



Okvir za ocjenu upravljanja javnim financijama

*Unapređenje upravljanja javnim financijama. Potpora
održivom razvoju*

Okvir za ocjenu upravljanja javnim financijama

LISTOPAD 2019

Drugo izdanje

Tajništvo PEFA

1818 H Street NW
Washington DC 20433, SAD

Tajništvo PEFA zahvaljuje se švicarskom Državnome tajništvu za gospodarstvo, SECO (<http://www.seco-cooperation.ch>), koje je, posredstvom svojega Projekta reforme lokalnih financija, RELOF (lokalnefinansije.rs/), pružio podršku za prevođenje Okvira PEFA na hrvatski jezik.

PREDGOVOR

Učinkovite institucije i sustavi upravljanja javnim financijama (UJF) igraju presudnu ulogu u provedbi nacionalnih razvojnih politika i politika smanjenje siromaštva. Kvalitetno UJF predstavlja točku u kojoj se objedinjuju dostupni resursi, pružanje usluga i ostvarenje ciljeva javnih politika. Ako se provede na pravilan način, UJF osigurava efikasnu naplatu javnih prihoda i njihovo odgovarajuće te održivo korištenje.

Ključnu ulogu dobrog UJF u globalnom razvoju prepoznale su brojne organizacije, između ostalog i Ujedinjeni narodi u obvezama koje su preuzele za financiranje razvoja i u svojim Ciljevima održivog razvoja, kao i u Platformi za učinkovite institucije. Primjera radi, sudionici sastanka o Akcijskom planu iz Adis Abebe održanog u srpnju 2015. godine potvrdili su svoju predanost rješavanju izazova financiranja i stvaranje okruženja koje osigurava održivi razvoj na svim razinama, čime se dalje razrađuju zaključci Konsenzusa iz Montereia iz 2002. i Deklaracije iz Dohe iz 2008. godine.

U skladu sa širokom globalnom suglasnošću o značaju UJF, sedam partnera u području međunarodnog razvoja: Europska komisija, Međunarodni monetarni fond, Svjetska banka i vlade Francuske, Norveške, Švicarske i Velike Britanije pokrenula su 2001. godine Program za javne rashode i financijsku odgovornost (PEFA). Program PEFA je počeo kao sredstvo za usklađivanje ocjena UJF na razini njegovih partnerskih organizacija i osmišljen je radi uspostave standardizirane metodologije i referentnih alata za dijagnostičke ocjene UJF. Od PEFA se također očekivalo da posluži kao temelj za dijalog o strategijama i prioritetima za reformu UJF i stvaranje skupa informacija koje bi mogle pridonijeti istraživanju i analizi UJF u širem smislu. Od 2001. godine, PEFA je postala priznati standard za ocjenu sustava UJF. Zaključno sa 31. prosincem 2015., izrađeno je preko 500 izvještaja na temelju provedenih postupaka ocjenjivanja u 149 države.

PEFA 2016 predstavlja značajno unapređenje prethodne verzije PEFA, koja je u najvećoj mjeri bila identična verziji usvojenoj pri pokretanju programa. U okviru PEFA 2016 prepoznate su izmjene na području reformi UJF i razvoju dobrih praksi ostvarenih tijekom prethodnog desetljeća. Kroz iskustva su utvrđena i područja u kojima su bila potrebna pojašnjenja i poboljšanja koja su uključena u osnovne smjernice PEFA. Ova unapređenja ostvarena su i kao rezultat značajnih povratnih informacija prikupljenih od partnera, korisnika i promatrača PEFA tijekom globalne javne rasprave provedene 2014. godine, koju je slijedilo opsežno testiranje tijekom 2015. PEFA 2016 temeljena je na verzijama iz 2005. i 2011., uz uvođenje četiri nova pokazatelja (*indikatora*), proširenje i preciziranje postojećih pokazatelja te usklađivanje polaznih standarda dobrog učinka u brojnim područjima. U PEFA 2016 značajnija pažnja pridaje se elementima unutrašnje financijske kontrole što se može uočiti kroz ocjene PEFA i uspostavlja se jasnija i dosljednija struktura izvještavanja o nalazima ovih ocjena. Od dana usvajanja, PEFA 2016 zamjenjuje PEFA 2011 kao okvir koji treba primjenjivati za sve nove ocjene PEFA.

Ova publikacija je prva u nizu dokumenata koje je pripremio Tajništvo PEFA sa ciljem pružanja objašnjenja i podrške u primjeni PEFA 2016. Detaljnije smjernice i dodatne informacije o PEFA mogu se pronaći na internet stranici www.pefa.org.

SADRŽAJ

| | |
|---|-----|
| PREDGOVOR | iii |
| POPIS KRATICA I AKRONIMA | vi |
| DIO 1: PREGLED PROGRAMA PEFA | 1 |
| 1.1. Uvod | 1 |
| 1.2. Svrha i obuhvat ovog okvira | 2 |
| 1.3. Pokazatelji učinka PEFA | 5 |
| 1.4. Izvještaj PEFA | 5 |
| 1.5. Struktura PEFA u cjelini | 6 |
| DIO 2: POKAZATELJI UČINKA PEFA | 7 |
| 2.1. Opće smjernice za ocjenjivanje | 7 |
| 2.2. Ocjenjivanje pokazatelja s više dimenzija | 9 |
| 2.3. Konkretno smjernice za ocjenjivanje svakog pokazatelja i dimenzije | 11 |
| Stup 1: Pouzdanost proračuna | 14 |
| Stup 2: Transparentnost javnih financija | 20 |
| Stup 3: Upravljanje imovinom i obvezama (aktivom i pasivom) | 33 |
| Stup 4: Fiskalna strategija i izrada proračuna na temelju javnih politika | 44 |
| Stup 5: Predvidljivost i kontrola izvršenja proračuna | 55 |
| Stup 6: Računovodstvo i izvještavanje | 73 |
| Stup 7: Vanjski (eksterni) nadzor i revizija | 79 |
| DIO 3: IZVJEŠTAJ PEFA | 84 |
| Sažetak | 86 |
| 1. Uvod | 87 |
| 2. Osnovne informacije o državi | 89 |
| 3. Ocjena učinka UJF | 94 |
| 4. Zaključci o organizaciji sustava UJF | 96 |
| 5. Proces reforme UJF na razini države | 99 |
| Prilog 1. Sažetak pokazatelja učinka | 101 |
| Prilog 2. Sažetak napomena o okviru za internu kontrolu | 102 |
| Prilog 3. Izvori informacija | 103 |

POPIS KRATICA I AKRONIMA

| | |
|----------------|--|
| BDP | Bruto domaći proizvod |
| CNV | Razina središnja države |
| COFOG | Klasifikacija funkcija države |
| DAC | Odbor za razvojnu pomoć OECD-a |
| DFS | Državna financijska statistika |
| DRI | Državna revizijska institucija |
| EUR | Euro |
| FG | Fiskalna godina |
| IAASB | Odbor za međunarodne standarde revizije i usluga uvjeravanja |
| IFAC | Međunarodna federacija računovođa |
| IGF | Francuski generalni inspektorat za financije |
| INTOSAI | Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija |
| IPSAS | Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor (koje donosi IFAC) |
| ISSAI | Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija |
| JP | Javno poduzeće |
| JPP | Javno-privatno partnerstvo |
| JRR | Jedinstveni račun Riznice |
| LRV | Lokalna razina vlasti |
| MF | Ministarstvo financija |
| MOS | Međunarodna organizacija za standardizaciju |
| MSR | Međunarodni standardi revizije |
| OECD | Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj |
| PI | Pokazatelj PEFA (<i>PEFA indikator</i>) |
| PK | Korisnici proračunskih sredstava na razini središnje države |
| UJF | Upravljanje javnim financijama |
| USD | Američki dolar |

DIO 1: PREGLED PROGRAMA PEFA

1.1. Uvod

Program za javne rashode i financijsku odgovornost (PEFA) osigurava okvir za ocjenu snaga i slabosti upravljanja javnim financijama (UJF) i izvještavanje o njima, uz primjenu kvantitativnih pokazatelja za mjerenje učinka. PEFA je zamišljena i kao mehanizam za „snimanje stanja“ učinka u UJF u određenim vremenskim točkama, i to korištenjem metodologije koja se može ponovno primjenjivati u naknadnim ocjenama, čime se dobija vremenski pregled ostvarenih promjena. Okvir PEFA podrazumijeva izvještaj koji daje pregled sustava UJF i rezultate mjerenja u skladu s 31 pokazateljem učinka. Njime se omogućava i ocjena utjecaja ovog sustava na učinak javnih financija u cjelini i na željene ishode (*outcome*) UJF. On predstavlja temelj za planiranje reformi, dijalog o strategiji i prioritetima te praćenje napretka.

PEFA je alat koji pomaže državama u ostvarivanju održivog poboljšanja praksi UJF, tako što osigurava mehanizam za mjerenje i praćenje učinka kroz skup pokazatelja koji pokrivaju sve institucije, sustave i procese od značaja za UJF. Metodologija PEFA temelji se na međunarodnim standardima i dobrim praksama ključnih aspekata UJF koje su utvrdili iskusni praktičari. PEFA obuhvaća izvještaj o učinku UJF za analiziranu državu u kojem se navode ocjene temeljene na dokazima za svaki pokazatelj, uz daljnju analizu rezultata, na temelju postojećih dokaza. Time se naglašava pristup unapređenju učinka u kojem sama država igra glavnu ulogu, kao i stvaranju konsenzusa zainteresiranih sudionika sa ciljem ostvarenja zajedničkih ciljeva.

U izvještajima PEFA razmatra se gospodarsko okruženje u kojem funkcionira javni sektor, ispituje se priroda strategija i planiranja zasnovanih na javnim politikama i analizira se provedba odluka o proračunu. U ocjenama PEFA ispituju se kontrolni mehanizmi koje države primjenjuju kako bi osigurale namjensko prikupljanje i korištenje sredstava. PEFA osigurava okvir za ocjenu transparentnosti i odgovornosti u smislu pristupa informacijama, izvještavanja i revizije, kao i dijaloga o politikama i postupcima UJF. PEFA obuhvaća institucije, zakone, propise i standarde koje države koriste u procesu UJF. Analiziraju se i rezultati UJF u ključnim područjima poput izvršenja proračuna, učinkovitosti kontrolnih mehanizama i pravodobnosti izvještavanja i revizije.

Države koriste okvir PEFA kako bi osigurale snimku stanja vlastitog učinka u UJF. PEFA nudi zajednički temelj za ispitivanje učinka UJF na razini državne uprave, kao i lokalnih samouprava. Pored državnih tijela, ocjene PEFA koriste i organizacije civilnog društva i međunarodne razvojne institucije. Ocjene i izvještaji PEFA omogućuju svim korisnicima informacija jednostavno stjecanje uvida u prednosti i nedostatke sustava UJF jedne države. Korisnici mogu vidjeti i utjecaj ukupnog učinka na ostvarivanje ključnih ciljeva fiskalne discipline, stratešku raspodjelu resursa i efikasno pružanje javnih usluga. Analiza PEFA samim time pridonosi i dijalogu o potrebi za reformama UJF i njenim prioritetima.

Pored smjernica za analizu i izvještavanje, program PEFA pruža potporu i omogućuje praćenje i analizu ocjena provedenih u skladu s metodologijom PEFA. Tajništvo PEFA nudi besplatne savjete o primjeni PEFA kao jednog od brojnih izvora informacija za ispitivanje i unapređenje učinka UJF. Ovaj dokument o okviru PEFA iz 2016. godine daje pregled osnovnih aspekata okvira PEFA za procjenu učinka, uključujući i obuhvat tog okvira, osnovnu metodologiju za mjerenje učinka UJF i sažetak sadržaja izvještaja PEFA. Detaljnije smjernice za države, rukovoditelje projekata, ocjenjivače i korisnike izvještaja PEFA mogu se pronaći na internetskoj stranici PEFA www.pefa.org. Dodatne informacije o mehanizmima za prelazak s verzije iz 2011. godine i konkretnim pitanjima o ocjenama u lokalnim samoupravama, kao i drugi podaci, također se mogu pronaći na ovoj stranici.

1.2. Svrha i obuhvat ovog okvira

Što PEFA mjeri

Svrha dobrog sustava za UJF je omogućiti provedbu javne politike kako je planirano i kako bi ostvarila svoje ciljeve. Otvoren i uređen sustav UJF jedna je od komponenti nužnih za ostvarivanje željenih fiskalnih i proračunskih rezultata:

- **Fiskalna disciplina u cjelini** zahtijeva učinkovitu kontrolu ukupnog proračuna i upravljanje fiskalnim rizicima.
- **Strateška raspodjela resursa** podrazumijeva planiranje i izvršenje proračuna u skladu s prioritetima države usmjerenim na ostvarivanje ciljeva javne politike.
- **Efikasno pružanje usluga** zahtijeva korištenje proračunom utvrđenih sredstava za ostvarenje najviše razine kvalitete javnih usluga koje se mogu ostvariti uz upotrebu dostupnih sredstava.

Okvirom PEFA prepoznato je sedam stupova učinka u otvorenom i uređenom sustavu UJF koji su od presudnog značaja za ostvarivanje tih ciljeva. Tih sedam stupova definiraju ključne elemente sustava UJF. Oni istodobno i odražavaju ono što je poželjno i moguće mjeriti. Stupovi su sljedeći:

- I. Pouzdanost proračuna.** Državni proračun je realan i izvršava se kako je planirano. To se mjeri usporedbom ostvarenih prihoda i rashoda (neposrednih rezultata rada sustava UJF) s izvorno odobrenim proračunom.
- II. Transparentnost javnih financija.** Informacije o UJF su sveobuhvatne, dosljedne i dostupne korisnicima. To se ostvaruje putem sveobuhvatne klasifikacije proračuna, transparentnosti svih prihoda i rashoda države, uključujući transfere između različitih razina vlasti, objavljivanjem informacija o učinku pružanju usluga i jednostavnog pristupa fiskalnoj i proračunskoj dokumentaciji.
- III. Upravljanje imovinom i obvezama (aktivom i pasivom).** Djelotvornim upravljanjem imovinom i obvezama osigurava se primjerena vrijednost za uloženi novac javnim investicijama, vođenje evidencije i upravljanje imovinom, utvrđivanje fiskalnih rizika, oprezno planiranje, odobravanje i praćenje obveza i državnih jamstava.
- IV. Fiskalna strategija i izrada proračuna na temelju javnih politika.** Fiskalna strategija i proračun izrađuju se posvećujući dužnu pažnju fiskalnim politikama vlade, strateškim planovima i odgovarajućim makroekonomskim i fiskalnim projekcijama.
- V. Predvidljivost i kontrola izvršenja proračuna.** Proračun se ostvaruje u okviru sustavnih učinkovitih standarda, procesa i unutarnjih kontrola, čime se osigurava namjensko pribavljanje i korištenje sredstava.
- VI. Računovodstvo i izvještavanje.** Vode se točne i pouzdane evidencije, a informacije se pravodobno pripremaju i podnose kako bi se zadovoljile potrebe vezane uz donošenje odluka, rukovođenje i izvještavanje.
- VII. Vanjski nadzor i revizija.** Nad javnim financijama se obavlja neovisni nadzor i postoji vanjsko praćenje provođenja preporuka za unapređenje upućenih izvršnoj vlasti.

Na slici 1 prikazan je međusobni odnos sedam stupova sustava za UJF.

Unutar sedam najširih područja označenih ovim stupovima, PEFA definira 31 konkretan pokazatelj koji se odnose na ključne mjerljive aspekte sustava UJF. PEFA koristi rezultate dobivene izračunom vrijednosti pojedinačnih pokazatelja, koji se temelje na dostupnim dokazima, za izradu jedinstvene ocjene sustava UJF u skladu s kriterijima navedenim u sedam stupova učinka UJF. Zatim se ocjenjuje mogući utjecaj učinka UJF na tri željena proračunska rezultata: ukupnu fiskalnu disciplinu, stratešku raspodjelu sredstava i efikasno pružanje usluga.

SLIKA 1: Stupovi PEFA i proračunski proces



Koje institucije obuhvaća PEFA

Osnova metodologije PEFA izvorno je bila usmjerena na središnju vlast, uključujući i s njom povezane institucije koje nadziru i osiguravaju odgovornost sudionika, poput zakonodavne vlasti i državne revizije. Međutim, PEFA se sve češće koristi za ocjenu učinka teritorijalnih autonomija i lokalnih samouprava u području UJF. Obuhvat kategorije „razina središnje države“, u skladu s definicijom PEFA, temelji se na klasifikacijskoj strukturi koju je izradio Međunarodni monetarni fond (MMF) za Državnu financijsku statistiku (*Government Finance Statistics*, odnosno Državna financijska statistika, DFS). Metodologija PEFA poziva se na terminologiju DFS gdje god je to moguće kako bi se uspostavio standardni referentni okvir, ali to ne znači da je PEFA relevantna samo u slučajevima u kojima se koristi metodologija DFS. PEFA se prilagođava situacijama u kojima se koriste i druge klasifikacije i standardi.

Drugi dijelovi državne uprave, osim središnje države, prepoznati u okviru DFS obuhvaćaju i različite razine vlasti koji imaju vlastite mehanizme za osiguranje odgovornosti i sustava UJF, poput proračunskih i računovodstvenih sustava. Među njima mogu biti jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave poput saveznih država, pokrajina, regija i lokalnih samouprava, uključujući i okruge te općine. Skraćeni sažetak komponenti javnog sektora u skladu s definicijom iz Priručnika za DFS iz 2014. godine dan je na slici 2.

Skup pokazatelja PEFA usredotočen je na financijsko poslovanje cjelokupne razine vlasti obuhvaćene ocjenom. Primjera radi, aktivnosti središnje razine države koje se provode izvan proračuna uključene su u obuhvat malog broja pokazatelja i nazivaju se rashodima i prihodima izvanproračunskih subjekata te rashodima i prihodima vezanim za izvanproračunske aktivnosti proračunskih korisnika – primjera radi, u pokazatelju PEFA PI-6. Javna poduzeća obuhvaćena su pokazateljem PI-10. Lokalne vlasti koje imaju izravan odnos sa središnjom vlašću analiziraju se pokazateljima PI-7 i PI-10. U smjernicama za mjerenje objašnjava se povezanost svakog pokazatelja s kategorijama iz DFS gdje god je to relevantno. U skladu s metodologijom PEFA, poslovanje izvan okvira države ocjenjuje se samo u mjeri u kojoj ima utjecaj na fiskalni učinak središnje razine države.

SLIKA 2: Javni sektor i njegove osnovne komponente u skladu s definicijom DFS koju koristi PEFA



Izvor: Izvod iz MMF (2014), *Government Finance Statistics Manual 2014*, cit. djelo.

* Korisnici proračunskih sredstava, izvanproračunski subjekti i fondovi socijalnog osiguranja mogu postojati i na razini vlasti saveznih država, pokrajinskih vlasti i lokalnih vlasti.

Fondovi socijalnog osiguranja mogu biti objedinjeni u poseban podsektor, kao što je prikazano u okviru obilježenoj isprekidanoj linijom.

Što PEFA ne obuhvaća

Pokazatelji PEFA su usredotočeni na operativni učinak ključnih elemenata sustava UJF, a ne na različite inpute i kapacitete koji omogućuju sustavu za UJF ostvarenje određenog stupnja učinka. Stoga, PEFA ne mjeri svaki čimbenik koji utječe na učinak UJF, poput zakonskog okvira ili kapaciteta države povezanih s ljudskim resursima. To su pitanja koja treba uzeti u obzir kao dodatak nalazima PEFA, u okviru dijaloga o reformi UJF nakon izrade izvještaja PEFA. Dodatne analize osim ocjene PEFA, uključujući i detaljnije razmatranje konkretnih područja, mogu biti potrebne kako bi se istražili čimbenici koji u osnovi utječu na učinak.

Pored toga, PEFA ne obuhvaća analizu fiskalne i politike rashoda kojima se utvrđuje je li fiskalna politika održiva. Ona ne ocjenjuje utječu li proračunski rashodi na smanjenje siromaštva, ili ispunjenje drugih ciljeva različitih politika, i ne ocjenjuje je li u pružanju usluga ostvarena odgovarajuća vrijednost za utrošeni novac. Ovakva ocjena zahtijevala bi detaljniju analizu prikupljenih podataka ili korištenje određenih posebno formuliranih pokazatelja, što su već razvile neke međunarodne institucija i istraživački centri (na primjer *Pregled javnih rashoda (Public Expenditure Review)* koji izrađuje Svjetska banka). PEFA se fokusira prije svega na to koliko sustav UJF djelotvorno utječe na dostizanje učinaka UJF.

PEFA ne pruža izravne preporuke za reforme u području UJF, niti se pri ocjeni PEFA u obzir uzimaju potencijalni rezultati tekućih reformi. Međutim, PEFA uzima u obzir radnje koje poduzima država u cilju reforme sustava UJF tako što se njom opisuju nedavno provedene mjere, kao i one koje su u tijeku. Izvještajem PEFA se tako sumira, ali ne i analizira, reformski program vlade. Ta razmatranja predstavljaju temelj za radnje koje se poduzimaju nakon ocjene PEFA i čine dio dijaloga između odgovarajućih sudionika koji pridonosi novim inicijativama za unapređenje UJF.

Pitanja obrane, javnog reda i sigurnosti ne moraju biti obuhvaćene analizom PEFA ako informacije o njima nisu dostupne. To se odnosi na brojne pokazatelje PEFA, između ostalog PI-6, PI-12, PI-23 i PI-24.

1.3. Pokazatelji učinka PEFA

PEFA obuhvaća 31 pokazatelj učinka koji pokrivaju široku lepezu aktivnosti UJF koje poduzimaju države. Pokazatelji su svrstani u sedam stupova opisanih u odjeljku 1.2:

- I. Pouzdanost proračuna
- II. Transparentnost javnih financija
- III. Upravljanje imovinom i obvezama
- IV. Fiskalna strategija i izrada proračuna na temelju javnih politika
- V. Predvidljivost i kontrola izvršenja proračuna
- VI. Računovodstvo i izvještavanje
- VII. Vanjski (eksterni) nadzor i revizija

Svaki stup obuhvaća grupu pokazatelja kojima se mjeri učinak ključnih sustava, procesa i institucija države. Dalje, u okviru svakog pokazatelja sadržana je jedna ili više dimenzija učinka. Popis svih pojedinačnih pokazatelja i njihovih sastavnih dimenzija učinka dan je na stranicama 11 i 12.

Svakom dimenzijom pokazatelja učinak se mjeri u odnosu na ljestvicu od četiri razine, odnosno od „A“ do „D“. Podešavanje dimenzija zasniva se na prisutnosti bitnih atributa koji su od značaja za različite standarde učinka.

Najviša ocjena dodjeljuje se za pojedinačnu dimenziju ako osnovni element UJF ispunjava međunarodno priznati standard dobrog učinka. Ocjene za svaku pojedinačnu dimenziju zbrajaju se kako bi se došlo do ukupne ocjene za svaki pokazatelj, i to na temelju odgovarajuće metode koja se temelji na stupnju međusobne povezanosti pojedinačnih dimenzija.

U dijelu 2 dane su dodatne informacije o usklađivanju polaznih rezultata i metodologija ocjenjivanja, uz smjernice za svaki pokazatelj.

1.4. Izvještaj PEFA

Cilj izvještaja PEFA je omogućiti ocjenu učinka UJF zasnovanu na dokazima, i to nakon analize pokazatelja i drugih ključnih informacija, na koncizan i standardiziran način. Informacije prikazane u izvještaju PEFA trebale bi pridonijeti dijalogu o reformi sustava.

Izvještaj PEFA obuhvaća sljedeće elemente:

- **Sažetak** u kojem se daje kratak pregled osnovnih nalaza o učinku sustava i njihovih posljedica na sposobnost države da ostvari željene fiskalne i proračunske ishode.
- **Uvod** u kojem se objašnjavaju kontekst, svrha i postupak izrade izvještaja i navodi obuhvat institucija.
- **Pregled relevantnih informacija o konkretnoj državi** u kojem se navodi kontekst koji predstavlja okvir za rezultate po pojedinačnim pokazateljima i ukupni učinak UJF. Ovaj odjeljak sadrži kratak pregled ekonomskog stanja države i opisuje strukturu javnog sektora, proračunske ishode mjerene drugim analizama i pravni te institucionalni okvir UJF.
- **Ocjena učinka u odnosu na sedam stupova sustava UJF.** Ovaj odjeljak sadrži analizu i mjerenje rezultata u odnosu na 31 pokazatelj učinka u pogledu UJF.
- **Zaključak i horizontalna analiza** uz primjenu informacija iz izvještaja radi pružanja objedinjene ocjene sustava UJF konkretne države. U ovom se dijelu analizira potencijalni utjecaj prednosti i slabosti UJF na tri glavna fiskalna i proračunska ishoda: ukupnu fiskalnu disciplinu, stratešku raspodjelu sredstava i efikasno pružanje usluga.

- **Pregled državnih inicijativa za unapređenje učinka UJF.** U ovom se odjeljku sumira pristup reformama UJF u cjelini, uključujući i radnje koje je država nedavno poduzela, kao i radnje koje su u tijeku. Ovdje se analiziraju institucionalni čimbenici za koje postoji vjerojatnost da će utjecati na planiranje reformi i njihovu buduću provedbu.

U dijelu 3 navode se dodatne informacije i smjernice u pogledu izvještaja PEFA.

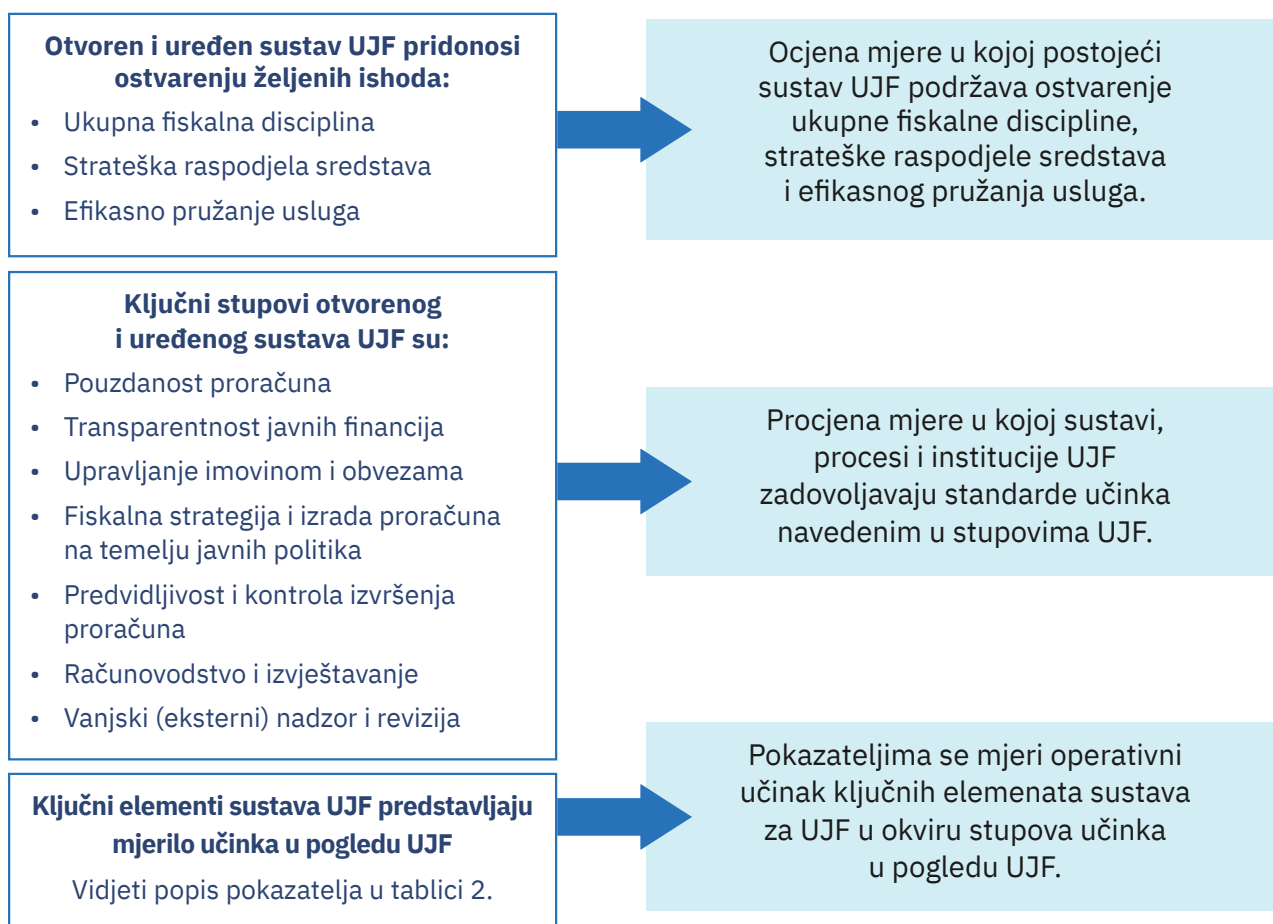
1.5. Struktura PEFA u cjelini

Struktura PEFA je sljedeća:

SLIKA 3: Struktura PEFA u cjelini

Analitički okvir koji pruža podršku za PEFA

Ocjena PEFA



DIO 2: POKAZATELJI UČINKA PEFA

2.1. Opće smjernice za ocjenjivanje

Ocjenjivanje 31 pokazatelja učinka predstavlja srž postupka PEFA. Ocjena za svaki pokazatelj uzima u obzir više dimenzija koje se zbrajaju u skladu s metodologijom iz odjeljka 2.2. Svaka se dimenzija ocjenjuje pojedinačno na **skali od četiri razine** ocjenama „A“, „B“, „C“ ili „D“, i to u skladu s preciznim kriterijima utvrđenim za svaku dimenziju. Kako bi se opravdala ocjena za određenu dimenziju, mora biti ispunjen svaki aspekt naveden u uvjetima ocjenjivanja. Ako su uvjeti ispunjeni samo djelomično, kriteriji nisu zadovoljeni i trebalo bi dodijeliti nižu ocjenu koja odražava ispunjenost svih uvjeta za niži stupanj učinka. Ocjena „C“ odražava osnovnu razinu učinka za svaki pokazatelj i dimenziju dosljednoj dobroj međunarodnoj praksi. Ocjena „D“ znači da je aspekt koji se mjeri prisutan na razini manjom od osnovnog ili potpuno odsutan, ili da nema dovoljno informacija za ocjenjivanje te dimenzije.

2.1.1. Dodjela ocjene „D“ zbog nepotpunih informacija

Ocjena „D“ ukazuje na učinak koji ne zadovoljava osnovnu razinu. Ova se ocjena dodjeljuje ako je utvrđeni učinak manji od onog koji je potreban za bilo koju višu ocjenu. Iz tog razloga, ocjena „D“ je primjerena u situacijama kada nema dovoljno informacija za utvrđivanje stvarne razine učinka. Između ocjene „D“ zbog nepotpunosti informacija i ocjene „D“ za nizak stupanj učinka pravi se razlika korištenjem zvijezdice, odnosno dodjeljivanjem ocjene „D*” u slučaju nepotpunih informacija. Zbrajanjem višedimenzionalnih pokazatelja koji sadrže ocjene „D*” ne razlikuje se ni po čemu od zbrajanja drugih ocjena „D“. Zbrojne ocjene po pokazateljima ne sadrže zvjezdicu, tako da se nepotpunost informacija navodi samo na razini dimenzije.

2.1.2. Ocjenjivanje u slučaju da pokazatelji nisu primjenjivi ili se ne koriste

Ocjena se ne može dodijeliti za pokazatelj ili dimenziju u dvije situacije:

„Nije primjenljivo“. U pojedinim slučajevima, pokazatelj ili dimenzija nisu primjenjivi uzimajući u obzir uređenje države koja se ocjenjuje. U takvim slučajevima, umjesto ocjene unosi se napomena „Nije primjenljivo“. U slučajevima u kojima nije primjenjiva jedna dimenzija višedimenzionalnog pokazatelja ili više njih, ocjenjivač postupa kao da dimenzije koje „nisu primjenljive“ ne postoje. U određenim uvjetima, ocjena „D“ za jedan pokazatelj ili dimenziju može dovesti do ocjene „Nije primjenljivo“ za druge. Primjera radi, ako nije uspostavljena funkcija interne revizije (PI-26.1), druge dimenzije pokazatelja PI-26 nisu primjenljive jer u odsustvu funkcije interne revizije za njih ne postoji ništa što bi se moglo ocijeniti.

„Ne koristi se“. U pojedinim slučajevima, iz različitih razloga može se donijeti odluka o nekorištenju određenih pokazatelja. Primjera radi, može se dogoditi kombiniranje ocjene PEFA s drugim relevantnim pokazateljem, koji je ocijenjen primjenom različitog alata ocjene. U svim takvim slučajevima, umjesto ocjene navodi se napomena „Ne koristi se“.

Primjena odrednica „Nije primjenljivo“ i „Ne koristi se“ mora biti obrazložena u izvještaju PEFA. Ocjene kod kojih se ocijeni manje od dvije trećine pokazatelja PEFA (21 pokazatelj) moraju se označiti kao „djelomične ocjene PEFA“ kako bi se napravila razlika između njih i sveobuhvatnijih primjena metodologije PEFA.

2.1.3. Vremenski okviri

Ispunjenost uvjeta za određenu ocjenu može se ocijenjivati na temelju različitih vremenskih okvira, koji se navode u specifikacijama svakog pokazatelja. Opće je pravilo temeljiti ocjenu na stanju stvari u trenutku prikupljanja podataka, ili, kada je riječ o događajima koji se redovito ponavljaju, na temelju relevantnih i završenih događaja tijekom najskorijeg

završenog ili tekućeg proračunskog razdoblja. Pojedine dimenzije pokazatelja traže podatke za više od jedne fiskalne godine ili proračunskog razdoblja. U tim slučajevima, relevantno razdoblje na temelju kojeg bi trebalo ocjenjivati dimenziju, te samim tim i za koje bi trebalo prikupljati podatke, navodi se za pripadajući pokazatelj.

Za utvrđivanje vrijednosti više pokazatelja potrebni su podaci iz tri uzastopne godine. U tim slučajevima, podaci bi trebali obuhvatiti posljednju završenu fiskalnu godinu za koju su dostupni podaci, kao i dvije godine koje joj neposredno prethode i taj pristup treba primjenjivati dosljedno u dimenzijama kod kojih je to slučaj. Manji broj pokazatelja temelji se na učinku u dvije od tri godine. U tim slučajevima pravi se izuzetak tako da neuobičajeno stanje tijekom jedne izvanredne godine, poput vanjskih šokova ili neočekivanih teškoća u zemlji, ne utječe na ocjenu.

2.1.4. Značaj, obuhvat i važnost

Obuhvat i značaj pojedinih aspekata učinka bitni su za brojne dimenzije PEFA. Na razini cijelog skupa pokazatelja proveden je sljedeći standardizirani pristup obuhvatu i značaju, osim ako drugačije nije navedeno:

- *Svi* označava 90 posto ili više (po vrijednosti).
- *Najveći broj* označava 75 posto ili više (po vrijednosti).
- *Većina* označava 50 posto ili više (po vrijednosti).
- *Manji broj* označava 25 posto ili više (po vrijednosti).
- *Pojedini* označava manje od 25 i više od 10 posto (po vrijednosti).

Ovi se standardi koriste za brojne pokazatelje. U svakom od ovih slučajeva riječi navedene u gornjem tekstu dane su u *kurzivu* da bi se naglasilo kako je riječ o standardnom izrazu.

2.1.5. Uzorkovanje u slučajevima u kojima nije praktično prikupljanje informacija

Ocjena pokazatelja PEFA najčešće zahtijeva od ocjenjivača mjerenje učinka za cjelokupnu središnju vlast, korisnike proračunskih sredstava na središnjoj razini ili razini opće države. To može biti nepraktično u slučajevima u kojima su dužnosti značajno decentralizirane ili ako postoji veliki broj bitnih organizacija. Kod više pokazatelja daju se smjernice za odabir određenih tema za analizu – to je slučaj, primjera radi, s pokazateljem PI-11. Za druge pokazatelje predlažu se tehnike uzorkovanja, kao na primjer kod PI-23 i PI-24. Kada se ne predlažu konkretne tehnike uzorkovanja, a nije praktično prikupiti potpuni skup informacija, ocjenjivači mogu koristiti statistički pouzdanu metodologiju ocjenjivanja. Ocjenjivači bi trebali objasniti razloge korištenja uzorkovanja i obrazložiti korišteni pristup uzorkovanju.

2.1.6. Pitanja vezana za nacionalnu sigurnost i poslovnu tajnu

Kao što je naprijed već navedeno u odjeljku 1.2, informacije o aspektima funkcija obrane, javnog reda i sigurnosti mogu biti nedostupne iz razloga nacionalne sigurnosti. Slično tome, podaci o pojedinim projektima ili njihovim troškovima mogu biti nedostupni ili se ne objavljuju jer predstavljaju poslovnu tajnu. U tim slučajevima, ocjenjivači bi trebali navesti ova ograničenja u uvodu svoga izvještaja ili na odgovarajućem mjestu u izvještaju, ili na oba ova mjesta. (Vidjeti dio 3 ovog dokumenta: uvod, odjeljak 1.3.) U smjernicama za mjerenje određenih pokazatelja dane su alternativne mogućnosti ocjenjivanja u slučaju neobjavlivanja informacija jer predstavljaju poslovnu tajnu. Pa ipak, gdje god da je to moguće, ocjenjivači bi se trebali potruditi na odgovarajući način obrazložiti razloge izostavljanja objavljenih informacija.

2.2. Ocjenjivanje pokazatelja s više dimenzija

Većina pokazatelja sadrži više odvojenih dimenzija, a svaka od njih mora se pojedinačno ocijeniti. Ukupna ocjena pokazatelja temelji se na ocjenama pojedinačnih dimenzija. Ocjene za više dimenzija kombiniraju se kako bi se dobila ukupna ocjena za taj pokazatelj, i to primjenom ili metoda „najslabije karike“ (*Weakest Link*, WL) ili metoda „uprosječivanja“ (*Averaging*, AV). Kod svakog pokazatelja navodi se korištena metoda.

1. Metoda najslabije karike: M1 (WL). Ova metoda koristi se za višedimenzionalne pokazatelje kod kojih postoji vjerojatnost da će neodgovarajući učinak u jednoj dimenziji negativno utjecati na učinak dobrih rezultata po drugim dimenzijama istog pokazatelja. Drugim riječima, ova metoda se primjenjuje tamo gdje među povezanim dimenzijama jednog pokazatelja postoji „najslabija karika“. Za utvrđivanje ukupne vrijednosti ocjene pokazatelja poduzimaju se sljedeći koraci:

- Svaka dimenzija se prvo ocjenjuje pojedinačno i dodjeljuje joj se ocjena na skali od četiri razine.
- Ukupna ocjena pokazatelja je najniža ocjena dodijeljena jednoj dimenziji.
- U slučaju da je ocjena bilo koje druge dimenzije veća, ocjeni pokazatelja dodaje se oznaka „+“. Napomena: NIJE prihvatljivo odabrati jednu od dimenzija ocjenjenu većom ocjenom i dodati „-“ dimenzijama ocjenjenim nižom ocjenom.

2. Metoda uprosječivanja: M2 (AV). Sumarna ocjena pokazatelja dodijeljena primjenom ove metode zasniva se na približnom prosjeku ocjena pojedinačnih dimenzija jednog pokazatelja, kako je navedeno u tablici konverzije (tablica 1). Korištenje ove metode propisano je za odabrane višedimenzionalne pokazatelje kod kojih niska ocjena za jednu dimenziju pokazatelja ne utječe nužno negativno na višu ocjenu druge dimenzije istog pokazatelja. Iako sve dimenzije jednog pokazatelja pripadaju istom području sustava UJF, u pojedinim se područjima napredak u jednoj dimenziji može ostvariti neovisno od drugih. Za utvrđivanje ukupne vrijednosti ocjene pokazatelja poduzimaju se sljedeći koraci:

- Svaka dimenzija se prvo ocjenjuje pojedinačno i dodjeljuje joj se ocjena na skali od četiri razine.
- U **tablici konverzije nalaze se ocjene pokazatelja koje se koriste za metodu uprosječivanja** (tablica 1). Utvrđuje se u kojem dijelu tablice su dane potrebne ocjene – odnosno, sadrži li pokazatelj dvije, tri ili četiri dimenzije.
- Utvrđuje se koji red iz tablice odgovara ocjeni svake dimenzije pokazatelja; redosljed ocjena dimenzija nije bitan.
- Unosi se odgovarajuća ukupna ocjena pokazatelja.

