

AKTUALNI OSVRTI

Otvorenost državnog proračuna – pogoršanje kvalitete i opsežnosti informacija o državnim prihodima i rashodima

DR. SC. MIHAELA BRONIĆ, Institut za javne financije, Zagreb

DR. SC. IVICA URBAN, Institut za javne financije, Zagreb

International Budget Partnership (IBP), neprofitna organizacija sa sjedištem u Washingtonu, objavila je 10. rujna Indeks otvorenosti proračuna 2015. Za Hrvatsku Indeks iznosi 53 od mogućih 100 bodova, što nažalost predstavlja pogoršanje u odnosu na prethodno istraživanje iz 2012. i ukazuje kako je neophodno poboljšati kvalitetu i dostupnost podataka o državnom proračunu.

Indeks otvorenosti proračuna je jedini neovisan i međunarodno usporediv pokazatelj, kojim se periodično mjeri otvorenost (transparentnost) proračuna središnje države (dalje u tekstu državnog proračuna)¹. Indeks otvorenosti proračuna 2015. rezultat je petog kruga IBP-ova istraživanja (prethodna su provedena 2006., 2008., 2010. i 2012.).

Kao porezni obveznici, svi mi želimo da nam država na što efikasniji način pruža kvalitetna javna dobra i usluge. Jedan od osnovnih predujeta za to je dostupnost podataka u državnom proračunu kako bismo ih mogli analizirati i izraziti svoje želje te tako pomoći Vladi donositi što bolje odluke, ali i držati je odgovornom za javne politike koje provodi. Svatko od nas ima pravo doznati iz ključnih dokumenata o državnom proračunu koliko ćemo plaćati za razna porezna i neporezna davanja, koliko će se država zadužiti, tko su primatelji državnih potpora, koliko će se potrošiti na javnu nabavu, što će se nabavljati, itd. Indeks otvorenosti državnog proračuna mjeri baš to – u kojoj mjeri obični građani mogu od države dobiti pravovremene, razumljive i dovoljno opsežne informacije o prihodima i rashodima državnog proračuna.

Ovo istraživanje vodi i koordinira IBP koji je izradio Upitnik o otvorenosti proračuna (Upitnik), te je za njegovo ispunjavanje angažirao stručnjake iz 102 države. Ti stručnjaci su neovisni o vlasti i političkim strankama, a pri ispunjavanju Upitnika koriste dokumentirane dokaze i objektivne kriterije. Upitnik za svaku državu recenzirao je po jedan stručnjak za proračun te države, a ministarstva financija svih država bila su pozvana prokomentirati odgovore u Upitniku. U Upitniku se, osim *otvorenosti državnog proračuna*, istražuju još dvije teme koje su neophodne kako bi građani znali na što se troši novac iz državnog proračuna i kako bi vlade mogli držati odgovornima: *mogućnost građana da se uključe u proračunski proces*² i *uloga institucija koje nadziru proračun* (Sabora i Državnog ureda za reviziju).

¹ Proračun središnje države podrazumijeva sve državne proračune osim proračuna lokalnih jedinica (općina, gradova i županija) i lokalnih proračunskih korisnika.

² Proračunski proces je proces pripreme, usvajanja, izvršenja i nadzora proračuna, a njegovi glavni sudionici su Ministarstvo financija, proračunski i izvanproračunski korisnici, Sabor, Vlada i Državni ured za reviziju.

