

Preporuke za izradu proračuna za građane

Pripremio:

**Dumitru Budianschi**

***Kišinjev, travanj 2013.***

***Izjava o odricanju odgovornosti***

Ovaj dokument pripremio je neovisni trust mozgova nevladine organizacije EXPERT-GRUP kao dio projekta o proračunskom procesu u Republici Moldovi: Praćenje transparentnosti i promicanje javnog nadzora uz potporu Zaklade Soros – Moldova.

Stajališta izražena u ovom dokumentu isključiva su odgovornost autorâ i ona ne odražavaju nužno stajališta sponzora projekta ili osoba od kojih su dobivene povratne informacije.

Trust mozgova EXPERT-GRUP ne predstavlja zajednička stajališta.

***Sadržaj***

[1. Uvod 4](#_Toc438906171)

[2. Svrha dokumenta 5](#_Toc438906172)

[3. Opći zahtjevi 5](#_Toc438906173)

[4. Sadržaj dokumenta/dokumenata 6](#_Toc438906174)

[5. Struktura dokumenta/dokumenata 7](#_Toc438906175)

[6. Preporuke za provedbu 8](#_Toc438906176)

1. Uvod

Transparentnost i sudjelovanje građana u proračunskom procesu važna je sastavnica dobrog upravljanja,[[1]](#footnote-1) koje pak, kako je globalno priznato, igra važnu ulogu u osiguravanju održivog rasta[[2]](#footnote-2) i zajedničkog prosperiteta.

U protekla dva desetljeća vlade i međunarodne organizacije pridaju sve veću pozornost transparentnosti općenito, a posebice pitanjima koja se odnose na fiskalnu transparentnost. Fiskalna transparentnost definirana kao jasno, dostupno, pouzdano, redovito, pravodobno i mjerodavno fiskalno izvješćivanje i kreiranje državne fiskalne politike otvoreno javnosti nije beznačajna stvar ili pomodnost nego je odlučujuća sastavnica poboljšane učinkovitosti fiskalnog upravljanja.[[3]](#footnote-3)

Stoga fiskalna transparentnost ne znači samo dostupnost odgovarajućih informacija o pitanjima koja se odnose na proračun nego i stvaranje okoline koja omogućuje sudjelovanje opće javnosti u donošenju odluka. Iz gore navedenog slijedi da je u cilju osiguravanja učinkovitog proračunskog procesa potrebno ispuniti tri uvjeta pri čemu Vlada igra ključnu ulogu:

* Vlada treba objaviti potrebne (jasne, dostupne, pouzdane, redovite, pravodobne i mjerodavne) informacije.
* Vlada treba biti spremna uložiti i treba uložiti trud nužan u cilju dobivanja što je moguće sveobuhvatnijih povratnih informacija od opće javnosti u svakoj fazi proračunskog procesa (za svaku njegovu sastavnicu) na svim razinama proračuna.
* opća javnost treba biti u stanju dati mjerodavne i odgovarajuće povratne informacije o sastavnicama proračunskog procesa.

Za ispunjavanje prethodno navedenih uvjeta nisu potrebna velika sredstva, ali ono može donijeti velike koristi. Stoga se nedostatak zadovoljavajućeg djelovanja u svrhu poboljšane fiskalne transparentnosti može objasniti jedino nedostatkom političke ili upravljačke volje koji proizlazi iz nedostatka razumijevanja koristi od fiskalne transparentnosti ili drugih razloga koji se odnose na mentalitet i tradiciju fiskalne politike. Zaključak donesen u izvješću o procjeni fiskalne transparentnosti koje je pripremio trust mozgova EXPERT-GROUP 2012. glasi: „javne vlasti više su usmjerene na informiranje opće javnosti, a vrlo malo na komuniciranje s njom“.[[4]](#footnote-4) Činjenica da su dane informacije posebice namijenjene stručnjacima, a manje onima koji to nisu objašnjava se nedostatkom zanimanja za komuniciranje s općom javnošću i njezinog uključivanja.

U skladu s dobrim praksama fiskalne transparentnosti, u cilju poboljšavanja dostupnosti informacija koje se odnose na proračunski proces, potrebno je pripremiti i predstaviti informacije koje se odnose na proračun namijenjene općoj javnosti. Iskustvo pokazuje i da takve informacije treba pripremiti za sve faze proračunskog procesa.[[5]](#footnote-5) Važnost izrade proračuna za građane podupire i činjenica da je to globalno sve više prihvaćeno. Najnovije istraživanje o fiskalnoj transparentnosti koje je provelo Međunarodno partnerstvo za proračun (*eng.* IBP – *International Budget Partnership*) 2012. pokazuje da su takvi dokumenti bili pripremljeni u 27 zemalja, a 2010. bili su pripremljeni u njih 18.

