

TRANSPARENTNOST PRORAČUNA

mr. sc. Marijana BAĐUN
Institut za javne financije, Zagreb

Pojmovnik*

Transparentnost proračuna možemo ukratko opisati kao potpuno i pravodobno objavljivanje svih relevantnih fiskalnih informacija na sustavan način. To je ujedno definicija koja se najčešće rabi, a kojom se koristi i OECD (Organization for Economic Co-operation and Development, 2002). Međunarodni monetarni fond (IMF, 2009) upotrebljava pojam fiskalne transparentnosti, a definira ga kao otvorenost vlade prema javnosti kad je riječ o njezinim prošlim, sadašnjim i budućim fiskalnim aktivnostima te o strukturi i funkcijama vlade koje determiniraju mjere fiskalne politike i njihove ishode.

OECD je ujedno na temelju iskustava zemalja članica sastavio smjernice za to područje, a odnose se samo na središnju vlast, a ne i na lokalne jedinice. Smjernice su podijeljene na tri dijela. U prvom su dijelu nabrojena temeljna proračunska izvješća koje bi vlade trebale donijeti, kao i njihov općeniti sadržaj. Naglasak je na samom proračunu, prijedlogu proračuna, mjesečnim i polugodišnjim izvješćima te na godišnjem obračunu proračuna. U drugom se dijelu opisuju specifični podaci koje bi ta izvješća

trebala sadržavati. Primjerice, to su detaljni podaci o javnom dugu, financijskoj i nefinancijskoj imovini, doprinosima za mirovinsko osiguranje itd. Treći dio stavlja naglasak na postupke kojima se osigurava kvaliteta i integritet izvješća. To se ponajprije odnosi na računovodstvene standarde, internu financijsku kontrolu, reviziju i kontrolu koju provodi parlament.

Međunarodni monetarni fond objavio je smjernice za fiskalnu transparentnost, što je širi pojam od proračunske transparentnosti (IMF, 2009). Smjernice pokrivaju četiri područja: 1. jasnoću uloga i dužnosti državnoga i javnog sektora; 2. otvorenost proračunskog procesa; 3. javnu raspoloživost informacija; 4. jamčenje integriteta izvješća. Temeljne su smjernice sljedeće:

- državni sektor potrebno je jasno razlikovati od javnog sektora i ostatka gospodarstva, a upravljačke uloge unutar javnog sektora trebaju biti jasne i javno objavljene;
- treba postojati jasan i otvoren pravni, regulatorni i administrativni okvir za fiskalno upravljanje;

* Primitljeno (*Received*): 10.12.2009.
Prihvaćeno (*Accepted*): 16.12.2009.

- u pripremi proračuna potrebno se pridržavati unaprijed utvrđenih rokova i dobro definiranih ciljeva makroekonomske i fiskalne politike;
- trebaju postojati jasna pravila za izvršenje i nadgledanje proračuna, kao i za izvješćivanje o njemu;
- javnost mora imati opsežne informacije o prošlim, sadašnjim i budućim fiskalnim aktivnostima i glavnim fiskalnim rizicima;
- fiskalne informacije treba prezentirati na pravodoban način koji potiče analizu mjera politike i promiče odgovornost;
- fiskalne aktivnosti moraju proći kroz interni i vanjski nadzor te se potrebno pridržavati računovodstvenih standarda.

Vođen smjernicama MMF-a i OECD-a, Center on Budget and Policy Priorities (CBPP) iz Washingtona razvio je 2006. godine *indeks otvorenosti proračuna*, koji se računa svake druge godine, a omogućuje međunarodnu usporedbu transparentnosti proračunskog procesa. Transparentnost prema CBPP-u znači da svi građani neke zemlje imaju pristup informacijama o tome koliko se sredstava raspodjeljuje na različite oblike potrošnje, kakvi se prihodi prikupljaju i kako se troše međunarodna pomoć i drugi javni resursi. Upitnikom, uz pomoć kojega se izračunava *indeks*, prikupljaju se podaci o javnoj dostupnosti i opsežnosti nekoliko proračunskih dokumenata koji se pojavljuju u pojedinim fazama proračunskog procesa. U fazi pripreme proračuna analiziraju se smjernice ekonomske i fiskalne politike; u fazi prihvatanja proračuna razmatraju se prijedlog proračuna i proračun za građane (pojednostavnjeni proračun, lakše razumljiv građanima); u fazi izvršavanja proračuna, koja obuhvaća provedbu, nadzor i kontrolu, važna su mjesečna izvje-

šća, polugodišnje izvješće, godišnji obračun proračuna i revizijsko izvješće.

