

# AKTUALNI OSVRTI

## Otvorenost proračuna središnje države: evidentan je napredak, ali ima još dosta prostora za poboljšanja

MIHAELA BRONIĆ, Institut za javne financije, Zagreb

JOSIP FRANIĆ, Institut za javne financije, Zagreb

---

**International Budget Partnership (IBP)**, neprofitna organizacija sa sjedištem u Washingtonu, objavila je 29. travnja Indeks otvorenosti proračuna za 2019. godinu. Indeks za Hrvatsku iznosi 68 od mogućih 100 bodova, što nas svrstava u grupu zemalja koje objavljuju značajnu količinu informacija o proračunu središnje države. Premda je Hrvatska napredovala u odnosu na prethodni krug istraživanja (2017.), još je mnogo prostora za poboljšanja.

---

Čitatelj se može zapitati koliko su informacije o otvorenosti proračuna središnje države<sup>1</sup> u ovom trenutku bitne. Borba s pandemijom traži brze i odlučne poteze, ali kako bi stekla povjerenje javnosti Vlada mora osigurati i proračunsku transparentnost (odnosno objavu pravovremenih, točnih i potpunih informacija o proračunu) te participaciju (tj. uključivanje javnosti u proces donošenja politika koje utječu na proračun). Rezultati najnovijeg **Istraživanja o otvorenosti proračuna**<sup>2</sup> odnose se na proračun središnje države (dalje u tekstu: proračun) i odgovaraju baš na ta pitanja: koliko je transparentan, kolika je mogućnost javnosti da se uključi u proračunski proces<sup>3</sup>, te koliko učinkovito Sabor i Državni ured za reviziju (DUR) nadziru proračun.

### Transparentnost proračuna - rezultati istraživanja za 2019. godinu

Transparentnost proračuna periodično se mjeri Indeksom otvorenosti proračuna, jedinim neovisnim i međunarodno usporedivim pokazateljem kvalitete i opsežnosti *online* informacija o proračunu. Indeks otvorenosti proračuna 2019. rezultat je sedmog kruga IBP-ova istraživanja (prethodni su provedeni 2006., 2008., 2010., 2012., 2015. i 2017.).

