

**OECD-ove NAJBOLJE PRAKSE
ZA TRANSPARENTNOST PRORAČUNA**
Svibanj 2001

Izvorno objavio OECD na engleskom, pod naslovom:
OECD Best Practices for Budget Transparency, Public Management Committee
© 2000 OECD
Sva prava pridržana.

Za kvalitetu hrvatskog prijevoda i njegovu usklađenost s izvornikom odgovara Oksimoron, d.o.o.

SADRŽAJ

OECD-ove NAJBOLJE PRAKSE ZA TRANSPARENTNOST PRORAČUNA.....	1
Pozadina	3
1. Proračunska izvješća.....	3
1.1. Proračun.....	4
1.2. Predproračunsko izvješće	4
1.3. Mjesečna izvješća	4
1.4. Polugodišnje izvješće.....	4
1.5. Godišnje izvješće.....	5
1.6. Predizborno izvješće	5
1.7. Dugoročno izvješće	5
2. Davanje posebnih informacija.....	6
2.1. Gospodarske pretpostavke	6
2.2. Porezni rashodi	6
2.3. Financijske obveze i financijska imovina	6
2.4. Nefinancijska imovina.....	6
2.5. Obveze po mirovinama zaposlenika.....	6
2.6. Kontingentne obveze	7
3. Integritet, kontrola i odgovornost	7
3.1. Računovodstvene politike	7
3.2. Sustavi i odgovornost	7
3.3. Revizija	7
3.4. Javno i parlamentarno preispitivanje	7

OECD-ove NAJBOLJE PRAKSE ZA TRANSPARENTNOST PRORAČUNA

Pozadina

1. Sve više se prihvaća postojanje veze između dobrog upravljanja i boljih ekonomskih i društvenih ishoda. Transparentnost – otvorenost u svezi policy namjera, formulacije i provedbe politike – ključni je element dobrog upravljanja. Proračun je najvažniji policy dokument u vladama, gdje se policy ciljevi uravnotežuju i provode na po konkretnim uvjetima. Transparentnost proračuna je definirana kao puno razotkrivanje svih relevantnih fiskalnih informacija na pravovremen i sustavan način.
2. Zemlje članice OECD-a su na prvoj crti praksi proračunske transparentnosti. Na svojem godišnjem sastanku 1999. godine, OECD-ova Radna skupina visokih proračunskih dužnosnika zamolila je Tajništvo da izradi skup Najboljih praksi¹ u ovom području na temelju iskustava država članica.
3. Najbolje prakse imaju tri dijela. Dio I popisuje glavna proračunska izvješća koja vlade trebaju izraditi i njihov općeniti sadržaj. Dio II opisuje specifične podatke koje treba prikazati u izvješćima. To obuhvaća kako informacije o financijskim, tako i nefinancijskim performansama. Dio III ističe prakse za osiguravanje kvalitete i integriteta izvješća.
4. Najbolje prakse su dizajnirane kao referentni alat za zemlje članice i ne-članice kako bi ga koristile u svrhu povećanja stupnja proračunske transparentnosti u svojim zemljama. Najbolje prakse su organizirane u svezi specifičnih izvješća, samo u prezentacijske svrhe. Prepoznaje se da različite zemlje imaju različita uređenja izvješćivanja i možda i različita područja naglaska za transparentnost. Najbolje prakse temelje se na iskustvima različitih zemalja članica u svakom području. Treba naglasiti da se ne očekuje da Najbolje prakse predstavljaju formalni «standard» za proračunsku transparentnost.

