

INFO-1005
Primljeno / Received: 2007-02-14

UDK: 007::654.0:497.13:336.1
Stručni rad / Professional Paper

DOSTUPNOST INFORMACIJA FISKALNIH VLASTI JAVNOSTI INTERNETOM U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA

PUBLIC AVAILABILITY OF FISCAL INFORMATION THROUGH INTERNET IN TRANSITIONAL COUNTRIES

Vinko Kandžija, Igor Živko, Branimir Skoko

Ekonomski fakultet, Sveučilište u Mostaru, Mostar, Bosna i Hercegovina
Faculty of Economy, University of Mostar, Mostar, Bosnia and Herzegovina

Sažetak

Dostupnost fiskalnih informacija javnosti definira se kao obilježje fiskalne transparentnosti. Fiskalna transparentnost predstavlja dostupnost informacija u svezi s godišnjim proračunom, njegovom projekcijom, obvezama i poreznim troškovima, kvazi-fiskalnim aktivnostima, dužničkim financijskim instrumentima i financijskoj imovini te konsolidiranoj poziciji opće vlasti. Fiskalna transparentnost ima značajan utjecaj na stvaranje dobre vlade. Trebala bi voditi boljoj informiranosti javnosti kako bi ona mogla raspravljati o kreiranju i rezultatima fiskalne politike. Kroz ovaj rad će se pokušati dati teorijske postavke i analizirati transparentnost monetarnih vlasti u komunikaciji s javnošću. Posebna pozornost biti će dana ex-ante and ex-post testiranju monetarne transparentnosti u komunikaciji odabranih monetarnih vlasti tranzicijskih zemljama putem Interneta (Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Makedoniji, Srbiji).

Abstract

Making fiscal information available to the public is a defining characteristic of fiscal transparency. Fiscal transparency coverage of the annual budget, thiers forecasts, contingent liabilities, tax expenderes and quasi-fiscal activities, dbit and financial assets, and the consolidated position of general government. Fiscal transparency would make a major contribution to the couse a good governance. It should lead to better-informed public debate about the design and results of fiscal policy. This paper will analyse fiscal transparency in select transitional countries through Internet in practice (Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Macedonia, Montenegro, Serbia).

1. Uvod

Javne financije najčešće se definiraju kao aktivnosti države vezane za pribavljanje javnih prihoda i rashoda. Uz javne financije veže se i pojam javnog sektora. Javni sektor predstavlja dražavu na svim razinama vlasti, središnju banku, razne državne fondove i agencije te poduzeća u državnom vlasništvu.

Transparentnost u djelovanju fiskalnih vlasti predstavlja potrebu fiskalnih vlasti da osiguraju javnosti bitne informacije o: postavljenom cilju fiskalne politike – proračunu, strategiji i odlukama u vođenju fiskalne politike, kao i svojim procedurama na jasan, potpun i pravovremen način. Transparentnost pomaže javnosti da shvati prirodu i obilježja fiskalne politike koju jedna zemlja realizira. Bolje razumijevanje fiskalne politike od strane javnosti čini istu politiku učinkovitijom i s kredibilitetom.

Informirana javnost trebala bi sudjelovati u izradi koncepcije fiskalne politike kao i ocijeni rezultata

iste, čime bi poticala vladu na veću odgovornost u provođenju fiskalne politike i razumijevanja makroekonomskih politika i odluka. U uvjetima globalizacije fiskalna transparentnost je od velike važnosti za postizanje makroekonomske stabilnosti i visoko kvalitetnog rasta. Uz fiskalnu transparentnost treba raditi na podizanju učinkovitosti vladinih aktivnosti i stvaranja sigurnih javnih financija.

2. Fiskalna transparentnost – pojma i obuhvat

Dostupnost fiskalnih informacija javnosti definira se kao obilježje fiskalne transparentnosti. Fiskalna transparentnost predstavlja dostupnost informacija u svezi s /1/:

1. godišnjim proračunom
2. njegovom projekcijom
3. obvezama i poreznim troškovima
4. kvazi-fiskalnim aktivnostima
5. dužničkoj i financijskoj imovini
6. konsolidiranoj poziciji opće vlasti.

