

AKTUALNI OSVRTI

Indeks otvorenosti proračuna 2012. za Hrvatsku - blago poboljšanje u kvaliteti i opsežnosti proračunskih informacija

dr. sc. MIHAELA BRONIĆ, Institut za javne financije, Zagreb

dr. sc. IVICA URBAN, Institut za javne financije, Zagreb

International Budget Partnership (IBP) iz Washingtona objavio je 23. siječnja Indeks otvorenosti proračuna 2012. za 100 država. Za Hrvatsku Indeks iznosi 61 od mogućih 100 bodova, što predstavlja blago povećanje u odnosu na prethodno istraživanje iz 2010., ali pokazuje kako se i dalje mora poboljšavati kvaliteta i dostupnost podataka u državnom proračunu.

IBP je Indeks otvorenosti proračuna 2012. izračunao za 100 država na temelju podataka iz 2010. i 2011. godine.¹ Indeks otvorenosti proračuna je jedini neovisan i međunarodno usporediv pokazatelj, kojim se od 2006., svake dvije godine, mjeri i prati proračunska otvorenost u velikom broju država.

Otvorenost državnog proračuna označava mogućnost pristupa građana jednostavnim, razumljivim i pravovremenim proračunskim informacijama središnje države (dalje u tekstu država).² Svatko od nas želi i ima pravo doznati iz državnih proračunskih dokumenata kolike će biti socijalne naknade, koliko će se potrošiti na plaće državnih i javnih službenika, kako država namjerava smanjiti broj nezaposlenih ili ublažiti siromaštvo, tko su primatelji državnih potpora, koliko će se potrošiti na javnu nabavu i što će se nabavljati, hoćemo li i koliko plaćati školovanje naše djece. Ako građani mogu razumjeti državni proračun i argumentirano se uključiti u proračunski proces,³ to bi trebalo dovesti do boljeg donošenja političkih i ekonomskih odluka, smanjenja korupcije te učinkovitijeg pružanja javnih dobara i usluga.

Istraživanje o otvorenosti proračuna vodi i koordinira IBP koji je izradio upitnik o otvorenosti (transparentnosti) proračuna, te je za njegovo ispunjavanje angažirao lokalne stručnjake za proračun iz velikog broja zemalja. Ti stručnjaci su neovisni o vlasti i političkim strankama, te pri ispunjavanju upitnika koriste dokumentirane dokaze i objektivne kriterije. U upitniku se istražuje da li državna vlast objavljuje određene proračunske dokumente tijekom proračunskog procesa i koliko su opsežne informacije objavljene u tim dokumentima. Istražuju se sljedeći dokumenti: smjernice ekonomske i fiskalne politike, prijedlog proračuna, usvojeni proračun, proračun za građane, mjesečna izvješća,

¹ Indeks otvorenosti proračuna 2012 (Open Budget Index 2012) dostupan je na: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>