Tablica konverzije odnosi se samo na pokazatelje čije se ocjene izračunavaju u skladu s metodologijom M2 (AV). Njeno korištenje za pokazatelje za koje je predviđena metoda M1 (WL) dovodi do utvrđivanja pogrešne ocjene. Tablica konverzije namijenjena je isključivo korištenju kod pojedinačnih pokazatelja i nije prikladna za zbrajanje ocjena na razini ukupnog skupa ili podskupa pokazatelja. Za zbrajanje ocjena više pokazatelja nije razvijena standardna metodologija jer se svakim pokazateljem mjere različita područja i niti jedan nema standardan kvantitativni odnos s drugim pokazateljima.

TABLICA 1: Tablica konverzije za ocjene pokazatelja primjenom metoda uprosječivanja M2 (AV)

| Ocjene po dimenzijama | | | Ukupna ocjena M2 (AV) | Ocjene po dimenzijama | | | Ukupna ocjena M2 (AV) | |
|---|---|---|-----------------------|---|---|---|-----------------------|----|
| DVDIMENZIONALNI POKAZATELJI | | | | ČETVORODIMENZIONALNI POKAZATELJI | | | | |
| D | D | D | D | D | D | D | D | D |
| D | C | | D+ | D | D | D | C | D |
| D | B | | C | D | D | D | B | D+ |
| D | A | | C+ | D | D | D | A | D+ |
| C | C | | C | D | D | C | C | D+ |
| C | B | | C+ | D | D | C | B | D+ |
| C | A | | B | D | D | C | A | C |
| B | B | | B | D | D | B | B | C |
| B | A | | B+ | D | D | B | A | C+ |
| A | A | | A | D | D | A | A | C+ |
| TRODIMENZIONALNI POKAZATELJI | | | | D | C | C | C | D+ |
| D | D | D | D | D | C | C | B | C |
| D | D | C | D+ | D | C | C | A | C+ |
| D | D | B | D+ | D | C | B | B | C+ |
| D | D | A | C | D | C | B | A | C+ |
| D | C | C | D+ | D | C | A | A | B |
| D | C | B | C | D | B | B | B | C+ |
| D | C | A | C+ | D | B | B | A | B |
| D | B | B | C+ | D | B | A | A | B |
| D | B | A | B | D | A | A | A | B+ |
| D | A | A | B | C | C | C | C | C |
| C | C | C | C | C | C | C | B | C+ |
| C | C | B | C+ | C | C | C | A | C+ |
| C | C | A | B | C | C | B | B | C+ |
| C | B | B | B | C | C | B | A | B |
| C | B | A | B | C | C | A | A | B |
| C | A | A | B+ | C | B | B | B | B |
| B | B | B | B | C | B | B | A | B |
| B | B | A | B+ | C | B | A | A | B+ |
| B | A | A | A | C | A | A | A | B+ |
| A | A | A | A | B | B | B | B | B |
| <p>NAPOMENA: Ocjene za dimenzije mogu se računati bilo kojim redoslijedom. Samo vrijednosti ocjena su od značaja za zbrajanje.</p> <p>Tablica 1 se NE SMIJE primjenjivati na pokazatelje koji se računaju metodom ocjenjivanja M1 (WL).</p> | | | | B | B | B | A | B+ |
| | | | | B | B | A | A | B+ |
| | | | | B | A | A | A | A |
| | | | | A | A | A | A | A |

2.3. Konkretna smjernice za ocjenjivanje svakog pokazatelja i dimenzije



U ostatku dijela 2 navode se detaljne smjernice za ocjenjivanje svakog pokazatelja. Smjernice za ocjenu učinka u pogledu UJF u izvještaju PEFA dane su u dijelu 3 ovog dokumenta.

TABLICA 2: Struktura stupova, pokazatelja i dimenzija PEFA

| STUP | POKAZATELJ | DIMENZIJA | |
|---|--|--|--|
| I. Pouzdanost proračuna  | 1. Ukupno izvršeni rashodi | 1.1. Ukupno izvršeni rashodi | |
| | 2. Struktura izvršenih rashoda | 2.1. Struktura izvršenih rashoda po funkcijama 2.2. Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji 2.3. Izvršenje rashoda iz proračunske pričuve | |
| | 3. Ostvareni prihodi | 3.1. Ukupno ostvareni prihodi 3.2. Struktura ostvarenih prihoda | |
| II. Transparentnost javnih financija  | 4. Proračunska klasifikacija | 4.1. Proračunska klasifikacija | |
| | 5. Sveobuhvatnost informacija u proračunskoj dokumentaciji | 5.1. Proračunska dokumentacija | |
| | 6. Operacije središnje vlasti koje nisu prikazane u financijskim izvještajima | 6.1. Rashodi izvan financijskih izvještaja 6.2. Prihodi izvan financijskih izvještaja 6.3. Financijski izvještaji izvanproračunskih subjekata | |
| | 7. Transferi jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave | 7.1. Sustav raspodjele transfera 7.2. Ažurnost informacija o transferima | |
| | 8. Informacije o učinku od značaja za pružanje javnih usluga | 8.1. Planirani učinak u pružanju javnih usluga 8.2. Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga 8.3. Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge 8.4. Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga | |
| | 9. Dostupnost fiskalnih informacija javnosti | 9.1. Pristup javnosti fiskalnim informacijama | |
| | III. Upravljanje imovinom i obvezama  | 10. Izvještavanje o fiskalnom riziku | 10.1. Praćenje rada javnih poduzeća 10.2. Praćenje rada jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave 10.3. Uvjetne obveze i drugi fiskalni rizici |
| | | 11. Upravljanje javnim investicijama | 11.1. Ekonomska analiza investicijskih projekata 11.2. Odabir investicijskih projekata 11.3. Utvrđivanje troškova investicijskih projekata 11.4. Praćenje provedbe investicijskih projekata |
| | | 12. Upravljanje javnom (državnom) imovinom | 12.1. Praćenje financijske imovine 12.2. Praćenje nefinancijske imovine 12.3. Transparentnost otuđenja imovine |
| 13. Upravljanje dugom | | 13.1. Evidentiranje i izvještavanje o dugu i jamstvima 13.2. Odobravanje duga i jamstava 13.3. Strategija upravljanja javnim dugom | |

| STUP | POKAZATELJ | DIMENZIJA | |
|---|--|--|---|
| IV. Fiskalna strategija i izrada proračuna na temelju javnih politika  | 14. Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija | 14.1. Izrada makroekonomskih projekcija 14.2. Izrada fiskalnih projekcija 14.3. Analiza makroekonomske i fiskalne osjetljivosti | |
| | 15. Fiskalna strategija | 15.1. Fiskalni utjecaj prijedloga javnih politika 15.2. Usvajanje fiskalne strategije 15.3. Izvještavanje o fiskalnim ishodima | |
| | 16. Srednjoročna perspektiva u planiranju rashoda u proračunu | 16.1. Srednjoročne procjene rashoda 16.2. Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda 16.3. Usklađenost strateških planova i srednjoročnih proračuna 16.4. Podudaranje proračuna i procjena iz prethodne godine | |
| | 17. Postupak pripreme proračuna | 17.1. Proračunski kalendar 17.2. Smjernice za pripremu proračuna 17.3. Dostavljanje proračuna zakonodavnoj vlasti | |
| | 18. Nadzor zakonodavne vlasti nad proračunom | 18.1. Obuhvat nadzora nad proračunom 18.2. Procedure u skladu s kojima zakonodavna vlast provodi nadzor nad proračunom 18.3. Vremenski okvir za usvajanje proračuna 18.4. Pravila na temelju kojih izvršna vlast može izmijeniti proračun | |
| | V. Predvidljivost i kontrola izvršenja proračuna  | 19. Upravljanje javnim prihodima | 19.1. Prava i obveze u pogledu mjera vezanih za javne prihode 19.2. Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode 19.3. Kontrola i istraga vezana za javne prihode 19.4. Praćenje dospjelih potraživanja vezanih za javne prihode |
| | | 20. Računovodstvo javnih prihoda | 20.1. Podaci o naplati javnih prihoda 20.2. Transfer naplaćenih javnih prihoda 20.3. Usklađivanje računa javnih prihoda |
| | | 21. Predvidljivost usmjeravanja sredstava tijekom godine | 21.1. Konsolidacija novčanih salda 21.2. Izrada projekcija novčanih tokova i njihovo praćenje 21.3. Podaci o maksimalnim iznosima obveza 21.4. Značajnost izmjena proračuna tijekom godine |
| 22. Dospjele obveze na strani rashoda | | 22.1. Stanje dospjelih obveza na strani rashoda 22.2. Praćenje dospjelih obveza na strani rashoda | |
| 23. Kontrola rashoda za plaće | | 23.1. Povezanost platnih lista i evidencije zaposlenih 23.2. Upravljanje promjenama platnih lista 23.3. Interna kontrola platnih lista 23.4. Revizija platnih lista | |
| 24. Javne nabave | | 24.1. Praćenje provedbe postupaka javnih nabava 24.2. Metode provedbe postupaka javnih nabava 24.3. Pristup javnosti informacijama o javnim nabavama 24.4. Zaštita prava ponuđača u postupcima javnih nabava | |

TABLICA 2: (nastavak)

| STUP | POKAZATELJ | DIMENZIJA |
|---|--|---|
| | 25. Interne kontrole za rashode koji se ne odnose na plaće | 25.1. Razdvojenost zaduženja 25.2. Djelotvornost kontrola za preuzimanje obveza na strani rashoda 25.3. Poštivanje propisa i procedura vezanih za isplatu |
| | 26. Interna revizija | 26.1. Obuhvat interne revizije 26.2. Priroda revizije i standarda koji se primjenjuju 26.3. Provedba interne revizije i izvještavanje 26.4. Odgovor na internu reviziju |
| VI. Računovodstvo i izvještavanje | 27. Integritet financijskih podataka | 27.1. Usklađivanje računa 27.2. Privremeni računi 27.3. Račun plaćanja po predujmovima 27.4. Procesi kojima se osigurava integritet financijskih podataka |
|  | 28. Proračunski izvještaji tijekom godine | 28.1. Obuhvat i usporedivost izvještaja 28.2. Dinamika izrade proračunskih izvještaja tijekom godine 28.3. Točnost proračunskih izvještaja tijekom godine |
| | 29. Godišnji financijski izvještaji | 29.1. Sveobuhvatnost godišnjih financijskih izvještaja 29.2. Podnošenje izvještaja za vanjsku (eksternu) reviziju 29.3. Računovodstveni standardi |
| VII. Vanjski (eksterni) nadzor i revizija | 30. Vanjska (eksterna) revizija | 30.1. Obuhvat revizije i standardi 30.2. Podnošenje izvještaja revizije zakonodavnoj vlasti 30.3. Odgovor na izvještaje vanjske (eksterne) revizije 30.4. Nezavisnost Državne revizijske institucije |
|  | 31. Nadzor zakonodavne vlasti nad izvještajima revizije | 31.1. Dinamika razmatranja izvještaja revizije 31.2. Javne rasprave o nalazima revizije 31.3. Preporuke zakonodavne vlasti o reviziji 31.4. Transparentnost nadzora zakonodavne vlasti nad izvještajima revizije |



Stup 1: Pouzdanost proračuna

PI-1. Ukupno izvršeni rashodi

Opis

Ovim se pokazateljem utvrđuje u kojoj mjeri ukupno izvršeni rashodi odražavaju izvorno odobrene iznose definirane u državnoj dokumentaciji o proračunu i fiskalnim izvještajima. Ovaj pokazatelj ima samo jednu dimenziju.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|-------------------------------------|---|
| 1.1. Ukupno izvršeni rashodi | |
| A | Ukupno izvršeni rashodi bili su tijekom najmanje dvije od prethodne tri godine u rasponu od 95% do 105% ukupnih rashoda odobrenih proračunom. |
| B | Ukupno izvršeni rashodi bili su tijekom najmanje dvije od prethodne tri godine u rasponu od 90% do 110% ukupnih rashoda odobrenih proračunom. |
| C | Ukupno izvršeni rashodi bili su tijekom najmanje dvije od prethodne tri godine u rasponu od 85% do 115% ukupnih rashoda odobrenih proračunom. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Korisnici proračunskih sredstava na razini središnje države.

Vremenski okvir

Posljednje tri završene fiskalne godine.

Smjernice za mjerenje

Ukupni rashodi obuhvaćaju planirane rashode i rashode koji nastaju zbog nepredviđenih situacija – primjera radi, oružanih sukoba ili elementarnih nepogoda. Rashodi se u tim slučajevima mogu pokrivati iz sredstava pričuve. Rashodi koji se financiraju iz izvanrednih prihoda, uključujući prihode od privatizacije, trebaju biti obuhvaćeni i navedeni u fiskalnim tablicama i narativnom dijelu koji prati izvještaj. Rashodi koji se financiraju iz vanjskih izvora putem zajma ili donacija trebaju biti obuhvaćeni, ako su iskazani u proračunu, zajedno s pričuvom (pričuvama) i kamatom na obveze. Rashodi na privremenim računima ne obuhvaćaju se sumarnom vrijednošću. Međutim, ako se na privremenim računima na kraju bilo koje godine nalaze iznosi koji bi mogli utjecati na ocjene ako budu obuhvaćeni izračunom, tada mogu biti uključeni. U tim slučajevima razlozi za njihov obuhvat moraju biti jasno navedeni u izvještaju PEFA.

Stvarno izvršeni rashodi mogu odstupati od izvorno usvojenog proračuna zbog razloga koji nisu vezani uz točnost projekcija – primjera radi, kao posljedica značajnih makroekonomskih šokova. Usklađivanje ovog pokazatelja omogućuje izuzetak jedne neobične odnosno „netipične“ godine i fokusiranje na odstupanja od projekcija do kojih dolazi u dvije od tri godine obuhvaćene ocjenom.

Metodologija za izračun te dimenzije dostupna je u obliku tablice na internet stranici PEFA-e.

PI-2. Struktura izvršenih rashoda

Opis

Ovim se pokazateljem utvrđuje mjera u kojoj je preraspodjela sredstava između glavnih proračunskih kategorija tijekom izvršenja utjecala na odstupanja u pogledu strukture rashoda. On sadrži tri dimenzije, a za zbrajanje ocjena po dimenzijama koristi se metoda **M1 (WL)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|---|
| 2.1. Struktura izvršenih rashoda po funkciji | |
| A | Razlika u strukturi rashoda prema programskoj, organizacijskoj ili funkcijskoj klasifikaciji bila je manja od 5% u najmanje dvije od prethodne tri godine. |
| B | Razlika u strukturi rashoda prema programskoj, organizacijskoj ili funkcijskoj klasifikaciji bila je manja od 10% u najmanje dvije od prethodne tri godine. |
| C | Razlika u strukturi rashoda prema programskoj, organizacijskoj ili funkcijskoj klasifikaciji bila je manja od 15% u najmanje dvije od prethodne tri godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 2.2. Struktura izvršenih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji | |
| A | Razlika u strukturi rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji bila je manja od 5% u najmanje dvije od prethodne tri godine. |
| B | Razlika u strukturi rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji bila je manja od 10% u najmanje dvije od prethodne tri godine. |
| C | Razlika u strukturi rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji bila je manja od 15% u najmanje dvije od prethodne tri godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 2.3. Izvršenje rashoda iz proračunske pričuve | |
| A | Izvršeni rashodi iz proračunske pričuve bili su prosjeku manji od 3% izvorno odobrenog proračuna. |
| B | Izvršeni rashodi iz proračunske pričuve bili su prosjeku između 3% i 6% izvorno odobrenog proračuna. |
| C | Izvršeni rashodi iz proračunske pričuve bili su prosjeku veći od 6% ali manji od 10% izvorno odobrenog proračuna. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Korisnici proračunskih sredstava na razini središnje države.

Vremenski okvir

Posljednje tri završene fiskalne godine.

Smjernice za mjerenje

Usporedba na razini funkcije odnosno programa predstavlja najkorisniji temelj za usporedbu namjera javnih politika. Međutim, proračuni se najčešće usvajaju i njima se upravlja na temelju organizacijske (ministarstvo/tijelo/agencija) i ekonomske klasifikacije. Istu osnovu trebalo bi koristiti za usporedbu između plana i izvršenja.

Stvarno izvršeni rashodi mogu odstupati od izvorno odobrenih u proračunu iz razloga koji nisu vezani uz točnost projekcija – primjera radi, zbog značajnog makroekonomskog šoka. Usklađivanje ovog pokazatelja omogućuje izuzetak jedne neobične odnosno „netipične“ godine i fokusiranje na odstupanja od projekcija do kojih dolazi u dvije od tri godine obuhvaćene ocjenom za dimenzije 2.1. i 2.2. Za dimenziju 2.3. koriste se podaci iz sve tri posljednje završene fiskalne godine.

Ako se na privremenim računima na kraju bilo koje godine nalaze iznosi koji bi, ako budu obuhvaćeni, mogli utjecati na ocjene, to bi trebalo navesti u narativnom dijelu izvještaja PEFA. Ocjenjivači će morati odlučiti jesu li iznosi na privremenim računima dovoljno značajni da dodijeljene ocjene s njima u skladu dovode korisnika u zabludu zbog iznosa utvrđenihna kategorijama rashoda obuhvaćenih ovim pokazateljima. Ako postoji mogućnost da ocjena dovodi u zabludu – primjera radi, ako neraspoređeni rashodi prelaze 10 posto ukupnih godišnjih rashoda – za dimenzije 2.1. i 2.2. i, samim tim, za pokazatelj PI-2 u cjelini, trebalo bi dodijeliti ocjenu „D“.

Dimenzijom 2.1 mjeri se razlika između izvornog usvojenog proračuna i izvršenja na kraju godine prema strukturi rashoda, u skladu s funkcionalnom klasifikacijom, tijekom posljednje tri godine, **isključujući** sredstva pričuve i kamatu na obveze. Trebalo bi obuhvatiti i druge rashode – primjera radi, rashode koji nastaju zbog iznenadnih događaja kao što su oružani sukobi ili elementarne nepogode, rashodi koji se financiraju iz izvanrednih prihoda uključujući privatizaciju, subvencije sa središnje razine vlasti, transfere i donatorska sredstva iskazana u proračunu.

Na organizacijskoj razini, razlike bi trebalo izračunavati za osnovne razdjele (glave) proračuna proračunskih korisnika koji su obuhvaćeni usvojenim proračunom. Ako se koristi funkcijska klasifikacija na temelju sustava DFS/COFOG, razlike bi trebalo temeljiti na deset glavnih funkcija. U slučaju da se koristi funkcijska klasifikacija koja se ne temelji na strukturi DFS/COFOG, razliku bi trebalo mjeriti na temelju glavnih razdjela koje usvoji zakonodavna vlast. Ako se koristi programski proračun, programske kategorije bi trebalo ocjenjivati na istoj razini na kome ih je usvojila zakonodavna vlast.

Formula za izračunavanje vrijednosti ovog pokazatelja podrazumijeva mogućnost prilagodbe kako bi se isključili utjecaji promjena ukupnih rashoda. To se postiže usklađivanjem izvršenja proračuna za svaku korištenu kategoriju razmjerno razlici između ukupnih izvorno usvojenih proračunskih rashoda i ukupno izvršenih rashoda. Preostalo odstupanje unutar svake kategorije zasniva se na apsolutnoj vrijednosti promjena do kojih je došlo unutar kategorija i između njih, pri čemu se isključuju sve promjene za koje se pretpostavlja da su posljedica izmjena ukupnog iznosa rashoda.

Metodologija za izračun te dimenzije dostupna je u obliku tablice na internet stranici PEFA-e.

Dimenzijom 2.2 mjeri se razlika između izvorno usvojenog proračuna i izvršenja na kraju godine prema strukturi rashoda, u skladu s ekonomskom klasifikacijom, tijekom posljednje tri godine, **uključujući** kamatu na obveze, ali **isključujući** sredstva pričuve.

Struktura proračuna u skladu s ekonomskom klasifikacijom bitna je za prikazivanje kretanja između različitih kategorija inputa – primjera radi, kapitalnih i tekućih rashoda. Kategorije rashoda su iste kao za dimenziju 2.1, uz dodatak kamate na obveze, jer je to jedna od kategorija ekonomske klasifikacije. Za izračun bi trebalo koristiti drugu razinu klasifikacije DFS (2 znamenke) ili sličnu strukturu. Ako se koristi druga vrsta klasifikacije, stupanj agregacije bi trebalo biti usporediv s onim koji se koristi za dvoznamenkastu razinu iz DFS.

Kao i za dimenziju 2.1, pri izračunu se usklađuju učinci promjena ukupnih rashoda između izvorno usvojenog proračuna i njegovog izvršenja.

Metodologija za izračun te dimenzije dostupna je u obliku tablice na internet stranici PEFA-e.

Dimenzijom 2.3 mjeri se prosječan iznos stvarno izvršenih rashoda iz proračunske pričuve tijekom prethodne tri godine.

Kod ove je dimenzije prepoznata činjenica da sa stajališta predostrožnosti ima smisla ostaviti sa strane iznos za nepredviđene situacije u obliku proračunske pričuve, mada on ne bi treba biti toliko značajan da negativno utječe na vjerodostojnost proračuna. O upotrebi proračunske pričuve može se glasati više puta. Ocjenjivači bi trebali u narativnom dijelu izvještaja opisati način na koji se stavke pričuve tretiraju tijekom izrade proračuna i u računovodstvene svrhe. Usklađivanje ove

dimenzije temelji se na veličini rashoda izvršenih iz proračunske pričuve, osim transfera u fond za elementarne nepogode ili slični rezervni fond, jer to predstavlja odstupanje od raspodjele sredstava u skladu s javnim politikama.

U slučaju da je dio proračuna zaštićen od umanjenja, kako iz razloga javnih politika (primjera radi, potrošnja u cilju smanjenja siromaštva) tako i iz regulatornih razloga (primjera radi, obvezna socijalna davanja), to će se pokazati kao odstupanje u strukturi. Ocjenjivači su dužni u narativnom izvještaju navesti svrhu i volumen zaštićene potrošnje.

Metodologija za izračun dimenzije 2.1. dostupna u obliku tablice na internet stranici PEFA-e može se koristiti i za ocjenu ove dimenzije.

PI-3. Ostvareni prihodi

Opis

Ovim se pokazateljem mjere promjene u prihodima između izvorno usvojenog proračuna i njegovog izvršenja na kraju godine. On sadrži dvije dimenzije, a za zbrajanje ocjena po dimenzijama koristi se metoda **M2 (AV)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|--|---|
| 3.1. Ukupno ostvareni prihodi | |
| A | Ostvareni prihodi bili su tijekom najmanje dvije od prethodne tri godine u rasponu od 97% i 106% prihoda planiranih proračunom. |
| B | Ostvareni prihodi bili su tijekom najmanje dvije od prethodne tri godine u rasponu od 94% i 112% prihoda planiranih proračunom. |
| C | Ostvareni prihodi bili su tijekom najmanje dvije od prethodne tri godine u rasponu od 92% i 116% prihoda planiranih proračunom. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 3.2. Struktura ostvarenih prihoda | |
| A | Razlika u strukturi prihoda bila je manja od 5% u najmanje dvije od prethodne tri godine. |
| B | Razlika u strukturi prihoda bila je manja od 10% u najmanje dvije od prethodne tri godine. |
| C | Razlika u strukturi prihoda bila je manja od 15% u najmanje dvije od prethodne tri godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Korisnici proračunskih sredstava na središnjoj razini države.

Vremenski okvir

Posljednje tri završene fiskalne godine.

Smjernice za mjerenje

Točnije projekcije prihoda predstavljaju ključnu ulaznu vrijednost za izradu vjerodostojnog proračuna. Prihodi omogućavaju državi financiranje rashoda i pružanje usluga svojim građanima. Preoptimistične procjene prihoda mogu voditi do planiranja neopravdano visokih rashoda što će, na kraju, zahtijevati moguće smanjenje potrošnje tijekom godine remeteći obavljanje aktivnosti, ili neplansko povećanje zaduživanja kako bi se potrošnja zadržala na predviđenoj razini. S druge strane, prevelik pesimizam kod izrade projekcija može za posljedicu imati korištenje viška ostvarenih prihoda za potrošnju koja ne podliježe nadzoru inherentnom proračunskom procesu. Budući da posljedice nedovoljnog ostvarenja prihoda mogu biti ozbiljnije, naročito u kratkom roku, u kriterije koji se koriste za ocjenjivanje ovog pokazatelja ugrađen je razmjerno veći stupanj fleksibilnosti kada je riječ o ostvarenju prihoda većeg od planiranog.

Ovaj je pokazatelj je usmjeren, kako na domaće, tako i na vanjske prihode, koji obuhvaćaju poreze, doprinose za obvezno socijalno osiguranje, donacije i druge prihode, uključujući i prihode od prirodnih resursa, što može uključivati transfere iz fonda za stabilizaciju prihoda ili državnog investicijskog fonda, ako su i oni dio proračuna. Vanjsko financiranje putem zaduživanja nije obuhvaćeno ocjenom tog pokazatelja. To znači da se donacije razvojnih partnera uključuju u podatke o prihodima koji se koriste za ocjenjivanje ovog pokazatelja, ali ne i zaduživanje kod razvojnih partnera pod povoljnijim uvjetima.

Ostvarenje prihoda može odstupati od izvorno utvrđenog proračuna iz razloga koji se ne odnose na točnost projekcija, primjerice u slučaju većeg makroekonomskog šoka. Iz tog razloga, usklađivanje postupka ocjenjivanja omogućava isključivanje jedne netipične godine. Pokazatelj se usmjerava na značajnija odstupanja od projekcija tijekom dvije ili više od tri godine koje čine vremenski okvir ocjene.

Odstupanja usvojenih proračuna od izvršenja za svaku dimenziju trebalo bi izračunavati na temelju tablice dostupne na internet stranici PEFA-e.

Dimenzijom 3.1 utvrđuje se mjera u kojoj izvršenje prihoda odstupa od izvorno usvojenog proračuna. Koristite se tablice dostupne na internet stranici PEFA-e za izračunavanje ocjene tog pokazatelja.

Dimenzijom 3.2 mjeri se odstupanje u strukturi prihoda tijekom prethodne tri godine. Ona sadrži usporedbu ostvarenih prihoda po kategorijama s izvorno usvojenim proračunom u skladu s trećom razinom (3 znamenke) klasifikacije DFS iz 2014. ili klasifikacije čija primjena omogućava izradu dosljedne dokumentacije po usporedivim hijerarhijskim razinama i obuhvatu. Njome se porezni prihodi dijele prema glavnim poreznim oblicima, a ne samo na porezne prihode, neporezne prihode i donacije. Ova dimenzija nastoji obuhvatiti točnost projekcija strukture prihoda i sposobnosti države da naplati planirane iznose prihoda u svakoj kategoriji.



Stup 2: Transparentnost javnih financija

PI-4. Proračunska klasifikacija

Opis

Ovim se pokazateljem utvrđuje mjera u kojoj su državni proračun i klasifikacija proračuna usklađeni sa međunarodnim standardima. Taj pokazatelj ima jednu dimenziju.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---------------------------------------|---|
| 4.1. Proračunska klasifikacija | |
| A | Priprema i izvršenje proračuna te izvještavanje o njegovom ostvarenju su na svakoj razini organizacijske, ekonomske i funkcijske klasifikacije u skladu sa standardima DFS/COFOG, odnosno klasifikaciji koja omogućuje izradu dosljedne dokumentacije usporedive s tim standardima. Programska klasifikacija može predstavljati zamjenu za podfunkcijsku klasifikaciju ako se primjenjuje uz razinu detaljnosti koji u najmanju ruku odgovara podfunkcijskog klasifikaciji. |
| B | Priprema i izvršenje proračuna te izvještavanje o njegovom ostvarenju temelji se na organizacijskoj, ekonomskoj (najmanje na razini „grupe“ standarda DFS – 3 znamenke) i funkcijskoj/programskoj klasifikaciji u skladu sa standardima DFS/COFOG, odnosno klasifikaciji koja omogućuje izradu dosljedne dokumentacije usporedive s tim standardima. |
| C | Priprema i izvršenje proračuna te izvještavanje o njegovom ostvarenju temelje se na organizacijskoj i ekonomskoj klasifikaciji (najmanje na razini standarda DFS od 2 znamenke) odnosno klasifikaciji koja omogućuje izradu dosljedne dokumentacije usporedive s tim standardima. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Korisnici proračunskih sredstava na razini središnje države.

Vremenski okvir

Posljednja završena fiskalna godina.

Smjernice za mjerenje

Stabilan sustav klasifikacije omogućuje praćenje transakcija tijekom cijelog ciklusa izrade, izvršenja i izvještavanja o proračunu po organizacijskim jedinicama, ekonomskim kategorijama, funkcijama/podfunkcijama odnosno programima. Proračun bi trebao biti prikazan u formatu koji odražava najznačajnije klasifikacije. Klasifikacija bi trebala biti ugrađena u računski okvir koji koristi vlast (računovodstvena klasifikacija) kako bi se osigurao računovodstveni obuhvat svake transakcije u skladu s bilo kojom korištenom klasifikacijom. Proračunska i računovodstvena klasifikacija bi trebala biti pouzdana i dosljedno primijenjena, te da korisnicima ulijeva povjerenje da će se informacije obuhvaćene u skladu s jednom klasifikacijom odraziti i na izvještaje u skladu s drugim klasifikacijama.

Sustav klasifikacija DFS predstavlja priznat međunarodni okvir za ekonomsku i funkcijsku klasifikaciju transakcija: prihodi i rashodi dijele se na tri odnosno četiri razine klasifikacije. Iako ne postoji nijedan međunarodni standard za programsku klasifikaciju, ta vrsta klasifikacije može biti značajan alat za izradu, upravljanje i izvještavanje o proračunu. Njena primjena

treba biti objašnjena u narativnom dijelu izvještaja ako se na temeljem nje dodjeljuje najviša ocjena. Ako se ne primjenjuje klasifikacija DFS, od izuzetne je važnosti da primijenjena klasifikacija bude usporediva s njom u smislu jasnoće, dosljednosti, pouzdanosti i sveobuhvatnosti, što su sve osobine DFS. Ocjenjivači će morati donijeti odluku o osobinama sustava klasifikacije koji se koristi. U idealnim uvjetima, trebalo bi koristiti najnoviju verziju DFS, ali, ako se koristi starija verzija, ocjenjivač mora donijeti odluku je li ona zadovoljavajuća za te svrhe. Ocjenjivač treba navesti razloge za tu odluku u narativnom dijelu izvještaja koji se odnosi na konkretni pokazatelj.

Svaki dio godišnjeg proračuna, uključujući i tekuće i kapitalne stavke, treba biti obuhvaćen tim pokazateljem, bilo da je obuhvaćen osnovnim proračunom ili se za njega koriste posebni proračunski i računovodstveni procesi. U drugom slučaju, kriteriji za dodjelu ocjene trebaju biti ispunjeni za svaki takav proces.

U zemljama bogatim prirodnim resursima, sustav klasifikacije prihoda koji koristi država trebao bi omogućiti utvrđivanje i obuhvat prihoda od njih (bilo da je riječ o porezima ili rudnim rentama, bonusima, dividendama i udjelom države u dobiti), kao i sektora u kojima se ostvaruju ti prihodi. U narativnom dijelu ocjene trebalo bi navesti postoji li takva klasifikacija i je li povezana s proračunskom klasifikacijom i računskim okvirom.

PI-5. Proračunska dokumentacija

Opis

Ovim se pokazateljem utvrđuje sveobuhvatnost informacija prikazanih u godišnjoj proračunskoj dokumentaciji, mjerenih u odnosu na navedeni popis osnovnih i dodatnih elemenata. Taj pokazatelj ima jednu dimenziju.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---------------------------------------|---|
| 5.1. Proračunska dokumentacija | |
| A | Proračunska dokumentacija zadovoljava 10 elemenata, uključujući i svaki osnovni element (1-4). |
| B | Proračunska dokumentacija zadovoljava 7 elemenata, uključujući i najmanje 3 osnovna elementa (1-4). |
| C | Proračunska dokumentacija zadovoljava najmanje 3 osnovna elementa (1-4). |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Korisnici proračunski sredstava na središnjoj razini države.

Vremenski okvir

Posljednji proračun podnesen zakonodavnoj vlasti.

Smjernice za mjerenje

Godišnja proračunska dokumentacija odnosi se na prijedloge proračuna za sljedeću fiskalnu godinu, uz prateću dokumentaciju, koji se podnose zakonodavnom tijelu na razmatranje i usvajanje. Skup dokumenata koji podnese izvršna vlast trebala bi omogućiti stjecanje potpunog uvida u fiskalne projekcije i prijedloge proračuna središnje vlasti, kao i u izvršenje za tekuću i prethodne fiskalne godine.¹

Uvjeti za ocjenjivanje ove dimenzije odnose se na broj elemenata obuhvaćenih posljednjim prijedlogom godišnjeg proračuna koji je podnijela središnja razina države. Potpuna specifikacija referentne vrijednosti mora biti ispunjena da bi se računala u ocjenu.

Elementi su sljedeći:

Osnovni elementi

1. Projekcija fiskalnog deficita ili suficita ili obračunski poslovni rezultat.
2. Izvršenje proračuna za prethodnu godinu prikazan u istom formatu kao prijedlog proračuna.
3. Proračun za tekuću godinu prikazan u istom formatu kao prijedlog proračuna. Ovdje može biti riječ kako o rebalansu proračuna, tako i o procijenjenom izvršenju.
4. Sumarni podaci o proračunu za prihode i rashode podijeljeni po glavnim razdjelima klasifikacije, uključujući podatke za tekuću i prethodnu godinu s detaljnim pregledom projiciranih prihoda i rashoda. (proračunska klasifikacija obuhvaćena je pokazateljem PI-4.)

¹ Koristi se sljedeća terminologija: tekuća fiskalna godina (T) je fiskalna godina u kojoj se prijedlozi proračuna pripremaju i najčešće i podnose. Sljedeća godina (T+1) je proračunska godina ili fiskalna godina za koju se izrađuju godišnji prijedlozi proračuna. Prethodna godina (T-1) je posljednja završena fiskalna godina. Kasnije godine (T+2, T+3 i tako dalje) su fiskalne godine nakon godine za koju se priprema prijedlog godišnjeg proračuna. Kasnije godine su relevantne za srednjoročnu proračunsku perspektivu kod pokazatelja PI-14, PI-15 i PI-16.

Dodatni elementi

5. Financiranje deficita, uz opis njegove očekivane strukture.
6. Makroekonomske pretpostavke, uključujući u najmanju ruku procjene rasta BDP-a i kretanja inflacije, kamatnih stopa i deviznog tečaja.
7. Stanje duga, uključujući detaljne podatke, u najmanju ruku od početka tekuće godine, prikazane u skladu sa standardom DFS ili drugim usporedivim standardom.
8. Financijska imovina, uključujući detaljne podatke, u najmanju ruku od početka tekuće godine, prikazane u skladu sa standardom DFS ili drugim usporedivim standardom.
9. Sažetak informacija o fiskalnim rizicima, uključujući uvjetne obveze kao što su jamstva, kao i uvjetne obveze ugrađene u instrumente strukturnog financiranja poput ugovora o javno-privatnom partnerstvu (JPP) i slično.
10. Obrazloženje proračunskog utjecaja novih prijedloga javnih politika i značajnijih novih javnih ulaganja, uz procjene proračunskog utjecaja svih značajnijih promjena javne politike i/ili većih promjena rashodnih programa.
11. Dokumentacija o srednjoročnim fiskalnim projekcijama.
12. Kvantifikacija poreznih rashoda.

PI-6. Operacije središnje vlasti koje nisu prikazane u financijskim izvještajima

Opis

Ovim se pokazateljem mjeri stupanj izvještavanja prihoda i rashoda vlasti izvan financijskih izvještaja središnje vlasti. On sadrži tri dimenzije, a za zbrajanje ocjena po dimenzijama koristi se metoda **M2 (AV)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|--|---|
| 6.1. Rashodi izvan financijskih izvještaja | |
| A | Rashodi izvan financijskih izvještaja središnje vlasti manji su od 1% ukupnih rashoda korisnika proračunskih sredstava središnje vlasti. |
| B | Rashodi izvan financijskih izvještaja središnje vlasti manji su od 5% ukupnih rashoda korisnika proračunskih sredstava središnje vlasti. |
| C | Rashodi izvan financijskih izvještaja središnje vlasti manji su od 10% ukupnih rashoda korisnika proračunskih sredstava središnje vlasti. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 6.2. Prihodi izvan financijskih izvještaja | |
| A | Prihodi izvan financijskih izvještaja središnje vlasti manji su od 1% ukupnih rashoda korisnika proračunskih sredstava središnje vlasti. |
| B | Prihodi izvan financijskih izvještaja središnje vlasti manji su od 5% ukupnih rashoda korisnika proračunskih sredstava središnje vlasti. |
| C | Prihodi izvan financijskih izvještaja središnje vlasti manji su od 10% ukupnih rashoda korisnika proračunskih sredstava središnje vlasti. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 6.3. Financijski izvještaji izvanproračunskih subjekata | |
| A | Detaljni financijski izvještaji svih izvanproračunskih subjekata podnose se vladi svake godine, i to u roku od tri mjeseca po isteku fiskalne godine. |
| B | Detaljni financijski izvještaji najvećeg broja izvanproračunskih subjekata podnose se vladi svake godine, i to u roku od šest mjeseci po isteku fiskalne godine. |
| C | Detaljni financijski izvještaji većine izvanproračunskih subjekata podnose se vladi svake godine, i to u roku od devet mjeseci po isteku fiskalne godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Središnja razina države.

Vremenski okvir

Posljednja završena fiskalna godina.

Smjernice za mjerenje

Ex post financijski izvještaji dostupni vladi trebali bi obuhvatiti *sve proračunske* i izvanproračunske aktivnosti središnje državne vlasti kako bi se omogućio potpun uvid u prihode i rashode po svim kategorijama. To će biti slučaj ako su prihodi i rashodi izvanproračunskih subjekata, kao i prihodi i rashodi vezani za izvanproračunske aktivnosti korisnika proračunskih sredstava, beznačajni ili ako su ti prihodi i rashodi obuhvaćeni ex post financijskim izvještajima središnje države.

Dimenzijom 6.1 mjeri se stupanj rashoda koje ostvare proračunski i izvanproračunski subjekti (uključujući fondove socijalnog osiguranja), a koji se ne iskazuju u financijskim izvještajima vlade. Takvi rashodi mogu obuhvatiti rashode koji se financiraju iz pristojbi i naknada koje naplaćuju i zadržavaju proračunski i izvanproračunski subjekti izvan usvojenog proračuna, kao i rashodi projekata i aktivnosti financiranih iz inozemstva u slučaju da se oni ne iskazuju u financijskim izvještajima središnje države.

Dimenzijom 6.2 mjeri se stupanj prihoda koje ostvare proračunski i izvanproračunski subjekti (uključujući fondove socijalnog osiguranja) koji se ne iskazuju u financijskim izvještajima vlade. Takvi prihodi obuhvaćaju prihode koje izvanproračunski subjekti prime na ime transfera iz proračuna ili drugih prihoda, prihoda od donatorskih projekata i pristojbi te naknade, osim onih čije su vrste i iznosi odobreni proračunom, u slučaju da se oni ne iskazuju u financijskim izvještajima središnje države.

Dimenzijom 6.3 utvrđuje se mjera u kojoj se ex post financijski izvještaji izvanproračunskih jedinica dostavljaju središnjoj državi. Godišnji financijski izvještaji bi trebali biti sveobuhvatni i pravodobno dostavljeni, u skladu sa zahtjevima za izvještavanje koji se primjenjuju za korisnike proračunskih sredstava na razini središnje države (vidjeti PI-29). Pružene informacije trebale bi sadržavati podatke o ostvarenim prihodima i rashodima, imovini i obvezama te jamstvima i dugoročnim obvezama. Poseban pokazatelj (PI-29) se odnosi na mjeru u kojoj korisnici proračunskih sredstava na razini središnje države dostavljaju financijske izvještaje u cilju revizije.

U izvještaju PEFA, dio 2, *tablica 2.6: Financijska struktura središnje vlasti – projekcije proračuna i tablica 2.7: Financijska struktura središnje vlasti – ostvareni rashodi* prikazana je financijska struktura vlade u pogledu zbrojnih iskazanih rashoda korisnika proračunskih sredstava i izvanproračunskih subjekata, uključujući i fondove socijalnog osiguranja.