Proračun središnje vlasti je zapravo srž fiskalne politike i sažeti prikaz svih fiskalnih aktivnosti načinjeni od strane središnje vlasti, a istovremeno i bitno obilježje fiskalne transparentnosti. Jasno je kako proračun označava plan prihoda i rashoda države ili nekog drugog kvazi državnog tijela za naredno godišnje razdoblje, ali i okvir njegova izvršavanja. /2/ Kako bi proračunski proces bio transparentan javnosti trebaju biti predočene informacije i o svim izvan proračunskim aktivnostima i izvješća o izvan proračunskim sredstava. Također se među dostupnim informacijama moraju naći aktivnosti neovisnih državnih agencija. Ovakve agencije su često utemeljene kao zasebne pravne osobe za pružanje zdravstvenih usluga, obrazovanja i drugih usluga, ili obavljaju funkciju regulatora ili kvazi-pravnu funkciju. Svaki grant ili transfer primljen iz proračuna središnje vlasti te informacije njihovih ukupnih izdataka i prihoda od naknada i provizija moraju biti dostupne javnosti.

Za kompletnu sliku trenutne fiskalne pozicije, informacije iz prethodnih fiskalnih razdoblja bit će prezentirani u godišnjem proračunu ili u proračunskim dokumentima. Detaljan prikaz proračuna i usporedba performansi s proračunom može biti dobar temelj za planiranje, vođenje politike, procjene makroekonomskih rizika, kao i realnosti proračuna. Stoga je posebice bitno prikazivati proračun iz godine u godinu s promjenama u vrijednostima pozicija kao i razlozima tih promjena. Proračun treba sadržavati i projekciju istog za najmanje dvije sljedeće godine.

Buduće obveze predstavljaju troškove vlade koje će platiti ako se određeni događaji dogode. Oni izdaci još nisu priznati kao obveze, npr. garancije vlade na uzete kredite. U trenutku uvođenja garancije ne postoje obveze za vladu, sve dok posuditelj ne počne kasniti s plaćanjima anuiteta po garantiranom kreditu. Kreditor u ovim uvjetima može aktivirati garanciju i tražiti od vlade plaćanje neotplaćenog dijela kredita. U tom trenutku ovakva obveza postaje aktivna obveza vlade i plaćanje po tom osnovu mora se načiniti. Posve je jasno kako se garancije prepoznaju samo po novčanom tijeku, nisu obuhvaćene procesom usvajanja proračuna i mogu predstavljati izvor moralnog hazarda kao i «skriveni deficit».

Porezni troškovi predstavljaju izdatke iz porezne baze i smanjenje porezne stope. Ovi zadaci su identični u svojim izdacima kao i eksplicitni program javne potrošnje. Pomoć pojedincima, obiteljima ili tvrtkama može biti vršena kroz program potrošnje ili posebnim poreznim tretmanom. Stoga je u proračunsku dokumentaciju potrebno uključiti vladine porezne troškove, njihovu svrhu, trajanje

i željene učinke, kako bi se osigurala fiskalna transparentnost. /3/

Kvazi-fiskalne aktivnosti mogu biti vezane s središnjim bankama, financijskim institucijama i nefinancijskim javnim poduzećima. Kvazi-fiskalne aktivnosti obično nastaju donošenjem jednostavnih administrativnim odlukama, nisu bilježene u proračun ili izvještaj o izvršenju proračuna. Kvazi-fiskalne aktivnosti načinjene kako bi se ostvarili ciljevi, kao što su promocija različitih aktivnosti, redistribucija aktivnosti ili prikupljanja prihoda. Kvazi-fiskalne aktivnosti mogu voditi netransparentnosti. Na primjer zahtjevi da nefinancijske javne tvrtke kupuju od dobavljača monopolista u državnom vlasništvu može rezultirati pritiskom javnih poduzeća u svrhu oslobađanja od određenih propisa ili poreza kako bis se kompenzirao gubitak profita koji je nastao kvazi fiskalnom aktivnošću. /4/ Kako bi se udovoljio zahtjevima transparentnosti bitno je u proračunsku dokumentaciju uključiti svrhu kvazi-fiskalnih aktivnosti, njihovo trajanje i planirane učinke. Stoga bi bilo potrebno je objavljivati financijska izvješća središnje banke revidirana od neovisnog revizora, javnih financijskih institucija i nefinancijskih javnih institucija u kratkom vremenskom razdoblju nakon završetka svake financijske godine. Tako objavljeno godišnje izvješće treba ukazivati na nemonetarne aktivnosti koje je središnja banka poduzela u ime vlade, izvještaji javnih financijskih i nefinancijskih poduzeća trebaju sadržavati sve usluge koje od njih tražila vlada da učine kao i kredite odobrene vladinim agencijama, kao i informacije o lošim kreditima.

