

Koliko se otvoreno i odgovorno trošio proračunski novac za ublažavanje koronakrize?

Josip Franić, Mihaela Bronić

Institut za javne financije, Zagreb

International Budget Partnership objavio je rezultate istraživanja o otvorenosti i odgovornosti u trošenju sredstava iz proračuna središnje države za ublažavanje koronakrize. Istraživanje obuhvaća 120 država u razdoblju od 1. ožujka do 30. rujna 2020., a među njima je i Hrvatska, koja je pri provedbi fiskalnih mjera namijenjenih ublažavanju zdravstvenih i gospodarskih posljedica koronakrize djelomično zadovoljila međunarodne standarde pravovremenog informiranja i uključivanja zainteresiranih dionika. Stoga bi Vlada i Sabor trebali osigurati što otvorenije i kvalitetnije donošenje i provođenje kriznih mjera. Primjerice, kada je to moguće, sve detalje o ugovorima vezanim uz javnu nabavu trebalo bi objavljivati u strojno čitljivom formatu na mrežnim stranicama. Također je nužno omogućiti sudjelovanje javnosti u oblikovanju, odobravanju i provedbi kriznih mjera.



Prema procjeni Međunarodnog monetarnog fonda, fiskalne intervencije u zdravstvene sustave i gospodarstva izazvane koronakrizom (dalje u tekstu krizne mjere) samo su do kraja 2020. dosegle **14 bilijuna dolara**. Iako u pravilu opravdane, ove intervencije sa sobom nose i značajne rizike vezane uz nerazborito i netransparentno trošenje javnih sredstava. Kako bi utvrdio do koje su razine postupci donošenja, izvršavanja i nadzora kriznih mjera bili u skladu s međunarodno prihvaćenim standardima otvorenosti proračuna, International Budget Partnership, neprofitna organizacija sa sjedištem u Washingtonu, detaljno je analizirao oko 400 fiskalnih **kriznih paketa** donesenih između 1. ožujka i 30. rujna 2020. u 120 zemalja diljem svijeta.¹

Istraživanje se temeljilo na 26 pokazatelja podijeljenih u tri skupine s ciljem pronalaženja odgovora na sljedeća pitanja:

- 1) koliko su središnje vlasti bile transparentne pri donošenju i izvršavanju kriznih mjera;
- 2) do koje su razine nacionalni parlamenti i uredi za reviziju bili uključeni u tom procesu te;
- 3) je li široj javnosti pružena adekvatna mogućnost sudjelovanja.²

¹ Istraživanje je isključivo fokusirano na sredstva osigurana u proračunu središnje države, što uključuje izravne financijske potpore, porezne olakšice te sve fiskalne mjere vezane uz kreditiranje i druge načine osiguranja likvidnosti. Mjere središnjih banaka, kao i one regionalnih i lokalnih vlasti, nisu obuhvaćene ovim istraživanjem.

² Detaljnije objašnjenje metodologije možete pročitati [ovdje](#).

Tablica 1. Otvorenost proračuna središnje države pri ublažavanju koronakrize³

Razina otvorenosti	Ukupan broj država unutar kategorije	Države
Iznimna	0	-
Odgovarajuća	4	Australija, Filipini, Norveška, Peru
Djelomična	29	Brazil, Bugarska, Čile, Dominikanska Republika, Fidži, Francuska, Hrvatska , Njemačka, Indonezija, Italija, Jamajka, Japan, Južnoafrička Republika, Kanada, Kirgistan, Kolumbija, Kostarika, Malezija, Mongolija, Novi Zeland, Paragvaj, Poljska, Portugal, Sijera Leone, Slovačka, Slovenija, Švedska, Ujedinjeno Kraljevstvo, SAD
Ograničena	56	Afganistan, Argentina, Armenija, Azerbajdžan, Bangladeš, Bocvana, Benin, Bolivija, Bosna i Hercegovina, Češka, Egipat, Ekvador, Gana, Gruzija, Gvatemala, Honduras, Jordan, Južna Koreja, Kamerun, Kazahstan, Kenija, Kina, Lesoto, Liberija, Madagaskar, Mali, Maroko, Meksiko, Moldavija, Mozambik, Namibija, Nepal, Niger, Nigerija, Nikaragva, Obala Bjelokosti, Pakistan, Papua Nova Gvineja, Ruanda, Rumunjska, Rusija, Salvador, Senegal, Sjeverna Makedonija, Somalija, Srbija, Sveti Toma i Principe, Španjolska, Šri Lanka, Tajland, Timor-Leste, Togo, Trinidad i Tobago, Ukrajina, Vijetnam, Zambija
Minimalna	31	Albanija, Alžir, Angola, Burkina Faso, Burundi, Čad, DR Kongo, Ekvatorska Gvineja, Etiopija, Gambija, Indija, Irak, Jemen, Južni Sudan, Katar, Kambodža, Komori, Libanon, Mađarska, Malavi, Mjanmar, Saudijska Arabija, Sudan, Svazi, Tadžikistan, Tanzanija, Tunis, Turska, Uganda, Venezuela, Zimbabve

Izvor: IBP (2021)

³ Konačni rezultati, dobiveni računanjem udjela potvrdnih odgovora u skupu pitanja koja se odnose na svaki od tri spomenuta segmenta otvorenosti proračuna, zbog lakšeg su razumijevanja prikazani u opisnom obliku. Za detalje vidjeti [metodologiju](#).