Otvorenost državnog proračuna

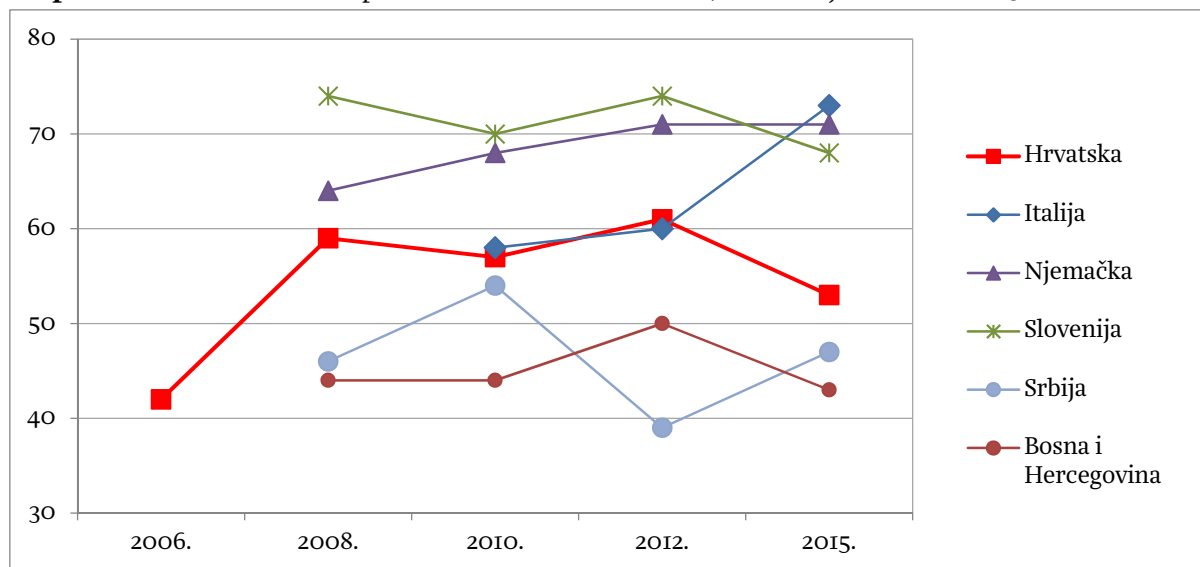
Indeks otvorenosti proračuna računa se na temelju 109 pitanja iz Upitnika kojima se istražuje objavljuje li državna vlast osam ključnih proračunskih dokumenata tijekom proračunskog procesa i koliko su opsežne informacije objavljene u tim dokumentima. Na temelju dobre međunarodne prakse u istraživanje su uključeni sljedeći proračunski dokumenti: smjernice ekonomske i fiskalne politike, prijedlog proračuna, usvojeni proračun, proračun za građane, mjesečna izvješća, polugodišnja i godišnja izvješća o izvršenju proračuna te revizijsko izvješće.

Indeks otvorenosti proračuna 2015. izračunat je za 102 države na temelju podataka iz 2012. i 2014. godine³, a može poprimiti vrijednost od 0 do 100 bodova. Najbolji rezultat postigli su Novi Zeland, Švedska, Južna Afrika, Norveška i Sjedinjene Američke Države, a najlošiji Katar i Saudijska Arabija (Grafikon 2). Prosječna vrijednost Indeksa iznosila je 45, što znači da je građanima analiziranih država u prosjeku dostupno samo 45% traženih informacija o državnim prihodima i rashodima u ključnim proračunskim dokumentima.

Indeks otvorenosti proračuna 2015. za Hrvatsku iznosi 53 boda i za 8 bodova je manji od rezultata ostvarenog u prethodnom ciklusu istraživanja 2012. Hrvatska ima rezultat koji je nešto veći od prosjeka svih promatranih država (45) i spada u skupinu država koje pružaju „ograničene informacije o državnom proračunu“. To znači da građanima nije dostupno dovoljno informacija koje bi im omogućile da kvalitetno nadziru trošenje novca iz državnog proračuna i da Vladu mogu držati odgovornom za politike koje provodi.

Indeks otvorenosti proračuna za Hrvatsku u pet krugova istraživanja od 2006. do 2015. iznosio je 42; 59; 57; 61 i 53 boda (Grafikon 1).⁴ Premda je u odnosu na prethodni krug istraživanja iz 2012. napravljeno niz pozitivnih pomaka u objavljivanju informacija o državnom proračunu (npr. objavljen je **proračun za građane**), najnoviji rezultat iz 2015. od 53 boda predstavlja pogoršanje u odnosu na prethodni krug istraživanja. Do pogoršanja je najvećim dijelom došlo jer u prijedlogu državnog proračuna za 2014. nisu prikazane informacije o ostvarenim prihodima i rashodima za godine koje prethode proračunskoj godini (primjerice, za 2012. i 2013.). Dakle, u prijedlogu proračuna građanima više nisu dostupne informacije na temelju kojih se mogu uspoređivati prihodi, rashodi i ostale stavke u proračunskoj godini s iznosima ostvarenim u prethodnim godinama, što značajno otežava analizu prijedloga državnog proračuna.⁵

Grafikon 1. Indeks otvorenosti proračuna za odabrane države, u razdoblju od 2006.-2015.



