



MMF: Kodeks fiskalne transparentnosti

Izvršni odbor Međunarodnog monetarnog fonda usvojio je u kolovozu novi Kodeks fiskalne transparentnosti (The Fiscal Transparency Code) koji je tako postao standardom za sve članice MMF-a. Držeci fiskalnu transparentnost jednim od glavnih preduvjeta uspješnog upravljanja državnim financijama, MMF tim Kodeksom želi osigurati javnu dostupnost informacija i povećati odgovornost vlada prema tržištima, zakonodavnim tijelima i građanima. Institut za javne financije u cijelosti podržava sadržaj Kodeksa i njegovu primjenu u Hrvatskoj, te zato objavljuje ovaj prijevod, kao što je učinio i s dvije ranije verzije 2001. i 2011. U nedavnom Aktualnom osvrtu Instituta, prokomentiran je jedan od značajnih noviteta Kodeksa – formalno uključivanje građana u odlučivanje o proračunu.

A. NAČELA FISKALNE TRANSPARENTNOSTI

I. FISKALNO IZVJEŠTAVANJE

Fiskalna izvješća trebaju sadržavati sveobuhvatan, svrsishodan, pravovremen i pouzdan pregled fiskalnoga položaja i rada vlade.

I.1. Obuhvat: Fiskalna izvješća trebaju sadržavati sveobuhvatan pregled fiskalnih aktivnosti javnoga sektora i njegovih podsektora, prema međunarodnim standardima.

I.1.1. Obuhvat institucija: Fiskalna izvješća obuhvaćaju prema međunarodnim standardima sve subjekte uključene u javnu aktivnost.

I.1.2. Obuhvat stanja: Fiskalna izvješća uključuju bilancu stanja javne imovine, obveze i neto vrijednost.

I.1.3. Obuhvat tokova: Fiskalna izvješća uključuju sve javne prihode, rashode i financiranje.

I.1.4. Obuhvat poreznih izdataka: Vlada redovito objavljuje i upravlja gubicima prihoda koji nastaju zbog poreznih izdataka.

I.2. Učestalost i pravovremenost: Fiskalna izvješća se moraju objavljivati često, redovito i pravovremeno.

I.2.1. Učestalost izvještavanja tijekom godine: Fiskalna izvješća tijekom godine objavljuju se često i redovito.

I.2.2. Pravovremenost godišnjih financijskih izvješća: Revidirana ili konačna godišnja financijska izvješća objavljuju se na vrijeme.

I.3. Kvaliteta: Informacije u fiskalnim izvješćima moraju biti svrsishodne, međunarodno usporedive te interno i povijesno konzistentne.

I.3.1. Klasifikacija: U fiskalnim izvješćima informacije se klasificiraju tako da pojašnjavaju upotrebu javnih resursa i olakšavaju međunarodne usporedbe.

- I.3.2. **Unutarnja konzistentnost:** Fiskalna izvješća interno su konzistentna i uključuju međusobno usklađene alternativne mjere zbirnih fiskalnih agregata.
- I.3.3. **Povijesne izmjene:** Objavljuju se i objašnjavaju ključne izmjene povijesne fiskalne statistike.
- I.4. Cjelovitost:** Fiskalna statistika i financijska izvješća trebaju biti pouzdana, dostupna vanjskom nadzoru i moraju olakšavati utvrđivanje odgovornosti.
- I.4.1. **Statistička cjelovitost:** Fiskalna se statistika prikuplja i objavljuje prema međunarodnim standardima.
- I.4.2. **Vanjska revizija:** Visoka nezavisna revizijska institucija obavlja i objavljuje reviziju godišnjih financijskih izvješća i potvrđuje njihovu pouzdanost.
- I.4.3. **Usporedivost fiskalnih podataka:** Fiskalna predviđanja, proračuni i fiskalna izvješća prikazuju se na usporedivoj osnovi, uz objašnjenja svih odstupanja.

II. FISKALNA PREDVIĐANJA I PRORAČUNI

Proračuni i fiskalna predviđanja na kojima se zasnivaju moraju sadržavati jasan stav o vladinim proračunskim ciljevima i poduzetim mjerama, uz sveobuhvatne, pravovremene i pouzdane projekcije razvoja javnih financija.

- 2.1. Sveobuhvatnost:** Fiskalna predviđanja i proračuni moraju osigurati sveobuhvatan pregled budućih fiskalnih planova.
- 2.1.1. **Jedinstvo proračuna:** Prihodi, rashodi i financiranje svih subjekata središnje države u proračunskoj se dokumentaciji prikazuju na bruto osnovi te ih se odobrava u zakonodavnoj proceduri.
- 2.1.2. **Makroekonomska predviđanja:** Objavljuju se i objašnjavaju proračunske projekcije zasnovane na sveobuhvatnim makroekonomskim predviđanjima.
- 2.1.3. **Srednjoročni proračunski okvir:** Proračunska dokumentacija za srednjoročno razdoblje sadrži izvršenje i projekcije prihoda, rashoda i financiranja kao što je učinjeno i u godišnjem proračunu.
- 2.1.4. **Investicijski projekti:** Vlada redovito objavljuje svoje financijske obveze za višegodišnje investicijske projekte, a sve važne projekte podvrgava analizi koristi i troškova te otvorenom i konkurentnom tenderu (licitaciji).
- 2.2. Redovitost:** Ovlasti i odgovornosti izvršne i zakonodavne vlasti u proračunskom procesu moraju biti zakonom definirani, a proračun treba biti predstavljen, raspravljan i usvojen na vrijeme.
- 2.2.1. **Fiskalno zakonodavstvo:** Zakonodavni okvir jasno definira vremenski raspored pripreme i usvajanja proračuna, ključnih sadržaja proračunske dokumentacije te ovlasti i odgovornosti izvršne i zakonodavne vlasti u proračunskom procesu.
- 2.2.2. **Pravovremenost proračunskih dokumenata:** Zakonodavnom tijelu i javnosti sustavno se pruža potrebno vrijeme za nadzor i odobrenje godišnjeg proračuna.
- 2.3. Usmjerenost politika:** Fiskalna predviđanja i proračuni moraju biti predstavljeni tako da olakšavaju analizu mjera i utvrđivanje odgovornosti.
- 2.3.1. **Ciljevi fiskalne politike:** Vlada utvrđuje i obznanjuje jasne i mjerljive ciljeve javnih financija.
- 2.3.2. **Informacije o izvršenju:** Proračunska dokumentacija pruža informacije o ciljevima i rezultatima postignutim na svakom glavnom području vladinih mjera.
- 2.3.3. **Sudjelovanje javnosti:** Vlada građanima pruža razumljiv sažetak implikacija proračunskih mjera, uz njihovo sudjelovanje u odlučivanju o proračunu.

