

AKTUALNI OSVRTI

Novi Kodeks fiskalne transparentnosti MMF-a: I građani bi trebali odlučivati o proračunu

dr. sc. KATARINA OTT, Institut za javne financije, Zagreb

Nakon opsežnih i dugotrajnih javnih konzultacija, u kolovozu je Međunarodni monetarni fond objavio novi Kodeks fiskalne transparentnosti. Riječ je o standardu kojeg bi se - nakon što ga je izglasao Izvršni odbor - sve članice trebale i pridržavati. Jedan je od ključnih noviteta Kodeksa i formalno uključivanje građana u odlučivanje o proračunu.

Novi se **Kodeks fiskalne transparentnosti** bitno razlikuje od prethodnih verzija¹ i obuhvaća četiri ključna stupa fiskalne transparentnosti: (1) fiskalno izvještavanje, (2) fiskalna predviđanja i proračune, (3) analizu i upravljanje fiskalnim rizicima, te (4) upravljanje prihodima od prirodnih izvora.² Istovremeno su fiskalni izvještaji o pridržavanju standarda i kodeksa (*Fiscal Reports on the Observance of Standards and Codes – ROSCs*)³ zamijenjeni novim ocjenama fiskalne transparentnosti (*Fiscal Transparency Evaluation – FTE*) kojima će se analizirati u kojoj mjeri prakse fiskalne transparentnosti zemalja prate standarde utvrđene novim Kodeksom.⁴

Želi se osigurati da vlade, zastupnici, građani i tržišta dobiju potpunu sliku stanja javnih financija, koja pokriva čitav javni sektor, uključuje točna i sveobuhvatna fiskalna predviđanja i ukazuje na ključne fiskalne rizike. Novi će se pristup fiskalnoj transparentnosti, umjesto na procese, usredotočiti na rezultate (naglasak je na kvaliteti objavljenih podataka), imati na umu različite razine kapaciteta pojedinih zemalja (uz svako načelo navode se temeljne, dobre i napredne prakse), naglasiti fiskalne rizike (otkrivanje, analiza i upravljanje rizicima) i ići ukorak s najnovijim dostignućima u fiskalnom upravljanju i međunarodnim standardima.

Za MMF – koji se često optužuje za neosjetljivost prema javnosti – vrlo je značajno da je prvo proveo uistinu široku javnu raspravu, da je u obzir uzeo i druge međunarodne standarde uključujući i **indeks otvorenosti proračuna** kojeg provodi International Budget Partnership (IBP) iz Washingtona u suradnji s organizacijama civilnog društva iz stotinjak država, te uvrstio načelo participacije javnosti. Po prvi put se u Kodeksu pojavljuje riječ građani. U načelu 2.3.3. tako stoji da „Vlada omogućuje građanima razumljiv sažetak implikacija proračunskih politika i mogućnost da sudjeluju u odlučivanju o proračunu.“ Kao i za sva druga načela, i za participaciju javnosti postoje tri moguće prakse:

- *Temeljna praksa* - vlada građanima nudi razumljivi opis tekućih ekonomskih i fiskalnih ostvarenja i izgleda za budućnost, kao i sažetak implikacija proračuna za tipičnog građanina.

¹ Prijevođe prethodnih verzija iz 2001. i 2011. na hrvatski jezik objavio je Institut za javne financije. Vidjeti *Newsletter*, br. 8 i *Newsletter*, br. 53.

² Prva tri stupa su konačna, a četvrti će se dovršiti do kraja godine, prilagodbom prva tri stupa posebnim okolnostima zemalja bogatih prirodnim izvorima.

³ ROSC za Hrvatsku je nažalost još iz 2004. i valja se nadati da će Hrvatska što prije doći na red za FTE.

⁴ Do sada je već ocijenjeno osam zemalja, a za njih četiri - **Kostarika, Irska, Rusija i Bolivija** - rezultati su i objavljeni.