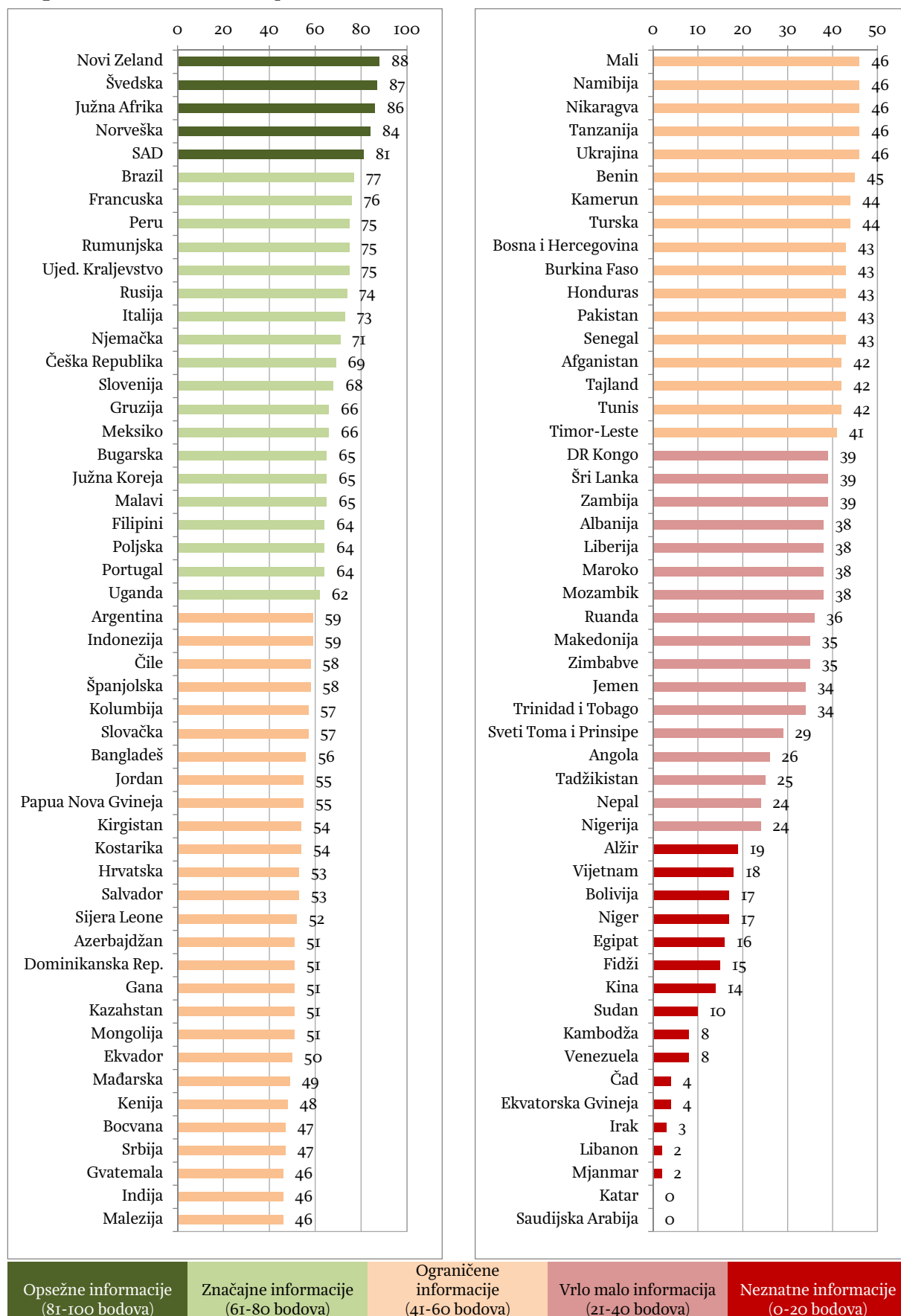
Izvor: *Open Budget Survey 2015.*

³ Za svaku državu analizirano je šest ključnih proračunskih dokumenata iz 2014., te dva dokumenta (godišnje izvješće o izvršenju proračuna i revizijsko izvješće) iz 2012. Dokumenti se analiziraju samo ako su objavljeni do 30. lipnja 2014. Detalji o Indeksu otvorenosti proračuna 2015. (engl. *Open Budget Index 2015*) dostupni su na www.openbudgetsurvey.org.

