

Indeks otvorenosti hrvatskog proračuna 2010.

mr. sc. Marijana Bađun

dr. sc. Ivica Urban

International Budget Partnership (IBP) iz Washingtona objavio je 19. listopada Indeks otvorenosti proračuna 2010., izračunat za 94 zemlje na temelju podataka za 2009. godinu.¹ Hrvatska je ostvarila indeks 57 na ljestvici do 100, što je lošije u odnosu na 2008. kada je bio 59. To znači da Vlada još uvijek građanima ne daje dovoljno informacija o tome kako troši novac. Manjak transparentnosti hrvatskog proračuna otvara vrata zlouporabama te neodgovarajućem i neučinkovitom korištenju državnog novca. Hrvatska bi Vlada brzo i uz mali trošak i napore mogla povećati transparentnost tako da u proračunske dokumente uključi dodatne informacije koje već posjeduje i da pozove javnost na veće sudjelovanje u proračunskom procesu.

Indeks otvorenosti proračuna

IBP izračunava Indeks otvorenosti proračuna (*Open Budget Index – OBI*) temeljem opsežnog upitnika kojeg popunjavaju nezavisni stručnjaci u zemljama obuhvaćenim istraživanjem.² Prvi je put izračunat 2006. za 59 zemalja, zatim 2008. za 85 zemalja i 2010. za 94 zemlje. Prema vrijednosti indeksa, zemlje se svrstavaju u pet skupina; od onih koje građanima pružaju "opsežne informacije" (indeks od 81 do 100), pa do onih koje "ne pružaju gotovo nikakve ili nikakve informacije" (indeks od 0 do 20). Upitnik prikuplja podatke o javnoj dostupnosti i opsežnosti nekoliko proračunskih dokumenata koji se pojavljuju u pojedinim fazama proračunskog procesa.

Rezultati za Hrvatsku

U ciklusu istraživanja 2010., koje se odnosilo na fiskalnu godinu 2009., Hrvatska je ostvarila indeks 57. To predstavlja pogoršanje u odnosu na ciklus istraživanja 2008. kada je indeks iznosio 59, ali je bolje od rezultata iz 2006. kad je indeks bio 42. Hrvatska je svrstana u skupinu zemalja koje građanima pružaju "samo neke informacije". Do pogoršanja je došlo jer je Prijedlog proračuna za 2009. sadržavao manje informacija nego onaj za 2007. Glavne zamjerke koje se odnose na Prijedlog proračuna, a koje su postojale i u prethodnim istraživanjima, su sljedeće:

1. nisu prikazani utjecaji mogućih promjena makroekonomskih pretpostavki na proračun. To su očekivani rast BDP-a, stopa inflacije, kamatne stope, stope nezaposlenosti, i druge relevantne veličine;
2. nedostaju podaci o određenim fiskalnim aktivnostima koje mogu imati veliki utjecaj na mogućnost Vlade da ostvari svoje fiskalne i političke ciljeve. To se odnosi na, primjerice, transfere javnim poduzećima, kvazi-fiskalne aktivnosti (npr. državni zajmovi), kašnjenje s plaćanjima, porezne rashode (propušteni prihodi proračuna uslijed pruženih poreznih povlastica), obveze koje bi se mogle aktivirati (npr. državna jamstva), vrijednost financijske i nefinancijske imovine itd.

Bez tih podataka javnost ne može znati u kakvom je točno Vlada fiskalnom položaju, niti je lako može držati odgovornom.

¹ www.openbudgetindex.org

² Upitnik za Hrvatsku popunili su istraživači Instituta za javne financije, nakon čega je prošao recenziju dvaju neovisnih recenzentata, zaposlenika IBP-a i jednog predstavnika hrvatskog Ministarstva financija.

Dodatni se propusti odnose na nepostojanje proračuna za građane (jednostavna publikacija razumljiva građanima) kao i polugodišnjeg izvješća u formi opsežnog dokumenta u kojem se raspravlja o izvršenju proračuna, s ažuriranim procjenama plana za tekuću fiskalnu godinu i najmanje sljedeće dvije fiskalne godine. Nadalje, u godišnjem obračunu proračuna ne postoji objašnjenje razlike između početnih makroekonomskih prognoza za fiskalnu godinu i ostvarenih rezultata.