- *Dobra praksa* - vlada objavljuje razumljivi opis tekućih ekonomskih i fiskalnih ostvarenja i izgleda za budućnost i detaljni izvještaj o implikacijama proračuna za tipičnog građanina, te omogućuje građanima da formalno odlučuju o proračunu.
- *Napredna praksa* - vlada objavljuje razumljivi opis tekućih ekonomskih i fiskalnih ostvarenja i izgleda za budućnost, detaljni izvještaj o implikacijama proračuna za različite demografske skupine i omogućuje građanima da formalno odlučuju o proračunu.

Na isti su način koncipirana sva 32 načela i uvijek se nude temeljne, dobre i napredne prakse. U dijelu o fiskalnom izvještavanju, tu je primjerice 1.1. obuhvat, pa 1.1.1. obuhvat institucija, 1.1.2. obuhvat stanja, 1.1.3. obuhvat tokova i 1.1.4. obuhvat poreznih izdataka. Ili u dijelu o analizi i upravljanju fiskalnim rizicima, primjerice, 3.3. fiskalna koordinacija, pa 3.3.1. lokalne jedinice i 3.3.2. javna poduzeća. Na taj način svaka država može sama ocijeniti stanje vlastite fiskalne transparentnosti ili će je kad-tad ocijeniti sam Fond kao što je već ocijenio spomenute države.

Hrvatska zasad, nažalost, ne zadovoljava ni temeljnu praksu uključivanja javnosti (2.3.3.), ali u nekim od načela bi uz malo truda mogla zadovoljiti čak i naprednu praksu (npr. 1.2.1. učestalost izvještavanja unutar godine). Hrvatska, naime, formalno objavljuje mjesečne izvještaje, no ne unutar mjesec dana, već s popriličnim zakašnjenjima, a upravo se „objavljivanje mjesečnih izvještaja unutar mjesec dana“ smatra naprednom praksom.

Neka od načela su zasad za nas u sferi science-fictiona. Kod, primjerice, načela 1.1.4. obuhvat poreznih izdataka, temeljna praksa zahtijeva da se „procjena gubitaka prihoda zbog poreznih izdataka objavljuje najmanje jednom godišnje“, no u Hrvatskoj se ne objavljuje nikad. Ili načelo 3.1.3. koje se odnosi na dugoročne analize fiskalne održivosti kod kojega temeljna praksa zahtijeva da „vlada redovito objavljuje projekcije održivosti glavnih fiskalnih agregata i svih zdravstvenih fondova i fondova socijalne skrbi za barem deset idućih godina“. To je uistinu nešto o čemu možemo samo sanjati.

Hrvatska je Vlada ovim Kodeksom, kao i sve druge članice MMF-a, dobila standard fiskalne transparentnosti i može jasno vidjeti u kojem se smjeru treba kretati. Dok se ranije smatralo da je dovoljno objavljivati informacije – što se u nas još uvijek ne čini dovoljno – sada se ide korak dalje, zahtijeva se i formalno uključivanje građana u odlučivanje o proračunu.

Premda Vlada zasad ne čini dovoljno, valja pohvaliti neke od hrvatskih lokalnih jedinica koje su i bez ovog Kodeksa već samoinicijativno poduzele korake u pravome smjeru, pa kao što pokazuje **Analiza otvorenosti proračuna hrvatskih županija, gradova i općina**, Labin direktno uključuje svoje građane u izradu proračuna, Koprivnica provodi ankete o proračunu, a Duga Resa, Koprivnica i Pula održavaju javne tribine i pozivaju građane da sudjeluju u raspravi o proračunu. To su zasad izolirani iskoraci, no valja se nadati da će ih biti sve više i na lokanim nivoima i na razini središnje države. Jer, kao što ističe **Warren Krafchik**, direktor IBP-a, Kodeks predstavlja „ključni korak koji može potaknuti vlade da stvore odgovornije proračunske sustave u kojima će građani moći iskazati svoje interese i očekivanja od proračunskih planova i njihove primjene“.