Preporuke koje slijede u nastavku ponajprije se odnose na fazu izrade proračuna. Međutim, uz potrebnu prilagodbu, u velikoj su mjeri mjerodavne i za dokumente koji se odnose na ostale faze proračunskog procesa.

Koncept pripremanja i predstavljanja informacija koje se odnose na proračun za opću javnost nema standardni naziv nego se spominje na različite načine. Istodobno je naziv koji koristi IBP, proračun građana, postao dosta uvriježen. Većina zemalja koriste nazive koji ne obuhvaćaju riječ „građani“ nego koriste nazive kao što je „sažetak“ ili ostale nazivnike koji pokazuju da se radi o dokumentu koji laike na brz i potpun način obavješćuje o stvarima koje se odnose na proračun. Ovisno o osnovnom dokumentu, u Republici Moldovi prikladnije bi bilo koristiti nazive kao što su sažetak proračuna; proračun u 5 minuta; što je X proračun postigao, a što nije; proračun za sve itd., a izbjegavati izraz „proračun za građane“.

Ove se preporuke nadovezuju na dokumente MMF-a,[[6]](#footnote-6) OECD-a,[[7]](#footnote-7) i IBP-a[[8]](#footnote-8) o dobrim praksama transparentnosti, neke od kojih se koriste i u ovom dokumentu. U obzir se uzimaju i posebnosti te kontekst Republike Moldove.

1. Svrha dokumenta

Proračunski dokumenti za opću javnost pripremaju se u cilju povećanja pristupa javnosti informacijama koje se odnose na proračun i olakšavanja njezinog sudjelovanja u donošenju odluka. Taj je zadatak dio Vladine politike za transparentnost donošenja odluka kojim Ministarstvo financija nastoji ostvariti sljedeće rezultate u pogledu proračunskog procesa:

* poboljšanu kvalitetu Vladinog donošenja odluka o vladinim proračunima (državni proračun, Obvezni fond zdravstvenog osiguranja (FAOAM) i Državni proračun za socijalno osiguranje (BASS));
* veća odgovornost državnih tijela pri raspodjeli i korištenju javnih sredstava;
* veće povjerenje javnosti u vladine postupke;
* učinkovitija borba protiv korupcije;
* promicanje makroekonomske stabilnosti.

Vlada smatra da je poboljšana fiskalna transparentnost ponajprije potrebna Vladi kako bi ona mogla ispuniti svoje ustavne obveze i unaprijediti učinkovitost javnih financija.

1. Opći zahtjevi

Ključni zahtjevi za proračun za građane (PzG) slijede iz svrhe dokumenta i glase (ukratko) kako slijedi:

* PzG treba biti napisan na neutralan način i objektivno objašnjavati proračunske ciljeve i odredbe, a ne proces izrade proračuna, izbjegavajući političke slogane i diskurs;
* PzG treba biti relativno kratak, a opet pokriti najvažnije stvari koje se odnose na proračun;
* jezik kojim je napisan treba biti što je bliže moguće jeziku laika, a što je više moguće izbjegavati specijalizirano nazivlje i istančane pojmove;
* pitanja obuhvaćena PzG-om trebaju biti od istinskog interesa za građane i kratkoročno i u daljoj budućnosti;
* dokument treba biti cjelovit i obuhvaćati sve informacije potrebne za njegovo razumijevanje bez upućivanja ni na koji drugi dokument; istodobno on će biti „prozor“ za pristup drugoj dokumentaciji u kojoj se ta pitanja naširoko objašnjavaju;
* dokument će se objaviti usporedno s objavljivanjem osnovnog dokumenta (nacrt proračuna, prijedlog proračuna, izvješće itd.) ili nekoliko dana neposredno nakon toga;
* važno je da bez obzira na fazu na koju se odnosi dokument za građane, u Republici Moldovi on treba obuhvatiti i prihodovnu i rashodovnu stranu. Fiskalne politike ne treba prikazati u dokumentu odvojenom od rashodovnih strategija.

