įtaką verslui, viešumu ir informacijos viešu teikimu, kiti remiasi valdžios atvirumu visuomenei arba sėkmingu politikos kūrėjų ir visuomenės bendravimo intensyvumu. Diskusijos pagrindas – tam tikri skirtumai. Iš dalies *skaidrumo* sąvokos reikšmė ir matai yra pagrindiniai ir

neiginčytini. Tai apima pagrindinius visuomenės informavimo apie politiką matus, kurie yra visuotinai pripažinti. Platesnis požiūris į skaidrumą yra susijęs su sėkmingu bendravimu politikos klausimais, kai reikšmingos yra valstybinės institucijos, vertybės, preferencijos.

Skaidrumo sąvokos apibrėžimai [3, p. 744]:

- *Politikos mokslų žodynas (Brewer's Politics)*: „valdžios atvirumas visuomenei“ (*in Florini, 1999*).
- *Business Consultancy*: „aiškios, tikslios, formalios, lengvai pastebimos ir plačiai pripažįstamos praktikos egzistavimas“ (*Price Waterhouse Coopers, 2001*).
- *OECD viešojo valdymo komitetas*: „Sąvoka „skaidrumas“ reiškia skirtingus dalykus skirtingoms (valdymo) grupėms. Sąvoka kinta nuo paprasto viešo valdymo sprendimų paskelbimo iki valdymo veiksmų laisvės ir korupcijos kontrolės, geresnės teisinės sistemos organizacijos per kodifikavimą ir centro registravimą, viešųjų konsultacijų panaudojimą ir valdymo poveikio analizę bei aktyvų dalyvavimą sprendimų priėmime“ (*OECD 2002*).
- *Tarptautinis valiutos fondas*: „...valdžios struktūros ir funkcijų, fiskalinės politikos tikslų, viešojo sektoriaus sąskaitų ir finansinių planų viešumas“ (*IMF, 1998*).
- *Monetarinės politikos specialistai*: „politikos kūrėjų ir visuomenės bendravimo intensyvumas siekiant padidinti kreditingumą“ (*Friedman, 2002*); „politikos kūrėjų ir visuomenės bendravimo intensyvumas“ (*King, 2000*).

Nors labai dažnai *skaidrumas* tampa geresnio valdymo argumentu, tačiau šis žodis susijęs su retoriniu neaiškumu ir teigiama asociacija. *Skaidrumo* sinonimai yra *aiškumas, suprantamumas, detalumas, tikslumas, vertingumas*. T. Vishwanath ir D. Kaufmann teigia, kad skaidrumas turi apimti tokias savybes: prieinumą, išsamumą, tinkamumą, kokybiškumą ir patikimumą [3; p. 744]. Skaidrumas yra priešingybė privatumui ir konfidencialumui. Sąvoka *fiskalinis* apima viešųjų biudžetų pajamų ir išlaidų mikrodimensijas ir makrodimensijas.

Fiskalinis skaidrumas yra suprantamas kaip tam tikras ekonominio valdymo sutvarkymas, kurio tikslas yra viešojo sektoriaus geresnis funkcionavimas ir geresnės ekonominės aplinkos privačiam sektoriui kūrimas. Fiskalinio skaidrumo

siekimas yra daugiau politikų noras, kuris yra skatinamas ir tarptautinių organizacijų: Tarptautinio valiutos fondo, Ekonominės kooperacijos ir vystymosi organizacijos, Europos Sąjungos. Fiskalinio skaidrumo siekimas gali turėti tam tikrą pagrindą, bet jis taip pat gali būti tik madingas burtažodis.

G. Kopits ir J. Craig *skaidrumą* apibūdina kaip valdžios struktūros ir funkcijų, fiskalinės politikos tikslų, viešojo sektoriaus sąskaitų ir projektų atvirumą piliečiams [3, p. 726]. Tai reiškia realų priėjimą prie patikimos, visapusiškos, laiku pateikiamos, suprantamos ir tarptautiniu mastu palyginamos informacijos apie valdžios veiklą viešajame sektoriuje ir už jo ribų, kad rinkėjai, finansų specialistai, atkreipdami dėmesį į dabartinę ir būsimą ekonominę ir socialinę reikšmę, galėtų tiksliai įvertinti valstybės finansinę padėtį, realias valdžios veiklos išlaidas ir naudą.

Viena iš pagrindinių kliūčių, trukdančių gerinti valstybės finansų valdymą, yra skaidrumo stoka, kurią sąlygoja daugelis veiksnių. Politikai valstybės finansų institucijoms gali drausti skelbti tam tikrą informaciją, be to, pačios valstybės finansų institucijos gali nenorėti šokiruoti finansų rinkos nepalankiomis ataskaitomis. Uždari valstybės finansų procesai gali mažinti lobizmo galimybes ir ministerijų konkurenciją, susijusią su išlaidomis. Tokie procesai taip pat sukuria galimybes klestėti korupcijai ir savanaudiškumui. Kai kuriose šalyse institucijos, kurios valdo valstybės finansus, yra tiesiog per silpnos arba pernelyg nepatyrusios dažnai dėl tų pačių priežasčių, kurios persekioja visą valstybės tarnybą.

