

Sudjelovanje javnosti u fiskalnoj politici i proračunskom procesu – Uspostavljanje i jačanje mehanizama u zemljama PEMPAL-a

Proizvod znanja



Izradila Radna skupina Zajednice prakse za proračun (BCOP) za proračunsku pismenost i transparentnost

svibanj/maj 2020.

Zahvale

Radna skupina za proračunsku pismenost i transparentnost (BLTWG) u okviru Zajednice prakse za proračun (BCOP-a) Mreže za učenje uz pomoć kolega za područje upravljanja rashodima javnog sektora (PEMPAL) pripremila je ovaj proizvod znanja. Anna Belenchuk, bivše predsjednice BLTWG-a, vodila je njegovu pripremu. Sljedeći članovi su dali doprinos ovom proizvodu znanja:

- Marina Tikhonovich (Bjelarus): zamjenica voditelja Odjela za metodologiju proračunskog postupka, Ministarstvo financija
- Mladenka Karačić (Hrvatska): voditeljica Službe za državno računovodstvo i računovodstvo neprofitnih organizacija, Ministarstvo financija
- Kanat Asangulov (Kirgiska Republika) - bivši član BCOP-a, Ministarstvo financija i Tatygul Omurova (Kirgiska Republika): voditeljica Odjela za proračunsku politiku, Ministarstvo financija
- Anna Belenchuk (Ruska Federacija): bivša voditeljica Jedinice za proračunsku analizu i razvoj, Odjel za proračunsku metodologiju i financijsko izvješćavanje u javnom sektoru, Ministarstvo financija
- Mileša Marjanovic (Srbija): voditelj Odjela za proračun, Ministarstvo financija
- Ismonjon Mamadjanov (Uzbekistan): bivši član BCOP-a, Ministarstvo financija i Aynura Bakaibayeva (Uzbekistan): glavna ekonomistica, Odjel za proračunsku politiku, Ministarstvo financija.

Resursni tim činile su Deanna Aubrey, konzultantica Svjetske banke koja je predvodila pripremu ovog proizvoda znanja i Iryna Shcherbyna, viša stručnjakinja za javni sektor iz Svjetske banke i koordinatrica BCOP-a, dok je Ksenia Malafeeva iz Tajništva PEMPAL-a pružala tehničku i logističku potporu.

BLTWG i Resursni tim su zahvalni Hariki Masud, stručnjakinja za društveni razvoj u Svjetskoj banci, koja je provela anketu i njezine rezultate predstavila na sastancima PEMPAL-a. Također su bile neprocjenjive informacije dobivene od međunarodnih organizacija (Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost (GIFT), Međunarodno partnerstvo za proračun (IBP), Međunarodni monetarni fond (MMF), Institut za javne financije iz Hrvatska (IJF), Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD), Tajništva ocjena javnih rashoda i financijske odgovornosti (PEFA) te Svjetska banka). Zahvalni smo i kolegama Juanu Pablu Guerreru, direktoru mreže, GIFT, Alexu Kreku, voditelju programa Ankete o otvorenosti proračuna, IBP te Saki Kumagai, stručnjakinja za upravljanje, Svjetska banka na pregledu proizvoda znanja i njihovim iznimno vrijednim savjetima.



Predgovor



Kao predsjednici Zajednice prakse za proračun (BCOP), zadovoljstvo mi je predstaviti vam rezultate suradnje sa 17 ministarstava financija diljem Europe i srednje Azije (ECA) koji su članovi Radne skupina za proračunsku pismenost i transparentnost (BLTWG) BCOP-a u okviru PEMPL mreže.

Cilj je BLTWG-a, osnovanog u 2015., proučavanje međunarodnog iskustva u pogledu unaprjeđenja proračunske pismenosti, transparentnosti i sudjelovanja javnosti. Zadaci uključuju: pregled naprednih međunarodnih praksi za područje proračunske pismenosti i transparentnosti te sudjelovanja javnosti, razmjena iskustva među proračunskim stručnjacima iz zemalja članica BLTWG-a u svrhu dizajna standardnih pristupa provedbi sličnih inicijativa/reformi, izrada novih proizvoda znanja BCOP-a na temelju rezultata rada skupine, uključujući konkretne preporuke kako provesti inicijative/reforme u zemljama PEMPAL-a.

Ova skupina surađuje s GIFT-om putem zajedničkih tematskih radionica o sudjelovanju javnosti; Svjetskom bankom na temama proračunske pismenosti i provedenim inicijativama sudjelovanja javnosti; IBP-om na temi čimbenika uspjeha u Anketi o otvorenosti proračuna; i OECD-om u pogledu doprinosa preliminarnoj verziji Vodiča za proračunsku transparentnost i tematskih diskusija povezanih s temama BLTWG-a na sastancima OECD-ove mreže visokih dužnosnika odgovornih za proračun za zemlje srednje, istočne i jugoistočne Europe.