Vrijednost *indeksa otvorenosti proračuna* kreće se od 0 do 100, a istraživanje obuhvaća brojne zemlje. Nažalost, čak u polovici promatranih zemalja građani dobivaju vrlo oskudne informacije o proračunu, što vladama omogućuje prikrivanje rasipnog trošenja i korupcije. Najlošije rangirane zemlje po pravilu su afričke zemlje. Među zemljama koje objavljuju opsežne informacije o državnim financijama dominiraju anglosaksonske zemlje: Velika Britanija, Novi Zeland i SAD. Istraživači CBPP-a utvrdili su pozitivnu korelaciju između vrijednosti indeksa i BDP-a po stanovniku: bogatije zemlje imaju viši indeks. Hrvatska se približno nalazi na sredini ljestvice promatranih zemalja, što znači da bi građanima trebala pružati više informacija o proračunu.¹

MMF na temelju svojih smjernica objavljuje izvješća o fiskalnoj transparentnosti za pojedine zemlje, ali za različite godine. Izvješća su dostupna na internetskoj stranici MMF-a, uključujući i ono za Hrvatsku iz 2004. godine. Valja napomenuti da je prema hrvatskom Zakonu o proračunu jedno od proračunskih načela i načelo transparentnosti (NN 87/08). Odnosi se na nužnost objavljivanja određenih proračunskih dokumenata u Narodnim novinama.

Pristup informacijama o fiskalnim aktivnostima države omogućuje građanima ne samo razumijevanje političkih i ekonomskih odluka koje imaju znatan utjecaj na njihovu svakodnevicu, nego i sudjelovanje u njihovu donošenju. Ako građani raspoložu podacima o djelovanju države, povećava se kontrola nad vlašću, što pozitivno utječe i na odgovornost vlade prema građanima. Dostupnost informacija izrazito je važna za

¹ Preporuke za Ministarstvo financija RH, radi povećanja transparentnosti proračuna, može se pronaći u Urban i Bađun (2009).

suzbijanje korupcije i postizanje veće efikasnosti javnih usluga.

Budući da su proračuni modernih gospodarstava složeni, upravo ta složenost omogućuje skrivanje stvarnog stanja u proračunu. Nositelji politike mogu skrivati određene porezne terete, prenaglašavati korisnost pojedinih izdataka i skrivati državne obveze. Često nije u interesu političara imati jednostavne, jasne i transparentne proračune (Benito i Bastida, 2009). Međutim, vlade moraju poduzimati sve kako bi se povećala transparentnost proračuna jer će to omogućiti građanima i financijskim tržištima da pravilno ocijene financijski položaj države, a ekonomskim će agentima olakšati donošenje odluka.

LITERATURA

Benito, B. i Bastida, F., 2009. "Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach". *Public Administration Review*, 69 (3), 403-417.

IMF, 2009. *How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?* [online]. Washington: International Monetary Fund. Dostupno na: [<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>].

IMF, 2010. *Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs)* [online]. Washington: International Monetary Fund. Dostupno na: [<http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?sort=topic#FiscalTransparency>].

OBI. Open Budget Initiative [online]. Dostupno na: [www.openbudgetindex.org].

OECD, 2002. *OECD Best Practices for Budget Transparency* [online]. Paris: OECD. Dostupno na: [<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>].

Urban, I. i Bađun, M., 2009. "Indeks otvorenosti proračuna 2008. – mali pomaci u dostupnosti podataka o hrvatskim državnim financijama" [online]. *Aktualni osvrt*, br. 8. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/osvrti/8.pdf>].

Zakon o proračunu, NN, 87/08. Zagreb: Narodne novine.