

Indeks otvorenosti proračuna 2008. - mali pomaci u dostupnosti podataka o hrvatskim državnim financijama

mr. sc. Ivica Urban

mr. sc. Marijana Bađun

Center on Budget and Policy Priorities iz Washingtona danas je objavio Indeks otvorenosti proračuna 2008., izračunat za 85 zemalja na temelju podataka za 2007. godinu. Za Hrvatsku je najvažnije istaknuti sljedeće: hrvatski su građani 2007. imali bolji pristup informacijama o proračunu nego 2004. Međutim, Hrvatska se i dalje nalazi u skupini zemalja koje građanima pružaju "samo neke informacije". U ovom osvrtu predlažemo korake koje bi ponajprije Ministarstvo financija trebalo poduzeti kako bi se Hrvatska pomakla na ljestvici prema skupinama zemalja koje pružaju "značajne" ili "opsežne informacije".

Indeks otvorenosti proračuna

Kako bi se civilno društvo osposobilo za analizu i utjecanje na proračunski proces i institucije, Center on Budget and Policy Priorities (CBPP) iz Washingtona (nestranačka i neprofitna organizacija koja se bavi proračunskom i poreznom analizom) pokrenuo je 1997. godine Međunarodni proračunski projekt (International Budget Project). U suradnji s nevladinim udrugama i akademskim partnerima, među kojima je i Institut za javne financije, oblikovan je opsežan upitnik kojim se ocjenjuje transparentnost proračunskog procesa te je 2006. prvi put izrađen *Indeks otvorenosti proračuna* (Open Budget Index, OBI) za 59 zemalja.¹ Drugi put indeks je izračunat 2008. godine za 85 zemalja.

Na upitnik od 123 pitanja odgovara se zaokruživanjem jednog od ponuđenih odgovora koji opisuju stupanj zadovoljenja nekog standarda. Na temelju odgovora na oko 90 pitanja o raspoloživosti proračunskih dokumenata CBPP izračunava Indeks otvorenosti proračuna. 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. U fazi pripreme proračuna analiziraju se *smjernice ekonomske i fiskalne politike*; u fazi prihvatanja proračuna razmatraju se *prijedlog proračuna* i *proračun za građane* (pojednostavljeni proračun, lakše razumljiv građanima); u fazi izvršavanja proračuna, koja obuhvaća provedbu, nadzor i kontrolu, važna su *mjesečna izvješća*, *polugodišnje izvješće*, *godišnji*

¹ <http://www.openbudgetindex.org/>

obračun proračuna i revizijsko izvješće. Svaki ispunjeni upitnik prošao je recenzije dvaju neovisnih recenzenata upoznatih s prilikama u konkretnoj zemlji, također pripadnika nevladinog sektora ili akademske zajednice. Upitnik za Hrvatsku ispunili su istraživači Instituta za javne financije.

Rezultati za Hrvatsku

U ciklusu istraživanja 2008., koje se odnosilo na fiskalnu godinu 2007., Hrvatska je ostvarila indeks 59. To predstavlja određeni napredak u odnosu na ciklus istraživanja 2006. kada je indeks iznosio 42, a promatrana je fiskalna godina 2004. Unatoč poboljšanju od 17 bodova, Hrvatska je i dalje svrstana u skupinu zemalja koje građanima pružaju "samo neke informacije".

Bolji rezultat u odnosu na prethodni ciklus najvećim je dijelom posljedica uključivanja u državni proračun podataka o rashodima, prihodima i javnom dugu za *višegodišnje razdoblje* koje slijedi i prethodi fiskalnoj godini. Na primjer, u Nacrtu prijedloga Državnog proračuna za 2007. godinu nalazimo podatke o izvršenju za 2005. godinu, o planu za 2006. i 2007. godinu te projekcijama za 2008. i 2009. godinu. To je bitan napredak u odnosu na 2004. kad je proračun sadržavao *samo* podatke o planu za tu godinu. Napredak je ostvaren i zbog toga što je Ministarstvo financija 2006. objavilo proračunski vodič za građane za fiskalnu godinu 2007.²

