

Otvorenost proračuna središnje države: Hrvatska još uvijek ima mnogo prostora za napredak

Bronić, Mihaela; Franić, Josip

Source / Izvornik: **10.3326/ao.2024.137, 2024, 17, 1 - 6**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

<https://doi.org/10.3326/ao.2024.137>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:386460>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-27**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

#137

3. lipnja 2024.

OSVRTI

Instituta za javne financije

Otvorenost proračuna središnje države: Hrvatska još uvijek ima mnogo prostora za napredak

Mihaela Bronić, Josip Franić

U posljednjemu krugu međunarodnoga istraživanja International Budget Partnership-a (IBP) o otvorenosti proračuna središnje države Hrvatska je sa 67 bodova (od mogućih 100) zauzela 24. mjesto među 125 analiziranih zemalja. Premda se radi o povećanju od tri boda u odnosu na prethodni krug istraživanja (2021.), još uvijek postoji znatan prostor za poboljšanje, ne samo u vezi s objavom pravovremenih i građanima razumljivih informacija o prikupljanju i potrošnji proračunskih sredstava nego i kada je riječ o uključivanju javnosti u proračunske procese.

Usljed rastuće globalne nesigurnosti te kontinuirane borbe protiv inflacije i njezinih učinaka nužnost razborita prikupljanja i trošenja javnih sredstava u fokusu je političkih i društvenih rasprava diljem svijeta. Međutim, često nisu ispunjeni osnovni preduvjeti za kvalitetnije upravljanje javnim financijama, što se u prvome redu odnosi na znatnije uključivanje javnosti u proces donošenja središnjega državnoga proračuna¹ (u nastavku: proračun), postojanje jasno definirana sustava nadzora nad provedbom proračuna te pravovremenost objave točnih i iscrpnih informacija o državnim prihodima i rashodima.

¹ Proračun središnje države obuhvaća sve proračunske i izvanproračunske korisnike državnoga proračuna.

Posljednji krug međunarodnoga **Istraživanja o otvorenosti proračuna**², čiji su rezultati objavljeni 29. 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 proračunskoga procesa.

Rezultati istraživanja za 2023. godinu

Indeks otvorenosti proračuna jedini je neovisni i međunarodno usporedivi pokazatelj sveobuhvatnosti i kvalitete online informacija o proračunu središnje države.

Objavljuje se kontinuirano od 2006. godine, a računa se na temelju odgovora na **109 pitanja** kojima se ocjenjuje dostupnost, pravovremenost objave te iscrpnost osam proračunskih dokumenata: programa konvergencije, prijedloga proračuna, usvojenoga proračuna, proračunskoga vodiča za građane, mjesečnih izvješća, polugodišnjega izvješća o izvršenju proračuna, godišnjega izvješća o izvršenju proračuna te izvješća o obavljenoj reviziji.³ Rezultat je iskazan na ljestvici od 0 do 100, pri čemu više vrijednosti sugeriraju višu razinu otvorenosti.

Tablica 1. Indeks otvorenosti proračuna 2023.

| Skupina | Zemlje |
|--|---|
| opsežne informacije (81 – 100 bodova) | Gruzija (87), Novi Zeland (87), Švedska (85), Južnoafrička Republika (83), Moldavija (81) |
| značajne informacije (61 – 80 bodova) | Brazil (80), Meksiko (80), Norveška (80), Benin (79), Bugarska (79), Australija (78), Dominikanska Republika (77), Italija (76), Njemačka (76), Filipini (75), Francuska (74), Kanada (74), Južna Koreja (71), Peru (71), Indonezija (70), SAD (69), Slovačka (69), Azerbajdžan (67), Hrvatska (67), Rusija (66), Honduras (65), Gvatemala (64), Slovenija (64), Turska (64), Japan (63), Kazahstan (63), Zimbabve (63), Češka (62), Mongolija (62), Portugal (62), Rumunjska (62), Ujedinjeno Kraljevstvo (62), Kirgistan (61), Kostarika (61) |

² Istraživanje se temelji na sveobuhvatnome **Upitniku**, koji evaluira četiri faze proračunskoga procesa: pripremu, usvajanje, izvršenje i nadzor proračuna. U svakoj od 125 uključenih zemalja ispunjavanje Upitnika povjereno je neovisnim stručnjacima, a njihove odgovore zatim recenziraju anonimni (također neovisni) stručnjaci. Ministarstva financija isto tako mogu komentirati i(li) istaknuti eventualne nedosljednosti i propuste pri ispunjavanju Upitnika.