Ovom bih prilikom htjela zahvaliti gđi Anni Belenchuk, bivšoj zaposlenici MF-a Ruske Federacije, koja je vodila BLTWG od 2015. do početka 2020. te usmjeravala i nadzirala razvoj proizvoda znanja u suradnji s članovima BLTWG-a. Također bih željela zahvaliti naših 17 zemalja članica koje aktivno sudjeluju u BLTWG-u na njihovu doprinosu, a posebno onim zemljama koje su sudjelovanje u anketi i koje su dostavile opširne informacije o praksama u svojim zemljama za studije slučajeva. Isto tako, željela bih zahvaliti i međunarodnim organizacijama koje su nam pomagale, što uključuje Svjetsku banku, GIFT, IBP i OECD. Ovaj nacrt proizvoda znanja prosljedili smo i s ključnim međunarodnim zainteresiranim stranama koje su nam pružili ključne točke i pozitivne povratne informacije koje se u dokumentu navode u tekstnim okvirima. Iznimno sam ponosna što mogu istaknuti da je GIFT potvrdio da je PEMPAL prva mreža stručnjaka s praktičnim znanjem koja se sustavno bavi pitanjima sudjelovanja javnosti.¹



Rad BLTWG-a vrijedan je i učinkovit u pogledu pružanja smjernica i metodologija te omogućavanja učenja od kolega iz zemalja sudionica. Ta sve viša razina znanja i njegova primjena trebali bi dovesti do uspostave i jačanja boljih mehanizama i praksi sudjelovanja javnosti u zemljama PEMPAL-a. To će pak omogućiti veće povjerenje građana u vladu te snažnije demokratske ishode.

Želim sve najbolje našim članovima iz MF-ova u provođenju njihovih kontinuiranih reformi za unaprjeđenje sudjelovanja javnosti te se radujem budućoj suradnji kako bismo nadogradili svoj rad u tom pogledu.

Srdačan pozdrav,

Marina Tikhonovich, Ministarstvo financija, Bjelarus
Predsjednica BCOP-a PEMPAL-a

¹Juan Pablo Guerrero, direktor mreže GIFT u izlaganju održanom za PEMPAL u Beču 2018.

Pokrate

BCOP – Zajednica prakse za proračun
BCS – bosansko-hrvatsko-srpski jezici
BLTWG – Radna skupina za proračunsku pismenost i transparentnost BCOP-a
CESEE SBO – OECD-ova regionalna mreža visokih dužnosnika odgovornih za proračun iz zemalja srednje, istočne i jugoistočne Europe
COP – zajednica prakse
CSO – organizacija civilnog društva
EC – Izvršni odbor
ECA – Europa i srednja Azija
FTC – Kodeks fiskalne transparentnosti (MMF)
FTE – evaluacija fiskalne transparentnosti (MMF)
FG – fiskalna godina
GIFT – Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost
IACOP – Zajednica prakse za unutarnju reviziju
IAP2 – Međunarodno udruženje za sudjelovanje javnosti
IBP – Međunarodno partnerstvo za proračun
ICT – informacijske i komunikacijske tehnologije
IDS – Institut za razvojne studije
IFI-jevi – neovisne fiskalne institucije
MMF – Međunarodni monetarni fond
IJF – Institut za javne financije (Hrvatska)
KPI-jevi – ključni pokazatelji učinka
KR – Kirgiska Republika
LISP – Projekt podrške lokalnim inicijativama Svjetske banke
MF – Ministarstvo financija
MoR – Memorandum o razumijevanju
NVO – nevladina organizacija
NZ – Novi Zeland
OBS – Anketa o otvorenosti proračuna (IBP)
OBI – Indeks otvorenosti proračuna (IBP)
OECD – Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
OFDP – Paket otvorenih fiskalnih podataka (GIFT)
OGP – Partnerstvo za otvorenu vladu
PEFA – ocjena javnih rashoda i financijske odgovornosti
PEMPAL – Mreža za učenje uz pomoć kolega za područje upravljanja rashodima javnog sektora
PPBWG – Radna skupina za planiranje proračuna prema programima i učincima BCOP-a
PFM – upravljanje javnim financijama
VRI – vrhovna revizijska institucija
SDG – ciljevi održivog razvoja
SECO – švicarsko Državno tajništvo za ekonomske poslove
TCOP – Zajednica prakse za riznicu
UNDP – Program razvoja Ujedinjenih naroda
SAD – Sjedinjene Američke Države
VC – videokonferencija
WB – Svjetska banka
WG – radna skupina