Pouzdanе informacije o obvezama i financijskoj imovini su ključne za vladu kako bi mogla procijeniti svoju sposobnost financiranja svojih aktivnosti i usluga, kao i dug ali i procijeniti buduće prihode kako bi zadovoljila postojeće potrebe. Na ovaj način vlada, a i javnost dobit će sliku o fiskalnoj samo održivosti «fiscal sustainability». Sa stajališta fiskalne transparentnosti bitno je dug i financijsku imovinu publicirati u vladinoj bilanci stanja kao dio proračunske dokumentacije.

Također je potrebno javnost informirati o dugu središnje vlasti uključujući vrijednosnice, kredite i depozite. Svakako da se informacija o dugu mora dati u usporednom pregledu, kao i metode korištene za ocjenu duga, specifične karakteristike dužničkih instrumenta ili obveze. Bitno je u klasifikaciji duga primjenjivati svjetske standarde OECD i prikazati ročnu strukturu duga.

Izvjješćivanje o financijskoj imovini trebalo bi pokriti svu imovinu središnje vlade na dan izvješćivanja, kao i stanja na dan izvješćivanja prije. Financijsku imovinu predstavljaju onu

imovinu raspoloživu vladi za pokrivanje obveza ili obećanja, ili za financiranje budućih aktivnosti. Financijska imovina obuhvaća, gotovinu i gotovinske ekvivalente, drugu monetarnu imovinu (zlato ili investicije) i kredite. Svako ograničenje u raspolaganju i kvaliteti financijske imovine koja vladi stoji na raspolaganju mora biti naznačeno u bilješkama. Bitno je napomenuti kako se devizne pričuve ne uključuju u proračunske dokumente jer se ove pričuve formiraju kako bi osigurale pokrivenost uvoza i moguće intervencije na tržištu.

Potrebno je voditi računa o proračunskim podacima na nižim razinama vlasti. Ovo je ključno u situaciji kada niže razine vlasti nisu u obvezi koordinirati prezentacije svojih proračuna sa onim na razini središnje države.

3. Ex-ante ocjena dostupnosti informacija fiskalne vlasti javnosti u tranzicijskim zemljama

Javnu vlast u svim odabranim tranzicijskim zemljama (Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini, Makedoniji, Bugarskoj, Srbiji i Crnoj Gori) predstavljaju nacionalne središnje vlasti sa svojim lokalnim upravama i samoupravama. Ocjena transparentnosti u dostupnosti informacija fiskalnih vlasti putem Interneta vršit će se na temelju ex-ante i ex-post analize. Kako bi testirali ex-ante dostupnost informacija fiskalnih vlasti analizirat će se usvojenost Kodeksa dobre prakse fiskalne transparentnosti u tranzicijskim zemljama u opsluživanju javnosti putem Interneta. Kodeks je razvijen u od strane Internim komiteta i revidiran 2001. godine. Ovim kodeksom pokušala se odrediti prihvatljiva praksa transparentnosti u vođenju fiskalne politike /5/. Načela sadržana u Kodeksu dobre prakse su usmjerena na:

1. jasnoću uloge, odgovornosti i ciljeva vlade
2. informacije o vladinim aktivnostima trebaju biti dostupne javnosti
3. pripremu proračuna, izvršavanje i izvještavanje o proračunu koja mora biti potpuno otvorena
4. fiskalne informacije koje trebaju biti načinjene u skladu sa usvojenim standardima kvalitete podataka.

Kodeks sadrži popis osnovnih načela koja se odnose na transparentnost fiskalne politike. Sa aspekta ovoga rada posebna pozornost dana je implementaciji ovih načela u sadržaj web stranica središnjih vlasti tranzicijskih zemalja.