Pri pripremi dokumenta važno je u obzir uzeti da je u Republici Moldovi razina znanja o proračunu vrlo niska; nema iskustva s uključivanjem građana u proračunski proces; građani su skeptični o tome da se Vlada istinski zanima za uzimanje njihovog mišljenja u obzir i često dobivaju pogrešne informacije o određenim vidovima proračuna. Stoga pripremljeni dokument ponajprije treba sadržavati pouzdane i izravne informacije bez prikrivanja podataka koji možda ne bi bili dobro prihvaćeni.

Jednako tako, kako bi taj dokument po svojem sadržaju bio bliži onomu što građane najviše zabrinjava, prije njegove izrade, preporuča se provesti mala anketa u cilju utvrđivanja ključnih tema koje će biti prikazane u proračunu za građane. Iako cilj te ankete nije procjena razine općeg znanja građana o državnom proračunu, ona će biti izvor korisnih informacija koje će pomoći u pronalaženju najprikladnijeg načina oblikovanja tog dokumenta. Anketu treba oblikovati tako da se upitnik može ispuniti telefonskim putem.

1. Sadržaj dokumenta/dokumenata

Sadržajem dokumenta trebalo bi obuhvatiti najvažnija pitanja koja se odnose na fiskalne prihode, rashode, deficit, dug i glavne rizike.[[9]](#footnote-9) Posebice u prvih nekoliko godina dokument bi trebao uključivati objašnjenje ključnih sastavnica proračunskog sustava i načina na koji su povezane: državni proračun, državni proračun za socijalno osiguranje, obvezni fond za zdravstveno osiguranje i proračuni upravno-teritorijalnih jedinica. Građani obično ne razlikuju te sastavnice proračunskog sustava nego ih sve zajedno smatraju državnim novcem. Takvo miješanje stvara mnoge probleme s pravilnim usmjeravanjem i motivacijom građana te često dovodi do nerealnih očekivanja koja bi mogla utjecati na njihove živote, posebice dugoročno. Dokumentom će se obuhvatiti i vrlo kratko objašnjenje proračunskog ciklusa i kratak uvod o ulozi koju Parlament i Vlada igraju u tom procesu.

U dokumentu će se opisati Vladini srednjoročni prioritetni ciljevi i uloga proračuna dotične godine u njihovu ostvarenju. U njemu će se predstaviti najvažniji ciljevi, uključujući one koji se odnose na mirovine, obrazovanje, socijalnu pomoć i zdravstvenu skrb, infrastrukturu i gospodarski razvoj, kao i reforme provedene radi ostvarenja tih ciljeva. Za lakše razumijevanje ciljeva, preporuča se njihovo definiranje na usporediv i jasan način, i kad je to moguće, prikaz promjena u odnosu na polazno razdoblje ili u odnosu na cilj i/ili zahtjeve. Primjerice, kako bi imala dobre ceste, Republika Moldova mora obnoviti X km cesta svake godine; planira se obnova Z km cesta u dotičnoj fiskalnoj godini za koju je dodijeljeno L MDL (dodijeljeni iznos za dotičnu godinu); i cilj Vladinog programa je Y km.

Još jednu stvar na koju je općoj javnosti potrebno skrenuti pozornost je pozadina nove fiskalne godine, što obuhvaća opis ključnih društvenih, prirodnih, gospodarskih, sigurnosnih, demografskih ili ostalih kretanja koja su imala velik utjecaj na izradu proračuna. Opisana kretanja obuhvaćaju događaje koji su se dogodili, koji su u tijeku ili će se vjerojatno dogoditi u budućnosti. Važno je da opisana kretanja ne ostave previše prostora za tumačenje i treba točno objasniti kako ona utječu na proračun i u kojem razdoblju (jednokratno, kratkoročno, trajno itd.). Primjerice, utjecaj suše 2012. dovesti će do fiskalnih prihoda od 50 milijuna MDL od stočarstva i rashoda od 70 milijuna MDL potrebnih za saniranje te situacije.

Još jedna tema koju je potrebno opisati nalazi su srednjoročnih i dugoročnih projekcija koje su služile kao podloga za procjenu fiskalnih prihoda, proračunskih rashoda i deficita. Te informacije mogu biti prikazane u formatu tablice ili kao jednostavni grafikoni popraćeni kratkim objašnjenjem ili analizom projiciranih ključnih kretanja ili poveznica. Treba prikazati dinamiku podataka, obuhvativši prethodne godine i projekciju za najmanje dvije godine nakon dotične fiskalne godine.

