

AKTUALNI OSVRTI

Otvorenost državnog proračuna – unatoč blagom poboljšanju, građani i dalje imaju ograničen uvid u proračunske informacije

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 30. siječnja Indeks otvorenosti proračuna 2017. Indeks za Hrvatsku iznosi 57 od mogućih 100 bodova, što nas svrstava u grupu zemalja koje pružaju ograničene online informacije o državnom proračunu. Premda se Hrvatska blago popravila u odnosu na istraživanje iz 2015. neophodno je intenzivnije unaprjeđivati kvalitetu i dostupnost online informacija o državnom proračunu.

Indeks otvorenosti proračuna, koji periodično mjeri transparentnost proračuna središnje države (državnog proračuna)¹, jedini je neovisan i međunarodno usporediv pokazatelj kvalitete i opsežnosti online informacija o državnom proračunu. Indeks otvorenosti proračuna 2017. rezultat je šestog kruga IBP-ova istraživanja (prethodni su provedeni 2006., 2008., 2010., 2012. i 2015.).

Otvorenost državnog proračuna je značajna jer je riječ o instrumentu kojim država utječe na živote svih građana. Pravovremena objava kvalitetnih ključnih proračunskih dokumenata omogućuje analiziranje i argumentirano uključivanje građana i stručnjaka u proračunski proces, te usklađivanje njihovih želja i potreba s vladinim ciljevima. Indeks otvorenosti državnog proračuna mjeri baš to – u kojoj mjeri obični građani mogu pristupiti online pravovremenim, razumljivim i dovoljno opsežnim informacijama o državnom proračunu.

Istraživanje provodi IBP koji je na temelju međunarodno prihvaćenih kriterija izradio Upitnik o otvorenosti proračuna (Upitnik). Upitnik ispunjavaju stručnjaci iz 115 zemalja – neovisni o vlasti i političkim strankama – koristeći dokumentirane argumente i objektivne kriterije. Upitnike recenziraju također neovisni stručnjaci, a i ministarstva financija su bila pozvana prokomentirati odgovore u Upitniku. Uz otvorenost državnog proračuna istraživanje obuhvaća i mogućnost građana da se uključe u proračunski proces² te ulogu institucija koje nadziru proračun (Sabora i Državnog ureda za reviziju – DUR-a).

¹ Proračun središnje države podrazumijeva sve proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna čiji je popis dostupan na mrežnim stranicama [Ministarstva financija](#).

² Riječ je o procesu pripreme, usvajanja, izvršenja i nadzora proračuna čiji su glavni sudionici Ministarstvo financija, proračunski i izvanproračunski korisnici, Sabor, Vlada i DUR.

Otvorenost državnog proračuna

Indeks otvorenosti proračuna računa se na temelju 109 pitanja iz Upitnika kojima se analizira objavljuje li državna vlast pravovremeno online osam ključnih proračunskih dokumenata te jesu li informacije građanima dovoljno razumljive i opsežne.

Indeks otvorenosti proračuna 2017. izračunat je na temelju dokumenata državnog proračuna za 2015., 2016. i 2017. godinu³, a kreće se od 0 do 100 bodova. Najbolji rezultat postigli su Južnoafrička Republika, Novi Zeland, Švedska, Norveška i Gruzija, a najlošiji Jemen, Venezuela, Katar, Niger, Lesoto i Ekvatorska Gvineja (Grafikon 1). Prosječna vrijednost Indeksa (42) znači da je građanima analiziranih država u prosjeku dostupno samo 42% traženih informacija o državnim prihodima i rashodima. Zamjetan je blagi pad na globalnoj razini s obzirom da je prosječna vrijednost Indeksa 2015. iznosila 45.

Indeks otvorenosti proračuna 2017. za Hrvatsku iznosi 57, što je povećanje od 4 boda u odnosu na 2015. Premda značajno iznad globalnog prosjeka, rezultat pokazuje da hrvatski građani i dalje nemaju na raspolaganju dovoljno informacija za kvalitetan nadzor trošenja proračunskih sredstava. Hrvatska se s 34. mjestom ubraja u skupinu država koje pružaju "ograničene informacije o državnom proračunu".

Indeks otvorenosti proračuna za Hrvatsku od 2006. do 2017. iznosio je redom 42, 59, 57, 61, 53 i 57 (Grafikon 2)⁴. Niz je pozitivnih pomaka u odnosu na prethodni krug istraživanja iz 2015., uglavnom vezanih uz dodatne informacije u Prijedlogu državnog proračuna za 2017. Primjerice, uključen je detaljan prikaz rashoda po funkcijskoj klasifikaciji i podatci o prihodima i rashodima za prethodne dvije godine.