Važnu ulogu u povećanju transparentnosti proračunskog procesa imaju i Sabor i Državni ured za reviziju. Državni ured za reviziju prema rezultatima ovog istraživanja uspješno nadzire proračun, ali uloga Sabora mogla bi se poboljšati tako da zastupnici dobiju više vremena za razmatranje prijedloga proračuna i tako da javnost bude uključena u rasprave saborskog Odbora za proračun.

Međunarodna usporedba

Hrvatska nije jedina zemlja koja bi mogla povećati transparentnost proračuna. Rezultati indeksa pokazuju da 74 od 94 promatrane zemlje ne zadovoljavaju osnovne standarde proračunske transparentnosti. Samo 7 zemalja pruža opsežne informacije o proračunu, a 40 zemalja ne objavljuje nikakve suvisle informacije o proračunu. Kad su posrijedi hrvatske susjedne zemlje koje su bile uključene u istraživanje, najbolji rezultat ima Slovenija - 70. Indeks za Bosnu i Hercegovinu je 44, a Srbiju 54. Slovenija je pogoršala rezultat u odnosu na prošli ciklus istraživanja za 3 boda, Srbija povećala za 9, a indeks za Bosnu i Hercegovinu nije se promijenio. Pozitivno je što se prosječni rezultat za 40 zemalja koje su bile uključene u sva tri ciklusa istraživanja povećao s 47 na 56.

Tablica 1. Skupine zemalja prema postignutom Indeksu otvorenosti proračuna 2010.

Skupina zemalja	Broj zemalja	Zemlje
"Opsežne informacije" (indeks od 81 do 100)	7	Južna Afrika, Novi Zeland, Velika Britanija, Francuska, Norveška, Švedska, SAD
"Značajne informacije" (indeks od 61 do 80)	13	Čile, Brazil, Južna Koreja, Slovenija, Njemačka, Šri Lanka, Indija, Peru, Poljska, Španjolska, Češka, Ukrajina, Kolumbija
"Samo neke informacije" (indeks od 41 do 60)	33	Rusija, Mongolija, Rumunjska, Italija, Portugal, Papua Nova Gvineja, <u>Hrvatska</u> , Slovačka, Turska, Argentina, Bugarska, Uganda, Filipini, Gruzija, Gana, Srbija, Namibija, Meksiko, Bocvana, Indonezija, Jordan, Gvatemala, Kenija, Egipat, Makedonija, Bangladeš, Malavi, Kostarika, Nepal, Tanzanija, Bosna i Hercegovina, Azerbajdžan, Tajland
"Minimalne informacije" (indeks od 21 do 40)	19	Liberija, Malezija, Pakistan, Kazahstan, El Salvador, Nikaragva, Zambija, Mali, Timor-Leste, Venezuela, Albanija, Trinidad i Tobago, Libanon, Ekvador, Mozambik, Maroko, Angola, Jemen, Afganistan
"Nikakve ili gotovo nikakve informacije" (indeks od 0 do 20)	22	Nigerija, Kirgistan, Kambodža, Dominikanska Republika, Vijetnam, Bolivija, Kina, Honduras, Ruanda, Sudan, Demokratska Republika Kongo, Burkina Faso, Niger, Senegal, Kamerun, Saudijska Arabija, Alžir, Čad, Irak, Ekvatorijalna Gvineja, Fidži, São Tomé e Príncipe
Ukupno:	94	

Napomena: zemlje unutar skupine poredane su po veličini indeksa.

Preporuke

Institut za javne financije na temelju istraživanja za 2008. objavio je preporuke za Ministarstvo financija u svrhu povećanja transparentnosti proračuna, koje Ministarstvo nažalost nije usvojilo.³ One ostaju iste i ove godine te se nadamo da će do Indeksa otvorenosti proračuna 2012. Ministarstvo prihvatiti sve preporuke. Već samo objavljivanje polugodišnjeg izvješća sa svim potrebnim informacijama znatno bi popravilo rezultat.

³ Za detaljne preporuke vidjeti *Aktualni osvrt*, br. 8 [<http://www.ijf.hr/osvrti/8.pdf>].