POPIS TABLICA I SLIKA

SLIKA 1.: DIMENZIJE SUDJELOVANJA GRAĐANA PREMA SVJETSKOJ BANCII	9
SLIKA 2.: GIFT-ov PREGLED MEHANIZAMA SUDJELOVANJA U FISKALNOJ POLITICI	21
TABLICA BR. 1: MEHANIZMI PONUDE U ZEMLJAMA PEMPAL COUNTRIES	28
TABLICA BR. 2: MJERE ZAOKRUŽIVANJA CIKLUSA PRUŽANJA POVRATNIH INFORMACIJA U ZEMLJAMA PEMPAL-A	33
TABLICA BR. 3: AKTIVNOSTI POTRAŽNJE U ZEMLJAMA PEMPAL-A	37
TABLICA BR. 4: MEHANIZMI SUDJELOVANJA JAVNOSTI DRŽAVMENE RIZNICE NOVOG ZELANDA	40

Sadržaj

SAŽETAK	6
1. POZADINA I KONTEKST	8
2. DEFINICIJE, CILJEVI I OBUHVAT	8
3. PREDNOSTI SUDJELOVANJA JAVNOSTI	10
4. MEĐUNARODNI OKVIR I ALATI ZA OCJENU	13
GIFT-ova Načela visoke razine za fiskalnu transparentnost i Vodič za sudjelovanje	14
Anketa o otvorenosti proračuna Međunarodnog partnerstva za proračun.....	15
Priručnik za transparentnost proračuna za 2017.....	18
MMF-ov Vodič za fiskalnu transparentnost	19
OECD-ova Preporuka u pogledu načela proračunskog upravljanja.....	19
Tajništvu Programa za rashode javnog sektora i financijsku odgovornost (PEFA);	20
5. MEHANIZMI SUDJELOVANJA JAVNOSTI.....	21
Mehanizmi ponude.....	23
Mehanizmi potražnje	34
Čimbenici rizika i njihovo ublažavanje	38
6. PREGLED MEĐUNARODNIH ISKUSTAVA.....	40
7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	42
LITERATURA.....	45
PRILOZI.....	49
A. Dodatni globalni resursi	50
B. Spektar sudjelovanja javnosti Međunarodnog udruženja za sudjelovanje javnosti (IAP2) ..	52
C. Studije slučaja zemalja PEMPAL-a, čimbenici uspjeha i naučene lekcije	53
SAŽETI REZULTATI ANKETE.....	53
BJELARUS:.....	54
HRVATSKA	55
KIRGISKA REPUBLIKA.....	60
RUSKA FEDERACIJA.....	61
SRBIJA:.....	67
UZBEKISTAN.....	68

SAŽETAK

U ovom proizvodu znanja prikazuje se rad 17 zemalja članica BLTWG-a u okviru mreže za javne financije PEMPAL-a. Nastavno na svoj rad na rješavanju izazova u izradi proračuna za građane, te su zemlje posljednje dvije godine pomno ispitivale pitanja sudjelovanja javnosti.

BLTWG je zatražio savjete i pregledao alate stručnjaka iz Svjetske banke, GIFT-a, IBP-a, MMF-a, IJF-a iz Hrvatske, OECD-a, te Tajništva PEFA-e.

Isto tako, ispitali smo studije slučajeva zemalja u pogledu najboljih praksi iz, među ostalima, Hrvatske, Novog Zelanda i Rusije. Tim su radom utvrdile dobre prakse, naučene lekcije i priče o uspjehu koje su im pomogle u njihovim nastojanjima da uspostave i/ili ojačaju mehanizme sudjelovanja javnosti u procesima proračunske i fiskalne politike.

U svrhu potpore svojim trenutačnim reformama BLTWG naručio je izradu ovog proizvoda znanja radi pružanja tehničkih informacija na službenim jezicima mreže, engleskom, ruskom i bosansko-hrvatsko-srpskom, o sljedećim temama:

- globalnim definicijama sudjelovanja javnosti
- prednostima sudjelovanja javnosti koje bi se mogle iskoristiti kao opravdanje za ulaganja
- međunarodnim okvirima i alatima za procjenu radi utvrđivanja onoga što se globalno smatra najboljom praksom
- tipovima mehanizama sudjelovanja javnosti koji su dostupni i za ponudu i za potražnju, uključujući o onima koje trenutačno usvajaju članovi BLTWG-a, i
- lekcijama naučenima iz međunarodnih iskustava, uključujući o čimbenicima rizika i tome kako njima upravljati.