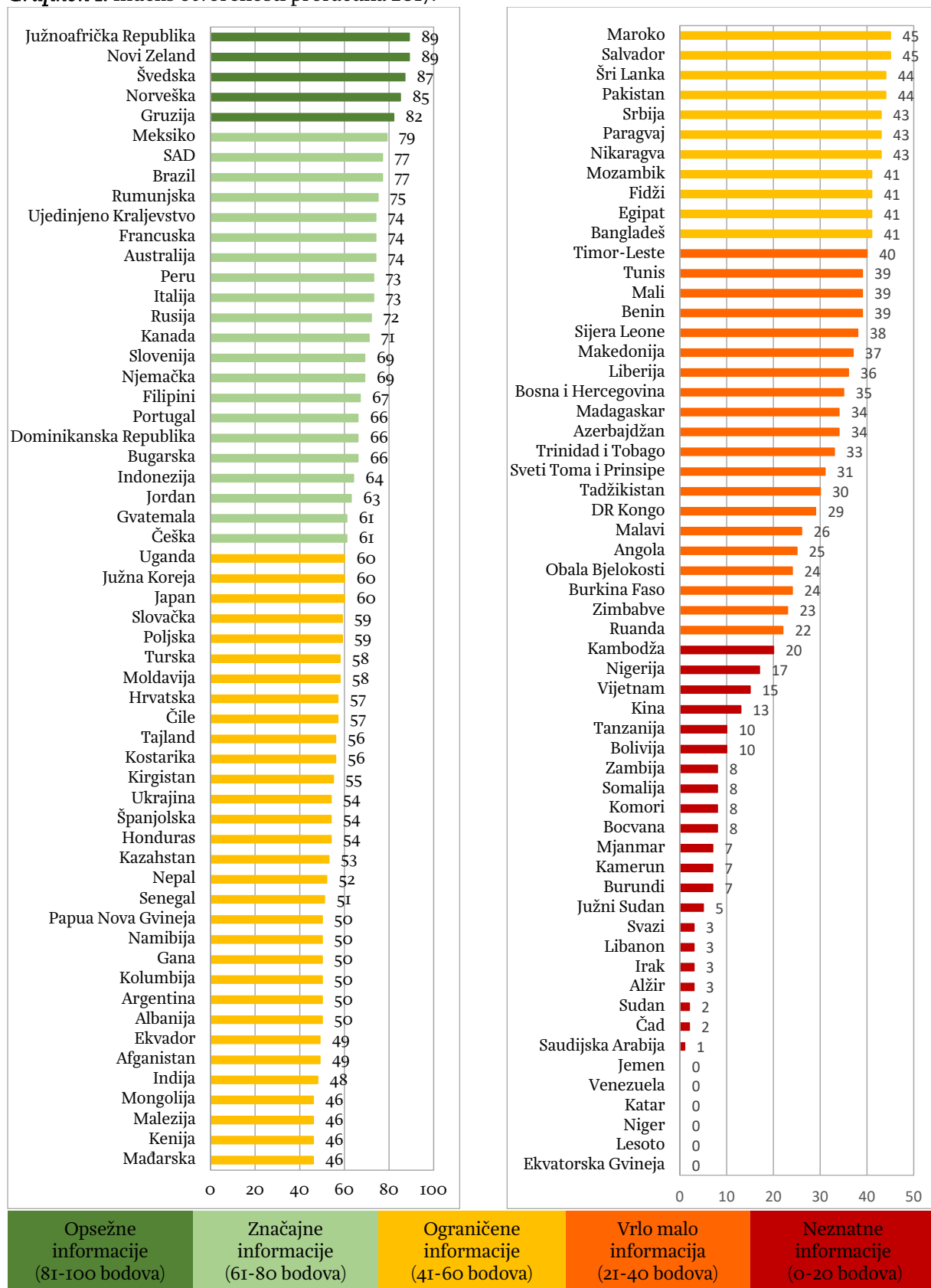
Značajno pogoršanje u odnosu na prethodna istraživanja vezano je za **Smjernice za izradu državnog proračuna za 2017.** koje su objavljene svega deset dana prije upućivanja Prijedloga državnog proračuna za 2017. u Sabor. Budući načela dobre prakse nalažu minimalno razdoblje od mjesec dana između objave ovih dvaju dokumenata, zaključeno je da Vlada nije zainteresiranim dionicima dala dovoljno vremena za analizu Smjernica, te nisu uzete u obzir jer su objavljene prekasno. Kako u prethodnim krugovima nije bilo problema s pravovremenosti objave ovog dokumenta, prekasna objava Smjernica glavni je razlog zašto u ovom krugu istraživanja nije zabilježeno veće poboljšanje Indeksa.

Premda Vlada redovito objavljuje **Polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna RH**, budući da on već godinama ne sadrži revidirane podatke o planiranim vrijednostima (prihodima, rashodima i dugu) za tekuću i sljedeće dvije proračunske godine, ni taj dokument ne zadovoljava nužne uvjete za evaluaciju u ovom istraživanju i smatra se neobjavljenim.

³ Analizirani su zadnje dostupni dokumenti objavljeni zaključno s 31. prosinca 2016. i to: smjernice ekonomske i fiskalne politike, prijedlog proračuna, usvojeni proračun, proračun za građane, mjesečna izvješća, polugodišnja i godišnja izvješća o izvršenju proračuna te revizijsko izvješće. Za više detalja o metodologiji vidjeti mrežne stranice IBP-a.

