

SMJERNICE 1 – IZVJEŠTAVANJE O DUGOROČNOJ FINACIJSKOJ ODRŽIVOSTI SUBJEKTA

Historijat smjernica

Smjernice br. 1 *Izveštavanje o dugoročnoj financijskoj održivosti subjekta* izdate su u julu/srpnju 2013. godine.

Od tada, Smjernice br. 1 su izmijenjene kroz sljedeće MRSJS-ove:

dokument *Primjenjivost MRSJS-ova* (izdat u aprilu/travnju 2016. godine).

Tabelarni pregled izmijenjenih tačaka Smjernica br. 1

Izmijenjena tačka	Vrsta izmjene	Dokument iz kojeg je proistekla izmjena
5.	Brisano	Primjenjivost MRSJS-ova iz aprila/travnja 2016. godine
6.	Izmijenjeno i dopunjeno	Primjenjivost MRSJS-ova iz aprila/travnja 2016. godine
OZ7A.	Novi tekst	Unapređenja MRSJS-ova iz 2021. godine
OZ36.	Novi tekst	Unapređenja MRSJS-ova iz 2021. godine

juli/srpanj, 2013. godine

IZVJEŠTAVANJE O DUGOROČNOJ FINACIJSKOJ ODRŽIVOSTI SUBJEKTA

SADRŽAJ

	tačke
Cilj	1.
Status i djelokrug	2-8.
Definicije pojmova.....	9.
Odlučivanje da li iskazati informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti.....	10-13.
Izvještajni okvir	14-15.
Iskazivanje informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti	16-20.
Prezentiranje predviđanja o budućim prilivima i odlivima.....	21-26.
Obuhvaćeni period	25-26.
Razmatranje dimenzija dugoročne fiskalne održivosti	27-40.
Dimenzija pružanja usluga	31-34.
Dimenzija prikupljanja prihoda.....	35-37.
Dimenzija zaduživanja	38-40.
Principi i metodologija	41-53.
Ažuriranje predviđanja i učestalost izvještavanja	41.
Uticaj pravnih zahtjeva i okvira službenih politika	42.
Demografske, ekonomske i pretpostavke zasnovane na važećim službenim politikama.....	43-51.
Pretpostavke zasnovane na važećim službenim politikama	43-49.
Demografske i ekonomske pretpostavke	50.
Razumnost pretpostavki	51.
Diskontne i stope inflacije	52.
Analiza osjetljivosti.....	53.
Objavljivanja	54-58.
Dodatak A: Pojmovi iz ovih Smjernica definirani u MRSJS-ovima	
Dodatak B: Odnos između različitih dimenzija dugoročne fiskalne održivosti	
Dodatak C: Popis i značenja mogućih pokazatelja	
Osnove za donošenje zaključaka	

Cilj

1. Ovim Smjernicama za preporučenu praksu (skr. Smjernice) daju se uputstva za izvještavanje o dugoročnoj financijskoj održivosti subjekata javnog sektora (to jeste „iskazivanje informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti“¹). Smjernice daju informacije o uticaju važećih politika i odluka donesenih s datumom izvještavanja na buduće prilive i odlive, te dopunjavaju informacije iz financijskih izvještaja opće namjene (u daljem tekstu: financijski izvještaji). Cilj takvog izvještavanja je dati naznake dugoročne financijske održivosti subjekta tokom određenog perioda u skladu s navedenim pretpostavkama.

Status i djelokrug

2. Iskazivanje informacija u skladu s ovim Smjernicama predstavlja dobru praksu. Subjekti koji iskazuju informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti se potiču da prate ove Smjernice. Postupanje prema ovim Smjernicama nije obavezno da bi subjekat smio ustvrditi da su njegovi financijski izvještaji usklađeni s međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor (skr. MRSJS-ovi).
3. U djelokrug ovih Smjernica spadaju predviđeni tokovi subjekta. Smjernice nisu ograničene samo na tokove koji se tiču programa socijalni davanja, ali se u njima prepoznaje činjenica da tokovi povezani sa programima socijalnih davanja, uključujući programe zasnovane na pravima koji iziskuju doprinose učesnika, za mnoge subjekte mogu predstavljati jednu od najznačajnijih komponenti iskazivanja informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti.
4. Ovim Smjernicama se ne oslovljavaju direktno pitanja koja se tiču izvještavanja o ekološkoj održivosti, ali subjekti bi trebali procijeniti sve financijske učinke ekoloških faktora i uzeti ih u obzir pri izradi svojih predviđanja.
5. [Brisano.]
6. Iako se ove Smjernice ne primjenjuju direktno na komercijalne subjekte javnog sektora, njihovim djelokrugom su obuhvaćeni i budući prilivi i odlivi povezani s komercijalnim subjektima javnog sektora koji su pod kontrolom izvještajnog subjekta tokom perioda obuhvaćenog njegovim predviđanjima.
7. Za informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti se ne bi trebalo tvrditi da su u skladu s ovim Smjernicama ako ne ispunjavaju sve zahtjeve iz Smjernica.
8. Ovim Smjernicama se uređuje najmanji potrebni obim informacija, ali one ne zabranjuju prezentiranje i dodatnih informacija ako će takve informacije biti korisne za ostvarivanje ciljeva financijskog izvještavanja i zadovoljavaju kvalitativne karakteristike financijskog izvještavanja.

Definicije pojmova

9. Pojmovi dati u nastavku teksta se u ovim Smjernicama koriste u ovdje naznačenim značenjima.

Dugoročna fiskalna održivost je sposobnost subjekta da ispoštuje preuzete financijske i obaveze pružanja usluga kako sada tako i ubuduće.

Odlivi se odnose na novac i ekvivalente novca za koje se predviđa da će biti isplaćeni, odnosno nastati po subjekat u periodu obuhvaćenom predviđanjima.

Predviđanje/projekcija je financijska informacija usmjerena na budućnost izrađena na osnovu pretpostavki subjekta zasnovanih na važećim službenim politikama i njegovih pretpostavki o budućim ekonomskim i drugim uslovima.

Pretpostavke zasnovane na važećim službenim politikama su pretpostavke zasnovane na zakonima ili drugim propisima koji su na snazi na datum izvještavanja, uz odgovarajuća odstupanja da se uvažavaju određene okolnosti.

Prilivi se odnose na novac i ekvivalente novca za koje se predviđa da će se priliti, odnosno nastati po subjekat u periodu obuhvaćenom predviđanjima.

Pojmovi koji se u ovim Smjernicama koriste u značenjima datim u MRSJS-ovima su pobrojani u Dodatku A.

Odlučivanje da li iskazati informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti

10. Pri utvrđivanju da li iskazati informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti, subjekat mora procijeniti da li bi mogli postojati korisnici za prospektivne financijske informacije.

¹ IPSASB uvažava činjenicu da se u pojedinim jurisdikcijama pojam „fiskalno“ tumači isključivo u kontekstu oporezivanja, ali on se u ovim Smjernicama koristi u širem značenju koje uključuje i prilive i odlive.

11. Informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti su šire od informacija koje se mogu izvesti iz financijskih izvještaja. U njih spadaju predviđanja priliva i odliva povezana s pružanjem dobara i usluga, te s programima socijalnih davanja izrađena uz korištenje pretpostavki zasnovanih na važećim službenim politikama za naznačeni budući period. One, dakle, uzimaju u obzir odluke koje je subjekat donio na datum izvještavanja ili prije njega iz kojih će proisteći budući odlivi koji ne zadovoljavaju definiciju obaveza niti/ili kriterije da se priznaju kao obaveze na datum izvještavanja. Slično tome, one uzimaju u obzir i buduće prilive koje ne zadovoljavaju definiciju imovine niti/ili kriterije da se priznaju kao imovina na datum izvještavanja.
12. Pri procjenjivanju dugoročne fiskalne održivosti se koristi širok spektar podataka. U te podatke spadaju financijske i nefinancijske informacije o budućim ekonomskim i demografskim uslovima, pretpostavke o globalnim i kretanjima u datoj zemlji poput produktivnosti, relativne konkurentnosti ekonomije zemlje, savezne države ili nekog lokalnog nivoa i očekivanih promjena demografskih varijabli poput starosti, smrtnosti, poboljevanja, nataliteta, spolne strukture, nivoa prihoda, stepena stručne spreme i stope aktivnosti radne snage.
13. Relevantnost iskazivanja informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti treba razmatrati u kontekstu financiranja datog subjekta i njegove sposobnosti da odredi obim pružanja usluga. Vjerovatno će postojati korisnici za informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti subjekata koji zadovoljavaju jednu ili više sljedećih karakteristika:
 - (a) raspolazu značajnim ovlaštenjima za naplatu poreza i/ili prikupljanje drugih vrsta prihoda;
 - (b) imaju ovlaštenja za značajno zaduživanje; ili
 - (c) imaju ovlaštenja i sposobnost da utvrde prirodu, obim i metodologiju pružanja usluga, uključujući uvođenje novih usluga.

Izvještajni okvir

14. Korištenjem istog izvještajnog okvira kakav se koristi i kod financijskih izvještaja povećava se razumljivost predviđanja i njihova upotrebna vrijednost za korisnike financijskih izvještaja opće namjene (skr. FION-i).
15. Subjekt informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti može iskazivati i prema drugačijim izvještajnim okvirima, poput izvještavanja o sektoru opće države (skr. SOD). U moguće razloge za odabir drugačijeg izvještajnog okvira spadaju povećanje dosljednosti i uporedivosti s drugim jurisdikcijama ili postojanje drugih pokazatelja koji se koriste za procjenjivanje dugoročne fiskalne održivosti zasnovano na drugačijem izvještajnom okviru. Subjekti koji daju informacije o SOD-u se potiču da ujedno prezentiraju i informacije koje zahtijeva MRSJS 22 *Objavljivanje financijskih informacija o sektoru opće države*.