Atskaitomybės ir skaidrumo objektas

Finansinės atskaitomybės ir skaidrumo poreikio atsiradimą sąlygojo penki pagrindiniai veiksniai:

- Paskutiniaisiais dvidešimto amžiaus dešimtmėčiai išgyvenamas finansinis sunkumas sąlygojo valdžios finansinio kreditingumo mažėjimą ir nepasitikėjimo valdžia didėjimą.
- Globalizacijos procesai besivystančiuose ir pereinamosios ekonomikos valstybėse ekonominės politikos kūrėjus privertė reaguoti į pokyčius. Kitų valstybių vystymasis tapo svarbus kuriant valstybės fiskalinę politiką. Informacijos asimetriškumas sąlygojo problemų kompleksškumą ir nesprenžiamumą. Svarbios informacijos trūkumas lėmė rizikos padidėjimą.
- Valdymo esmės kaita ir nuoseklus val-

džios gamybinės veiklos mažėjimas lėmė valdžios reguliavimo vaidmens sustiprėjimą.

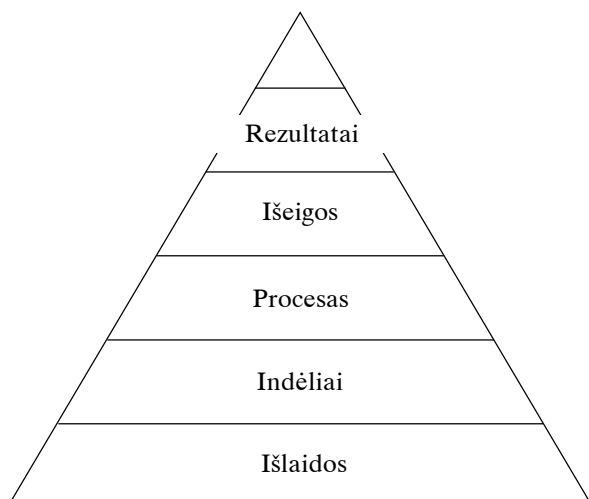
- Pasikeitė centrinės ir subnacionalinių valdžios lygių išlaidų struktūra. Nors didėja viešųjų skolų išlaidos, vis daugiau centrinės valdžios lėšų yra išleidžiama pagal sutartis, pervedant į privatų sektorių bei regionų ir vietos valdžioms. Tai prisidėjo prie paslaugų finansavimo ir tiekimo atskyrimo ir paveikė finansinės atskaitomybės struktūrą.
- Per paskutinius metus finansinės atskaitomybės sritis greitai ir reikšmingai išsiplėtė. Ji sąlygojo užduočių ir lūkesčių pokyčius bei išryškino „atsargų makroekonominį valdymą“. Finansinė atskaitomybė reiškia valdžios atsakomybę užtikrinant, kad būtų atitinkamos sistemos, garantuojančios ir tobulinančios rezultatus bei išlaikančios valstybės finansinį stabilumą, išteklių naudojimo lankstumą, mažinančios finansinį pažeidžiamumą. Be to, valdžios vykdomos programos, skirtos bendruomenei, yra įteisintų valdžios funkcijų dalis.

Daugelyje valstybių realybė yra labai nutolusi nuo lūkesčių. Nors atsiradusiose naujose respublikose (pvz., buvusiose SSRS) įstatymų įteisinta, remiantis finansiniu skaidrumu, visa finansų sistema, biudžetas, jo turinys, kai kuriose valstybėse vieša informacija apie biudžetą, valstybės sąskaitas yra gana ribota. Kai kur viešai skelbiama nedidelė dalis informacijos, o visi biudžeto dokumentai ir metinės ataskaitos nėra viešai skelbiamos. Maždaug trečdalis visos pasaulio populiacijos negauna šios informacijos [4].

Išsivysčiusių ir besivystančių valstybių patirtis rodo, kad valdžia stengiasi apeiti savo sukurtus įstatymus: pateikia biudžeto pajamų ir išlaidų apytikrius skaičiavimus, viršija kreditų ribas per susikaupusias neapmokėtas sąskaitas, perveda lėšas į depozito sąskaitas metų pabaigoje, kad išvengtų fondų praradimo, manipuliuoja įvykdymo rodikliais. Išorinio vaizdo gerinimas apima optimistinius ekonominio augimo planus. Piliečiai dažnai nežino, ką daro valdžia. Kai kuriose valstybėse stengiamasi tai minimizuoti tikrinant audito agentūrų ataskaitas arba vertinant kreditų reitingus, tačiau šios pastangos yra labai ribotos.

Paprastai į renkamas valdžios institucijas nėra perrenkami tie, kurių pažadais ir galiomis elektoratas netiki, todėl opozicijai, pažadėjusiai pasiekti atitinkamą kreditingumo lygį, atsiranda di-

delė galimybė gauti daugumą vietų piliečiams atstovaujančiose institucijose. Valdžia yra atsakinga už programose paskelbtų pažadų įvykdymą. Kartais atsiranda skirtumų tarp finansų įvykdymo, viso įvykdymo arba finansinės atsakomybės ir atsakomybės už įvykdymą. Finansinė atskaitomybė reiškia viešųjų fondų surinkimą ir išleidimą pagal įstatymus (kartu ir biudžeto įstatymus) bei taisykles. Atskaitomybės ir skaidrumo elementai pristatomi 1 paveiksle:



1 pav. Atskaitomybės ir skaidrumo objektai

Tradicinėje viešojo valdymo sistemoje atskaitomybės objektai buvo indėliai, tačiau dabar dėmesys yra kreipiamas į rezultatus. Sunku išskirti išigos – viešųjų institucijų darbo rezultatus, ir rezultatus – jų poveikį bendruomenėms.

Viešos atskaitomybės sistemos centre yra informacijos, pasiekiamos piliečiams, kiekis ir kokybė. Informacija apie tikrąją viešųjų gėrybių ir paslaugų kainą yra būtina, kad būtų pasiektas optimalus resursų paskirstymas ir veiksmingas organizacijų valdymas. Viešas informacijos skelbimas sudaro sąlygas piliečiams dalyvauti priimant

sprendimus. Pati informacija automatiškai nedina atskaitomybės.