Definicije

Subjekti s posebnim proračunima koji nisu u potpunosti obuhvaćeni glavnim proračunom smatraju se **izvanproračunskim subjektima** u skladu s Priručnikom za DFS iz 2014. godine koji je objavio MMF. Pri ocjeni ovog pokazatelja, ocjenjivači bi trebali konzultirati Priručnik za DFS za dodatne smjernice i objašnjenje koje se institucije, prihodi i rashodi smatraju izvanproračunskim.

PI-7. Transferi jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave

Opis

Ovim se pokazateljem ocjenjuje transparentnost i ažurnost transfera sa središnje razine vlasti jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave koje imaju neposredan financijski odnos s njim. Razmatraju se osnove za transfere sa središnje razine i to dobivaju li jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave informacije o visini sredstava koja će se alocirati za njih u proračunu dovoljno rano i time omogućiti planiranje proračuna. On se sastoji od tri dimenzije, a za zbrajanje ocjena po dimenzijama koristi se metod **M2 (AV)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|--|--|
| 7.1. Sustav raspodjele transfera | |
| A | Horizontalna raspodjela svih transfera jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave sa središnje razine uređena je transparentnim sustavima temeljenim na pravilima. |
| B | Horizontalna raspodjela najvećeg broja transfera jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave sa središnje razine uređena je transparentnim sustavima temeljenim na pravilima. |
| C | Horizontalna raspodjela većine transfera jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave sa središnje razine uređena je transparentnim sustavima temeljenim na pravilima. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 7.2. Ažurnost informacija o transferima | |
| A | Proces u skladu s kojim jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave dobijaju informacije o svojim godišnjim transferima uređen je redovnim proračunskim kalendarom, koji se najčešće poštuje i kojim se jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave pružaju jasne i dovoljno detaljne informacije te ostavlja rok od najmanje šest tjedan da pravodobno završe planiranje proračuna. |
| B | Proces u skladu s kojim jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave dobijaju informacije o svojim godišnjim transferima uređen je redovnim proračunskim kalendarom kojim se jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave pružaju jasne i dovoljno detaljne informacije te ostavlja rok od najmanje četiri tjedna da pravodobno završe planiranje proračuna. |
| C | Može doći do značajnog kašnjenja pri provedbi proračunskih procedura. Informacije o godišnjim transferima jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave dostavljaju se prije početka fiskalne godine za te vlasti, što može biti i nakon donošenja odluka o proračunskim planovima. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Razina središnje države i jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave koje imaju neposredan financijski odnos sa središnjom državnom vlašću.

Vremenski okvir

Posljednja završena fiskalna godina.

Smjernice za mjerenje

Ovim se pokazateljem mjere mehanizmi za slanje transfera sa središnje na niže razine vlasti,² kao i ažurnost pružanja informacija o tim transferima. Podnošenje izvještaja jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave o fiskalnim rizicima središnjoj vlasti obrađeno je pokazateljem PI-10.

Dimenzijom 7.1 ocjenjuje se mjera u kojoj se transparentni sustavi temeljeni na pravilima odnose na procjenu potrebnih sredstava i stvarno određivanje namjenskih i nenamjenskih transfera. Transferi iz kojih se financiraju rashodi jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave mogu biti nenamjenski, o čijoj krajnjoj namjeni odlučuje sama ta vlast u svom proračunu, i namjenski (uvjetni), koji se daju za obavljanje određenih ovlasti vezanih za pružanje usluga i rashode – primjera radi, prema funkcijskoj odnosno programskoj klasifikaciji, najčešće u skladu s unaprijed dogovorenim regulatornim ili standardom javne politike. Ukupan iznos transfera (tj. vertikalno određenje) najčešće će biti definiran odlukama vezanim za javne politike koje središnja razina države donosi diskrecijski ili u okviru ustavom utvrđenog pregovaračkog postupka, te se tako on ne ocjenjuje tim pokazateljem. Međutim, jasni kriteriji za raspodjelu transfera jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave – primjera radi, formule za horizontalnu raspodjelu sredstava – potrebne su radi postizanja transparentnosti u raspodjeli i srednjoročne predvidljivosti sredstava dostupnih za planiranje i procjenu potrebnih sredstava rashodnih programa jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. Svaki fiskalni transfer sa središnje razine usmjeren odgovarajućoj/ pripadajućoj jedinici teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave uzima se u obzir. Ako se za različite elemente transfera koriste različite formule, ukupna ocjena se može dodijeliti u obliku vrijednosti prilagođene za iznos pondera.

Dimenzijom 7.2 mjeri se ažurnost dostupnih informacija koje se dostavljaju jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave o visini sredstava koja će se alocirati sa središnje razine za sljedeću godinu. Od presudnog je značaja da ovi subjekti dobiju pravodobne informacije o godišnjoj visini sredstava koja će se alocirati za njih sa središnje razine i da im se ostavi dovoljno vremena pokrenuti vlastiti postupak pripreme proračuna (a po mogućnosti i da se informacije dostave prije pokretanja tog postupka). Informiranje o transferima jedinicama teritorijalne autonomije i lokalne samouprave trebalo bi urediti godišnjim proračunskim kalendarom središnje države, kojim bi trebalo pružiti pouzdane informacije u ranom stupnju tog procesa.

² Objašnjenje razlike između jedinice teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave i jedinice središnje razine države mogu se naći u Priručniku za DFS, glava 2.

PI-8. Informacije o učinku od značaja za pružanje javnih usluga

Opis

Ovim se pokazateljem ispituju informacije o učinku u pogledu pružanja javnih usluga koje se navode u prijedlogu proračuna izvršne vlasti ili njegovoj pratećoj dokumentaciji, kao i dokumentaciji uz izvještaje koji se podnose na kraju godine. Njime se utvrđuje provodi li se ocjenjivanje ili vrednovanja učinka. Također se ocjenjuje do koje mjere se prikupljaju i evidentiraju informacije o resursima koje primaju subjekti zaduženi za pružanje usluga. Ovaj pokazatelj se sastoji od četiri dimenzije, a za zbrajanje ocjena po dimenzijama koristi se metod **M2 (AV)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|---|
| 8.1. Planirani učinak u pružanju javnih usluga | |
| A | Informacije o ciljevima javnih politika ili programa, ključnim pokazateljima učinka, javnim uslugama koje treba pružiti i ishodima planiranim za najveći broj ministarstava objavljuju se svake godine i to odvojeno po programima i funkcijama. |
| B | Informacije o ciljevima javnih politika ili programa, ključnim pokazateljima učinka, javnim uslugama koje treba pružiti <u>ili</u> ishodima planiranim za najveći broj ministarstava objavljuju se svake godine. |
| C | Postoje informacije o aktivnostima koje treba provoditi u skladu s politikama ili programima za većinu ministarstava <u>ili</u> okvir pokazatelja o učinku koji se odnose na pružene javne usluge ili ishode većine ministarstava. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 8.2. Ostvareni učinak u pružanju javnih usluga | |
| A | Informacije o broju pruženih javnih usluga i ostvarenim ishodima planiranim za najveći broj ministarstava objavljuju se svake godine i to odvojeno po programima i funkcijama. |
| B | Informacije o broju pruženih javnih usluga <u>ili</u> ostvarenim ishodima planiranim za najveći broj ministarstava objavljuju se svake godine. |
| C | Informacije o aktivnostima koje je ostvarila većina ministarstava objavljuju se svake godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 8.3. Sredstva koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge | |
| A | Informacije o sredstvima koje prime subjekti koji pružaju javne usluge prikupljaju se i evidentiraju za najmanje dva velika ministarstva, i to odvojeno po izvorima sredstava. Izvještaj u kome se sumarno navode ove informacije priprema se najmanje jednom godišnje. |
| B | Informacije o sredstvima koje prime subjekti koji pružaju javne usluge prikupljaju se i evidentiraju za najmanje jedno veliko ministarstvo. Izvještaj u kome se sumarno navode ove informacije priprema se najmanje jednom godišnje. |
| C | Anketom provedenom tijekom jedne od posljednje tri godine utvrđeni su procijenjeni iznosi sredstava koja su primili subjekti koji pružaju javne usluge za najmanje jedno veliko ministarstvo. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 8.4. Vrednovanje učinka u pružanju javnih usluga | |
| A | Neovisno vrednovanje efikasnosti i djelotvornosti pružanja javnih usluga provedeno je i njegovi rezultati su objavljeni za najveći broj ministarstava najmanje jednom tijekom prethodne tri godine. |
| B | Vrednovanje efikasnosti i djelotvornosti pružanja javnih usluga provedeno je i njegovi rezultati su objavljeni za većinu ministarstava najmanje jednom tijekom prethodne tri godine. |
| C | Vrednovanje efikasnosti i djelotvornosti pružanja javnih usluga provedeno je za manji broj ministarstava najmanje jednom tijekom prethodne tri godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Razina središnje države. Usluge kojima upravljaju i koje financiraju druge razine vlasti trebaju biti obuhvaćene ako središnja razina države u značajnoj mjeri financira te usluge kroz naknade troškova ili namjenske transfere, ili ako koristi druge razine vlasti kao nositelje njihove provedbe.

Vremenski okvir

Dimenzija 8.1: Pokazatelji učinka, planirane javne usluge i ishodi za sljedeću fiskalnu godinu.

Dimenzija 8.2: Javne usluge i ishodi za posljednju završenu fiskalnu godinu.

Dimenzije 8.3. i 8.4: Posljednje tri završene fiskalne godine.

Smjernice za mjerenje

Ova dimenzija je usmjerena na dostupnost, obuhvat i ažurnost informacija o učinku koje se odnose na pružanje javnih usluga, kao i na vjerojatnost da će te informacije potaknuti unapređenje učinkovitosti i operativne efikasnosti tih usluga. Ona je značajna i kako bi zakonodavna vlast, državni službenici i građani bili upoznati stižu li njihova sredstva do subjekata koji pružaju javne usluge na način kako je planirano.

Promoviranje operativne efikasnosti u pružanju javnih usluga predstavlja osnovni cilj sustava za UJF. Uključivanje pokazatelja učinka u proračunsku dokumentaciju smatra se međunarodnim načelom dobre prakse. Time se jača odgovornost izvršne vlasti za planirane i pružene javne usluge te ishode aktivnosti države. Zakonodavne vlasti sve više zahtijevaju prikazivanje ovih pokazatelja učinka kada razmatraju prijedloge proračuna koje dostavlja izvršna vlast, premda zakonodavna vlast možda ne mora biti dužna odobravati planirane razine učinka.

Ministarstva su za taj pokazatelj odabrana kao državna tijela koja trebaju objavljivati informacije o učinku. Različite organizacijske jedinice mogu zamijeniti ministarstva ako informacije o učinku objavljuju samo drugi subjekti – primjera radi, pojedini korisnici proračunskih sredstava i druge institucionalne jedinice, odnosno kombinacija ministarstava i drugih jedinica.

Dimenzijom 8.1 ocjenjuje se u kojoj su mjeri ključni pokazatelji učinka za planirane javne usluge i ishode programa ili usluga koje se financiraju iz proračuna obuhvaćeni prijedlogom proračuna kojeg podnosi izvršna vlast ili pratećom dokumentacijom, i to na razini funkcije, programa ili subjekta.

Dimenzijom 8.2 ispituje se u kojoj se mjeri rezultati učinka za izlaze i ishode prikazuju bilo u prijedlogu proračuna kojeg podnosi izvršna vlast, bilo u godišnjem izvještaju ili drugom javnom dokumentu, u formatu i na razini (programa ili jedinice) usporedivo onome iz planova prethodno usvojenih u okviru godišnjeg ili srednjoročnog proračuna.

Dimenzijom 8.3 mjeri se stupanj dostupnosti informacija o iznosima sredstava koja su već primili subjekti zaduženi za pružanje usluga u najmanje dva velika ministarstva (poput škola i domova zdravlja), kao i o izvorima tih sredstava. Informacije o sredstvima o kojima ministarstva vode evidenciju trebale bi omogućiti usporedbu učinka u pogledu pružanja usluga sa stvarno dobivenim iznosima sredstava. Razloge za odabir ministarstava za tu dimenziju trebalo bi objasniti u narativnom dijelu izvještaja.

Dimenzijom 8.4 razmatra se u kojoj se mjeri struktura javnih usluga i njihova prikladnost, efikasnost i djelotvornost sustavno mjere vrednovanjem programa ili učinka. Ovakva vrednovanja dio su ove dimenzije ako se njima obuhvaća *cjelokupno* pružanje javnih usluga ili njegov značajan dio ili ako se odnose na više funkcija među kojima su i funkcije pružanja usluga. U tom smislu, neovisna vrednovanja su ona koja provodi tijelo koje je odvojeno od službe koja pruža usluge i nije joj podređeno. Takvo tijelo može biti dio iste organizacijske jedinice, ali mora imati posebnu liniju izvještavanja prema direktoru ili odboru sastavljenom od članova upravljačkog tijela. Primjera radi, može biti riječ o sektoru posebno nadležno za neovisno vrednovanje ili analizu na razini cijele organizacijske jedinice, što može biti i odjel za internu reviziju. Takva vrednovanja može provoditi i državno tijelo nadležno za vanjsku reviziju i mogu se nazivati „revizije učinkovitosti“. Revizije učinkovitosti su dio te dimenzije i nisu obuhvaćene pokazateljem PI-30, „Vanjska revizija“.

Definicije

U smislu tog pokazatelja, „pružanje usluga“ se odnosi na programe ili usluge koje se pružaju građanima ili posebnim grupama građana i to u cijelosti ili djelomično, uz korištenje resursa države. To obuhvaća usluge poput obrazovanja i obuke, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite i podrške u zajednici, unutarnjih poslova, izgradnje i održavanja prometnica, poljoprivredne savjetodavne službe, vodoopskrbe i odvodnje te drugih usluga. Isključene su usluge koje javna poduzeća pružaju na tržišnoj osnovi. Također su isključene funkcije javnih politika, unutarnja uprava i čisto regulatorne funkcije države, premda se podaci o učinku mogu prikupljati za te aktivnosti u svrhe unutarnjeg upravljanja. Isključene su i obrana te nacionalna sigurnost. „Jedinica za pružanje usluga“ se definira kao organizacijska jedinica koja pruža usluge „na prvoj liniji“, poput škola ili domova zdravlja u kojima se pruža primarna zdravstvena zaštita.

„Podaci o učinku“ su pokazatelji izlaza (*output*) i ishoda, kao i planirani ili ostvareni rezultati u odnosu na te pokazatelje. Pokazateljima izlaza mjeri se kvantitet proizvedenih izlaznih rezultata ili pruženih ili planiranih usluga. Pokazateljima ishoda se mjere ishodi, utjecaj ili djelotvornost usluga i njihovih izlaznih rezultata. U naprednijim sustavima za mjerenje učinka može se pratiti i rodna odgovornost proračunskih sredstava, i to prikupljanjem i analizom podataka o izlazima i ishodima podijeljenih po rodu.

PI-9. Dostupnost fiskalnih informacija javnosti

Opis

Ovim se pokazateljem ocjenjuje sveobuhvatnost fiskalnih informacija dostupnih javnosti na temelju detaljno opisanih elemenata informacija koje se smatraju presudnim da budu dostupne građanima. Ovaj se pokazatelj sastoji od jedne dimenzije.

Dimenzija i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|--|
| 9.1. Dostupnost fiskalnih informacija javnosti | |
| A | Vlada daje građanima na uvid osam elemenata, uključujući i svih pet osnovnih elemenata, u utvrđenim rokovima. |
| B | Vlada daje građanima na uvid šest elemenata, uključujući najmanje četiri osnovna elementa, u utvrđenim rokovima. |
| C | Vlada daje građanima na uvid četiri osnovna elementa u utvrđenim rokovima. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Korisnici proračunskih sredstava na razini središnje države.

Vremenski okvir

Posljednja završena fiskalna godina.

Smjernice za mjerenje

Fiskalna transparentnost ovisi o tome jesu li građanima lako dostupne informacije o fiskalnim planovima, pozicijama i učinku države. Javna dostupnost se definira kao neograničena dostupnost informacija, u razumnim rokovima, bez obveze registracije i besplatno, osim ako drugačije postupanje nije opravdano konkretnim okolnostima u državi o kojoj je riječ. U izvještaju bi trebalo navesti obrazloženje vlade za ograničenje pristupa, u slučajevima u kojima je to prikladno.

Smatra se da je od presudnog značaja pristup građana sljedećim informacijama:

Osnovni elementi

- Dokumentacija o prijedlogu godišnjeg proračuna kojeg priprema izvršna vlast.** Cjelovit skup dokumentacije o prijedlogu godišnjeg proračuna kojeg priprema izvršna vlast (koji prikazuje državu u skladu s pokazateljem PI-5) dostupan je građanima u roku od tjedan dana od kada ga izvršna vlast dostavi skupštini.
- Usvojeni proračun.** Zakon o godišnjem izvršavanju proračuna kojeg donese predstavničko tijelo objavljuje se u roku od dva tjedna od usvajanja.
- Izvještaji o izvršenju proračuna tijekom godine.** Ovi se izvještaji rutinski daju na uvid građanima u roku od mjesec dana od izrade, u skladu s ocjenom iz pokazatelja PI-28.
- Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna.** Ovaj se izvještaj daje na uvid građanima u roku od šest mjesec dana od završetka fiskalne godine.
- Revidirani godišnji financijski izvještaj, koji sadrži ili kojeg prati izvještaj vanjskog revizora.** Ovaj se izvještaj daje na uvid građanima u roku od dvanaest mjeseci od završetka fiskalne godine.

Dodatni elementi

6. **Predproračunska izjava.** Širi skup parametara od značaja za prijedlog proračuna kojeg priprema izvršna vlast u pogledu rashoda, planiranih prihoda i duga daje se na uvid građanima najmanje četiri mjesec prije početka fiskalne godine.
7. **Drugi izvještaji vanjske revizije.** *Svi* izvještaji o konsolidiranom poslovanju središnje države koji nisu povjerljivi daju se na uvid građanima u roku od šest mjeseci od podnošenja.
8. **Sažetak prijedloga proračuna.** Ili (i) jasan i jednostavan sažetak prijedloga proračuna koji priprema izvršna vlast javno je dostupan u roku od dva dana od podnošenja prijedloga proračuna izvršne vlasti predstavničkom tijelu, ili (i) usvojeni proračun, predstavljen na način razumljiv osobama koja nisu stručnjaci za pitanja proračuna, koji se često naziva „proračunom za građane“ i, prema potrebi, preveden na najčešći jezik odnosno jezike u lokalnoj sredini, javno je dostupan u roku od mjesec dana od usvajanja proračuna.
9. **Makroekonomske projekcije.** Ove projekcije, koje se ocjenjuju u skladu s pokazateljem PI-14.1, dostupne su u roku od tjedan dana od donošenja.

Narativni dio ove ocjene treba sadržavati napomenu o kvaliteti informacija koje se dostavljaju na uvid javnosti, uz posebnu pozornost posvećenu dostupnosti njihovog jezika i strukture, adekvatnosti organizacije informacija, postojanja sažetaka za obimnije dokumente i sredstava koja se koriste za omogućavanje pristupa građanima, poput internet stranica, tiska i oglasnih prostora kada je riječ o informacijama od lokalnog značenja.



Stup 3: Upravljanje imovinom i obvezama (aktivom i pasivom)

PI-10. Izvještavanje o fiskalnom riziku

Opis

Ovim se pokazateljem utvrđuje mjera u kojoj se izvještava o fiskalnim rizicima s kojima se suočava razina središnje države. Fiskalni rizici mogu nastati zbog nepovoljnog makroekonomskog stanja, financijske pozicije jedinica teritorijalne autonomije, lokalne samouprave ili javnih poduzeća, kao i zbog uvjetnih obveza koje su posljedica programa i aktivnosti same središnje države, uključujući i njene izvanproračunske subjekte. Oni mogu nastati i kao posljedica drugih implicitnih i vanjskih rizika poput nesavršenih tržišta i elementarnih nepogoda. Ovaj pokazatelj sadrži tri dimenzije, a ocjene po dimenzijama zbrajaju se primjenom metoda **M2 (AV)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|---|
| 10.1. Praćenje rada javnih poduzeća | |
| A | Revidirani godišnji financijski izvještaji svih javnih poduzeća objavljuju se u roku od šest mjeseci po isteku fiskalne godine. Razina središnje države jednom godišnje objavljuje izvještaj o financijskim rezultatima sektora javnih poduzeća. |
| B | Revidirani godišnji financijski izvještaji najvećeg broja javnih poduzeća objavljuju se u roku od šest mjeseci po isteku fiskalne godine. |
| C | Vlada prima godišnje financijske izvještaje najvećeg broja javnih poduzeća u roku od devet mjeseci po isteku fiskalne godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 10.2. Praćenje rada jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave | |
| A | Revidirani godišnji financijski izvještaji svih jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave objavljuju se u roku od devet mjeseci po isteku fiskalne godine. Konsolidirani izvještaj o financijskoj poziciji svih jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave objavljuje se najmanje jednom godišnje. |
| B | Revidirani godišnji financijski izvještaji najvećeg broja jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave objavljuju se najmanje jednom godišnje u roku od devet mjeseci po isteku fiskalne godine. |
| C | Nerevidirani godišnji financijski izvještaji većine jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave objavljuju se najmanje jednom godišnje u roku od devet mjeseci po isteku fiskalne godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 10.3. Uvjetne obveze i drugi fiskalni rizici | |
| A | Razina središnje države jednom godišnje objavljuje izvještaj u kojem se kvantificiraju i konsolidiraju informacije o svim značajnijim uvjetnim obvezama i drugim fiskalnim rizicima središnje vlasti. |
| B | Tijela i organizacije središnje vlasti kvantificiraju i konsolidiraju informacije o najvećem broju značajnijih uvjetnih obveza i drugih fiskalnih rizika u svojim financijskim izvještajima. |
| C | Tijela i organizacije središnje vlasti kvantificiraju i konsolidiraju informacije o manjem broju značajnijih uvjetnih obveza i drugih fiskalnih rizika u svojim financijskim izvještajima. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Dimenzija 10.1: Javna poduzeća pod kontrolom središnje vlasti.

Dimenzija 10.2: Jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave koje imaju neposredan fiskalni odnos sa središnjom vlasti.

Dimenzija 10.3: Razina središnje države.

Vremenski okvir

Posljednja završena fiskalna godina.

Smjernice za mjerenje

Razina središnje države obično ima formalnu nadzornu ulogu u odnosu na tijela u drugim dijelovima javnog sektora i trebala bi na središnjoj razini biti upućena, pratiti i upravljati fiskalnim rizicima tih tijela. Pored toga, središnja razina države može iz političkih razloga biti u obvezi preuzeti odgovornost za neizvršenje financijskih obveza drugih organizacija, poput bankovnog sektora, čak i u slučajevima kada ne postoji formalna nadzorna uloga ili zakonska obveza, te bi stoga trebale biti uspostavljene odgovarajuće procedure za praćenje tih rizika na razini cjelokupnog javnog sektora.

Fiskalni rizici koji nastaju zbog rada javnih poduzeća i drugih strukturiranih instrumenata za financiranje (poput JPP) mogu se javiti u obliku prestanka podmirivanja dugova koje jamči razina središnje države. Njih bi trebalo prepoznati u okviru uvjetnih obveza središnje vlasti i iskazati u godišnjim financijskim izvještajima. Rizici od toga da javna poduzeća ne podmire svoje obveze – čak i kada za njih ne jamči razina središnje države – također trebaju biti navedeni u izvještajima. Fiskalni rizici mogu se odnositi i na gubitke iz poslovanja kvazifiskalnih operacija koje se ne financiraju iz proračuna (poput središnje banke), značajnih dospjelih obveza u plaćanju rashoda, usluga od javnog interesa koje pružaju javna poduzeća koja se ne financiraju iz proračuna i obveza po osnovu mirovina koje se ne financiraju iz proračuna. Značajni fiskalni rizici su takvi rizici koji su potencijalno dovoljno veliki da za posljedicu imaju žurnu potrebu za reagiranjem uz korištenje sredstava određenih za druge potrebe, ili zbog kojih država ima potrebu za dodatnim zaduživanjem radi financiranja radnji kojima se rješavaju posljedice nastupanja rizika.

Dimenzijom 10.1 utvrđuje se u kojoj su mjeri u revidiranim godišnjim financijskim izvještajima dostupne informacije o financijskim rezultatima i s njima povezanim fiskalnim rizicima javnih poduzeća na razini države. Također se utvrđuje u kojoj mjeri razina središnje države objavljuje godišnji konsolidirani izvještaj o financijskim rezultatima sektora javnih poduzeća.

Dimenzijom 10.2 utvrđuje se u kojoj su mjeri u revidiranim godišnjim financijskim izvještajima jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave dostupne informacije o financijskim rezultatima, uključujući potencijalnu izloženost središnje vlasti fiskalnim rizicima. Također se utvrđuje u kojoj mjeri razina središnje države objavljuje godišnji konsolidirani izvještaj o financijskim rezultatima jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave. Fiskalni rizici koji potječu od jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave mogu se javiti u obliku nepodmirenenih dugova s ili bez jamstava središnje vlasti, gubitaka u poslovanju koji su posljedica kvazifiskalnih operacija koje se ne financiraju iz proračuna, značajnih dospjelih obveza u plaćanju rashoda i obveza po osnovu mirovina koje se ne financiraju iz proračuna. Trebalo bi pratiti neto fiskalni položaj jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave koje imaju izravne fiskalne odnose sa središnjom vlašću, i to najmanje jednom godišnje, pri čemu osnovne informacije o fiskalnim rizicima trebaju biti dostavljane službeniku središnje vlasti odgovornom za nadzor rada/poslovanja jedinica teritorijalne autonomije i lokalne samouprave.

Dimenzijom 10.3 se ocjenjuju praćenje i izvještavanje izravnih uvjetnih obveza središnje vlasti koje nastaju iz njenih vlastitih programa i projekata, uključujući i rad izvanproračunskih subjekata. Izravne uvjetne obveze podrazumijevaju krovna jamstva države za različite vrste zajmova – primjera radi, hipotekarne zajmove, studentske kredite, poljoprivredne kredite i zajmove malim poduzetnicima. Izričite uvjetne obveze obuhvaćaju i državne mehanizme osiguranja, poput osiguranja depozita, mirovinskog osiguranja kojeg pružaju privatni mirovinski fondovi i osiguranja usjeva. Trebalo bi uključiti i financijske

implikacije sudskih sporova koji su u tijeku, premda je njih često teško kvantificirati. Trebalo bi izvještavati i o državnim jamstvima za nesigurno zaduživanje poduzeća iz privatnoga sektora i jamstvima za privatna ulaganja različitih vrsta, uključujući posebne instrumente zaduživanja poput JPP. Država je u mnogim zemljama stupila u JPP radi financiranja pružanja usluga u zajednicama. Iako nisu predmet izravnih jamstva, ti mehanizmi gotovo uvijek predstavljaju uvjetnu obvezu države u slučaju kada komercijalni uvjeti iz tih ugovora ne budu ispunjeni. Primjera radi, možda neće biti ostvaren predviđeni iznos cestarine koja se naplaćuje na autocesti koju izgradi i kojom upravlja privatni sektor. Takve nepredvidivi uvjeti mogu za posljedicu imati značajan financijski rizik za državu koji se može kvantificirati i koji bi trebalo obuhvatiti ocjenom za ovaj pokazatelj.

Značajne uvjetne obveze se definiraju kao one čiji potencijalni trošak prelazi 0,5 postotaka ukupnih rashoda korisnika proračunskih sredstava na središnjoj razini države i za koje zakonodavna vlast treba dodatno alocirati sredstava u proračunu. Dimenzijom 10.3 se ne ocjenjuju izričite uvjetne obveze koje nastaju zbog rada javnih poduzeća ili lokalnih samouprava jer se one ocjenjuju dimenzijom 10.1 odnosno 10.2.

Implicitne uvjetne obveze poput „spašavanja“ poduzeća iz privatnog sektora, propast mirovinskih fondova za koja ne postoje državna jamstva, elementarnih nepogoda, oružanih sukoba ili drugih mogućih događaja također predstavljaju značajne rizike. One nisu pravno obvezujuće i teško ih je kvantificirati. Bez obzira na to, trebalo bi u okviru narativnog izvještaja po toj dimenziji prikazati moguću kvalitativnu ocjenu takvih rizika.

Definicija

Za potrebe ovog pokazatelja, **javna poduzeća** se definiraju u skladu s DFS 2014. U tom smislu, moguće je da se određene organizacije koje imaju status pravne osobe ne smatraju poduzećima za potrebe statističkog izvještavanja ako ne naplaćuju ekonomski značajne cijene. Ocjenjivače usmjeravamo na Priručnik za DFS u kojem se pružaju dodatne smjernice i objašnjenja.

PI-11. Upravljanje javnim investicijama

Opis

Ovim se pokazateljem ocjenjuje ekonomska procjena, odabir, utvrđivanje troškova i praćenje projekata javnih investicija od strane vlade i objavljivanje informacija o njihovoj realizaciji, uz naglasak na najveće i najznačajnije projekte. On sadrži četiri dimenzije, a ocjene se zbrajaju primjenom metoda **M2 (AV)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|--|---|
| 11.1. Ekonomska analiza investicijskih projekata | |
| A | Ekonomске analize se provode, na način definiran u nacionalnim smjernicama, radi ocjene svih značajnih investicijskih projekata, a njihovi rezultati se objavljuju. Ove analize razmatra subjekat koji nije predlagač projekta. |
| B | Ekonomске analize se provode, na način definiran u nacionalnim smjernicama, radi ocjene najvećeg broja značajnih investicijskih projekata, a pojedini rezultati se objavljuju. Ove analize razmatra subjekat koji nije predlagač projekta. |
| C | Ekonomске analize se provode radi ocjene manjeg broja značajnih investicijskih projekata. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 11.2. Odabir investicijskih projekata | |
| A | Prije uključivanja u proračun, sve značajne investicijske projekte prioritizira organizacija na središnjoj razini na temelju objavljenih standardnih kriterija za odabir projekata. |
| B | Prije uključivanja u proračun, najveći broj značajnih investicijskih projekata prioritizira organizacija na središnjoj razini na temelju objavljenih standardnih kriterija za odabir projekata. |
| C | Prije uključivanja u proračun, organizacija na središnjoj razini prioritizira manji broj značajnih investicijskih projekata. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 11.3. Utvrđivanje troškova investicijskih projekata | |
| A | Projekcije ukupnih troškova životnog ciklusa značajnih investicijskih projekata, uključujući kako kapitalne, tako i tekuće troškove, kao i prikaz troškova na godišnjoj razini za najmanje sljedeće tri godine, uključene su u proračunsku dokumentaciju. |
| B | Projekcije ukupnih kapitalnih troškova značajnih investicijskih projekata, uključujući prikaz troškova na godišnjoj razini i procjenu tekućih troškova za sljedeće tri godine, uključene su u proračunsku dokumentaciju. |
| C | Projekcije ukupnih kapitalnih troškova značajnih investicijskih projekata, uključujući kapitalne troškove za sljedeću proračunsku godinu, uključene su u proračunsku dokumentaciju. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 11.4. Praćenje provedbe investicijskih projekata | |
| A | Ukupne troškove i stupanj fizičke provedbe značajnih investicijskih projekata tijekom njihove provedbe prati državno tijelo koje ih provodi. U velikoj se mjeri poštuju unaprijed definirane standardne procedure i pravila za provedbu projekta. Informacije o provedbi značajnih investicijskih projekata objavljuju se na godišnjoj razini u proračunskoj dokumentaciji ili u drugim izvještajima. |
| B | Ukupne troškove i stupanj fizičke provedbe značajnih investicijskih projekata tijekom njihove provedbe prati državno tijelo koje ih provodi. Postoje standardne procedure i pravila za provedbu projekata, a informacije o provedbi značajnijih investicijskih projekata objavljuju se godišnje. |
| C | Ukupne troškove i stupanj fizičke provedbe značajnih investicijskih projekata tijekom njihove provedbe prati državno tijelo koji ih provodi. Informacije o realizaciji značajnijih investicijskih projekata pripremaju se godišnje. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Razina središnje države.

Vremenski okvir

Posljednja završena fiskalna godina.

Smjernice za mjerenje

Javne investicije su ključni preduvjet za ostvarenje i održavanje gospodarskog rasta, ostvarenje strateških ciljeva javnih politika i zadovoljenje potrebe za pružanjem usluga na razini države. Tijekom razdoblja gospodarskog usporavanja, države nastoje zaštititi fiskalne resurse radi zadovoljenja potreba za investicijama. Tijekom razdoblja rasta, države najčešće moraju utvrditi koje od brojnih korisnih investicija predstavljaju prioritete. Postoje različiti nacionalni pristupi upravljanju javnim investicijama (UJI). Međutim, svi dijele više zajedničkih osobina kada je riječ o funkcijama koje obavljaju. Ovim se pokazateljem nastoji zbrojiti nalazi četiri ključne dimenzije.

Ovaj se pokazatelj odnosi na sve vrste sustava za UJF, uključujući sustava s odvojenim procesima i institucijama za upravljanje tekućim i kapitalnim proračunima. Izraz „značajni investicijski projekt“ uključuje investicije koje se realiziraju putem strukturiranih instrumenata za financiranje poput JPP-a.

Za potrebe ovog pokazatelja, „značajni investicijski projekti“ definiraju se kao projekti koji ispunjavaju sljedeće kriterije:

- ukupni investicijski troškovi projekta iznose jedan postotak ili više ukupnih godišnjih proračunskih rashoda; i
- projekt je među 10 najvećih projekata (po ukupnim investicijskim troškovima) svakog od 5 najvećih subjekata središnje vlasti, mjereno rashodima za investicijske projekte tih subjekata.

Ako država koristi drugu definiciju značajnih investicijskih projekata koja u najmanju ruku zadovoljava tu definiciju i čija bi primjena pojednostavila prikupljanje informacija, ocjenjivač može koristiti definiciju države za utvrđivanje značajnih investicijskih projekata, ali ocjenjivanje bi i dalje trebalo obaviti u skladu s definicijom iz ovog vodiča.

Dimenzijom 11.1 utvrđuje se u kojoj mjeri se kvalitetni sustavi ocjenjivanja, temeljeni na ekonomskoj analizi, koriste za izradu studija izvodljivosti ili prethodnih studija izvodljivosti značajnih investicijskih projekata, kao i objavljuju li se rezultati analiza. Postoje različite vrste ekonomskih analiza koje obuhvaćaju različita područja u kojima je naglasak na različitim pitanjima. Među njima su analize ekonomskih eksternalija – koje se ponekad nazivaju i socijalni ili ekonomski troškovi i koristi javnih politika – kao i analize utjecaja na zdravlje i životnu sredinu. Ekonomska analiza često podrazumijeva primjenu specifičnih tehnika, poput analize troškova i koristi, analize isplativosti i multikriterijalne analize. Kako bi analiza bila objektivna, njene nalaze mora razmotriti subjekt neovisan od subjekta koji je predložio projekt. Ekonomska analiza koja se koristi za donošenje odluka mora biti i dovoljno ažurna da bi bila relevantna. Krajnje zastarjele analize, poput onih kod kojih su se tržišni uvjeti značajno izmijenili, vjerojatno neće predstavljati koristan temelj za donošenje odluka.

Dimenzijom 11.2 utvrđuje se mjera u kojoj se u postupku odabira projekata ti projekti prioritiziraju uz primjenu jasno određenih kriterija. Rigorozni i transparentni mehanizmi za odabir projekata za cilj imaju unapređenje efikasnosti i produktivnosti javnih investicija. Kod ove dimenzije potrebno je da vlada provede centraliziranu analizu ocjena značajnih projekata prije nego što se ti projekti uključe u prijedlog proračuna koji se podnosi predstavničkom tijeku. Također, potrebno je da vlada objavi standardne kriterije za odabir projekata i da ih se pridržava. „Standardni kriteriji“ predstavljaju skup formalnih procedura koje vlada usvaja i koje se koriste za svaki projekt ili grupu srodnih projekata sa zajedničkim osobinama u okviru pojedinačnih tijela središnje države ili između njih.

Dimenzijom 11.3 ocjenjuje se sadrži li proračunska dokumentacija srednjoročne projekcije investicijskih projekata s navođenjem svih troškova, te navođenjem je li proces izrade proračuna za kapitalne i tekuće rashode u potpunosti integriran. Za kvalitetno upravljanje proračunom potrebna je izrada sveobuhvatnih projektnih proračunskih planova s budućim projekcijama kapitalnih i tekućih rashoda tijekom cijelog životnog ciklusa investicije. Projekcije utjecaja projekata na tekuće

rashode potrebne su radi planiranja i unošenja tih troškova u proračune za sljedeće godine. Pouzdano upravljanje proračunom i novčanim tokovima, kao i analiza troškova i koristi, ovise o sveobuhvatnoj financijskoj analizi investicijskih projekata.

Dimenzijom 11.4 utvrđuje se u kojoj mjeri postoje prudencijalni/razboriti mehanizmi za praćenje projekata i izvještavanje o njihovoj realizaciji, kojima se ostvaruje vrijednost za novac i osigurava fiducijarni integritet. U sustavu za praćenje trebalo bi voditi evidenciju, kako o fizičkoj, tako i o financijskoj realizaciji projekata, uključujući i procjene radova u tijeku te izrađivati redovite izvještaje za praćenje projekta. Praćenjem bi trebalo obuhvatiti projekte od trenutka odobravanja i tijekom cijelog razdoblja provedbe. Ovaj sustav bi također trebao omogućavati povezivanje plaćanja dobavljačima s dokazima o ostvarenom napretku fizičke provedbe. U tom sustavu bi trebalo utvrđivati i odstupanja od planova te omogućiti utvrđivanje odgovarajućih odgovora na njih.

Pojedina pitanja od značaja za upravljanje javnim investicijama nisu izravno obuhvaćena tim pokazateljem, ali jesu pokrivena drugim pokazateljima:³ (a) pitanje usklađenosti investicijskih projekata sa ciljevima nacionalnih ili sektorskih javnih politika obrađeno je u pokazatelju PI-16; (b) kvaliteta postupka javnih nabava – primjera radi, do koje se mjere *ex ante* izrađuje sveobuhvatni plan javnih nabava – obuhvaćen je pokazateljem PI-24; i (c) pitanje upravljanja imovinom, uključujući i kvalitetno vođen registar imovine u kojem se navode točne vrijednosti nabave, ispituje se u pokazatelju PI-12.

³ Zapravo, postoje brojni elementi šireg konteksta javnog sektora koji će utjecati na provedbu projekata. Među njima su sposobnost za provedbu projekata, ukupno upravljanje troškovima projekata (koje se oslanja na računovodstveni sustav koji je u stanju evidentirati troškove projekata i izvještaviti o njima), mehanizme upravljanja objektima i pravila i procedure za naknadnu evaluaciju.

PI-12. Upravljanje javnom/državnom imovinom

Opis

Ovim se pokazateljem ocjenjuje upravljanje i praćenje državne imovine i transparentnost otuđenja imovine. On sadrži tri dimenzije, a ocjene se zbrajaju primjenom metoda **M2 (AV)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|--|
| 12.1. Praćenje financijske imovine | |
| A | Vlada vodi evidenciju vlasništva imovine u svim kategorijama financijske imovine, koja se priznaje po fer ili tržišnoj vrijednosti, u skladu s međunarodnim računovodstvenim standardima. Informacije o uspješnosti portfelja financijske imovine objavljuju se svake godine. |
| B | Vlada vodi evidenciju imovine u svom vlasništvu u značajnijim kategorijama financijske imovine, koja se priznaje po nabavnoj cijeni ili fer vrijednosti. Informacije o uspješnosti portfelja financijske imovine objavljuju se svake godine. |
| C | Vlada vodi evidenciju imovine u vlasništvu u značajnijim kategorijama financijske imovine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 12.2. Praćenje nefinancijske imovine | |
| A | Vlada vodi evidenciju svojih osnovnih sredstava, zemljišta i (tamo gde je to relevantno) rudnih bogatstava, uključujući informacije o njihovom korištenju (uporbi) i starosti, a ove informacije se objavljuju najmanje jednom godišnje. |
| B | Vlada vodi i objavljuje evidenciju svojih osnovnih sredstava, uključujući informacije o njihovom korištenju i starosti. Vodi se i evidencija zemljišta te (tamo gde je to relevantno) rudnih bogatstava. |
| C | Vlada vodi evidenciju svojih osnovnih sredstava i prikuplja djelomične informacije o njihovom korištenju i starosti. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 12.3. Transparentnost otuđenja imovine | |
| A | Postoje propisane procedure za prijenos ili otuđenje financijske i nefinancijske imovine, uključujući informacije koje se dostavljaju zakonodavnoj vlasti u informativne svrhe ili na odobrenje. Informacije o prijenosu i otuđenju uključene su u proračunsku dokumentaciju, financijske izvještaje ili druge izvještaje. |
| B | Postoje propisane procedure za prijenos ili otuđenje financijske i nefinancijske imovine. Informacije o prijenosu i otuđenju uključene su u proračunsku dokumentaciju, financijske izvještaje ili druge izvještaje. |
| C | Postoje propisane procedure za prenos ili otuđenje financijske i nefinancijske imovine. Djelomične informacije o prijenosu i otuđenju uključene su u proračunsku dokumentaciju, financijske izvještaje ili druge izvještaje. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Dimenzija 12.1: Razina središnje države.

