

NEWSLETTER



Institut za javne financije, 10000 Zagreb, Katančičeva 5, Hrvatska

p.p. 320; tel: (385 1) 48 19 363; fax: 48 19 365; e-mail: ured@ijf.hr; www.ijf.hr

Broj 8, prosinac 2001.

Kodeks fiskalne transparentnosti (*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*) odobren je na Izvršnom odboru Međunarodnog monetarnog fonda 23. ožujka 2001. godine. Ekonomisti MMF-a zaključili da je fiskalna transparentnost jedan od glavnih preduvjeta uspješnog upravljanja državom. Ona treba potaknuti kvalitetniju javnu raspravu o kreiranju i rezultatima fiskalne politike, te državu učiniti odgovornijom za primjenu te politike. Na taj se način povećava kredibilnost države, ali i razumijevanje javnosti za fiskalnu politiku. Fiskalna transparentnost od presudne je važnosti za postizanje makroekonomske stabilnosti i visokih stopa gospodarskog rasta. Radi jezgrovitosti i kvalitete ovog teksta koji stručnjaci Instituta za javne financije u cijelosti podržavaju, objavljuje se prijevod Kodeksa. Njegova engleska verzija nalazi se na Internet stranici MMF-a:

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

Kodeks fiskalne transparentnosti

I. Jasnoća uloga i odgovornosti

1.1. Državni je sektor nužno razlikovati od ostatka javnog sektora, kao i od ostatka gospodarstva, a politika i upravljanje javnim sektorom moraju biti javno obznanjeni.

1.1.1. Struktura i funkcije države moraju biti jasno specificirane.

1.1.2. Odgovornosti različitih razina države, te izvršne i zakonodavne vlasti moraju biti dobro definirane.

1.1.3. Moraju biti utvrđeni jasni mehanizmi koordinacije i upravljanja proračunskim i izvanproračunskim aktivnostima.

1.1.4. Odnosi između države i nedržavnih javnih agencija (npr. središnja banka, javne financijske institucije i nefinancijska javna poduzeća) moraju biti uređeni na jasnim osnovama.

1.1.5. Uključenost države u privatni sektor (npr. regulacijom i udjelima u vlasništvu) mora biti javno utvrđena na osnovi jasnih pravila i procedura koje se primjenjuju na nediskriminirajući način.

1.2. Fiskalno upravljanje treba se provoditi u jasnom zakonodavnom i administrativnom okviru.

1.2.1. Svako trošenje javnog novca mora biti određeno razumljivim proračunskim propisima i javno dostupnim administrativnim pravilima.

1.2.2. Porezi, carine, takse i komunalne naknade moraju imati jasnu zakonsku osnovu. Porezni zakoni i pravilnici moraju biti dostupni i razumljivi, te utemeljeni na jasnim kriterijima.

1.2.3. Etički standardi ponašanja javnih službenika moraju biti jasni i javno objavljeni.

II. Dostupnost informacija javnosti

2.1. Javnost mora biti u potpunosti upoznata s informacijama o prošlim, tekućim i budućim državnim fiskalnim aktivnostima.

2.1.1. Proračunska dokumentacija, konačni obračuni i ostali fiskalni izvještaji moraju pokrivati sve proračunske aktivnosti, uključivši i aktivnosti izvanproračunskih fondova središnje države. Te aktivnosti treba konsolidirati te objavljivati podatke o konsolidiranoj središnjoj državi.

Institut za javne financije bavi se ekonomskim istraživanjima i analizama vezanim uz razne vidove javnih financija poput proračuna, poreza, carina i sl. Tom djelatnošću usmjeren je na razne ekonomske, pravne i institucionalne teme važne za zdrav dugoročni ekonomski razvoj Republike Hrvatske. Kako bi se javnosti omogućilo da bolje razumije određena pitanja, Institut za javne financije pokrenuo je Newsletter u kojem se povremeno objavljuju stručne i nezavisne analize ekonomskih pitanja. Stavovi izraženi u člancima objavljenim u Newsletteru izražavaju mišljenja autora koja ne moraju neminovno odražavati i mišljenje Instituta kao institucije. Potpuni tekst Newslettera na hrvatskom i na engleskom jeziku nalazi se i na Internet adresi: <http://www.ijf.hr/newsletter>

2.1.2. U sklopu godišnjeg proračuna treba objavljivati usporedive informacije o ostvarenju podataka u protekle dvije fiskalne godine, kao i projekcije glavnih proračunskih agregata za buduće dvije godine.

2.1.3. Izvještaji koji opisuju bit i fiskalno značenje uvjetnih obveza središnje države (*contingent liabilities*), poreznih izdataka (*tax expenditures*) i kvazifiskalnih aktivnosti moraju biti sastavni dio proračunske dokumentacije.

2.1.4. Središnja država mora objavljivati potpune informacije o razini i sastavu svojeg duga i financijske imovine.

2.1.5. Ako je udio lokalne vlasti znatan treba objavljivati podatke o konsolidiranoj općoj državi.

2.2. Treba točno utvrditi obvezu vremenskog rasporeda objave fiskalnih informacija.

2.2.1. Objava fiskalnih informacija treba biti zakonska obveza države.

2.2.2. Unaprijed treba biti obznanjen kalendar objave fiskalnih informacija.

III. Priprema proračuna, izvršenje i izvještavanje

3.1. Dokumentacija uz proračun mora sadržavati ciljeve fiskalne politike, makroekonomski okvir, politike na kojima se zasniva proračun te glavne fiskalne rizike.

