



Kodeks fiskalne transparentnosti

Fiskalna transparentnost - prema definiciji Međunarodnog monetarnog fonda - otvorenost je Vlade prema javnosti o prošlim, sadašnjim i budućim aktivnostima države, uključujući pružanje informacija o državnoj strukturi i funkcijama. Ona stoga podrazumijeva otvorenost Vlade prema javnosti u svemu što određuje fiskalne politike i njihove ishode.¹ Pritom se misli i na mjere porezne politike i politike javnih rashoda koje država koristi kako bi utjecala na gospodarstvo. Cilj fiskalne politike trebao bi biti postizanje pune zaposlenosti, stabilnih cijena i gospodarskog rasta.

Fiskalna transparentnost ključna je za dobro upravljanje državom i za uspješan i održiv ekonomski razvoj. Ona omogućuje argumentiranije javne rasprave, veću odgovornost i vjerodostojnost onih koji oblikuju i provode fiskalne politike, povoljniji pristup države domaćim i međunarodnim tržištima kapitala, te smanjuje vjerojatnost većih i ozbiljnijih financijskih kriza.

Budući da je riječ o iznimno značajnoj temi, cilj je ovim prijevodom² upoznati javnost i podsjetiti na načela i prakse kojima bi vlade trebale javnosti pružati jasnu sliku državnih financija.

KODEKS FISKALNE TRANSPARENTNOSTI

I. JASNOĆA ULOGA I ODGOVORNOSTI

I.1. Državni sektor treba razlikovati od ostatka javnog sektora, i od ostatka gospodarstva, a politika i upravljanje čitavim javnim sektorom moraju biti jasni i javno objavljeni.³

¹ Definicija je dostupna na <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>.

² Riječ je o novoj verziji Kodeksa iz 2007. koji se pod naslovom *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* na engleskom jeziku nalazi na <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>. Hrvatski tekst Kodeksa iz 2001. dostupan je na <http://www.ijf.hr/newsletter/8.pdf>.

³ Pod pojmom države u Kodeksu se kada je god moguće podrazumijeva sektor opće države, ili ako to nije moguće sektor središnje države. Javni se sektor sastoji od sektora opće države i javnih poduzeća.

- I.1.1.** Struktura i funkcije države moraju biti jasno određene.
- I.1.2.** Fiskalne ovlasti izvršne, zakonodavne i sudske vlasti moraju biti jasno definirane.
- I.1.3.** Odgovornosti različitih razina državne vlasti⁴ te odnosi među njima, trebaju biti jasno definirani.
- I.1.4.** Odnosi između države i javnih poduzeća moraju se temeljiti na jasnim sporazumima.
- I.1.5.** Uključenost države u privatni sektor⁵ treba provoditi otvoreno i javno, na temelju jasnih pravila i procedura.

I.2. Fiskalno upravljanje treba provoditi u jasnom i otvorenom zakonodavnom, regulacijskom i administrativnom okviru.

- I.2.1.** Prikupljanje javnih sredstava, ugovaranje budućih obveza i trošenje javnih sredstava treba definirati sveobuhvatnim proračunskim, poreznim i ostalim zakonima s područja javnih financija, te regulacijskim i administrativnim procedurama.
- I.2.2.** Zakoni i ostali propisi koji reguliraju prikupljanje poreznih i neporeznih prihoda, te kriteriji kojima se regulira administrativna sloboda pri primjeni navedenih zakona i propisa, moraju biti jasni, dostupni i razumljivi. Tužbe vezane uz porezne i neporezne obveze valja razmotriti u vremenski prihvatljivom roku.
- I.2.3.** Treba omogućiti dovoljno vremena za javne rasprave o predloženim izmjenama zakona i ostalih propisa, te kada je to moguće, i o sveobuhvatnijim izmjenama fiskalne politike.⁶
- I.2.4.** Ugovoreni sporazumi između države i javnih ili privatnih subjekata, uključujući poduzeća koja koriste

⁴ Središnja država i niže razine vlasti, prim. prev.

⁵ Primjerice, regulacija privatnog sektora i udjeli u vlasništvu, prim. prev.

⁶ Primjerice o značajnijim izmjenama vezanim uz ključne državne izdatke, prim. prev.

prirodne resurse i ona kojima su dodijeljene državne koncesije, trebaju biti jasni i dostupni javnosti.

- 1.2.5. Upravljanje državnom imovinom i obvezama, uključujući dodjeljivanje prava za upotrebu ili iskorištavanje javne imovine, mora se temeljiti na jasnim zakonskim osnovama.

