

#125

31. svibnja 2022.

OSVRTI

Instituta za javne financije

Otvorenost proračuna središnje države: Hrvatska zabilježila blagi pad u odnosu na prethodni krug istraživanja

Mihaela Bronić, Josip Franić

*Prema najnovijim rezultatima međunarodnog istraživanja **International Budget Partnership-a (IBP)** o otvorenosti proračuna, Hrvatska se i dalje nalazi u krugu zemalja koje objavljuju značajnu količinu informacija o proračunu središnje države. Indeks otvorenosti proračuna središnje države za 2021. iznosi 64 boda (od mogućih 100), što je za četiri boda manje u odnosu na prethodni krug istraživanja (2019.). Stoga postoji mnogo prostora za poboljšanja vezana uz objavu pravovremenih i građanima razumljivih informacija o prikupljanju i potrošnji proračunskih sredstava, kao i uključivanje javnosti u proces donošenja i izvršavanja proračuna.*



Iako su javne financije diljem svijeta na velikim kušnjama još od izbivanja pandemije bolesti Covid-19, sada ih očekuju novi izazovi. U najčešće opterećenim i zaduženim proračunima središnjih država¹ u narednom će razdoblju trebati osigurati i dodatna sredstva za borbu s rastućom inflacijom i dohodovnom nejednakosti. Stoga je za što učinkovitije i pravednije prikupljanje i trošenje proračunskih sredstava izuzetno važno osiguravati pravovremenu objavu točnih i iscrpnih informacija o središnjem državnom proračunu (u nastavku: proračun), nadzor nad proračunom te sudjelovanje javnosti u procesu donošenja odluka o proračunu.

Međunarodno **Istraživanje o otvorenosti proračuna**², čiji su rezultati objavljeni 31. svibnja, nudi odgovore upravo na tri ključna pitanja: koliko su vlade transparentne pri donošenju i izvršavanju proračuna, u kojoj mjeri parlamenti i druga nadzorna tijela kontroliraju proračun te kolike su mogućnosti uključivanja javnosti u različitim fazama proračunskog procesa.

¹ Proračun središnje države obuhvaća sve proračunske i izvanproračunske korisnike državnog proračuna (<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/drzavna-riznica/racunovodstvo/registar-proracunskih-i-izvanproracunskih-korisnika/178>).

² U posljednjem krugu ovog istraživanja obuhvaćeno je 120 zemalja. Istraživanje se temelji na sveobuhvatnom Upitniku koji evaluira četiri faze proračunskog procesa (priprema, usvajanje, izvršenje i nadzor proračuna). Ispunjavanje upitnika povjereno je neovisnim stručnjacima u svakoj od zemalja sudionica. Odgovori na upitnik recenzirani su od strane anonimnih (neovisnih) stručnjaka, a pruženi su i na uvid ministarstvima financija koja su u prilici komentirati odgovore te istaknuti eventualne propuste pri ispunjavanju upitnika.

Rezultati istraživanja za 2021. godinu

Indeks otvorenosti proračuna predstavlja jedini dugogodišnji, neovisni i međunarodno usporediv pokazatelj kvalitete i sveobuhvatnosti online informacija o proračunu. Iskazuje se na ljestvici od 0 do 100, pri čemu veće vrijednosti označavaju višu razinu otvorenosti. Računa se na temelju odgovora na **109 pitanja** koja analiziraju dostupnost, pravovremenost objave te detaljnost osam 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 obavljenoj reviziji.³

Indeks otvorenosti proračuna za 2021. godinu rezultat je osmog kruga IBP-ova istraživanja (prethodni su provedeni 2006., 2008., 2010., 2012., 2015., 2017. i 2019.). Rezultati ne pružaju previše razloga za optimizam s obzirom da na globalnoj razini nije zabilježen porast razine transparentnosti u odnosu na predpandemijsko razdoblje. Naime, prosječna vrijednost Indeksa za 120 analiziranih zemalja za 2021. iznosi 45, što je isti rezultat kao u prethodnom krugu. To znači da je 2021. u analiziranim zemljama u prosjeku bilo dostupno samo 45% ključnih informacija o prihodima i rashodima proračuna. Premda su Južnoafrička Republika, Novi Zeland i Švedska i dalje u samom vrhu, najbolji rezultat ovoga je puta zabilježila Gruzija

³ Za izračun Indeksa otvorenosti proračuna 2021. korišteni su proračunski dokumenti koji se odnose na proračunske godine 2019., 2020. i 2021. U obzir su uzeti svi posljednje dostupni proračunski dokumenti objavljeni zaključno s 31. prosincem 2020. Za više detalja o metodologiji vidjeti www.openbudgetsurvey.org.