1. Proračunska izvješća

1.1. Proračun

- Proračun je ključni policy dokument vlade. On mora biti obuhvatan, obuhvaćajući sve prihode i rashode vlade, tako da se mogu procijeniti nužni prijeboji između različitih policy opcija.
- Nacrt proračuna vlade treba biti predan Parlamentu dovoljno vremena unaprijed kako bi se omogućilo Parlamentu da ga dobro pregleda. Ni u kojem slučaju to ne smije biti manje od 3 mjeseca prije početka fiskalne godine. Parlament treba odobriti proračun prije početka fiskalne godine.
- Proračun ili s njime povezani dokumenti trebali bi uključivati detaljan komentar o svakom programu prihoda i rashoda
- Podaci o nefinancijskim performansama, uključujući i ciljeve performansi, trebaju biti prikazani u programu rashoda tamo gdje je to izvedivo.
- Proračun bi trebao uključivati srednjoročnu perspektivu, koja ilustrira kako će se prihodi i rashodi razviti tijekom barem dvije godine iza slijedeće fiskalne godine. Isto tako, tekući prijedlog proračuna treba biti usklađen s predviđanjima sadržanima u prijašnjim fiskalnim izvješćima za isto razdoblje; sve značajne devijacije treba objasniti.
- Komparativne informacije o stvarnim prihodima i rashodima tijekom protekle godine, te ažurirano predviđanje za tekuću godinu trebaju biti dani uz svaki program. Slične komparativne informacije treba pokazati za sve podatke o nefinancijskim performansama.

¹ Najbolje prakse definiraju “državu” u skladu sa Sustavom nacionalnih računa (SNA). Ta definicija obuhvaća sve nekomercijalne aktivnosti države. Specifično, aktivnosti poduzeća u državnom vlasništvu su isključena iz ove definicije. Prema se definicija SNA-e koncentrira na opću državu, odnosno konsolidirane sve razine državnog aparata, te Najbolje prakse treba shvatiti kao da se primjenjuju na nacionalnu, odnosno središnju državu.

- Ako su prihodi i rashodi autorizirani stalnim zakonodavstvom, iznosi takvih prihoda i rashoda ipak trebaju biti prikazani u proračunu za potrebe informiranja, zajedno s drugim prihodima i rashodima.
- Rashode treba prikazati u bruto iznosima. Prihodi koji su unaprijed namijenjeni i korisničke pristojbe trebaju biti jasno i odvojeno vođeni u računima. To bi trebalo učiniti bez obzira da li određeni sustavi poticaja i kontrole predviđaju zadržavanje nekih ili svih primitaka agencije koja ih prikuplja.
- Rashodi bi trebali biti klasificirani po upravnoj jedinici (npr. ministarstvu, agenciji). Također treba prikazati i dodatne informacije koje klasificiraju rashode po ekonomskim i funkcionalnim kategorijama.
- Ekonomske pretpostavke na kojima se izvješće zasniva treba raditi sukladno Najboljoj praksi 2.1 (ispod).
- Proračun bi trebao uključivati raspravu o poreznim rashodima sukladno Najboljoj praksi 2.2 (dole).
- Proračun bi trebao sadržavati obuhvatnu raspravu o državnoj financijskoj imovini i obvezama (aktivni i pasivi), nefinancijskoj imovini, obvezama po mirovinama zaposlenika i kontingentnim obvezama sukladno Najboljoj praksi 2.3 – 2-6 (dole).

1.2. Predproračunsko izvješće

- Predproračunsko izvješće služi poticanju rasprave o proračunskim agregatima i o tome kako oni interagiraju s gospodarstvom. Kao takvo, ono također služi stvaranju odgovarajućih očekivanja u pogledu samog proračuna. Treba biti objavljeno najkasnije mjesec dana prije prezentiranja prijedloga proračuna.
- Izvješće treba eksplicitno navesti dugoročne vladine ciljeve ekonomske i fiskalne politike i policy namjere vlade u pogledu ekonomske i fiskalne politike u narednom proračunu, te barem slijedeće dvije fiskalne godine. Ono treba istaknuti ukupnu razinu prihoda, rashoda, deficita ili suficita, i duga.
- Ekonomske pretpostavke na kojima se izvješće zasniva treba napraviti sukladno Najboljoj praksi 2.1 (vidi dole).