Iskazivanje informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti

16. Informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti izrađene prema ovim Smjernicama trebale bi omogućiti korisnicima da procijene različite aspekte dugoročne fiskalne održivosti subjekta, uključujući vrste i stepen financijskih rizika s kojima se suočava.
17. Forma i sadržaj informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti subjekta se mogu razlikovati zavisno od vrste subjekta i regulatornog okruženja u kojem posluje. Korištenjem samo jednog pristupa prezentaciji vjerovatno se neće ispuniti ciljevi financijskog izvještavanja. Da bi se ostvarili ti ciljevi² i zadovoljile kvalitativne karakteristike financijskog izvještavanja, pri tome uvažavajući pripadajuća ograničenja,³ informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti će se obično sastojati od sljedećih komponenti:
 - (a) predviđanja budućih priliva i odliva, koja se mogu prikazati u vidu tabela ili grafikona, te narativnog dijela u kojem se pojašnjavaju predviđanja (vidjeti tačke od 21. do 26. i tačku 56);
 - (b) narativnog osvrta na dimenzije dugoročne fiskalne održivosti, uključujući sve pokazatelje korištene da se oslikaju te dimenzije (vidjeti tačke od 27. do 40. i tačku 57); i
 - (c) narativnog osvrta na principe, pretpostavke i metodologiju na kojima se zasnivaju odnosna predviđanja (vidjeti tačke od 41. do 53. i tačku 58).
18. Predviđanja koja se iskazuju u sklopu informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti u pravilu odražavaju neizvjesne uslove.

² Cilj financijskog izvještavanja subjekata javnog sektora je pružiti informacije o subjektu koje korisnicima financijskih izvještaja opće namjene mogu služiti u svrhe utvrđivanja odgovornosti i donošenja odluka. Više pojedinosti o ovome su dostupne u drugom poglavlju *Konceptualnog okvira za financijsko izvještavanje opće namjene subjekata javnog sektora* (u daljem tekstu: *Konceptualni okvir*).

³ Kvalitativne karakteristike financijskog izvještavanja su relevantnost, davanje vjernog prikaza, razumljivost, uporedivost i provjerljivost. Ograničenja u pogledu informacija su značajnost, omjer koristi i troškova, te ostvarivanje ravnoteže između kvalitativnih karakteristika. Više pojedinosti o ovome se mogu pronaći u trećem poglavlju *Konceptualnog okvira*.

Ona se izvode pomoću modela koji se oslanjaju na pretpostavke u odnosu na koje postoji neki stepen neizvjesnosti. Da bi informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti davale vjeran prikaz predviđenih budućih tokova subjekta, pretpostavke koje se koriste bi trebale biti zasnovane na najboljim dostupnim informacijama.

19. Informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti se mogu objaviti u zasebnom izvještaju ili u sklopu drugog izvještaja. Isto tako se mogu objaviti u isto vrijeme kada i FION-i subjekta ili u drugom terminu.
20. Kontrolirani subjekti trebaju osigurati da su informacije koje iskažu u skladu s informacijama koje je iskazao subjekat koji ih kontrolira.

Prezentiranje predviđanja o budućim prilivima i odlivima

21. Subjekt bi trebao prezentirati predviđanja o svojim budućim prilivima i odlivima, uključujući kapitalna izdvajanja. Ta predviđanja treba izraditi korištenjem pretpostavki zasnovanih na važećim službenim politikama i pretpostavki o budućim ekonomskim i drugim uslovima.
22. Subjekt bi trebao procijeniti u kojoj mjeri se može oslanjati na pretpostavke, predviđanja i pokazatelje koje su izradili drugi subjekti, poput Ministarstva financija, ili iz drugih izvora informacija, umjesto da sam izrađuje informacije, s obzirom da na taj način može smanjiti troškove izvještavanja. Pri takvoj procjeni se mora razmotriti da li takve informacije zadovoljavaju kvalitativne karakteristike. Kada ima budžet ili prognozu koja zadovoljava definiciju predviđanja, subjekat može koristiti te informacije za relevantni period ili periode.
23. Predviđanja se mogu dati u vidu tabela ili grafikona u kojima se navode pojedinosti o programima i aktivnostima iz kojih nastaju odlivi i određuju izvori priliva. Kod odlučivanja o formatu tabela, subjekti moraju voditi računa o ostvarivanju ravnoteže između razumljivosti i relevantnosti. Prezentiranjem velikog broja perioda između datuma izvještavanja i krajnjeg datuma obuhvaćenog predviđanjima će se osigurati potpuniji set informacija, ali povećati rizik davanja previše informacija i smanjenja njihove razumljivosti.
24. Subjekt treba osigurati da njegov odabir i prezentiranje predviđanja nisu prilagođeni kako bi se prezentiralo lažno povoljno ili lažno nepovoljno stanje. Formati i terminologija koji se koriste moraju biti dosljedni od jednog do drugog izvještajnog perioda.

Obuhvaćeni period

25. Pri odabiru odgovarajućeg perioda koji će obuhvatiti predviđanjima, subjekat mora ostvariti ravnotežu između kvalitativnih karakteristika provjerljivosti, davanja vjernog prikaza i relevantnosti. Što je dalje krajnji obuhvaćeni datum od datuma izvještavanja, to se obuhvata više budućih događaja. S daljim krajnjim obuhvaćenim datumom, međutim, pretpostavke na kojima se zasnivaju predviđanja postaju sve manje sveobuhvatne a možda čak i manje provjerljive. S druge strane, korištenje pretjerano kratkog perioda može povećati rizik da se zanemare posljedice događaja koji nisu obuhvaćeni tim periodom i time smanji relevantnost predviđanja.
26. Dužina obuhvaćenog perioda će odražavati karakteristike subjekta. Na nju će vjerovatno uticati karakteristike subjekta poput aspekata kao što su dugotrajnost ključnih programa, stepen financijske zavisnosti od drugih subjekata, procijenjeni vijekovi trajanja najznačajnijih stavki nekretnina, postrojenja i opreme, poput infrastrukturne mreže, i periodi koje su usvojili drugi uporedivi subjekti koji pružaju prospektivne informacije.

Razmatranje dimenzija dugoročne fiskalne održivosti

27. Subjekt koji iskazuje informacije o svojoj dugoročnoj fiskalnoj održivosti bi u njih trebao uvrstiti narativni osvrt na svaku od dimenzija dugoročne fiskalne održivosti. U ovim Smjernicama se obrađuju tri međusobno povezane dimenzije dugoročne fiskalne održivosti, tačnije:
 - ⌚ usluge;
 - ⌚ prihod; i
 - ⌚ zaduživanje.
28. Pobrojane dimenzije su međusobno povezane jer promjene kod jedne od njih utiču i na ostale dimenzije. Uzmimo za primjer da se buduće pružanje usluga primateljima i ostvarivanje prava korisnika (dimenzija usluga) financira iz prihoda i/ili pozajmica. Jednu od dimenzija je moguće analizirati a da se pri tome druge dvije dimenzije zadrže kao konstantne. Na primjer, zadržavanjem postojećeg obima usluga i prihoda konstantnima, subjekat može pokazati učinak takvih pretpostavki na nivo zaduživanja. Odnosi između dimenzija dugoročne fiskalne održivosti su ilustrirani u Dodatku B.
29. Svaka dimenzija ima dva aspekta, tačnije sposobnost i osjetljivost. Sposobnost se odnosi na mogućnost subjekta da promijeni ili utiče na datu dimenziju, dok se osjetljivost odnosi na to u kojoj mjeri subjekat zavisi od faktora na koje ne može uticati, odnosno koje ne može kontrolirati.

30. Subjekat može koristiti pokazatelje da prikaže dimenzije dugoročne fiskalne održivosti. On te pokazatelje treba odabrati prema tome koliko su relevantni za njega. Primjeri pokazatelja su dati kao Popis i definicije pokazatelja u Dodatku C.

Dimenzija pružanja usluga

31. Dimenzija pružanja usluga se tiče obima i kvalitete usluga koje će biti pružene primateljima i ostvarivanja prava korisnika u periodu na koji se odnose predviđanja, prema pretpostavkama zasnovanim na važećim službenim politikama o prihodima od poreza i iz drugih izvora, uz poštivanje ograničenja u pogledu zaduživanja. Kod ove dimenzije, pažnja je primarno umjerena na sposobnost subjekta da zadrži isti ili da promijeni obim i kvalitetu usluga koje pruža, odnosno programa ostvarivanja prava koje provodi. Pažnja se pridaje i tome da li je subjekat osjetljiv na faktore poput spremnosti primatelja i korisnika da prihvate manji obim i kvalitetu usluga i prava, odnosno osjetljiv jer nije u stanju odrediti ili promijeniti obim usluga kao što je slučaj, primjera radi, kada drugi nivo vlasti određuje obim usluga koje se moraju pružiti.
32. Odražavajući učinak pretpostavki zasnovanih na važećim službenim politikama o prihodima od poreza i iz drugih izvora, odnosno o zaduživanju, informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti mogu prikazati iznose koji su dostupni za osiguravanje dobara i usluga. Korisnici te informacije mogu uporediti s obavezama pružanja usluga koje je subjekat preuzeo na sebe i, na taj način, ocijeniti održivost pružanja predmetnih usluga.
33. Faktor koji treba razmotriti pri takvom poređenju je to u kojoj mjeri je vjerovatno da će izdvajanja za određene programe bilježiti nagliji rast nego drugi ukupni izdaci subjekta. To se može desiti kada je predviđen porast broja korisnika određenog programa ili kada je predviđeno da će troškovi u vezi s određenim programima, kao što je pružanje usluga zdravstvene zaštite, rasti brže od opće stope inflacije. Na primjer, može se predvidjeti da će se trošak zdravstvene zaštite kao dio ukupnih izdataka vlade povećavati tokom perioda obuhvaćenog predviđanjima usljed demografskih i tehnoloških promjena.
34. U odnosu na aktivnosti koje iziskuju značajan kapital, dimenzija usluga podrazumijeva i procjenu korisnih vijekova i ciklusa zamjene stavki nekretnina, postrojenja i opreme.