(Tablica 1.). S druge strane, Ekvatorska Gvineja, Jemen, Komori i Venezuela svojim građanima ne pružaju nikakve informacije o proračunu.

Tablica 1. Indeks otvorenosti proračuna 2021.

Skupina	Zemlje
Opsežne informacije (81-100 bodova)	Gruzija (87), Južnoafrička Republika (86), Švedska (85), Novi Zeland (85), Meksiko (82), Norveška (81)
Značajne informacije (61-80 bodova)	Brazil (80), Australija (79), Dominikanska Republika (77), Italija (75), Ujedinjeno Kraljevstvo (74), Južna Koreja (74), Rusija (73), Njemačka (73), Francuska (72), Bugarska (71), Indonezija (70), SAD (68), Filipini (68), Slovenija (66), Ukrajina (65), Slovačka (65), Moldavija (65), Benin (65), Hrvatska (64) , Gvatemala (64), Rumunjska (63), Kostarika (63), Kazahstan (63), Kirgistan (62), Peru (61), Jordan (61), Japan (61), Honduras (61), Armenija (61)
Ograničene informacije (41-60 bodova)	Portugal (60), Poljska (60), Mongolija (60), Češka (60), Čile (60), Zimbabve (59), Uganda (58), Tajland (58), Azerbajdžan (57), Gana (56), Turska (55), Španjolska (54), Timor-Leste (52), Albanija (52), Papua Nova Gvineja (50), Kolumbija (50), Kenija (50), Jamajka (50), Argentina (50), Maroko (48), Paragvaj (47), Obala Bjelokosti (47), Malezija (47), Srbija (46), Pakistan (46), Ekvador (46), Sijera Leone (45), Ruanda (45), Nigerija (45), Mozambik (45), Liberija (45), Vijetnam (44), Mađarska (44), Egipat (43), Afganistan (43), Tunis (42), DR Kongo (42), Nikaragva (42), Namibija (42), Salvador (41)

Vrlo malo informacija (21-40 bodova)	Senegal (40), Nepal (39), Indija (37), Fidži (37), Sjeverna Makedonija (36), Gambija (35), Trinidad i Tobago (34), Kamerun (34), Bocvana (34), Kambodža (33), Bosna i Hercegovina (32), Togo (31), Sveti Toma i Prinsipe (31), Svazi (31), Kanada (31), Burkina Faso (31), Šri Lanka (30), Mjanmar (30), Bangladeš (30), Angola (30), Niger (27), Madagaskar (27), Lesoto (26), Saudijska Arabija (23), Tanzanija (21)
Neznatne informacije (0-20 bodova)	Somalija (20), Malavi (20), Kina (20), Bolivija (20), Zambija (19), Tadžikistan (16), Južni Sudan (15), Libanon (9), Burundi (9), Mali (8), Etiopija (8), Irak (6), Čad (6), Alžir (3), Katar (2), Sudan (1), Venezuela (0), Komori (0), Jemen (0), Ekvatorska Gvineja (0)

*Napomena: Zemlje su svrstane u 5 skupina prema vrijednosti Indeksa
otvorenosti proračuna sukladno definiciji IBP-a*

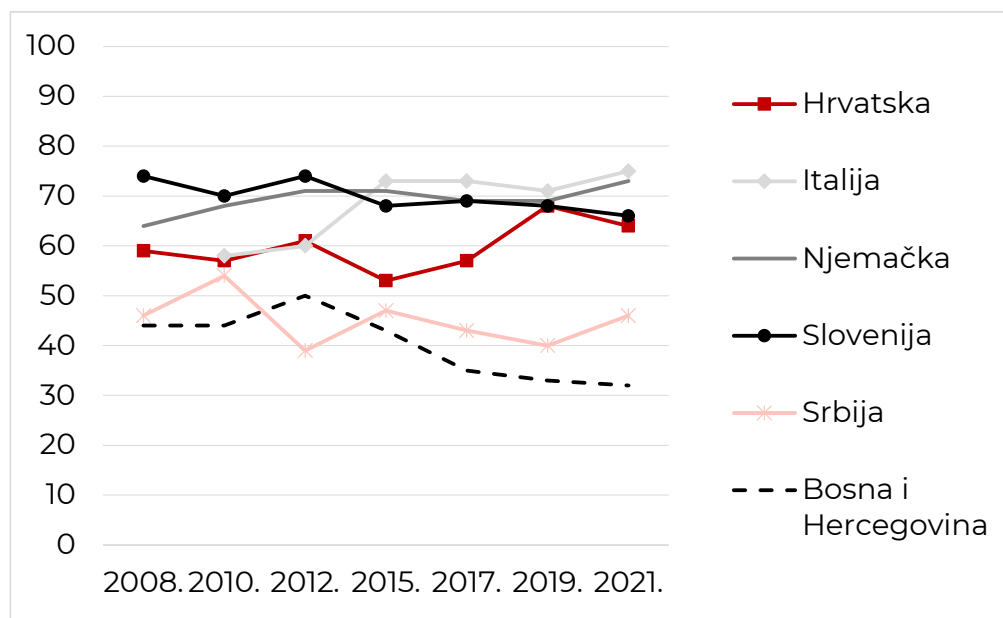
Izvor: IBP (2022)