³ Za izračun Indeksa otvorenosti proračuna 2023. analizirani su proračunski dokumenti koji se odnose na proračunske godine 2021., 2022. i 2023. U obzir su uzeti svi posljednji dostupni proračunski dokumenti objavljeni zaključno s 31. prosinca 2022. Za više detalja o metodologiji vidjeti www.openbudgetsurvey.org.

| Skupina | Zemlje |
|---|--|
| ograničene informacije (41 - 60 bodova) | Armenija (60), Čile (60), Jordan (60), Tajland (60), Poljska (59), Uganda (59), Albanija (57), Kenija (55), Sijera Leone (55), Namibija (54), Obala Bjelokosti (54), Španjolska (54), Liberija (52), Papua Nova Gvineja (52), Argentina (51), Indija (51), Srbija (51), Vijetnam (51), Jamajka (50), Kamerun (50), Kolumbija (50), Nepal (50), Ruanda (50), Egipat (49), Crna Gora (48), Ekvador (48), Malezija (48), Paragvaj (48), Maroko (47), Mozambik (47), Gana (46), Nikaragva (44), Kambodža (43), Senegal (42), DR Kongo (41), Tanzanija (41) |
| vrlo malo informacija (21 - 40 bodova) | Bocvana (39), Madagaskar (39), Trinidad i Tobago (38), Ukrajina (38), Bangladeš (37), Somalija (37), Šri Lanka (37), Istočni Timor (37), Gambija (36), Sjeverna Makedonija (35), Lesoto (35), Fidži (34), Zambija (34), Niger (33), Tadžikistan (33), Sveti Toma i Princip (32), Nigerija (31), Burkina Faso (30), Pakistan (30), Svazi (30), Bosna i Hercegovina (27), Angola (26), Saudijska Arabija (26), Salvador (24), Mađarska (22) |
| neznatne informacije (0 - 20 bodova) | Kina (20), Libanon (17), Togo (17), Tunis (16), Alžir (15), Burundi (14), Južni Sudan (13), Bolivija (11), Etiopija (10), Gvineja (10), Mali (10), Irak (8), Palestina (8), Čad (6), Malavi (6), Srednjoafrička Republika (6), Gvineja Bisau (5), Ekvatorska Gvineja (4), Komori (4), Mjanmar (3), Katar (2), Sudan (2), Afganistan (0), Jemen (0), Venezuela (0) |

Napomena: Zemlje su svrstane u 5 skupina prema vrijednosti Indeksa otvorenosti proračuna u skladu s definicijom IBP-a.

Izvor: IBP (2024)

Rezultati devetoga kruga IBP-ova istraživanja za 2023. (prethodna istraživanja provedena su 2006., 2008., 2010., 2012., 2015., 2017., 2019. i 2021.) ponovno ne pružaju razlog za optimizam na globalnoj razini. Prosječna vrijednost Indeksa za svih 125 uključenih zemalja i ovaj put iznosi 45, baš kao što je to bio slučaj u prethodnim dvama krugovima. Drugim riječima, stanovnicima analiziranih zemalja u prosjeku je opet na raspolaganju bilo samo 45% ključnih informacija o prihodima i rashodima proračuna. Kao i u ranijim krugovima, najbolje rezultate zabilježili su Gruzija (87), Novi Zeland (87), Švedska (85) i Južnoafrička Republika (83) (tablica 1). Na začelju ljestvice smjestili su se Afganistan, Jemen i Venezuela, čije vlasti svojim građanima ne objavljuju pravovremeno baš nikakve informacije o proračunu.