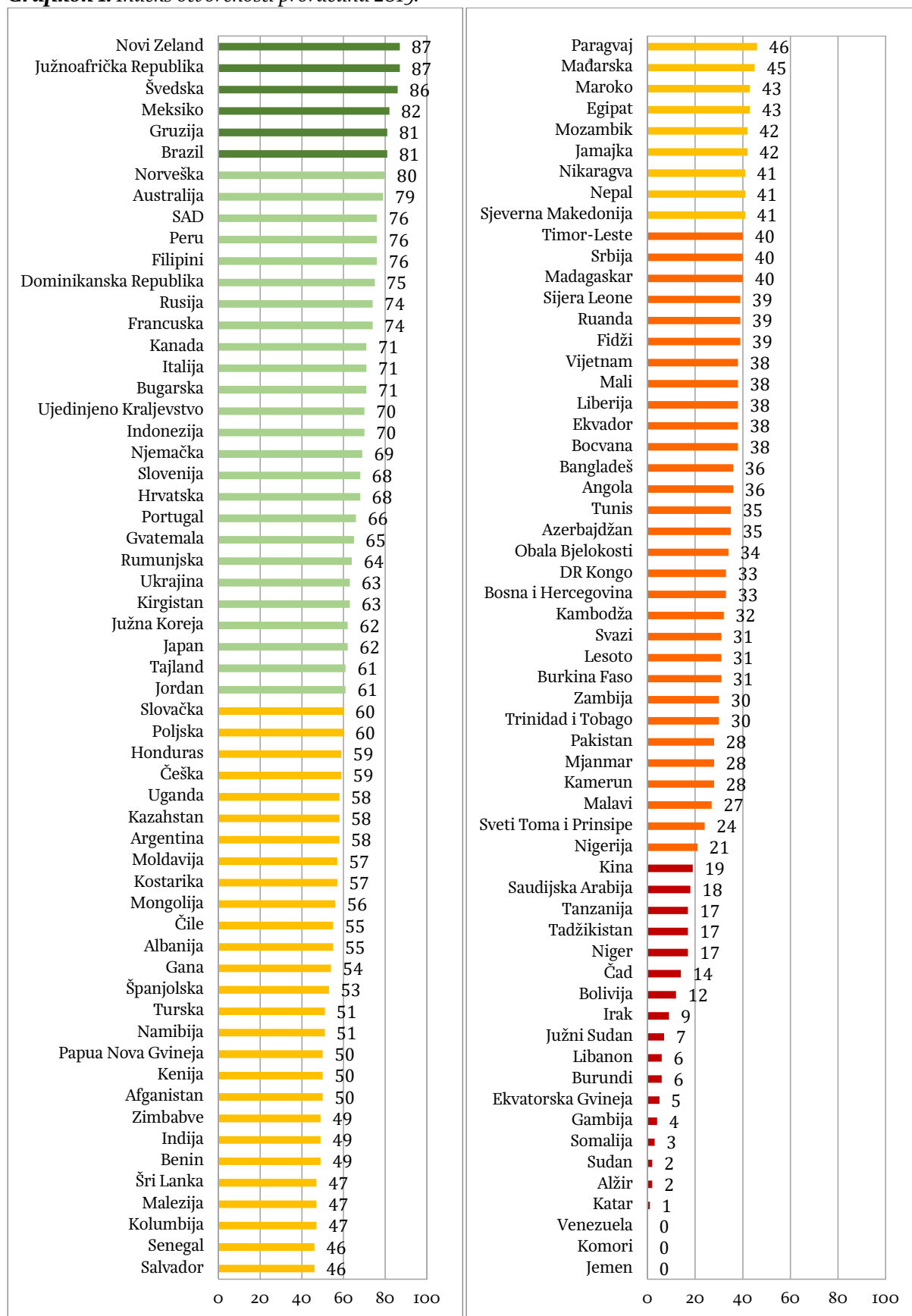
---

<sup>1</sup> Proračun središnje države podrazumijeva sve proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna. Za detalje vidjeti [www.mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/registar/178](http://www.mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/registar/178).

<sup>2</sup> IBP je na temelju međunarodno prihvaćenih kriterija izradio Upitnik o otvorenosti proračuna koji u skladu s objektivnim kriterijima ispunjavaju o vlasti i političkim strankama neovisni stručnjaci iz 117 zemalja. Odgovore na pitanja recenziraju također neovisni stručnjaci, a IBP i ministarstvima financija obvezno ponudi mogućnost komentiranja nalaza.

<sup>3</sup> Riječ je o procesu pripreme, usvajanja, izvršenja i nadzora proračuna, čiji su glavni sudionici Ministarstvo financija, proračunski i izvanproračunski korisnici, Sabor, Vlada i Državni ured za reviziju.

**Grafikon 1. Indeks otvorenosti proračuna 2019.**



Opsežne informacije (81-100 bodova)	Značajne informacije (61-80 bodova)	Ograničene informacije (41-60 bodova)	Vrlo malo informacija (21-40 bodova)	Neznatne informacije (0-20 bodova)
--	--	--	---	---------------------------------------

Napomena: Boje stupaca označavaju skupine zemalja prema vrijednosti Indeksa otvorenosti proračuna, sukladno definiciji IBP-a.