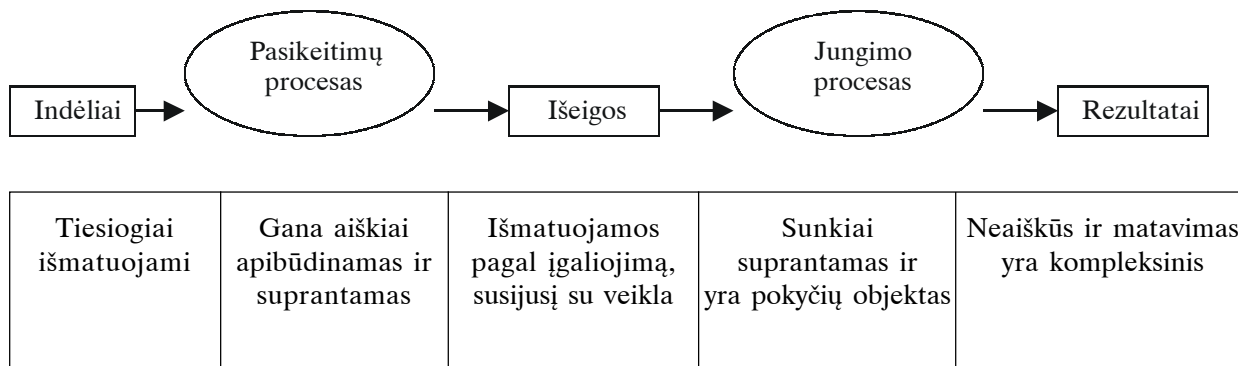
Fiskalinio skaidrumo profesiniai įpareigojimai dažnai yra labai abstraktūs, todėl nėra aišku, kas yra *skaidrumo objektas*.

Biudžeto išlaidos (2 pav.) yra analizuojamos pagal indėlius, išigos ir rezultatus, kurie pristatomi kaip įvykiai, kuriuos galima išmatuoti. Dviejų procesų, pavaizduotų elipsėse, reikšmė yra indėlių pavertimas į išigos pasikeitimų procese ir išigų pavertimas į rezultatus jungimo procese. Paprastai yra lengviau įvertinti indėlius (personalo išlaidas, įrangą, pastatus) nei išigos (paslaugas), o išigos yra lengviau įvertinti nei rezultatai (tam tikrą kokybinį aspektą visuomenėje, pavyzdžiui: švietimo, sveikatos apsaugos ir pan. lygius).

Finansinis skaidrumas biudžeto išlaidose gali būti naudojamas indėlių, išigos ir rezultatų pokyčiams stebėti. Paprastai didžiausias dėmesys yra sutelkiamas į indėlius. Politikai ir apžvalgininkai dažnai pakeičia indėlius, išigos ir rezultatus, kurie tampa nenuoseklūs ir klaidinantys. Pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės ministras pirmininkas Tony Blair pažadėjo, kad Jungtinėje Karalystėje išlaidos, skirtos sveikatos apsaugai, pakils iki ES vidurkio, nors skaičiai yra abejotini ir tokie politikos tikslai susiję su nepagrįstais indėliais-rezultatais. Galima daryti prielaidą, kad į tokią padėtį ministras pirmininkas pateko dėl žiniasklaidos, kurią sukurstė interesų grupės, spaudimo. Žiniasklaidos spaudimas gali veikti tam tikrų proceso aspektų skaidrumą ir taip pakenkti valdymui, nes spaudimas gali būti susijęs su „blogų žinių“ pranešimu – jei kiekvienas valdžios žingsnis yra viešai rodomas, nesvarbu, ar realiame laike ar laiko retrospektyvoje, tai veikia sprendimų priėmimo procesą.

Remiantis *Campos/Pradhan* modeliu, yra išskiriami 3 išlaidų valdymo tikslai arba lygiai:

- visuotinė kontrolė iki atitinkamų ribų – ji apima vidutinio laikotarpio išlaidas, fi-



2 pav. Fiskalinio skaidrumo objektas viešųjų biudžetų išlaidose

nansinę drausmę ir ryšį su įstatymais bei biudžetu;

- išteklių paskirstymas pagal strateginius prioritetus;
- efektingas ir veiksmingas programų valdymas [5].

Pirmas lygis yra tapatus finansinei atskaitomybei, o atskaitomybė už įgyvendinimą apima antrą ir trečią lygius. Įgyvendinimas gali būti vertinamas kiekviename lygyje, tarkime, pirmame lygyje įvykdymas yra vertinamas pagal nuspėjamas išteklių įplaukas ir pagal tai, ar atitinka teisinę sistemą. Antrame lygyje įvykdymas yra vertinamas pagal 3 kriterijus:

- ar politika atitinka esamą socialinę ir ekonominę realybę – tai atsiskleidžia per programų analizę;
- ar biudžeto paskirstymas atitinka politiką;
- ar realios išlaidos atitinka biudžeto paskirstymą.

Rezultatai trečiame lygyje yra matuojami pagal visuotinai pripažintus efektyvumo ir efektingumo rodiklius.

Finansinio skaidrumo ir atskaitomybės sistemos procesai

Vien tik įstatymų, nutarimų ir kodeksų priėmimo nepakanka. Jų laikymasis turi būti kontroliuojamas, pastebimi nukrypimai, imamasi atitinkamų taisymo ir prevencijos veiksmų. Stebėseną gali būti vidinė, vykdoma pačios institucijos, ir išorinė, atliekama priežiūros (kontrolės) institucijų.