Dimenzija prikupljanja prihoda

35. Dimenzija prikupljanja prihoda se tiče nivoa oporezivanja i prikupljanja prihoda iz drugih izvora u periodu obuhvaćenom predviđanjima, prema pretpostavkama zasnovanim na važećim službenim politikama o pružanju usluga primateljima i ostvarivanju prava korisnika, uz poštivanje ograničenja u pogledu zaduživanja. Kod ove dimenzije, pažnja je primarno umjerena na sposobnost subjekta da promijeni postojeći nivo naplate poreza ili drugih prihoda, odnosno da uvede nove izvore prihoda. Pažnja se pridaje i faktorima poput toga da li je subjekat osjetljiv na nespremnosti poreznih obveznika da prihvate veći nivo oporezivanja ili toga u kojoj mjeri zavisi od izvora prihoda na koje ne može uticati, odnosno nad kojima nema kontrole.
36. Primjer pokazatelja za dimenziju prikupljanja prihoda je udio ukupnih prihoda koji se primaju od subjekata drugih nivoa vlasti ili od međunarodnih organizacija. Na primjer, subjekat lokalnih vlasti može biti u stanju da održi ili poveća poreze na imovinu, ali djelomično zavisiti od kombinacije općih i namjenskih bespovratnih sredstava od centralnih i/ili vlasti savezne države. Kako se vrši predviđanje politika o pružanju usluga i upravljanju dugovanjima, tako postaje moguće prezentirati nivo prihoda potreban da se financiraju takve politike. Te informacije će korisnicima pomoći da procijene sposobnost subjekta da održi ili poveća nivo prihoda a, time, i da ocijene održivost njegovih izvora prihoda.
37. Uopćeno uzevši, subjekat koji ima ograničenu sposobnost da promijeni nivo prihoda od oporezivanja i iz drugih izvora vjerovatno će biti izuzetno zavisn od finansijskih odluka subjekata drugih nivoa vlasti. Kada su prijenosi između različitih nivoa vlasti uređeni ustavom ili drugim pravnim propisima, to subjekat može učiniti manje podložnim naglim nepovoljnim finansijskim odlukama drugih subjekata i, u skladu s tim, povećati vjerovatnoću da će on nastaviti primati stabilne prihode. Takve informacije korisnicima pomažu procijeniti osjetljivost subjekta na odluke izvan njegove kontrole.

Dimenzija zaduživanja

38. Dimenzija zaduživanja se tiče nivoa zaduživanja u periodu obuhvaćenom predviđanjima, prema pretpostavkama zasnovanim na važećim službenim politikama o pružanju usluga primateljima i ostvarivanju prava korisnika, te o prihodima od oporezivanja i iz drugih izvora. Kod ove dimenzije, pažnja je primarno umjerena na sposobnost subjekta da ispoštuje svoje finansijske obaveze kako dospijevaju, odnosno da po potrebi refinancira ili poveća svoj dug. Pažnja se pridaje i tome da li je subjekat osjetljiv na povjerenje tržišta i vjerovnika te na rizik kamatne stope.
39. Nivo neto zaduživanja je bitan za procjenu dimenzije zaduživanja jer, na svaki datum izvještavanja, predstavlja iznos troškova ranijeg osiguravanja dobara i usluga koji se mora financirati u budućnosti. Prema tome, ovaj pokazatelj će vjerovatno biti relevantan za mnoge subjekte. Kroz utvrđivanje pretpostavki zasnovanih na važećim službenim politikama za osiguravanje dobara i usluga i za prikupljanje prihoda od oporezivanja i iz drugih izvora, moguće je prezentirati predviđene nivoe neto zaduženja. Te informacije korisnicima pomažu da procijene sposobnost subjekta da ispoštuje svoje finansijske obaveze kako dospijevaju, odnosno da zadrži, refinancira ili poveća svoj nivo zaduženja a, time, i da ocijene održivost njegovog duga.

40. Na nivou države, jedan od faktora koje treba razmotriti pri prezentiranju takvih projekcija jeste da li napraviti razliku između: (a) primarnog salda, koji predstavlja ukupne projektovane državne rashode, isključujući kamate koje se plaćaju na dug, umanjene za porezne prihode, i (b) ukupnog salda, koji predstavlja primarni saldo uključujući odlive povezane s kamatama koje se plaćaju na dug. Na nivoima nižim od državnog ili kod međunarodnih organizacija, težište može biti na neto dugovanju kao postotku ukupnih prihoda. Povećanja ovog pokazatelja pokazuju da će biti potreban veći postotak prihoda za servisiranje duga, što znači da će se sredstva predviđena za pružanje usluga morati preusmjeriti u te svrhe i da bi predviđeni nivo zaduženosti subjekta mogao biti neodrživ.

Principi i metodologija

Ažuriranje predviđanja i učestalost izvještavanja

41. Redovno ažuriranje je poželjno, ali ove Smjernice uvažavaju činjenicu da možda nije realno očekivati godišnje ažuriranje od svih subjekata. Ipak, u pravilu, sveobuhvatnost pretpostavki na kojima se zasnivaju predviđanja je obrnuto proporcionalna vremenu koje je proteklo od njihove izrade. U periodima globalnih finansijskih promjena, povećava se rizik da će predviđanja izrađena znatno prije datuma izvještavanja prestati biti relevantna, čime će se umanjiti sposobnost takvih informacija da ispune ciljeve koji se odnose na pokazivanje odgovornosti i donošenje odluka. U takvim situacijama, subjekat bi trebao razmotriti mogućnost da svoja predviđanja češće ažurira. Subjekt bi trebao razmotriti ažuriranje svojih predviđanja i nakon svakog značajnog ili većeg neočekivanog događaja poput elementarnih nepogoda i drugih vanrednih uslova.

Uticaj pravnih zahtjeva i okvira službenih politika

42. U određenim jurisdikcijama, iskazivanje informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti se vodi pravnim ili regulatornim okvirom na centralnom ili nivou saveznih država, odnosno međunarodnim sporazumima. Moguće je postojanje i pravnih zahtjeva za vlasti na lokalnom nivou. U to mogu spadati i zahtjevi za uravnoteženim budžetom. Ti zahtjevi će vjerovatno propisivati ili na drugi način uticati na principe, pretpostavke i metodologiju koje subjekat treba koristiti pri izračunavanju i objavljivanju svojih predviđanja.

Demografske, ekonomske i pretpostavke zasnovane na važećim službenim politikama

43. Kada se vrši zasebno modeliranje tokova za konkretne programe i aktivnosti, pretpostavke o službenim politikama bi se trebale razvijati kao da će važeći zakoni ili drugi propisi nastaviti važiti i ubuduće, uz odstupanja po potrebi. Te pretpostavke (koje se nazivaju „pretpostavke zasnovane na važećim službenim politikama“) treba koristiti dosljedno tokom cijelog perioda obuhvaćenog predviđanjima. Polazna točka za pretpostavke zasnovane na važećim službenim politikama bi trebali biti zakoni ili drugi pravni propisi koji su na snazi u datom trenutku. U nekim situacijama, međutim, može biti primjereno odstupiti od važećih zakona ili drugih pravnih propisa. To uključuje, primjera radi, situacije:
- (a) kada su izmjene i dopune važećih zakona ili drugih pravnih propisa usvojene prije datuma izvještavanja i određen je konkretan datum početka njihove primjene koji pada u periodu obuhvaćenom predviđanjima;
 - (b) kada odredbe različitih važećih zakona ili drugih pravnih propisa nisu uzajamno usklađene; ili
 - (c) kada je utvrđen datum prestanka važenja datog zakona ili drugog pravnog propisa, kao što je slučaj, primjera radi, sa tzv. „sunset“ klauzulom o vremenskom ograničenju važenja.
44. Na pretpostavke zasnovane na važećim službenim politikama mogu uticati izmjene zakona koje su usvojene prije datuma izvještavanja za koje je određen konkretan datum početka primjene koji pada u periodu obuhvaćenom predviđanjima. Kada je to slučaj, ne bi bilo primjereno pretpostavljati da će važeći zakon ili drugi propis biti na snazi tokom cijelog perioda obuhvaćenog predviđanjima.
45. Primjer važećeg zakona ili drugog propisa čije odredbe su u koliziji je fond socijalnog osiguranja čijim pravnim odredbama se uređuje da su isplate nakon što se potroše sva sredstva doznačena za tu namjenu protuzakonite, iako će korisnici nastaviti ostvarivati prava i nakon utroška namjenskih sredstava. Dok bi pretpostavka da fond neće ispoštovati svoje obaveze nakon što potroši sredstva možda odražavala striktno pravni stav, može se pokazati neophodnim da subjekat procijeni da li bi se prezentiranjem predviđanja na takvoj osnovi dao nivo predviđenih odliva niži od stvarnog pa, samim tim, podcijenile dimenzije fiskalnih izazova s kojima će se fond socijalnog osiguranja stvarno suočiti. U takvom slučaju, subjekat bi svoja predviđanja mogao izračunati prema pretpostavkama zasnovanim na važećim službenim politikama bez obzira na zakonska ograničenja.
46. Važeći zakoni ili drugi propisi mogu uključivati datum kada prestaju važiti, poput tzv. „sunset“ klauzule, što znači da će biti povučeni sa snage nakon određenog perioda. U mnogim slučajevima će biti vrlo izgledno da će takve programe zamijeniti drugi slični programi. Strogo pridržavanje principa uvažavanja datuma prestanka važenja datog propisa bi moglo dovesti do toga da se predvide manji odlivi od stvarnih i, prema tome, umanjiti upotrebna vrijednost predmetnih informacija.

Pristup za prilive prihoda

47. Za značajne prilive prihoda od oporezivanja i iz drugih izvora, poput prijenosa između različitih nivoa vlasti, mogu bi se vršiti zasebno modeliranje prema pretpostavkama zasnovanim na važećim službenim politikama. Za značajne izvore poreza i drugih priliva prihoda za koje se ne vrši zasebno modeliranje treba predvidjeti da će rasti (ili se smanjivati) u odnosu na varijablu poput bruto domaćeg proizvoda (skr. BDP) ili naznačenog indeksa inflacije.
48. Za druge prilive prihoda, poput prihoda od naknada za korištenje prirodnih resursa, također se može predvidjeti porast u skladu s BDP-om ili nekim indeksom, ali ih je moguće i zasebno modelirati kako bi se oslovile konkretne okolnosti, poput toga da se za neki prirodni resurs očekuje da bude iscrpljen.

Pristup za programe koji su povezani sa životnom dobi i programe koji to nisu

49. Programi povezani sa životnom dobi često podliježu kriterijima poput životne dobi i drugih demografskih faktora. Pri izradi predviđanja, programe i aktivnosti koji su povezani sa životnom dobi bi se moglo odvojiti od onih koji nisu. Za programe povezane sa životnom dobi bi se moglo vršiti zasebno modeliranje dok bi se za programe koji nisu povezani sa životnom dobi moglo predvidjeti da će se povećavati u skladu s drugim varijablama, kao što je BDP, ili da će ostati konstantni u stvarnim vrijednostima. Takav pristup programima koji ne zavise od životne dobi pruža određenu fleksibilnosti jer omogućava da se povećanja kod nekih programa i aktivnosti koja prelaze BDP/stvarne vrijednosti prebiju slabijim porastom ili padom potrošnje u drugim oblastima.

Demografske i ekonomske pretpostavke

50. U demografske pretpostavke će vjerovatno spadati stope nataliteta, smrtnosti i migracija te stope aktivnosti radne snage. Ekonomske pretpostavke će vjerovatno uključivati stope ekonomskog rasta i inflacije. Dodatne ekonomske pretpostavke mogu uključivati faktore koji se tiču životne sredine, poput uticaja smanjenja i propadanja ekosistema i smanjenja izvora vode i neobnovljivih prirodnih resursa na ekonomski rast.