2.4. Pouzdanost: *Ekonomska i fiskalna predviđanja i proračuni moraju biti pouzdani.*

- 2.4.1. **Nezavisna evaluacija:** *Vladina ekonomska i fiskalna predviđanja i njihovo izvršenje predmet su nezavisne evaluacije.*
- 2.4.2. **Dopunski proračun:** *Svaka materijalna promjena odobrenog proračuna usvaja se u zakonodavnoj proceduri.*
- 2.4.3. **Usklađenost predviđanja:** *U proračunskoj dokumentaciji i svakom njenom sljedećem ažuriranju objašnjene su sve materijalne promjene vladinih prethodnih fiskalnih predviđanja, razlikujući fiskalni učinak novih mjera od onih prvotnih.*

III. ANALIZA I UPRAVLJANJE FISKALNIM RIZICIMA

Vlade trebaju objavljivati, analizirati i upravljati rizicima javnih financija i osigurati efikasnu koordinaciju fiskalnog odlučivanja u okviru cijelog javnog sektora.

3.1. Objava rizika i analize: *Vlade trebaju redovito objavljivati sažeta izvješća o rizicima fiskalnih predviđanja.*

- 3.1.1. **Makroekonomski rizici:** *Vlada izvještava o mogućim odstupanjima fiskalnih rezultata u odnosu na osnovna predviđanja, kao rezultat različitih makroekonomskih pretpostavki.*
- 3.1.2. **Posebni fiskalni rizici:** *Vlada pruža redovito sažeto izvješće o glavnim posebnim rizicima u fiskalnim predviđanjima.*
- 3.1.3. **Analize dugoročne fiskalne održivosti:** *Vlada redovito objavljuje dugoročne projekcije razvoja javnih financija.*

3.2. Upravljanje rizicima: *Posebne rizike u javnim financijama treba redovito nadzirati, objavljivati te s njima upravljati.*

- 3.2.1. **Nepredviđene okolnosti vezane uz proračun:** *U proračunu su transparentno alocirana dovoljna sredstva za nepredviđene okolnosti koje se javljaju tijekom izvršenja proračuna.*
- 3.2.2. **Upravljanje imovinom i obvezama:** *Upravlja se rizicima vezanim uz glavne oblike imovine i obveza te ih se objavljuje.*
- 3.2.3. **Jamstva:** *Izloženost vlade jamstvima redovito se objavljuje i zakonski odobrava.*
- 3.2.4. **Javno privatno-partnerstvo:** *Obveze u javno-privatnom partnerstvu redovito se objavljuju te se njima aktivno upravlja.*
- 3.2.5. **Izloženost financijskom sektoru:** *Vladina potencijalna fiskalna izloženost financijskom sektoru se analizira, objavljuje te se njome upravlja.*
- 3.2.6. **Prirodni resursi:** *Vladin udio u neobnovljivim prirodnim resursima i njihovo iskorištavanje se vrednuje, objavljuje i njima se upravlja.*
- 3.2.7. **Rizici po okoliš:** *Potencijalna fiskalna izloženost prirodnim nepogodama i drugim većim rizicima po okoliš se analizira, objavljuje i njome se upravlja.*

3.3. Fiskalna koordinacija: *Fiskalni odnosi i rezultati u cijelom javnom sektoru trebaju se analizirati, objavljivati i koordinirati.*

- 3.3.1. **Lokalne jedinice:** *Prikupljaju se i objavljuju sveobuhvatne informacije o financijskom stanju i rezultatima lokalnih jedinica - zasebno i konsolidirano za sve lokalne jedinice.*
- 3.3.2. **Javna poduzeća:** *Vlada redovito objavljuje sveobuhvatne informacije o financijskim rezultatima javnih poduzeća, uključujući sve njihove kvazi-fiskalne aktivnosti.*