Dokumentom treba obuhvatiti suvisle informacije o strategiji prihoda objašnjavajući izvore fiskalnih rashoda, ključne promjene u odnosu na prethodne godine i nove politike i opisujući određene kategorije poreznih obveznika. Treba prikazati samo one promjene koje značajno utječu na velik broj građana, društvene slojeve i/ili ako one značajno pridonose promjeni u modelu prihoda. Bilo bi dobro informacije prikazati i kao dio razdoblja od najmanje dvije godine prije i dvije godine nakon dotične fiskalne godine. Posebnu pozornost treba pridati primljenim bespovratnim sredstvima, njihovoj svrsi i donatorima. Bilo bi dobro prikazati očekivani utjecaj predloženih prilagodbi na dohodak dotičnih skupina, gospodarski rast, stvaranje radnih mjesta itd.

Ako su Vladini ključni ciljevi opisani s naznakom dodijeljenih iznosa za dotičnu fiskalnu godinu, može se pokazati tablica sa sažetim prikazom ponašanja proračunskih rashoda prema ključnoj skupini i prema agregatnoj ekonomskoj razdiobi. Mogu se prikazati i rashodi prema ključnim programima (kao udio u ukupnim rashodima) ili ostale teme od glavnog zanimanja za građane u skladu s istraživanjem ili pitanjima koja se odnose na glavne reforme koje je Vlada provela, posebice ako one mogu obuhvaćati rizike za određene društvene slojeve. U slučaju Republike Moldove, važno je prikazati i rashode (i politike) koje se odnose na mirovinski fond, doprinose državnog proračuna u mirovinskom fondu i njihov sadržaj. Istodobno građani pokazuju veliko zanimanje za rashode za stvaranje radnih mjesta, promicanje gospodarskog rasta i korištenje bespovratnih sredstava.

Dokumentom će se dati kratke informacije o vladinoj politici za proračunski deficit, razini njegovog financiranja, sredstvima i uvjetima, razini javnog duga u apsolutnom smislu i prema glavi stanovnika, kao i glavnim vjerovnicima Republike Moldove.

U dokumentu će se prikazati i ključni proračunski i fiskalni rizici. Bilo bi dobro uključiti rizike na prihodovnoj strani, izdana jamstva i ostale potencijalne obveze, kao i ostale rizike koji bi mogli dovesti do viših rashoda. Za svaki rizik će se prikazati i postupak kojim će ga Vlada nastojati ublažiti ili izbjeći.

1. Struktura dokumenta/dokumenata

Međunarodno iskustvo pokazuje da se proračun za građane može predstaviti u najrazličitijim formatima ovisno o strukturi dokumenata, formatu prikaza, opsegu i broju te jeziku ili količini upotrijebljenih tehničkih izraza. Za Republiku Moldovu bilo bi dobro pripremiti jedan dokument za svaku fazu proračunskog procesa tako da se njima poslije mogu dodati ostale informacije. Budući da proračun zahtijeva holistički pristup, „jedan“ dokument bilo bi rješenje koje bi se moglo nadograđivati u svakoj fazi donošenja odluka, s naglaskom na ključne točke za svaku fazu, a što bi dovelo do tri važne koristi: (i) jednoobrazne vizije proračuna (i smanjenog političkog profiterstva i pretvaranja proračuna u popis zahtjeva koje nije moguće obuhvatiti), (ii) fiskalne dosljednosti u cijelom proračunskom procesu, i (iii) boljeg razumijevanja dokumenata.

Stoga proces pripreme proračuna za građane počinje s njegovom izradom i predstavljanjem: (i) provizorni proračun (na temelju srednjoročnog okvira rashoda, *eng.* MTEF – *Medium Term Expenditure Framework*) i nastavlja se s (ii) podnošenjem proračuna Vladi, (iii) izvješćem o izvršenju proračuna u sredini godine, (iv) odobravanjem proračuna (što je u suštini nadgradnja prijedloga proračuna), a završava s (v) izvješćem o izvršenju proračuna na kraju godine. Od svih tih dokumenata, kao prvi korak, bilo bi dobro objaviti i distribuirati najmanje dva dokumenta: prijedlog proračuna i izvješće o izvršenju proračuna na kraju godine, a ostale distribuirati s pomoću elektroničkih medija. Jedan dokument ne treba biti više od osam stranica dugačak, a neki mogu biti i kraći.