Finansinės atskaitomybės pagrindiniai dokumentai yra valdžios biudžetai, periodiškai skelbiama viešųjų finansų informacija, kasmetinės

ataskaitos bei tiriamojo pobūdžio ir bendrosios ataskaitos, paruoštos nepriklausomų organizacijų. Kasmetiniai biudžetai yra teisinis viešųjų išlaidų pagrindas, todėl visas biudžeto procesas tampa tiesiogiai susijęs su finansiniu valdymu, finansine atsakomybe ir kontrole įvairiuose procesų lygiuose.

Atskaitomybės lygis priklauso nuo to:

- kiek svarbi yra kontroliuojančios institucijos gaunama informacija apie fondų panaudojimą;
- kaip ši institucija išanalizuoja informaciją ir kokias suformuluoja su veiksmis susijusias išvadas;
- kokio tipo atsaką jie gali gauti. Atsakas gali būti prevencija (sistemos stiprinimas, nusižengusių pareigūnų baudimas) ir pataisymas (nuostolių šalinimas, sąskaitų ištaisymas).

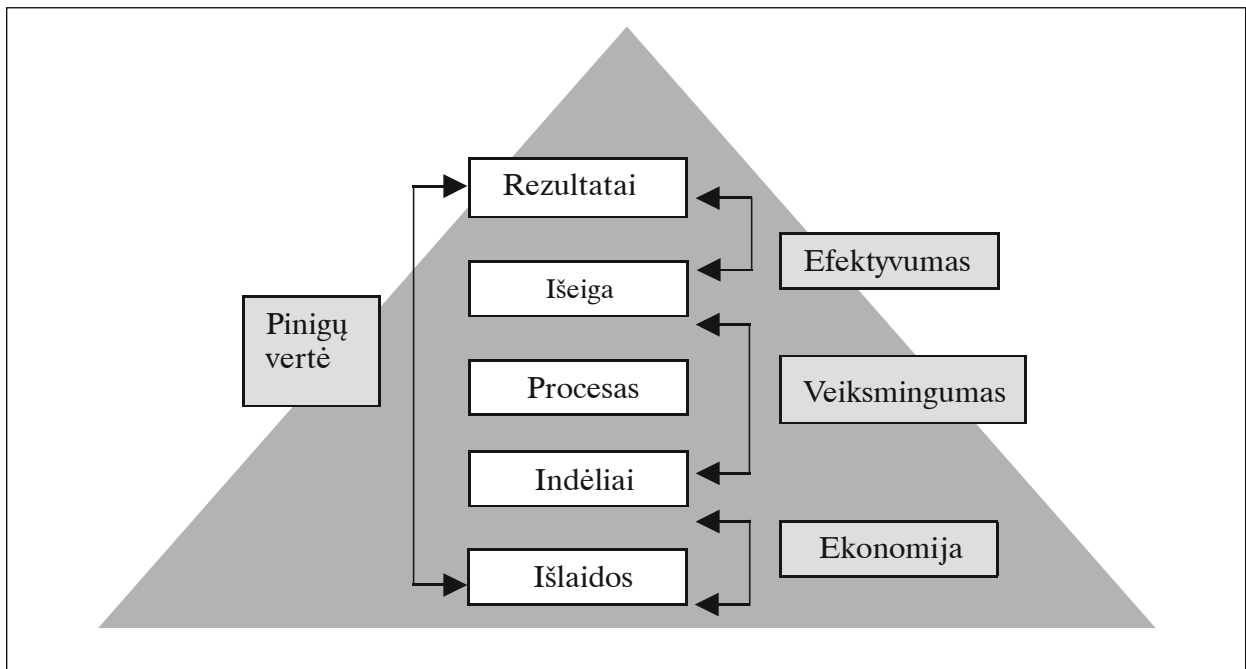
Kontrolės sistema yra svarbi, kai siekiama fiskalinių ir finansinių duomenų patikimumo bei užtikrinamas fiksavimo ir atskaitomybės procesų integralumas. Nors valdymo sistemos valstybėse labai skiriasi, tačiau vidinės kontrolės standartai yra panašūs. Vidinė kontrolė yra valdymo priemonė, naudojama garantuoti, kad bus pasiekti valdymo tikslai. Vidinė kontrolė taip pat apima administracinę kontrolę (sprendimų priėmimo valdymo procedūras) ir apskaitos kontrolę (finansinės apskaitos patikimumo valdymo procedūras). Vidinės kontrolės atsakomybė yra suteikiama individualiai kiekvienos valdžios institucijos vadovui. Tačiau centrinės valdžios institucijos gali būti atsakingos už vidinės kontrolės standartų sukūrimą.

Vidinės kontrolės sistemos tikslai yra:

- skatinti ekonomiškus, efektyvius ir efektingus veiksmus;

1 lentelė. Atskaitomybės ir skaidrumo sistemų trūkumai ir privalumai pagal objektus

	Privalumai	Trūkumai	Ši situacija yra gera ...
Indėliai	Lengvi ir prieinami. Sustiprina laikymąsi. Palengvina bendrų išlaidų kontrolę.	Neskatina veiksmingumo. Gali būti nelanksti sistema. Trumpalaikiai.	... kai yra mažas pasitikėjimas ir kintama kompetencija.
Išėiga	Skatina veiksmingumą. Būdinga atskaitomybė.	Gali iškreipti dėmesio centrą. Būdingos matavimo problemos. Išlaidos. Per didelis informacijos kiekis.	... kai yra pasitikėjimas, detali apskaita ir profesionalizmas.
Rezultatai	Skatina persikirstymą. Palaiko politikos formulavimą ir koordinavimą. Ilgalaikiai.	Būdingos matavimo problemos. Būdingos atskaitomybės problemos. Išlaidos. Per didelis informacijos kiekis.	... aukščiausio lygio ir paskirtiems politikams.