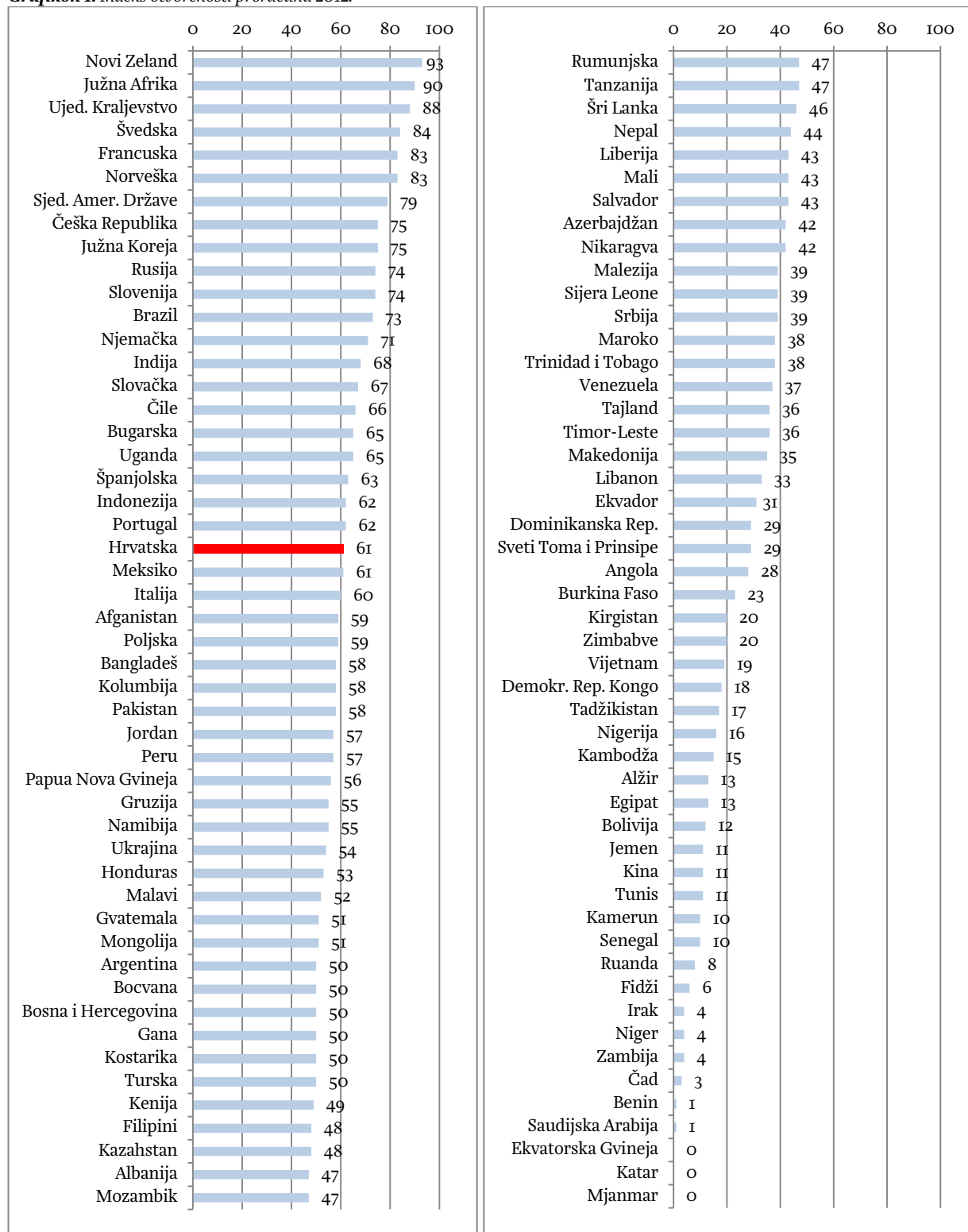
² Pod proračunom središnje države misli se na sve državne proračune osim proračuna lokalnih jedinica (općine, gradovi i županije) i proračuna njihovih korisnika.

³ Proračunski proces je proces pripreme, usvajanja, izvršenja i nadzora proračuna, a njegovi glavni sudionici su ministarstvo financija, proračunski i izvanproračunski korisnici, parlament, vlada i državno tijelo za reviziju.

polugodišnje izvješće, godišnji obračun proračuna te revizijsko izvješće. Indeks otvorenosti proračuna 2012. izračunat je na temelju 95 pitanja iz upitnika, a može poprimiti vrijednost od 0 do 100 bodova.

Najbolji rezultat prema Indeksu otvorenosti proračuna 2012. postigao je Novi Zeland, a potom slijede Južna Afrika, Ujedinjeno Kraljevstvo, Švedska, Norveška i Francuska (Grafikon 1). Najlošije su rangirani Katar, Mjanmar i Ekvatorska Gvineja koji su imali nula bodova. Prosječna vrijednost Indeksa iznosila je 43, što znači da građani analiziranih država u prosjeku imaju pristup samo 43% traženih informacija o državnim prihodima i rashodima. Indeks otvorenosti proračuna 2012. za Hrvatsku iznosi 61 bod.

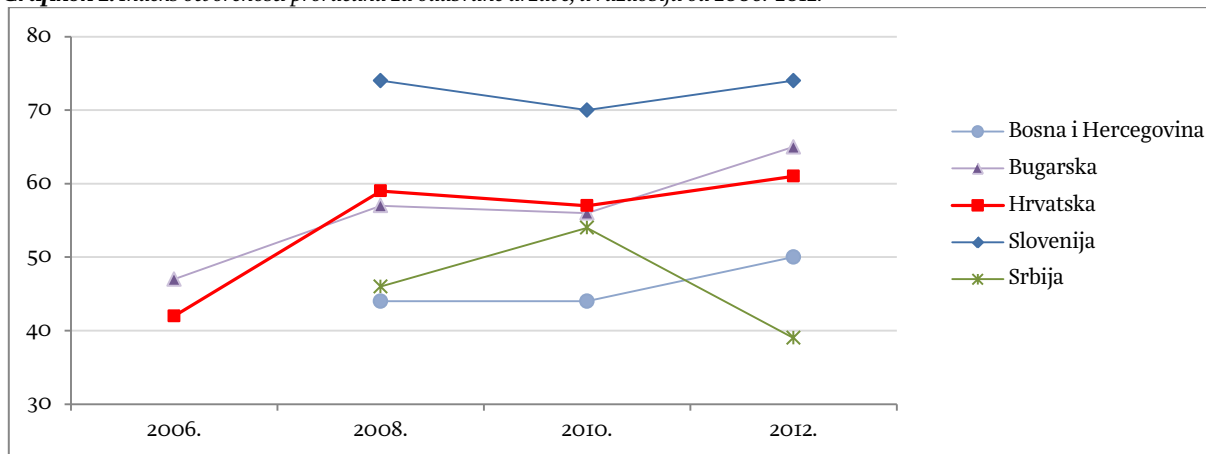
Grafikon 1. Indeks otvorenosti proračuna 2012.