3.1.1. Očitovanje o ciljevima fiskalne politike i ocjena fiskalne održivosti moraju činiti okvir za izradu godišnjeg proračuna.

3.1.2. Svako usvojeno fiskalno pravilo (npr. uravnoteženi proračun ili ograničene mogućnosti zaduženja na lokalnoj razini) mora biti jasno navedeno.

3.1.3. Godišnji proračun treba biti pripremljen i javnosti predan u sveobuhvatnome i konzistentnom kvantitativnom makroekonomskom okviru i u njemu se trebaju navesti glavne pretpostavke na kojima se proračun zasniva.

3.1.4. Treba jasno opisati nove politike koje se uvode u godišnji proračun.

3.1.5. Treba utvrditi i ako je moguće kvantificirati glavne fiskalne rizike, varijacije ekonomskih pretpostavki te neizvjesne iznose specifičnih rashoda (npr. financijsko restrukturiranje).

3.2. Proračunske informacije treba predložiti u obliku koji omogućuje javnu analizu proračuna, što povećava odgovornost.

3.2.1. Proračunske podatke treba objaviti na bruto osnovi, razlikujući prihode, rashode i financiranje, te rashode razvrstati prema ekonomskoj, funkcionalnoj i administrativnoj klasifikaciji. Na jednak način treba objaviti podatke izvanproračunskih fondova.

3.2.2. Treba navesti glavne ciljeve proračunskih programa (npr. poboljšanje socijalnih pokazatelja).

3.2.3. Standardni pokazatelj ukupne fiskalne pozicije države treba biti saldo opće države, dopunjen ostalim fiskalnim pokazateljima opće države (npr. operativnim, strukturnim ili primarnim saldom).

3.2.4. Kada postoje znatne kvazifiskalne aktivnosti različitih nedržavnih tijela javnog sektora, treba prikazati saldo cijeloga javnog sektora.

3.3. Trebaju biti jasno određene procedure izvršavanja i kontrole odobrenih javnih rashoda, kao i ubiranja javnih prihoda.

3.3.1. Treba postojati sveobuhvatan, cjelovit računovodstveni sustav koji osigurava pouzdanu osnovu za utvrđivanje zaostalih obveza (*arrears*).

3.3.2. Pravila koja reguliraju javne nabave i zapošljavanje trebaju biti standardizirana i dostupna svim zainteresiranima.

3.3.3. Izvršenje proračuna treba biti podvrgnuto unutrašnjoj reviziji, a revizijske procedure trebaju biti dostupne kontroli.

3.3.4. Porezna uprava mora zakonom biti zaštićena od političkog utjecaja i treba redovito izvještavati javnost o svojim aktivnostima.

3.4. Treba postojati redovito fiskalno izvještavanje zakonodavnog tijela i javnosti.

3.4.1. Zakonodavnom tijelu treba sredinom godine podnijeti izvještaj o kretanju proračuna. Barem tromjesečno treba javno objavljivati proračunske izvještaje.

3.4.2. Konačni izvještaj treba podnijeti zakonodavnom tijelu u roku godine dana nakon završetka fiskalne godine.

3.4.3. Svake godine zakonodavnom tijelu treba podnijeti izvještaj u kojemu su navedeni ostvareni rezultati u odnosu prema postavljenim ciljevima glavnih proračunskih programa.

IV. Osiguranje integriteta fiskalnih podataka

4.1. Fiskalni podaci moraju zadovoljavati utvrđene standarde kvalitete.

- 4.1.1. Proračunski podaci moraju odražavati prošle trendove javnih prihoda i javnih rashoda, te se moraju zasnivati na makroekonomskim pokazateljima i jasno definiranoj ekonomskoj politici.
- 4.1.2. U godišnjem proračunu treba naznačiti na kojoj je računovodstvenoj osnovi proračun izrađen (gotovinskoj ili obračunskoj), te prema kojem su standardu podaci prikupljeni i prikazani.
- 4.1.3. Treba pružiti jamstvo o kvaliteti fiskalnih podataka. Posebno treba navesti jesu li podaci u fiskalnim izvještajima međusobno konzistentni te jesu li usklađeni s ključnim podacima iz drugih izvora.

4.2. Fiskalne informacije trebaju biti predmetom neovisne revizije.

- 4.2.1. Nacionalno tijelo za reviziju ili njemu slična organizacija koja je neovisna o izvršnoj vlasti mora davati zakonodavnom tijelu i javnosti povremene izvještaje o financijskom integritetu državnih računa.
- 4.2.2. Treba pozivati neovisne stručnjake da ocijene fiskalne projekcije, makroekonomska predviđanja na kojima se one zasnivaju, kao i sve pretpostavke koje su podloga tih projekcija.
- 4.2.3. Nacionalnom statističkom tijelu treba osigurati institucionalnu neovisnost kako bi moglo provjeravati kvalitetu fiskalnih podataka.

Prevela mr. Marina Kesner-Škreb