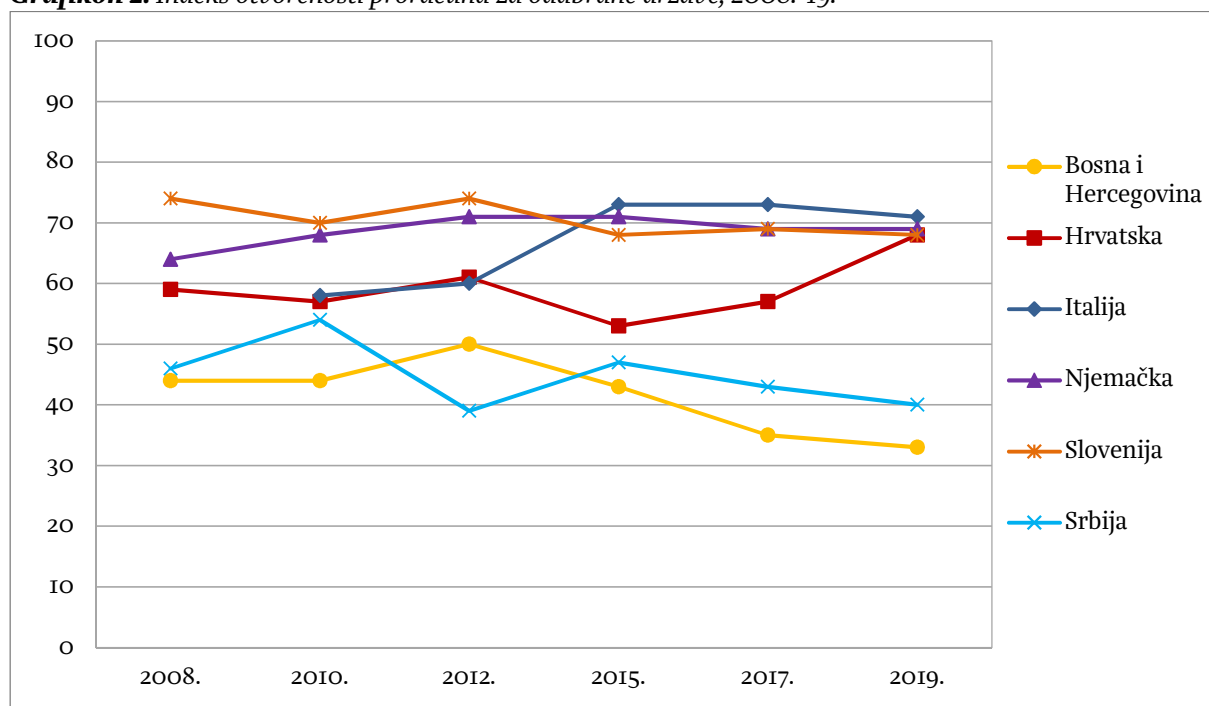
Izvor: IBP (2020)

Indeks pokazuje u kojoj mjeri javnost može pristupiti ažurnim, razumljivim i dovoljno opsežnim informacijama o proračunu putem mrežnih stranica. Iskazuje se na ljestvici od 0 do 100 temeljem odgovora na 109 pitanja kojima se ocjenjuje dostupnost, iscrpnost i pravovremenost objave osam ključnih proračunskih dokumenata: smjernica ekonomske i fiskalne politike, prijedloga proračuna, usvojenog proračuna, proračunskog vodiča za građane, mjesečnih izvješća, polugodišnjeg izvješća o izvršenju proračuna, godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna te izvješća o obavljenju reviziji.<sup>4</sup>

Prosječna vrijednost Indeksa za 117 analiziranih država iznosi 45, što je blagi porast u odnosu na 2017. kada je iznosio 42. To znači da je 2019. u analiziranim zemljama u prosjeku bilo dostupno samo 45% ključnih informacija o prihodima i rashodima proračuna. Kao i u prethodnim krugovima, najotvorenije proračune imaju Novi Zeland, Južnoafrička Republika i Švedska, dok su na začelju ljestvice Jemen, Venezuela, Komori i Katar (Grafikon 1.).

Hrvatska je među zemljama s najvećim napretkom po pitanju količine i kvalitete javno dostupnih informacija o proračunu objavljenih na mrežnim stranicama. Naime, Indeks otvorenosti proračuna 2019. za Hrvatsku iznosi 68, što je čak 11 bodova više nego 2017. Time je Hrvatska zauzela 21. mjesto na svjetskoj ljestvici i opet je u skupini zemalja koje objavljuju značajnu količinu proračunskih informacija.<sup>5</sup> Ovo je za Hrvatsku ujedno i najbolji rezultat ostvaren u svim dosadašnjim istraživanjima (Grafikon 2.).<sup>6</sup>

**Grafikon 2.** Indeks otvorenosti proračuna za odabrane države, 2008.-19.



Izvor: IBP (2020)

Jedan od razloga ovako značajnog poboljšanja leži u pravovremenosti objave svih osam ključnih proračunskih dokumenata, što nije bio slučaj u prethodnom krugu (2017.). Usto, polugodišnji izvještaj je – premda jednak kao i prethodnih godina – zbog promjene metodologije istraživanja po prvi put prihvaćen kao valjani dokument, što je značajno utjecalo na vrijednost Indeksa za Hrvatsku. Ipak, ima i suštinskih poboljšanja. Primjerice, u prijedlog proračuna ovaj put su uvršteni dodatni izvještaji o novim zaduživanjima i stanju javnog duga. Nadalje, izglasani proračun sada pruža uvid u rashode prema funkcijskoj klasifikaciji, a dani su i iscrpniji podatci o poslovanju izvanproračunskih korisnika.