⁴ Za detalje o prethodnim krugovima istraživanja vidjeti aktualne osvrte br. 8, 26, 47 i 85.

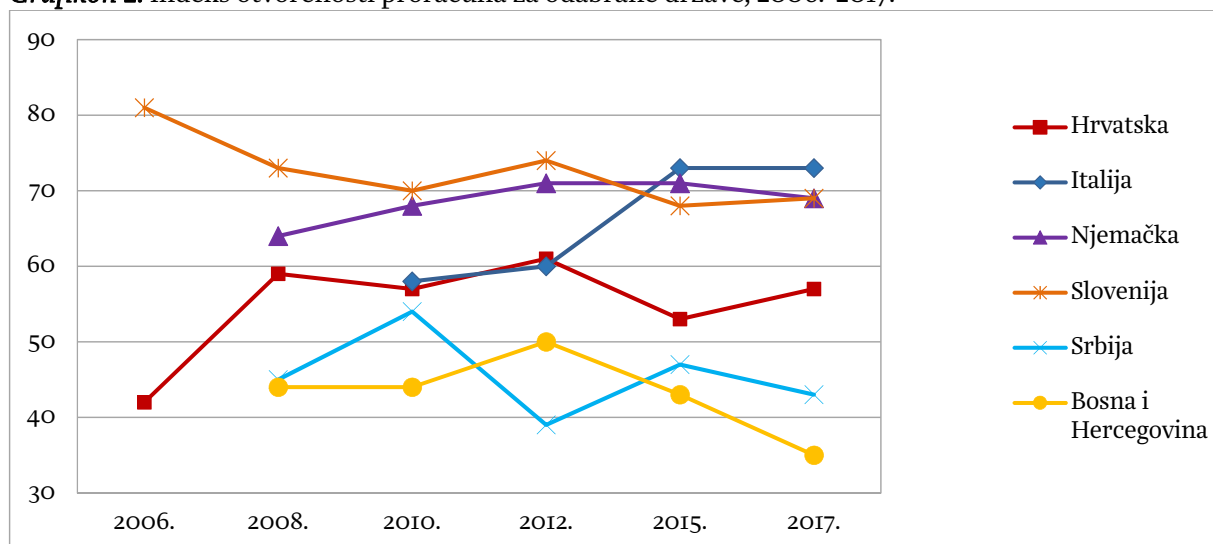
Grafikon 1. Indeks otvorenosti proračuna 2017.



Izvor: IBP (2018)

Napomena: Boje stupaca označavaju skupine zemalja prema vrijednosti Indeksa otvorenosti proračuna, kako ih je definirao IBP.

Grafikon 2. Indeks otvorenosti proračuna za odabrane države, 2006.-2017.



Izvor: IBP (2018)

Mogućnosti građana da se uključe u proračunski proces te uloga Sabora i DUR-a u nadzoru državnog proračuna

Za dobro upravljanje javnim financijama ključno je i uključivanje građana te snažna uloga institucija koje nadziru državni proračun. Upitnik, stoga, istražuje i koliko mogućnosti uključivanja građana u proračunski proces na državnoj razini pružaju izvršna i zakonodavna vlast te DUR. Utvrđeno je da građanima najviše mogućnosti za uključivanje, pomoću svojih saborskih odbora, nudi Sabor (50/100), a znatno manje DUR (33/100) i izvršna vlast (15/100). DUR bi između ostaloga trebao uspostaviti formalne mehanizme koji bi omogućili građanima da sudjeluju u revizijama (npr. kao svjedoci), a izvršna vlast efikasnije formalne mehanizme kojima bi se utvrdilo što građani, posebice oni ranjiviji i obično manje uključeni, misle o prijedlogu i izvršenju državnog proračuna.

Upitnik mjeri i adekvatnost nadzora državnog proračuna, pa tako DUR obavlja adekvatan nadzor (89/100), a nadzor Sabora je ograničen (43/100). Stoga se preporučuje da saborski zastupnici dobiju prijedlog proračuna minimalno dva mjeseca prije početka proračunske godine te da se osnuje specijalizirani saborski ured za analiziranje proračuna koji bi služio kao podrška svim saborskim zastupnicima.

Ključne preporuke za poboljšanje otvorenosti državnog proračuna

Za bolje vođenje javnih financija u interesu je Vlade i Ministarstva financija da provedu barem glavne preporuke:

- pravovremeno objavljivati ključne dokumente državnog proračuna,
- u prijedlog državnog proračuna uključiti podatke o financijskoj imovini države (popis imovine i procjenu vrijednosti) i nefinancijskoj imovini države (popis imovine po kategorijama),
- u prijedlog državnog proračuna uključiti informacije o poreznim izdancima za proračunsku godinu (uz objašnjenje osnovnih ciljeva svakog pojedinog izdatka, ciljne skupine na koju se odnosi te procijenjene visine izgubljenih prihoda),
- objavljivati kvalitetno polugodišnje izvješće o izvršenju državnog proračuna, izrađeno prema uputama međunarodnih organizacija (OECD, MMF).