Nažalost, Hrvatska je zabilježila pad od četiri boda u odnosu na prethodni krug istraživanja. Sa 64 boda zauzima 25. mjesto na svjetskoj ljestvici, što je za četiri pozicije slabiji rezultat nego 2019. godine. Bez obzira na to, Hrvatska je i dalje u skupini zemalja koje objavljuju „značajnu količinu proračunskih informacija“. Iako stoji ponešto lošije u odnosu na zapadne susjede, značajno je ispred susjednih zemalja Jugoistočne Europe (Grafikon 1.).

Pad razine otvorenosti proračuna ponajprije je rezultat smanjenja količine dostupnih informacija u mjesečnim izvještajima, polugodišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, kao i u izvješću o obavljenoj reviziji. Primjerice, mjesečni izvještaji po organizacijskoj klasifikaciji Državnog proračuna više ne sadrže informacije o tekućem zaduživanju. Nadalje, Državni ured za reviziju (DUR) u svom je izvješću o obavljenoj reviziji za 2019. obuhvatio samo

Hrvatske vode i Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, čija sredstva zajedno predstavljaju manje od dvije trećine ukupnih sredstava namijenjenih izvanproračunskim korisnicima državnog proračuna. Bilo je i određenih poboljšanja, no ona se uglavnom odnose na godišnje izvješće o izvršenju proračuna. Primjerice, ovoga su puta dani ponešto iscrpniji podaci o kamatnim stopama i dospijeću novih zaduživanja, kao i o politikama namijenjenima ublažavanju siromaštva.

Grafikon 1. Indeks otvorenosti proračuna za odabrane zemlje, 2008.-2021.



Izvor: IBP (2022)

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

Uključivanje javnosti u proračunske procese i omogućavanje njenog utjecaja na donošenje proračunskih politika ključni su preduvjeti dobrog upravljanja javnim financijama. U skladu s time, istraživanje također analizira u kolikom opsegu Vlada, Sabor i DUR uključuju javnost u proračunski proces. Razina participacije mjeri se temeljem odgovora na 18 pitanja, a rezultati su također prikazani na ljestvici od 0 do 100.

Hrvatska je ostvarila 17 bodova, što predstavlja pad od pet bodova u odnosu na 2019. godinu. Usporedbe radi, prosjek svih 120 analiziranih zemalja za 2021. iznosi 14. Baš kao i većina drugih zemalja, Hrvatska nije uspostavila mehanizme koji bi omogućili jednostavno i učinkovito uključivanje zainteresirane javnosti u proračunske procese kako bi javnost mogla direktno iznijeti svoje mišljenje o prikupljanju i potrošnji proračunskih sredstava. Stoga bi Vlada trebala osmisliti 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. Sabor bi trebao omogućiti javnosti da se aktivno uključi s komentarima u rasprave o donošenju i izvršenju proračuna, a DUR uspostaviti formalne mehanizme koji bi omogućili javnosti da sudjeluju u revizijama (npr. kao svjedoci).

Istraživanje također evaluira i ulogu institucija ključnih u nadzoru provedbe proračuna. Rezultati otkrivaju da DUR obavlja adekvatan nadzor (89/100), što nije slučaj kad je riječ o Saboru (53/100). Kako bi se osnažila uloga Sabora u nadzoru proračuna bilo bi dobro da se u

Saboru raspravlja i o smjernicama ekonomske i fiskalne politike (Odluci o proračunskom okviru za iduće trogodišnje razdoblje).

Ključne preporuke za poboljšanje otvorenosti proračuna

Iz navedenih rezultata razvidno je kako postoji mnogo prostora za poboljšanja. Za transparentnije i odgovornije vođenje javnih financija ponavljamo **preporuke iz prethodnog ciklusa istraživanja** jer su, nažalost, još uvijek važne i aktualne:

- u prijedlog proračuna uključiti informacije o poreznim izdatcima, uz objašnjenje osnovnih ciljeva svakog pojedinog poreznog izdatka, ciljne skupine na koje se odnosi te procijenjenu visinu 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, da se vodiči objave na vidljivijim mjestima na mrežnim stranicama, te da se uz vodiče koje Ministarstvo financija već objavljuje objave i vodiči o prijedlogu državnog proračuna i izvješću o reviziji državnog proračuna.