Dimenzija 12.2: Korisnici proračunskih sredstava na razini središnje države.

Dimenzija 12.3: Razina središnje države za financijsku imovinu i korisnici proračunskih sredstava na razini središnje države za nefinancijsku imovinu.

Vremenski okvir

Posljednja završena fiskalna godina.

Smjernice za mjerenje

„Imovina“ su sredstva koju kontrolira državni subjekt na temelju događaja iz prošlosti od kojih se očekuje da proizvedu ekonomsku vrijednost/korist u budućnosti. Imovina se u skladu s DFS iz 2014. godine dijeli na financijsku i nefinancijsku. Financijska imovina može imati najrazličitije oblike, poput gotovine, vrijednosnica, zajmova i potraživanja u vlasništvu države. U nju su uključene i inozemne pričuve te dugoročni fondovi poput državnih investicijskih fondova i udio u kapitalu državnih i privatnih institucija. Bitno je da država posjeduje sustave za upravljanje financijskom imovinom, njeno praćenje i izvještavanje, uključujući snažne okvire za upravljanje rizikom tamo gdje je to nužno, kao i odgovarajuće mehanizme za upravljanje i ostvarivanje transparentnosti.

Svaki element imovine koji ne predstavlja financijsku imovinu kategorizira se kao nefinancijska imovina. Priznavanje vrijednosti nefinancijske imovine i njenog gospodarskog potencijala od značaja je za više procesa UJF, između ostalog i za ocjenu financijskog položaja države, utvrđivanje potreba za budućim kapitalnim investicijama, maksimiziranju povrata na uložena sredstva i osiguranje efikasnog korištenja resursa.

Nefinancijska imovina može biti rezultat procesa proizvodnje, može nastati prirodnim putem ili može biti plod društvenog dogovora. Nefinancijska imovina obično donosi korist uporabom u procesu proizvodnje robe i usluga ili kroz prihod od imovine. Najvrednija nefinancijska imovina u brojnim zemljama jesu mineralna bogatstva poput nafte, plina, dragog kamenja ili plemenitih odnosno industrijskih metala. Popis kategorija nefinancijske imovine dan je u tablici 3 u daljem tekstu kao smjernica za ocjenu dimenzije 12.2. Kod davanja ocjene bi trebalo jasno odrediti koje kategorije su obuhvaćene za potrebe ovog pokazatelja i koji su razlozi za moguće isključivanje pojedinih pokazatelja. Također bi trebalo navesti komentare o mehanizmima korištenim za prikupljanje informacija. U narativnom izvještaju trebalo bi napomenuti i u kojoj mjeri su podaci iz tablice kompletni i koji subjekti su vlasnici imovine odnosno njom upravljaju.

TABELA 3: Kategorije nefinancijske imovine

| Kategorija | Potkategorija | Mjesto evidentiranja | Napomene |
|-------------------------------|--|----------------------|----------|
| Osnovna sredstva | Zgrade i objekti | | |
| | Strojevi i oprema | | |
| | Druga fiksna imovina | | |
| Zalihe | — | | |
| Dragocjenosti/ vrijednosti | — | | |
| Prirodna imovina | Zemljište | | |
| | Rudna bogatstva i energetske resursi | | |
| | Druga imovina koja nastaje prirodnim putem | | |
| | Nematerijalna prirodna imovina | | |

Napomena: Kategorije iz tablice 3 temelje se na DFS 2014, ali se mogu koristiti različite kategorije koje utvrđuje država.

Dimenzijom 12.1 ocjenjuje se priroda praćenja financijske imovine, koja je od presudnog značaja za utvrđivanje i učinkovito upravljanje ključnim financijskim izloženostima i rizicima po ukupno fiskalno upravljanje. U kriterijima za davanje ocjena izrazom „učinak“ opisuje se povrat na uloženi kapital u obliku dividendi, kamate i kapitalne aprecijacije ili kapitalnog gubitka, a ne ostvarenje određenog cilja.

Dimenzijom 12.2 ocjenjuju se obilježja sustava praćenja nefinancijske imovine korisnika proračunskih sredstava na razini središnje države. Izvještavanjem o nefinancijskoj imovini trebalo bi opisati tu imovinu i njenu namjenu. Vođenje registra fiksne imovine predstavlja osnovni zahtjev; ažurne evidencije dopuštaju vladi da bolje koristi imovinu poput infrastrukture za planiranje programa investiranja i održavanja. Evidencije rudnih bogatstava potrebne su samo ako takva imovina u vlasništvu korisnika proračunskih sredstava na razini središnje države predstavlja značajan postotak ukupne imovine korisnika proračunskih sredstava na razini središnje države. Ako su javna poduzeća vlasnici značajne nefinancijske imovine, to bi trebalo navesti u narativnom dijelu izvještaja za tu dimenziju. Ova dimenzija ne zahtijeva utvrđivanje vrijednosti nefinancijske imovine.

Dimenzijom 12.3 ocjenjuje se jesu li procedure za transfer i otuđenje imovine uređene zakonom, podzakonskim aktom ili usvojenom procedurom. Ovdje se ispituje daju li se zakonodavnom tijelu ili građanima na uvid informacije o prijenosu i otuđenju imovine. „Prijenos imovine“ podrazumijeva prijenos prava korištenja u slučajevima u kojima država zadržava pravo vlasništva.

Definicije

Značenja izraza korištenih u ovom pokazatelju, a koji se odnose na imovinu temelje se na Priručniku za DFS iz 2014. godine.

PI-13. Upravljanje dugom

Opis

Ovim se pokazateljem ocijenjuje upravljanje domaćim i inozemnim dugom te jamstvima. Nastoji se utvrditi postoje li dobre prakse upravljanja, evidencije i kontrole za osiguranje efikasnih i djelotvornih mehanizama za ostvarenje ovog cilja. Taj pokazatelj sadrži tri dimenzije, a ocjene se zbrajaju primjenom metode **M2 (AV)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|--|
| 13.1. Evidentiranje i izvještavanje o dugu i jamstvima | |
| A | Evidencije o domaćem i inozemnom dugu te jamčenom dugu su cjelovite, točne, pravodobne i usklađuju se mjesečno. Najmanje jednom kvartalno izrađuju se sveobuhvatni izvještaji u svrhu upravljanja i statistički izvještaji o otplati duga, stanju duga i operacijama s dugom. |
| B | Evidencije o domaćem i inozemnom dugu te jamčenom dugu su cjelovite, točne, pravodobne i ažuriraju se kvartalno. Najveći broj informacija usklađuje se kvartalno. Najmanje jednom godišnje se izrađuju sveobuhvatni izvještaji za svrhe upravljanja i statistički izvještaji o otplati duga, stanju duga i operacijama s dugom. |
| C | Usklađivanja, kao i evidencije o domaćem i inozemnom dugu te jamčenom dugu ažuriraju se godišnje. Područja u kojima je za usaglašavanje potrebno ažuriranje s dodatnim informacijama navode se u dokumentaciji koja prati evidencije. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 13.2. Odobravanje duga i jamstava | |
| A | Zakonom je jednom tijelu odgovornom za upravljanje dugom dano ovlaštenje za zaduživanje, izdavanje novih instrumenata duga i izdavanje jamstava za otplatu kredita u ime središnje države. Postoje dokumentirane politike i procedure kojima se daju smjernice za zaduživanje, izdavanje novih dužničkih instrumenata i poduzimanje transakcija vezanih za dug, izdavanje jamstava za otplatu kredita i praćenje transakcija upravljanja dugom od tijela za upravljanje dugom. Godišnje zaduživanje mora odobriti izvršna ili zakonodavna vlast. |
| B | Zakonom je tijelima konkretno navedenim u zakonu dano ovlaštenje za zaduživanje, izdavanje novih dužničkih instrumenata i izdavanje jamstava za otplatu kredita u ime središnje vlasti. Postoje dokumentirane politike i procedure kojima se daju smjernice za zaduživanje, izdavanje novih dužničkih instrumenata i poduzimanje drugih transakcija vezanih za dug te izdavanje jamstava za otplatu kredita za jednog subjekta ili više njih. Godišnje zaduživanje mora odobriti izvršna ili zakonodavna vlast. |
| C | Zakonom je tijelima navedenim u zakonu povjereno ovlaštenje za zaduživanje, izdavanje novih dužničkih instrumenata i izdavanje jamstava za otplatu kredita u ime središnje države. Postoje dokumentirane politike i procedure kojima se daju smjernice za zaduživanje, poduzimanje drugih transakcija vezanih za dug i izdavanje jamstava za otplatu kredita za jednog subjekta ili više njih. Jedno mjerodavno tijelo izvještava se o ovim transakcijama koje prati njihovu provedbu. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 13.3. Strategija upravljanja dugom | |
| A | Javno je objavljena važeća srednjoročna strategija za upravljanje dugom koja obuhvaća postojeći i projekcije duga središnje države na rok od najmanje tri godine. Ta strategija sadrži ciljane vrijednosti pokazatelja poput kamatnih stopa, refinanciranja i valutnog rizika. Zakonodavnoj vlasti se dostavljaju godišnji izvještaji o provedbi ciljeva upravljanja dugom. Godišnji plan zaduživanja vlade usklađen je s usvojenom strategijom. |
| B | Javno je objavljena važeća srednjoročna strategija za upravljanje dugom koja obuhvaća postojeći i projekcije duga središnje države na rok od najmanje tri godine. Ta strategija sadrži ciljane vrijednosti pokazatelja poput kamatnih stopa, refinanciranja i valutnog rizika. |
| C | Javno je objavljena važeća srednjoročna strategija za upravljanje dugom koja obuhvaća postojeći i projekcije duga središnje države. Ta strategija sadrži u najmanju ruku željeno kretanje vrijednosti pokazatelja rizika poput kamatnih stopa, refinanciranja i valutnog rizika. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Dimenzije 13.1. i 13.2: Razina središnje države.

Dimenzija 13.3: Razina središnje države, osim u državama s federalnim uređenjem.

Vremenski okvir

Dimenzija 13.1: U trenutku ocjenjivanja.

Dimenzija 13.2: Zadnja završena fiskalna godina.

Dimenzija 13.3: U trenutku ocjenjivanja, uz osvrt na zadnje tri završene fiskalne godine.

Smjernice za mjerenje

Države koje ne uspijevaju pratiti financijske obveze na temelju domaćeg, inozemnog i jamčenog duga ili dospijeća u podmirenju obveza, uključujući obveze za plaće, mogu se suočiti s visokim troškovima otplate duga i malo je vjerojatno da će biti u stanju uspješno pružiti planirane usluge. Za potrebe tog pokazatelja, izraz „dug“ odnosi se na dug središnje države, kako domaći, tako i vanjski. Praćenje duga koji ugovaraju jedinice teritorijalne autonomije i lokalne samouprave odnosno javna poduzeća obrađeno je u pokazatelju PI-10, „Izveštavanje o fiskalnom riziku“.

Dimenzijom 13.1 ocjenjuju se potpunost i sveobuhvatnost evidentiranja i izvještavanja o domaćem, vanjskom i jamčenom dugu. Sustav praćenja i redovitog izvještavanja o glavnim djelovima portfelja duga je od presudnog značaja za potpunost podataka i djelotvorno upravljanje, poput izrade točnih iznosa za otplate dugova, pravodobnu otplatu dugova i brigu o pravilnom planiranju reprogramiranja duga. Redovito izvještavanje omogućava državi praćenje provedbe svoje strategije upravljanja dugom i otklanja moguća odstupanja.

Dimenzijom 13.2 ocjenjuju se mehanizmi odobravanja i kontrole zaduživanja te izdavanja jamstava države, što je presudno za pravilno upravljanje dugom. To podrazumijeva poštivanje odgovarajućih i transparentnih kriterija kada državni subjekti definirani zakonom odobravaju dugove i jamstva. Pored toga, trebale bi postojati dokumentirane politike i procedure kojima se pružaju smjernice za poduzimanje transakcija vezanih za dug. Narativni prikaz ove dimenzije treba obuhvatiti dokaze za poštovanje zakona i procedura, kao i navođenje je li odobravanje duga i jamstava za kredite usklađeno sa strategijom upravljanja dugom iz dimenzije 13.3. Praćenje obveza na temelju izdanih jamstava obuhvaćeno je nadzorom fiskalnih rizika iz pokazatelja PI-10.

Dimenzijom 13.3 ocjenjuje se je li država izradila strategiju upravljanja dugom s dugoročnim ciljem da se zadužuje uz najbolji odnos između cijene i rizika. Ovakva strategija trebala bi se u najmanju ruku odnositi na srednji rok (tri do pet godina) i sadržavati opis postojeće strukture i kretanja postojećeg portfelja duga. U strategiji bi trebalo uzeti u obzir tržišne rizike kojima se upravlja – a naročito kamatnu stopu, tečaj i rizike refinanciranja/prenosa – kao i buduće okruženje za upravljanje dugom u smislu fiskalnih i projekcija duga. Primjera radi, strategija upravljanja dugom može se temeljiti na fiskalnoj strategiji koja se ocjenjuje pokazateljem PI-15, kao i na pretpostavkama i ograničenjima vezanim za izbor portfelja. Ono što je najbitnije je da bi strategijom trebali biti utvrđeni strateški ciljevi u smislu željenog pravca ili kvantitativnih ciljnih vrijednosti najznačajnijih pokazatelja rizika.

Strategija upravljanja dugom trebala bi odražavati trenutno stanje u pogledu duga i trebala bi se revidirati periodično, po mogućnosti jednom godišnje, u okviru procesa izrade proračuna. Strategija upravljanja dugom treba biti dostupna javnosti.



Stup 4: Fiskalna strategija i izrada proračuna na temelju javnih politika

PI-14. Izrada makroekonomskih i fiskalnih projekcija

Opis

Ovim se pokazateljem mjeri sposobnost države da izradi kvalitetne makroekonomske i fiskalne projekcije, koje su od presudnog značaja za razvoj održive fiskalne strategije i osiguranje veće predvidljivosti proračunskih izdvajanja. Njime se također ocjenjuje kapacitet države da procijeni fiskalni utjecaj potencijalnih promjena ekonomskog okruženja. Taj pokazatelj sadrži tri dimenzije, a ocjene se zbrajaju primjenom metoda **M2 (AV)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|--|--|
| 14.1. Izrada makroekonomskih projekcija | |
| A | Vlada izrađuje projekcije ključnih makroekonomskih pokazatelja koji su, zajedno s pretpostavkama na kojima se temelje, uključene u proračunsku dokumentaciju koja se predaje zakonodavnoj vlasti. Ove se projekcije ažuriraju najmanje jednom godišnje. Projekcije obuhvaćaju proračunsku godinu i dvije sljedeće fiskalne godine. Projekcije razmatra tijelo različito od onoga koji ih izrađuje. |
| B | Vlada izrađuje projekcije ključnih makroekonomskih pokazatelja koji su, zajedno s pretpostavkama na kojima se zasnivaju, uključene u proračunsku dokumentaciju koja se predaje zakonodavnoj vlasti. Ove projekcije obuhvaćaju proračunsku godinu i dvije sljedeće fiskalne godine. |
| C | Vlada izrađuje projekcije ključnih makroekonomskih pokazatelja za proračunsku godinu i dvije sljedeće fiskalne godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 14.2. Izrada fiskalnih projekcija | |
| A | Vlada izrađuje projekcije ključnih fiskalnih pokazatelja, uključujući javne prihode (po vrstama), ukupne rashode i proračunski saldo, za proračunsku godinu i dvije sljedeće fiskalne godine. Ove projekcije su uključene u proračunsku dokumentaciju koja se dostavlja zakonodavnoj vlasti, zajedno s pretpostavkama na kojima se temelje i obrazloženjem glavnih odstupanja od projekcija u proračunu za prethodnu godinu. |
| B | Vlada izrađuje projekcije ključnih fiskalnih pokazatelja, uključujući javne prihode (po vrstama), ukupne rashode i proračunski saldo, za proračunsku godinu i dvije sljedeće fiskalne godine. Ove projekcije, zajedno s pretpostavkama na kojima se temelje, uključene su u proračunsku dokumentaciju koja se dostavlja zakonodavnoj vlasti. |
| C | Vlada izrađuje projekcije prihoda i rashoda i proračunski saldo za proračunsku godinu i dvije sljedeće fiskalne godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 14.3. Analiza makroekonomske i fiskalne osjetljivosti | |
| A | Vlada izrađuje više projekcija fiskalnih scenarija na temelju alternativnih makroekonomskih pretpostavki, a ti scenariji se objavljuju, zajedno s njenom osnovnom projekcijom. |
| B | Vlada izrađuje, za internu upotrebu, više različitih projekcija fiskalnih scenarija na temelju alternativnih makroekonomskih pretpostavki. U proračunskim se dokumentima razmatraju projekcije osjetljivosti. |
| C | Makrofiskalne projekcije koje izrađuje vlada sadrže kvalitativnu ocjenu utjecaja alternativnih makroekonomskih pretpostavki. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Dimenzija 14.1: Ekonomija u cjelini.

Dimenzije 14.2. i 14.3: Razina središnje države.

Vremenski okvir

Posljednje tri završene fiskalne godine.

Smjernice za mjerenje

Kvalitetne i vjerodostojne makroekonomske i fiskalne projekcije od presudnog su značaja za pružanje potpore izradi predvidljive i održive fiskalne strategije. Izrada ekonomskih projekcija i procjenjivanje budućih kretanja prihoda treba biti transparentan i formaliziran proces. Pretpostavke na kojima se ove projekcije temelje trebaju biti jasno objašnjenje i u mogućnosti da ih se može potvrditi.

Dimenzijom 14.1 ocjenjuje se mjera u kojoj se izrađuju sveobuhvatne srednjoročne makroekonomske projekcije i pretpostavke na kojima se temelje za potrebe procesa fiskalnog i proračunskog planiranja, kao i jesu li dostavljene zakonodavnoj vlasti u okviru godišnjeg proračunskog procesa. Kako bi ispunile zahtjeve elementa 6 iz pokazatelja PI-5, ove projekcije moraju obuhvatiti, u najmanju ruku, procjene rasta BDP-a, inflaciju, kamatne stope i devizni tečaj. Ocjenjivači bi trebali analizirati i u kojoj je mjeri te projekcije razmatralo tijelo koje ih nije izradilo, poput na primjer fiskalnog odbora. Za ocjene „B“ i „C“, službene makroekonomske projekcije može izraditi središnja banka.

Dimenzijom 14.2 ocjenjuje se je li vlada izradila fiskalnu projekciju za proračunsku godinu i sljedeće dvije fiskalne godine na temelju ažurnih makroekonomskih projekcija koje odražavaju politike rashoda i prihoda koje je utvrdila vlada. Ažurne projekcije prihoda trebale bi biti prikazane po vrstama prihoda i u njima bi trebalo jasno navesti pretpostavke na kojima se temelje (uključujući stope, obuhvat i projicirani rast). Ažurne projekcije rashoda trebale bi se temeljiti na procjenama za sljedeću godinu predstavljenim u prethodnom usvojenom proračunu i usklađene na način da uzmu u obzir proračunski i srednjoročni fiskalni utjecaj mogućih odluka o rashodima koje se donose nakon usvajanja proračuna (uključujući odobrena usklađivanja sa stopom inflacije i plaća u javnom sektoru). Varijacije između konačne usvojene fiskalne projekcije i projekcija iz usvojenog proračuna za prethodnu godinu treba objasniti i objaviti u okviru godišnjeg proračunskog procesa.

Dimenzijom 14.3 ocjenjuje se sposobnost države da izrađuje i objavljuje alternativne fiskalne scenarije na temelju neočekivanih, ali mogućih izmjena makroekonomskih uvjeta ili zbog utjecaja drugih vanjskih čimbenika rizika koji potencijalno utječu na prihode, rashode i dug. Takve analize najčešće obuhvaćaju i analizu održivosti duga.

PI-15. Fiskalna strategija

Opis

Ovim se pokazateljem analizira sposobnost izrade i provedbe jasne fiskalne strategije. Njime se također ocjenjuje sposobnost izrade i ocjene prijedloga politika prihoda i rashoda kojima se pruža potpora ostvarenju fiskalnih ciljeva vlade. Ovaj pokazatelj sadrži tri dimenzije, a ocjene se zbrajaju primjenom metoda **M2 (AV)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|--|---|
| 15.1. Fiskalni utjecaj prijedloga javnih politika | |
| A | Vlada izrađuje procjene fiskalnog utjecaja svih predloženih promjena politika prihoda i rashoda za proračunsku godinu i dvije sljedeće fiskalne godine, koje se šalju zakonodavnoj vlasti. |
| B | Vlada izrađuje procjene fiskalnog utjecaja svih predloženih promjena politika prihoda i rashoda za proračunsku godinu i dvije sljedeće fiskalne godine. |
| C | Vlada izrađuje procjene fiskalnog utjecaja svih predloženih promjena politika prihoda i rashoda za proračunsku godinu. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 15.2. Usvajanje fiskalne strategije | |
| A | Vlada je usvojila, podnijela zakonodavnoj vlasti i objavila važeću fiskalnu strategiju koja sadrži izričito i vremenski definirane kvantitativne fiskalne ciljeve i kvalitativno određene ciljane vrijednosti, najmanje za proračunsku godinu i dvije sljedeće fiskalne godine. |
| B | Vlada je usvojila i podnijela zakonodavnoj vlasti važeću fiskalnu strategiju koja sadrži kvantitativne ili kvalitativne fiskalne ciljeve, najmanje za proračunsku godinu i dvije sljedeće fiskalne godine. |
| C | Vlada je usvojila važeću fiskalnu strategiju za svoje interne potrebe koja sadrži kvalitativne ciljeve fiskalne politike. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 15.3. Izvještavanje o fiskalnim ishodima | |
| A | Vlada je dostavila zakonodavnoj vlasti i objavila uz godišnji proračun i izvještaj u kojem se opisuje napredak ostvaren u provedbi svoje fiskalne strategije i obrazlažu razlozi odstupanja od utvrđenih ciljeva i ciljanih vrijednosti. U tom se izvještaju navode i mjere koje vlada planira poduzeti radi otklanjanja mogućih odstupanja, na način propisan zakonom. |
| B | Vlada je dostavila zakonodavnoj vlasti i objavila uz godišnji proračun i izvještaj u kojem se opisuje napredak ostvaren u provedbi svoje fiskalne strategije i obrazlažu razlozi odstupanja od utvrđenih ciljeva i ciljanih vrijednosti. |
| C | Vlada izrađuje interni izvještaj o napretku ostvarenom u provedbi fiskalne strategije. Takav izvještaj izrađen je u najmanju ruku za posljednju završenu fiskalnu godinu. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Razina središnje države.

Vremenski okvir

Dimenzija 15.1: Posljednje tri završene fiskalne godine.

Dimenzije 15.2. i 15.3: Posljednja završena fiskalna godina.

Smjernice za mjerenje

Fiskalna strategija omogućava vladi da subjektima središnje vlasti, zakonodavnom tijelu i građanima jasno priopći ciljeve fiskalne politike, uključujući konkretne kvantitativne i kvalitativne fiskalne ciljeve vrijednosti i ograničenja. Ona osigurava okvir u odnosu na koji se može ocjenjivati fiskalni utjecaj prijedloga politike prihoda i rashoda tijekom godišnjeg procesa izrade proračuna. Tako se osigurava usklađenost odluka o proračunskoj politici s fiskalnim ciljanim vrijednostima.

Dimenzijom 15.1 ocjenjuje se sposobnost države procijeniti fiskalni utjecaj prijedloga politike prihoda i rashoda izrađenih tijekom pripreme proračuna. Procjena fiskalnog utjecaja promjena politike od presudnog je značaja u osiguranju priuštivosti i održivosti tih politika. Ako fiskalne posljedice politike ne budu pravilno procijenjene, može doći do manjka prihoda ili viška rashoda, što opet može dovesti do nepredviđenog deficita i povećanja duga, čime će se državi otežati pružanje usluga građanima.

Ministarstvo financija (ili ekvivalentni subjekt na središnjoj razini države) treba dokumentirati i ocijeniti fiskalni utjecaj prijedloga politika, ili Ministarstvo financija treba konsolidirati informacije o njemu u slučaju da pojedini proračunski korisnici izrađuju procjene za pojedina područja javnih politika za koja su mjerodavna. Što se tiče politike prihoda, ocjenjivači se trebaju usredotočiti na prijedloge sa značajnim i neposrednim utjecajem na prihode, uključujući, primjerice, promjene stopa i obuhvata poreza na dobit poduzeća, poreza na dodanu vrijednost, poreza na dohodak fizičkih osoba, prihoda od carina i trošarine te rudne rente. U prijedlozima politika vezanih za prihode treba navesti procijenjeni utjecaj na prihode u proračunskoj godini i dvije sljedeće fiskalne godine. Slično tome, kada je riječ o prijedlozima politika koji se odnose na rashode, treba se usredotočiti na utvrđivanje svih troškova značajnih prijedloga na razini proračunske godine i dvije sljedeće fiskalne godine te se pobrinuti da su iskazani i tekući troškovi vezani za projekte kapitalnih investicija. Kada je riječ o prijedlozima politika za koje se očekuje da će ostvariti samo ograničen utjecaj na ukupne prihode ili rashode, poput manjih promjena pristojbi i naknada ili manjih usklađivanja izdvajanja za pojedine proračunske stavke, dovoljno je da Ministarstvo financija izradi procjenu ukupnog fiskalnog utjecaja tih izmjena na prihode i rashode.

Detaljne informacije o troškovima i pretpostavkama prijedloga politika koje usvaja vlada treba uključiti u proračunski dokumentaciju koja je podnijeta zakonodavnoj vlasti i objavljena. Ocjenjivači bi u narativnom dijelu izvještaja trebali navesti jesu li procijenjene, poslone zakonodavnoj vlasti i objavljene značajne fiskalne posljedice postupaka poduzetih izvan proračunskog procesa.

Dimenzijom 15.2 ocjenjuje se mjera u kojoj vlada izrađuje fiskalnu strategiju u kojoj se navode fiskalni ciljevi najmanje za proračunsku godinu i dvije sljedeće fiskalne godine. Pravilno formulirana fiskalna strategija sadrži brojčano izražene ciljeve, ciljeve vrijednosti i parametre politika (poput razine fiskalne ravnoteže), ukupnih prihoda ili rashoda središnje vlasti i izmjena u pogledu stanja financijske imovine i obveza. Fiskalna strategija može biti prikazana kao službena izjava ili plan, u obliku ciljanih vrijednosti u godišnjoj proračunskoj dokumentaciji ili kroz fiskalna pravila utvrđena zakonom.

Dimenzijom 15.3 ocjenjuje se mjera u kojoj vlada predstavlja – kao dio godišnje proračunske dokumentacije koja se podnosi zakonodavnoj vlasti – procjenu napretka u ostvarivanju svojih usvojenih fiskalnih ciljeva i ciljanih vrijednosti. Ova procjena bi trebala sadržavati i obrazloženje za moguća odstupanja od usvojenih ciljeva i ciljanih vrijednosti, kao i predložene korektivne postupke. Ti postupci se trebaju odnositi na konkretne inicijative izravno vezane za poboljšanja fiskalnih ishoda.

PI-16. Srednjoročna perspektiva planiranja rashoda u proračunu

Opis

Ovim se pokazateljem ocjenjuje u kojoj se mjeri izrađuju srednjoročni rashodni proračuni usklađeni sa izričitim srednjoročnim maksimalnim vrijednostima proračunskih rashoda. Također se ispituje u kojoj su mjeri godišnji proračuni izvedeni iz srednjoročnih projekcija i koliko su srednjoročne proračunske projekcije usklađene sa strateškim planovima. On sadrži četiri dimenzije, a ocjene se zbrajaju primjenom metoda **M2 (AV)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|--|
| 16.1. Srednjoročne procjene rashoda | |
| A | U godišnjem proračunu prikazane su procjene rashoda za proračunsku godinu i dvije sljedeće fiskalne godine prema organizacijskoj, ekonomskoj i programskoj (ili funkcijskoj) klasifikaciji. |
| B | U godišnjem proračunu prikazane su procjene rashoda za proračunsku godinu i dvije sljedeće fiskalne godine prema organizacijskoj i ekonomskoj klasifikaciji. |
| C | U godišnjem proračunu prikazane su procjene rashoda za proračunsku godinu i dvije sljedeće fiskalne godine prema organizacijskoj ili ekonomskoj klasifikaciji. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 16.2. Maksimalni srednjoročni iznosi rashoda | |
| A | Vlada odobrava maksimalne iznose rashoda za proračunsku godinu i dvije sljedeće fiskalne godine na sumarnoj razini i za svako ministarstvo prije izdavanja prve upute za pripremu proračuna. |
| B | Vlada odobrava maksimalne iznose rashoda za proračunsku godinu i dvije sljedeće fiskalne godine na sumarnoj razini i maksimalne iznose za svako ministarstvo za proračunsku godinu prije izdavanja prve upute za pripremu proračuna. |
| C | Vlada odobrava maksimalne iznose rashoda za proračunsku godinu i dvije sljedeće fiskalne godine prije izdavanja prve upute za pripremu proračuna. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 16.3. Usklađenost strateških planova i srednjoročnih proračuna | |
| A | Srednjoročni strateški planovi s utvrđenim troškovima izrađuju se za najveći broj ministarstava. Najveći broj prijedloga javnih politika koje se odnose na rashode u usvojenim srednjoročnim projekcijama proračuna usklađen je sa strateškim planovima. |
| B | Srednjoročni strateški planovi s utvrđenim troškovima izrađuju se za većinu ministarstava. Većina prijedloga javnih politika koje se odnose na rashode u usvojenim srednjoročnim projekcijama proračuna usklađena je sa strateškim planovima. |
| C | Srednjoročni strateški planovi s utvrđenim troškovima izrađuju se za manji broj ministarstava. Manji broj prijedloga javnih politika koje se odnose na rashode u usvojenim srednjoročnim projekcijama proračuna usklađen je sa strateškim planovima. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 16.4. Podudaranje proračuna i procjena iz prethodne godine | |
| A | Proračunska dokumentacija pruža objašnjenje svih izmjena procjena rashoda u važećem srednjoročnom proračunu u odnosu na posljednji srednjoročni proračun na razini ministarstva. |
| B | Proračunska dokumentacija pruža objašnjenje najvećeg broja izmjena procjena rashoda između druge godine posljednjeg srednjoročnog proračuna i prve godine tekućeg srednjoročnog proračuna na razini ministarstva. |
| C | Proračunska dokumentacija pruža objašnjenje manjeg broja izmjena procjena rashoda između druge godine posljednjeg srednjoročnog proračuna i prve godine tekućeg srednjoročnog proračuna na sumarnoj razini. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Korisnici proračunskih sredstava na razini središnje države.

Vremenski okvir

Dimenzije 16.1, 16.2. i 16.3: Posljednji proračun podnesen zakonodavnoj vlasti.

Dimenzija 16.4: „Posljednji srednjoročni proračun“ je proračun koji je zakonodavna vlast usvojila za posljednju završenu fiskalnu godinu, a „tekući srednjoročni proračun“ je proračun koji je zakonodavna vlast usvojila za tekuću fiskalnu godinu.

Smjernice za mjerenje

Odluke o politikama rashoda imaju višegodišnje implikacije i trebaju biti usklađene s dostupnošću resursa u srednjoročnoj perspektivi. Procijenjeni rashodi koji iz njih proizilaze moraju biti usklađeni s fiskalnim agregatima utvrđenim fiskalnom strategijom (koji se ocjenjuju pokazateljem PI-15, „Fiskalna strategija“). Oni moraju biti usklađeni i s projekcijama prihoda i tekućim proračunskim potrebama politike rashoda (koji se razmatraju u pokazatelju PI-14, „Makroekonomske i fiskalne projekcije“). Procjene za godine nakon proračunske godine u srednjoročnom proračunu trebale bi predstavljati fiskalno ograničenje u skladu s fiskalnom strategijom, kao i činiti temelj za proračunska izdvajanja za sljedeću godinu na sumarnoj razini i razini svakog ministarstva. Srednjoročne proračunske projekcije bi trebalo ažurirati jednom godišnje, na temelju proračuna i projekcija prethodne godine, u transparentnom i predvidljivom procesu. Prijedlozi politike rashoda koji se dostavljaju vladi trebali bi biti usklađeni sa ciljevima politika navedenim u usvojenim strateškim planovima za koje su utvrđeni troškovi.

Dimenzijom 6.1 ocjenjuje se mjera u kojoj se srednjoročne proračunske procjene izrađuju i ažuriraju u okviru godišnjeg proračunskog procesa. Izrada srednjoročnih projekcija za cilj ima jačanje fiskalne discipline i povećanje predvidljivosti proračunskih izdvajanja. Srednjoročne projekcije bi trebalo podijeliti prema organizacijskoj, ekonomskoj i programskoj, odnosno funkcijskoj klasifikaciji na najvišoj razini. U okviru organizacijske podjele trebalo bi navesti relevantni proračunski razdjel s visinom alociranih proračunskih sredstava – primjera radi, ministarstvo ili drugo tijelo vlade. Kako bi ministarstva i rukovoditelji programa imali dovoljno fleksibilnosti u upravljanju proračunom i odgovaranju na proračunske pritiske u okviru svojih maksimalnih iznosa rashoda, podjela po ekonomskoj vrsti može se provoditi samo na razini 2 znamenke klasifikacije DFS (ili ekvivalentne podjele).

Dimenzijom 16.2 se utvrđuje primjenjuju li se srednjoročni maksimalni iznosi rashoda na procjene koje izrađuju ministarstva kako bi se osigurala usklađenost rashoda nakon proračunske godine s fiskalnom politikom vlade i proračunskim ciljevima. O tim maksimalnim vrijednostima trebalo bi obavijestiti ministarstva prije dostavljanja prve upute za izradu proračuna ili istodobno s njom na početku godišnjeg ciklusa pripreme proračuna. Ova dimenzija razlikuje se od dimenzije 17.2. („Smjernice za pripremu proračuna“) jer se ovdje uzimaju u obzir samo srednjoročni maksimalni iznosi proračuna, dok se dimenzijom 17.2 razmatra postojanje, bilo godišnjih, bilo srednjoročnih maksimalnih iznosa proračuna.

Dimenzijom 16.3 utvrđuje se mjera u kojoj su usvojeni prijedlozi politike rashoda usklađeni sa strateškim planovima ministarstava ili sektorskim strategijama za koje su utvrđeni rashodi. U strateškim planovima trebalo bi prepoznati resurse neophodne za ostvarenje srednjoročnih i dugoročnih ciljeva te planirane izlaze i ishode. Pokazatelj PI-8 („Informacije o učinku od značaja za pružanje javnih usluga“) odnosi se na izvještavanje o izlazima i ishodima. U planovima bi trebalo navesti troškovne implikacije postojećih obveza u skladu s politikama, uključujući i jazove u pogledu financiranja i prioritizirati nove prijedloge politike rashoda dosljedne ciljevima politika vlade. U informacijama o troškovima trebalo bi navesti tekuće troškove, kapitalne troškove, posljedice preuzetih obveza za investicije na buduće tekuće troškove, kao i sve izvore financiranja. Dok sektorski planovi često odražavaju želje njihovih kreatora, posljedice na troškove trebalo bi uspostaviti na realnim temeljima. Kod njih bi trebalo uzeti u obzir ciljeve fiskalne politike države i fiskalna ograničenja koja ti ciljevi predstavljaju za donošenje odluka o rashodima. Strateški planovi su usklađeni s proračunskim procjenama kada i jedni i drugi pokrivaju iste ili slične ciljeve politika, inicijative, aktivnosti ili programe.

Države koje su usvojile sustav višegodišnjeg programskog planiranja ili planiranja zasnovanog na učinku mogu koristiti različite izraze za opisivanje procesa izrade, utvrđivanja troškova i provedbe srednjoročnih planova. Stoga bi se ocjenjivači, prema potrebi, trebali pozvati na srednjoročne programe ili druge kategorije iz proračuna zasnovanog na učinku umjesto strateških i sektorskih planova navedenih u ovom pokazatelju.

Dimenzijom 16.4 utvrđuje se u kojoj mjeri procjene rashoda u posljednjem srednjoročnom proračunu predstavljaju temelj za postojeći srednjoročni proračun. To će biti slučaj ako svaka razlika u rashodima između odgovarajućih godina u svakom srednjoročnom proračunu može biti u potpunosti obrazložena i kvantificirana. Ako je moguće uskladiti i objasniti razlike, dokazuje se funkcioniranje srednjoročnog planiranja kao dinamičnog procesa, pri čemu se svaki sljedeći proračun nadovezuje na prethodni. Time se pokazuje ugrađenost srednjoročnog planiranja u izradu proračuna i predstavlja sredstvo za jačanje fiskalne discipline na razdoblje duže od jedne godine. Promjene u odnosu na srednjoročni proračun iz prethodne godine mogu se obrazložiti pozivanjem na izmijenjene makroekonomske uvjete, reviziju značajnih promjenjivih koeficijenata te izmjene prioriteta države u pogledu politika i rashoda.

Dodatna pitanja vezana za objavljivanje i usvajanje srednjoročnog okvira obrađena su u drugim pokazateljima: sadržaj proračunske dokumentacije analizira se pokazateljem PI-5, usvajanje od strane zakonodavne vlasti pokazateljem PI-18, a javne informacije o proračunu pokazateljem PI-9.

PI-17. Postupak pripreme proračuna

Opis

Ovim se pokazateljem ocjenjuje djelotvornost sudjelovanja relevantnih aktera u postupku pripreme proračuna, uključujući političko rukovodstvo, kao i je li njihovo sudjelovanje redovno i pravodobno. On sadrži tri dimenzije, a ocjene se zbrajaju primjenom metoda **M2 (AV)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|--|
| 17.1. Proračunski kalendar | |
| A | Postoji jasan godišnji proračunski kalendar koji se najčešće poštuje i kojim se svim korisnicima proračunskih sredstava daje rok od najmanje šest mjeseci od primitka uputstva za pripremu proračuna da na odgovarajući i pravodoban način pripreme svoje detaljne procjene. |
| B | Postoji jasan godišnji proračunski kalendar koji se u najvećoj mjeri poštuje. Kalendarom se korisnicima proračunskih sredstava daje rok od najmanje četiri tjedna od primitka uputstva za pripremu proračuna. Najveći broj proračunskih korisnika u stanju je izraditi svoje detaljne projekcije na vrijeme. |
| C | Postoji godišnji proračunski kalendar koji poštuje manji broj proračunskih korisnika koji su u stanju u roku izraditi projekcije. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 17.2. Smjernice za pripremu proračuna | |
| A | Korisnicima proračunskih sredstava dostavlja se sveobuhvatno i jasno uputstvo (odnosno uputstva) za pripremu proračuna, kojim su obuhvaćeni svi proračunski rashodi za cijelu fiskalnu godinu. Proračun odražava maksimalne iznose rashoda za svako ministarstvo koje odobrava vlada (ili drugo ekvivalentno tijelo) prije dostavljanja uputstva korisnicima proračunskih sredstava. |
| B | Korisnicima proračunskih sredstava dostavlja se sveobuhvatno i jasno uputstvo (odnosno uputstva) za pripremu proračuna, kojima su obuhvaćeni svi proračunski rashodi za cijelu fiskalnu godinu. Proračun odražava maksimalne iznose rashoda za svako ministarstvo koji se dostavljaju vlada (ili drugom ekvivalentnom telu). Vlada može odobriti maksimalne iznose nakon dostavljanja uputstva korisnicima proračunskih sredstava, ali prije nego što korisnici proračunskih sredstava podnesu svoje projekcije. |
| C | Korisnicima proračunskih sredstava dostavlja se uputstvo (odnosno uputstva) za pripremu proračuna koje sadrži maksimalne iznose za organizacijska ili funkcijska područja. Obuhvaćeni su svi proračunski rashodi za cijelu fiskalnu godinu. Vlada razmatra i odobrava projekcije proračuna nakon što ih korisnici proračunskih sredstava detaljno pripreme. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 17.3. Dostavljanje proračuna zakonodavnoj vlasti | |
| A | Izvršna vlast je u svakoj od prethodne tri godine dostavila prijedlog godišnjeg proračuna zakonodavnoj vlasti najmanje dva mjeseca prije početka fiskalne godine. |
| B | Izvršna vlast je u dvije od prethodne tri godine dostavila prijedlog godišnjeg proračuna zakonodavnoj vlasti najmanje dva mjeseca prije početka fiskalne godine, i dostavila ga je prije početka fiskalne godine u trećoj godini. |
| C | Izvršna vlast je u dvije od prethodne tri godine dostavila prijedlog godišnjeg proračuna zakonodavnoj vlasti najmanje mjesec dana prije početka fiskalne godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Korisnici proračunskih sredstava na razini središnje države.