1.3. Mjesečna izvješća

- mjesečna izvješća pokazuju napredak u provedbi proračuna. Ona trebaju biti objavljena u roku od četiri tjedna od kraja svakog mjeseca.
- Trebala bi sadržavati iznose prihoda i rashoda svakog mjeseca i godine do tog datuma. Treba vršiti usporedbu s predviđenim iznosima mjesečnih prihoda i rashoda za isto razdoblje. Sve prilagodbe izvornom predviđanju tijekom godine treba prikazati odvojeno.
- Numeričke podatke treba pratiti kratak komentar. Ako postoji značajno odstupanje između stvarnih i predviđenih iznosa, treba napraviti objašnjenje.
- Rashode treba klasificirati po glavnim upravnim jedinicama (npr. ministarstvo, agencija). Također treba prikazati i dodatne informacije kojima se rashodi klasificiraju po ekonomskim i funkcionalnim kategorijama.
- Izvješća ili povezani dokumenti trebaju također sadržavati informacije o aktivnostima posuđivanja države (vidi Najbolju praksu 2.3 dole).

1.4. Polugodišnje izvješće

- Polugodišnje izvješće predviđa obuhvatno ažuriranje provedbe proračuna, uključujući i ažurirano predviđanje ishoda proračuna za tekuću fiskalnu godinu i najmanje za slijedeće dvije fiskalne godine. Izvješće treba objaviti u roku od šest tjedana od kraja polugodišta.

- Ekonomske pretpostavke na kojima se proračun zasniva treba pregledati, kao i iznijeti utjecaj svih promjena na proračun (vidi Najbolju praksu 2.1).
- Polugodišnje izvješće treba sadržavati obuhvatnu raspravu o državnoj financijskoj imovini i obvezama, nefinancijskoj imovini, obvezama po mirovinama zaposlenika i kontingentnim obvezama sukladno Najboljim praksama 2.3-2.6 (dole)
- Treba iznijeti utjecaj svih drugih državnih odluka ili drugih okolnosti koje mogu imati materijalni učinak na proračun.

1.5. Godišnje izvješće

- Godišnje izvješće je ključni vladin dokument za odgovornost. Ono treba proći reviziju Vrhovne revizijske institucije, sukladno Najboljoj praksi 3.3 (dole) i biti objavljeno u roku od šest mjeseci od kraja fiskalne godine.
- Godišnje izvješće pokazuje poštivanje razine prihoda i rashoda koje je proračunom odobrio Parlament. Sva prilagođavanja izvornog proračuna tijekom godine treba posebno prikazati. Format prikazivanja godišnjeg izvješća treba biti isti kao i format prikazivanja proračuna.
- Godišnje izvješće ili s njim povezani dokumenti trebaju uključivati informacije o nefinancijskim performansama, uključujući i usporedbu ciljeva performansi i stvarno ostvarenih rezultata, tamo gdje je to moguće.
- Treba također pružiti usporedne informacije o razini prihoda i rashoda tijekom prethodne godine. Slične usporedne informacije treba prikazati i za sve podatke o nefinancijskim performansama.
- Rashode treba prikazivati u bruto obliku. Unaprijed namijenjene prihode i korisničke pristojbe treba voditi jasno i odvojeno u računima.
- Rashode treba klasificirati po upravnim jedinicama (npr. ministarstvo, agencija). Treba također prikazati i dodatne informacije koje klasificiraju rashode po ekonomskim i funkcionalnim kategorijama.
- Godišnje izvješće treba sadržavati obuhvatnu raspravu o financijskoj imovini i obvezama države, nefinancijskoj imovini, obvezama po mirovinama zaposlenika i kontingentnim obvezama, sukladno Najboljim praksama 2.3 – 2.6 (dole).