Razumnost pretpostavki

51. Predviđanja priliva i odliva bi se trebala oslanjati na pretpostavke zasnovane na važećim službenim politikama, ekonomskim i demografskim pretpostavkama koje su sve razumne u kontekstu faktora obrađenih u tački 18.

Diskontne i stope inflacije

52. Moguća su dva pristupa uvrštavanju efekta inflacije cijena u predviđanja. Predviđanja se mogu izraditi uzimajući u obzir inflaciju ili na osnovu tekućih cijena (to jeste, cijena koje prevladavaju na datum izvještavanja). Ako predviđanja uključuju inflaciju, onda i diskontna stopa također treba uključivati inflaciju. Kada su predviđanja izrađena na osnovu tekućih cijena, diskontna stopa ne bi trebala uključivati inflaciju.

Analiza osjetljivosti

53. Mnoge od pretpostavki na kojima se zasnivaju predviđanja su prema svojoj prirodi neizvjesne. U nekim slučajevima, čak i mala promjena varijabli može značajno uticati na predviđanja. Provođenje analize osjetljivosti će pomoći korisnicima da shvate uticaj značajnih promjena demografskih i ekonomskih pretpostavki na predviđanja.

Objavljivanja

54. Subjekat bi trebao objaviti informacije koje korisnicima njegovih informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti omogućavaju da procijene predviđenu dugoročnu fiskalnu održivost subjekta. On bi trebao izvršiti i sva dodatna objavljivanja potrebna da se ostvare ciljevi finansijskog izvještavanja.
55. Subjekat treba objaviti sljedeće informacije:
- (a) naziv subjekta;
 - (b) finansijske izvještaje s kojima su povezane informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti;
 - (c) tamo gdje postoje, nazive subjekata obuhvaćenih izvještajnim okvirom za informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti koji se razlikuju od subjekata obuhvaćenih finansijskim izvještajima;
 - (d) kada je subjekat kontrolirani subjekat, naziv subjekta koji ga kontrolira;
 - (e) datum izrade potpunog seta predviđanja;
 - (f) osnovu i termine za sva kasnija ažuriranja potpunog seta predviđanja; i
 - (g) kada subjekat koristi predviđanja i pokazatelje koje su izradili drugih subjekti ili iz drugih izvora informacija, nazive tih subjekta, odnosno druge izvore i informacije koje su korištene.

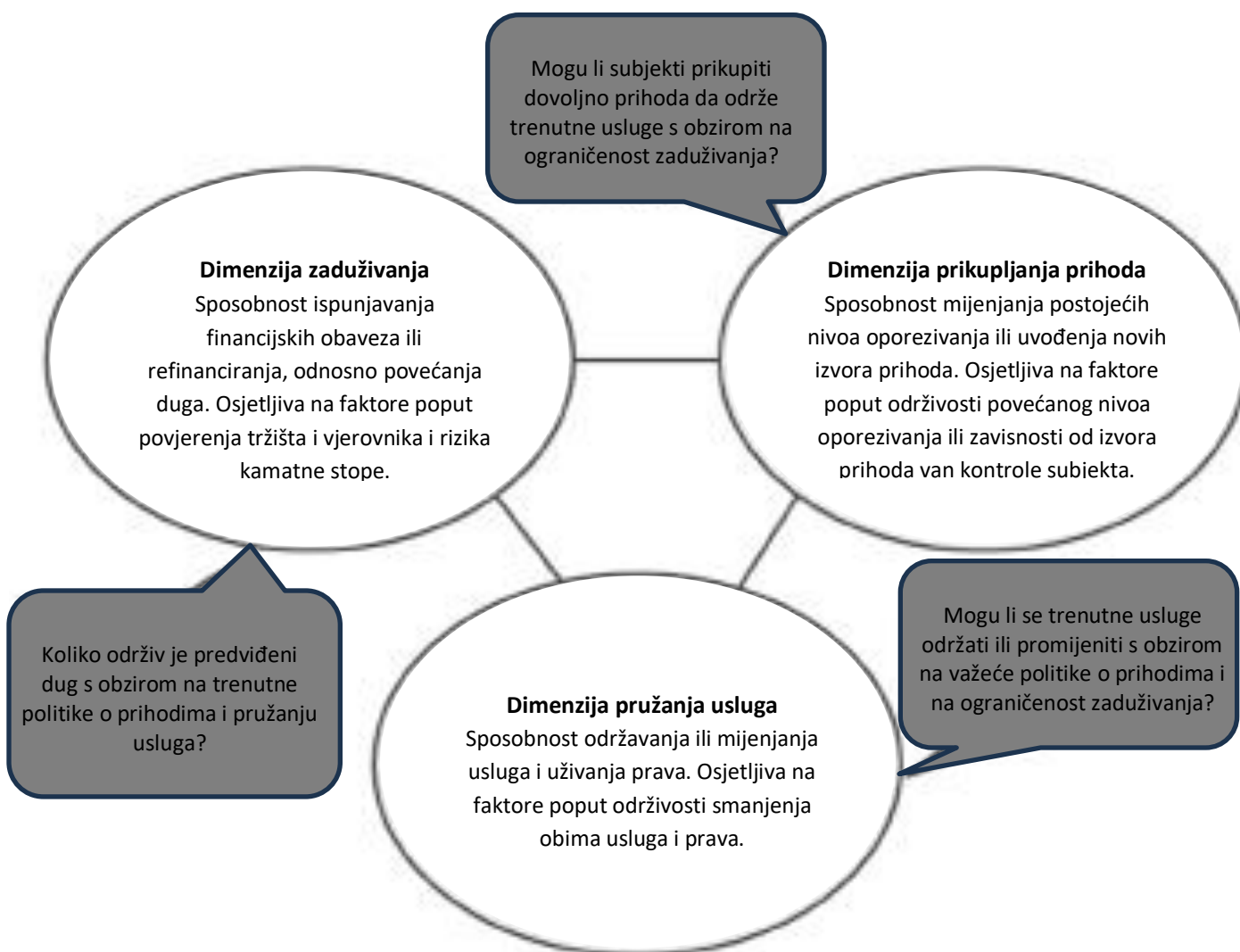
56. U sklopu narativnog dijela predviđanja treba objaviti sljedeće informacije:
- (a) izvore značajnih priliva prihoda od oporezivanja i po drugim osnovama;
 - (b) pregled pretpostavki zasnovanih na važećim službenim politikama za sve značajne prilive prihoda od oporezivanja i po drugim osnovama, poput pragova poreznih i stopa drugih naknada;
 - (c) izvore značajnih odliva, uključujući kapitalna izdvajanja;
 - (d) pregled pretpostavki zasnovanih na važećim službenim politikama za značajne odlive, uključujući kapitalna izdvajanja;
 - (e) da li su predviđanja modelirana pojedinačno ili skupno;
 - (f) objašnjenje promjena u predviđanjima od jednog do drugog datuma izvještavanja i razloga za te promjene;
 - (g) objašnjenje da predviđanja nisu prognoze i da se predviđanja tokom naznačenog perioda vjerovatno neće podudarati sa stvarnim ishodima te da će dimenzije razlika između njih zavisiti od više faktora, uključujući radnje koje subjekat poduzme u budućnosti kako bi odgovorio na sve prepoznate fiskalne izazove;
 - (h) objašnjenje svih izmjena formata od jednog do drugog izvještajnog perioda i razloge za takve izmjene;
 - (i) periode obuhvaćene predviđanjima i razloge za odabir tih perioda; i
 - (j) kada subjekat promijeni obuhvaćeni period u odnosu na onaj korišten u prethodnom izvještajnom periodu, razloge za tu promjenu.
57. U sklopu narativnih razmatranja o dimenzijama dugoročne fiskalne održivosti treba objaviti sljedeće informacije:
- (a) analizu značajnih promjena u pokazateljima u odnosu na pokazatelje korištene u prethodnom izvještajnom periodu;
 - (b) promjene pokazatelja korištenih za iskazivanje informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti u odnosu na one korištene u prethodnom izvještajnom periodu i razloge za takve promjene; i
 - (c) to gdje je subjekat koristio pokazatelje zasnovane na iznosima izvedenim iz informacija koje nisu izrađene prema MRSJS-ovima i obuhvaćene pokazatelje.
58. Subjekt bi trebao objaviti principe, pretpostavke i metodologiju na kojima se zasnivaju predviđanja, uključujući sljedeće informacije:
- (a) ključne aspekte zakona i drugih pravnih propisa kojima se vodio;
 - (b) makroekonomsku politiku i fiskalne okvire na koje se oslanjao, uključujući podatke o tome gdje se mogu pronaći drugi javno dostupni izvještaji o toj politici i okvirima, uključujući dokumente koji nisu dio FION-a;
 - (c) ključne pretpostavke zasnovane na važećim službenim politikama i ključne demografske i ekonomske pretpostavke korištene za izradu predviđanja;
 - (d) svoju politiku o provjeravanju i ažuriranju pretpostavki zasnovanih na važećim službenim politikama i demografskih i ekonomskih pretpostavki;
 - (e) objašnjenje svih pretpostavki o službenim politikama koje odstupaju od važećih zakona ili drugih propisa;
 - (f) objašnjenje svih značajnih promjena kod principa, pretpostavki i metodologija u odnosu na prethodni izvještajni period, vrstu i opseg tih promjena i razloge za njih;
 - (g) rezultate svih analiza osjetljivosti koji bi mogli značajno uticati na predviđanja;
 - (h) korištene diskontne stope i osnovu za utvrđivanje tih stopa; i
 - (i) pristup inflaciji i razloge za korištenje tog pristupa.

Pojmovi iz ovih Smjernica definirani u MRSJS-ovima

Pojam	Definicija pojma
Datum izvještavanja	Datum posljednjeg dana izvještajnog perioda na koji se odnose financijski izvještaji.
Ekvivalenti novca	Kratkoročna, izrazito likvidna ulaganja koja se mogu brzo pretvoriti u poznate iznose novca i koja su podložna zanemarivom riziku promjene vrijednosti.
Gotovina/novac	Podrazumijeva novac u blagajni i depozite po viđenju.
Imovina	Resursi koje subjekat kontrolira kao rezultat prošlih događaja i od kojih se očekuju budući prilivi ekonomskih koristi ili uslužnog potencijala u subjekat.
Kontrolirani subjekat	Subjekt, uključujući subjekte ustanovljene kao partnerska društva, koji je pod kontrolom drugog subjekta (poznatog kao subjekat koji ima kontrolu).
Obaveze	Sadašnje obaveze subjekta koje proističu iz prošlih događaja čije izmirenje se očekuje da dovede do odliva resursa koji sadrže ekonomske koristi ili uslužni potencijal iz subjekta.
Prihod	Bruto priliv ekonomskih koristi ili uslužnog potencijala tokom izvještajnog perioda kada ti prilivi dovode do povećanja neto imovine/kapitala, osim povećanja usljed uplata vlasnika.
Sektor opće države	Čine svi organizacijski subjekti opće države kako su definirani u statističkim osnovama za financijsko izvještavanje.
Subjekt koji ima kontrolu	Subjekt koji ima kontrolu nad jednim ili više drugih subjekata.