Zahvaljujući porastu Indeksa za tri boda Hrvatska je napredovala s 25. na 24. mjesto u odnosu na prethodni krug istraživanja. Ovo je poboljšanje u najvećoj mjeri posljedica toga što je jedan dosada analizirani dokument zamijenjen novim. To jest, s obzirom na to da Vlada više ne objavljuje *Smjernice ekonomske i fiskalne politike*,

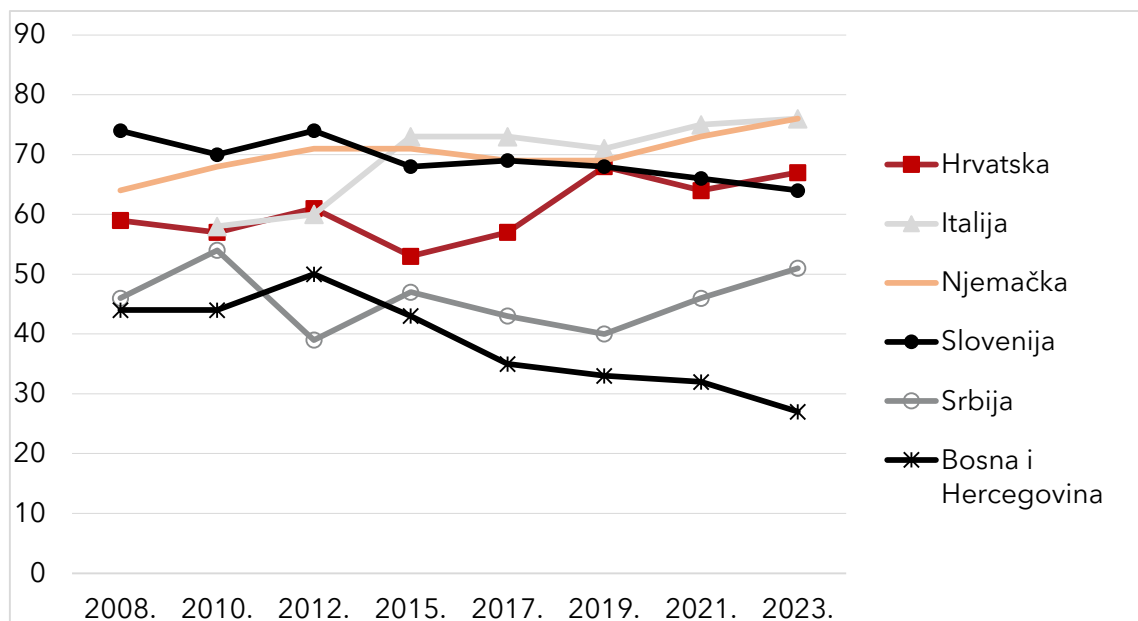
kao dokument iz kojega se mogu iščitati osnovne odrednice nadolazećega proračuna, analizira se *Program konvergencije*. Riječ je o donekle detaljnijemu dokumentu od *Smjernica ekonomske i fiskalne politike*, stoga i ne čudi blagi porast bodova u tome dijelu istraživanja.

Jedine bitne promjene unutar samih dokumenata zabilježene su za prijedlog proračuna, koji u ovome krugu istraživanja sadržava nešto više informacija o makroekonomskim predviđanjima na temelju kojih su planirani prihodi i rashodi, ali više ne pruža uvid u transfere javnim poduzećima kao ni sve potrebne informacije o zaduživanju i dugu.⁴

Premda Hrvatsku 67 osvojenih bodova svrstava u zemlje koje objavljuju „značajnu količinu proračunskih informacija“, ranijih je godina bilježila i bolje rezultate. Primjerice, 2019. godine Hrvatska je sa **68 bodova** zauzela 21. mjesto na svjetskoj ljestvici. U skladu s tim, može se zaključiti da nije bilo važnijega pomaka u posljednje vrijeme.