Međunarodna usporedba

S indeksom 59, Hrvatska je zauzela 14. mjesto na ljestvici od 85 zemalja. Zemlje koje pružaju opsežne informacije o državnim financijama su Velika Britanija (88), Južna Afrika (87), Francuska (87), Novi Zeland (86) i Sjedinjene Američke Države (82). Na dnu ljestvice nalazi se nekoliko zemalja čiji je indeks 0, a to su, primjerice, Ruanda, Sudan i Kongo. Kad su posrijedi hrvatske susjedne zemlje koje su bile uključene u istraživanje, najbolji rezultat ima Slovenija - 73. Indeks za Bosnu i Hercegovinu je 44, a Srbiju 45. Bugarska i Rumunjska, zemlje iz posljednjeg proširenja Europske unije, imaju indekse 57 i 62. Zanimljivo je da je u odnosu na 2006. indeks za Bugarsku porastao za 10, a za Rumunjsku pao za 4 boda. Istraživači CBBP-a utvrdili su čvrstu pozitivnu korelaciju između vrijednosti indeksa i BDP-a po stanovniku - bogatije zemlje imaju viši indeks. Nažalost, čak u polovici promatranih zemalja građani dobivaju vrlo oskudne informacije o proračunu, što vladama omogućuje prikrivanje rasipnog trošenja i korupcije.

Tablica 1. Skupine zemalja prema postignutom Indeksu otvorenosti proračuna

Skupina zemalja	Broj zemalja	Prosječni indeks skupine	Zemlje
"Opsežne informacije" (indeks od 81 do 100)	5	86	Francuska, Novi Zeland, Južna Afrika, Velika Britanija, Sjedinjene Države
"Značajne informacije" (indeks od 61 do 80)	12	68	Bocvana, Brazil, Češka Republika, Njemačka, Norveška, Peru, Poljska, Rumunjska, Slovenija, Južna Koreja, Šri Lanka, Švedska
"Samo neke informacije" (indeks od 41 do 60)	27	51	Argentina, Bangladeš, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Kolumbija, Kostarika, <u>Hrvatska</u> , Egipat, Gruzija, Gana, Gvatemala, Indija, Indonezija, Jordan, Kenija, Makedonija, Meksiko, Namibija, Nepal, Papua Nova Gvineja, Filipini, Rusija, Srbija, Turska, Uganda, Ukrajina, Zambija

² <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Proracun2007.pdf>

"Minimalne informacije" (indeks od 21 do 40)	16	34	Albanija, Azerbajdžan, Ekvador, Salvador, Kazahstan, Libanon, Malavi, Malezija, Mongolija, Maroko, Niger, Pakistan, Tanzanija, Tajland, Trinidad i Tobago, Venezuela
"Nikakve ili gotovo nikakve informacije" (indeks od 0 do 20)	25	7	Afganistan, Alžir, Angola, Bolivija, Burkina Faso, Kambodža, Kamerun, Čad, Kina, Demokratska Republika Kongo, Dominikanska Republika, Ekvatorijalna Gvineja, Fidži, Honduras, Kirgistan, Liberija, Nikaragva, Nigerija, Ruanda, Săo Tomé e Príncipe, Saudijska Arabija, Senegal, Sudan, Vijetnam, Jemen
Ukupno:	85	39	

Preporuke

Osim za novinare, istraživače, nevladine organizacije te stručnjake za gospodarski razvoj, odnosno sve one koji zagovaraju veću odgovornost javnog sektora i bolju upotrebu društvenih resursa, istraživanje vezano uz Indeks otvorenosti proračuna namijenjeno je i državnim dužnosnicima. Njima može pružiti praktične savjete o poboljšanju transparentnosti državnog proračuna i proračunskog procesa. Na temelju odgovora iz upitnika smatramo da Ministarstvo financija treba učiniti sljedeće:

- osim po administrativnoj i ekonomskoj klasifikaciji, rashode u državnom proračunu (DP) prikazati i po funkcionalnoj klasifikaciji.
- podatke o javnom dugu u DP prikazati što opširnije; osim iznosa u pojedinim razdobljima, također trebaju sadržavati i podatke o sastavu javnog duga - po instrumentima, kamatnim stopama, po dospijeću, po valutnoj denominaciji, domaći ili inozemni, itd.
- uključiti u DP *analizu osjetljivosti*, koja sadrži objašnjenja o tome što se događa s proračunskim veličinama ako nastupe makroekonomski uvjeti (očekivani rast BDP-a, stopa inflacije, kamatne stope, stope nezaposlenosti, i druge relevantne veličine) drukčiji nego u osnovnom scenariju.
- uvrstiti u DP detaljna kvalitativna i kvantitativna objašnjenja o tome kako će *novousvojene politike* - za razliku od postojećih - utjecati na prihode i rashode proračuna. Općenito, morala bi biti jasno objašnjena veza između stavaka u proračunu i ciljeva fiskalne politike u višegodišnjem razdoblju.
- uključiti u DP opsežnije rasprave o državnim aktivnostima koje standardno nisu dio proračuna, ali na njega mogu imati značajan učinak: zakašnjenja s plaćanjima (arrears), obveze koje bi se mogle aktivirati (npr. državna jamstva) te kvazi-fiskalne aktivnosti države.
- uključiti u DP popise i vrijednosti financijske i nefinancijske imovine, iznose budućih obveza države koje su do sada preuzete ili nastaju u tekućoj fiskalnoj godini.
- prikazati podatke o poreznim rashodima (tax expenditures), a to su propušteni prihodi proračuna uslijed pruženih poreznih povlastica. Trebao bi se pružiti i uvid u raspodjelu poreznog tereta.
- detaljnije se osvrnuti na programe i politike namijenjene poboljšanju stanja najugroženijih skupina stanovništva (ublažavanje siromaštva), uz detaljne rasprave i kvantitativne pokazatelje.
- iznose rashoda za pojedine programe popratiti nefinancijskim pokazateljima, poput broja korisnika, ili broja zaposlenih u pružanju usluge. Za programe je potrebno razviti pokazatelje provedbe (performance indicators) koji pokazuju teži li određeni program ostvarenju zadanog cilja.
- proizvesti *polugodišnje izvješće* kao opsežan dokument u kojem se raspravlja o izvršenju proračuna, s ažuriranim procjenama plana za tekuću fiskalnu godinu i

najmanje sljedeće dvije fiskalne godine. Makroekonomske pretpostavke koje su služile kao temelj za izradu proračuna moraju biti revidirane i ako je došlo do promjena, mora biti objašnjen utjecaj na proračunske varijable. Isto vrijedi i u slučaju promjena u politikama izvršne vlasti.

- u godišnjem obračunu proračuna pružiti detaljna objašnjenja razlika između planiranih i ostvarenih rezultata za fiskalnu godinu za rashode, prihode, makroekonomske pretpostavke, nefinancijske pokazatelje, pokazatelje provedbe programa i izvanproračunske fondove.

CBPP je istaknuo da mnoge vlade raspolažu podacima o proračunu koji bi građanima omogućili aktivnije sudjelovanje u proračunskom procesu, ali ih ne objavljuju. Smatramo da bi Ministarstvo financija moglo u kratkom roku i uz mali trošak povećati transparentnost tako da u proračunske dokumente jednostavno uključi dodatne informacije koje već posjeduje.

Važnu ulogu u povećanju transparentnosti proračunskog procesa imaju i druga državna tijela. Tako bi se Vlada trebala konzultirati s članovima Sabora i ostalim relevantnim tijelima u procesu određivanja proračunskih prioriteta. Nadalje, Vlada bi trebala objaviti izvješće o poduzetim koracima kako bi usvojila preporuke Državnog ureda za reviziju u odnosu na pronađene nepravilnosti. Sva državna tijela trebala bi odgovarati na upite građana temeljem Zakona o pravu na pristup informacijama, a postupci javne nabave trebali bi biti u potpunosti usklađeni sa zakonom.

Važnost dostupnosti podataka o državnim financijama

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 raspolažu podacima o djelovanju države, povećava se kontrola nad nositeljima politike, što pozitivno utječe i na odgovornost vlade prema građanima. Dostupnost informacija izrazito je važna za suzbijanje korupcije i postizanje veće efikasnosti javnih usluga.