B. OPIS TEMELJNIH, DOBRIH I NAPREDNIH PRAKSI PREMA NAČELIMA

BR.	MJERA	NAČELO	PRAKSA		
			TEMELJNA	DOBRA	NAPREDNA
I.	Fiskalno izvještavanje	Fiskalna izvješća trebaju sadržavati sveobuhvatan, svrsishodan, pravovremen i pouzdan pregled fiskalnoga položaja i rada vlade.			
I.1.	Obuhvat	Fiskalna izvješća trebaju sadržavati sveobuhvatan pregled fiskalnih aktivnosti javnoga sektora i njegovih podsektora, prema međunarodnim standardima.			
I.1.1.	Obuhvat institucija	Fiskalna izvješća obuhvaćaju prema međunarodnim standardima sve subjekte uključene u javnu aktivnost.	U fiskalnim izvješćima konsolidiraju se prema međunarodnim standardima svi subjekti središnje države.	U fiskalnim izvješćima konsolidiraju se svi subjekti opće države, a o svakom se podsektoru izvještava prema međunarodnim standardima.	U fiskalnim izvješćima konsolidiraju se svi subjekti javnog sektora, a o svakom se podsektoru izvještava prema međunarodnim standardima.
I.1.2.	Obuhvat stanja	Fiskalna izvješća uključuju bilancu stanja javne imovine, obveze i neto vrijednost.	Fiskalna izvješća uključuju gotovinu i depozite i cijeli dug.	Fiskalna izvješća uključuju svu financijsku imovinu i obveze.	Fiskalna izvješća uključuju svu financijsku i nefinancijsku imovinu, obveze i neto vrijednost.
I.1.3.	Obuhvat tokova	Fiskalna izvješća uključuju sve javne prihode, rashode i financiranje.	Fiskalna izvješća uključuju gotovinske prihode, rashode i financiranje.	Fiskalna izvješća uključuju gotovinske tokove, obračunske prihode, rashode i financiranje.	Fiskalna izvješća uključuju gotovinske tokove, obračunske prihode, rashode financiranje i ostale ekonomske tokove.
I.1.4.	Obuhvat poreznih izdataka	Vlada redovito objavljuje i upravlja gubicima prihoda koji nastaju zbog poreznih izdataka.	Procijenjeni gubitak prihoda od poreznih izdataka objavljuje se barem jednom godišnje.	Gubitak prihoda od poreznih izdataka procjenjuje se po sektorima ili područjima politike i objavljuje se barem jednom godišnje.	Gubitak prihoda od poreznih izdataka procjenjuje se po sektorima ili područjima politike i objavljuje se barem jednom godišnje. Kontroliraju se proračunski ciljevi i veličine poreznih izdataka.
I.2.	Učestalost i pravovremenost	Fiskalna izvješća se moraju objavljivati često, redovito i pravovremeno.			
I.2.1.	Učestalost izvještavanja tijekom godine	Fiskalna izvješća tijekom godine objavljuju se često i redovito.	Fiskalna izvješća tijekom godine objavljuju se kvartalno, tijekom kvartala.	Fiskalna izvješća tijekom godine objavljuju se kvartalno, tijekom mjeseca.	Fiskalna izvješća tijekom godine objavljuju se mjesečno, tijekom mjeseca.
I.2.2.	Pravovremenost godišnjih financijskih izvješća	Revidirana ili konačna godišnja financijska izvješća objavljuju se na vrijeme.	Revidirana i konačna godišnja financijska izvješća objavljuju se unutar 12 mjeseci do kraja financijske godine.	Revidirana i konačna godišnja financijska izvješća objavljuju se unutar 9 mjeseci do kraja financijske godine.	Revidirana i konačna godišnja financijska izvješća objavljuju se unutar 6 mjeseci do kraja financijske godine.
I.3.	Kvaliteta	Informacije u fiskalnim izvješćima moraju biti svrsishodne, međunarodno usporedive te interno i povijesno konzistentne.			
I.3.1.	Klasifikacija	U fiskalnim izvješćima informacije se klasificiraju tako da pojašnjavaju upotrebu javnih resursa i olakšavaju međunarodne usporedbe.	Fiskalna izvješća, gdje je moguće, uključuju organizacijsku i ekonomsku klasifikaciju prema međunarodnim standardima.	Fiskalna izvješća, gdje je moguće, uključuju organizacijsku, ekonomsku i funkcijsku klasifikaciju prema međunarodnim standardima.	Fiskalna izvješća, gdje je moguće, uključuju organizacijsku, ekonomsku, funkcijsku i programsku klasifikaciju prema međunarodnim standardima.

BR.	MJERA	NAČELO	PRAKSA		
			TEMELJNA	DOBRA	NAPREDNA
1.3.2.	Unutarnja konzistentnost	Fiskalna izvješća interno su konzistentna i uključuju međusobno usklađene alternativne mjere zbirnih fiskalnih agregata.	Fiskalna izvješća uključuju barem jednu od sljedećih usklađenosti: 1.) fiskalni saldo i financiranje; 2.) izdani dug i njegove vjerovnike, ili 3.) financiranje i promjenu stanja duga.	Fiskalna izvješća uključuju barem dvije od sljedećih usklađenosti: 1.) fiskalni saldo i financiranje; 2.) izdani dug i njegove vjerovnike, ili 3.) financiranje i promjenu stanja duga.	Fiskalna izvješća uključuju sve tri usklađenosti: 1.) fiskalni saldo i financiranje; 2.) izdani dug i njegove vjerovnike, i 3.) financiranje i promjenu stanja duga.
1.3.3.	Povijesne izmjene	Objavljuju se i objašnjavaju ključne izmjene povijesne fiskalne statistike.	Izvještava se o ključnim izmjenama povijesne fiskalne statistike.	Izvještava se o ključnim izmjenama povijesne fiskalne statistike uz objašnjenja svake glavne izmjene.	Izvještava se o ključnim izmjenama povijesne fiskalne statistike uz objašnjenja svake glavne izmjene i uz veznu tablicu između starih i novih vremenskih serija.
1.4.	Cjelovitost	Fiskalna statistika i financijska izvješća trebaju biti pouzdana, dostupna vanjskom nadzoru i moraju olakšavati utvrđivanje odgovornosti.			
1.4.1.	Statistička cjelovitost	Fiskalna se statistika prikuplja i objavljuje prema međunarodnim standardima.	Fiskalna se statistika objavljuje prema međunarodnim standardima.	Fiskalnu statistiku prikuplja posebna vladina agencija i objavljuje prema međunarodnim standardima.	Fiskalnu statistiku prikuplja profesionalno nezavisno tijelo i objavljuje prema međunarodnim standardima.
1.4.2.	Vanjska revizija	Visoka nezavisna revizijska institucija obavlja i objavljuje reviziju godišnjih financijskih izvješća i potvrđuje njihovu pouzdanost.	Visoka nezavisna revizijska institucija objavljuje revizijsko izvješće o pouzdanosti godišnjih vladinih financijskih izvješća.	Visoka nezavisna revizijska institucija objavljuje, bez ograničenja ili suprotnih revizijskih mišljenja, revizorsko izvješće u kojem ocjenjuje sadrže li godišnja vladina financijska izvješća istinit i jasan pregled njezine financijske pozicije.	Visoka nezavisna revizijska institucija objavljuje, u skladu s međunarodnim standardima, revizijsko izvješće s ocjenom predstavljaju li godišnja vladina financijska izvješća istinit i jasan pogled njezine financijske pozicije bez većih ograničenja.
1.4.3.	Usporedivost fiskalnih podataka	Fiskalna predviđanja, proračuni i fiskalna izvješća prikazuju se na usporedivoj osnovi, uz objašnjenja svih odstupanja.	Barem jedno fiskalno izvješće je napravljeno na istoj osnovi kao fiskalna predviđanja/proračun.	Fiskalna predviđanja/proračun i izvršenje su usporedivi, te je izvršenje u skladu s fiskalnom statistikom ili konačnim obračunima.	Fiskalna predviđanja/proračun i izvršenje su usporedivi, te je izvršenje u skladu s fiskalnom statistikom i konačnim obračunima.
2.	Fiskalna predviđanja i proračuni	Proračuni i fiskalna predviđanja na kojima se zasnivaju moraju sadržavati jasan stav o vladinim proračunskim ciljevima i poduzetim mjerama, uz sveobuhvatne, pravovremene i pouzdane projekcije razvoja javnih financija.			
2.1.	Sveobuhvatnost	Fiskalna predviđanja i proračuni moraju osigurati sveobuhvatan pregled budućih fiskalnih planova.			
2.1.1.	Jedinstvo proračuna	Prihodi, rashodi i financiranje svih subjekata središnje države u proračunskoj se dokumentaciji prikazuju na bruto osnovi te ih se odobrava u zakonodavnoj proceduri.	Proračunska dokumentacija uključuje sve bruto domaće porezne prihode, rashode i financiranje ministarstava i agencija središnje države.	Proračunska dokumentacija uključuje sve bruto domaće porezne i neporezne prihode, rashode i financiranje ministarstava, agencija i izvanproračunskih fondova središnje države.	Proračunska dokumentacija uključuje sve bruto domaće i inozemne prihode, rashode i financiranje ministarstava, agencija i izvanproračunskih fondova i fondova socijalne sigurnosti središnje države.