Osnovni dokument mogao bi obuhvaćati nekoliko kratkih poglavlja:

1. uvodne napomene ministra financija kao ustanove odgovorne za proračunski proces i pripremanje dokumenata;
2. proračunski sustav i proces;
3. Vladine prioritetne ciljeve, uključujući ključne izazove, prepreke ili mogućnosti koji će utjecati na njihovo ostvarenje;
4. ekonomske projekcije na kojima se temelji proračun;
5. prihodovne politike;
6. rashode državnog proračuna;
7. rashodovne politike;
8. rashode državnog proračuna;
9. fiskalnu bilancu, financiranje duga i deficita;
10. načine utjecanja na proračun.

Općenito govoreći, može se zadržati ista struktura za svih pet dokumenta ili se ona, prema potrebi, može prilagoditi ovisno o svrsi i sadržaju svakog dokumenta. Važno je da svako poglavlje upućuje na dokument koji podrobno opisuje dotično pitanje.

1. Preporuke za provedbu

Odlukom ministra financija institucionalizira se provedba koncepta proračuna za građane. Za pripremanje i distribuciju dokumenata biti će zadužene Uprava za konsolidaciju proračuna i Uprava za javne poslove.

Budući da su prethodno navedene preporuke prilično sveobuhvatne, njihova potpuna provedba zahtijeva određeno iskustvo u tom području. Važno je da dokumenti budu vrlo kvalitetni kako bi mogli privući i zadržati određenu razinu zanimanja od strane opće javnosti. Načelo „manje je više“ potpuno je valjano i u ovom slučaju. Stoga bi kao prvi korak bilo dobro provesti dva dokumenta za građane – jedan o prijedlogu proračuna i drugi o izvješću o izvršenju državnog proračuna, ali njihov sadržaj može se objasniti samo u osnovnim proračunskim dokumentima. U suprotnom, u situaciji u kojoj je potrebno provesti veliku intervenciju u državni proračun u odnosu na početni plan, može se podijeliti dokument od 1 – 2 stranice o pitanjima koja se odnose na dotičan predmet.

1. OECD Best Practices for Budget Transparency/*hrv.* Najbolje prakse Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (*eng.* OECD – *Organisation for Economic Cooperation and Development*) za proračunsku transparentnost, OCDE, 2002., [http://www.oecd.org](http://www.oecd.org/). [↑](#footnote-ref-1)
2. How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?/*hrv.* Kako MMF potiče veću fiskalnu transparentnost?, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>. [↑](#footnote-ref-2)
3. Fiscal Transparency, Accountability, and Risk/*hrv.* Fiskalna transparentnost, odgovornost i rizik, MMF, 2012., <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>. [↑](#footnote-ref-3)
4. Evaluation of Budget Process Transparency in the Republic of Moldova/*hrv.* Procjena transparentnosti proračunskog procesa u Republici Moldovi, EXPERT-GRUP, 2012., <http://expert-grup.org/ro/biblioteca>. [↑](#footnote-ref-4)
5. IBP/hrv. Međunarodno partnerstvo za proračun, Budget Process Stages – Budgeting, Budget Approval, Execution, and Audit/*hrv.* Faze proračunskog procesa – izrada, donošenje, izvršenje i revizija proračuna. [↑](#footnote-ref-5)
6. Manual on Fiscal Transparency/*hrv.* Priručnik o fiskalnoj transparentnosti, 2007., MMF, <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf> , i Code of Good Practices on Fiscal Transparency/*hrv.* Kodeks dobrih praksi za fiskalnu transparentnost (2007.), <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>. [↑](#footnote-ref-6)
7. Producing a Citizens’ Guide to the Budget: Why, What and How?/*hrv.* Izrada Proračunskog vodiča za građane: zašto, što i kako?, OECD, 2010., <http://www.oecd.org/gov/budgeting/48170438.pdf>. [↑](#footnote-ref-7)
8. The Power Of Making It Simple: A Government Guide To Developing Citizens Budgets/*hrv.* Snaga pojednostavljivanja: Vladin vodič za izradu proračuna za građane, IBP, 2012., <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>. [↑](#footnote-ref-8)
9. U skladu s dobrim praksama koje promiče IBP, potrebno je obuhvatiti najmanje šest tema: 1) proračunski proces, 2) naplatu prihoda; 3) rashode i prioritete raspodjele sredstava; 4) ciljne konkretne sektorske i programske informacije; 5) kontaktne podatke potrebne za komunikaciju i 6) gospodarske pretpostavke. Preporuke OECD-a, osim onih sličnih preporukama IBP-a, pokazuju da je potrebno prikazati i podatke o deficitu, dugu i rizicima. [↑](#footnote-ref-9)