3 pav. Fiskalinės atsakomybės ir skaidrumo sistema ir tikslai

- apsaugoti išteklius nuo praradimo, iššvaistymo, piktnaudžiavimo, blogo valdymo, klaidų ir sukčiavimo;
- tvirtai laikytis įstatymų, nutarimų ir valdymo direktyvų, kad būtų sukurta ir taikoma patikima finansinė ir valdymo informacija;
- laiku paskelbti šią informaciją ataskaitose.

Kad vidinė kontrolė būtų veiksminga, ji turi būti vykdoma nuosekliai per visą periodą ir nereikalauti didelių išlaidų.

Valdymo procesų skaidrumas apima keletą aspektų ir dimensijų. Skaidrumui būtina:

- teikti visiems valdžios lygiams patikimą informaciją apie valdžios fiskalinės politikos tikslus ir prognozes;
- būtini valdžios veiksmų detalizuoti duomenys ir informacija, apimanti išsamų biudžeto dokumentų, kuriuose yra tiksliai klasifikuotos visų valdymo lygių sąskaitos ir įvertinta pusiau finansinė veikla už valdžios ribų, skelbimą;
- būtini elgesio aspektai, apimantys reglamentuotą renkamų ir skiriamų pareigūnų elgesį, teisę prašyti informacijos, viešųjų pirkimų ir įdarbinimo į valstybės tarnybą praktiką.

Auganti demokratija ir Rytų Azijos finansų krizė paskatino tarptautines finansų institucijas raginti valstybes greičiau siekti finansų skaidrumo pažangos. Tarptautinis valiutos fondas pri-

ėmė Fiskalinio skaidrumo geros praktikos kodeksą – Principų deklaraciją. Kodeksas remiasi keturiais bendrais principais:

- vaidmenų ir atsakomybės aiškumu, arba aiškiais ribomis tarp fiskalinės, pinigų ir valstybinių įmonių veiklos, t. y. tarp valstybinio ir privataus sektoriaus;
- informacijos viešumu, kuris reiškia, kad visuomenei reikia pateikti išsamią fiskalinę informaciją, kuriai priklauso ir informacija apie vyriausybės kvazifiskalinę veiklą;
- atviru biudžeto rengimu, vykdymu ir atskaitomybe – tai turi būti atliekama nustatyta tvarka, kuri užtikrintų fiskalinės informacijos pakankamumą, prieinamumą ir sąžiningumą;
- nepriklausomu sąžiningumo ir principingumo patikinimu, t. y. visuotinai priimtomis apskaitomis ir audito funkcijomis, bei nepriklausoma fiskalinės informacijos analize.

Fiskalinio skaidrumo standartai

Pagal keturis finansinio skaidrumo principus Tarptautinis valiutos fondas parengė minimalų fiskalinio skaidrumo standartą. Šis Fondas pabrėžia tai, kad yra nemažai šalių, kurioms reikės labai pasistengti, kad pasiektų šį standartą. Minimalus fiskalinio skaidrumo standartas numato

tokias priemones:

Vaidmenų ir atsakomybės aiškumas

- Valstybė (valstybės sektorius) turi būti apibrėžiama taip, kaip ji apibrėžiama nacionalinių sąskaitų sistemoje.
- Turi būti nurodyti valstybei priklausantys akcijų paketai.
- Nebiudžetinei veiklai turi būti taikoma vyriausybės priežiūra ir į ją žiūrima kaip į biudžeto proceso sudėtinę dalį.
- Turi būti nurodyta visa reikšminga kvazifiskalinė centrinio banko, valstybės institucijų ir valstybinių įmonių veikla.
- Turi būti priimtas biudžetinės sandaros įstatymas ir nustatyta administracinė sistema, kuri apimtų biudžetą kartu su nebiudžetine veikla ir kurioje būtų aiškiai nustatytos fiskalinio valdymo pareigos ir atsakomybė.
- Mokesčiai turi būti nustatomi įstatymo, o taikant mokesčių administravimo įstatymus, turi būti laikomasi procedūrinių apsaugos priemonių.

Informacijos viešumas

- Nebiudžetinė veikla turi būti matoma biudžeto ir apskaitos atskaitomybėje.
- Biudžeto dokumentuose turi būti pateikiami dviejų paskutinių metų pradiniai ir peržiūrėti biudžeto sąmatiniai skaičiai.
- Biudžeto dokumentuose turi būti ataskaitos apie pagrindinius sąlyginius valstybės išpareigojimus ir mokesčių išlaidas.
- Ne vėliau kaip per šešis mėnesius nuo metų pabaigos turi būti skelbiamos metinės ataskaitos apie centrinės vyriausybės skolos dydį ir sudėtį.
- Turi būti skelbiama informacija apie fiskalinių ataskaitų rengimo metodus.
- Fiskalinių ataskaitų tvarkaraštis turi būti skelbiamas iš anksto.