3.1. Jasnoća uloge i odgovornosti središnje vlade tranzicijskih zemalja

Kako bi se udovoljio kriterij fiskalne transparentnosti struktura i funkcije vlade moraju biti jasno određeni. Odgovornost različitih razina vlasti – izvršne, zakonodavne i pravne trebaju biti dobro definirane. Jasan mehanizam za koordinaciju i upravljanje proračunskih i izvanproračunskih aktivnosti treba biti usvojen. Veza između vladinih i nevladinih javnih sektorskih agencija treba biti temeljen na jasnom sporazumu. Vladino uplitanje u privatni sektor treba biti postavljeno na otvoren način za javnost, i jasnim pravilima i procedurama koja se primjenjuju na nediskriminirajući način. Sve obveze ili trošenje javnih fondova treba biti uključeno u sveobuhvatan proračunski zakon. Porezi, carine, naknade i provizije trebaju imati eksplicitnu pravnu bazu. Etički standardi ponašanja za javne službenike trebaju biti javno objavljeni. Rezultati analize jasnoće pravila, odgovornosti i ciljeva fiskalnih vlasti tranzicijski zemalja dostupnih putem Interneta predstavljeni su tablicom 1.

Tablica 1. Rezultati promatranja jasnoće pravila, odgovornosti i ciljeva fiskalne politike dostupnih na Internetu

Kriteriji	Odabrane tranzicijske zemlje
Vladin sektor treba biti odvojen od drugih dijelova javnog sektora i ostatka ekonomije, kao što politika i uloga menadžmenta unutar javnog sektora trebaju biti jasno i javno objavljeni.	Da
Postojanje pravnog i administrativnog okvira za fiskalnu upravu.	Da

Izvor: web stranice središnjih banaka odabranih zemalja

3.2. Dostupnost informacija javnosti

Proračunski dokumenti, konačni računi i drugi fiskalni izvještaji za javnost trebaju obuhvatiti sve proračunske i izvanproračunske aktivnosti središnje vlade, konsolidiranu fiskalnu poziciju središnje banke i biti objavljeni prema utvrđenom kalendaru objavljivanja. Informacije trebaju biti objavljene za dvije godine s projekcijom istih za dvije sljedeće godine. Izvješća trebaju sadržavati prirodu i fiskalnu značajnost potencijalnih obveza i trošenja javnih prihoda, kvazi fiskalnih aktivnosti središnje vlade. Rezultati istraživanja dostupnosti informacija os strane fiskalnih vlasti javnosti prikazani su u tablici 2.

Tablica 2. Rezultati promatranja dostupnost informacija javnosti

Kriteriji	Odabrane tranzicijske zemlje
Javnosti će biti prosljeđena potpuna informacija na prošloj, tekućoj i projiciranoj fiskalnoj aktivnosti vlade.	Da
Obveza redovitog objavljivanja fiskalnih informacija.	Da

Izvor: web stranice Ministarstva financija odabranih tranzicijskih zemalja.

Kao što je vidljivo iz provedene analize sadržaja web stranica središnje vlasti tranzicijskih zemalja objavljuju informacije vezane za ciljeve njihova djelovanja i središnja vlast čini dostupnim informacije o ostvarenju ciljeva svojega djelovanja u obliku vijesti, mjesečnih izvještaja, biltena i sl.

3.3. Otvorenost u pripremanju proračuna, njegovu izvršavanju i izvještavanju

Proračunski proces prolazi kroz sljedeće faze: fazu pripreme (sastavljanja) proračuna, fazu donošenja proračuna, fazu izvršavanja proračuna i fazu nadzora nad izvršavanjem istog. Izjava o ciljevima fiskalne politike i procjeni fiskalne održivosti trebaju predstavljati okvir za godišnje izvješće. Godišnji proračun treba biti pripremljen i prezentiran unutar sveobuhvatnog i konzistentnog makroekonomskog okvira sa pravilima koja su usvojena (proračunska ograničenja ili ograničenja zaduženja za pojedine razine vlasti). Proračunski podaci trebaju biti prezentirani na bazi ukupnosti, razlikujući prihode, rashode (ekonomske, funkcionalne i administrativne kategorije) i financiranje. Rezultati promatranja otvorenosti u proračunskom procesu prikazani su u tablici 3.