BR.	MJERA	NAČELO	PRAKSA		
			TEMELJNA	DOBRA	NAPREDNA
2.1.2.	Makroekonomska predviđanja	Objavljuju se i objašnjavaju proračunske projekcije zasnovane na sveobuhvatnim makroekonomskim predviđanjima.	Proračunska dokumentacija uključuje predviđanja ključnih makroekonomskih varijabli.	Proračunska dokumentacija uključuje predviđanja ključnih makroekonomskih varijabli i pretpostavke na kojim se temelje.	Proračunska dokumentacija uključuje predviđanja i objašnjenja ključnih makroekonomskih varijabli i njihovih komponenti, kao i pretpostavke na kojima se temelje.
2.1.3.	Srednjoročni proračunski okvir	Proračunska dokumentacija za srednjoročno razdoblje sadrži izvršenje i projekcije prihoda, rashoda i financiranja kao što je učinjeno i u godišnjem proračunu.	Proračunska dokumentacija sadrži izvršenje za dvije prethode godine i srednjoročne projekcije ukupnih prihoda, rashoda i financiranja.	Proračunska dokumentacija sadrži izvršenje za dvije prethode godine i srednjoročne projekcije prihoda, rashoda i financiranja po ekonomskim kategorijama.	Proračunska dokumentacija sadrži izvršenje za dvije prethode godine i srednjoročne projekcije prihoda, rashoda i financiranja po ekonomskim kategorijama i po programima.
2.1.4.	Investicijski projekti	Vlada redovito objavljuje svoje financijske obveze za višegodišnje investicijske projekte, a sve važne projekte podvrgava analizi koristi i troškova te otvorenom i konkurentnom tenderu (licitaciji).	Primjenjuje se jedno od sljedećeg: 1.) vlada redovito objavljuje vrijednost svih svojih obveza u okviru višegodišnjih investicijskih projekata; 2.) prije odobravanja, sve glavne projekte podvrgava analizi troškova i koristi, te ju objavljuje; ili 3.) zahtijeva da se svi glavni projekti ugovaraju temeljem konkurentnog tendera.	Primjenjuje se dvoje od sljedećeg: 1.) vlada redovito objavljuje vrijednost svih svojih obveza u okviru višegodišnjih investicijskih projekata; 2.) prije odobravanja, sve glavne projekte podvrgava analizi troškova i koristi, te ju objavljuje; ili 3.) zahtijeva da se svi glavni projekti ugovaraju temeljem konkurentnog tendera.	Primjenjuje se sve sljedeće: 1.) vlada redovito objavljuje vrijednost svih svojih obveza u okviru višegodišnjih investicijskih projekata; 2.) prije odobravanja, sve glavne projekte podvrgava analizi troškova i koristi, te ju objavljuje; i 3.) zahtijeva da se svi glavni projekti ugovaraju temeljem konkurentnog tendera.
2.2.	Redovitost	Ovlasti i odgovornosti izvršne i zakonodavne vlasti u proračunskom procesu moraju biti zakonom definirani, a proračun treba biti predstavljen, raspravljan i usvojen na vrijeme.			
2.2.1.	Fiskalno zakonodavstvo	Zakonodavni okvir jasno definira vremenski raspored pripreme i usvajanja proračuna, ključnih sadržaja proračunske dokumentacije te ovlasti i odgovornosti izvršne i zakonodavne vlasti u proračunskom procesu.	Zakonodavni okvir jasno definira jedno od sljedećeg: 1.) vremenski raspored pripreme i usvajanja proračuna; 2.) ključni sadržaj prijedloga proračuna izvršne vlasti; ili 3.) zakonsko pravo da se izmijeni prijedlog proračuna izvršne vlasti.	Zakonodavni okvir jasno definira dvoje od sljedećeg: 1.) vremenski raspored pripreme i usvajanja proračuna; 2.) ključni sadržaj prijedloga proračuna izvršne vlasti; ili 3.) zakonsko pravo da se izmijeni prijedlog proračuna izvršne vlasti.	Zakonodavni okvir jasno definira sve navedeno: 1.) vremenski raspored pripreme i usvajanja proračuna; 2.) ključni sadržaj prijedloga proračuna izvršne vlasti; i 3.) zakonsko pravo da se izmijeni prijedlog proračuna izvršne vlasti.
2.2.2.	Pravovremenost proračunskih dokumenata	Zakonodavnom tijelu i javnosti sustavno se pruža potrebno vrijeme za nadzor i odobrenje godišnjeg proračuna.	Proračun se dostavlja zakonodavnoj vlasti i javnosti najmanje mjesec dana prije početka financijske godine te je odobren i objavljen najviše mjesec dana nakon početka financijske godine.	Proračun se dostavlja zakonodavnoj vlasti i javnosti najmanje dva mjeseca prije početka financijske godine te je odobren i objavljen početkom financijske godine.	Proračun se dostavlja zakonodavnoj vlasti i javnosti najmanje tri mjeseca prije početka financijske godine te je odobren i objavljen barem mjesec dana prije početka financijske godine.