2. OTVORENI PRORAČUNSKI PROCES

2.1. Proces pripreme proračuna mora slijediti utvrđeni vremenski raspored, i temeljiti se na jasno definiranim ciljevima makroekonomske i fiskalne politike.

2.1.1. Proračunski kalendar kojeg se valja pridržavati mora biti precizno određen. Treba osigurati dovoljno vremena kako bi zakonodavno tijelo moglo razmotriti prijedlog proračuna.

2.1.2. Godišnji proračun treba biti realan, te ga valja pripremiti i prikazati unutar sveobuhvatnog srednjoročnog okvira makroekonomske i fiskalne politike. Treba jasno objaviti i objasniti fiskalne ciljeve i sva fiskalna pravila.

2.1.3. Potrebno je objasniti najvažnije prihodne i rashodne mjere, te njihov doprinos ciljevima politike. Također valja objaviti procjene utjecaja tih mjera na sadašnji i buduće proračune kao i njihove šire ekonomske implikacije.⁷

2.1.4. Proračunska dokumentacija treba sadržavati procjenu fiskalne održivosti. Osnovne pretpostavke o ekonomskom razvoju i gospodarskoj politici trebaju biti realne i jasno određene, a potrebno je prezentirati i analizu osjetljivosti.

2.1.5. Moraju postojati jasni mehanizmi za koordinaciju i upravljanje proračunskim i izvanproračunskim aktivnostima unutar sveukupnog okvira fiskalne politike.

2.2. Moraju postojati jasne procedure izvršenja, nadzora i izvještavanja o proračunu.

2.2.1. Računovodstveni sustav mora omogućiti pouzdanu osnovu za praćenje prihoda, ugovorenih budućih isporuka roba ili usluga, plaćanja, dospjelih, ali neplaćenih obveza, te obveza i imovine.

2.2.2. Zakonodavnom tijelu valja pravovremeno podnositi polugodišnje izvješće o kretanju proračuna. Češće, barem tromjesečno, treba javno objavljivati izvještaje o kretanju proračuna.

2.2.3. Predložene amandmane na prihode i rashode tijekom fiskalne godine treba zakonodavnom tijelu prezentirati u obliku usporedivom s originalnom prezentacijom proračuna.

2.2.4. Revidirani konačni obračun proračuna i izvješće o njegovoj reviziji, uključujući usporedbe s odobrenim proračunom, valja prikazati zakonodavnom ti-

jelu i objaviti u roku od godine dana nakon završetka fiskalne godine.

3. JAVNO DOSTUPNE INFORMACIJE

3.1. Javnost mora biti u potpunosti upoznata sa sveobuhvatnim informacijama o prošlim, sadašnjim i budućim fiskalnim aktivnostima i najvažnijim fiskalnim rizicima.

3.1.1. Proračunska dokumentacija, konačni obračun proračuna i ostali publicirani fiskalni izvještaji moraju obuhvaćati sve proračunske i izvanproračunske aktivnosti središnje države.

3.1.2. U godišnjem proračunu treba objavljivati usporedive informacije o ostvarenju glavnih proračunskih agregata za minimalno protekle dvije fiskalne godine, te projekcije i analizu osjetljivosti glavnih proračunskih agregata minimalno za dvije naredne godine.

3.1.3. Izvještaji koji opisuju fiskalnu narav i značenje poreznih izdataka, uvjetnih obveza i kvazifiskalnih aktivnosti središnje države moraju biti sastavni dio proračunske dokumentacije, zajedno s procjenom svih ostalih najvažnijih fiskalnih rizika.

3.1.4. Pri prezentaciji godišnjeg proračuna valja pojedinačno prikazati primitke od svih najvažnijih vrsta prihoda, uključujući primitke od prirodnih resursa i međunarodne pomoći.

3.1.5. Središnja država mora objavljivati potpune informacije o razini i sastavu svojeg duga i financijske imovine, glavnih obveza koje nisu uključene u dug (uključujući mirovinska prava, jamstva i druge ugovorene obveze), te prirodnih resursa koje posjeduje.

3.1.6. Proračunska dokumentacija treba sadržavati i informacije o fiskalnoj poziciji nižih razina vlasti i javnih poduzeća.

3.1.7. Vlada treba objavljivati povremene izvještaje o vlastitim dugoročnim projekcijama javnih financija.

3.2. Fiskalne se informacije valjaju predočiti u obliku koji omogućuje javnu analizu proračuna i povećava odgovornosti javnih subjekata.