⁴ Za detalje o prethodnim krugovima istraživanja vidjeti *Aktualni osvrt* br. 8, *Aktualni osvrt* br. 26 i *Aktualni osvrt* br. 47.

⁵ Do 2011. te su se informacije objavljivale. Vidjeti npr. *Prijedlog državnog proračuna za 2011. godinu i projekcija za 2012. i 2013. godinu*.

Grafikon 2. Indeks otvorenosti proračuna 2015



Izvor: Open Budget Survey 2015; dostupno na www.openbudgetsurvey.org

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

Mogućnost građana da se uključe u proračunski proces te uloga Sabora i Državnog ureda za reviziju u nadzoru proračuna

Otvorenost proračuna je nužna, ali nije dovoljna za dobro upravljanje javnim financijama te je neophodno i uključivanje građana u proračunski proces kao i snažna uloga institucija koje nadziru proračun. Stoga, Upitnik istražuje i koliko izvršna vlast (Ministarstvo financija, odnosno Vlada RH), zakonodavna vlast (Sabor) i Državni ured za reviziju pružaju građanima mogućnosti da se uključe u proračunski proces. Rezultati ukazuju da građanima najviše mogućnosti za uključivanje, pomoću svojih saborskih odbora, nudi Sabor (74/100), a znatno manje Državni ured za reviziju (25/100) i izvršna vlast (19/100). Državni ured za reviziju između ostalog nije uspostavio formalne mehanizme koji bi omogućili građanima da ukažu na programe ili institucije za koje bi bilo dobro provesti reviziju, a izvršna vlast nije uspostavila efikasne i kredibilne formalne mehanizme (npr. ankete, fokus grupe ili javne rasprave) kojima bi utvrdila što građani misle o prijedlogu ili izvršenju državnog proračuna.

Upitnik mjeri i u kojoj mjeri Sabor i Državni ured za reviziju provode adekvatan nadzor državnog proračuna. Ocijenjeno je da Državni ured za reviziju obavlja adekvatan nadzor (92/100), a nadzor Sabora je slab (27/100) te je neophodno osnovati specijalizirani ured za analiziranje proračuna u Saboru koji bi služio kao podrška svim saborskim zastupnicima.

Tri ključne preporuke

Otvorenost državnog proračuna svima bi nam trebala biti važna jer je državni proračun najvažniji instrument kojim država utječe na živote svojih građana. Otvoren državni proračun daje mogućnost građanima i stručnjacima analizirati ga i argumentirano se uključiti u proračunski proces te tako pomoći Vladi da ostvari zacrtane ciljeve u skladu sa željama građana. To će rezultirati boljim donošenjem političkih i ekonomskih odluka, smanjenjem korupcije te učinkovitijim pružanjem javnih dobara i usluga. Istraživanje otvorenosti proračuna koje provodi IBP je pokazalo da su potrebna daljnja poboljšanja kako bi građani i stručnjaci mogli doći do adekvatne količine razumljivih i pravovremenih podataka o državnom proračunu i uključiti se u donošenje odluka o javnim prihodima i rashodima. Stoga je u interesu Vlade i Ministarstva financija da provedu barem tri ključne preporuke:⁶

- o u prijedlog državnog proračuna uvrste ažurirane informacije o prihodima i rashodima za minimalno dvije godine koje prethode proračunskoj godini koja se planira,
- o objave kvalitetno polugodišnje izvješće o izvršenju proračuna, izrađeno prema uputama međunarodnih organizacija (OECD, MMF).⁷ Naime, u Hrvatskoj se sredinom godine objavljuje „polugodišnje izvješće o izvršenju državnog proračuna“, ali ono 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 građani bili svjesni stvarne situacije nakon pola proračunske godine te kako bi se proračun, po potrebi, što prije mogao izmijeniti, da bi se postiglo realistično planiranje u skladu s novonastalim prilikama, poput pada industrijske proizvodnje, koji su nastupili u vremenu između usvajanja proračuna i početka druge polovice godine, te
- o osnuju specijalizirani ured za analiziranje proračuna u Saboru koji bi služio kao podrška svim saborskim zastupnicima.

⁶ S obzirom da posljednjih godina nije došlo do značajnijih poboljšanja, preporuke su gotovo identične onima iz prethodnih istraživanja, a mogu se naći u *Aktualnom osvrtu* br. 47.

⁷ Vidjeti OECD *Best Practices for Budget Transparency* te *Manual on Fiscal transparency*.