BR.	MJERA	NAČELO	PRAKSA		
			TEMELJNA	DOBRA	NAPREDNA
2.3.	<i>Usmjerenost politike</i>	<i>Fiskalna predviđanja i proračuni moraju biti predstavljeni tako da olakšavaju analizu mjera i utvrđivanje odgovornosti.</i>			
2.3.1.	Ciljevi fiskalne politike	Vlada utvrđuje i obznanjuje jasne i mjerljive ciljeve javnih financija.	Vlada utvrđuje i redovito izvještava o numeričkim ciljevima glavnih fiskalnih agregata na precizan način ili u vremenski određenim rokovima.	Vlada utvrđuje i redovito izvještava o numeričkim ciljevima glavnih fiskalnih agregata na precizan način i u vremenski određenim rokovima.	Vlada utvrđuje i redovito izvještava o numeričkim ciljevima glavnih fiskalnih agregata na precizan način i u vremenski određenim rokovima. Takve procedure se primjenjuju 3 ili više godina.
2.3.2.	Informacije o izvršenju	Proračunska dokumentacija pruža informacije o ciljevima i rezultatima postignutim na svakom glavnom području vladinih mjera.	Proračunska dokumentacija uključuje informacije o inputima nabavljenim za svako glavno područje vladinih mjera.	Proračunska dokumentacija izvještava o ciljevima i izvođenju za outpute koji se trebaju isporučiti za svako glavno područje vladinih mjera.	Proračunska dokumentacija izvještava o ciljevima i izvođenju za ishode koji se trebaju postići u svakom glavnom području vladinih mjera.
2.3.3.	Sudjelovanje javnosti	Vlada građanima pruža razumljiv sažetak implikacija proračunskih mjera, uz njihovo sudjelovanje u odlučivanju o proračunu.	Vlada objavljuje i čini dostupnim opis aktualnih ekonomskih i fiskalnih izvršenja i planova, kao i sažetak učinaka proračuna na prosječnog građanina.	Vlada objavljuje i čini dostupnim opis aktualnih ekonomskih i fiskalnih izvršenja i planova, kao i detaljan izvještaj učinaka proračuna na prosječnog građanina, te omogućava građanima izjašnjavanje pri odlučivanju o proračunu.	Vlada objavljuje i čini dostupnim opis aktualnih ekonomskih i fiskalnih izvršenja i planova, kao i detaljan izvještaj učinaka proračuna na različite demografske skupine, te omogućava građanima izjašnjavanje pri odlučivanju o proračunu.
2.4.	<i>Pouzdanost</i>	<i>Ekonomski i fiskalna predviđanja i proračuni moraju biti pouzdani.</i>			
2.4.1.	Nezavisna evaluacija	Vladina ekonomska i fiskalna predviđanja i njihovo izvršenje predmet su nezavisne evaluacije.	Proračunska dokumentacija uključuje usporedbu vladinih ekonomskih i fiskalnih projekcija s predviđanjima nezavisnih prognostičara.	Nezavisan subjekt ocjenjuje pouzdanost vladinih ekonomskih i fiskalnih predviđanja.	Nezavisan subjekt ocjenjuje pouzdanost vladinih ekonomskih i fiskalnih predviđanja, kao i njihovo izvršenje u odnosu na ciljeve fiskalne politike.
2.4.2.	Dopunski proračun	Svaka materijalna promjena odobrenog proračuna usvaja se u zakonodavnoj proceduri.	Dopunski proračun naknadno uključuje rashode koji premašuju one odobrene u proračunu.	Dopunski proračun je potreban prije nastanka materijalnih promjena ukupnih rashoda predviđenih proračunom.	Dopunski proračun je potreban prije nastanka materijalnih promjena ukupnih rashoda predviđenih proračunom ili bitnih promjena njihova sastava.

BR.	MJERA	NAČELO	PRAKSA		
			TEMELJNA	DOBRA	NAPREDNA
2.4.3.	Usklađenost predviđanja	U proračunskoj dokumentaciji i svakom njenom sljedećem ažuriranju objašnjene su sve materijalne promjene vladinih prethodnih fiskalnih predviđanja, razlikujući fiskalni učinak novih mjera od onih prvotnih.	Razlike između uzastopnih promjena vladinih predviđanja prihoda, rashoda i financiranja prikazuju se na agregatnoj razini, uz kvalitativnu raspravu o učincima novih mjera na predviđanja.	Razlike između uzastopnih promjena vladinih predviđanja prihoda, rashoda i financiranja razdvojene su na ukupan učinak novih mjera i makroekonomskih odrednica.	Razlike između uzastopnih promjena vladinih predviđanja prihoda, rashoda i financiranja razdvojene su na učinke pojedinačnih promjena određenih mjera, makroekonomskih odrednica i ostalih faktora, kao što su tehničke i računovodstvene prilagodbe.
3.	Analiza i upravljanje fiskalnim rizicima	Vlade trebaju objavljivati, analizirati i upravljati rizicima javnih financija i osigurati efikasnu koordinaciju fiskalnog odlučivanja u okviru cijelog javnog sektora.			
3.1.	Objava rizika i analize	Vlade trebaju redovito objavljivati sažeta izvješća o rizicima fiskalnih predviđanja.			
3.1.1.	Makroekonomski rizici	Vlada izvještava o mogućim odstupanjima fiskalnih rezultata u odnosu na osnovna predviđanja, kao rezultat različitih makroekonomskih pretpostavki.	Proračunska dokumentacija uključuje raspravu o osjetljivosti fiskalnih predviđanja na glavne makroekonomske pretpostavke.	Proračunska dokumentacija uključuje analizu osjetljivosti te alternativne makroekonomske i fiskalne scenarije.	Proračunska dokumentacija uključuje analizu osjetljivosti, alternativne scenarije i probabilistička predviđanja fiskalnih ishoda.
3.1.2.	Posebni fiskalni rizici	Vlada pruža redovito sažeto izvješće o glavnim posebnim rizicima u fiskalnim predviđanjima.	Glavni posebni rizici vezani uz fiskalna predviđanja objavljuju se u sažetom izvješću i o njima se raspravlja u kvalitativnim terminima.	Glavni posebni rizici vezani uz fiskalna predviđanja objavljuju se u sažetom izvješću uz ocjene njihovih veličina.	Glavni posebni rizici vezani uz fiskalna predviđanja objavljuju se u sažetom izvješću uz ocjene njihovih veličina i, gdje je moguće, uz ocjenu vjerojatnosti njihove pojave.
3.1.3.	Analize dugoročne fiskalne održivosti	Vlada redovito objavljuje dugoročne projekcije razvoja javnih financija.	Vlada redovito objavljuje projekcije održivosti glavnih fiskalnih agregata i svih fondova zdravstvenog i socijalnog osiguranja u razdoblju od barem 10 sljedećih godina.	Vlada redovito objavljuje više scenarija održivosti glavnih fiskalnih agregata i svih fondova zdravstvenog i socijalnog osiguranja u razdoblju od barem 30 sljedećih godina, koristeći određeni broj makroekonomskih pretpostavki.	Vlada redovito objavljuje više scenarija održivosti glavnih fiskalnih agregata i svih fondova zdravstvenog i socijalnog osiguranja u razdoblju od barem 30 sljedećih godina, koristeći određeni broj makroekonomskih, demografskih ili drugih pretpostavki, te pretpostavki vezanih uz prirodne resurse.
3.2.	Upravljanje rizicima	Posebne rizike u javnim financijama treba redovito nadzirati, objavljivati te s njima upravljati.			
3.2.1.	Nepredviđene okolnosti vezane uz proračun	U proračunu su transparentno alocirana dovoljna sredstva za nepredviđene okolnosti koje se javljaju tijekom izvršenja proračuna.	Proračun uključuje alocirana sredstva za nepredviđene okolnosti.	Proračun uključuje alocirana sredstva za nepredviđene okolnosti s transparentnim kriterijima za njihovu dodjelu.	Proračun uključuje alocirana sredstva za nepredviđene okolnosti s transparentnim kriterijima za njihovu dodjelu, uz redovito izvještavanje o njihovoj upotrebi tijekom godine.