Isto tako, članovi BLTWG-a surađivali su na dizajnu potencijalnih mehanizama i reformi za budućnost. Oni su prikazani u poglavlju 7. Zaključci i preporuke.

Na temelju regionalnih i međunarodnih praksi i savjeta sastavljen je i predložen plan za zemlje PEMPAL-a u kojem se razmatra uspostava i/ili jačanje mehanizama sudjelovanja javnosti, a koji se ovdje iznosi na temelju poglavlja 7. u nastavku:

- dokumentirati koji se mehanizmi trenutačno provode ispunjavanjem ankete PEMPAL-a (za one zemlje koje nisu sudjelovale);
 - usporediti te prakse s onime što se smatra dobrom ili najboljom praksom prema međunarodnim alatima za ocjenu kao što su Anketa o otvorenosti proračuna, PEFA i ostali alati izloženi u prethodnom *poglavlju 4. Međunarodni okvir i alati za ocjenu*.
 - utvrditi jazove i područja koja je moguće unaprijediti.
- utvrditi ciljeve toga zašto vlada želi provoditi savjetovanja o procesima proračunske i fiskalne politike i klasificirati željeni utjecaj (tj. upotrebom spektra udruženja IAP2 koji obuhvaća sve od „Obavijestiti” do „Osnažiti”, kao što je to prikazano u *Prilogu B: Spektar sudjelovanja javnosti Međunarodnog udruženja za sudjelovanje javnosti (IAP2)*).
- osigurati da se kalendar godišnjeg proračunskog procesa jasno dokumentira i utvrđuje ključne faze u kojima građani mogu sudjelovati (npr. u pripremi, odobrenju, izvršenju i reviziji). Navedeno bi trebalo biti dijelom opće strategije komunikacije proračunskih informacija koju podržava pravni okvir koji omogućava i podržava sustavno i transparentno sudjelovanje građana.
- U pogledu redoslijeda, kao ključni mehanizam ponude, osigurati da je svih 8 ključnih proračunskih dokumenata javno dostupno na web-mjestu ili fiskalnom portalu.²Pripremiti pojednostavljene verzije tih dokumenata koje su lako razumljive svim građanima, uključujući proračun za građane.
- osigurati da su proračunske informacije u čitljivom formatu koji se može ponovo upotrijebiti (npr. u formatima EXCEL i Word, a ne samo u PDF-u).

²Tih su 8 ključnih dokumenata: pretporačunski izvještaj, prijedlog proračuna, usvojeni proračun, proračun za građane, izvještaj tijekom godine, polugodišnji pregled, izvještaj na kraju godine te izvještaj o reviziji proračuna kako ih utvrđuje IBP.

- razmotriti stavljanje nacrtu proračuna za građane na web-mjesto MF-a / stranicu MF-a na Facebooku i od građana zatražiti doprinos u pogledu njegova sadržaja i obuhvata. Osigurati da građani pravovremeno prime povratne informacije o njihovu doprinosu te o tome kako je upotrijebljen. Razmotriti održavanje natjecanja u najboljem dizajnu i opsegu u školama i/ili na sveučilištima.
- Maksimalno upotrebljavati alate informacijske i komunikacijske tehnologije (ICT) kao što su platforme za mrežno glasanje radi dobivanja povratnih informacija od većeg broja građana. Osigurati da se dodatni napori ulažu u to da se uključe ranjive ili nedovoljno zastupljene skupine obraćanjem organizacijama civilnog društva (CSO) koje ih zastupaju ili provođenjem ciljanih savjetovanja usmjerenih na uključivanje tih skupina.
- Drugi mehanizmi izvan proračunskog procesa isto bi se tako mogli upotrijebiti za razvoj kapaciteta i vještina u pogledu dizajna mehanizama sudjelovanja javnosti kao što su pregled poreza (na temelju iskustava Novog Zelanda i Bjelarusu).
- Kao mogući mehanizam potražnje, razmotriti održavanje posebnih sastanaka radi diskusija o nacrtu proračuna s novinarima i organizacijama civilnog društva kako bi se prikupile njihove ulazne informacije te radi iznošenja ključnih prioriteta vlade (upotrebom proračuna za građane kao polazišne točke). Iskoristiti priliku da ih se pita kojima bi vrstama i oblicima proračunskih informacija dali prednost. Popis organizacija civilnog društva povezanih s proračunom može se pribaviti od IBP-a (za one zemlje koje sudjeluju u Anketi o otvorenosti proračuna, a to je većina članova BCOP-a).
 - Ako je kapacitet organizacije civilnog društva i/ili medijskog sektora još u razvoju, ponuditi edukaciju novinarima i/ili ciljnim skupinama organizacija civilnog društva u pogledu toga kako analizirati proračunske informacije i izvještavati o njima (u suradnji sa sveučilištima, stručnim skupinama (*think tanks*) organizacija civilnog društva, institucijama za edukaciju itd.).
 - Radi povećanja proračunske pismenosti u školama, uvesti materijale u kurikulum. Materijali iz Rusije mogu se upotrijebiti kao smjernice.