<sup>4</sup> Za izračun Indeksa otvorenosti proračuna 2019. korišteni su dokumenti koji se odnose na proračunske godine 2017., 2018. i 2019. Konkretno, u obzir su uzeti svi zadnje dostupni dokumenti objavljeni zaključno s 31. prosinca 2018. Za više detalja o metodologiji vidjeti [www.openbudgetsurvey.org](http://www.openbudgetsurvey.org).

<sup>5</sup> Prema IBP-u, Indeks veći od 61 znači da zemalja vjerojatno objavljuje dovoljno informacija potrebnih za vođenje argumentiranih rasprava o proračunskim politikama i prioritetima.

<sup>6</sup> Za detalje o prethodnim krugovima istraživanja vidjeti Aktualne osvrte br. 8, 26, 47, 85 i 102.

## **Mogućnost uključivanja javnosti u proračunski proces te uloga Sabora i DUR-a**

Za dobro upravljanje javnim financijama ključno je i uključivanje javnosti u proračunski proces te mogućnost njenog utjecaja na proračunske politike. Istraživanje, stoga, mjeri i kolike mogućnosti uključivanja javnosti u proračunski proces pružaju izvršna i zakonodavna vlast te DUR. Mogućnost uključivanja u proračunski proces iskazuje se na ljestvici od 0 do 100, temeljem odgovora na 18 pitanja. Hrvatska je u 2019. ostvarila 22 boda, dok je prosjek svih 117 analiziranih zemalja 14. Kao i većina drugih zemalja, Hrvatska nema uspostavljene efikasne mehanizme koji bi omogućili uključivanje javnosti u proračunski proces. Stoga bi, primjerice, DUR trebao uspostaviti formalne mehanizme koji bi omogućili javnosti da sudjeluju u revizijama (npr. kao svjedoci), a Vlada učinkovitije mehanizme kojima bi se utvrdilo što javnost, posebice ranjiviji i obično manje uključeni građani i nevladine organizacije koje ih predstavljaju, misle o prijedlogu i izvršenju proračuna.

U okviru istraživanja mjeri se i uloga institucija koje nadziru proračun te je utvrđeno da DUR obavlja adekvatan nadzor (89/100), dok je nadzor od strane Sabora ograničen (47/100). Kako bi se osnažila uloga Sabora u nadzoru proračuna preporučuje se da zastupnici dobiju prijedlog proračuna minimalno dva mjeseca prije početka proračunske godine.

## **Ključne preporuke za poboljšanje otvorenosti proračuna**

Unatoč značajnom skoku na svjetskoj ljestvici, Hrvatska još uvijek ima jako puno mjesta za napredak. Stoga se za transparentnije i odgovornije vođenje javnih financija preporučuju sljedeći ključni koraci:

- u prijedlog proračuna uključiti informacije o poreznim izdancima, uz objašnjenje osnovnih ciljeva svakog pojedinog poreznog izdatka, ciljne skupine na koju se odnosi te procijenjene visine izgubljenih poreznih prihoda,
- u prijedlog proračuna uključiti detaljne informacije o financijskoj imovini države (popis imovine i procjenu vrijednosti) i nefinancijskoj imovini države (popis imovine po kategorijama) te
- poboljšati sadržaj i sveobuhvatnost proračunskih vodiča za građane koje objavljuje Ministarstvo financija na način da se uspostave mehanizmi za utvrđivanje informacija koje građani žele čitati u tim vodičima te da se uz vodiče koje Ministarstvo financija već objavljuje objave i vodiči o prijedlogu državnog proračuna i izvješću o reviziji državnog proračuna.