Odnosi između različitih dimenzija dugoročne fiskalne održivosti

U ovom dodatku se ilustriraju dva aspekta (sposobnost i osjetljivost) svake od tri dimenzije i odnos između tih dimenzija.



Popis i značenja mogućih pokazatelja

U ovom dodatku su dati primjeri, ali ne i svi mogući pokazatelji.

Smjernice za izvještavanje o statistici državnih financija

Tamo gdje pokazatelj sadrži neki definirani pojam, taj pojam je dat kurzivom i njegovo značenje dodato nakon pokazatelja.

- ⌚ **Bruto dug, ukupni:** Ukupni bruto dug, koji se često naziva i samo „ukupni dug“ ili „ukupna obaveza po osnovu dugovanja“, čine sve *obaveze* koje su *dužnički instrumenti*. Dužnički instrument je definiran kao financijsko potraživanje koje zahtijeva da dužnik izvrši plaćanje, odnosno plaćanja kamate i/ili glavnice vjerovniku na neki budući datum ili datume.⁴
- ⌚ **Neto dug:** Neto dug se izračunava kao bruto dug umanjen za *financijsku imovinu* koja odgovara *dužničkim instrumentima*.⁴
- ⌚ **Neto financijska vrijednost:** Neto financijska vrijednost *institucionalne jedinice* (ili grupe jedinica) je ukupna vrijednost njene *financijske imovine* umanjena za ukupnu vrijednost njenih neizmirenih *obaveza*.⁴
- ⌚ **Neto vrijednost:** Neto vrijednost *institucionalne jedinice* (ili grupe jedinica) je ukupna vrijednost njene *imovine* umanjena za ukupnu vrijednost njenih neizmirenih *obaveza*.⁴
- ⌚ **Ukupni saldo:** Ovaj pojam se podudara s terminom „ukupni deficit/suficit“ iz SDF-a iz 1986. godine, gdje je on definiran kao prihod uvećan za primljena bespovratna sredstva umanjena za rashod umanjen za „date pozajmice umanjene za otplate.“ Tako definiran saldo je jednak (sa suprotnim predznakom) zbiru *neto pozajmica* koje je vlada uzela i *neto umanjjenja novca*, depozita i vrijednosnih papira vlade koji se drže u svrhu održavanja likvidnosti. Ovaj koncept salda se zasniva na viđenju javnih politika kao politika koje će stvoriti bilo deficit ili suficit pa su, stoga, prihodi ili rashodi povezani s tim politikama „iznad crte“ /*prim. prev. tekući troškovi*/. Uzete pozajmice ili likvidna imovina u vlasništvu, međutim, predstavljaju financiranje deficita, odnosno oni su „ispod crte“ /*prim. prev. kapitalna izdvajanja*/. Treba napomenuti da pojam „date pozajmice umanjene za otplate“, koji se uvrštava u iznose iznad crte, obuhvata transakcije dužničkim i vlasničkim potraživanjima od drugih strana koje vlade vrše u funkciji izvršenja javnih politika a ne za potrebe upravljanja likvidnošću ili sticanja povrata.⁵
- ⌚ **Primarni saldo** je ukupni saldo bez plaćanja kamate. S obzirom da plaćanja kamate predstavljaju trošak prošlog dugovanja a da su odrednice budućeg zaduživanja koje vlada kontrolira svojim politikama mjerne vrijednosti potrošnje i prihoda bez plaćanja kamate, primarni saldo je posebno bitan kao pokazatelj fiskalnog položaja u zemljama s visokom stopom zaduženosti.⁵

Osnovne definicije

- ⌚ **Dužnički instrument:** Dužnički instrument je definiran kao financijsko potraživanje koje zahtijeva da dužnik izvrši plaćanje, odnosno plaćanja kamate i/ili glavnice vjerovniku na neki budući datum ili datume.⁴
- ⌚ **Ekonomska imovina:** Ekonomska imovina se odnosi na subjekte (i) prava ekonomskog vlasništva nad kojima ostvaruju institucionalne jedinice, zasebno ili skupa i (ii) iz kojih njihovi vlasnici mogu izvesti ekonomske koristi tako što ih drže ili koriste u određenom periodu.⁴
- ⌚ **Financijska imovina:** Financijsku imovinu čine financijska potraživanja te zlatne poluge koje kao rezervu drže monetarni organi. Financijska potraživanja predstavljaju imovinu koja vlasniku imovine (vjerovniku) u pravilu daje pravo da primi financijska sredstva ili druge resurse od druge jedinice, prema uslovima obaveze.⁶
- ⌚ **Institucionalna jedinica:** Institucionalna jedinica je ekonomski subjekat koji može, sam za sebe, imati vlasništvo nad imovinom, snositi obaveze, obavljati poslovne djelatnosti i vršiti transakcije s drugim subjektima.⁶
- ⌚ **Obaveza:** Obaveza nastaje kada jedna jedinica (dužnik) mora, pod određenim okolnostima, dati financijska sredstva ili druge resurse drugoj jedinici (vjerovniku).⁶

Drugi izvori

- ⌚ **Fiskalni jaz:** Fiskalni jaz je promjena u potrošnji bez kamata i/ili primitaka koja bi bila neophodna da se javni dug održi na ili

⁴ Izvor: Međunarodni monetarni fond (2011), *Statistika zaduživanja javnog sektora – uputstva za autore i korisnike*.

⁵ Izvor: Međunarodni monetarni fond (2007), *Priručnik o fiskalnoj transparentnosti*.

⁶ Izvor: Međunarodni monetarni fond (2011), *Statistika zaduživanja javnog sektora – uputstva za autore i korisnike*.

ispod ciljanog postotka bruto domaćeg proizvoda (skr. BDP).⁷ Konkretnije, fiskalni jaz je neto sadašnja vrijednost predviđene potrošnje⁸ umanjena za predviđene primitke, usklađeno prema smanjenju (ili povećanju) javnog duga koje je potrebne da se javni dug održi na ili ispod ciljnog postotka BDP-a u periodu obuhvaćenom tim predviđanjima. (Izvor: Federalni savjetodavni odbor za računovodstvene standarde S.A.D. (2009), *Izveštaj o federalnim financijskim računovodstvenim standardima br. 36: Sveobuhvatna dugoročna predviđanja za Vladu S.A.D.*)

- ⌚ **Budžetsko ograničenje između perioda:** Budžetsko ograničenje između perioda je ispoštovano ako su predviđeni odlivi vlade (tekući javni dug i diskontirana vrijednost svih budućih rashoda, uključujući predviđeno povećanje rashoda koji su povezani sa životnom dobi) pokriveni diskontiranom vrijednošću svih budućih prihoda vlade. (Izvor: Evropska komisija (2009), *Izveštaj o održivosti*)
- ⌚ **Neto dug/Ukupni prihodi:** Neto dug je udio u ukupnim prihodima. (Izvor: Odbor za računovodstvo u javnom sektoru Kanade (2009), *Izveštaj o preporučenoj praksi br. 4 (IPP 4)* „Pokazatelji financijskog stanja“)

Osnove za donošenje zaključaka

Ove osnove za donošenje zaključaka prate, ali ne čine sastavni dio Smjernica br. 1.

Historijat

- OZ1. *IPSASB* je izvorno pokrenuo projekat koji se bavio računovodstvenim iskazivanjem dužnosti za socijalne politike (kasnije preimenovane u socijalna davanja) 2002. godine. To je rezultiralo objavljivanjem Poziva na davanje komentara (u daljem tekstu: Poziv na komentare) na dokument *Računovodstveno postupanje sa socijalnim politikama vlada* u januaru/siječnju 2004. godine. Po analiziranju primljenih odgovora, *IPSASB* je počeo izrađivati prijedloge za obračunavanje dužnosti koje se tiču različitih podkategorija socijalnih davanja. Krajem 2006., zbog neslaganja oko toga kada vršiti priznavanje i zahtjeva u pogledu mjerenja, *IPSASB* je odlučio da u tom trenutku ne nastavlja aktivnosti na izradi prijedloga koji se tiču priznavanja i mjerenja.
- OZ2. Kao prijelazni korak, *IPSASB* je izradio prijedloge za objavljivanje iznosa koji će biti preneseni korisnicima koji na datum izvještavanja ispunjavaju uslove za prijenose novca (u daljem tekstu: davanja koja se izmiruju u novcu). Namjerno nije predložio objavljivanja o dužnostima i obavezama. Prednacrt br. 34 *Socijalna davanja: Objavljivanje prijenosa novca pojedincima ili domaćinstvima* je izdat u martu/ožujku 2008. godine.
- OZ3. Promišljanja o određivanju tačnog trenutka kada nastaju obaveze za socijalna davanja su navela *IPSASB* na zaključak da se financijskim izvještajima ne mogu pružiti sve informacije o socijalnim davanjima koje korisnici trebaju. To je ilustrirano u Primjeru 1. u nastavku teksta, gdje osjenčana polja prikazuju informacije koje se daju u financijskim izvještajima. *IPSASB* je smatrao da, prije pokretanja bilo kakvih dodatnih projekata, treba konzultirati svoje dionike pa su to pitanje postavili u novom Dokumentu za konsultacije naslovljenom *Socijalna davanja: Poteškoće u priznavanju i mjerenju* i objavili Informaciju o projektu *Izveštavanje o dugoročnoj fiskalnoj održivosti*. Oba ta dokumenta su izdata u isto vrijeme kada i Prednacrt br. 34.
- OZ4. U oktobru/listopadu 2008., *IPSASB* je prošao kroz zaprimljene odgovore na sve gore pobrojane dokumente. U kontekstu tih odgovora se odlučio da ne pretvara Prednacrt br. 34 u MRSJS. *IPSASB* je zapazio i to da je u velikoj većini komentara izraženo slaganje da se financijskim izvještajima korisnicima ne može prenijeti dovoljno informacija o dugoročnim financijskim implikacijama programa vlada za pružanje socijalnih davanja.⁹ U skladu sa tim stavom, *IPSASB* je odlučio pokrenuti projekat o dugoročnoj fiskalnoj održivosti (kasnije preimenovan u projekat „Izveštavanje o dugoročnoj održivosti javnih financija“), koji je vodio izdavanju Dokumenta za konsultacije pod naslovom *Izveštavanje o dugoročnoj održivosti javnih financija* u novembru/studenom 2009. godine. Zasnovano na postojećim praksama, u tom Dokumentu za konsultacije su navedeni argumenti za iskazivanje informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti, date sugestije o mogućim načinima prezentiranja takvih informacija i zatražena mišljenja dionika. U većini odgovora na Dokument za konsultacije je podržan nastavak projekta,

⁷ BDP je ukupna tržišna vrijednost svih gotovih dobara i usluga proizvedenih u zemlji tokom određenog perioda. Komponente BDP-a su: potrošnja i ulaganja privatnog sektora, potrošnja i ulaganja javnog sektora i neto izvoz (izvoz - uvoz).