Premda je u uvjetima iznenadnog šoka i urgentne potrebe za financijskim intervencijama bilo nerealistično očekivati iznimnu razinu otvorenosti, rezultati prikazani u Tablici 1 pokazuju da su jedino Australija, Filipini, Norveška i Peru svojim građanima pružili odgovarajuću količinu proračunskih informacija i osigurale odgovarajuću ulogu svih dionika. Hrvatska se, zajedno s većinom analiziranih članica EU-a, nalazi u skupini država koje su djelomično zadovoljile međunarodne standarde otvorenosti proračuna pri donošenju i izvršavanju kriznih mjera. S druge strane, gotovo tri četvrtine država pokazale su ograničenu ili minimalnu razinu otvorenosti.

Tablica 2. Otvorenost proračuna središnje države pri ublažavanju koronakrize u Hrvatskoj

Područje otvorenosti proračuna	Razina dostupnosti informacija
TRANSPARENTNOST	ODGOVARAJUĆA
<i>Donošenje kriznih mjera</i>	<i>Odgovarajuća</i>
Makroekonomski i proračunski pokazatelji na kojima se temelje krizne mjere	Iznimna
Detalji o pojedinačnim mjerama	Iznimna
Primatelji potpore i rezultati	Djelomična
Izvori financiranja	Djelomična
Izvanproračunski fondovi	Minimalna
<i>Provedba kriznih mjera</i>	<i>Odgovarajuća</i>
Izvješća o provedbi	Odgovarajuća
Izvanproračunski fondovi	Iznimna
Javna nabava	Ograničena
Područje otvorenosti proračuna	Uloga analiziranih dionika
NADZOR	OGRANIČEN
<i>Uloga Sabora</i>	<i>Djelomična</i>
<i>Uloga Državnog ureda za reviziju</i>	<i>Minimalna</i>
UKLJUČENOST	MINIMALNA
<i>Sudjelovanje javnosti</i>	<i>Minimalna</i>

Napomena: Minimalna otvorenost 0 - 0,2 boda; ograničena otvorenost 0,21 - 0,4 boda; djelomična otvorenost 0,41 - 0,6 bodova; odgovarajuća otvorenost 0,61 - 0,8 bodova; iznimna otvorenost 0,81 - 1,0 bod.

Izvor: IBP (2021)

Ovakav ishod za Hrvatsku u prvom je redu rezultat odgovarajuće količine pruženih informacija o samim kriznim mjerama koje je Vlada donijela tijekom ožujka i travnja 2020. (Tablica 2). Time su djelomično kompenzirani lošiji rezultati kad je riječ o ulozi institucija zaduženih za nadzor donošenja i provedbe kriznih mjera te minimalnoj participaciji zainteresirane javnosti u donošenju i provedbi.

Kako bi se u budućnosti osiguralo što otvorenije i kvalitetnije donošenje i provedba kriznih mjera - jer kvaliteta mjera uvelike ovisi o informiranosti i uključenosti svih dionika u proces njihova donošenja - Vladi i Saboru mogli bi pomoći sljedeći primjeri dobre prakse koje ističe istraživanje:

- U SAD-u je izrađena mrežna stranica "**Nadzor pandemije**" koja između ostaloga omogućuje detaljan uvid u 19 kriznih programa, uključujući podatke o rashodima.
- U Ekvadoru, Agencija za javnu nabavu omogućuje otvoren pristup podacima o svim ugovorima vezanim uz javnu nabavu na mrežnoj stranici "**Hitna javna nabava**".
- U Sierra Leoneu, Državni ured za reviziju objavio je **revizijski izvještaj** o rashodima za ublažavanje koronakrize, na temelju kojeg je Antikorupcijska agencija mogla provesti niz istraga koje su **rezultirale i uhićenjima**.
- Norveška je zemlja u kojoj su izvršna i zakonodavna vlast provele odgovarajuće **konzultacije** s ključnim dionicima tijekom formulacije i provedbe kriznih paketa.

Nadalje, Vlada i Sabor mogli bi poboljšati otvorenost i odgovornost pri donošenju i provedbi kriznih mjera na način da: (1) objavljuju mjesečne podatke o provedbi svake pojedine postojeće mjere; (2) objavljuju u strojno čitljivom formatu na svojim mrežnim stanicama kada je to moguće sve detalje o ugovorima vezanim uz javnu nabavu; (3) potiču Državni ured za reviziju da u što kraćem razdoblju provodi revizije vezane uz krizne mjere; (4) omogućuju odgovarajuće načine participacije javnosti u formulaciji, odobravanju i provedbi kriznih mjera.