1.6. Predizborno izvješće

- Predizborno izvješće služi kako bi rasvijetlilo opće stanje državnih financija neposredno prije izbora. To jača informiranost izbornog tijela i pomaže poticanju javne rasprave.
- Izvedivost izrade ovog izvješća može ovisiti o ustavnim odredbama i izbornim praksama. Optimalno bi ga trebalo dati najkasnije dva tjedna prije izbora.
- Izvješće bi trebalo sadržavati iste informacije kao i polugodišnje izvješće.
- Treba poduzeti osobitu brigu da se osigura integritet takvih izvješća, sukladno Najboljoj praksi 3.2 (dole).

1.7. Dugoročno izvješće

- Dugoročno izvješće procjenjuje dugoročnu održivost trenutnih državnih politika. Ono treba biti objavljeno barem svakih pet godina, ili kada se vrše veće promjene u značajnim programima prihoda ili rashoda.
- Izvješće bi trebalo procijeniti implikacije demografskih promjena na proračun, kao što su starenje stanovništva i drugi potencijalni razvoji tijekom dugog razdoblja (10-40 godina).
- Sve ključne pretpostavke sadržane u izvješću treba učiniti eksplicitnima i prikazati više mogućih vjerodostojnih scenarija budućeg razvoja.

2. Davanje posebnih informacija

2.1. Ekonomske pretpostavke

- Odstupanja od predviđanja ključnih ekonomskih pretpostavki na kojima se zasniva proračun su ključni fiskalni rizik vlade
- Sve ključne ekonomske pretpostavke treba eksplicitno iznijeti. To uključuje i predviđanje rasta BDP-a, sastav rasta BDP-a, stopu zaposlenosti i nezaposlenosti, tekući račun, inflaciju i kamatne stope (monetarnu politiku).
- Treba izvršiti analizu osjetljivosti kakav bi utjecaj na proračun imale promjene ključnih ekonomskih pretpostavki.

2.2. Porezni rashodi

- Porezni rashodi su procijenjeni troškovi poreznih prihoda preferencijalnog tretmana za specifične aktivnosti.
- Procijenjeni trošak ključnih poreznih rashoda treba biti iznesen kao dodatna informacija o proračunu. U raspravu o općim rashodima treba uključiti raspravu o poreznim rashodima za specifična funkcionalna područja, za ta područja i u onoj mjeri u kojoj je to izvedivo, kako bi se informiralo proračunske izbore.

2.3. Financijske odgovornosti i financijska imovina

- Sve financijske obveze i financijsku imovinu treba iznijeti u proračunu, polugodišnjem izvješću i godišnjem izvješću. Mjesečna aktivnost zaduživanja treba biti iznesena u mjesečnim izvješćima ili povezanim dokumentima.
- Zaduživanje treba klasificirati po valutama duga, profilu dospjeća duga, ovisno o tome da li dugi ima fiksnu ili varijabilnu kamatnu stopu i da li podliježe pozivu (callable).
- Financijsku imovinu treba klasificirati po glavnim vrstama, uključujući gotovinu, vrijednosnice koje se mogu plasirati na tržište, ulaganja u poduzeća i zajmove dane drugim subjektima. Ulaganja u poduzeća treba individualno popisati. Zajmove dane drugim subjektima treba popisati po glavnim kategorijama koje odražavaju narav tih subjekata; treba iznijeti sve informacije o starim poznatim kretanjima za svaku kategoriju, ako postoje. Financijsku imovinu treba vrednovati po tržišnoj vrijednosti
- Treba iznijeti instrumente upravljanja dugom, kao što su ugovori unaprijed i razmjene (swaps).
- U proračunu treba izvršiti analizu osjetljivosti, koja pokazuje koje bi utjecaje na troškove financiranja imale promjene kamatnih stopa i vrijednosti stranih valuta.