⁸ S obzirom da je kamata uvrštena u izračunavanje sadašnje vrijednosti, fiskalni jaz u smislu udjela u potrošnji je izražen kao udio u potrošnji ne uključujući kamate (u daljem tekstu: „potrošnja bez kamata“).

⁹ Dalje aktivnosti u vezi s prijedlozima za priznavanje i mjerenje obaveza proisteklih iz dužnosti da se osiguraju socijalna davanja su se nastavile kroz drugu fazu projekta izrade *Konceptualnog okvira za financijsko izvještavanje opće namjene subjekata javnog sektora*. U sklopu te faze se radilo na elementima, razradila definicija obaveza i oslovlilo druga pitanja poput toga da li ovlasti za nametanje poreza predstavljaju imovinu. Rezultat tih aktivnosti će se vjerovatno odraziti na pristup priznavanju i mjerenju obaveza po osnovu socijalnih davanja. Na sjednici u junu/lipnju 2013. godine, *IPSASB* je odlučio ponovo aktivirati projekat za socijalna davanja.

s tim što su mnogi od njih preferirali da *IPSASB* izradi smjernice a ne zahtjeve.

- OZ5. U kontekstu komentara na Dokument za konsultacije, *IPSASB* je izradio Prednacrt br. 46. *Smjernice za preporučenu praksu: Izvještavanje o dugoročnoj financijskoj održivosti subjekata javnog sektora*, koji je izdat u oktobru/listopadu 2011. godine. U Prednacrtu su predložene neobavezujuće smjernice za iskazivanje informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti subjekata javnog sektora.
- OZ6. *IPSASB* je svoje stavove o iskazivanju informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti dodatno razradio u okviru projekta izrade *Konceptualnog okvira za financijsko izvještavanje opće namjene subjekata javnog sektora* a, naročito, njegovog drugog poglavlja. Poglavlje 2. *Ciljevi i korisnici financijskog izvještavanja opće namjene* odražava mišljenje da, iako osnovni financijski izvještaji čine okosnicu financijskog izvještavanja, njihov djelokrug mora biti sveobuhvatniji da bi se zadovoljile potrebe korisnika. Takav djelokrug bi uključivao i prospektivne financijske informacije. Pored toga, *IPSASB* je zapazio da se predviđeni odlivi na ime dužnosti proisteklih iz ranijih odluka i predviđeni prilivi povezani sa suverenim ovlastima i ovlastima za nametanje poreza ne smiju priznati ili smiju samo djelomično priznati u izvještaju o financijskom položaju i izvještaju o financijskim rezultatima. Dakle, da bi se ostvarili ciljevi financijskog izvještavanja u pogledu pokazivanja odgovornosti i donošenja odluka, subjekti bi korisnicima trebali osigurati i informacije o budućim prilivima i odlivima kojima se dopunjavaju informacije o financijskom položaju subjekta iz financijskih izvještaja.
- OZ7. *IPSASB* je uvažio da razlozi za iskazivanje informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti dati u tački OZ6. mogu sugerirati da bi nekim subjektima trebalo naložiti takvo iskazivanje, ali su ipak zaključili da bi bilo preuranjeno izdati obavezujuću publikaciju jer je oblast iskazivanja informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti u FION-ima tek u povoju i *IPSASB* želi potaći primjenu inovativnih i fleksibilnih pristupa. Takav pristup se podudara sa stavovima većine dionika koji su poslali svoje komentare na Prednacrt br. 46. *IPSASB* je konstatirao da se u tački 4. Smjernica navodi da praćenje tih smjernica predstavlja dobru praksu.

Završetak projekata u vezi s Konceptualnim okvirom i socijalnim davanjima

- OZ7A. *IPSASB* je prepoznao povezanost između aktivnosti na izradi Smjernica br. 1, Konceptualnog okvira i računovodstvenog postupanja sa socijalnim davanjima. Smjernice br. 1 su izdate 2013. godine, dok je realizacija projekata u vezi sa Konceptualnim okvirom i socijalnim davanjima još bila u toku. *IPSASB* je završio te projekte kroz objavljivanje Konceptualnog okvira u oktobru/listopadu 2014., odnosno MRSJS-a 42 *Socijalna davanja* u januaru/siječnju 2019. godine.

Djelokrug

- OZ8. *IPSASB* je razmatrao da li djelokrug Smjernica ograničiti na konsolidaciju državnog i svih nivoa vlade kao jedinstvenog subjekta. Prepoznali su da je iskazivanje informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti posebno značajno za te nivoe, ali su ipak zaključili da bi značajan broj korisnika mogao potraživati ovu vrstu informacija i za nivoe niže od državnog. U skladu s tim, *IPSASB* je zaključio da nije opravdano ograničiti djelokrug smjernica samo na državni i sve nivoe vlade kao jedinstveni subjekat. Faktori koje je Odbor razmatrao pri utvrđivanju da li bi subjekti trebali iskazivati informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti su obrađeni u tačkama od OZ14. do OZ17.

Definicije pojmova

Dugoročna fiskalna održivost

- OZ9. U Dokumentu za konsultacije je napomenuto da ne postoji univerzalno prihvaćena definicija dugoročne fiskalne održivosti i data radna verzija definicije prema kojoj je dugoročna fiskalna održivost „spособnost vlade da ispoštuje preuzete financijske i obaveze u pogledu pružanja usluga kako sada tako i ubuduće“. *IPSASB* je uvažio mišljenje da je ta definicija previše kruta i da treba usvojiti definiciju koja korisnicima pruža jasniji pokazatelj da je trenutni ekonomski položaj nekog subjekta održiv. Takav pristup bi mogao podrazumijevati (a) povezivanje trenutnih obaveza pružanja usluga s održavanjem trenutnih nivoa oporezivanja i (b) stavljanje težišta na predviđene putanje zaduživanja. Za subjekat koji svoje trenutne financijske i obaveze pružanja usluga može ispuniti samo kroz povećanje poreza ili trenutnih nivoa zaduženosti je određeno da se nalazi u neodrživom položaju. Makroekonomisti imaju tendenciju da koriste ovaj stroži pristup i da se usredsrijede na „eksplozivne“ putanje zaduživanja, što je pojam koji za sobom povlači konotacije da postojeći obim usluga i postojeća davanja po osnovu prava uređenih uspostavljenim programima nije moguće održati bez značajnog povećanja zaduženosti.
- OZ10. Pri izdavanju ovih Smjernica, *IPSASB* se odlučio zadržati definiciju dugoročne fiskalne održivosti korištenu u Dokumentu za konsultacije o prednacrtu br. 46 i kasnije o ovim Smjernicama, osim što su proširili njen djelokrug kako bi pokazali da se može odnositi na sve subjekte javnog sektora (osim [javnih preduzeća]) (pojam u vitičastoj zagradi je povučen iz upotrebe nakon izdavanja dokumenta *Primjenjivost MRSJS-ova* u aprilu/travnju 2016. godine) umjesto da je ograniče samo na vlade. Donoseći taj zaključak, *IPSASB* je konstatirao da i vlade i drugi subjekti javnog sektora moraju (a) pružiti usluge i ispuniti svoje obaveze u pogledu prava uređenih uspostavljenim programima i (b) ispuniti svoje financijske obaveze a, prije svega, obavezu servisiranja svojih dugovanja. On je konstatirao i to da mnoge vlade uživaju suverene ovlasti da donose zakone kojima nameću

nove i mijenjaju stope postojećih poreza, pri tome prepoznajući i činjenicu da, u globalnom okruženju, sposobnost povećavanja poreza u praksi može biti ograničena različitim pitanjima. *IPSASB* je zauzeo stav da će, ako subjekat posveti odgovarajuću pažnju dimenzijama dugoročne fiskalne održivosti kako su pojašnjene u tačkama od 27. do 40, korisnicima biti date adekvatne informacije o tome da li subjekat može zadržati postojeći obim usluga, te ispuniti svoje obaveze prema sadašnjim i budućim korisnicima uspostavljenih programa i financijske obaveze a da ne povećava prihode od oporezivanja i iz drugih izvora niti svoju zaduženost.

Predviđanja, prognoze i budžeti

- OZ11. U više komentara na Prednacr br. 46 je sugerirano da treba pojasniti odnos između predviđanja, prognoza i budžeta. S obzirom da nema univerzalno prihvaćenih definicija tih pojmova, *IPSASB* je odlučio izraditi definiciju predviđanja kako bi pojasnio koje karakteristike moraju zadovoljavati informacije koje treba koristiti pri izračunavanju predviđanja i osigurao da se djelokrugom Smjernica obuhvate samo izračunavanja koja zadovoljavaju te karakteristike.
- OZ12. Pri izradi definicije „predviđanja“, *IPSASB* je razmatrao da li financijske informacije usmjerene na budućnost trebaju biti zasnovane na strogo pridržavanju zakona ili drugih propisa koji su na snazi na datum izvještavanja ili bi moglo biti primjereno dopustiti određena odstupanja od zakona, odnosno drugih propisa koji važe na datum izvještavanja. Prepoznali su nekoliko mogućih situacija kada bi odstupanje od važećih zakona ili drugih propisa moglo biti primjereno da se pruže relevantnije informacije. U skladu s tim, „predviđanje“ je definirano kao „financijska informacija usmjerena na budućnost izrađena na osnovu pretpostavki subjekta zasnovanih na važećim službenim politikama i njegovih pretpostavki o budućim ekonomskim i drugim uslovima“. Pod pretpostavkama zasnovanim na važećim službenim politikama se podrazumijevaju „pretpostavke zasnovane na zakonima ili drugim propisima koji su na snazi na datum izvještavanja, uz odgovarajuća odstupanja da se uvažavaju određene okolnosti“. Okolnosti u kojima su dopuštena odstupanja od važećih zakona ili drugih propisa su detaljnije opisane u tački 43. i obrazložene u tačkama od OZ31. do OZ34.
- OZ13. Budžetima i prognozama se nastoje pružiti detalji o ciljnim ishodima. Za razliku od njih, za predviđanja nije zamišljeno da osiguraju približne vrijednosti stvarnih ishoda. Budžet je plan očekivanih prihoda, odnosno primitaka i očekivanih rashoda, odnosno troškova subjekta u naznačenom periodu. On se može vezati uz rezultate ili ishode pružanja usluga u datom periodu. Prognoza daje prospektivne informacije koje uključuju radnje i intervencije koje se očekuju od subjekta čak i kada one nisu odražene u važećim zakonima ili drugim propisima, odnosno kada nisu obuhvaćene ograničenim odstupanjima ugrađenim u definiciju predviđanja. *IPSASB* se složio da se neke od informacija iz budžeta ili prognoza mogu koristiti i za predviđanja.