Vremenski okvir

Dimenzije 17.1 i 17.2: Posljednji proračun podnesen zakonodavnoj vlasti.

Dimenzija 17.3: Posljednje tri završene fiskalne godine.

Smjernice za mjerenje

Iako je Ministarstvo financija (ili ekvivalentno tijelo središnje vlasti) najčešće odgovorno za proces izrade godišnjeg proračuna, djelotvorno sudjelovanje drugih ministarstava ili korisnika proračunskih sredstava, kao i najviših dužnosnika izvršne vlasti, poput vlade (ili ekvivalentnog tijela), utječe na to do koje mjere proračun odražava prioritete makroekonomske, rashodne i prihodne politike. Djelotvorno sudjelovanje zahtijeva integriran proces izrade proračuna „odozgo nadolje“ i „odozdo nagore“, što podrazumijeva redovnu i pravodobnu uključenost svih aktera u skladu s unaprijed zadatim kalendarom za izradu proračuna. Ovim nije obuhvaćen širi volumen sudjelovanja zakonodavne vlasti i građana u postupku izrade proračuna, ali sudjelovanje zakonodavne vlasti – kao predstavnika građana u cjelini – u postupku izrade proračuna obuhvaćeno je pokazateljem PI-18.

Dimenzijom 17.1 utvrđuje se postoji li fiksni proračunski kalendar i u kojoj se mjeri on poštuje. Korisnici proračunskih sredstava mogu u praksi započeti rad na pripremi proračunskih projekcija mnogo prije početka proračunskog kalendara, ali je bitno pružiti im dovoljno vremena za pripremu detaljnog prijedloga proračuna u skladu sa smjernicama iz mogućeg uputstva (odnosno uputstava) za njegovu izradu, uključujući i maksimalne vrijednosti rashoda u proračunu. Kašnjenja u ovom procesu i pri usvajanju proračuna mogu dovesti do neizvjesnosti u pogledu usvojenih rashoda i odlaganja pojedinih aktivnosti vlade, što se može odraziti i na značajne ugovore.

Dimenzijom 17.2 ocjenjuje se jasnoća i sveobuhvatnost smjernica za izradu prijedloga proračuna pojedinih korisnika koje se upućuju „s vrha“. Njome se ispituje uputstvo (odnosno uputstva) za izradu proračuna, ili ekvivalentne smjernice, uključujući i to određuju li se maksimalni iznosi rashoda ili druga ograničenja za visinu alokacija u proračunu za pojedina ministarstva ili druge korisnike proračunskih sredstava. Proračun za cijelu iduću fiskalnu godinu (i relevantne sljedeće godine, kod sustava višegodišnjih proračuna) trebao bi biti obuhvaćen smjernicama iz uputstva (uputstava).

Kako bi se izbjegle izmjene prijedloga proračuna do kojih dolazi u posljednji čas, bitno je aktivno uključiti političko rukovodstvo u utvrđivanje sumarne visine proračunskih alokacija u skladu s rashodnim prioritetima od najranije faze postupka izrade proračuna. To bi trebalo pokrenuti kroz analizu i odobrenje maksimalnih vrijednosti u uputstvu za izradu proračuna, bilo putem usvajanja tog uputstva, bilo kroz usvajanje prethodnog prijedloga sumarnih maksimalnih vrijednosti – primjera radi, u dokumentu o proračunskim namjerama ili usvojenom srednjoročnom fiskalnom okviru ili namjerama. Ova se dimenzija razlikuje od dimenzije 16.2, kod koje se razmatra samo određuje li vlada srednjoročne maksimalne iznose rashoda. Ova dimenzija ne zahtijeva postojanje srednjoročnih maksimalnih iznosa rashoda za srednjoročne proračune, već se njome mjeri samo jesu li utvrđeni godišnji ili srednjoročni maksimalni iznosi rashoda.

Dimenzijom 17.3 ocjenjuje se pravodobnost podnošenja godišnjeg prijedloga proračuna zakonodavnoj vlasti ili tijelu koji ima sličan mandat tako da zakonodavna vlast ima dovoljno vremena analizirati prijedlog proračuna i da on može biti usvojen prije početka fiskalne godine.

Ovim je pokazateljem obuhvaćen svaki dio godišnjeg proračuna za sve korisnike proračunskih sredstava na razini središnje države. U idealnim okolnostima, to se postiže kroz jedan jedinstveni proračunski proces i s njim povezano uputstvo (uputstva) za izradu proračuna kojima su obuhvaćeni prihodi središnje vlasti, tekući rashodi, kapitalni rashodi, transferi, financiranje posebnih namjena i tako dalje. U slučajevima u kojima je ovaj proces podijeljen na više djelova, što se može dogoditi kod tekućih i kapitalnih proračuna, kriteriji za dodjelu ocjene trebaju biti ispunjeni za svaki od tih posebnih procesa.

Za potrebe ovog pokazatelja, „korisnici proračunskih sredstava“ su tijela neposredno zadužena za izvršenje proračuna u skladu s rashodnim politikama koji neposredno dobijaju sredstva ili ovlast trošenja sredstva od zakonodavne vlasti. Indirektni proračunski korisnici ne bi trebali biti obuhvaćeni ovom ocjenom.

PI-18. Nadzor zakonodavne vlasti nad proračunom

Opis

Ovim se pokazateljem ocjenjuju priroda i obim nadzora zakonodavne vlasti nad godišnjim proračunom. Ovdje se razmatra mjera u kojoj zakonodavna vlast nadzire, razmatra i usvaja godišnji proračun, uključujući i mjeru u kojoj su uspostavljene i u kojoj se poštuju procedure nadzora zakonodavne vlasti. Ovim se pokazateljem ocjenjuje i postojanje pravila za izmjenu proračuna tijekom godine bez prethodnog odobrenja zakonodavne vlasti. On sadrži četiri dimenzije, a ocjene se zbrajaju primjenom metoda **M1 (WL)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|--|--|
| 18.1. Obuhvat nadzora nad proračunom | |
| A | Nadzor zakonodavne vlasti obuhvaća fiskalne politike, srednjoročne fiskalne projekcije i srednjoročne prioritete, kao i detaljne informacije o prihodima i rashodima. |
| B | Nadzor zakonodavne vlasti obuhvaća fiskalne politike i sumarne vrijednosti za sljedeću godinu, kao i detaljne informacije o prihodima i rashodima. |
| C | Nadzor zakonodavne vlasti obuhvaća detaljne informacije o prihodima i rashodima. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 18.2. Procedure u skladu s kojima zakonodavna vlast provodi nadzor nad proračunom | |
| A | Zakonodavna vlast prije zasjedanja na kojem se razmatra proračun usvaja procedure u skladu s kojima razmatra prijedloge proračuna i postupa u skladu s tim procedurama. Ove procedure podrazumijevaju i mogućnost organizacije javne rasprave, a njima se uređuju i pitanja unutrašnje organizacije, poput odbora predstavničkog tijela, stručnih službi i postupaka pregovaranja. |
| B | Zakonodavna vlast prije zasjedanja na kojem se razmatra proračun usvaja procedure u skladu s kojima razmatra prijedloge proračuna i postupa u skladu s tim procedurama. Ove procedure obuhvaćaju pitanja unutrašnje organizacije, poput odbora predstavničkog tijela, stručnih službi i postupaka pregovaranja. |
| C | Zakonodavna vlast prije zasjedanja na kojem se razmatra proračun usvaja procedure u skladu s kojima razmatra prijedloge proračuna i postupa u skladu sa tim procedurama. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 18.3. Vremenski okvir za usvajanje proračuna | |
| A | Zakonodavna vlast je u svakoj od prethodne tri fiskalne godine usvojila godišnji proračun prije početka godine. |
| B | Zakonodavna vlast je u dvije od prethodne tri fiskalne godine usvojila godišnji proračun prije početka godine, uz kašnjenje od najviše mjesec dana u trećoj godini. |
| C | Zakonodavna vlast je u dvije ili više od prethodne tri fiskalne godine usvojila godišnji proračun s kašnjenjem od najviše mjesec dana od početka godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 18.4. Pravila na temelju kojih izvršna vlast može izmijeniti proračun | |
| A | Postoje jasna pravila u skladu s kojima izvršna vlast može izmijeniti proračun tijekom godine. Ovim pravilima se uspostavljaju stroge granice obuhvata i prirode ovih izmjena i ona se poštuju u svim slučajevima. |
| B | Postoje jasna pravila u skladu sa kojima izvršna vlast može izmijeniti proračun tijekom godine koja se poštuju u najvećem broju slučajeva. Mogu biti dozvoljene administrativne preraspodele sredstava većeg obuhvata. |
| C | Postoje jasna pravila u skladu s kojima izvršna vlast može izmijeniti proračun tijekom godine koja se poštuju u manjem broju slučajeva ili se njima dozvoljavaju administrativne preraspodele sredstava većeg obuhvata i povećanje ukupnih rashoda. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Korisnici proračunskih sredstava na razini središnje države.

Vremenski okvir

Dimenzije 18.1, 18.2. i 18.4: Posljednja završena fiskalna godina.

Dimenzija 18.3: Posljednje tri završene fiskalne godine.

Smjernice za mjerenje

U većini zemalja, zakonodavna vlast daje dozvolu za trošenje sredstava izvršnoj vlasti kroz usvajanje godišnjeg zakona o proračunu. Ako zakonodavna vlast strogo ne razmatra ovaj zakon i diskutira o njemu, ona ne provodi svoja ovlaštenja na djelotvoran način, čime se podriva odgovornost izvršne vlasti građanima. Na ocjenu nadzora koji provodi zakonodavna vlast i debate o godišnjem zakonu o proračunu utječe više čimbenika, uključujući i obim tog nadzora, interne procedure za nadzor i razmatranje te vrijeme dostupno za ovaj proces.

Dimenzijom 18.1 ocjenjuje se obuhvat nadzora kojeg provodi zakonodavna vlast. Taj nadzor bi trebao obuhvatiti analizu fiskalnih politika, srednjoročnih fiskalnih projekcija i srednjoročnih prioriteta, kao i konkretne detalje o projekcijama prihoda i rashoda. U pojedinim zemljama, ova analiza se provodi u dvije ili više faza, pri čemu može postojati razmak između analize srednjoročnih aspekata i analize detaljnih podataka iz projekcija za sljedeću fiskalnu godinu. U odsustvu zakonodavne vlasti koja provodi funkciju nadzora, za ovu dimenziju se dodjeljuje ocjena „D“ jer nisu ispunjeni kriteriji za ocjenu „C“.

Dimenzijom 18.2 ocjenjuje se mjera u kojoj su uspostavljene i u kojoj se poštuju procedure za analizu. One obuhvaćaju mehanizme javne rasprave, kao i interne strukture, kao što su odbori predstavničkog tijela, stručne službe i procedura za vođenje pregovora. Postojanje i vremenski okvir relevantnih procedura trebali bi biti podložni provjeri kroz analizu zapisnika sa sjednica zakonodavne vlasti i njenih odluka. Adekvatnost proračunske dokumentacije koja se podnosi zakonodavnoj vlasti mjeri se pokazateljem PI-5.

Dimenzijom 18.3 ocjenjuje se ažurnost procesa nadzora u smislu sposobnosti zakonodavnog tijela da usvoji proračun prije početka sljedeće fiskalne godine. Ovaj rok je bitan kako bi korisnici proračunskih sredstava na početku fiskalne godine znali koja će sredstva imati na raspolaganju za pružanje usluga. Vrijeme dostupno za nadzor u najvećoj mjeri je određeno trenutkom u kojem izvršna vlast podnese prijedlog proračuna zakonodavnoj vlasti, što se mjeri pokazateljem PI-17. U narativnom dijelu ocjene trebalo bi navesti točno vrijeme koje je zakonodavna vlast provela razmatrajući prijedlog proračuna.

Dimenzijom 18.4 ocjenjuju se mehanizmi za rebalans proračuna tijekom godine za koje nije potrebno odobrenje zakonodavne vlasti. Ovi rebalansi predstavljaju uobičajenu pojavu u postupku izrade godišnjeg proračuna. Kako bi se osigurao integritet izvorno usvojenog proračuna, rebalans proračuna od strane izvršene vlasti mora se odvijati u skladu s jasno definiranim pravilima.



Stup 5: Predvidljivost i kontrola izvršenja proračuna

PI-19. Upravljanje javnim prihodima

Opis

Ovaj se pokazatelj odnosi na subjekte koji upravljaju prihodima središnje razine vlasti, što može podrazumijevati poreznu upravu, carinsku upravu i tijela koja upravljaju doprinosima za socijalno i zdravstveno osiguranje. Njime se također ocjenjuju subjekti koji upravljaju prihodima iz drugih značajnih izvora kao što su eksploatacija prirodnih resursa. To mogu biti javna poduzeća koja posluju kao regulatorna tijela i holding kompanije koje ostvaruju interese države. U tim slučajevima, za ocjenu će biti potrebno prikupljanje informacija od subjekata izvan državnog sektora. Ovim se pokazateljem ocjenjuju procedure koje se primjenjuju kod naplate i praćenja prihoda središnje razine države. On sadrži četiri dimenzije, a ocjene se zbrajaju primjenom metoda **M2 (AV)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|--|--|
| 19.1. Prava i obveze u pogledu mjera vezanih za javne prihode | |
| A | Subjekti koji naplaćuju najveći broj javnih prihoda koriste više kanala putem kojih obveznicima omogućavaju jednostavan pristup sveobuhvatnim i ažurnim informacijama o glavnim aspektima obveza i prava, uključujući u najmanju ruku žalbene postupke i procedure. |
| B | Subjekti koji naplaćuju većinu javnih prihoda obveznicima omogućavaju pristup sveobuhvatnim i ažurnim informacijama o glavnim aspektima obveza i prava, uključujući u najmanju ruku žalbene postupke i procedure. |
| C | Subjekti koji naplaćuju većinu javnih prihoda obveznicima omogućavaju pristup informacijama o glavnim aspektima obveza i prava, uključujući u najmanju ruku žalbene postupke i procedure. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 19.2. Upravljanje rizikom vezanim za javne prihode | |
| A | Subjekti koji naplaćuju najveći broj javnih prihoda primjenjuju sveobuhvatan, strukturiran i sustavan pristup utvrđivanju i prioritizaciji rizika koji utječu na naplatu svih kategorija javnih prihoda, u najmanju ruku za velike i srednje obveznike javnih prihoda. |
| B | Subjekti koji naplaćuju većinu javnih prihoda primjenjuju sveobuhvatan, strukturiran i sustavan pristup utvrđivanju i prioritizaciji rizika koji utječu na naplatu manjeg broja kategorija javnih prihoda, u najmanju ruku za velike obveznike javnih prihoda. |
| C | Subjekti koji naplaćuju većinu javnih prihoda primjenjuju djelimično strukturiran i sustavan pristup utvrđivanju i prioritizaciji rizika koji utječu na naplatu manjeg broja izvora javnih prihoda. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 19.3. Kontrola i istraga vezana za javne prihode | |
| A | Subjekti koji naplaćuju najveći broj javnih prihoda provode kontrole i istrage mogućih prijevratnih radnji, koje se vode i o kojima se izvještava u skladu s dokumentiranim planom unapređenja naplate i dovode do kraja sve planirane kontrole i istrage. |
| B | Subjekti koji naplaćuju većinu javnih prihoda provode kontrole i istrage mogućih prijevratnih radnji, koje se vode i o kojima se izvještava u skladu sa dokumentiranim planom unapređenja naplate i dovode do kraja sve planirane kontrole i istrage. |
| C | Subjekti koji naplaćuju većinu javnih prihoda provode kontrole i istrage uz primjenu plana unapređenja naplate i dovode do kraja većinu planiranih kontrola i istraga. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|--|
| 19.4. Praćenje dospjelih potraživanja vezanih za javne prihode | |
| A | Stanje dospjelih potraživanja vezanih za javne prihode na kraju posljednje završene fiskalne godine iznosi manje od 10% ukupne naplate javnih prihoda za tu godinu, a dospjela potraživanja u naplati prihoda starija od 12 mjeseci čine manje od 25% ukupnih dospjelih potraživanja u naplati prihoda za promatranu godinu. |
| B | Stanje dospjelih potraživanja vezanih za javne prihode na kraju posljednje završene fiskalne godine iznosi manje od 20% ukupne naplate javnih prihoda za tu godinu, a dospjela potraživanja u naplati prihoda starija od 12 mjeseci čine manje od 50% ukupnih dospjelih potraživanja u naplati prihoda za promatranu godinu. |
| C | Stanje dospjelih potraživanja vezanih za javne prihode na kraju posljednje završene fiskalne godine iznosi manje od 40% ukupne naplate javnih prihoda za tu godinu, a dospjela potraživanja u naplati prihoda starija od 12 mjeseci čine manje od 75% ukupnih dospjelih potraživanja u naplati prihoda za promatranu godinu. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Razina središnje države.

Vremenski okvir

Dimenzije 19.1 i 19.2: U trenutku ocjenjivanja.

Dimenzije 19.3. i 19.4: Posljednje tri završene fiskalne godine.

Smjernice za mjerenje

Sposobnost države da naplaćuje javne prihode predstavlja ključnu komponentu svakog sustava UJF. Ovo je također područje u kojoj postoji neposredna interakcija između građana i gospodarstva, s jedne strane, i države, s druge. Država mora osigurati da obveznici javnih prihoda jasno razumiju svoja prava i obveze, kao i procedure koje se primjenjuju pri zaštiti prava, a istodobno mora i osigurati postojanje mehanizama kojima se osigurava poštovanje propisa.

Dimenzijom 19.1 ocjenjuje se do koje mjere građani i gospodarstvo imaju pristup informacijama o svojim pravima i obvezama, kao i administrativnim procedurama i procesima koji omogućavaju zaštitu prava, poput pravednog i nezavisnog tijela izvan općeg pravosudnog sustava (u idealnim okolnostima, riječ je o „poreznom sudu“) koji rješava po žalbama.

Dimenzijom 19.2 ocjenjuje se do koje mjere tijela za naplatu javnih prihoda koriste sveobuhvatan, strukturiran i sustavan pristup procjeni i prioritizaciji rizika za naplatu javnih prihoda. Suvremene porezne uprave sve više primjenjuju načelo samoprocjene i koriste procese zasnovane na procjeni rizika kako bi osigurali poštivanje propisa. Ograničenja na strani resursa vjerovatno će dovesti do toga da se procesi upravljanja javnim prihodima usmjere prvenstveno na obveznike i transakcije kod kojih se javlja najveći rizik od nepoštivanja propisa. Efikasan proces upravljanja rizikom pridonosi smanjenju porezne evazije na najmanju moguću mjeru i sprječavanju nepravilnosti unutar same porezne uprave, a snižava i troškove rada tijela koji se bave naplatom i troškove koje porezni obveznici snose pri plaćanju svojih obveza. Ocjenjivači bi trebali razmotriti primjenu procesa za upravljanje rizikom kod registracije, podnošenja poreznih prijava, plaćanja i nadoknade plaćenih poreza, carinskih pristojbi i doprinosa. Oni bi trebali dati komentar o efikasnosti ovih procesa. Ocjena bi se trebala osvrnuti i na mjere smanjivanja rizika poput kontrola, istraga, provjera transfernih cijena i terenskog rada te komunikacije.

Dimenzijom 19.3 ocjenjuje se postoje li odgovarajuće kontrole za sprječavanje porezne evazije i utvrđivanje nepoštivanja propisa. Moraju postojati kvalitetni sustavi za kontrolu i istragu prijevarnih radnji, kojima se upravlja i o kojima se izvještava u skladu s dokumentiranim planom za unapređenje naplate javnih prihoda kako bi se osigurala provedba radnji za smanjenje „curenja“ prihoda na najmanju moguću mjeru kada se identificiraju rizici. Ozbiljniji slučajevi nepoštivanja propisa podrazumijevaju namjerno izbjegavanje plaćanja poreza i prijevarne radnje. U tom smislu može doći do dosluha s predstavnicima porezne uprave. Sposobnost porezne uprave da redovno utvrđuje, istražuje, uspješno sudski procesuirati i

kažnjava značajnije slučajeve porezne evazije i prijevare neophodna je kako bi se osiguralo da porezni obveznici poštuju svoje obveze. Ovom dimenzijom ocjenjuje se provedba poreznih kontrola i istraga prijevarenih radnji kojima se upravlja i o kojima se izvještava u skladu s dokumentiranim planom unapređenja naplate javnih prihoda. Dimenzijom 19.2 ocjenjuje se u kojoj mjeri tijela koji naplaćuju javne prihode primjenjuju sveobuhvatan, strukturiran i sustavan pristup procjeni i prioritizaciji rizika.

Dimenzijom 19.4 ocjenjuje se u kojoj mjeri tijela zadužena za javne prihode pravilno upravljaju dospjelim potraživanjima kroz osvrt na iznos i starost neizmirenih potraživanja temeljem javnih prihoda. Porezne uprave moraju se prvenstveno usredotočiti na upravljanje dospjelim potraživanjima kako bi se pobrinule za aktivno upravljanje neizmirenim obvezama prema državi i za primjenjuju odgovarajuće metode za unapređenje prikupljanja naplativog duga. Time će se osigurati da porezne uprave maksimalno poboljšaju naplatu dospjelih, a neizmirenih obveza prije nego što one postanu nenaplative. Kako bi se proces upravljanja dospjelim potraživanjima smatrao sveobuhvatnim, trebalo bi, s jedne strane, omogućiti prikupljanje informacija o dospjelim potraživanjima u pogledu javnih prihoda, a s druge i olakšati naplatu tih dospjelih potraživanja tijekom godine u kojoj ona nastanu.

PI-20. Računovodstvo javnih prihoda

Opis

Ovim se pokazateljem ocjenjuju procedure za evidentiranje i izvještavanje o naplati javnih prihoda, konsolidiranje naplaćenih javnih prihoda i usklađivanje računa javnih prihoda. Njime se obuhvaćaju, kako porezni, tako i neporezni prihodi koje naplaćuje središnja razina države. Ovaj pokazatelj sadrži tri dimenzije, a ocjene se zbrajaju primjenom metoda **M1 (WL)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|--|
| 20.1. Podaci o naplati javnih prihoda | |
| A | Središnje tijelo prikuplja podatke o javnim prihodima najmanje jednom mjesečno od subjekata koji naplaćuju sve prihode središnje vlasti. Ove informacije dijele se po vrsti javnih prihoda i konsolidiraju u jedan izvještaj. |
| B | Središnje tijelo prikuplja podatke o javnim prihodima najmanje jednom mjesečno od subjekata koji naplaćuju najveći broj prihoda središnje vlasti. Ove informacije dijele se po vrsti javnih prihoda i konsolidiraju u jedan izvještaj. |
| C | Središnje tijelo prikuplja podatke o javnim prihodima najmanje jednom mjesečno od subjekata koji naplaćuju većinu prihoda središnje vlasti i konsolidiraju te podatke. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 20.2. Transfer naplaćenih javnih prihoda | |
| A | Subjekti koji naplaćuju najveći broj javnih prihoda središnje države prenose naplaćena sredstva neposredno na račune koje kontrolira Riznica, ili naplaćene iznose svakog dana prenose Riznici i drugim relevantnim organizacijama. |
| B | Subjekti koji naplaćuju najveći broj javnih prihoda središnje države prenose naplaćena sredstva Riznici i drugim relevantnim organizacijama najmanje jednom tjedno. |
| C | Subjekti koji naplaćuju najveći broj javnih prihoda središnje države prenose naplaćena sredstva Riznici i drugim relevantnim organizacijama najmanje jednom u dva tjedna. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 20.3. Usklađivanje računa javnih prihoda | |
| A | Subjekti koji naplaćuju najveći broj javnih prihoda središnje države provode sveobuhvatno usklađivanje utvrđenih obveza, naplaćenih iznosa, kašnjenja i transfera Riznici i drugim relevantnim organizacijama u najmanju ruku na kvartalnom razini, i to u roku od četiri tjedna od isteka svakog kvartala. |
| B | Subjekti koji naplaćuju najveći broj javnih prihoda središnje države provode sveobuhvatno usklađivanje utvrđenih obveza, naplaćenih iznosa, kašnjenja i transfera Riznici i drugim relevantnim organizacijama u najmanju ruku na polugodišnjem razini, i to u roku od osam tjedana od isteka svake godine. |
| C | Subjekti koji naplaćuju najveći broj javnih prihoda središnje države provode sveobuhvatno usklađivanje utvrđenih obveza, naplaćenih iznosa, kašnjenja i transfera Riznici i drugim relevantnim organizacijama u najmanju ruku na godišnjoj razini, i to u roku od dva mjeseca od isteka svake godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Razina središnje države.

Vremenski okvir

U trenutku ocjenjivanja.

Smjernice za mjerenje

Dimenzijom 20.1 ocjenjuje se do koje mjere ministarstvo na središnjoj razini, kao što je Ministarstvo financija (MF) ili tijelo sa sličnim nadležnostima, koordinira aktivnosti porezne uprave i naplaćuje javne prihode, vodi računovodstvo o njima i pravodobno dostavlja informacije o naplaćenim prihodima.

Dimenzijom 20.2 ocjenjuje se ažurnost prijenosa naplaćenih prihoda Riznici ili drugom nadležnom tijelu. Od Riznice se očekuje da utvrdi odnosi li se ovaj pokazatelj na nju ili na nekog drugog zakonom utvrđenog primatelja sredstava. Neophodno je pobrinuti se za što je moguće raniju dostupnost sredstava kako bi se omogućilo upravljanje gotovinom i, konačno, potrošnja. Za to je možda potrebno postojanje sustava kojim se zahtijeva uplata sredstava neposredno na račune koje kontrolira Riznica (kojima možda upravlja određena banka). Druga mogućnost je, kada nadležno tijelo vodi vlastite naplatne račune, da se s tih računa sredstva često i u potpunosti prenose na račune koje kontrolira Riznica. (Navedeni vremenski rokovi ne obuhvaćaju moguća kašnjenja unutar bankarskog sustava.) Transferi naplaćenih prihoda Riznici trebaju biti djelotvorni i da se njima na najmanju moguću mjeru svede kašnjenje pri prijenosu sredstava na konsolidirani račun Riznice. U idealnim okolnostima, svaki iznos prihoda treba biti prenesen Riznici, ali i drugo tijelo – primjera radi, izvanproračunski subjekti – mogu zakonom biti ovlašteni primati namjenska sredstva neposredno od tijela koja ih naplaćuje. Transferi takvim izvanproračunskim subjektima ocjenjuju se na isti način kao transferi Riznici.

Dimenzijom 20.3 ocjenjuje se pravilnost prijenosa ukupnih iznosa utvrđenih i naplaćenih prihoda, dospjelih potraživanja i transfera Riznici ili drugim odgovarajućim tijelima (i prijema tih sredstava) i pravodobnost njihovog usklađivanja. Time će se osigurati funkcioniranje sustava naplate i prijenosa na predviđen način te praćenja i smanjanja na najmanju moguću mjeru iznosa dospjelih potraživanja i kašnjenja u prijenosu sredstava Riznici. Bitno je da se može obrazložiti razlika između iznosa prihoda kojeg utvrde nadležna tijela i iznosa kojeg primi Riznica ili drugo odgovarajuće tijelo. (Napomena: Ovim se ne podrazumijeva niti implicira postojanje obračunskog računovodstva: podaci i izvještaji koji se koriste za ocjenjivanje ovog pokazatelja zasnivaju se na novčanom/gotovinskom računovodstvu.) Nadležno tijelo bi u redovnim okolnostima trebalo u svojim knjigama voditi evidenciju o ukupnim utvrđenim iznosima obveza i prenosima Riznici. Nadležno tijelo bi također trebalo voditi evidenciju o iznosima utvrđenim za svakog obveznika i naplaćenim od svakog obveznika, ali se ona može čuvati i u drugim sustavima za vođenje podataka. Nadležno tijelo bi trebalo biti u stanju da sistematizira ove informacije tako da može izvijestiti o tome koji postotak utvrđenog iznosa (a) još uvijek nije dospio, (b) predstavlja dospjelo potraživanje (razliku između dospjelih i izmirenih obveza) i (c) je naplatilo nadležno tijelo, ali ga još uvijek nije prenio Riznici. Kada je riječ o rudnoj renti, inicijativa za transparentnost ekstraktivne industrije izradila je standarde za objavljivanje i usklađivanja onoga šta kompanije plaćaju i iznosa koji države dobijaju.⁴

⁴ Više informacija može se naći na stranici eiti.org.

PI-21. Predvidljivost usmjeravanja sredstava tijekom godine

Opis

Ovim se pokazateljem ocjenjuje u kojoj mjeri je Ministarstvo financija na razini središnje države u stanju projicirati gotovinske obveze i zahtjeve te pružati pouzdane informacije o dostupnosti sredstava proračunskim korisnicima za potrebe pružanja usluga. Ovaj pokazatelj sadrži četiri dimenzije, a ocjene se zbrajaju primjenom metoda **M2 (AV)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|---|
| 21.1. Konsolidacija novčanih salda | |
| A | Sva salda na bankovnim računima i novčana salda konsolidiraju se svakodnevno. |
| B | Sva salda na bankovnim računima i novčana salda konsolidiraju se jednom tjedno. |
| C | Najveći broj salda na bankovnim računima i novčanih salda konsolidiraju se jednom mjesečno. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 21.2. Izrada projekcija novčanih tokova i njihovo praćenje | |
| A | Projekcija novčanih tokova izrađuje se za fiskalnu godinu i ažurira se mjesečno na temelju stvarnih priljeva i odljeva novčanih sredstava. |
| B | Projekcija novčanih tokova izrađuje se za fiskalnu godinu i ažurira se najmanje jednom kvartalno na temelju stvarnih priljeva i odljeva novčanih sredstava. |
| C | Projekcija novčanih tokova izrađuje se za fiskalnu godinu. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 21.3. Podaci o maksimalnim iznosima obveza | |
| A | Korisnici proračunskih sredstava u stanju su planirati rashode i preuzimati obveze najmanje šest mjeseci unaprijed u skladu s visinom proračunskih alokacija i odobrenjima za korištenje novčanih sredstava i preuzimanje obveza. |
| B | Korisnicima proračunskih sredstava dostavljaju se pouzdane informacije o maksimalnim iznosima obveza najmanje tri mjeseca unaprijed. |
| C | Korisnicima proračunskih sredstava dostavljaju se pouzdane informacije o maksimalnim iznosima obveza najmanje mjesec dana unaprijed. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 21.4. Značaj izmjena proračuna tijekom godine | |
| A | Do značajnijih izmjena sredstava utvrđenih proračunom dolazi najviše dva puta tijekom godine i one se provode transparentno i predvidljivo. |
| B | Do značajnijih izmjena sredstava utvrđenih proračunom dolazi najviše dva puta tijekom godine i one se provode u najvećoj mjeri transparentno. |
| C | Značajnije izmjene sredstava utvrđenih proračunom učestale su i provode se djelomično transparentno. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Korisnici proračunskih sredstava na središnjoj razini države.

Vremenski okvir

Dimenzija 21.1: U trenutku ocjenjivanja.

Dimenzije 21.2, 21.3. i 21.4: Posljednja završena fiskalna godina.

Smjernice za mjerenje

Za učinkovito pružanje usluga i izvršenje proračuna u skladu s planovima poslovanja neophodno je da proračunski korisnici dobiju pouzdane informacije o dostupnosti novčanih sredstava kako bi mogli kontrolirati obveze i obavljati plaćanja za nefinancijsku imovinu, robu i usluge.

Dimenzijom 21.1 ocjenjuje se u kojoj mjeri Ministarstvo financija može identificirati i konsolidirati novčana salda kao temelj za prenošenje sredstava. Korištenje sustava konsolidiranog jedinstvenog računa Riznice (JRR), ili računa koji su centralizirani u jednoj banci, najčešće središnjoj banci, omogućava konsolidaciju bankovnih računa. Sustav JRR predstavlja jedan račun ili skup povezanih računa preko kojih država prima sva sredstva i obavlja sva plaćanja. Kontrolu i izvještavanje o pojedinačnim transakcijama trebalo bi ostvariti kroz računovodstveni sustav, što omogućuje Riznici odvajanje upravljanja gotovinom od kontrole pojedinačnih transakcija. Redovita konsolidacija većeg broja bankovnih računa koji se ne vode na jednom središnjem mjestu najčešće traži pravodobni dogovor o kliringu/prijeboju i plaćanju s bankarima koji vode račune za račun države. Deskriptivni opis ovog pokazatelja treba sadržavati i opis mehanizama koji se koriste u državi koja se ocjenjuje.

Dimenzijom 21.2 utvrđuje se u kojoj mjeri Ministarstvo financija planira i prati obveze te novčane tokove proračunskih korisnika. Djelotvorno planiranje novčanih tokova, njihovo praćenje i upravljanje u Riznici vodi do predvidljivosti u pogledu dostupnosti sredstava proračunskim korisnicima. Za to je potrebno osigurati pouzdane projekcije priljeva i odljeva novca, kako redovnih tako i za posebne namjene, koji su vezani uz izvršenje proračuna i preuzimanje obveza pojedinih proračunskih korisnika. Odljevi za posebne namjene su rashodi koji se ne ponavljaju redovito svakog mjeseca ili godine, poput troškova održavanja izbora ili pojedinačnih kapitalnih ulaganja.

Dimenzijom 21.3 ocjenjuje se pouzdanost informacija dostupnih proračunskim korisnicima tijekom godine o maksimalnim iznosima obveza za rashode koje mogu preuzeti u određenim razdobljima. Predvidljivost dostupnosti sredstava na temelju kojih proračunski korisnici mogu preuzimati obveze nužna je za planiranje aktivnosti i nabavu inputa potrebnih za djelotvorno pružanje usluga i izbjegavanje prekida u provedbi tih planova kada počne njihova provedba. U pojedinim sustavima, Ministarstvo financija prenosi sredstva proračunskim korisnicima fazno tijekom proračunske godine. Kod drugih vrsta mehanizama, proračunski korisnici u skladu s godišnjim zakonom o proračunu imaju puno pravo preuzimati obveze i trošiti sredstva od samog početka godine. Međutim, Ministarstvo financija, Riznica ili drugo državno tijelo u praksi mogu proračunskim korisnicima nametnuti ograničenja u pogledu preuzimanja novih obveza i obavljanje, s njima povezanih, isplata u slučaju da nastupe problemi s novčanim tokovima. Kako bi se obveze smatrale pouzdanima, iznos sredstava za preuzimanje obveza ili trošenje koji se stavlja na raspolaganje određenoj instituciji tijekom jednog razdoblja ne bi se trebao smanjivati tijekom tog razdoblja. Ovdje se ne ocjenjuje u kojoj mjeri proračunski korisnici poštuju maksimalne iznose za preuzimanje obveza i plaćanja: to je obrađeno u okviru pokazatelja PI-25 o internoj kontroli. Relevantan je i pokazatelj PI-22 o dospjelim obvezama u plaćanju na strani rashoda.

Dimenzijom 21.4 ocjenjuju se učestalost i transparentnost izmjena iznosa sredstava utvrđenih proračunom. Države mogu imati potrebu tijekom godine izmijeniti visinu alokacija u proračunu zbog nepredviđenih događaja koji utječu na prihode ili rashode. Ako se unaprijed propiše mehanizam kojim se sustavno i transparentno povezuju takve izmjene s proračunskim prioritetima, smanjuje se, na najmanju moguću mjeru, utjecaj izmjena na predvidljivost i cjelovitost izvornih proračunskih alokacija. Na primjer, razdjeli ili proračunske stavke koje se smatraju prioritetne ili značajne za smanjivanje siromaštva mogu izričito biti zaštićene od utjecaja izmjena. Nasuprot tome, u pojedinim sustavima izmjene se mogu provoditi bez jasno navedenih pravila ili smjernica, ili se mogu provoditi neformalno, primjerice kroz nametnuto odgađanje preuzimanja novih obveza. Premda do izmjena proračuna može doći i na organizacijskoj razini, uz minimalan utjecaj na strukturu izvršenja rashoda na višim agregiranim razinama u skladu s organizacijskom, funkcijskom i ekonomskom klasifikacijom proračuna, druge, bitnije promjene mogu dovesti do izmjene stvarne strukture na razinama tih zbrojnih klasifikacija. Značaj ovih izmjena ocjenjuje se u odnosu na postotke navedene u kriterijima za ocjenjivanje pokazatelja PI-2. Pravila za uključivanje zakonodavne vlasti u provedbu takvih izmjena tijekom godine ocjenjuju se pokazateljem PI-18, pa nisu obrađena na ovom mjestu.

PI-22. Dospjele obveze na strani rashoda

Ovim se pokazateljem ocjenjuje postojanje dospjelih obveza i koliko su sustavni problemi u tom smislu prepoznati i kontrolirani. Taj pokazatelj sadrži dvije dimenzije, a ocjene se zbrajaju primjenom metoda **M1 (WL)**.

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|--|---|
| 22.1. Stanje dospjelih obveza na strani rashoda | |
| A | Dospjele obveze na strani rashoda čine najviše 2% ukupnih rashoda u najmanje dvije od posljednje tri završene fiskalne godine. |
| B | Dospjele obveze na strani rashoda čine najviše 6% ukupnih rashoda u najmanje dvije od posljednjih tri završene fiskalne godine. |
| C | Dospjele obveze na strani rashoda su najviše 10% ukupnih rashoda u najmanje dvije od posljednjih tri završene fiskalne godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 22.2. Praćenje dospjelih obveza na strani rashoda | |
| A | Podaci o stanju, starosti i strukturi dospjelih obveza na strani rashoda izrađuju se kvartalno, i to u roku od četiri tjedna od isteka svakog kvartala. |
| B | Podatci o stanju, starosti i strukturi dospjelih obveza na strani rashoda izrađuju se kvartalno, i to u roku od osam tjedana od isteka svakog kvartala. |
| C | Podatci o stanju, starosti i strukturi dospjelih obveza na strani rashoda izrađuju se jednom godišnje, i to na kraju svake fiskalne godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Korisnici proračunskih sredstava na razini središnje države.

Vremenski okvir

Dimenzija 22.1: Posljednje tri završene fiskalne godine.

Dimenzija 22.2: U trenutku ocjenjivanja.

Smjernice za mjerenje

Dospjele obveze su dospjeli, a nepodmireni dugovi ili obveze. Riječ je o obliku netransparentnog financiranja. Dospjele obveze mogu dovesti do povećanja troškova države: vjerovnici mogu mijenjati cijene kako bi se osigurali u slučaju kašnjenja u plaćanju, a odgoda nabave inputa može negativno utjecati na pružanje usluga. Značajnije dospjele obveze mogu ukazati na više različitih problema, između ostalog i na slabe kontrole preuzimanja obveza, racionaliziranja gotovine, neodgovarajuće planiranje proračuna za nabave, nedovoljno utvrđena sredstava u proračunu za određene stavke i nedostatak informacija.

Rokovi plaćanja koje država treba poštivati obično se utvrđuju ugovorima, poput ugovora o nabavi ili donacijama, kao i u okviru obveza za otplate dugova ili ispunjenje drugih zakonskih obveza, poput isplate plaća, mirovina, socijalnih davanja ili donacija koje nisu predmet ugovora. Nepodmireno potraživanje ili obveza postaje dospjela kada se ne plati na dan naveden u ugovoru, odnosno zakonu ili financijskom propisu. Čak i nedopuštena ili nepotpuna potraživanja mogu postati dospjela ako korisnici nisu informirani o nepotpunosti prije nego što nastupi rok plaćanja.