Atviras biudžeto rengimas, vykdymas ir ataskaitos

- Kartu su biudžetu turi būti pateikiama šalies ekonominė vizija, taip pat pareiškimas apie fiskalinės politikos tikslus ir prioritetus, ekonominių perspektyvų apibendrinimą ir kokybinį fiskalinės politikos tvarumo įvertinimą.
- Turi būti apibūdinta vidutinės trukmės perspektyva, į kurią įeity pagrindinės makroekonominės prielaidos, kuriomis remiantis sudarytas biudžetas.
- Kartu su biudžetu turi būti nurodyti pagrindiniai fiskaliniai pavojai (rizika).
- Biudžeto ir fiskalinių sąskaitų klasifikacija turi visuotinai apimti visų valdžios

organų veiklą. Fiksuojant sandorius, turi būti taikomas bendratis principas; jie turi būti klasifikuojami pagal ekonomines, funkcines ir administracines kategorijas.

- Turi būti aiškiai nurodyta administracinė atsakomybė už valstybės lėšų surinkimą ir naudojimą.
- Biudžeto dokumentuose turi būti pateiktas biudžeto balanso (deficito ar pertekliaus) apskaičiavimas, nurodantis, kaip jis išvedamas iš biudžete pateiktų pozicijų.
- Centrinės vyriausybės ataskaitos turi laikytis GDDS nustatyto periodiškumo ir laiko standartų.
- Galutinės centrinės vyriausybės ataskaitos turi laikytis aukštų išsamumo ir patikimumo standartų. Jos turi atitikti biudžeto asignavimus, ir per 12 mėnesių nuo fiskalinių metų pabaigos jas turi patikrinti nepriklausomas auditorius.

Nepriklausomas sąžiningumo ir principingumo patikinimas

- Audito išvados turi būti pateikiamos įstatymų leidžiamajam organui, kuriam suteikiama korekcijos teisė.
- Turi būti laikomasi tarptautinių audito praktikos standartų.
- Visuomenei turi būti prieinami naudojami darbo metodai ir prielaidos, kuriais remiantis buvo sudaromos makroekonominės prognozės.

Gerai atviro biudžeto rengimo, vykdymo ir atskaitomybės standartai turėtų apimti šias priemones:

- Fiskaliniai agregatai turėtų būti numatomi būsimiems trejiems metams, įskaitant biudžetinius metus.
- Visos fiskalinės taisyklės turi būti gerai paaiškintos.
- Biudžeto dokumentuose turi būti visų numatomų politikos pokyčių apibendrinimas ir jų tikėtinas fiskalinis poveikis.
- Biudžeto duomenys turi būti tinkami tarptautiniams palyginimams.
- Valstybės išlaidų programos tikslai turi būti nustatomi būdu, leidžiančiu lyginti rezultatus ir sąnaudas.
- Konvencinio (GFS) balanso duomenys turi būti papildyti kitais fiskaliniais rodikliais, pavyzdžiui: veiklos balansu, struktūriniu balansu ar pirminiu balansu.
- Turi būti nustatyta išsami integruota apskaitos sistema, kuri leistų patikimai įvertinti mokėjimų išskolinimus.

- Viešųjų pirkimų tvarka ir naudojimas turi būti standartizuoti ir prieinami visoms suinteresuotoms šalims.
- Turi būti rengiamos reguliarios, laiku pristatomos ataskaitos apie biudžeto ir nebiudžetinių fondų rezultatus, kurie turėtų būti lyginami su pradinėmis sąmatomis. Taip pat metų viduryje turėtų būti pateikiamas žemesniųjų valdžios lygmenų fiskalinės padėties apibendrinimas.
- Turi būti stebimi vyriausybės programų rezultatai, kurių vertinimas ir lyginimas su programos uždaviniais turi būti pristatomas įstatymus leidžiančiai institucijai.

Tarptautinis valiutos fondas rekomenduoja: jei norima užtikrinti nepriklausomą principingumo patikinimą, šalies vyriausiojo auditoriaus skyrimo ir šalinimo tvarka turi būti nepriklausoma nuo valstybės vyriausiojo vykdomosios valdžios pareigūno. Šis Fondas siūlo nustatyti procedūrą, kuri užtikrintų aiškių įstatymų leidėjų vykdomą vyriausiojo auditoriaus priežiūrą. Jie rekomenduoja užtikrinti fiskalinės statistikos principingumą ir taip garantuoti nacionalinei statistikos institucijai nepriklausomybę.

Fiskalinio skaidrumo ir atskaitomybės įtaka valstybės valdymui

Fiskalinis skaidrumas yra būtina gero ekonominio valdymo sąlyga. Laiku aiškiai pateikto biudžeto dokumento paskelbimas leidžia rinkai įvertinti valdžios tikslus ir sąlygoja valdžios disciplinuotumą. Skaidrumas padidina netolydžios politikos politinę riziką. Skaidri viešųjų finansų apskaitos politika leidžia nustatyti, ką valdžia padarė, ir palyginti biudžetines bei faktines finansines operacijas. Viešųjų pirkimų politika palengvina pagrindinių makroekonomikos tikslų siekimą ir padidina viešųjų išlaidų produktyvumą.

Didėjanti lūkesčių svarba nulemia ekonominių elgesį, ypač kai yra atviros finansų rinkos. Taip skaidrumas ir atskaitomybė tampa svarbūs ekonomikos politikoje, nes rinkos lūkesčiai paprastai yra pagrįsti dabartinių ekonominių sąlygų ir politikos vertinimo. Skaidrumas ir atskaitomybė padeda užtikrinti, kad ekonominės veiklos dalyviai turėtų pakankamai informacijos, kad galėtų daryti išvadas ir lyginti skirtingas situacijas, priimdami ekonominius sprendimus. Taip jie prisideda prie skelbiamos politikos veiksmingumo ir sumažina abejones dėl politikos tikslų.