Odlučivanje da li iskazati informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti

- OZ14. Kao što je navedeno u tački OZ8, *IPSASB* je zaključio da djelokrug Smjernica ne treba ograničavati na određene nivoe vlasti, ali su ipak svjesni da iskazivanje informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti neće obavezno biti primjereno za sve subjekte.
- OZ15. U Dokumentu za konsultacije je postavljeno pitanje da li je iskazivanje informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti primjereno za pojedinačne kontrolirane subjekte. Ta rezerva je proisticala iz provizornog stava da (a) bi trošak izrade informacija za takve subjekte vjerovatno prelazio njihove koristi za korisnike, (b) bi izrada zasebnih izvještaja i odvojena objavljivanja pojedinačnih subjekata iz ekonomskog subjekta mogla zbunjivati korisnike i da (c) bi to da subjekti s ograničenim ovlaštenjima za naplatu poreza zavisni od resursa koje im pruže subjekti drugih nivoa vlasti daju predviđanja koja zavise od odluka o porezima nad kojima oni nemaju nikakve ili imaju vrlo malo kontrole moglo navoditi na pogrešne zaključke. U nekim od komentara na Dokument za konsultacije su doveli u pitanje taj stav i sugerirali da postoje situacije u kojima bi bilo moguće prepoznati korisnike informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti kontroliranih subjekata, kao što je, primjera radi, slučaj sa subjektom lokalnih vlasti kojeg kontrolira državna ili pokrajinska vlada. U tim komentarima je predloženo da bi test za to da li neki subjekat treba iskazati informacije o dugoročnoj fiskalnoj održivosti trebala biti procjena da li postoje mogući korisnici za takve informacije. Ti argumenti su uvjerili *IPSASB* i tačke 12. i 13. Smjernica odražavaju te stavove.
- OZ16. *IPSASB* je uvažio činjenicu da neće uvijek biti lako doći do direktnih dokaza postojanja korisnika informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti. Iz tog razloga su nastojali odrediti karakteristike u odnosu na sve tri dimenzije dugoročne fiskalne održivosti koje bi mogle ukazivati na postojanje korisnika. Izrazili su rezerve o tome da li bi broj mogućih korisnika bio dovoljno značajan da opravda troškove izvještavanja onda kada subjekti ne zadovoljavaju jednu ili više od sljedećih karakteristika:
- (a) značajna ovlaštenja za naplatu poreza i/ili drugih vrsta prihoda;
 - (b) ovlasti za značajna zaduživanja; ili
 - (c) ovlasti i sposobnost da odrede prirodu, obim i način pružanja usluga, uključujući uvođenje novih usluga.
- OZ17. *IPSASB* smatra da će iskazivanje informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti vjerovatno biti relevantno za sve nivoe vlasti

kao jedinstven subjekat, konsolidirani državni nivo i za značajnije subjekte nivoa nižih od državnog, kao što su regionalni, pokrajinski, subjekti na nivou saveznih država i veći subjekti lokalnih vlasti (poput gradova), koji imaju ovlaštenja za naplatu poreza što im omogućava da sami stvore značajan dio svojih ukupnih prihoda. *IPSASB* ostaju pri stavu da se iskazivanje informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti vjerovatno neće pokazati primjerenim kod zasebnih odjela vlade i subjekata vlasti jer oni često nemaju ovlasti za naplatu poreza, njihovi rashodi se kontroliraju kroz doznake i nemaju ovlasti za zaduživanje.

Prezentiranje predviđanja budućih priliva i odliva

- OZ18. U Dokumentu za konsultacije su razmatrana tri modela iskazivanja informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti i sugerirano je da bi bilo primjereno (a) osigurati dodatne izvještaje s pojedinostima o predviđanjima i (b) rezime predviđanja u narativnoj formi. U nekim od komentara je sugerirano da, iako je u Dokumentu za konsultacije navedeno da ti pristupi ne isključuju jedan drugoga, *IPSASB* treba naglasiti da je iskazivanje informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti isključivo kroz prikazivanje predviđanja u izvještajima nedovoljno da se zadovolje potrebe korisnika i da se moraju primijeniti i druge metode prezentacije. Taj stav je uvjerio *IPSASB* i oni su se usaglasili da ga odraze u tački 17. Smjernica.
- OZ19. *IPSASB* je razmatrao da li preporučiti za koje periode subjekti određenih nivoa vlasti trebaju izrađivati predviđanja. Uvažili su stav da bi se određivanjem standardnih perioda za pojedine vrste subjekata javnog sektora mogla povećati uporedivost, ali su ipak procijenili da bi postavljanje takvih pragova predstavljalo prekomjernu regulaciju i bilo nepraktično. S obzirom na širinu djelokruga Smjernica, standardni periodi bi se morali odrediti za širok spektar subjekata, uključujući pojedinačne izvještajne subjekte.¹⁰ Osim toga, fiskalna autonomija subjekata istog nivoa vlasti bi se mogla značajno razlikovati od jedne do druge jurisdikcije. *IPSASB* je, međutim, zaključio da bi, kao dobru praksu, subjekti trebali pojasniti razloge za svoj odabir perioda koje obuhvatiti. Oni smatraju da će to u kojoj mjeri subjekat zavisi od financijske pomoći drugih subjekata uticati na periode koji odluči obuhvatiti svojim predviđanjima, tačnije, što je veća zavisnost, to je veća vjerovatnoća da će taj period biti kraći.
- OZ20. Dokument za konsultacije je uključivao ilustrativne primjere tabela koje prikazuju predviđanja za ključne programe i aktivnosti na period od sedamdeset i pet (75) godina. *IPSASB* je evidentirao stav izražen u nekim od komentara da bi se usredsrijeđenost na položaj na krajnji obuhvaćani datum mogli prikriti događaji između datuma izvještavanja i tog krajnjeg datuma. Oni su usvojili taj stav i u tačku 25. Smjernica ugradili odredbe da je neophodno voditi računa o ostvarivanju ravnoteže između kvalitativnih karakteristika provjerljivosti, davanja vjernog prikaza i relevantnosti pri prikazivanju predviđanja.

Oslovljavanje dimenzija dugoročne fiskalne održivosti

- OZ21. *IPSASB* je smatrao da bi se davanjem fleksibilnog okvira za objavljivanje informacija moglo pomoći subjektima da organiziraju način na koji prezentiraju informacije i osigurati da se pruženim informacijama daje vjeran prikaz dugoročne fiskalne održivosti subjekta.
- OZ22. Prednacrt br. 46 je uključivao tri dimenzije dugoročne fiskalne održivosti, tačnije:
- ⌚ fiskalnu sposobnost;
 - ⌚ sposobnost pružanja usluga; i
 - ⌚ osjetljivost.
- OZ23. Opis osjetljivosti je izveden iz definicije osjetljivosti u Izvještaju o preporučenoj praksi br. 4 (IPP 4) „Pokazatelji financijskog stanja“, koji je izdao Odbor za računovodstvo u javnom sektoru Kanade /engl. *Canadian Public Sector Accounting Board – PSAB*/. Definicija iz IPP-a 4 glasi „mjera u kojoj vlada zavisi od izvora financijskih sredstava nad kojima nema kontrole, odnosno na koje ne može uticati ili u kojoj je izložena rizicima koji bi mogli umanjiti njenu sposobnost da ispoštuje svoje postojeće financijske obaveze, kako u smislu preuzetih obaveza pružanja usluga građanima tako i u smislu financijskih obaveza prema vjerovnicima, zaposlenima i drugim stranama“. *IPSASB* je smatrao da bi neka varijanta ovog koncepta bila posebno bitna za subjekte nivoa nižih od državnog koji raspolažu ograničenim poreznim ovlaštenjima pa su, prema tome, zavisni od odluka koje donose drugi subjekti drugih nivoa vlasti i nad kojima oni sami nemaju nikakve ili imaju vrlo malo kontrole.
- OZ24. Opis druge dvije dimenzije dat u Prednacrtu br. 46 je izveden iz definicija „fiskalne sposobnosti“ i „sposobnosti pružanja usluga“ koje je odredio Odbor za računovodstvene standarde za vlade S.A.D. /engl. *US Governmental Accounting Standards Board – GASB*/.¹¹ *GASB* „fiskalnu sposobnost“ definira kao „sposobnost i spremnost vlade da trajno ispunjava svoje financijske obaveze kako dospijevaju“ a „sposobnost pružanja usluga“ kao „sposobnosti i spremnog vlade da trajno ispunjava preuzete obaveze pružanja usluga“.

¹⁰ U takve subjekte bi mogli spadati, primjera radi, školski odbori ili tijela nadležna za vodosnabdijevanje i odvoz otpadnih voda.

¹¹ Odbor za računovodstvene standarde za vlade (novembar/studen, 2011), *Preliminarni stavovi Odbora za računovodstvene standarde za vlade o najznačajnijim pitanjima u vezi s izvještavanjem o ekonomskim uslovima: Financijska predviđanja*, Norwalk, CT, S.A.D.