Ocjenjivači trebaju potvrditi da se u okviru sustava evidentiranja i izvještavanja kojeg koristi država analiziraju plaćanja, zakonski i ugovorni rokovi plaćanje te fakture, uključujući i obustavljena te odbijena plaćanja, kako bi se omogućio i osigurao izračun dospjeća obveza.

Kašnjenja u plaćanjima ili transferima između državnih tijela nisu obuhvaćena tim pokazateljem.

Dimenzijom 22.1 ocjenjuje se postojanje dospjelih obveza. Stanje dospjelih obveza se, po mogućnosti, utvrđuje na kraju fiskalne godine i uspoređuje se s ukupnim rashodima za promatranu fiskalnu godinu. Ocjenjivači bi trebali prokomentirati moguće nedavne promjene tog stanja tijekom promatranog razdoblja. U narativnom dijelu izvještaja za ovu dimenziju trebalo bi navesti postojanje poznatih značajnih dospjelih obveza unutar tijela na razini središnje države koji nisu direktni korisnici proračunskih sredstava, kao i značajnije iznose neobrađenih zahtijeva za refundaciju PDV-a ili većih kašnjenja u plaćanju tih obveza.

Dimenzijom 22.2 ocjenjuje se u kojoj mjeri se dospjele obveze na strani rashoda utvrđuju i prate. Ona se usredotočuju na aspekte dospjelih obveza koji se prate i na učestalost te brzinu pripreme tih informacija.

PI-23. Kontrola rashoda za plaće

Opis

Ovaj se pokazatelj bavi samo platnim listama državnih službenika: kako se njima upravlja, kako se pristupa izmjenama i kako se postiže dosljednost s podacima o zaposlenima. Plaće za osobe angažirane ugovorima o obavljanju privremenih i povremenih poslova, kao i diskrecijski primici koja nisu dio platne liste, obuhvaćeni su ocjenom internih kontrola za rashode, osim rashoda za plaće, pokazateljem PI-25. Taj pokazatelj sadrži četiri dimenzije, a ocjene se zbrajaju primjenom metode **M1 (WL)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|--|
| 23.1. Povezanost platnih lista i evidencije zaposlenih | |
| A | Odobreni popis zaposlenih, kadrovska baza podataka i platne liste neposredno su vezani u cilju kontrole proračuna, dosljednosti podataka i mjesečnog usklađivanja. |
| B | Platne liste su potkrijepljene potpunom dokumentacijom o svim izmjenama podataka o zaposlenima na mjesečnoj razini i kontroliraju se usporedbom s podacima iz platne liste iz prethodnog mjeseca. Zapošljavanje i unaprijeđenje zaposlenih uređeni su sistematizacijom radnih mjesta. |
| C | Usklađivanje platnih lista i evidencije zaposlenih provodi se najmanje jednom u svakih šest mjeseci. Prije odobrenja zapošljavanja i unapređenja zaposlenih obavljaju se provjere u odnosu na usvojeni proračun. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 23.2. Upravljanje promjenama platnih lista | |
| A | Neophodne izmjene kadrovske evidencije i platnih lista obavljaju se najmanje jednom mjesečno, i to općenito na vrijeme za isplatu za sljedeći mjesec. Retroaktivne izmjene su rijetke. Ako postoje pouzdani podaci, iz njih se vide korekcije za najviše 3% isplata plaća. |
| B | Evidencija zaposlenih ažurira se najmanje jednom kvartalno i potrebne su pojedinne retroaktivne izmjene. |
| C | Evidencija zaposlenih ažurira se najmanje jednom kvartalno i potreban je manji broj retroaktivnih izmjena. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 23.3. Interna kontrola platnih lista | |
| A | Ovlaštenja za izmjenu evidencije zaposlenih i platnih lista su ograničena, ove izmjene ostavljaju pismeni trag i kontrole su dovoljne za osiguranje potpunog integriteta podataka. |
| B | Ovlaštenja i osnove za izmjenu evidencije zaposlenih i platnih lista su jasni i dovoljni za osiguranje visokog stupnja integriteta podataka. |
| C | Postoji dovoljan stupanj kontrole za osiguranje integriteta najznačajnijih podataka u platnim listama. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 23.4. Revizija platnih lista | |
| A | Postoji pouzdan sustav za godišnju reviziju platnih lista čijom se primjenom mogu utvrditi slabosti na razini kontrole i prepoznati „fantomski“ zaposleni. |
| B | Revizija platnih lista kojom su obuhvaćeni sva državna tijela provedena je najmanje jednom tijekom posljednje tri završene fiskalne godine (bilo fazno, bilo u obliku jednog jedinstvenog postupka). |
| C | Djelimične revizije platnih lista ili ankete zaposlenih provedene su tijekom posljednje tri završene fiskalne godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Razina središnje države.

Vremenski okvir

Dimenzije 23.1, 23.2. i 23.3: U trenutku ocjenjivanja.

Dimenzija 23.4: Posljednje tri završene fiskalne godine.

Smjernice za mjerenje

Masa plaća obično je jedna od najvećih stavki rashoda države. Kontrola trošenja ovih sredstava može biti slabija, što može pogodovati razvoju korupcije. Stoga, kontrola mase plaća zavrijeđuje posebnu pozornost. Ocjenjivači bi trebali uzeti u obzir činjenicu da se na različite segmente državne službe mogu primjenjivati različite platne liste. Svaku bitnu platnu listu trebalo bi navesti u narativnom dijelu izvještaja i obuhvatiti ocjenom ovog pokazatelja.

Dimenzijom 23.1 ocjenjuje se do koje mjere su integrirane evidencije o zaposlenima, platne liste i podaci o proračunu. Temelj za platne liste treba činiti baza podataka o zaposlenima koja sadrži popis zaposlenih koji trebaju biti plaćeni po svakom razdoblju isplate. Ove liste trebaju biti vezane uz usvojenu sistematizaciju ili drugu službenu listu zaposlenih na temelju koje se određuju sredstva iz proračuna, kao i uz pojedinačne evidencije odnosno dosjea zaposlenih. Kontrole bi također trebale omogućiti angažiranja i unapređenja zaposlenih u skladu s usvojenim proračunskim stavkama za plaće.

Dimenzijom 23.2 ocjenjuje se ažurnost izmjena podataka o zaposlenima i platnih lista. Izmjene baze podataka o zaposlenima trebaju se ažurirati putem izvještaja o promjenama i trebaju ostavljati revizijski trag.

Dimenzijom 23.3 mjere se kontrole koje se primjenjuju na izmjene podataka o zaposlenima i platnim listama. Djelotvornim internim kontrolama trebalo bi: ograničiti ovlasti za izmjenu podataka i platnih lista; osigurati odvojenu verifikaciju; i zahtijevati revizijski trag koji omogućava vođenje trajne evidencije svih promjena, zajedno s navođenjem podataka o službenicima koji su ih odobrili.

Dimenzijom 23.4 mjeri se stupanj integriteta platnih lista. Revizije platnih lista trebalo bi provoditi redovito radi identifikacije „fantomskih“ zaposlenih, prikupljanja podataka koji nedostaju i prepoznavanja slabosti kontrole.

PI-24. Javne nabave

Opis

Ovim se pokazateljem ispituju ključni aspekti upravljanja javnim nabavama. On se usredotočuje na transparentnost sustava, uz naglasak na otvorenost i konkurentnost postupaka, praćenje rezultata javnih nabavi i pristup mehanizmima za rješavanje po žalbama i zaštitu prava. Ovaj pokazatelj sadrži četiri dimenzije, a ocjene se zbrajaju primjenom metoda **M2 (AV)**.

Dimenzije i ocijenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|--------|----------------------------|
|--------|----------------------------|

24.1. Praćenje provedbe postupaka javnih nabava

- | | |
|---|--|
| A | Vode se baze podataka ili evidencije ugovora, uključujući i podatke o tome što je nabavljeno, vrijednosti javnih nabava i dobavljačima s kojima su zaključeni ugovori. Podaci su točni i potpuni za sve postupke javnih nabava robe, usluga i radova. |
| B | Vode se baze podataka ili evidencije ugovora, uključujući i podatke o tome što je nabavljeno, vrijednosti javnih nabava i dobavljačima s kojima su zaključeni ugovori. Podaci su točni i potpuni za najveći broj postupaka javnih nabava roba, usluga i radova. |
| C | Vode se baze podataka ili evidencije ugovora, uključujući i podatke o tome što je nabavljeno, vrijednosti javnih nabava i dobavljačima s kojima su zaključeni ugovori. Podaci su točni i potpuni za većinu postupaka javnih nabava roba, usluga i radova. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

24.2. Metode provedbe postupaka javnih nabava

Ukupna vrijednost ugovora zaključenih po provedenim otvorenim postupcima javne nabave iznosi:

- | | |
|---|---|
| A | najmanje 80% ukupne vrijednosti ugovora |
| B | najmanje 70% ukupne vrijednosti ugovora |
| C | najmanje 60% ukupne vrijednosti ugovora |
| D | učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

24.3. Pristup informacijama o javnim nabavama

Ključne informacije o nabavama koje se objavljuju sadrže:

- (1) pravni i regulatorni okvir za postupak javne nabave
- (2) državne planove nabava
- (3) mogućnosti za sudjelovanje u postupcima nabave
- (4) dodijeljene ugovore (svrha, dobavljač i vrijednost)
- (5) podatke o zaštiti prava ponuđača
- (6) godišnje statističke podatke o javnim nabavama

- | | |
|---|---|
| A | Svi ključni elementi informacija o javnim nabavama potpuni su i pouzdani za državna tijela koja su provela sve postupke javnih nabava i javno se objavljuju na ažuran način. |
| B | Najmanje četiri ključna elementa informacija o javnim nabavama potpuna su i pouzdana za državna tijela koja su provela najveći broj postupaka javnih nabava i javno se objavljuju na ažuran način. |
| C | Najmanje tri ključna elementa informacija o javnim nabavama potpuna su i pouzdana za državna tijela koja su provela većinu postupaka javnih nabava i javno se objavljuju na ažuran način. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

24.4. Zaštita prava ponuđača u postupcima javne nabave

Po žalbama odlučuje tijelo koje:

- (1) nije ni na koji način uključeno u transakcije vezane uz javne nabave, niti u postupak koji rezultira donošenjem odluke o dodjeli ugovora
- (2) ne naplaćuje pristojbe koje ograničavaju pristup postupku zainteresiranim sudionicima
- (3) slijedi jasno definirane i javno dostupne procedure za podnošenje žalbi i rješavanje po njima
- (4) ima ovlaštenja da obustavi postupak javne nabave
- (5) donosi odluke u rokovima utvrđenim pravilima/propisima; i
- (6) donosi odluke koje su obvezujuće za sve strane (bez diranja u pravo naknadnog pokretanja spora pred vanjskim višim tijelom)

- | | |
|----------|--|
| A | Sustav za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavi zadovoljava sve gore navedene kriterije. |
| B | Sustav za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavi zadovoljava kriterij (1) i još tri kriterija. |
| C | Sustav za zaštitu prava ponuđača u postupcima javnih nabavi zadovoljava kriterij (1) i još jedan kriterij. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Razina središnje države.

Vremenski okvir

Posljednja završena fiskalna godina.

Smjernice za mjerenje

Značajni iznosi javnih sredstava troše se putem sustava javne nabave. Funkcionalan sustav javne nabave osigurava učinkovito i racionalno trošenje novca u cilju nabave inputa potrebnih za provedbu programa i pružanje usluga od strane države. Načela funkcionalnog sustava moraju biti navedena u pravilno definiranom i transparentnom pravnom okviru kojim se jasno uspostavljaju odgovarajuće politike, procedure, odgovornosti i kontrole. Opis pravnog okvira UJF obuhvaćen je narativnim dijelom izvještaja PEFA u poglavlju 2.3. Među ključnim načelima javnih nabava su transparentnost i konkurentnost kao sredstva za osiguranje pravednih i razumnih cijena te vrijednosti za novac u cjelini.

Ovaj pokazatelj obuhvaća sve nabave robe, usluga, radova i investicija u značajniju opremu, bez obzira jesu li ovi troškovi klasificirani kao tekući ili kapitalni rashodi. Nije obuhvaćen sektor obrane, o kojem su informacije najčešće zakonom proglašene povjerljivima.

U decentraliziranim sustavima javnih nabava, ovaj pokazatelj može se ocjenjivati promatranjem pet najvećih tijela na razini središnje države s najvećom vrijednošću javnih nabava započetih tijekom posljednje završene fiskalne godine. Ako ocjenjivač nije u stanju s lakoćom pronaći podatke u cilju utvrđivanja tijela na razini središnje države s najvećom vrijednošću nabava, trebalo bi odabrati tijela na središnjoj razini s najvećim godišnjim bruto rashodima koja provode značajan broj javnih nabava. Država bi mogla usmjeriti ocjenjivača u tijela koja su najznačajnija, ali će sam ocjenjivač donijeti konačnu odluku koja tijela obuhvatiti ocjenom. Temelj za odabir tijela na razini središnje države obuhvaćena ocjenom treba navesti u narativnom dijelu izvještaja za ovaj pokazatelj.

Dimenzijom 24.1 se ocjenjuje u kojoj mjeri unutar državnih tijela postoje odgovarajući sustavi za praćenje i izvještavanje kojima se osigurava vrijednost za novac i promovira fiducijarni integritet. „Potpunost“ se odnosi na informacije o potpisanim ugovorima. Točnost i potpunost informacija može se utvrditi na temelju izvještaja revizije.

Dimenzijom 24.2 analizira se postotak ukupne vrijednosti ugovora potpisanih nakon provedenog postupka s, odnosno bez konkurencije. Dobar sustav javnih nabava osigurava korištenje konkurentnih metoda, osim za javne nabave male vrijednosti ispod propisanog i odgovarajućeg praga vrijednosti. To obuhvaća i situacije u kojima je korištenje drugih metoda ograničeno propisima i slučajevima u kojima se rijetko koriste odredbe o primjeni drugih metoda.

Dimenzijom 24.3 analizira se pristup građana potpunim, pouzdanim i ažurnim informacijama o javnim nabavama. Pružanje građanima informacija o postupcima javnih nabava i njihovim ishodima također predstavlja ključni element transparentnosti. Kako bi se pouzdani podaci pribavili pravodobno, dobar informacijski sustav evidentira podatke o postupcima javnih nabava i mora biti siguran. Informacije bi trebale biti dostupne bez ograničenja, bez obvezne registracije i besplatno. Pristup građana informacijama o javnim nabavama definira se kao objavljivanje na službenim internet stranicama, osim ako drugačiji način objavljivanja informacija nije naročito opravdan s obzirom na stanje u zemlji.

Dimenzijom 24.4 ocjenjuje se postojanje i djelotvornost neovisnog upravnog mehanizma za zaštitu prava ponuđača. Dobar sustav javnih nabava osigurava sudionicima u postupku pristup ovakvom mehanizmu, najčešće usporedno s općim pravosudnim sustavom. Kako bi ovaj mehanizam bio djelotvoran, zahtjevi za zaštitu prava moraju se podnositi i po njima se mora rješavati na pravičan, transparentan, neovisan i pravodoban način. Pravodobna zaštita prava ponuđača neophodna je kako bi se omogućilo djelotvorno poništavanje dodijeljenih ugovora u slučajevima u kojima je to nužno. Tako se postavljaju ograničenja na pravne lijekove vezane za dobit/gubitak i troškove koji se odnose na pripremu ponude ili prijedloga nakon potpisivanja ugovora. Dobar proces podrazumijeva i mogućnost prepuštanja zaštite prava višem vanjskom žalbenom tijelu. U narativnom dijelu izvještaja koji se odnosi na ovaj pokazatelj trebalo bi navesti dokaze potrebne za dodjelu ocjene po svakoj dimenziji i opisati kvalitativne aspekte učinka ovog sustava, poput neovisnosti mehanizma za rješavanje po žalbama i načina zaštite koja se pruža podnositeljima žalbi.

PI-25. Interne kontrole za rashode koji se ne odnose na plaće

Opis

Ovim se pokazateljem mjeri efikasnost općih internih kontrola za rashode koji se ne odnose na plaće. Konkretno kontrole rashoda temeljem plaća u javnom sektoru razmatraju se pokazateljem PI-23. Taj pokazatelj sadrži tri dimenzije, a ocjene se zbrajaju primjenom metoda M2 (AV).

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|--|
| 25.1. Razdvojenost zaduženja | |
| A | Propisana je odgovarajuća razdvojenost zaduženja u cjelokupnom postupku trošenja sredstava. Odgovornosti su jasno utvrđene. |
| B | Propisana je razdvojenost zaduženja u cjelokupnom postupku trošenja sredstava. Odgovornosti su jasno utvrđene za najveći broj ključnih koraka, iako u pojedinim područjima mogu biti potrebni dodatni detalji. |
| C | Propisana je razdvojenost zaduženja u cjelokupnom postupku trošenja sredstava. Mogu biti potrebne preciznije definicije važnih nadležnosti. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 25.2. Djelotvornost kontrola za preuzimanje obveza na strani rashoda | |
| A | Postoje sveobuhvatne kontrole preuzimanja obveza u pogledu rashoda i njima se mogućnost preuzimanja obveza suštinski ograničava na projicirani iznos dostupnih novčanih sredstava i odobrena sredstva određena proračunom. |
| B | Postoje kontrole preuzimanja obveza u pogledu rashoda i njima se mogućnost preuzimanja obveza suštinski ograničava na projicirani iznos dostupnih novčanih sredstava i odobrena sredstva određena proračunom za najveći broj vrsta rashoda. |
| C | Postoje kontrole preuzimanja obveza kojima se postiže djelomičan obuhvat i koje su djelomično djelotvorne. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 25.3. Poštivanje propisa i procedura plaćanja | |
| A | Sva plaćanja slijede redovne procedure plaćanja. Svi izuzeci su odobreni unaprijed na odgovarajući način i obrazloženi. |
| B | Najveći broj plaćanja slijedi redovne procedure plaćanja. Većina izuzetaka je odobrena unaprijed na odgovarajući način i obrazložena. |
| C | Većina plaćanja slijedi redovne procedure plaćanja. Većina izuzetaka je odobrena unapred na odgovarajući način i obrazložena. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Razina središnje države.

Vremenski okvir

U trenutku ocjenjivanja.

Smjernice za mjerenje

Ovaj se pokazatelj usredotočuje na rashode koji nisu rashodi za plaće i obuhvaća obveze u pogledu rashoda i plaćanja za robu i usluge, plaće radnika angažiranih ugovorima o obavljanju povremenih poslova i diskrecijske primitke zaposlenih. On uključuje široku lepezu procesa i vrsta plaćanja na razini cijele središnje države, uključujući razdvojenost zaduženja, kontrole

preuzimanja obveza i kontrole plaćanja. Ovako širok raspon procesa koji obuhvaćaju brojne vrste rashoda i zahtijevaju angažman većeg broja osoba, povećava rizik od nepravilne i/ili nedosljedne primjene ili čak nepoštovanja postojećih procedura i kontrola. Stoga je naročito značajno da ocjenjivači utvrde postoje li ili ne djelotvorne kontrole.

Dokazi o djelotvornosti sustava internih kontrola mogu biti razgovori s financijskim kontrolorima države i drugim višim rukovoditeljima, kao i izvještaji vanjske i unutarnje revizije ili zapisnici sa sastanaka odbora za reviziju (ako postoje). Zapisnici sa sastanaka tijela upravljanja i redoviti financijski izvještaji koji se izrađuju za tijela upravljanja također mogu predstavljati korisne informacije za utvrđivanje veličine kontrole rashoda koji ne predstavljaju rashode za plaće. Konkretno analize ili ankete vezane za sustave nabave i računovodstva izrađene na zahtijev tijela upravljanja također mogu biti koristan izvori podataka.

Gdje god je to moguće, također bi trebalo utvrditi postojanje priručnika, uputstava itd. o procedurama. Periodični i pojedinačni računovodstveni izvještaji – primjera radi, izvještaji o plaćenim i neplaćenim fakturama, izvještaji o učestalosti grešaka i odbijanja kod financijskih procedura poput plaćanja faktura, popisi itd – također mogu biti od koristi za davanje ocjene po ovoj dimenziji, kao i sastanci s rukovoditeljima i zaposlenima koji pokazuju stupanja svijesti o internoj kontroli i njenom razumijevanju. Organizacije u kojima zaposleni razumiju što kontrole znače i zašto su potrebne vjerojatno će imati i bolje te djelotvornije sustave internih kontrola.

Brojniji izuzeci od primjene politika ili situacije u kojima se politike privremeno stavljaju van snage mogu ukazati na potencijalne prijevare ili potrebu ponovnog razmatranja postojećih politika i procedura. Utvrđene neuobičajene situacije bi trebala istražiti ovlaštena osoba i u tim slučajevima bi trebalo po potrebi primijeniti korektivne mjere.

Dimenzijom 25.1 ocjenjuje se postojanje razgraničenja zaduženja, što predstavlja osnovni element interne kontrole kojim se spriječava da jedan ili više zaposlenika dođu u položaj u kojem mogu činiti ili prikrivati greške ili radnje prijevare tijekom obavljanja svojih redovitih zadataka. Glavna zaduženja koja su međusobno nespojiva i koja trebaju biti razgraničena su: (a) odobrenje; (b) evidentiranje; (c) zaduženje imovine; i (d) usklađenje odnosno revizija.

Dimenzijom 25.2 mjeri se djelotvornost kontrola preuzimanja obveza. Ovaj proces je izdvojen kao posebna dimenzija ovog pokazatelja zbog njihova značaja za održavanje obveza države u granicama godišnjih proračunskih izdvajanja (uz moguće izmjene) i projekcija iznosa dostupne gotovine, čime se izbjegava nastanak dospjelih obveza na strani rashoda (vidjeti pokazatelj PI-22). Države koje su usvojile sveobuhvatna fiskalna pravila i imaju pristup visoko razvijenim tržištima duga možda se neće suočiti ni s kakvim ograničenjima u pogledu financiranja fluktuacija novčanih tokova, te stoga mogu ograničiti preuzimanje obveza samo u odnosu na godišnju visinu alociranih proračunskih sredstava, dok će države u drugačijim okruženjima možda morati proračunskim korisnicima uvesti ograničenja za preuzimanje obveza na znatno kraće razdoblje na temelju stvarno dostupnih iznosa gotovine i kvalitetnih kratkoročnih projekcija.

Dimenzijom 25.3 ocjenjuje se u kojoj mjeri se poštuju pravila i procedure za kontrolu plaćanja na temelju dostupnih dokaza. Za ocjenjivanje ove dimenzije, ocjenjivači bi trebali biti upoznati sa sustavom za upravljanje informacijama, evidencijom Riznice i drugom evidencijom Ministarstva financija ili mjerodavnih ministarstava. U tu svrhu može se konstruirati uzorak sastavljen od pet najvećih korisnika proračunskih sredstava, mjereno bruto rashodima tijekom posljednje završene fiskalne godine. Ako ti podaci nisu dostupni ili su decentralizirani, ocjenjivači bi mogli svoje zaključke izvesti iz izvještaja vanjske ili interne revizije ili drugih studija koje predstavljaju najbolje dostupne projekcije.

PI-26. Interna revizija

Opis

Ovim se pokazateljem se jere standardi i procedure koje primjenjuje interna revizija. On sadrži četiri dimenzije, a ocjene se zbrajaju primjenom metoda **M1 (WL)**.

Dimenzije i ocijenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|---|
| 26.1. Obuhvat interne revizije | |
| A | Interna revizija je u funkciji za sve subjekte središnje razine vlasti. |
| B | Interna revizija je u funkciji za subjekte središnje razine vlasti koji predstavljaju najveći broj ukupnih rashoda utvrđenih proračunom i za subjekte središnje razine vlasti koji naplaćuju najveći broj prihoda središnje razine vlasti utvrđenog proračunom. |
| C | Interna revizija je u funkciji za subjekte središnje razine vlasti koji predstavljaju većinu ukupnih rashoda utvrđenih proračunom i za subjekte središnje razine vlasti koji naplaćuju većinu prihoda središnje razine vlasti utvrđenog proračunom. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 26.2. Priroda revizije i standarda koji se primjenjuju | |
| A | Aktivnosti interne revizije usmjerene su na vrednovanje adekvatnosti i djelotvornosti internih kontrola. Proces osiguranja kvalitete postoji unutar funkcije interne revizije, a aktivnosti interne revizije usklađene su sa strukovnim standardima, uključujući usmjerenje na područja visokog rizika. |
| B | Aktivnosti interne revizije usmjerene su na vrednovanje adekvatnosti i djelotvornosti internih kontrola. |
| C | Aktivnosti interne revizije usmjerene su primarno na poštivanje financijskih pravila. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 26.3. Provedba interne revizije i izvještavanje | |
| A | Postoje godišnji programi interne revizije. Sve revizije predviđene programom se provode, o čemu postoje dokazi u obliku dostavljanja izvještaja o tim revizijama mjerodavnim subjektima. |
| B | Postoje godišnji programi interne revizije. Najveći broj revizija predviđenih programom se provodi, o čemu postoje dokazi u obliku dostavljanja izvještaja o tim revizijama relevantnim subjektima. |
| C | Postoje godišnji programi interne revizije. Većina revizija predviđenih programom se provodi, o čemu postoje dokazi u obliku dostavljanja izvještaja o tim revizijama relevantnim subjektima. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 26.4. Odgovor na internu reviziju | |
| A | Rukovodstvo u potpunosti odgovara na preporuke revizije za sve subjekte revizije u roku od dvanaest mjeseci od izrade izvještaja s preporukama. |
| B | Rukovodstvo djelimično odgovara na preporuke revizije za najveći broj subjekata revizije u roku od dvanaest mjeseci od izrade izvještaja s preporukama. |
| C | Rukovodstvo djelomično odgovara na preporuke revizije za većinu subjekata revizije. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Razina središnje države.

Vremenski okvir

Dimenzije 26.1. i 26.2: U trenutku ocjenjivanja.

Dimenzija 26.3: Posljednja završena fiskalna godina.

Dimenzija 26.4: Izvještaji revizije korišteni za ocjenjivanje trebaju biti usvojeni tijekom posljednje tri fiskalne godine.

Smjernice za mjerenje

Rukovodstvu je nužno pružati redovne i odgovarajuće povratne informacije o radu sustava interne kontrole putem funkcije interne revizije (ili odgovarajuće funkcije za praćenje sustava). U okviru te funkcije bi trebalo primjenjivati sustavni, discipliniran pristup vrednovanju i unaprijeđivanju procesa upravljanja rizikom, kontrole i upravljanja poslovanjem. U javnom sektoru, ova funkcija se primarno usmjerava ka ostvarivanju adekvatnosti i djelotvornosti internih kontrola: pouzdanosti i integriteta financijskih i poslovnih informacija; djelotvornosti i učinkovitost poslovanja i programa; čuvanju imovine; i poštivanju zakona i propisa i ispunjavanju ugovora. Djelotvornost procesa upravljanja rizikom, kontrole i upravljanja poslovanjem treba ocijenjivati u skladu s profesionalnim strukovnim standardima kao što su Međunarodni standardi za profesionalnu praksu interne revizije (*International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing*) koje je usvojio Institut internih revizora. Među njima su: (a) odgovarajuća struktura, naročito u pogledu organizacijske neovisnosti; (b) dovoljno široko utvrđene ovlasti, pristup informacijama i ovlaštenja za izvještavanje; i (c) korištenje profesionalnih metoda revizije, uključujući tehnike procjene rizika.

Funkciju interne revizije može obavljati organizacija čiji mandat obuhvaća više subjekata na razini središnje vlasti ili je mogu obavljati pojedinačne funkcije interne revizije za svaki subjekt. Ukupna djelotvornost tih revizijskih organizacija predstavlja temelj za ocjenjivanje ovog pokazatelja.

Funkcije interne revizije u pojedinim zemljama bave se samo pripremnim radnjama u procesu revizije, koje se ovdje smatraju sustavom internih kontrola koji se ocjenjuje u okviru pokazatelja PI-25.

Kod centraliziranih sustava, za dimenzije 26.1, 26.3. i 26.4 vrijedi isto značenje izraza *sve, najveći broj i većina* kao i u ostatku smjernica PEFA. Što se tiče decentraliziranih sustava, kao i u slučajevima u kojima nisu dostupne potpune informacije, ocjenjivat bi trebalo na temelju uzorka sastavljenog od pet glavnih korisnika proračunskih sredstava ili institucija, mjereno iznosom bruto rashoda tijekom posljednje završene fiskalne godine. Za ocjenu „A“, svaki od tih pet subjekata mora zadovoljiti navedene kriterije. Za ocjene „B“ i „C“, kriterije moraju zadovoljiti četiri odnosno tri od tih pet subjekata.

Dimenzijom 26.1 ocjenjuje se u kojoj mjeri državna tijela podliježu internoj reviziji, i to mjereno postotkom ukupnih planiranih rashoda ili prihoda subjekata obuhvaćenih godišnjim planiranim aktivnostima revizije, bez obzira na to je li temeljna revizija (uključujući izvještaje o reviziji) doista i obavljena. Tipične osobine uspostavljene funkcije revizije su postojanje zakona, propisa i/ili procedura i postojanje programa revizije, revizijske dokumentacije, izvještavanja i aktivnosti koje se provode nakon izvršene revizije koje vode do ostvarenja ciljeva interne revizije opisanih u međunarodnim standardima. Konkretna priroda revizije može se razlikovati od države do države. Ocjenjivači će morati donijeti sud o tome predstavljaju li mehanizmi i aktivnosti koje se provode dovoljan dokaz o postojanju funkcionalne interne revizije.

Dimenzijom 26.2 ocjenjuje se priroda obavljenih revizija i stupanj poštivanja strukovnih i profesionalnih standarda. Kada su aktivnosti revizije usmjerene samo na poštivanje financijskih pravila (pouzdanost i integritet financijskih podataka i informacija o poslovanju, kao i poštivanje pravila i procedura), funkcija interne revizije pruža tek ograničena uvjerenja o adekvatnosti i djelotvornosti internih kontrola. Kako bi se dokazalo poštivanje strukovnih i profesionalnih standarda, potrebno je postojanje šireg pristupa i dokaza o postupku osiguranja kvaliteta.

Dimenzijom 26.3 ocjenjuju se konkretni dokazi o postojanju djelotvorne funkcije interne revizije (odnosno praćenja rada sustava) koji se mogu izvesti iz postojanja godišnjih programa revizije i njihove primjene u praksi, uključujući i dostupnost izvještaja interne revizije.

Dimenzijom 26.4 ocjenjuje se stupanj reakcije/odgovora rukovodstva na nalaze interne revizije. To je od presudnog značaja, jer se funkcija interne revizije obezvređuje ako rukovodstvo ne poduzima radnje na temelju njenih nalaza. Izraz „odgovor“ ovdje znači da rukovodstvo daje komentare na preporuke revizora i poduzima odgovarajuće radnje da ih primjeni u slučajevima u kojima je to potrebno. Interna revizija potvrđuje primjerenost dostavljenih odgovora.

U slučaju da ne postoji funkcija interne revizije, ocjena za dimenziju 26.1. je „D“. Ocjena „nije primjenljivo“ dodjeljuje se za dimenzije 26.2, 26.3. i 26.4. Sumarna ocjena bi u tom slučaju bila „D“.



Stup 6: Računovodstvo i izvještavanje

PI-27. Integritet financijskih podataka

Opis

Ovim se pokazateljem ocjenjuje mjera u kojoj se bankovni računi trezora, privremeni računi i računi plaćanja po predumovima redovno usklađuju i na koji način se postojećim procesima pruža podrška integritetu financijskih podataka. On sadrži četiri dimenzije, a ocjene po dimenzijama se zbrajaju primjenom metoda **M2 (AV)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|--|---|
| 27.1. Usaglašavanje računa | |
| A | Usklađuju se svi aktivni bankovni računi središnje vlasti najmanje jednom tjedno na sumarnoj i detaljnoj razini, obično u roku od tjedan dana od isteka svakog tjedna. |
| B | Usklađuju se svi aktivni bankovni računi središnje vlasti najmanje jednom mjesečno, obično u roku od 4 tjedna od isteka svakog mjeseca. |
| C | Usklađuju se svi aktivni bankovni računi središnje vlasti najmanje jednom kvartalno, obično u roku od 8 tjedana od isteka svakog kvartala. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 27.2. Privremeni računi | |
| A | Privremeni računi usklađuju se najmanje jednom mjesečno u roku od mjesec dana od isteka svakog mjeseca. Privremeni računi se prazne ažurno, najkasnije na kraju fiskalne godine, osim ako ne postoji obrazloženje za drugačije postupanje. |
| B | Privremeni računi usklađuju se najmanje jednom kvartalno, u roku od dva mjeseca od isteka svakog kvartala. Privremeni računi se prazne ažurno, najkasnije na kraju fiskalne godine, osim ako ne postoji obrazloženje za drugačije postupanje. |
| C | Privremeni računi usklađuju se jednom godišnje, u roku od dva mjeseca od isteka svake godine. Privremeni računi prazne se ažurno, najkasnije na kraju fiskalne godine, osim ako ne postoji obrazloženje za drugačije postupanje. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 27.3. Računi plaćanja po predumovima | |
| A | Računi plaćanja po predumovima usklađuju se najmanje jednom mjesečno, u roku od mjesec dana od isteka svakog mjeseca. Svi računi plaćanja po predumovima prazne se ažurno. |
| B | Računi plaćanja po predumovima usklađuju se najmanje jednom kvartalno, u roku od dva mjeseca od isteka svakog kvartala. Najveći broj računa plaćanja po predumovima prazni se ažurno. |
| C | Računi plaćanja po predumovima usklađuju se godišnje, u roku od dva mjeseca od isteka svake godine. Računi plaćanja po predumovima često se prazne sa zakašnjenjem. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 27.4. Proces koji se osigurava integritet financijskih podataka | |
| A | Postoje ograničenja pristupa evidencijama i izmjena podataka u njima, a svaki pristup se evidentira i ostavlja revizorski trag. Postoji operativno tijelo, jedinica ili tim zadužen za utvrđivanje integriteta financijskih podataka. |
| B | Postoje ograničenja pristupa evidencijama i izmjeni podataka u njima, a svaki pristup se evidentira i ostavlja revizijski trag. |
| C | Postoje ograničenja pristupa evidencijama i izmjeni podataka u njima, a svaki pristup se evidentira. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Dimenzija 27.1: Razina središnje države.

Dimenzije 27.2, 27.3. i 27.4: Korisnici proračunskih sredstava na razini središnje države.

Vremenski okvir

Dimenzije 27.1, 27.2. i 27.3: U trenutku ocjenjivanja, uz obuhvat prethodne fiskalne godine.

Dimenzija 27.4: U trenutku ocjenjivanja.

Smjernice za mjerenje

Pouzdana izvještavanja o financijskim informacijama zahtijeva neprekidno provjeravanje i verifikaciju praksi koje računovođe slijede pri evidentiranju podataka. Ovo je značajan dio interne kontrole i predstavlja temelj dobrog upravljanja informacijama i izvještavanja vanjskih aktera. Ovaj pokazatelj obuhvaća tri ključne vrste usklađivanja.

Dimenzijom 27.1 mjeri se redovitost usklađivanja bankovnih podataka. Trebalo bi postojati redovno i ažurno upoređivanje podataka o poslovnim promenama na državnim bankovnim računima (bilo da ih vodi središnja ili komercijalna banka) i državnih evidencija gotovine. O nalazima ovoga usklađenja trebalo bi izvještavati i trebalo bi poduzimati radnje za usklađivanje svih razlika. Takvo usklađivanje je od presudnog značaja za integritet računovodstvenih podataka i financijskih izvještaja.

Dimenzijom 27.2 utvrđuje se u kojoj se mjeri privremeni računi, uključujući i depozite nepoznatih osoba i obveze prema takvim osobama, redovno usklađuju i pravodobno prazne. Ako se privremeni računi ne prazne, može doći do distorzija u financijskom izvještavanju, kao i do prijevarnih aktivnosti i korupcije.

Dimenzijom 27.3 mjeri se stupanj usklađenja i pražnjenja računa plaćanja po predujmovima. U predujmove se uključuju iznosi plaćeni dobavljačima u skladu s ugovorima o javnim nabavama, kao i predujmovi za putovanja i gotovina u blagajni. Kada je riječ o ugovorima o javnim nabavama, rokovi za pražnjenje ovih računa bit će usklađeni s ugovornim obvezama. Drugi procesi za pražnjenje računa slijedit će smjernice iz domaćih propisa. Ovaj pokazatelj ne obuhvaća transfere između državnih tijela, iako se oni mogu nazvati „predujmovima“. Potpune, točne, pouzdane i pravodobne informacije neophodne su za pružanje podrške sustavu internih kontrola. Informacije od značaja za ocjenu ove dimenzije proizvode brojni informacijski sustavi koje čine ljudi, procesi, podaci i informacijske tehnologije. Tim elementima se bave pokazatelji PI-23 (za rashode vezane za plaće) i PI-25 (za obveze i plaćanja).

Dimenzijom 27.4 ocjenjuje se mjera u kojoj se procesima pruža podrška osiguravanju financijskih informacija i usmjerava na integritet podataka definiran kao „točnost i potpunost podataka“ (ISO/IEC, međunarodni standard, 2014). Iako se priznaje da su i drugi procesi od presudne važnosti za osiguravanje integriteta podataka, ovom se dimenzijom mjere dva ključna aspekta: pristup informacijama, uključujući informacije koje nije moguće mijenjati (princip *read-only*), i izmjene podataka kroz stvaranje novih i mijenjanje postojećih; kao i postojanje tijela, jedinice ili tima zaduženog za verifikaciju integriteta podataka. Revizijski tragovi predstavljaju značajan aspekt integriteta podataka jer se njima omogućava dodjela odgovornosti pojedinačnim osobama, otkrivanje neovlaštenih upada i analiza problema.

PI-28. Proračunski izvještaji tijekom godine

Opis

Ovim se pokazateljem ocjenjuje sveobuhvatnost, točnost i ažurnost informacija o izvršenju proračuna. Proračunski izvještaji koji se izrađuju tijekom godine moraju biti usklađeni s obuhvatom i klasifikacijom proračuna kako bi se omogućilo praćenje realizacije proračuna i, prema potrebi, pravodobnu provedbu korektivnih mjera. Ovaj pokazatelj sadrži tri dimenzije, a ocjene po dimenzijama se zbrajaju primjenom metoda **M1 (WL)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|--|
| 28.1. Obuhvat i uporedivost izvještaja | |
| A | Obuhvat i klasifikacija podataka omogućavaju neposrednu usporedbu s izvornim proračunom. Informacije obuhvaćaju sve stavke proračunskih projekcija. Rashodi temeljem transfera autonomnim tijelima razine središnje države obuhvaćeni su izvještajima. |
| B | Obuhvat i klasifikacija podataka omogućavaju neposrednu usporedbu s izvornim proračunom uz djelomičnu agregaciju. Rashodi temeljem transfera autonomnim tijelima razine središnje države obuhvaćeni su izvještajima. |
| C | Obuhvat i klasifikacija podataka omogućavaju neposrednu usporedbu s izvornim proračunom za glavne organizacijske razdjele. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 28.2. Dinamika izrade proračunskih izvještaja tijekom godine | |
| A | Izvještaji o izvršenju proračuna izrađuju se jednom mjesečno i objavljuju u roku od dva tjedna po isteku svakog mjeseca. |
| B | Izvještaji o izvršenju proračuna izrađuju se jednom kvartalno i objavljuju u roku od četiri tjedna po isteku svakog kvartala. |
| C | Izvještaji o izvršenju proračuna izrađuju se jednom kvartalno (s mogućim izuzetkom prvoga kvartala) i objavljuju u roku od 8 tjedana po isteku svakog kvartala. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 28.3. Točnost proračunskih izvještaja tijekom godine | |
| A | Ne postoje bitnije bojazni u pogledu točnosti podataka. Analiza izvršenja proračuna dana je najmanje na polugodišnjoj razini. Podaci o rashodima prikazani su kako za preuzete obveze, tako i za izvršena plaćanja. |
| B | Mogu postojati bojazni u pogledu točnosti podataka. Problemi s podacima navedeni su u izvještaju, a podaci su dosljedni i korisni za analizu izvršenja proračuna. Analiza izvršenja proračuna daje se najmanje za polugodišnje razdoblje. Rashodi se evidentiraju u najmanju ruku u fazi plaćanja. |
| C | Mogu postojati bojazni u pogledu točnosti podataka. Podaci su korisni za analizu izvršenja proračuna. Rashodi se evidentiraju u najmanju ruku u fazi plaćanja. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Korisnici proračunskih sredstava na razini središnje države.

