

**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 uskladenost 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 praksi<sup>1</sup> 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 naglasaka 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.

---

<sup>1</sup> 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.

- 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.
- 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.
- Zaduzivanje treba klasificirati po valutama duga, profilu dospelja 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.