- OZ25. Pri izradi Smjernica zasnovano na Prednacrtu br. 46, *IPSASB* je razmatrao da li je koncept osjetljivosti iz tog prednacrtu preuzak, odnosno da li je osjetljivost faktor koji je više zastupljen kod analiziranja dugoročne fiskalne održivosti financija nekog subjekta. Zaključili su da je osjetljivost aspekt sve tri dimenzije. U skladu s tim, *IPSASB* je odlučio (a) pojasniti kako koncept osjetljivosti utiče na svaku od dimenzija dugoročne fiskalne održivosti i (b) promijeniti naziv dimenzije osjetljivosti u dimenziju prikupljanja prihoda jer se njen opis odnosi na promjene u prihodima.
- OZ26. Pored toga, *IPSASB* je primijetio i da definicija „fiskalnog“ iz rječnika uključuje prihode¹² dok se opis fiskalne sposobnosti odnosi na sposobnost subjekta da ispuni svoje financijske obaveze ili, drugim riječima, na njegovu sposobnost da održi i servisira svoj dug. U skladu s tim, *IPSASB* je odlučio da naziv ove dimenzije treba promijeniti u dimenzija zaduživanja kako bi više odgovarao datom opisu. Preimenovanje te dvije dimenzije je nalogalo i preinake dimenzije sposobnosti pružanja usluga kako bi formulacije sve tri dimenzije bile u skladu jedna s drugom. *IPSASB* je prepoznao da su dimenzije uzajamno povezane.
- OZ27. *IPSASB* je primijetio da pristup koji su usvojili *PSAB* i *GASB* dijeli određene sličnosti s „dimenzijama“ održivosti koje je odredio Allen Schick¹³ i koje su razmatrane u Dokumentu za konsultacije.
- OZ28. Jedna od dimenzija koje Schick obrađuje je „ekonomski rast“. *IPSASB* je smatrao da eksplicitno uvođenje dimenzije ekonomskog rasta ne bi bilo primjereno jer su kriteriji za utvrđivanje ekonomskog rasta složeni i izvještajni subjekat nema kontrole nad njima. Ipak, pretpostavke u pogledu ekonomskog rasta će biti od ključnog značaja za izradu predviđanja a vjerovatno će biti i široko zastupljene u analizama osjetljivosti.

Principi i metodologije

- OZ29. U Dokumentu za konsultacije su razmatrani principi koje bi trebalo primijeniti kod uvrštavanja programa i aktivnosti u iskazivanje informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti, kao i metodologija koje su presudne za ishod predviđanja. Pitanja na koja su se osvrnuli uključuju to da li bi predviđanja trebalo zasnivati na trenutnim ili na budućim politikama, pristup prilivima prihoda, pristup programima koji su povezani sa životnom dobi i onima koji to nisu, te pristup analizi osjetljivosti. *IPSASB* je razmatrao da li bi, u cilju zadovoljenja kvalitativne karakteristike uporedivosti, trebali dati snažne preporuke dobre prakse.
- OZ30. *IPSASB* je procijenio da bi bilo neprimjereno dati snažne preporuke dobre prakse jer (a) su djelokrugom Smjernica obuhvaćeni svi subjekti javnog sektora i prakse koje su primjerene za jedan nivo vlasti možda neće biti primjerene za druge subjekte javnog sektora, (b) bez obzira što iskazivanje informacija o dugoročnoj fiskalnoj održivosti postaje element upravljanja financijama u sve većem broju jurisdikcija, ono je još uvijek u povoju i jer (c) *IPSASB* ne želi uzurpirati funkciju drugih profesionalnih udruženja koja su stručnija u ovoj oblasti. U određenim slučajevima, međutim, *IPSASB* je smatrao primjerenim izraziti koji opći pristup on preferira. Tako su, primjera radi, zauzeli stav da će predviđanja vjerovatno biti najkorisnija ako se baziraju na pretpostavkama zasnovanim na važećim službenim politikama i obuhvate i prilive i odlive. *IPSASB* je konstatirao i to da je, za državni nivo, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj preporučila da predviđanja treba ažurirati svake godine.

Pretpostavke zasnovane na važećim službenim politikama

- OZ31. U tačkama 40, 41. i 42. se pojašnjava da subjekat ima pravo odstupati od korištenja važeće politike za izračunavanje svojih predviđanja (a) onda kada je ta politika u koliziji sa zakonskim obavezama i (b) kada ta politika sadrži tzv. „sunset“ klauzulu.
- OZ32. *IPSASB* je uveo pojam „pretpostavke zasnovane na važećim službenim politikama“ kako bi pojasnio da se pod važećom politikom misli na važeće zakone ili druge propise, uz odstupanja od istih tamo gdje je to primjereno. Pretpostavke zasnovane na važećim službenim politikama se primjenjuju na kompletan period obuhvaćen predviđanjima u odnosu na prilive ili odlive za koje se izrađuju zasebna predviđanja. U tačkama 44, 45. i 46. Smjernica se daju primjeri situacija u kojima bi se odstupanja mogla pokazati primjerenim. *IPSASB* napominje da se u podtački (e) tačke 58. Smjernica preporučuje da uz sva odstupanja od važećeg zakona ili drugog propisa treba objaviti i razloge za ta odstupanja.
- OZ33. U jednom od komentara na Prednacrt br. 46 je izražena zabrinutost da bi koncept važeće politike trebao biti širi od onoga koji je predložen u tom prednacrtu kako bi se oslovlila pitanja poput fiskalnog iscrpljivanja. Fiskalno iscrpljivanje se odnosi na pojavu kada se prilivi prihoda od poreza povećavaju brže od oporezovanog prihoda zato što, kako se prihod pojedinca povećava, sve veći dio istog se oporezuje po višoj stopi. Fiskalno iscrpljivanje se javlja kada se stope i pragovi oporezivanja ličnih prihoda ne usklađuju vremenom i vlade na njega često odgovaraju periodičnim povećanjem poreznih pragova.
- OZ34. *IPSASB* je zaključio da je pitanje fiskalnog iscrpljivanja oslovljeno u tački 47. Smjernica jer ona dopušta da se pretpostavke zasnovane na važećim službenim politikama primjenjuju i na demografske i ekonomske pretpostavke, uključujući pretpostavke o inflaciji. Kada se izrađuje model za tok kao što je oporezivanje, taj model se može zasnivati na postotku neke varijable poput BDP-a ili odražavati primjenu pretpostavki zasnovanih na važećim službenim politikama na promjenu okolnosti odraženu u demografskim i ekonomskim pretpostavkama.

¹² Pojam „fiskalno“ je definiran kao „ono koje se odnosi na oporezivanje, javne prihode ili javni dug“ (Websterov novi objedinjenih rječnik, Osmo izdanje, 1984).

¹³ Schick, Allen (2005), *Održive budžetske politike: Koncepti i pristupi*, OECD, Pariz.

Izmjene Smjernica br. 1 proistekle iz dokumenta *IPSASB-a Primjenjivost MRSJS-ova*, izdatog u aprilu/travnju 2016. godine

OZ35. *IPSASB* je u aprilu/travnju 2016. godine izdao dokument pod naslovom „Primjenjivost MRSJS-ova“, kojim se u svim MRSJS-ovima mijenjaju sljedeća upućivanja:

- (a) brišu se uobičajene tačke iz dijela o djelokrugu svakog standarda koje propisuju primjenjivost MRSJS-ova u odnosu na „subjekte javnog sektora koji nisu javna preduzeća“;
- (b) pojam „javna preduzeća“ se zamjenjuje pojmom „komercijalni subjekti javnog sektora“, gdje je to primjereno; i
- (c) vrše se izmjene i dopune tačke 10. *Predgovora međunarodnim računovodstvenim standardima za javni sektor* tako što se daje pozitivan opis subjekata javnog sektora kojima su namijenjeni MRSJS-ovi.

Razlozi za te izmjene i dopune su objašnjeni u Osnovama za donošenje zaključaka iz MRSJS-a 1.

Izmjene Smjernica br. 1 proistekle iz *Unapređenja MRSJS-ova iz 2021. godine*

OZ36. Dionici su zapazili da se u osnovama za donošenje zaključaka (tačkama od OZ1. do OZ7) iz Smjernica br. 1 opisuje historijat kojim se podcrtavaju spona između projekata koji se tiču tih smjernica, Konceptualnog okvira i socijalnih davanja. U Smjericama br. 1 se navodi da se ti projekti još uvijek provode u trenutku izdavanja smjernica, tačnije u julu/srpnju 2013. godine. S obzirom da je realizacija projekata u međuvremenu završena, *IPSASB* se usaglasio da kroz *Unapređenja MRSJS-ova iz 2021. godine* uvede tačku OZ7A. kako bi se navelo da su projekti izrade Konceptualnog okvira i standarda za socijalna davanja završeni u oktobru/listopadu 2014, odnosno u januaru/siječnju 2019. godine.

Dokument *Smjernice br. 1 Izvještavanje o dugoročnoj financijskoj održivosti subjekta, izdanje 2022. godina* koji je izdan od International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB), i objavljen od International Federation of Accountants (IFAC) u maju 2022. godine na engleskom jeziku, preveden je na bosanski jezik od strane Saveza računovođa, revizora i financijskih djelatnika Federacije BiH u septembru 2026. godine i reproduciran je uz dozvolu IFAC-a. Postupak prevođenja dokumenta *Smjernice br. 1 Izvještavanje o dugoročnoj financijskoj održivosti subjekta, izdanje 2022. godina*, razmatran je od strane IFAC-a, a prijevod je obavljen u skladu s pravilima sadržanim u "Policy Statement - Policy for Translating and Reproducing Standards Published by IFAC" Odobreni tekst dokumenta *Smjernice br. 1 Izvještavanje o dugoročnoj financijskoj održivosti subjekta, izdanje 2022. godina* je onaj koji je IFAC objavio na engleskom jeziku. IFAC ne preuzima odgovornost za točnost i potpunost prijevoda niti za radnje koje iz toga mogu proizaći.

Tekst na engleskom jeziku *Smjernice br. 1 Izvještavanje o dugoročnoj financijskoj održivosti subjekta, izdanje 2022. godina* © 2022. IFAC. Sva prava pridržana.

Tekst na bosanskom jeziku *Smjernice br. 1 Izvještavanje o dugoročnoj financijskoj održivosti subjekta, izdanje 2022. godina* © 2026 IFAC. Sva prava pridržana.

Izvorni naslov: *RPG 1, Reporting on the Long-Term Sustainability of an Entity's Finances, 2022. Edition*. ISBN: 978-1-60815-192-9

Sva prava pridržana. Za svako umnožavanje, pohranjivanje, prijenos ili korištenje ovog dokumenta za druge slične namjene, osim korištenja koje dopušta zakon, potrebno je tražiti pisanu dozvolu IFAC-a putem e-mail adrese permissions@ifac.org.