Za unaprjeđenje transparentnosti potrebno je usvojiti i propisati integrirani računovodstveni sustav, sustav interne revizije te osigurati pravnu zaštitu od političkih pritisaka. Polugodišnji izvještaji o izvršavanju proračuna trebaju biti dostavljeni zakonodavcu, a češće ili najmanje kvartalno publicirani za javnost.

Tablica 3. Rezultati promatranja otvorenosti u proračunskom procesu

Kriterij	Odabrane tranzicijske zemlje
Proračunski dokumenti određuju ciljeve fiskalne politike, makroekonomski okvir, okvir za proračun i identificiraju fiskalne rizike.	Da
Proračunske informacije će biti prezentirane na način da olakšavaju analizu politike i promoviraju odgovornost.	Da
Procedure za izvršavanje i nadzor potrošnje sredstava i prikupljanje prihoda trebaju biti jasno određeni.	Da
Postoji redovito izvješćivanje zakonodavcu i javnosti.	Da

Izvor: web stranice Ministarstva financija odabranih tranzicijskih zemalja

3.4. Osiguranje integriteta fiskalne politike

Proračunski podaci trebaju odražavati posljednje zabilježene trendove prihoda i rashoda. Nacionalno revizorsko tijelo ili neka druga ekvivalentna organizacija treba osigurati izvješće za zakonodavno tijelo i javnost. Rezultati istraživanja osiguranja integriteta fiskalnih vlasti tranzicijskih zemalja (tablica 4).

Tablica 4. Rezultati istraživanja osiguranja integriteta fiskalnih vlasti tranzicijskih zemalja

Kriterij	Odabrane tranzicijske zemlje
Fiskalni podaci trebaju biti oslonjeni na standarde kvalitete podataka.	Da
Fiskalni podaci trebaju biti subjekt neovisnih stručnjaka.	Da

Izvor: web stranice odabranih tranzicijskih zemalja

Također neovisni eksperti trebaju sudjelovati u procijeni fiskalnih kretanja i makroekonomskim projekcijama na kojima se one temelje i svih drugih pretpostavki. Nacionalna statistička agencija treba osigurati s institucionalnom neovisnošću točnost kvalitete fiskalnih podataka.

Ex-post testiranje dostupnosti informacija fiskalnih vlasti javnosti

Kako bi se izvršilo ex-post testiranje transparentnosti u djelovanju fiskalni vlasti tranzicijskih zemalja utvrdit će se oblici informacija koji se objavljuju putem Interneta. Rezultati istraživanja oblika izvještavanja prezentirani su u tablici 5. Oblici u kojima podaci i informacije mogu biti prezentirane su godišnji izvještaj, različiti proračunski dokumenti, mjesečni, kvartalni i polugodišnji izvještaji te financijski izvještaji. Godišnji izvještaj sadrži javne prihode i rashode, a transakcije su bilježene prema administrativnim jedinicama i pozicijama javne potrošnje. Proračunske dokumente predstavljaju različita izvješća: izvan proračunskih fondova, neovisnih agencija, kvazi-fiskalne aktivnosti, fiskalni rizici. Mjesečni ili kvartalni izvještaji izvršenja proračuna vladinih računa koriste se radi usporedbe stvarnog s projiciranim izvršenjem za dano razdoblje. Konačni revidirani računi prezentiraju se na kraju godine. Financijski izvještaji izdaju se sa svrhom prezentiranja financijske pozicije i performansi vlade.

Tablica 5. Proračun i financijska izvješća

	Rezultati
Godišnje izvješće	Da
Proračunski dokumenti	Da
Mjesečni, kvartalni i polugodišnji izvještaji	Da
Konačni	Da
Financijski izvještaji	Da

Izvor: web stranice Ministarstva financija odabranih tranzicijskih zemalja

Sva Ministarstva financija tranzicijskih zemalja posebnu pozornost daju proračunu središnje vlasti i njegovu izvršenju publicirajući putem Interneta proračun i zakon o njegovom izvršenju. Svi nositelji fiskalne vlasti imaju u svojem djelovanju zastupljene sve oblike izvještavanja o proračunu kao i kvazi proračunskim korisnicima javnim institucijama i poduzećima.