BR.	MJERA	NAČELO	PRAKSA		
			TEMELJNA	DOBRA	NAPREDNA
3.2.2.	Upravljanje imovinom i obvezama	Upravlja se rizicima vezanim uz glavne oblike imovine i obveze te ih se objavljuje.	Svako zaduživanje odobreno je zakonom, a rizici vezani uz vladin dug se analiziraju i objavljuju.	Svako zaduživanje odobreno je zakonom, a rizici vezani uz vladinu financijsku imovinu i obveze se analiziraju i objavljuju.	Sve obveze, važna stjecanja i prodaja imovine odobreni su zakonom, a rizici vezani uz bilancu stanja se objavljuju i njima se upravlja u skladu s objavljenom strategijom.
3.2.3.	Jamstva	Izloženost vlade jamstvima redovito se objavljuje i zakonski odobrava.	Sva vladina jamstva, njihovi korisnici i bruto izloženost koju stvaraju, objavljuju se barem jednom godišnje.	Sva vladina jamstva, njihovi korisnici i bruto izloženost koju stvaraju, objavljuju se barem jednom godišnje. Zakonom se odobrava maksimalna vrijednost novih jamstava ili njihov ukupan iznos.	Sva vladina jamstva, njihovi korisnici, bruto izloženost koju stvaraju i vjerojatnost njihova opoziva, objavljuju se barem jednom godišnje. Zakonom se odobrava maksimalna vrijednost novih jamstava ili njihov ukupan iznos.
3.2.4.	Javno privatno-partnerstvo	Obveze u javno-privatnom partnerstvu redovito se objavljuju te se njima aktivno upravlja.	Vlada barem jednom godišnje objavljuje svoja ukupna prava, obveze i ostalu izloženost u ugovorima o javno-privatnom partnerstvu.	Vlada barem jednom godišnje objavljuje svoja ukupna prava, obveze i ostalu izloženost u ugovorima o javno-privatnom partnerstvu, i očekivana godišnja primanja i plaćanja tijekom trajanja ugovora.	Vlada barem jednom godišnje objavljuje svoja ukupna prava, obveze i ostalu izloženost u ugovorima o javno-privatnom partnerstvu, i očekivana godišnja primanja i plaćanja tijekom trajanja ugovora. Postavljen je i zakonski limit na akumulirane obveze.
3.2.5.	Izloženost financijskom sektoru	Vladina potencijalna fiskalna izloženost financijskom sektoru se analizira, objavljuje te se njome upravlja.	Vlasti barem jednom godišnje kvantificiraju i objavljuju eksplicitnu potporu financijskom sektoru.	Vlasti barem jednom godišnje kvantificiraju i objavljuju eksplicitnu potporu financijskom sektoru i redovito procjenjuju njegovu stabilnost.	Vlasti barem jednom godišnje kvantificiraju i objavljuju eksplicitnu potporu financijskom sektoru i redovito procjenjuju njegovu stabilnost. Procjena je zasnovana na mogućem spektru makroekonomskih i financijskih scenarija.
3.2.6.	Prirodni resursi	Vladin udio u neobnovljivim prirodnim resursima i njihovo iskorištavanje se vrednuje, objavljuje i njima se upravlja.	Vlada objavljuje godišnje ocjene obujma i vrijednosti glavnih oblika imovine sadržane u prirodnim resursima, kao i obujam i vrijednost prošlogodišnjih prodaja i njihov fiskalni prihod.	Vlada objavljuje godišnje ocjene obujma i vrijednosti glavnih oblika imovine sadržane u prirodnim resursima uz različite cjenovne scenarije, kao i obujam i vrijednost prošlogodišnjih prodaja i njihov fiskalni prihod.	Vlada objavljuje godišnje ocjene obujma i vrijednosti glavnih oblika imovine sadržane u prirodnim resursima uz različite cjenovne i eksploatacijske scenarije, kao i obujam i vrijednost prošlogodišnjih prodaja i njihov fiskalni prihod.
3.2.7.	Rizici po okoliš	Potencijalna fiskalna izloženost prirodnim nepogodama i drugim većim rizicima po okoliš se analizira, objavljuje i njome se upravlja.	Vlada identificira glavne fiskalne rizike prirodnih nepogoda i raspravlja o njima u kvalitativnim terminima.	Vlada identificira glavne fiskalne rizike prirodnih nepogoda i raspravlja o njima, kvantificirajući ih s obzirom na povijesna iskustva.	Vlada identificira glavne fiskalne rizike prirodnih nepogoda i raspravlja o njima, kvantificirajući ih s obzirom na povijesna iskustva, i njima upravlja u skladu s objavljenom strategijom.