Izvor: Open Budget Survey 2012. Dostupno na <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>

U prvom krugu istraživanja (2006.), Hrvatska je ostvarila tek 42 boda. U drugom krugu (2008.) rezultat se povećao na 59 bodova, a u trećem smanjio na 57 bodova (Grafikon 2). Stoga, najnoviji rezultat iz 2012. od 61 bod predstavlja tek blago povećanje u odnosu na prethodnih nekoliko ciklusa istraživanja.⁴ Napredak u odnosu na prethodni krug istraživanja iz 2010. vezan je uz objavljivanje detaljnijih opisa i pokazatelja učinka proračunskih aktivnosti i programa u prijedlogu proračuna.⁵

Grafikon 2. Indeks otvorenosti proračuna za odabrane države, u razdoblju od 2006.-2012.



Izvor: Open Budget Survey 2012. Dostupno na: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>

Preporuke

Kako bi se hrvatski građani doista argumentirano mogli uključiti u donošenje odluka o javnim prihodima i rashodima, potrebno je daljnje povećanje kvalitete prikazivanja i opsežnosti informacija u proračunskim dokumentima. S obzirom da posljednjih godina nije došlo do značajnijih poboljšanja, preporuke su gotovo identične onima iz prethodnih istraživanja, pa ih ovdje ukratko ponavljamo. Dakle, Ministarstvo financija bi trebalo:

- o početi ponovno objavljivati proračun za građane, publikaciju namijenjenu širokoj javnosti koja na jednostavan način opisuje glavne odrednice državnog proračuna. Proračun za građane poželjno je objavljivati tijekom sve četiri faze proračunskog procesa, odnosno u fazi pripreme, usvajanja, izvršenja i nadzora proračuna.⁶
- o objavljivati polugodišnje izvješće o izvršenju proračuna, izrađeno prema uputama međunarodnih organizacija (OECD, MMF).⁷ Naime, u Hrvatskoj se sredinom godine objavljuje „polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna“,⁸ ali on ne sadrži bitne elemente – revidirane podatke o planiranim vrijednostima (prihoda, rashoda, duga, makroekonomskih varijabli) za tekuću i sljedeće dvije proračunske godine. Takvo polugodišnje izvješće važno je publicirati kako bi se proračun što prije prilagodio novonastalim prilikama, poput neočekivane inflacije ili pada industrijske proizvodnje, koji su nastupili u vremenu između usvajanja proračuna i kraja prve polovice godine.
- o u proračunskim dokumentima (posebice prijedlogu proračuna i godišnjem izvješću) prikazivati rashode po funkcijskoj klasifikaciji, što opsežnije podatke o javnom dugu, podatke o nepodmirenim dospjelim obvezama, državnim jamstvima, kvazifiskalnim aktivnostima države, popise i vrijednosti financijske i nefinancijske imovine, iznose budućih obveza države koje su do sada preuzete ili nastaju u tekućoj fiskalnoj godini, podatke o poreznim rashodima te tablice s raspodjelom poreznog tereta.
- o nadalje, u prijedlog proračuna uvrstiti detaljnija kvalitativna i kvantitativna objašnjenja o tome kako će novousvojene politike (za razliku od postojećih) utjecati na prihode i rashode proračuna. Općenito, morala bi biti jasnije objašnjena veza između stavaka u proračunu te strateških ciljeva fiskalne politike u višegodišnjem razdoblju.

⁴ Za detalje o prethodnim krugovima istraživanja vidjeti *Aktualni osvrt* br. 8 [<http://www.ijf.hr/osvrti/8.pdf>] i *Aktualni osvrt* br. 26 [<http://www.ijf.hr/osvrti/26.pdf>].

⁵ Vidjeti *Obrazloženje Prijedloga financijskih planova korisnika Državnog proračuna za 2011. godinu i projekcija za 2012. i 2013. godinu* [http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2010/91_sjednica_vlade_republike_hrvatske].

⁶ U Hrvatskoj je do sada bilo objavljeno nekoliko proračuna za građane, u razdoblju od 2006. do 2008. [<http://www.mfin.hr/hr/proracunske-publikacije>].

⁷ Vidjeti IMF, 2007. *Manual on Fiscal transparency* [<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>] te OECD, 2002. *Best Practices for Budget Transparency* [<http://www.oecd.org/gov/budgeting/BestPracticesBudgetTransparency-completewithcoverpage.pdf>].

⁸ Polugodišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2010. godine [http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2010/77_sjednica_vlade_republike_hrvatske].