Iako stoji nešto lošije u odnosu na zapadne zemlje, Hrvatska je značajno ispred susjednih država (grafikon 1). Dok su Srbija i Bosna i Hercegovina ostale iza Hrvatske tijekom cijeloga analiziranoga razdoblja, Slovenija je u ovome krugu prvi put zabilježila lošije rezultate od Hrvatske.

Grafikon 1. Indeks otvorenosti proračuna za odabrane zemlje, 2008. – 2023.



Izvor: *IBP (2024)*

⁴ Detaljniji uvid u promjene rezultata kao i u stavke u kojima postoji prostor za poboljšanje moguće je dobiti upotrebom novoga *alata* za usporedbu.

Mogućnost uključivanja javnosti u proračunski proces te uloga Sabora i Državnoga ureda za reviziju

Participacija građana i ostalih zainteresiranih dionika u proračunskim procesima i omogućavanje njihova izravnoga utjecaja na kreiranje proračunskih politika ključni su za kvalitetno upravljanje javnim sredstvima. U skladu s tim, istraživanje ujedno ispituje u kolikome opsegu Vlada, Sabor i Državni ured za reviziju (DUR) uključuju javnost u te procese. Ovaj se indeks mjeri s pomoću 18 pitanja, a konačni se rezultati također iskazuju na ljestvici od 0 do 100.

Hrvatska je i ovaj put ostvarila 17 bodova, baš kao i u prethodnome krugu istraživanja. Mada se radi o pet bodova slabijemu rezultatu u odnosu na 2019. godinu, Hrvatska se još uvijek nalazi blago iznad svjetskoga prosjeka od 15 bodova. Slično kao i u najvećemu broju drugih zemalja, u Hrvatskoj još ne postoje formalni mehanizmi s pomoću kojih bi se zainteresirani pojedinci i skupine jednostavno i učinkovito uključili u proračunske procese, odnosno uz pomoć kojih bi neposredno iznijeli stavove o prikupljanju i alokaciji proračunskih sredstava na državnoj razini.

U skladu s tim, Vlada bi trebala osmisliti procese kojima bi se utvrdilo kako dionici, u prvome redu najranjivije skupine i organizacije koje ih predstavljaju, vide predložene proračunske politike i njihovu provedbu. Od Sabora se očekuje da zainteresiranima omogući aktivno uključivanje u rasprave o donošenju i izvršavanju proračuna. Konačno, DUR bi trebao uspostaviti formalne mehanizme koji bi omogućili javnosti da sudjeluje u revizijama (npr., kao svjedoci).⁵

Kada je riječ o nadzoru provedbe proračuna, što se također analizira u sklopu ovoga istraživanja, rezultati otkrivaju kako DUR obavlja adekvatan posao (89/100), za razliku od Sabora (50/100). Snažnija uloga Sabora u nadzoru proračuna u prvome redu zahtijeva njegovo uključivanje u postupak planiranja proračunskih politika, odnosno u početnu fazu proračunskoga procesa. Za početak, Vlada bi trebala poslati prijedlog proračuna u Sabor barem dva mjeseca prije početka nove fiskalne godine kako bi saborski zastupnici imali dovoljno vremena za analizu toga dokumenta.

⁵ Primjeri inovativnih praksa sudjelovanja javnosti u proračunskome procesu u drugim zemljama dostupni su na ovom [linku](#).

Ključne preporuke za poboljšanje otvorenosti proračuna

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

- u prijedlog proračuna uključiti informacije o poreznim izdatcima, uz objašnjenje osnovnih ciljeva svakoga pojedinoga poreznoga izdatka, ciljane 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)
- poboljšati sadržaj i sveobuhvatnost proračunskih vodiča za građane koje objavljuje Ministarstvo financija, tako da se uspostave mehanizmi za utvrđivanje informacija koje građani žele čitati u tim vodičima, da se vodiči objave na vidljivijim mjestima na mrežnim stranicama i da se uz vodiče koje Ministarstvo financija već objavljuje objave i vodiči o prijedlogu državnoga proračuna i izvješću o reviziji državnoga proračuna, te
- ponovno početi objavljivati **Godišnjake** i **Statističke prikaze** Ministarstva financija.