BR.	MJERA	NAČELO	PRAKSA		
			TEMELJNA	DOBRA	NAPREDNA
3.3.	Fiskalna koordinacija	Fiskalni odnosi i rezultati u cijelom javnom sektoru trebaju se analizirati, objavljivati i koordinirati.			
3.3.1.	Lokalne jedinice	Prikupljaju se i objavljuju sveobuhvatne informacije o financijskom stanju i rezultatima lokalnih jedinica – zasebno i konsolidirano za sve lokalne jedinice.	Financijsko stanje i izvršenje lokalnih jedinica objavljuju se godišnje.	Financijsko stanje i izvršenje lokalnih jedinica objavljuju se godišnje, uz limit na njihove obveze ili zaduživanje.	Financijsko stanje i izvršenje lokalnih jedinica objavljuju se kvartalno, uz limit na njihove obveze ili zaduživanje.
3.3.2.	Javna poduzeća	Vlada redovito objavljuje sveobuhvatne informacije o financijskim rezultatima javnih poduzeća, uključujući sve njihove kvazifiskalne aktivnosti.	Svi transferi između vlade i javnih poduzeća objavljuju se barem jednom godišnje.	Objavljuju se svi transferi između vlade i javnih poduzeća, te se na osnovu objavljene vlasničke politike, barem jednom godišnje objavljuju izvješće o ukupnom financijskom izvršenju sektora javnih poduzeća.	Objavljuje se ukupna izravna i neizravna potpora vlade javnim poduzećima, zasnovana na objavljenoj vlasničkoj politici. Izvješće o ukupnom financijskom izvršenju sektora javnih poduzeća, uključujući i ocjene svih poduzetih kvazifiskalnih aktivnosti, objavljuje se barem jednom godišnje.

G. POJMOVNIK

Godišnja financijska izvješća. Podskupovi financijskih izvješća koja se donose krajem godine. Kada se koristi obračunski sustav, godišnja financijska izvješća uključuju najmanje bilancu stanja, izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, izvješće o tokovima gotovine te bilješke. Koristi li se gotovinski obračunski sustav, godišnje se financijsko izvješće prikazuje kao izvješće o gotovinskim tokovima i može sadržavati izvješće o izvršenju proračuna za kraj godine. Očekuje se da se godišnja financijska izvješća temelje na odgovarajućim računovodstvenim standardima i općeprihvaćenim računovodstvenim načelima. Općenito, godišnja financijska izvješća podvrgnuta su reviziji te se javno objavljuju; u slučajevima kada nisu podvrgnuta reviziji, koriste se konačna godišnja financijska izvješća.

Bilanca stanja. Sveobuhvatno i konsolidirano izvješće o imovini, obvezama i neto vrijednosti vlade ili javnog sektora na kraju obračunskog razdoblja. Uključuje financijsku i nefinancijsku te domaću i inozemnu imovinu i obveze, kao i dodatne informacije o njima.

Zaduživanje. Oblici vladinog zaduživanja, uključujući obveznice, trezorske zapise i bankarske kredite te neizravno zaduživanje kao što su plativi računi, dospjele neplaćene obveze po rashodima i neplaćanje povrata poreza.

Proračunska dokumentacija. Sva dokumentacija koja se objavljuje u ili oko vremena izrade godišnjeg proračuna uključujući i prijedlog proračuna, proračunske procjene, fiskalne strategije, srednjoročne proračunske okvire, izvješća o fiskalnim rizicima, prijedloge financijskih zakona ili prijedloge zakona o izvršenju proračuna, dugoročna izvješća o javnim financijama, te zakone o proračunu, financijama ili proračunskoj raspodjeli.

Potencijalne obveze. Obveze plaćanja, vremenom i iznosom ovisne o pojavi nekog posebnog nesigurnog događaja ili skupine budućih događaja. Primjerice, jamstva, obeštećenja, te tzv. pisma podrške (engl. *letters of comfort*).

Analiza raspodjele. Kvantitativna ocjena utjecaja posebnih ili općih vladinih politika na različite segmente stanovništva, često diferencirane prema dohotku, spolu ili geografskom položaju. Primjerice, utjecaj promjena poreznih stopa na različite dohodovne decile.

Dospjele neplaćene obveze po rashodima. Iznosi koji su neplaćeni i za koje je prošao datum dospijeća. To je ukupno stanje računâ koji nisu plaćeni na datum u ugovoru ili u redovno vrijeme koje na tržištu postoji za slične transakcije. Mogu nastati radi vladinih neplaćanja, kao u slučaju računa dobavljačima kojima su prošli datumi dospijeća te datumi za plaće i transfere ili je prošao rok za otplatu duga ili za plaćanje servisiranja duga.

Financijski derivati. Financijski instrument povezan s drugim posebnim financijskim instrumentom, pokazateljem ili robom, s pomoću kojeg se može trgovati posebnim financijskim rizicima (primjerice, kamatni rizik, valutni rizik, rizik cijena dionica ili roba i kreditni rizik) na financijskim tržištima. Primjeri: ročnice (engl. *futures*), zamjene ili swapovi (engl. *swaps*) i opcije (engl. *options*).

Fiskalni agregati. Zbirni fiskalni pokazatelji koji na strani tokova uključuju ukupne rashode i prihode, neto posudbe/neto zaduživanje ili ukupna fiskalna salda; na strani stanja uključuju bruto i neto dug, ukupnu imovinu, ukupne obveze i neto vrijednost.

Fiskalna predviđanja. Predviđanja glavnih fiskalnih agregata, kao i elemenata na kojima se zasnivaju, uključivo glavne prihodne stavke; rashode po organizacijskoj, funkcionalnoj ili ekonomskoj klasifikaciji; glavne oblike imovine i obveza, uključivo bruto dug.

Fiskalno zakonodavstvo. Zakoni koji su vezani uz formulaciju fiskalne politike; pripremu, donošenje i izvršenje proračuna; i/ili obračun, izvještavanje i reviziju fiskalnih informacija. Uključuju fiskalnu odgovornost, organske zakone o proračunu, javno upravljanje financijama i javno računovodstvo te zakonodavstvo vezano uz reviziju.

Fiskalna izvješća. Retrospektivna izvješća o odvijanju fiskalnih događaja koja uključuju izvješća o izvršenju proračuna tijekom i krajem godine, fiskalnu statistiku i godišnja fiskalna izvješća.

Fiskalna statistika. Retrospektivna izvješća o vladinim financijskim rezultatima koja sadrže fiskalne podatke zasnovane na međunarodnim statističkim standardima, kao što su Priručnik o državnoj financijskoj statistici (2001. ili 2014.) – engl. *Government Finance Statistics Manual* ili Sustav nacionalnih računa – engl. *System of National Accounts* (1993. ili 2008.) ili Europski sustav nacionalnih računa (1995. ili 2010.) – engl. *European System of National Accounts*.