Vremenski okvir

Posljednja završena fiskalna godina.

Smjernice za mjerenje

Informacije o izvršenju proračuna koje sadrže podatke o prihodima i rashodima potrebne su za praćenje učinka i, tamo gde je to potrebno, za pružanje podrške pri utvrđivanju radnji potrebnih za održavanje ili prilagođavanje planirane dinamike izvršenja proračuna.

Dimenzijom 28.1 ocjenjuje se u kojoj se mjeri informacije u izvještajima koji se izrađuju tijekom godine prikazuju u formatu koji se lako može usporediti s izvornim proračunom (odnosno, imaju li isti obuhvat, računovodstvenu osnovu i način prikazivanja). Podjela nadležnosti između Ministarstva financija i resornih ministarstava za pripremu izvještaja zavisit će od vrste računovodstvenog sustava i platnog prometa (je li centraliziran, decentraliziran ili podrazumijeva prenijete nadležnosti). U svakoj od ovih situacija Ministarstvo financija igrat će različite uloge:

- centralizirano evidentiranje i obrada transakcija korisnika proračunskih sredstava, uz izradu i distribuciju različitih vrsta izvještaja, kako za svakog korisnika proračunskih sredstava posebno, tako i sumarnih/konsolidiranih izvještaja;
- izrada i dostavljanje izvještaja, kako za svakog korisnika proračunskih sredstava posebno, tako i sumarnih/konsolidiranih izvještaja, na temelju evidentiranja transakcija i njihove obrade od strane svakog korisnika proračunskih sredstava; i
- konsolidacija/agregacija izvještaja koje korisnici proračunskih sredstava (i, tamo gde je to primjenjivo, autonomne jedinice) dostave na temelju svojih računovodstvenih evidencija.

Dimenzijom 28.2 utvrđuje se jesu li ove informacije dostavljene pravodobno i prati li ih analiza i komentar izvršenja proračuna.

Dimenzijom 28.3 mjeri se točnost dostavljenih informacija, uključujući i podnose li se rashodi kako u fazi preuzimanja obveza tako i u fazi plaćanja. To je od značaja za praćenje realizacije proračuna i korištenja odobrenih sredstava. Trebalo bi također obuhvatiti i računovodstvenu evidenciju rashoda temeljem transfera autonomnim jedinicama u okviru razine središnje države.

Različite države mogu izrađivati različite vrste izvještaja o izvršenju proračuna tijekom jedne fiskalne godine, primjera radi s različitim obuhvatom ili različitim stupnjem detaljnosti. Za potrebe ocjenjivanja ovog pokazatelja, kod svake dimenzije ovog pokazatelja trebalo bi razmatrati iste vrste izvještaja. Tako će se razmatrati dinamika, točnost, obuhvat i usporedivost za isti skup izvještaja.

PI-29. Godišnji financijski izvještaji

Opis

Ovim se pokazateljem ocjenjuje u kojoj su mjeri godišnji financijski izvještaji potpuni, pravodobni i usklađeni s općeprihvaćenim računovodstvenim načelima i standardima, što je od presudnog značaja za odgovornost i transparentnost sustava UJF. Ovaj pokazatelj sadrži tri dimenzije, a ocjene po dimenzijama se zbrajaju primjenom metoda **M1 (WL)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|---|
| 29.1. Sveobuhvatnost godišnjih financijskih izvještaja | |
| A | Financijski izvještaji za korisnike proračunskih sredstava na središnjoj razini izrađuju se jednom godišnje i uporedivi su s usvojenim proračunom. Oni obuhvaćaju potpune informacije o prihodima, rashodima, financijskoj i materijalnoj imovini, obvezama, jamstvima i dugoročnim obvezama i potkrijepljeni su usklađenim izvještajem o novčanim tokovima. |
| B | Financijski izvještaji za korisnike proračunskih sredstava na središnjoj razini izrađuju se jednom godišnje i uporedivi su s usvojenim proračunom. Oni obuhvaćaju informacije najmanje o prihodima, rashodima, financijskoj imovini, financijskim obvezama, jamstvima i dugoročnim obvezama. |
| C | Financijski izvještaji za korisnike proračunskih sredstava na središnjoj razini izrađuju se jednom godišnje i uporedivi su s usvojenim proračunom. Oni obuhvaćaju informacije o prihodima, rashodima i stanju gotovine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 29.2. Podnošenje izvještaja za vanjsku (eksternu) reviziju | |
| A | Financijski izvještaji korisnika proračunskih sredstava na središnjoj razini podnose se na vanjsku (eksternu) reviziju u roku od 3 mjeseca od isteka fiskalne godine. |
| B | Financijski izvještaji korisnika proračunskih sredstava na središnjoj razini podnose se na vanjsku (eksternu) reviziju u roku od 6 mjeseci od isteka fiskalne godine. |
| C | Financijski izvještaji korisnika proračunskih sredstava na središnjoj razini podnose se na vanjsku (eksternu) reviziju u roku od 9 mjeseci od isteka fiskalne godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 29.3. Računovodstveni standardi | |
| A | Računovodstveni standardi u skladu s kojima se izrađuju svi financijski izvještaji usklađeni su s međunarodnim standardima. Najveći broj međunarodnih standarda ugrađen je u domaće standarde. Razlike između međunarodnih i domaćih standarda se objavljuju, a neusklađenosti se obrazlažu. Standardi primijenjeni za izradu godišnjih financijskih izvještaja se navode u bilješkama uz ove izvještaje. |
| B | Računovodstveni standardi u skladu sa kojima se izrađuju svi financijski izvještaji usklađeni su s domaćim pravnim okvirom. Većina međunarodnih standarda ugrađena je u domaće standarde. Razlike između međunarodnih i domaćih standarda se objavljuju, a neusklađenosti se obrazlažu. Standardi primijenjeni za izradu godišnjih financijskih izvještaja se objavljuju. |
| C | Računovodstveni standardi u skladu sa kojima se izrađuju svi financijski izvještaji usklađeni su s domaćim pravnim okvirom i osiguravaju dosljednost u izvještavanju s protokom vremena. Standardi primijenjeni za izradu godišnjih financijskih izvještaja se objavljuju. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Korisnici proračunskih sredstava na razini središnje države.

Vremenski okvir

Dimenzija 29.1: Posljednja završena fiskalna godina.

Dimenzija 29.2: Posljednji godišnji financijski izvještaj podnesen na reviziju.

Dimenzija 29.3: Financijski izvještaji za posljednje tri godine.

Smjernice za mjerenje

Godišnji financijski izvještaji korisnika proračunskih sredstava na središnjoj razini od presudnog su značaja za odgovornost i transparentnost u sustavu UJF. Iako pojedine države imaju vlastite standarde za financijsko izvještavanje u javnom sektoru koje propisuje vlada ili drugo ovlašteno tijelo, u mnogim slučajevima se primjenjuju nacionalni računovodstveni standardi koji vrijede za privatni sektor, regionalni standardi ili međunarodni standardi poput IPSAS-a. U svakom slučaju, ishod ovih procesa trebao bi biti skup financijskih izvještaja koji su, kako potpuni, tako i usklađeni sa općeprihvaćenim računovodstvenim načelima i standardima. Za potrebe ovog pokazatelja, godišnji financijski izvještaji ili izvještaji o izvršenju proračuna koje izrađuje vlada mogu se smatrati financijskim izvještajima i koristiti za ocjenjivanje.

Dimenzijom 29.1 ocjenjuje se potpunost financijskih izvještaja. Godišnji financijski izvještaji trebali bi sadržavati analizu koja omogućuje usporedbu izvršenja s izvornim proračunom koji je utvrdila vlada. Financijski izvještaji trebali bi sadržavati potpune informacije o prihodima, rashodima, imovini, obvezama, jamstvima i dugoročnim obvezama. Ove informacije mogu se unijeti u financijske izvještaje izrađene uz primjenu modificiranog novčanog ili obračunskog sustava ili se mogu prikazati kroz napomene ili u ad hoc izvještajima, što se često čini u novčanim sustavima. Korisnost izvještaja zavisi od toga pripremaju li se nakon praznjenja privremenih računa i nakon usklađivanja računa plaćanja po predujmovima i bankovnih računa na način ocijenjen u pokazatelju PI-27.

Dimenzijom 29.2 ocjenjuje se ažurnost podnošenja usklađenih financijskih izvještaja izrađenih na kraju godine na vanjsku (eksternu) reviziju, što predstavlja ključni pokazatelj djelotvornosti sustava za računovodstvo i financijsko izvještavanje. U pojedinim sustavima, pojedinačna ministarstva, državna tijela i autonomna tijela te drugi nositelji javnih ovlasti u sklopu razine središnje države objavljuju izvještaje koje naknadno konsolidira Ministarstvo financija. U centraliziranim sustavima, Ministarstvo financija je odgovorno za svaki detalj ili dio informacija koje čine ovaj izvještaj. Točan dan podnošenja izvještaja jest dan kada vanjski (eksterni) revizor smatra izvještaj potpunim i spremnim za reviziju.

Dimenzijom 29.3 ocjenjuje se u kojoj su mjeri godišnji financijski izvještaji razumljivi korisnicima kojima su namijenjeni i koliko doprinose odgovornosti i transparentnosti. Za to je potrebna transparentnost primijenjenih osnova za evidentiranje aktivnosti države i računovodstvenih načela te nacionalnih standarda. Za više ocjene potrebno je da primijenjeni računovodstveni standardi odgovaraju priznatim međunarodnim standardima kao što je IPSAS. Za ocjene „A“ i „B“, u izvještaju o ocijeni trebalo bi objasniti koja je metodologija međunarodnih standarda korištena i gde su objavljene informacije o usklađenosti s tim standardima.



Stup 7: Vanjski (eksterni) nadzor i revizija

PI-30. Vanjska (eksterna) revizija

Opis

Ovim se pokazateljem ispituju osobine vanjske (eksterne) revizije. On sadrži četiri dimenzije, a ocjene po dimenzijama se zbrajaju primjenom metoda **M1 (WL)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|--|
| 30.1. Obuhvat revizije i standardi | |
| A | Financijski izvještaji, uključujući prihode, rashode, imovinu i obveze svih tijela središnje vlasti revidirani su uz primjenu standarda ISSAI ili odgovarajućih domaćih standarda revizije tijekom posljednje tri završene fiskalne godine. Revizije su ukazale na relevantna materijalna pitanja i sistemske te kontrolne rizike. |
| B | Financijski izvještaji tijela središnje vlasti koji predstavljaju najveći broj ukupnih rashoda i prihoda revidirani su uz primjenu standarda ISSAI ili odgovarajućih domaćih standarda revizije tijekom posljednje tri završene fiskalne godine. Revizije su ukazale na relevantna materijalna pitanja i sistemske te kontrolne rizike. |
| C | Financijski izvještaji tijela središnje vlasti koji predstavljaju većinu ukupnih rashoda i prihoda revidirani su uz primjenu standarda ISSAI ili odgovarajućih domaćih standarda revizije tijekom posljednje tri završene fiskalne godine. Revizije su ukazale na relevantna materijalna pitanja i sistemske te kontrolne rizike. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 30.2. Podnošenje izvještaja revizije zakonodavnoj vlasti | |
| A | Izveštaji revizije su dostavljeni zakonodavnoj vlasti ⁵ u roku od tri mjeseca od primitka financijskih izvještaja u Državnoj revizijskoj instituciji za posljednje tri završene fiskalne godine. |
| B | Izveštaji revizije su dostavljeni zakonodavnoj vlasti u roku od šest mjeseci od primitka financijskih izvještaja u Državnoj revizijskoj instituciji za posljednje tri završene fiskalne godine. |
| C | Izveštaji revizije su dostavljeni zakonodavnoj vlasti u roku od devet mjeseci od primitka financijskih izvještaja u Državnoj revizijskoj instituciji za posljednje tri završene fiskalne godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 30.3. Odgovor na izvještaje vanjske (eksterne) revizije | |
| A | Postoje jasni dokazi o djelotvornom i ažurnom postupanju izvršne vlasti ili subjekta revizije sukladno preporukama vanjske revizije u postupcima revizije u kojima je takvo postupanje očekivano, za posljednje tri završene fiskalne godine. |
| B | Zakonodavno tijelo ili subjekt revizije odgovarao je na formalan, sveobuhvatan i ažuran način na izvještaje revizije za koje se očekivalo postupanje sukladno preporukama tijekom posljednje tri završene fiskalne godine. |
| C | Zakonodavno tijelo ili subjekt revizije odgovarao je na formalan način na izvještaje revizije za koje se očekivalo postupanje sukladno preporukama tijekom posljednje tri završene fiskalne godine. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

⁵ Ili drugom tijelu odgovornom za UJF.

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|--|
| 30.4. Nezavisnost Državne revizijske institucije (DRI) | |
| A | DRI je u svom radu nezavisna od izvršne vlasti u smislu procedura za imenovanje i razrješenje predsjednika DRI, planiranja revizija, mehanizama za objavljivanje izvještaja i odobrenja te izvršenja proračuna DRI. Ta nezavisnost je zajamčena zakonom. DRI uživa neograničen i pravodoban pristup evidencijama, dokumentaciji i informacijama. |
| B | DRI je u svom radu nezavisna od izvršne vlasti u smislu procedura za imenovanje i razrješenje predsjednika DRI, planiranja revizija i odobrenja te izvršenja proračuna DRI. DRI uživa neograničen i pravodoban pristup evidencijama, dokumentaciji i informacijama za najveći broj subjekata revizije. |
| C | DRI je u svom radu nezavisna od izvršne vlasti u smislu procedura za imenovanje i razrješenje predsjednika DRI i izvršenja proračuna DRI. DRI uživa neograničen i pravodoban pristup većini evidencija, dokumenata i informacija koje zatraži. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Razina središnje države.

Vremenski okvir

Dimenzije 30.1, 30.2. i 30.3: Posljednje tri završene fiskalne godine.

Dimenzija 30.4: U trenutku ocjenjivanja.

Smjernice za mjerenje

Pouzdana i sveobuhvatna vanjska (eksterna) revizija predstavlja neophodan preduvjet za postizanje odgovornosti i stvaranje transparentnosti u korištenju javnih sredstava. Dok se jedna dimenzija ovog pokazatelja usredotočuje na nezavisnost funkcije vanjske (eksterne) revizije, prve tri dimenzije za predmet imaju reviziju godišnjih financijskih izvještaja države. Od funkcije revizije očekuje se i da podrazumijeva određene aspekte revizije učinaka mada je ona obuhvaćena dimenzijom 8.4.

Dimenzijom 30.1 ocjenjuju se ključni aspekti vanjske (eksterne) revizije u smislu opsega i obuhvata revizije, kao i poštivanja standarda revizije. Opseg revizije označava subjekte i izvore sredstava nad kojima se provodi revizija⁶ u određenoj godini i trebala bi podrazumijevati i izvanproračunske subjekte i autonomna tijela. Ova tijela ne mora uvijek revidirati Državna revizijska institucija (DRI), budući da može biti predviđeno i angažiranje drugih revizijskih institucija. U slučaju da je kapacitet DRI ograničen, ona može planirati svoj program revizija u skladu sa zakonskim obvezama za provedbu revizije u rasponu od više godina, kako bi se osiguralo redovno revidiranje prioritarnih ili visoko rizičnih subjekata i funkcija, pri čemu drugi subjekti i funkcije mogu biti rjeđe revidirani. Revizija bi trebala obuhvatiti ukupne prihode, rashode, imovinu i obveze, bez obzira na to jesu li oni iskazani u financijskim izvještajima (videti pokazatelj PI-28).

Poštivanje računovodstvenih standarda, poput Međunarodnih standarda vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) i Međunarodnih standarda revizije (ISA) koje su objavili IFAC i IAASB,⁷ trebalo bi pridonijeti tome da se u izvještajima revizije DRI usredotoči na značajna pitanja, poput davanja mišljenja o financijskim izvještajima, pravilnosti i ispravnosti transakcija te funkcioniranju sustava interne kontrole i javnih nabavi. DRI bi trebala primjenjivati i sustav za osiguranje kvaliteta kojim će se pratiti pridržava li se u svojim revizijama usvojenih standarda revizije. Ove analize se najčešće provode interno u okviru DRI, nezavisno od jedinica koje provode reviziju, ali u tom procesu ulogu mogu igrati i vanjska tijela, primjera radi kroz uzajamnu stručnu analizu (peer review) ili putem stručnog regulatornog tijela. Izvještaji nezavisnih tijela za osiguranje kvaliteta trebali bi biti glavni izvor ocjenjivanja poštuju li se, uopćeno uzetvi, standardi revizije.

⁶ Odnosno, koji spadaju pod izvršenje ukupnog plana revizije zasnovanog na procjeni mogućeg rizika kojeg usvoji vanjski (eksterni) revizor za određenu godinu, bez obzira na to zahtijeva li se planom konkretno provođenje revizije tog subjekta odnosno fonda.

⁷ Standardi ISSAI o financijskoj reviziji zasnivaju se na odgovarajućim standardima ISA, kojima se pružaju smjernice za reviziju financijskih izvještaja, uključujući i relevantne zahtjeve za reviziju pravilnosti poslovanja kao što su razmatranje primjene zakona i propisa tijekom revizije financijskih izvještaja.

Dimenzijom 30.2 ocjenjuje se pravodobnost dostavljanja izvještaja revizije izvršenja proračuna zakonodavnom tijelu ili tijelima upravljanja subjekta revizije, što predstavlja ključni element za osiguranje pravodobne odgovornosti izvršne vlasti zakonodavnoj vlasti i građanima. Pri ocjenjivanju ove dimenzije, kašnjenja u podnošenju izvještaja revizije mjere se od kraja promatranog razdoblja u slučaju da ne dolazi do revizije financijskog izvještaja, odnosno od dana kada vanjski (eksterni) revizor primi relevantni nerevidirani financijski izvještaj, ako pak dolazi do revizije financijskog izvještaja. Ako se izrađuju posebni izvještaji revizije za različita tijela središnje razine vlasti, kašnjenje u cjelini može se ocijeniti kao ponderirani prosjek kašnjenja svakog pojedinačnog tijela, pri čemu se ponder određuje na temelju iznosa prihoda odnosno rashoda, šta god da je od to dvoje veće.

Ako se financijski izvještaji podneseni vanjskom (eksternom) revizoru ne prihvate, već vrate na dopunu ili korekciju, točan dan podnošenja jest dan kada vanjski (eksterni) revizor smatra da su financijski izvještaji potpuni i dostupni za reviziju.

Dimenzijom 30.3 ocjenjuje se mjera u kojoj izvršna vlast ili subjekt revizije djelotvorno i pravodobno postupaju sukladno sa preporukama ili primjedbama vanjske (eksterne) revizije. Među dokazima o djelotvornom postupanju sukladno nalazima revizije su donošenje formalnog pismenog odazivnog izvještaja na nalaze revizije u kojem se navodi kako će se eventualna pitanja riješiti ili su već riješena, koji primjera radi može biti u obliku pisma koje upućuje rukovodstvo subjekta revizije. Odazivni izvještaji mogu sadržavati i dokaze o provedbi preporuka, uključujući i sažetak toga u kojoj mjeri je subjekt revizije odgovorio na pitanja utvrđena tijekom revizije i proveo preporuke ili opservacije revizora. Treba napomenuti da su naknadne radnje u pogledu preporuka zakonodavne vlasti obrađene posebno, i to pokazateljem PI-31.

Dimenzijom 30.4 ocjenjuje se nezavisnost DRI od izvršne vlasti. Nezavisnost je od presudnog značaja za djelotvoran i uvjerljiv sustav financijske odgovornosti i trebala bi biti jamčena ustavom ili usporedivim pravnim okvirom. Nezavisnost se u praksi dokazuje kroz mehanizme imenovanja (ali i razrješenja) predsjednika DRI i članova njenog savjeta, nemiješanje u planiranje i provedbu revizija DRI i odobravanje proračuna te isplatu sredstava DRI. Mandat DRI trebao bi obuhvaćati svaku aktivnost na razini središnje države i omogućavati DRI provođenje cijele lepeze revizijskih aktivnosti, odnosno reviziju financijskih izvještaja, reviziju pravilnosti i reviziju učinaka poslovanja. DRI bi trebala uživati neograničen pristup dokumentima, evidencijama i informacijama. Treba napomenuti da su revizije učinaka obuhvaćene pokazateljem PI-8, dok je PI-30 usmjeren na reviziju godišnjih financijskih izvještaja države.

PI-31. Nadzor zakonodavne vlasti nad izvještajima revizije

Opis

Ovaj se pokazatelj usredotočuje na nadzor zakonodavne vlasti nad revidiranim financijskim izvještajima razine središnje države, uključujući i izvještaje pojedinačnih institucija, u mjeri u kojoj su one zakonom obvezne zakonodavnoj vlasti podnositi izvještaje revizije ili (b) je njihovo matično tijelo ili osnivač dužan odgovarati na pitanja i poduzimati radnje u njihovo ime. Ovaj pokazatelj sadrži četiri dimenzije, a ocjene po dimenzijama se zbrajaju primjenom metoda **M2 (AV)**.

Dimenzije i ocjenjivanje

| Ocjena | Minimalni uvjeti za ocjenu |
|---|--|
| 31.1. Dinamika razmatranja izvještaja revizije | |
| A | Zakonodavna vlast završava razmatranje izvještaja o reviziji godišnjih financijskih izvještaja u roku od tri mjeseca od dana primitka tih izvještaja. |
| B | Zakonodavna vlast završava razmatranje izvještaja o reviziji godišnjih financijskih izvještaja u roku od šest mjeseci od dana primitka tih izvještaja. |
| C | Zakonodavna vlast završava razmatranje izvještaja o reviziji godišnjih financijskih izvještaja u roku od dvanaest mjeseci od dana primitka tih izvještaja. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 31.2. Javne rasprave o nalazima revizije | |
| A | Sveobuhvatne javne rasprave o ključnim nalazima izvještaja o reviziji održavaju se redovno uz sudjelovanje ovlaštenih osoba svih subjekata revizije za koja je dostavljeno kvalificirano ili negativno mišljenje revizora ili uzdržavanje od mišljenja. |
| B | Sveobuhvatne javne rasprave o ključnim nalazima izvještaja o reviziji održavaju se uz sudjelovanje ovlaštenih osoba najvećeg broja subjekata revizije za koja je dostavljeno kvalificirano ili negativno mišljenje revizora ili odricanje od odgovornosti. |
| C | Sveobuhvatne javne rasprave o ključnim nalazima izvještaja o reviziji održavaju se povremeno u pogledu pojedinih subjekata revizije ili se održavaju samo uz sudjelovanje predstavnika Ministarstva financija. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 31.3. Preporuke zakonodavne vlasti o reviziji | |
| A | Zakonodavna vlast donosi preporuke o radnjama koje izvršna vlast treba provesti i sustavno prati njihovu realizaciju. |
| B | Zakonodavna vlast donosi preporuke o radnjama koje izvršna vlast treba provesti i prati njihovu realizaciju. |
| C | Zakonodavna vlast donosi preporuke o radnjama koje izvršna vlast treba provesti. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |
| 31.4. Transparentnost nadzora zakonodavne vlasti nad izvještajima revizije | |
| A | Sve rasprave su javne, osim u strogo ograničenim okolnostima, poput rasprava vezanih uz nacionalnu sigurnost ili slične osjetljive teme. Rasprava o izvještajima saborskih odbora vodi se na plenarnoj sjednici zakonodavnog tijela, a izvještaj o njoj se objavljuje na službenoj internet stranici ili na drugom mjestu koje je lako dostupno građanima. |
| B | Rasprave su javne uz pojedine izuzetke kao što su pitanja koja se odnose na nacionalnu sigurnost i slične osjetljive teme. Izvještaji saborskih odbora podnose se na plenarnoj sjednici zakonodavnog tijela i objavljuju na službenoj internet stranici ili na drugom mjestu koje je lako dostupno građanima. |
| C | Izvještaji saborskih odbora objavljuju se na službenoj internet stranici ili na drugom mestu koje je lako dostupno građanima. |
| D | Učinak je manji od potrebnog za ocjenu „C“. |

Obuhvat

Središnja razina države.

Vremenski okvir

Posljednje tri završene fiskalne godine.

Smjernice za mjerenje

Zakonodavna vlast igra ključnu ulogu u provođenju nadzora nad izvršenjem proračuna kojeg je usvojila. To se često osigurava kroz rad zakonodavnih odbora odnosno komisija koje analiziraju izvještaje vanjske (eksterne) revizije i ispituju odgovorne osobe o nalazima tih izvještaja. Izvještaj o rezultatima analize izvještaja vanjske (eksterne) revizije koju je proveo nadležni odbor treba biti podnesen na razmatranje zakonodavnom tijelu na plenarnoj sjednici (a ono bi, u idealnim okolnostima, trebalo i raspravljati o njemu), kako bi nadzor bio potpun. To je obično nužno prije nego što zakonodavna vlast može formalno odgovoriti, iako se korektivne radnje mogu poduzeti u bilo kojem trenutku. Rad odbora ovisit će o postojanju odgovarajućih financijskih i tehničkih sredstava, kao i o mogućnosti da dovoljno vremena posveti ažurnoj analizi izvještaja revizije.

Dimenzijom 31.1 ocjenjuje se pravodobnost nadzora zakonodavne vlasti, koja predstavlja ključni čimbenik za djelotvornost funkcije odgovornosti. Na ažurnost može utjecati naglo povećanje broja podnijetih izvještaja revizije, pri čemu vanjski (eksterni) revizori mogu imati teškoća u njihovom ovladavanju. U tim slučajevima, odbori mogu odlučiti prioritizirati izvještaje revizije koji se odnose na najskorije završena vremenska razdoblja i subjekte revizije s problema u poštivanju propisa u prošlosti. Ocjenom bi trebalo uzeti u obzir takve elemente dobre prakse, a ne usmjeriti se na kašnjenja u razmatranju izvještaja o ranijim razdobljima.

Dimenzijom 31.2 ocjenjuje se u kojoj mjeri se održavaju javne rasprave o ključnim nalazima DRI. Javne rasprave o ključnim nalazima iz izvještaja vanjske (eksterne) revizije mogu se smatrati „sveobuhvatnim“ ako se odvijaju u prisutnosti predstavnika DRI koji mogu objasniti svoja zapažanja i nalaze te predstavnika subjekta revizije koji su u stanju pružiti objašnjenja i izraditi akcijski plan za otklanjanje nedostataka. „Pojedini“ izuzeci definiraju se između 10 i 25 posto (po vrijednosti) državnih tijela za koje su dostavljena kvalificirana ili negativna mišljenja revizora ili odricanja od odgovornosti, u skladu sa standardnim rasponima korištenim u cjelokupnom Okviru PEFA navedenim u odjeljku 2.1.4.

Dimenzijom 31.3 ocjenjuje se u kojoj mjeri zakonodavna vlast donosi preporuke i prati njihovu provedbu. Nadležni odbor može predložiti radnje i sankcije koje izvršna vlast treba primijeniti uz usvajanje preporuka vanjskih (eksternih) revizora (gdje se treba osvrnuti na pokazatelj PI-30) i od njega se očekuje primjena sustava za praćenje kojim će se osigurati da zakonodavna vlast pravilno razmatra navedene preporuke.

„Sustavno“ se ovdje definira kao postojanje sustava za praćenje preporuka i korištenje tog sustava za evidentiranje preporuka i postupanja, odnosno nepostupanja, u pogledu preporuka, u okviru kojeg se izvršna i zakonodavna vlast tijekom naknadnih javnih rasprava obavještava o tome jesu li ili nisu preporuke provedene.

Dimenzijom 31.4 mjeri se transparentnost nadzorne funkcije u smislu pristupa javnosti. Održavanje sjednica odbora uz prisutnost javnosti omogućava nadzor građana nad cjelokupnim postupkom, a predstavlja i dobru priliku da zakonodavni odbor informira građane o svom radu. Rasprave mogu biti „otvorene“ na razne načine, i to od omogućavanja građanima da u izuzetnim slučajevima neposredno budu prisutni u dvorani u kojoj odbor zasjeda, pa do davanja prilike građanima da se obrate odboru u vezi s određenim pitanjem. Nadzor građana može se postići i prijenosom zasjedanja u medijima, primjera radi na radiju ili televiziji, što omogućava građanima uvid u događanja na zasjedanju odbora u datom trenutku. Dimenzija 31.4. usmjerava se na postojanje nekog načina pristupa građanima: njime se ne mjeri konkretno pozivaju li se građani govoriti na zasjedanjima.

Ako zakonodavna vlast ne zahtijeva vanjsku (eksternu) reviziju godišnjih financijskih izvještaja koje podnosi vlada (vidjeti pokazatelj PI-29), zakonodavna vlast ne ispunjava svoju ulogu osiguranja odgovornosti izvršne vlasti, što povlači dodjelu ocjene „D“ za svaku dimenziju ovog pokazatelja.

U ovom dijelu Okvira pružaju se smjernice za izradu izvještaja PEFA. Njime se opisuju informacije koje treba uključiti u izvještaj i daje se obrazac za evidentiranje i predstavljanje ovih informacija.

Izvještaji PEFA se izrađuju za potrebe države i namijenjeni su pružanju podrške UJF i povezanim reformskim inicijativama. U tom smislu, od presudnog je značaja angažman države u postupku ocjenjivanja i pružanja informacija i komentara tijekom cijelog procesa.



DIO 3: IZVJEŠTAJ PEFA

Od država se očekuje da će objavljivati izvještaje PEFA i učiniti ih dostupnim zainteresovanim osobama unutar i izvan zemlje obuhvaćene izvještajem. Na internet stranici PEFA može se naći svaki izvještaj koji je podnesen Tajništvu PEFA od početka programa, a svi izvještaji koje su pojedinačne države objavile dostupni su građanima putem internet stranice PEFA.

Izvještaj PEFA treba poslužiti kao sveobuhvatna i jedinstvena ocjena učinka jedne države u pogledu UJF, i to na temelju analize ključnih elemenata sustava UJF u skladu s nizom pokazatelja. Njegova svrha je također ocjena promjene do kojih je došlo u pogledu UJF od prethodnih ocjena. Glavni tekst izvještaja sadrži relevantne informacije. Prilozi se najčešće koriste samo za predstavljanje obimnih tablica s podacima i detaljnih informacija o pitanjima poput interne financijske kontrole, ali ne i za detaljnu analizu podataka i nalaza izvještaja.

Izvještaj PEFA predstavlja ocjenu trenutnog učinka u pogledu UJF. On ne obuhvaća preporuke za reforme ili akcijske planove. Razlike u mišljenjima o nalazima izvještaja između predstavnika države i drugih aktera uključenih u postupak ocjene mogu se sažeti u prilogu ovog izvještaja.

Struktura izvještaja prikazana je u sadržaju danom na sljedećoj strani.

Na početku izvještaja, prije sažetka, daju se sadržaj i popis skraćenica. Također se pružaju informacije i o relevantnim detaljima, poput trajanja fiskalne godine, valute koja se koristi za potrebe izvještaja i tečaja te valute u odnosu na značajnije međunarodne valute poput USD ili EUR.

Obvezne tablice podataka predstavljaju se u poglavlju 2, kao i u poglavlju 3 za pojedine pokazatelje. Ove tablice bi trebalo popuniti u mjeri u kojoj su te informacije dostupne. Nju bi trebalo predstaviti u formatu koji ocjenjivači smatraju odgovarajućim. Od ocjenjivača se ne očekuje obiman rad na prikupljanju i obradi podataka za obvezne tablice. Trebalo bi se usredotočiti na korištenje već dostupnih podataka kako bi se predstavio sažetak rada središnje razine države i njenog rada kao temelja za komentare u narativnom dijelu izvještaja.

U ostatku ovog poglavlja predstavljaju se informacije koje treba navesti u svakom dijelu izvještaja PEFA.

STRUKTURA IZVJEŠTAJA PEFA

SAŽETAK

UVOD

- 1.1. Obrazloženje i svrha izvještaja
- 1.2. Organizacija postupka ocjene i osiguranje kvaliteta
- 1.3. Metodologija ocjenjivanja

OSNOVNE INFORMACIJE O DRŽAVI

- 2.1. Ekonomska situacija
- 2.2. Fiskalni i proračunski trendovi
- 2.3. Pravni i regulatorni okvir UJF
- 2.4. Institucionalni okvir UJF
- 2.5. Drugi značajni aspekti sustava UJF i okruženja u kome se on primjenjuje

OCJENA UČINKA U POGLEDU UJF

- 3.1. Pouzdanost proračuna
- 3.2. Transparentnost javnih financija
- 3.3. Upravljanje imovinom i obvezama
- 3.4. Fiskalna strategija i izrada proračuna na temelju javnih politika
- 3.5. Predvidljivost i kontrola izvršenja proračuna
- 3.6. Računovodstvo i izvještavanje
- 3.7. Eksterni nadzor i revizija

ZAKLJUČCI O ANALIZI SUSTAVA UJF

- 4.1. Jedinstvena ocjena učinka u pogledu UJF
- 4.2. Djelotvornost okvira za internu kontrolu
- 4.3. Prednosti i slabosti sustava UJF
- 4.4. Promjene u pogledu učinka u razdoblju od prethodne ocjene

PROCES REFORME UJF NA RAZINI DRŽAVE

- 5.1. Pristup reformi UJF
- 5.2. Nedavno provedene i tekuće reforme
- 5.3. Institucionalna pitanja

PRILOZI

- Prilog 1: Sažetak pokazatelja učinka
- Prilog 2: Sažetak napomena o okviru za internu kontrolu
- Prilog 3: Izvori informacija

Sažetak

Cilj sažetka je pružiti jedinstven i strateški pregled nalaza izvještaja. Sažetak obuhvaća utjecaj sustava UJF na osiguranje fiskalne discipline u cjelini, stratešku dodjelu sredstava i efikasno pružanje usluga. Njime se zbrajaju glavne promjene učinka u razdoblju nakon prethodne ocjene.

Očekivana dužina ovog poglavlja je tri strane narativnog teksta, plus tabela sa ocjenama po pokazateljima.

Sažetak sadrži samo informacije, podatke i analize prikazane u poglavljima od 1 do 5 izvještaja. On sadrži sljedeće:

- Kratko obrazloženje svrhe i organizacije postupka ocjene
- Obrazloženje obuhvaća i razdoblje ocjene, odnosno šta je ocjenjivano i u kojem trenutku
- Obrazloženje utjecaja učinka sustava UJF na tri glavna fiskalna i proračunska ishoda. Ovde se uzima u obzir konkretna ekonomska, politička i organizacijska struktura zemlje i navode se glavne prednosti i slabosti utvrđene izvještajem od kojih se očekuje da će utjecati na učinak u pogledu UJF
- Sažetak glavnih promjena učinka do kojih je došlo u razdoblju od prethodne ocjene PEFA. I ovaj odjeljak organiziran je u skladu s tri glavna fiskalna i proračunska ishoda
- Kratak pregled tekuće i planirane strategije odnosno programa reformi sustava UJF na razini države, uključujući i njihovu povezanost s nedavnim izmjenama učinka i glavnim slabostima utvrđenim izvještajem

Sažetak prati tablica, ne duža od jedne strane, kojom se pruža pregled ocjena za sve pokazatelje PEFA.

1. Uvod

U uvodu se objašnjavaju kontekst i svrha ocjene PEFA, proces izrade izvještaja PEFA i metodologija korištena za provedbu postupka ocjene.

Očekuje se da će ovaj odjeljak imati tri strane narativnog teksta, plus tablicu s ocjenama po pokazateljima.

1.1. Obrazloženje i svrha

U ovom dijelu se opisuje cilj ocjene PEFA i pružaju značajne osnovne informacije, između ostalog zašto je provedena ocjena u ovom trenutku, koji je njen odnos s ranijim ocjenama PEFA i u kojoj mjeri je relevantna za tekuće reformske aktivnosti.

1.2. Organizacija postupka ocjene i osiguranje kvaliteta

U ovom dijelu se opisuje proces izrade izvještaja, uključujući: (i) koja je organizacija inicirala i naručila ocjenu; (ii) do koje mjere su državni službenici uključeni u izradu ocjene; i (iii) koje su bile uloge i doprinosi drugih aktera u postupku ocjene.

OKVIR 1.1: Mehanizam organizacije postupka ocjene i osiguranja kvaliteta

Organizacija postupka ocjene PEFA

- Nadzorni tim – predsjedavajući i članovi: [imena i organizacije]
- Koordinator postupka provedbe ocjene: [ime i organizacija]
- Rukovodilac i članovi tima za provedbu ocjene: [imena i organizacije]

Analiza konceptualne bilješke i/ili projektnog zadatka

- Datum analize nacrtu konceptualne bilješke i/ili projektnog zadatka
- Pozvani recenzenti: [imena i organizacije za svakoga ili u obliku grupe, npr. Tim za nadzor]
- Recenzenti koji su dali komentare: [imena i organizacije za svakoga, naročito Tajništvo PEFA, i datum(i) recenzija, ili u obliku grupe, npr. Tim za nadzor]
- Datum(i) izrade konačne verzije konceptualne bilješke i/ili projektnog zadatka:

Analiza izvještaja o ocijeni

- Datum(i) analize nacrtu izvještaja:
- Pozvani recenzenti: [imena i organizacije za svakoga, naročito Tajništvo PEFA, i datum(i) recenzija, ili u obliku grupe, npr. Tim za nadzor] Recenzenti koji su dali komentare: [imena i organizacije za svakoga]

1.3. Metodologija ocjenjivanja

U ovom odjeljku se opisuje metodologija odabrana za postupak ocjenjivanja. Obrađuju se četiri glavne teme:

- 1. Obuhvat ocjene:** Ovo se odnosi na razinu vlasti koji je ocijenjen, najčešće Razina središnje države ili jedna jedinica teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave. Kako bi se razumio obuhvat ocjene, u izvještaju se navodi koje institucionalne jedinice i poslovi su obuhvaćeni, a koji nisu. „Granice“ razine države koji se ocjenjuje odnose se kako na granice s drugim razinama države i na granice s drugim djelovima sektora opće države, poput institucionalnih jedinica izvan središnje države poput javnih poduzeća. Bilo kakva odstupanja od obuhvata središnje razine države ili lokalne samouprave odnosno teritorijalne autonomije navedena za svaki pokazatelj moraju biti obrazložena i opravdana. Mora se navesti naročito obuhvat fondova socijalnog osiguranja, državnih investicijskih fondova i strukturiranih instrumenata za financiranje poput javno-privatnih partnerstava. Definicija obuhvata ocjene mora odgovarati opisu institucionalnih jedinica i fiskalnih poslova iz odjeljaka 2.3. i 2.4. izvještaja.
- 2. Trenutak provedbe ocjene:** Treba jasno definirati vremenski okvir za provedbu ocjene, s krajnjim datumom do koga su prikupljeni podaci. Krajnji datum je posljednji dan na koji su razmatrani podaci obuhvaćeni ocjenom. To je od presudnog značaja za utvrđivanje „posljednje završene fiskalne godine“ koja se navodi u brojnim dimenzijama, a istodobno je i ključni dan za razmatranje uvjeta koji prevladavaju „u trenutku ocjenjivanja“ iz drugih dimenzija.
- 3. Izvori informacija:** Tim za provedbu postupka ocjene morat će prikupiti informacije od službenika tijela zaduženih za financije na središnjoj razini, kao i od većeg broja različitih korisnika proračunskih sredstava i drugih institucionalnih jedinica. Kako bi se osigurao reprezentativni uzorak institucija, uzevši u obzir ograničenja u pogledu resursa s kojima se suočava tim za provedbu postupka ocjene, tijela od kojih se prikupljaju informacije moraju birati svaki pokazatelj posebno. Temelj za odabir tijela čije se informacije prikupljaju često se navodi u smjernicama za pojedinačne pokazatelje. Tijela odabrana za prikupljanje informacija trebalo bi opisati u izvještaju, u narativnom dijelu za svaki pokazatelj, zajedno s metodom korištenom za odabir uzorka tamo gdje je to relevantno.

Drugi izvori informacija korišteni za ocjenjivanje opisani su u ovom odjeljku izvještaja. Ovdje je riječ o dobivenim dokumentima, razgovorima s predstavnicima drugih razina vlasti, javnih poduzeća, privatnog sektora, nevladinih organizacija i eksternih financijskih institucija i razvojnih partnera. Cjeli popis navodi se u Prilogu 3 uz izvještaj.