2.4. Nefinancijska imovina

- Nefinancijska imovina, uključujući i nekretnine i opremu, treba se iznijeti.
- Nefinancijska imovina se evidentira punim obračunskim računovodstvom i budžetiranjem. To zahtijeva valuaciju takve imovine i odabir odgovarajućih razdoblja amortizacije (deprecijacije). Metode valuacije i deprecijacije treba u potpunosti iznijeti.
- Tamo gdje nije usvojena puta obračunska računovodstvena osnova, treba voditi registar imovine i u proračunu dati sažete informacije iz tog registra, polugodišnjeg izvješća i godišnjeg izvješća.

2.5. Obveze po mirovinama zaposlenika

- Obveze po mirovinama zaposlenika trebale bi biti prikazane u proračunu, polugodišnjem izvješću i godišnjem izvješću. Obveze po mirovinama zaposlenika su razlika između akumuliranih koristi koje dolaze od prošle službe i doprinosa koje je vlada dala za te koristi.

- Ključne popratne pretpostavke na kojima se zasniva izračuno obveza po mirovinama zaposlenika moraju se dati na uvid. Sva imovina koja pripada mirovinskim planovima zaposlenika treba biti vrednovana po tržišnoj vrijednosti.

2.6. Kontingentne obveze

- Kontingentne obveze su obveze čiji utjecaj na proračun ovisi o budućim događajima koje se mogu, ali i ne moraju dogoditi. Uobičajeni primjeri su državne garancije na zajmove, državni programi osiguranja, pravna potraživanja protiv države.
- Sve značajne kontingentne obveze treba prikazati u proračunu, polugodišnjem izvješću i godišnjim financijskim izvješćima.
- Tamo gdje je to izvedivo, ukupni iznos kontingentnih izvješća treba biti iznesen i klasificiran po glavnim kategorijama, ovisno o njihovoj prirodi; tamo gdje one postoje, treba dati sve informacije o starim prijašnjim vrijednostima za svaku kategoriju. U slučajevima da se kontingentne obveze ne mogu kvantificirati, treba li popisati i opisati.

3. Integritet, kontrola i odgovornost

3.1. Računovodstvene politike

- Sva izvješća trebaju biti popraćena sažetkom relevantnih računovodstvenih praksi. Oni bi trebale opisati osnovu za primijenjeno računovodstvo (npr. gotovinsko, obračunsko) pri izradi izvješća i razotkriti sva odstupanja od općenito prihvaćenih računovodstvenih praksi.
- Iste računovodstvene politike treba koristiti za sva fiskalna izvješća
- Ako je potrebna promjena računovodstvenih politika, onda treba razotkriti prirodu promjene i razloge za nju u potpunosti. Informacije za prethodna razdoblja izvještavanja treba prilagoditi, kako je to izvedivo, kako bi se omogućilo uspoređivanje između razdoblja izvještavanja.

3.2. Sustavi i odgovornost

- Treba osigurati dinamički sustav internih financijskih kontrola, uključujući i internu reviziju, kako bi se osigurao integritet informacija danih u izvješćima.
- Svako izvješće trebalo bi sadržavati izjavu o odgovornosti ministra financija i visokog službenika odgovornog za izradu izvješća. Ministar potvrđuje da su sve vladine odluke s fiskalnim učinkom uključene u izvješće. Visoki službenik potvrđuje da je ministarstvo financija koristilo njegovu najbolju stručnu prosudbu pri izradi izvješća.

3.3. Revizija

- Godišnje izvješće treba proći reviziju Vrhovne revizijske institucije sukladno općenito prihvaćenim revizijskim praksama
- Revizijsko izvješće koje izradi Vrhovna revizijska institucija treba preispitati Parlament.

3.4. Preispitivanje od strane parlamenta i javnosti

- Parlament bi trebao imati mogućnosti i sredstva djelotvorno ispitati sva fiskalna izvješća koja smatra nužnima
- Sva fiskalna izvješća koja s spominju u ovim Najboljim praksama moraju biti dostupna javnosti. To uključuje dostupnost svih izvješća na besplatno na Internetu.
- Ministarstvo financija treba aktivno promicati razumijevanje proračunskog procesa individualnih građana i nevladinih organizacija.