Opća država. Sektor opće države sastoji se od rezidentnih institucionalnih jedinica kojima je primarna djelatnost ispunjavanje državnih funkcija. Uključuje sva državna tijela središnje, državne, pokrajinske, regionalne i lokalne vlade, fondove socijalnog osiguranja i netržišne neprofitne institucije koje kontroliraju državna tijela (obično izvanproračunski fondovi), kako je definirano GFSM2014 – engl. *Government Finance Statistics Manual 2014*. Uključuje i poduzeća koja su zakonski osnovana kao dionička društva, ali dobra i usluge pružaju prvenstveno na netržišnoj osnovi.

Državno jamstvo. Najuobičajeniji mu je oblik zahtjev da država plati nepodmireni iznos kredita u slučaju da treća strana to nije učinila. U nekim ugovorima – posebno vezanim uz javno-privatno partnerstvo – država može osigurati prihod ili tražiti jamstvo za pokrivanje razlike ako prihod ili potražnja ne pokrivaju dogovorenu razinu. Ostali ugovori mogu uključivati cjenovno ili valutno jamstvo.

Nezavisno tijelo. Tijelo za djelotvorno provođenje revizije ili pripremu fiskalne statistike, s dovoljno širokim ovlastima i punom profesionalnom slobodom u obavljanju svojih funkcija, pravom i obvezom izvještavanja o vlastitom radu, s neograničenim pristupom informacijama i odgovarajućim ljudskim, materijalnim i novčanim resursima, što je sve definirano zakonodavnim okvirom.

Međunarodni standardi. Međunarodno priznati standardi za: 1.) financijsku statistiku vlade, uključujući Priručnik državne financijske statistike (2001. ili 2014.) – engl. *Government Finance Statistics Manual*, ili Sustav nacionalnih računa – engl. *System of National Accounts* (1993. ili 2008.), ili Europski sustav nacionalnih računa (1995. ili 2010.) – engl. *European System of National Accounts*; 2.) vladina financijska izvješća, uključujući Međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor – engl. *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) i Međunarodne standarde financijskog izvještavanja – engl. *International Financial Reporting Standards* (IFRS).

Fiskalna izvješća tijekom godine. Izvješća o izvršenju proračuna i fiskalna statistika, izrađuju se mjesečno ili kvartalno tijekom financijske godine, ali mogu uključivati i cjelogodišnja izvješća koja se izrađuju odmah nakon završetka financijske godine.

Makroekonomski rizici. Rizici koji nastaju kada su makroekonomska ostvarenja različita od predviđanja. Primjerice, kada su BDP, inflacija, nezaposlenost, cijene roba ili tečajevi iznad ili ispod proračunskih predviđanja.

Glavne revizorske kvalifikacije. Uključuju jedno od sljedećeg: 1.) ograničeno revizijsko mišljenje; 2.) nepovoljno revizijsko mišljenje; 3.) svaku revizijsku kvalifikaciju čiji financijski učinak, po procjeni revizora, iznosi jedan ili više posto BDP-a.

Glavne izmjene. Izmjene povijesne fiskalne statistike, dovoljno velike da imaju presudan makro učinak na ključne fiskalne agregate; svaka izmjena koja iznosi jedan ili više posto BDP-a.

Srednji rok. Tri do pet godina nakon tekuće godine.

Višegodišnji ugovori. Ugovori između vlade i privatnog sektora, sklopljeni na razdoblje dulje od godine dana, kao što su javno-privatno partnerstvo, dugoročni najam i dugoročne nabave.

Dugi rok. Razdoblje od deset ili više godina nakon tekuće godine.

Javna aktivnost. Sve fiskalne aktivnosti koje poduzimaju tijela javnog sektora.

Javna poduzeća. Poduzeća u vlasništvu ili pod kontrolom državnih tijela i/ili drugih javnih poduzeća, što je definirano Priručnikom državne financijske statistike (2001. ili 2014.) – engl. *Government Finance Statistics Manual*.

Javno-privatno partnerstvo. Dugoročni ugovor između dvaju subjekata, po kojem jedan subjekt stječe ili gradi neku imovinu ili skupinu imovine, upravlja njome neko vrijeme, a potom ju predaje drugom subjektu. Privatni sektor pruža infrastrukturu i usluge koje uobičajeno pruža država (bolnice, škole, zatvori, ceste, mostovi, željeznica te vodna i sanitarna postrojenja). Slučajevi kada privatni operater snosi određenu odgovornost u upravljanju imovinom, uz stanovita ulaganja, nazivaju se koncesijama.

Javni sektor. Sastoji se od rezidentnih institucionalnih tijela koja izravno ili neizravno kontroliraju rezidentna državna tijela – sva tijela opće države i rezidentna javna poduzeća (uključujući nefinancijska i financijska javna poduzeća).

Kvazifiskalne aktivnosti. Državne operacije koje obavljaju institucije koje nisu državna tijela (središnje banke i ostala javna poduzeća). Primjerice, koncesijski krediti središnje banke, izravne posudbe javnih poduzeća i zahtjevi da javna ili privatna poduzeća pružaju usluge ispod cijene.

Poluautonomno tijelo. Dio državnog sektora koji, u usporedbi s vladinim ministarstvima i tijelima, uživa određenu de facto ili de jure operativnu i financijsku autonomiju pri zapošljavanju, upravljanju proračunom i internoj organizaciji.

Poseban fiskalni rizik. Rizik koji nije izravno vezan uz makroekonomske čimbenike. Užeg je karaktera i posebnog podrijetla, a aktiviraju ga nenadani događaji poput opoziva jamstva, prirodne nepogode ili sanacije banke.

Lokalne jedinice. Državne, pokrajinske ili regionalne vlade, kao i lokalne vlade kako ih definira Priručnik državne financijske statistike (2001. ili 2014.) – engl. *Government Finance Statistics Manual*.

Porezni izdaci. Povlastice, oslobođenja, umanjenja ili izuzeća od "normalne" porezne strukture, koji smanjuju državne prihode. Budući da vlada može posegnuti za alternativnim mjerama kao što su subvencije ili izravni izdaci, oni se smatraju ekvivalentom proračunskim rashodima.

*S engleskog jezika prevela
Marina Kesner-Škreb*