Atskaitomybė įveda discipliną, kuri užtikrina, kad valdžia yra atsakinga visuomenei ir rin-

kos dalyviams už savo sprendimus. Atskaitomybė sumažina valdžios neapgalvotų politinių sprendimų galimybę. Skaidrumas ir atskaitomybė gali daryti įtaką viešų debatų dvejų – fiskalinės ir monetarinės – politikų tikslų ir ketinimų atsiradimui, kartu gali sustiprinti kreditingumą ir makroekonominės politikos ir pasirinkimų visuomenės supratimą, priimtų sprendimų kokybę. Kad išteklių paskirstymas ir viešoji politika būtų veiksmingi, turi būti skaidrūs fiskalinės ir monetarinės politikos tikslai ir strategijos, kuriomis jų siekiama. Skaidrumas leidžia piliečiams ir rinkos dalyviams išlaikyti valdžios institucijų atsakomybę už jų priimtus politinius sprendimus.

Skaidrumas apsaugo nuo nekompetencijos ir sudaro sąlygas būsimoms valdžioms ištaisyti klaidas.

Finansinio skaidrumo privalumai:

1. **Veiksmingumas.** Finansinis skaidrumas skatina ne tik pasiekti pagrindinius makroekonomikos politikos tikslus, bet ir padidina viešųjų išlaidų produktyvumą. Globalizacija ir kapitalo rinkų žlugimo plitimo rizika skatino siekti didesnio skaidrumo, taip pat reguliuoti kapitalo rinkas. Vykstant europinei monetarinei integracijai, fiskalinės politikos išlaidos yra iš dalies perkeliamos į kitas valstybes – taip skatinama išorinė kontrolė. Analizuojant finansinio skaidrumo veiksmingumą, svarbus kitas privalumas.

2. **Išorinis valdžios drausminimas,** nes skaidrumas leidžia rinkai vertinti ir drausminti valdžią dėl jos vykdomos politikos bei nestabilios politikos keliamos politinės rizikos. Globalizacija ir kapitalo rinkų žlugimo plitimo rizika skatina finansinį skaidrumą. Laukiamas kapitalo kainos mažėjimas, kai pagerėja kreditavimo reitingai, sąlygoja lengvesnį patekimą į kapitalo rinką. Valdžios sprendimų viešo paskelbimo laiko pasirinkimas reikalauja tam tikro įvertinimo. Specifinių savybių ir įvertinimo laiko pasirinkimo apsvaistymas kiekvienoje valdžios šakoje gali būti uždaras, kad būtų išvengta galingų ir aktyvių lobistinių grupių įtakos.

3. **Korupcijos lygio mažinimas,** nes tik „iškėlimas į dienos šviesą“ gali sumažinti korupciją. Finansinį skaidrumą skatina didėjantis tarptautinis įsisąmoninimas, kad korupcija yra pagrindinė gero valdymo ir ekonominio augimo kliūtis daugelyje valstybių.

4. **Atskaitomybės skatinimas.** Finansinis skaidrumas suteikia rinkėjams informacijos, reikalingos vertinant valdžios veiklą, – taip išlaikoma valdžios atskaitomybė periodiniuose rinkimuose.

Skaidrumo trūkumas gali lemti neigiamas politines ir ekonomines pasekmes. Politiškai

skaidrumo trūkumas gali veikti kaip demokratinę sistemą silpninantis veiksnys, tada sunkiau vertinti ir taisyti valdžios vykdomą politiką, nes yra slepiama specialių interesų grupių veikla ir sudaroma galimybė turėti naudą tiems, kurie gali prekiauti informacija. Ekonominės slaptumo išlaidos veikia išėigų visumą, naudą paskirstymą ir riziką. Didžiausios išlaidos atsiranda dėl korupcijos, kuri neigiamai veikia investicijas ir ekonominį augimą.

Argumentai, nukreipti prieš finansinį skaidrumą, arba trūkumai yra suformuluoti pagal rinkos reakciją ir interesų grupių dalyvavimą. Jie apima viešųjų finansų apsaugą nuo interesų grupių, igyvandinimo išlaidas. Kodeksai yra daugiausia pritaikyti pirmaujančioms industrinėms valstybėms, kurios atlieka tarptautinių institucijų kontrolę, todėl šiais kodeksais yra siekiama priimesti standartus besivystančioms valstybėms.

Išvados

1. Šiandieninėje globalioje ekonomikoje, kai egzistuoja liberalizuotos finansų rinkos, valdžia negali garantuoti stabilumo, nes yra nelankstūs monetarinės politikos tikslai. Reaguojant į finansinių srautų netikrumą ir neprognozuotumą, būtina nustatyti aiškius ilgo laikotarpio politikos tikslus, kurie sukurtų pasitikėjimą, tikrumą ir būtų gerai suprantamos monetarinės ir fiskalinės politikos procedūrinės taisyklės. Atvirumas užtikrina rinkų informavimą ir tikslų bei institucijų patikimumą.

2. Fiskalinis skaidrumas ir atskaitomybė yra viešojo sektoriaus finansų struktūrų ir procedūrų savybės. Jos gali būti sustiprintos per viešųjų finansų valdymo tobulinimo programas. Tokios programos komponentai valstybėse skirsis. Pirmas žingsnis yra esamo finansų valdymo išdėstymo analizė, silpnųjų, atsirandančių siekiant finansinių tikslų, identifikavimas.

3. Fiskalinis skaidrumas gali sąlygoti išankstines išlaidas, kurios reikalingos sukurti technines galimybes ir institucijas, kad įtvirtintų centralizuotą informacijos sistemą, sukurtų patikimas prognozavimo priemones, įdiegtų atitinkamą apskaitos sistemą, supaprastintų tvarkymą.