5. Zaključak

Tijekom proračunske godine nositelji fiskalne vlasti trebaju objasniti javnosti postavljene ciljeve u fiskalnoj politici i utvrđene instrumente za ostvarenje postavljenih ciljeva (javne rashode i prihode), kao i razloge zbog kojih su ovakve odluke donesene od strane zakonodavca. Transparentnost fiskalne politike predstavlja potrebu Ministarstva financija da osigura javnosti bitne informacije o: postavljenom cilju fiskalne politike, strategiji i odlukama u vođenju fiskalne politike, kao i svojim procedurama na jasan, potpun i pravovremen način, posebice izvršavanju proračuna.

Rezultati ocjene dostupnosti informacija fiskalnih vlasti tranzicijskih zemalja putem Interneta mogu se sažeti u nekoliko rečenica. Ministarstva financija svih tranzicijskih zemalja putem Interneta pružaju informacije koje su propisane Kodeksom dobre prakse fiskalne transparentnosti. Ministarstva svih odabranih tranzicijskih zemalja imaju vlastite web stranice i pisane publikacije (proračun, biltene, mjesečnjake) dostupne na Internetu. Sve publikacije koje su dostupne na web stranici mogu se naći na engleskom jeziku. Publikacije imaju frekvenciju od jednog do šest mjeseci ovisno o tipu publikacije.

Informirana javnost trebala bi moći aktivnije sudjelovati u izradi koncepcije fiskalne politike kao i kritičkoj evaluaciji rezultata iste, čime bi poticala vladu na veću odgovornost u provođenju fiskalne politike i razumijevanja makroekonomskih politika i odluka.

Bilješke

- 1/ IMF, IMF Manual on Fiscal Transparency – Chapter II, Public Availability of Information, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/sec02a.htm> dostupno (13.4.2007)
- 2/ Jurković, P.: Javne financije, Masmedia, Zagreb, 2002, str. 81.
- 3/ Njemačka i SAD su prve zemlje koje su publicirale informaciju o poreznim olakšicama u kasnim 1960. godinama. Danas je ovaj izvještaj sastavni dio zakonske obveze u devet zemalja OECD (Australija, Austrija, Belgija, Francuska, Njemačka, Grčka, Portugal, Španjolske i SAD).
- 4/ Oblici kvazi-fiskalnih aktivnosti: operacije vezane financijskim sustavom (administriranje kreditnih stope, preferencija u diskontnoj politici, loše osigurani i subordinirani krediti, kreditne garancije, kreditna ograničenja); operacije vezane s deviznim tečajem (višestruki devizni tečajevi, garantiranje deviznog tečaja); operacije vezane s sektorom trgovačkih

društava (plaćanje manje od tržišne cijene, plaćanje iznad tržišne cijene dobavljaču, osiguranje nekomercijalnih usluga, npr. osiguranja).

/5/ Code of Good Practices on Fiscal Transparency, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/intro.htm> dostupno (13.4.2007)

Literatura

1. IMF (1998), Code of Good Practices Fiscal Transparency, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/intro.htm>, dostupno (13.4.2007)
2. IMF (1998), Public Availability of Information, – Chapter II, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/sec02a.htm>, dostupno (13.4.2007.)
3. Ministarstvo financija Albanije, <http://minfin.gov.al>, dostupno (13.4.2007.)
4. Ministarstvo trezora i financija Bosne i Hercegovine, <http://www.trezorbih.gov.ba> dostupno (11.4.2007.)
5. Ministarstvo financija Crne Gore, <http://www.gom.cg.yu>, dostupno (11.4.2007.)
6. Ministarstvo financija Republike Hrvatske, <http://www.mifin.hr>, dostupno (5.4.2007.)
7. Ministarstvo financija Republike Makedonije, <http://www.finane.gov.mk>, dostupno (12.4.2007.)
8. Ministarstvo financija Republike Srbije, <http://mfin.sr.gov.yo>, dostupno (10.4.2007.)
9. Nikolić, N.: Počela javnog financiranja, Ekonomski fakultet Split, 1999.