3.2.1. Jasan i jednostavan opći vodič o proračunu treba distribuirati široj javnosti u vrijeme izglasavanja proračuna.

3.2.2. Fiskalne podatke valja objavljivati na bruto osnovi, razlikujući prihode, rashode i financiranje, a rashode treba razvrstati prema ekonomskoj, funkcionalnoj i administrativnoj klasifikaciji.

3.2.3. Standardni opći pokazatelji fiskalne pozicije države trebaju biti ukupni saldo opće države i bruto dug opće države, ili njihovi ekvivalenti na obračunskoj osnovi. Kada je to moguće, trebaju biti dopunjeni ostalim fiskalnim pokazateljima (npr. primarnim saldom, saldom javnog sektora i neto dugom).

⁷ Primjerice, utjecaj mjera na određene dohodovne razrede, prim. prev.

- 3.2.4. Za najvažnije proračunske programe zakonodavnom tijelu svake godine treba prezentirati rezultate u odnosu prema postavljenim ciljevima.
- 3.3.** Treba se obvezati na pravovremenu objavu fiskalnih informacija.
- 3.3.1. Pravovremena objava fiskalnih informacija treba biti zakonska obveza vlade.
- 3.3.2. Unaprijed valja objaviti kalendar fiskalnih informacija, te se njega pridržavati.
- 4. OSIGURANJE INTEGRITETA FISKALNIH PODATAKA**
- 4.1.** Fiskalni podaci moraju zadovoljavati utvrđene standarde kvalitete.
- 4.1.1. Projekcije proračuna i njihove revizije moraju odražavati najnovije trendove javnih prihoda i rashoda, zasnivati se na temeljnim makroekonomskim pretpostavkama i jasno definiranim obvezama ekonomske politike.
- 4.1.2. U godišnjem proračunu i njegovom konačnom obračunu valja naznačiti na kojoj su računovodstvenoj osnovi izrađeni.⁸ Treba slijediti općeprihvaćene računovodstvene standarde.
- 4.1.3. Podaci u proračunskim izvještajima trebaju biti međusobno konzistentni i usklađeni s ključnim podacima iz drugih izvora. Valja objasniti velike revizije povijesnih fiskalnih podataka i sve promjene u njihovoj klasifikaciji.
- 4.2.** Fiskalne aktivnosti treba podvrgnuti učinkovitoj unutarnjoj kontroli i zaštiti.
- 4.2.1. Etički standardi ponašanja javnih službenika moraju biti jasno i javno objavljeni.
- 4.2.2. Pravila koja reguliraju procedure i uvjete zapošljavanja u javnom sektoru trebaju biti dokumentirana i dostupna svima zainteresiranim.
- 4.2.3. Pravila koja reguliraju javne nabave, a koja su usklađena s međunarodnim standardima, trebaju biti javno dostupna i u praksi ih se valja pridržavati.
- 4.2.4. Kupnja i prodaja javne imovine treba se provoditi putem javnih natječaja, a najvažnije transakcije potrebno je zasebno prikazati.
- 4.2.5. Sve državne aktivnosti i financije trebaju biti podvrgnute unutarnjoj reviziji, a revizijske procedure trebaju biti dostupne provjeri.
- 4.2.6. Porezna uprava mora zakonom biti zaštićena od političkog utjecaja, osigurati prava poreznim obveznicima i redovito izvještavati javnost o vlastitim aktivnostima.
- 4.3.** Fiskalne informacije trebaju biti predmetom vanjske revizije.
- 4.3.1. Javne financije i politike treba kontrolirati nacionalno tijelo zaduženo za reviziju ili njemu slična organizacija neovisna o izvršnom tijelu.
- 4.3.2. Nacionalno tijelo za reviziju ili njemu slična organizacija mora objaviti i zakonodavnom tijelu predati sve izvještaje, uključujući svoja godišnja izvješća. Treba osigurati i mehanizme za praćenje posljedica navedenih akcija.
- 4.3.3. Treba pozivati neovisne stručnjake da ocijene fiskalne projekcije, makroekonomske projekcije na kojima se one zasnivaju, kao i sve pretpostavke koje su podloga tih projekcija.
- 4.3.4. Nacionalnom statističkom tijelu valja osigurati institucionalnu neovisnost kako bi moglo provjeravati kvalitetu fiskalnih podataka.

Prevela: Mihaela Bronić

⁸ Primjerice, gotovinskoj ili obračunskoj, prim. prev.