- 4. Druga metodološka pitanja bitna za izradu izvještaja,** poput mogućih odstupanja od korištenja cijelog skupa pokazatelja, kao i to je li postupak ocjenjivanja vođen kao pojedinačna aktivnost ili je kombiniran s drugom vrstom analize. Postupanje s pokazateljima koji nisu primjenivi ili se ne koriste opisano je u dijelu 1, odjeljku 2.1. ovog Okvira PEFA.

2. Osnovne informacije o državi

Cilj ovog poglavlja jest pružanje informacija o državi koja je predmet ocjenjivanja kako bi se omogućilo odgovarajuće razumijevanje šireg konteksta UJF i osnovnih karakteristika njenog sustava UJF.

Okvirna dužina ovog poglavlja je od šest do deset strana.

Struktura ovog poglavlja je sljedeća:

2.1. Ekonomska situacija u državi

- **Kontekst države**, uključujući broj stanovnika, prihode, postotak stanovništva koji živi ispod linije siromaštva, stopu rasta, strukturu gospodarstva i glavne izazove za rast i razvoj. Ovdje bi trebalo navesti informacije o mogućoj značajnoj ovisnosti gospodarstva i prihoda države od određenih izvora, uključujući iskop prirodnih bogatstava ili financijsku podršku vanjskih financijskih institucija i razvojnih partnera.
- **Glavni ekonomski izazovi s kojima se suočava vlada i reforme koje se provode na razini vlade**, uz poseban osvrt na pitanja koja predstavljaju glavne fiskalne rizike i mogu utjecati na ostvarenje ciljeva fiskalne i reforme UJF.
- **Ključni ekonomski pokazatelji** za prethodne tri godine mogu biti predstavljeni u tablici poput tablice 2.1. u daljnjem tekstu.

TABELA 2.1: Odabrani ekonomski pokazatelji

| | FG T-2 | FG T-1 | FG T |
|--|--------|--------|------|
| BDP | | | |
| BDP po glavi stanovnika (u jedinicama valute) | | | |
| Realni rast BDP-a (u %) | | | |
| Inflacija (prosječni godišnji % promjene indeksa potrošačkih cijena) | | | |
| Ukupan javni dug (kao % BDP-a) | | | |
| Vanjski odnosi razmjene (godišnji % promjene) | | | |
| Saldo platne bilance (kao % BDP-a) | | | |
| Ukupni vanjski dug (kao % BDP-a) | | | |
| Bruto službene devizne rezerve (u mjesecima vrijednosti uvoza) | | | |

Ključni pokazatelji su prikazani samo za potrebe ilustracije – za stanje u promatranoj državi mogu biti relevantni i drugi pokazatelji.

2.2. Fiskalni i proračunski trendovi

Informacije za ovaj odjeljak preuzimaju se iz postojećih analiza fiskalne politike i politike rashoda ili drugih relevantnih studija.

- **Fiskalni učinak:** Izvještaj sadrži kratku napomenu o glavnim trendovima u pogledu ukupne fiskalne discipline za protekle tri godine, na temelju informacija danih u tablici 2.2. Ovdje se također navode druge relevantne informacije, primjera radi o stanju duga, iz tablice 2.1. Informacije o ukupnim fiskalnim ciljevima i ciljanim vrijednostima, kao i o eventualnim fiskalnim pravilima utvrđenim zakonom, mogu biti navedene u ovom odjeljku ili se ocjenjivači ovdje mogu pozvati za pokazatelj PI-15 iz glave 3 izvještaja PEFA.

TABLICA 2.2: Sumarni fiskalni podaci

| Podaci na razini središnje države (kao % BDP-a) | | | |
|---|--------|--------|------|
| | FG T-2 | FG T-1 | FG T |
| Ukupni prihodi | | | |
| – Vlastiti prihodi | | | |
| – Donacije | | | |
| Ukupni rashodi | | | |
| – Rashodi osim rashoda za kamate | | | |
| – Rashodi za kamate | | | |
| Ukupni deficit (uključujući donacije) | | | |
| Primarni deficit | | | |
| Neto financiranje | | | |
| – Vanjsko | | | |
| – Domaće | | | |

U ovoj tablici bi trebalo prikazati ukupne iznose za sektor središnje vlasti. Ako se navode samo podaci iz proračuna, to bi trebalo posebno naznačiti.

- **Raspodjela sredstava:** Izvještaj sadrži informacije o trendovima u pogledu sektorske i ekonomske raspodjele sredstava. Također se navodi izjava o prioritetima iz nacionalne strategije i o mjeri u kojoj raspodjela proračuna odražava te prioritete.

TABLICA 2.3: Raspodjela proračunskih sredstava po funkcijama

| Raspodjela proračunskih sredstava po sektorima (kao % ukupnih rashoda) | | | |
|--|--------|--------|------|
| | FG T-2 | FG T-1 | FG T |
| Zdravstvo | | | |
| Obrazovanje | | | |
| Poljoprivreda | | | |
| Itđ. | | | |

Podaci za tablice 2.2. i 2.3. predstavljaju se u skladu s klasifikacijom koju koristi država.

TABLICA 2.4: Raspodjela proračunskih sredstava po ekonomskoj klasifikaciji

| Raspodjela proračunskih sredstava po ekonomskoj klasifikaciji (kao % ukupnih rashoda) | | | |
|--|--------|--------|------|
| | FG T-2 | FG T-1 | FG T |
| Tekući rashodi | | | |
| – Zarade i plaće | | | |
| – Roba i usluge | | | |
| – Otplata kamate | | | |
| – Transferi | | | |
| – Drugo | | | |
| Kapitalni rashodi | | | |

2.3. Pravni i regulatorni mehanizmi UJF

U izvještaju se navode i zbrajaju zakoni i propisi kojima se uređuju struktura i funkcioniranje sustava UJF. Polazna točka je najčešće ustav države. Ovdje se navode razlike između grana vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske), pravni temelj za različite razine vlasti (središnja razina, razina saveznih država, razina općina itd) i druge organizacijske strukture kao što su izvanproračunski subjekti i javna poduzeća. Opisuje se stupanj integracije ili fragmentacije zakona kojima se uređuju različiti aspekti sustava UJF, poput upravljanja proračunom, mobilizacije prihoda, upravljanja ulaganjima i dugom, javnih nabavi, računovodstva, eksternog nadzora itd. Također se skreće pažnja i na značajne odredbe specifične za određenu državu. Daje se i kratak opis nedavnih izmjena pravnog okvira ako je to relevantno.

Trebalo bi imati odjeljak u kome se opisuju pravni i regulatorni mehanizmi za sustav unutrašnje kontrole. Interna kontrola se u skladu s međunarodnim standardima⁸ definira kao jedinstven proces namijenjen otklanjanju rizika i pružanju razumnog uvjerenja da se, tijekom ispunjavanja ciljeva jednog subjekta, ostvaruju sljedeći opći ciljevi: (i) poslovanje na uredan, etički, ekonomičan, efikasan i djelotvoran način; (ii) ispunjavanje obveza u pogledu odgovornosti; (iii) poštivanje važećih zakona i propisa; i (iv) čuvanje sredstava od gubitka, nenamjenske upotrebe i oštećenja. Kako bi se ostvarili ovi opći ciljevi, sustav unutrašnje kontrole trebalo bi činiti pet međusobno povezanih komponenti: kontrolno okruženje, procjena rizika, kontrolne aktivnosti, informacije i komunikacije te praćenje. Ovaj jedinstven pristup zamišljen je tako da organizacije iz javnoga sektora mogu uspostaviti djelotvorne kontrole naročito prilagođene svojim ciljevima i rizicima s kojima se suočavaju. On također predstavlja i temelj za opisivanje i vrednovanje interne kontrole. U ovom odjeljku opis politika i pravnih te regulatornih struktura za internu kontrolu trebalo bi predstaviti u odnosu na svaku od tih pet komponenti.

Ovaj opis bi trebalo u glavi 2.4. dopuniti informacijama o institucionalnoj strukturi koja pruža podršku provedbi sustava interne kontrole. Širi prikaz djelotvornosti okvira za internu kontrolu dan je u glavi 4.2. Ta glava se zasniva kako na ovom odjeljku tako i na aktivnostima kontrole obuhvaćenim ocjenama za svaki pokazatelj učinka. Stoga bi u odjeljcima 2.3. i 2.4. trebalo opisati strukturu okvira za internu kontrolu, a u glavi 4.2. ocijeniti funkcionira li on tako da se ostvare željeni ciljevi.

⁸ Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija, *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector* (INTOSAI GOV 9100)

2.4. Institucionalni okvir UJF

U ovom dijelu izvještaja opisuje se struktura javnog sektora u cjelini i središnje razine vlasti u pogledu broja institucija koje ga čine i financijskog značaja svakog segmenta, na način prikazan u tablicama 2.5, 2.6. i 2.7. Ove informacije se mogu prikupiti iz različitih izvora, poput financijskih statističkih podataka države, konsolidiranih računa države i statističkih podataka ili računa za pojedinačne institucije. Podaci bi se, po mogućnosti, trebali odnositi na posljednju završenu fiskalnu godinu. Izvori informacija se objašnjavaju, kao i to podrazumijevaju li ukupni iznosi dvostruko brojanje ili odstupanje od podataka korištenih za ocjenjivanje pokazatelja izvršenja proračuna iz stupa I.

Ove informacije služe kao temelj za razumijevanje obuhvata i granica ocjenjivanja iz glave 1.3. izvještaja i relativnog značaja različitih segmenata javnog sektora za potrebe analize iz odjeljka 4.

TABLICA 2.5: Struktura javnog sektora (broj subjekata i financijski promet)

| Godina: | Podsektor državnih tijela | | Javni sektor | Podsektor javnih poduzeća | |
|---|----------------------------------|---------------------------|---|------------------------------|----------------------------|
| | Korisnici proračunskih sredstava | Izvanproračunski subjekti | Fondovi socijalnog osiguranja ^{1/} | Nefinancijska javna poduzeća | Financijska javna poduzeća |
| Središnja vlast | ^{2/} | | | | |
| Prva razina ispod središnje vlasti (savezne države) | | | | | |
| Niža razina vlasti | | | | | |

^{1/} U ovisnosti od okvira za upravljanje i financiranje, fond socijalnog odnosno zdravstvenog osiguranja je tijelo iz javnog sektora koji može biti dio određene razine vlasti ili može biti kategoriziran kao posebni podsektor države (DFS 2014, stav 2.78).

^{2/} „Korisnici proračunskih sredstava na središnjoj razini države“ su sva tijela središnje vlasti obuhvaćeni proračunom središnje razine države.

TABLICA 2.6: Financijska struktura središnje razine države – procjena proračuna (u valuti)

| Godina: | Razina središnje države | | | |
|--|----------------------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| | Korisnici proračunskih sredstava | Izvanproračunski subjekti | Fondovi socijalnog osiguranja | Ukupno u zbroju ^{1/} |
| Prihodi | | | | |
| Rashodi | | | | |
| Transferi ka drugim subjektima opće države (-) i od njih (+) | | | | |
| Obveze | | | | |
| Financijska imovina | | | | |
| Nefinancijska imovina | | | | |

^{1/} Kada te informacije postoje, ovo bi trebalo da bude konsolidirani zbor, ali se mogu koristiti i druga metoda agregacije (uz obrazloženje).

TABLICA 2.7: Financijska struktura središnje razine države – stvarni rashodi (u valuti)

| Godina: | Razina središnje države | | | |
|--|----------------------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| | Korisnici proračunskih sredstava | Izvanproračunski subjekti | Fondovi socijalnog osiguranja | Ukupno u zbroju ^{1/} |
| Prihodi | | | | |
| Rashodi | | | | |
| Transferi ka drugim subjektima opće države (-) i od njih (+) | | | | |
| Obveze | | | | |
| Financijska imovina | | | | |
| Nefinancijska imovina | | | | |

^{1/} Kada te informacije postoje, ovo bi trebalo da bude konsolidirani zbroj, ali se mogu koristiti i druge metode agregacije (uz obrazloženje).

U ovom odjeljku se opisuju odgovornosti glavnih subjekata uključenih u proces UJF, uključujući i one u pojedinačnim granama vlasti (izvršnoj, zakonodavnoj i sudskoj), one koje čine različite razine vlasti (središnji, regionalni i lokalni), kao i izvanproračunske subjekte (u slučajevima u kojima je to relevantno za unakrsnu usporedbu podataka o relativnom značaju različitih segmenata javnog sektora iz odjeljka 2.3). Opisuju se i dodatne informacije o odgovornostima različitih subjekata u procesu UJF u širem smislu (poput Ministarstva financija, ministarstva zaduženog za ekonomsko planiranje, Porezne uprave, Narodne banke, Državne revizijske institucije itd.), kao i odnosi između Ministarstva financija i resornih ministarstava. Treba opisati i organizacijsku strukturu i odgovornosti Ministarstva financija, uz organizacijski dijagram, ako postoji, koji se uključuje kao prilog. Napominju se i nedavno izvršene i moguće izmjene odgovornosti.

U ovom odjeljku se naročito naglašava institucionalna struktura uspostavljena kao dio okvira za internu kontrolu, uključujući i uloge te odgovornosti ovih institucija.

2.5. Drugi značajni aspekti sustava UJF i okruženja u kome se on primjenjuje

U ovom odjeljku se opisuju ključni aspekti sustava UJF. Ovde se opisuje stupanj centralizacije sustava UJF, iznos namjenskih transfera ili brojnost izvanproračunskih subjekata, vrsta kontrole koju provode tijela za eksterni nadzor, kao i nedavne izmjene u tim aspektima. U ovom odjeljku opisuju se i pravne odredbe i institucionalne strukture za učešće javnosti u upravljanju proračunom koje su komplementarne s ulogom zakonodavne vlasti kao predstavnika interesa građana.

Informacije koje se ovde pružaju trebaju biti deskriptivne, a ne da predstavljaju izvještaj o poštivanju postojećih pravila ili o ulogama koje igraju zakonodavna vlast i eksterna revizija. Ova pitanja se obrađuju u detaljnoj ocijeni sustava UJF iz glave 3 i unakrsnoj funkcijskoj analizi iz glave 4.

3. Ocjena učinka UJF

Cilj ove glave jest ocjena ključnih elemenata sustava UJF utvrđenih putem pokazatelja, kao i izvještavanje o napretku ostvarenom u njihovom unapređenju.

Indikativna dužina ove glave je između 30 i 40 strana.

Struktura ove glave je:

- 3.1. Pouzdanost proračuna
- 3.2. Transparentnost javnih financija
- 3.3. Upravljanje imovinom i obvezama
- 3.4. Fiskalna strategija i izrada proračuna na temelju javnih politika
- 3.5. Predvidljivost i kontrola izvršenja proračuna
- 3.6. Računovodstvo i izvještavanje
- 3.7. Vanjski (eksterni) nadzor i revizija

U svakom odjeljku se opisuju relevantni pokazatelji. Primjera radi, odjeljak 3.2. o transparentnosti javnih financija usredotočuje se na pokazatelje od PI-4 do PI-9. Izvještaj slijedi redosljed pokazatelja po brojevima.

O svakom pokazatelju se izvještava pojedinačno, što obuhvaća ocjenu trenutnog stanja, promjenu učinka protokom vremena i opis reformskih mjera koje se uvode u cilju otklanjanja utvrđenih nedostataka. Diskusija bi ovde trebala obuhvatiti pet elemenata:

1. Opći opis osobina pokazatelja obuhvaćenih analizom
2. Razinu učinka i dokaze za ocjenjivanje svake dimenzije
3. Izmjene u pogledu učinka od prethodne ocjene, tamo gdje ti podaci postoje
4. Nedavno završene ili tekuće reformske aktivnosti
5. Sažetak ocjena i tablica učinka

1. Opći opis osobina pokazatelja obuhvaćenih analizom

Ovde se može opisati institucionalna i organizacijska struktura i propisi relevantni za aspekt koji se ocjenjuje pokazateljem.

2. Razina učinka i dokazi za ocjenjivanje svake dimenzije

- U tekstu se predstavlja jasno razumijevanje sadašnjeg učinka svake dimenzije UJF utvrđene pokazateljima i razloga za dodjeljivanje ocjene. Svaka dimenzija pokazatelja opisuje se u tekstu i uređena je na način koji omogućava razumijevanje konkretne ocjene („A“, „B“, „C“ ili „D“) dodijeljene toj dimenziji.
- U izvještaju se navode činjenični dokazi, uključujući kvantitativne podatke, koji su korišteni za potkrepljivanje ocjene. Informacije su gde god je to moguće konkretne, primjera radi navode se iznosi, datumi i vremenski rasponi.
- Navode se i moguća pitanja vezana za ažurnost ili pouzdanost podataka i dokaza.
- Ako za cijeli pokazatelj ili jednu od njegovih dimenzija nisu dobijene dovoljne informacije, to se izričito navodi u tekstu.

3. Izmjene u pogledu učinka od prethodne ocjene, tamo gdje ti podaci postoje

Izmjene u pogledu učinka se navode za svaki pokazatelj kao dopuna ocjena svakog pokazatelja u slučajevima u kojima je ranije već provedeno ocjenjivanje PEFA. Cilj ovog dijela je utvrditi dinamičke aspekte procesa reforme i izgradnje kapaciteta unutar države, ali da se pritom zadrži dovoljan stupanj rigoroznosti kod ocjenjivanja promjena koje su u tijeku.⁹

Izveštavanje o izmjenama u pogledu učinka s protokom vremena podrazumijeva:

- Predstavljanje dokaza za svaku dimenziju i ocjene za pokazatelje u usporedbi s prethodnom ocjenom.
- Skretanje pažnje na probleme usporedivosti dvije ocjene, poput razlika u obuhvatu, promjena definicija predmeta procjene, različitih tumačenja podataka itd, kako bi se u potpunosti navelo koliko su pouzdani dokazi o promjenama.
- Obrazloženje promjena u pogledu učinka koje možda nisu utvrđene kroz promjenu ocjene, ali za koje ipak postoje dokazi. To može obuhvatiti promjenu učinka za jednu ili više dimenzija ili zahtijeva za ocjenjivanje, kao i činjenicu da ukupna ocjena pokazatelja možda nije izmjenjena usprkos promjenama jedne ili više dimenzija.

4. Nedavno završene ili tekuće reformske aktivnosti

Aktivnosti od značaja za konkretni pokazatelj obuhvaćaju reforme koje su:

- možda već ostvarile utjecaj na učinak;
- već provedene, ali dokazi za njihov utjecaj još uvijek nisu dostupni, ili se tek provode;
- predviđene da počnu tijekom ocjenjivanja.

Cilj ovog izvještaja nije ocjena relevantnost ili uspjeh reformi, i on je ograničen na navođenje mogućih veza između učinka i reformi.

Navođenje reformskih planova ili opisivanje postojećih uvjeta koje zahtjevaju međunarodne financijske institucije ili donatori (npr. reformske mjere koje još uvek nisu provedene) ne smatra se dovoljnim dokazom za status ili napredak reformi.

5. Sažetak ocjena i tablica učinka

U sljedećoj tablici navodi se predloženi format sumarne tablice.

| Pokazatelj/dimenzija (broj i naziv) | Ocjena | Kratko obrazloženje ocjene |
|---|-----------------|----------------------------|
| PI-XX: (naziv) | (Ukupna ocjena) | |
| Dimenzija X.1.... itd [za pokazatelje s više dimenzija, svaka dimenzija se objašnjava posebno, a daje se i sumarna ocjena za cijeli pokazatelj] | | |

⁹ Stupanj učinka sustava UJF utvrđen na temelju pokazatelja odražava kombinaciju povijesnih, političkih, institucionalnih i ekonomskih čimbenika i nije nužno reprezentativan kada je riječ o **tekućim nastojanjima države da unaprijedi učinak UJF**. Poboljšanje ocjena po ovim pokazateljima može zahtijevati više godina, zbog značaja razlika između ocjena pokazatelja i dimenzija PEFA. Stoga se u izvještaju PEFA predlaže navođenje komentara o napretku ostvarenom u unapređenju učinka u pogledu sustava za UJF utvrđenom kroz ocjenu pokazatelja.

4. Zaključci o analizi sustava UJF

Cilj ove glave je predstavljanje jedinstvene analize na temelju informacija pruženih u prethodnim glavama, 2 i 3, kao i navođenje ukupnih nalaza o učinku sustava UJF. Ovom analizom se naročito nastoji utvrditi kako učinak sustava UJF može utjecati na sposobnost države da ostvari željene fiskalne i proračunske ciljeve, kao i da se prepoznaju osnovne slabosti sustava UJF u tom smislu.

Indikativna dužina ove glave je od šest do deset strana.

4.1. Jedinstvena ocjena učinka UJF

Ovde se objašnjava ocjena po pokazateljima u smislu njenog utjecaja na sedam stupova učinka UJF:

- I. Pouzdanost proračuna.** Kako bi državni proračun bio koristan za provedbu javnih politika, on mora biti realan i izvršavati se kako je zamišljeno.
- II. Transparentnost javnih financija.** Transparentnost informacija o javnim financijama neophodna je za osiguranje odvijanja aktivnosti države unutar okvira fiskalne politike države i podliježu odgovarajućim sustavima za pravilno upravljanje proračunom i izvještavanje o njemu. Transparentnost je značajna osobina koja omogućava vanjski nadzor nad realizacijom državnih politika i programa te njihovu provedbu.
- III. Upravljanje imovinom i obvezama.** Djelotvornim upravljanjem imovinom i obvezama osigurava se utvrđivanje i upravljanje rizicima, vrijednost za novac kod javnih ulaganja, odgovarajući povrat financijskih ulaganja na uložena sredstva, pravilno planiranje održavanja imovine i poštivanje jasnih pravila kod otuđenje imovine. Njime se također osigurava minimiziranje troškova servisiranja dugova i pravilno praćenje fiskalnih rizika kako bi se pravodobno mogle provesti mjere za njihovo umanjeње.
- IV. Fiskalna strategija i izrada proračuna na temelju javnih politika.** Fiskalna strategija i proračun koji se izrađuju na temelju javnih politika omogućavaju vladi mobilizaciju i korištenje resursa u skladu sa svojom fiskalnom politikom i strategijom.
- V. Predvidljivost i kontrola izvršenja proračuna.** Predvidljivo i kontrolirano izvršenje proračuna neophodno je za osiguranje naplate javnih prihoda i namjensku potrošnju resursa na način koji je vlada planirala, a sabor odobrio. Djelotvorno upravljanje provedbom politika i programa zahtijeva predvidljivost dostupnosti resursa kada god da su oni potrebni, a kontrolom se osigurava poštivanje politika, propisa i zakona tijekom procesa izvršenja proračuna.
- VI. Računovodstvo i izvještavanje.** Pravodobne, relevantne i pouzdane financijske informacije potrebne su radi pružanja podrške procesima upravljanja fiskalnom politikom i proračunom te donošenja odluka.
- VII. Vanjski (eksterni) nadzor i revizija.** Djelotvorna vanjska (eksterna) revizija i nadzor zakonodavne vlasti predstavljaju čimbenike koji omogućavaju pozivanje izvršne vlasti na odgovornost za njene rashodne politike i njihovu provedbu.

Kod sintetiziranja učinka sustava UJF, cilj analize je utvrđivanje utjecaja prednosti i slabosti UJF utvrđenih u glavi 3. Ovom analizom utvrđuje se međusobna ovisnost pokazatelja u okviru svakog stupa. Također se ispituju veze između pokazatelja iz različitih stupova kako bi se objasnila zavisnost učinka određenih funkcija od učinka drugih.

4.2. Djelotvornost okvira za internu kontrolu

Djelotvoran sustav za internu kontrolu igra presudnu ulogu u svakom stupu kada je riječ o rješavanju rizika i pružanju razumnog uvjerenja da poslovanje ispunjava četiri cilja kontrole: (i) poslovanje na uredan, etički, ekonomičan, efikasan i djelotvoran način; (ii) ispunjavanje obveza u pogledu odgovornosti; (iii) poštivanje važećih zakona i propisa; i (iv) čuvanje sredstava od gubitka, nenamjenske upotrebe i oštećenja.

Analiza sustava za internu kontrolu trebala bi ocijeniti mjeru u kojoj ovaj sustav pridonosi ostvarenju ta četiri cilja kontrole, na temelju dostupnih informacija. U ovoj glavi trebalo bi navesti jedinstven i koherentan pregled učinkovitosti rada sustava

za internu kontrolu. To se čini uz pozivanje na relevantne nalaze vezane za organizaciju i aktivnosti interne kontrole i strukturiranje informacija u skladu sa pet komponenti interne kontrole utvrđenih međunarodnim standardima:

1. Kontrolno okruženje
2. Procjena rizika
3. Kontrolne aktivnosti
4. Informacije i komunikacije
5. Praćenje.

Pristup okvira interne kontrole osmišljavanju i realizaciji sustava interne kontrole predstavlja koristan alat za izradu jedinstvene ocjene i usmjeravanja pažnje na područja koja nisu na odgovarajući način obrađena ili u kojima možda postoje značajnije nepravilnosti ili greške. Time se također pomaže utvrditi nadilazi li sustav kontrole tradicionalni pristup koji se usredotočuje na pojedinačne aktivnosti kontrole.

Ocjena bi se trebala oslanjati na relevantnu dokumentaciju prikupljenu za prethodne glave izvještaja i zaključke na kojima se zasnivaju ocjene za skup pokazatelja. Ona bi se trebala zasnivati na opisu strukture interne kontrole (kroz pravne, regulatorne i institucionalne mehanizme iz glave 2 izvještaja PEFA) kao i na pojedinačnim ocjenama konkretnih aktivnosti kontrole obuhvaćenih većim brojem pokazatelja učinka (između ostalog, PI-6, 8, 10, 11, 12, 13, 16, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 27 i 28 iz glave 3).

U ovoj glavi također bi se trebalo pozvati na nedavne evaluacije učinkovitosti internih kontrola koje je provela interna revizija, vanjska (eksterna) revizija ili druga vanjska tijela, ako takve evaluacije postoje. Izvještaji o funkcioniranju interne kontrole koje izrađuje država također mogu biti od koristi. Ocjene sustava za upravljanje na međunarodnom razini, s usporedbom više država, koje izrađuju međunarodne organizacije također mogu biti od koristi ako se u njima navode informacije o utvrđivanju i vrednovanju učinka okvira države za internu kontrolu.

Detaljni nalazi koji se odnose na glavne elemente pet komponenti interne kontrole zbrajaju se u tablici (vidjeti Prilog 2) u kojoj se navode i moguće „rupe“ u obuhvatu komponenti kontrolnog okruženja kroz sustav internih kontrola koji je ocjenjivan.

Mehanizmi za vanjski (eksterni) nadzor pridonose praćenju djelotvornosti sustava interne kontrole i stvaranju pritiska na izvršnu vlast da ga unaprijedi. Takvi mehanizmi između ostalog podrazumijevaju provedbu analize sustava, kontrolu izvještaja revizije od strane zakonodavne vlasti, sustave kojima se prati provedba mjera za otklanjanje nedostataka od strane izvršne vlasti i davanje građanima mogućnosti pristupanja relevantnim izvještajima i bazama podataka. Takve aktivnosti, stoga, služe kao mehanizmi podrške i čine dio analize učinkovitosti sustava kontrole. Stoga će se u ovoj analizi razmatrati interakcija između vanjskog (eksternog) nadzora i sustava interne kontrole.

Analiza predstavljena u ovom odjeljku ima za cilj i stvaranje dojma o tome kako interne kontrole pridonose rješavanju rizika vezanih za ostvarenje tri glavna fiskalna i proračunska ishoda. Za provedbu ove analize, ocjenjivači bi trebalo razmotriti kako elementi interne kontrole vezani za svaku dimenziju pokazatelja pridonose ostvarenju svakog od tri glavna fiskalna/proračunska ishoda.

Učinkovitost interne kontrole također omogućava ostvaranje uvida u pouzdanost podataka dobijenih putem državnih sustava i tako pridonosi objašnjavanju stupnja pouzdanosti zaključaka do kojih se može doći na temelju ocjena pokazatelja koji se zasnivaju na tim podacima.

4.3. Snage i slabosti sustava UJF

U ovom odjeljku analizira se stupanj u kojem se učinkom ocjenjenog sustava UJF podržava ostvarivanje tri glava fiskalna i proračunska ishoda, odnosno:

- fiskalne discipline u cjelini,
- strateške raspodjele resursa, i
- efikasnog korištenja resursa za pružanje usluga.

Izveštaj se ovde oslanja na prednosti i slabosti utvrđene u svakoj funkcijskom području UJF (odjeljak 4.1. izvještaja PEFA) i na stupanj učinkovitosti utvrđen za različite komponente interne kontrole (odjeljak 4.2. izvještaja PEFA). Ovdje se također navodi i povezanost između učinka ovih podsustava i sposobnosti ostvarenja tri glavna ishoda. U ovom odjeljku se objašnjava zašto bi slabosti utvrđene u pogledu učinka određenih podsustava u UJF mogle predstavljati opasnost za državu, tako što u analizu uvodi konkretne osobine države i ciljeve javnih politika relevantne za tri glavna ishoda.

Analiza je organizirana u skladu s tri glavna fiskalna i proračunska ishoda. Međutim, u postupku ocjene se ne utvrđuje mjera u kojoj su ostvareni željeni ciljevi, primjera radi imaju li prihodne i rashodne mjere propisane proračunom željeni efekt na poticanje gospodarskog razvoja, smanjenje siromaštva ili ostvarivanje drugih ciljeva politika. Umjesto toga, ovde se ocjenjuje mjera u kojoj sustav UJF predstavlja poticajni faktor za ostvarivanje planiranih fiskalnih i proračunskih ishoda.

U ovoj analizi se povezuju učinak sustava UJF mjeren kroz pokazatelje učinka, informacije o relevantnim ekonomskim karakteristikama države, ciljeve vladine fiskalne politike, strukturu javnog sektora i osobine podsustava UJF (odjeljci od 2.1. do 2.5. izvještaja PEFA), kao i druge čimbenike koji imaju utjecaj na učinak UJF.

U cjelini, ova analiza predstavlja narativni okvir koji se zaključuje navođenjem tri ili četiri osnovne slabosti sustava UJF čije rješavanje je od najvećeg značaja za nastojanja države da ostvari svoje fiskalne i proračunske ciljeve.

4.4. Promjene u pogledu učinka u razdoblju od prethodne ocjene

U ovoj glavi uvodi se dinamička perspektiva učinaka UJF i njen utjecaj na ostvarivanje tri fiskalna/proračunska ishoda. Ona je relevantna samo za sukcesivno provedene postupke ocjenjivanja. Posebne smjernice daju se za prethodne ocjene za koje je korištena različita verzija okvira PEFA.

Izveštaj se ovde oslanja na opis promjena u pogledu učinka iz analize svakog pokazatelja i ukupni pregled promjena iz glave 3 i sumarne tablice iz Priloga 1.

Procjena toga koliko je vjerovatno da će promjene ostvarene od prethodne ocjene povećati sposobnost ostvarenja sva tri fiskalna i proračunska ishoda te otklanjanje glavnih slabosti u ovom pogledu predstavlja zaključak ovog odjeljka.

5. Proces reforme UJF na razini države

Cilj ove glave je opisati ukupna nastojanja države unaprijediti učinak UJF i pružiti perspektivu okrenutu budućnosti kada je riječ o čimbenicima za koje je vjerovatno da će utjecati na buduće planiranje, provedbu i praćenje realizacije reformi.

Indikativna dužina ove glave je između tri i pet strana.

5.1. Pristup reformi UJF

Na ovom mjestu opisuje se širi pristup države reformi UJF, uključujući i postojanje, porijeklo i struktura programa reforme UJF ili drugog alternativnog pristupa, poput postojanja više paralelnih, nezavisnih inicijativa za reforme i povećanje kapaciteta koje se provode u okviru konkretnih institucija.

Ovdje se opisuje kako se program reforme UJF vezuje za ukupno utvrđivanje politika i planiranje reformi na razini države, primjera radi kroz ukupan nacionalni razvojni plan, mehanizam za strateško planiranje, srednjoročni okvir rashoda itd. Naglašavaju se i odnosi s drugim administrativnim reformama na razini javnog sektora, uključujući i tehničke veze te međusobnu ovisnost, kao i koordinaciju planiranja i rukovođenja.

Navode se i nedavno provedene analize ili nezavisne evaluacije programa UJF i njihovi glavni nalazi.

5.2. Nedavno provedene i tekuće reforme

Ukratko se zbrajaju najvažnije nedavno provedene i tekuće reforme kako bi se pružio prikaz napretka koji je država ostvarila u pogledu jačanja reformi sustava UJF.

U ovom odjeljku se naglašava stupanj u kojoj se tekućim reformama ciljaju područja UJF u kojima postoje najznačajnije slabosti utvrđene u glavi 4 izvještaja.

5.3. Institucionalna pitanja

Ovaj dio izvještaja pruža buduću perspektivu o mjeri u kojoj je vjerovatno da će institucionalni čimbenici podržati proces planiranja i provedbe reformi.

U ovom dijelu izvještaja opisuje se vjerojatan budući značaj institucionalnih faktora za pružanje podrške djelotvornom reformskom programu u brojnim državama. U svakom pojedinačnom slučaju, u ovom dijelu izvještaja PEFA u obzir se uzimaju iskustva nedavno provedenih i tekućih reformi te se utvrđuju, tamo gde je to prikladno, drugi čimbenici specifični za konkretnu državu, pored onih koji su navedeni u daljnjem tekstu.

- **Vodstvo i „vlasništvo“ države** će vjerovatno pridonijeti većoj učinkovitosti procesa reformi UJF kroz utvrđivanje ciljeva, pravca i dinamike reformi, time će se razjasniti organizacijske odgovornosti za proces reformi i pravodobno otkloniti otpor promjenama. Mogu se uzeti u obzir konkretni pokretači ili poticajni faktori za reformu javne uprave, primjera radi zasnovani na informacijama iz odjeljka 2.1. Drugi čimbenici mogu biti stupanj političke angažiranosti u okviru reformskog procesa, je li država predstavila uvjerljive razloge za reforme UJF, kako se vizija države navodi u javnim dokumentima poput nacionalnih razvojnih programa, postojanje konkretne strategije ili akcijskih planova UJF, kao i osiguranje resursa za reforme UJF od strane države. Mogu se uključiti i informacije o tome teče li reformski proces u skladu s planovima vlade.
- **Koordinacija na razini cijele države** vjerovatno će pridonijeti boljoj prioritizaciji i boljem redosljedu reformi jer će se postojeći kapaciteti različitih subjekata i razina vlasti uzeti u obzir kod planiranja i provedbe reformi. Kada se utvrđuje u kojoj mjeri su prisutni mehanizmi koordinacije, može se u postupku donošenja odluka uzeti u obzir doprinos relevantnih subjekata, naročito resornih ministarstava. Također se može uzeti u obzir postojanje mehanizama kojima se osigurava pravodobno donošenje odluka, naročito za višesektorske reforme, postojanje jasnih opisa uloga i odgovornosti za

provedbu reformi, kao i postojanje točke za kontakt na razini države za koordinaciju uloga i odgovornosti u procesu reformi UJF. Uključenost zakonodavne vlasti i eksterne revizije u proces reforme UJF može se uzeti u obzir u mjeri u kojoj je to relevantno.

- **Održiv proces reformi** vjerovatno će utjecati na efekte reformi UJF. Trebalo bi razmotriti u kojoj mjeri postojeće strukture pružaju podršku ovom procesu. U tom smislu, izvještajem bi se mogao ispitati doprinos državnih eksperata ili tehničke podrške, jesu li reforme povezane sa sveobuhvatnim programima izgradnje kapaciteta, kao i koliko je moguće zadržati obučene zaposlene. Također se mogu unijeti i informacije o tome kako se financiraju tekući rashodi koji rezultiraju iz provedbe reformi.
- **Transparentnost programa UJF** značajna je za utvrđivanje očekivanja, traženje povratnih informacija i poticanje saradnje s različitim akterima. U izvještaju se opisuje transparentnost u pogledu toga jesu li dokumenti o programima reformi javno dostupni i odražava li se u potpunosti financiranje programa u ex ante i ex post proračunskim dokumentima vlade.

Ocjena ovih institucionalnih čimbenika trebala bi se u što većoj mjeri zasnivati na činjenicama, a ne na planovima ili obvezama države. U izvještaju se navode zapažanja o situaciji, ali se ne predstavljaju izričite preporuke za reformski program vlade.

Ne donosi se sud o tome otklanjaju li se programom reformi prave slabosti sustava UJF, niti o tome jesu li predložene reformske mjere odgovarajuće.

Prilozi

Prilog 1. Sažetak pokazatelja učinka

U ovom prilogu se navodi tablica sa sažetkom pokazatelja učinka. U toj tablici se navode ocjene uz kratko obrazloženje ocjenjivanja svakog pokazatelja i dimenzije u sadašnjem i prethodnom postupku ocjene.

| Pokazatelj/dimenzija | Sadašnja ocjena | | Prethodna ocjena (godina) | |
|----------------------|-----------------|--------------------------|---------------------------|---|
| | Ocjena | Opis ispunjenih zahtjeva | Ocjena | Obrazloženje promjene (uz navođenje mogućih pitanja u vezi usporedivosti) |
| PI-xx (predmet) | | | | |
| Dimenzija x.1 | | | | |
| Dimenzija x.2 | | | | |
| Dimenzija x.3 | | | | |
| Dimenzija x.4 | | | | |

Prilog 2. Sažetak napomena o okviru za internu kontrolu

Informacije za ovaj prilog trebale bi biti izvedene samo iz ocjene PEFA. Ne bi trebalo prikupljati nikakve nove informacije. Kada ne postoje informacije potrebne za izradu sažetka nalaza, u tablici bi trebalo napomenuti da „na temelju procjene PEFA nisu dostupne informacije“.

| Komponente i elementi interne kontrole | Sažetak napomena |
|---|------------------|
| 1. Kontrolno okruženje | |
| 1.1. Osobni i stručni integritet i etičke vrijednosti rukovodstva i zaposlenih, uključujući i podršku provedbi interne kontrole na razini cijele organizacije | |
| 1.2. Posvećenost stručnosti | |
| 1.3. Stav rukovodstva (na primjer, filozofija i stil rukovođenja) | |
| 1.4. Organizacijska struktura | |
| 1.5. Politike i prakse upravljanja ljudskim resursima | |
| 2. Procjena rizika | |
| 2.1. Utvrđivanje rizika | |
| 2.2. Procjena rizika (značaj i vjerojatnost) | |
| 2.3. Vrednovanje rizika | |
| 2.4. Procjena spremnosti za preuzimanje rizika | |
| 2.5. Odgovori na rizik (prijenos, tolerancija, tretman i završetak) | |
| 3. Kontrolne aktivnosti | |
| 3.1. Postupci za odobravanje i preuzimanje obveza | |
| 3.2. Razdvojenost zaduženja (autorizacija, obrada, evidentiranje, pregled) | |
| 3.3. Kontrola pristupa sredstvima i evidenciji | |
| 3.4. Verifikacija | |
| 3.5. Usklađivanje | |
| 3.6. Izvještavanje o učinku | |
| 3.7. Analize poslovanja, procesa i aktivnosti | |
| 3.8. Nadzor (dodjeljivanje, pregled i odobravanje, vođenje i obuka) | |
| 4. Informiranje i komunikacija | |
| 5. Praćenje | |
| 5.1. Tekuće praćenje | |
| 5.2. Ocjenjivanje | |
| 5.3. Odgovor rukovodstva | |

Prilog 3. Izvori informacija

U ovom prilogu se navode svi dokumenti korišteni za ocjenjivanje, poput zakona, državnih dokumenata o javnim politikama, proračunskih dokumenata, izvještaja i statističkih podataka, kao i nedavno provedenih istraživanja i analiza na nacionalnoj, regionalnoj i međunarodnoj razini. Ovaj prilog sadrži tri komponente:

- Prilog 3A koristi se za navođenje relevantnih istraživanja i analiza.
- U prilogu 3B navode se osobe intervjuirane za potrebe izvještaja o učinku sustava UJF i koja su pružila informacije, uz navođenje institucija koje predstavljaju i njihovih pozicija.
- Prilog 3C sadrži tablicu u kojoj se obrazlažu izvori informacija korišteni za izvođenje dokaza za ocjenjivanje svakog pokazatelja.



Tajništvo PEFA

1818 H Street NW
Washington DC 20433, SAD
services@pefa.org
pefa.org

PEFA je program partnerstva:

Europske komisije, Međunarodnoga monetarnog fonda, Svjetske banke i vlada Francuske, Luksemburga, Norveške, Slovačke, Švicarske i Velike Britanije.