4. Viešojo sektoriaus skaidrumas yra politikos, institucijų ir informacijos pateikimo suprantama forma praktikos rezultatas. Skaidrumas yra priemonė, padedanti pasiekti gerovę, valdymo veiksmingumą, jo didinimą. Skaidrumas yra veiksmingos politinės kontrolės ir viešojo sektoriaus stebėsenos sudedamoji dalis. Fiskalinio skaidrumo priemonės apima vidutinio termino finansi-

nes strategijas, vystymosi planus, kasmetinius biudžetus, sąskaitų balanso ataskaitas, audito ataskaitas.

5. Gerai veikianti atskaitomybės sistema lemia veiksmingesnių organizacijų vystymąsi. Atskaitomybės sistema priklauso nuo to, į ką yra orientuojamasi: į rezultatus ar į pasitikėjimą tarp piliečių ir valdžios institucijų.

Literatūra

1. Robertson W. Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development, 2nd International Conference on Decentralisation Federalism: The Future of Decentralizing States? (25–27 July 2002). Manila, Philippines. Decentralisation Democratic Governance Team IDG/BDP, UNDP New York. <http://www.undp.org/governance/docsdecentral/overview-decentralisation-worldwide-paper.pdf>
2. Shah A. Balance Accountability and Responsiveness of Government. 1998. <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2021/wps2021.pdf>
3. Heald D. Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. *Public Administration*. 2003. Vol. 81. No 4.
4. Premchand A. Fiscal Transparency and Accountability: Idea and Reality in Globalization and New Challenges of Public Finance: Financial Management, Transparency and Accountability in Cooperation with the Ministry of Foreign Affairs and the Italian Court of Auditors Report of the Meeting of the Group of Experts. Rome. 28–30 November 2001; United Nations New York. 2002. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan008124.pdf>
5. Campos E., Pradhan S. Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance. The World Bank Policy Research Department, World Bank. Washington. 1996. http://econ.worldbank.org/files/906_wps1646.pdf
6. Manual on Fiscal Transparency, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund. 2001. <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/manual.pdf>
7. Transparency and Accountability in the Public Sector, Draft (24 May 2002), Project Advisory Group Meeting (30/31 May 2002). <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan007716.pdf>
8. Denhardt R. B., Grubbs J. W. Public Administration: an Action Orientation. Canada. 2003.
9. Guy P. B. Biurokratijos politika. Vilnius: Pradai, 2002.
10. Martin J. Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market. <http://www.oecd.org/dataoecd/10/58/1902695.pdf>

11. Pollitt C., Bouckaert G. Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė. Algravė, 2003.
12. Public Sector Transparency and the International Investor. OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 2003. <http://www.oecd.org/dataoecd/36/42/18546790.pdf>
13. Rama M. Public Sector Downsizing: an Introduction. 1999. <http://www.worldbank.org/html/prddr/web/journals/wber/revjan99/sector.htm>
14. Tanzi V. The Demise of the Nation State, IMF, Fiscal Affairs Department, 1998. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp98120.pdf>

Alvydas Raipa
Eglė Backūnaitė

Fiscal Transparency and Accountability in the Public Management Methodology

Summary

The growing recognition of the importance of strengthening the civic society to perform its designated role has been an important factor in shaping the debate on fiscal transparency. The series of financial crises experienced during the last decades have raised two issues about public policy making, and the need to reduce high vulnerability. Public policy making, in general, and the national fiscal system, in particular has become a unit of analysis.

Transparency enables all stakeholders in a country to see the structure and functions of the government, its policy intentions and fiscal projections, and accounts for past periods. The main purpose of opening these windows is to render those inside accountable and answerable for their decisions and actions. Accountability is the obligation to render an account for the responsibility conferred.

Fiscal transparency, reflecting a system of well organized windows on public policy making and policy implementation, is not an end in itself, but is a means contributing to effective and comprehensive accountability that aims at securing full answerability from governments and their officials. Greater fiscal transparency is seen as a means of improving economic governance arrangements in ways, which, by promoting fiscal stability, will in turn improve the functioning of the government sector and facilitate improvements in the economic environment for the private sector.

Accountability imposes discipline on national authorities by ensuring that the authorities are answerable to the general public and market participants for their decisions. Accountability thereby lessens the likelihood that national authorities will make imprudent policy decisions. More particularly, transparency and accountability should result in better-informed public debate about the design and objectives of fiscal and monetary policies and thereby strengthen the credibility and public understanding of macroeconomic policies and choices, as well as the quality of decisions taken. To facilitate the efficient allocation of resources and the effectiveness of public policies, fiscal and monetary authorities should be transparent about their policy objectives and their strategies for achieving them. Transparency helps the general public and market participants hold national authorities accountable for their policy decisions.

Fiscal transparency and accountability are crosscutting attributes of all public sector financial structures and processes. They can be enhanced through a public financial management improvement program.

This article explores the meaning of fiscal transparency, by examining its structure and evaluating criteria for assessing the degree of fiscal transparency. It explores the link between transparency and accountability, developing the distinction between event and process transparency. This paper examines financial aspects of accountability, explains the growing demand for fiscal accountability, and details the benefits and costs.

Alvydas Raipa – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, daktaras

Telefonas (+370 37) 300110

Elektroninis paštas alvydasraipa@ktu.lt

Eglė Backūnaitė – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros doktorantė

Telefonas (+370 37) 300110

Elektroninis paštas eglebac@msn.com

Straipsnis įteiktas 2004 m. gegužės mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2004 m. liepos mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.8.27202