Radi nadogradnje naučenih lekcija i znanja razmijenjenog u posljednjih nekoliko godina, članovi BLTWG-a odlučili su se više usredotočiti na dizajn mehanizama za učesće građana u izradi proračuna za koje, na globalnoj razini, postoje najčvršći dokazi toga da povećavaju povjerenje u vladu te životni standard građana.

Ovaj je proizvod znanja izradio PEMPAL te je on dostupan na engleskom, ruskom i bosansko-hrvatsko-srpskom jeziku. Dozvolu za uporabu, reproduciranje ili prijevod ovog proizvoda moguće je zatražiti od voditelja tima Armana Vatyana slanjem e-pošte na adresu avatyana@worldbank.org. Više informacija o PEMPAL-u potražite na web-mjestu programa na adresi www.pempal.org.

1. POZADINA I KONTEKST

Ovaj proizvod znanja tehnički je resurs za pomoć zemljama članicama PEMPAL mreže u uspostavi sudjelovanja javnosti i/ili jačanja reformi u tom području. PEMPAL pruža platformu u obliku mreže za javne financije radi povezivanja zemalja članica u Europi i srednjoj Aziji. Mreža se sastoji od tri zajednice prakse (COP-a): za proračun (BCOP), za riznicu (TCOP) i za unutarnju reviziju (IACOP). Ispituju se najnoviji međunarodni standardi i pristupi te se razmjenjuju iskustva u provedbi reformi na službenim jezicima mreže, engleskom, ruskom i bosansko-hrvatsko-srpskom (BCS). Ključni su donatori programa Ministarstvo financija (MF) Ruske Federacije, švicarsko Državno tajništvo za ekonomske poslove (SECO) i Svjetska banka.³

Radnu skupinu za proračunsku pismenost i transparentnost (BLTWG) čini 17 od 21 zemlje članice BCOP-a.⁴ BLTWG je tijekom razvoja ovog proizvoda znanja vodila gđa Anna Belenchuk, bivša zaposlenica MF-a Ruske Federacije. Cilj je BLTWG-a učenje iz međunarodnog iskustva u području unaprjeđenja proračunske pismenosti, transparentnosti i sudjelovanja građana. Iz naučenih lekcija Radna skupina razvija preporuke za zemlje PEMPAL-a te ih uključuje u „proizvode znanja” kako bi se omogućila distribucija diljem regije Europe i srednje Azije.⁵

Ovaj proizvod znanja nadovezuje se na prethodni proizvod znanja radne skupine dovršen u razdoblju 2016. – 2017., *Rješavanje problema vezanih uz pripremu proračuna za građane u zemljama PEMPAL-a.*⁶ Rezultat ovog rada znatna su unaprjeđenja u dostupnosti proračuna za građane u regiji, kako su to pokazali rezultati Ankete o otvorenosti proračuna za 2017. Međunarodnog partnerstva za proračun (IBP).

Za razvoj ovog novog proizvoda znanja, razgovori o sudjelovanju javnosti vođeni su zajedno s IBP-om i GIFT-om, a pregledane su studije slučajeva zemalja iz Brazila, Hrvatske, Kirgiske Republike, Novog Zelanda, Portugala, Rusije i Uzbekistana. Isto su tako pregledane lekcije naučene u Rusiji u okviru pilot projekta provedbe proračunske pismenosti te inicijativa provedenih u okviru Projekta podrške lokalnim inicijativama (LISP) Svjetske banke. Izrađen je i tehnički pozadinski dokument kako bi se omogućili razgovori o sljedećim koracima, uključujući utvrđivanje slučajeva zemalja članica PEMPAL-a koje je potrebno prikupiti te o tome koje bi buduće reforme mogle biti izvedive za zemlje članice.⁷ Rezultati tog rada, prikazani u ovom proizvodu znanja, će se također šire podijeliti s 21 zemljom članicom BCOP-a na godišnjem sastanku BCOP-a 2020.

2. DEFINICIJE, CILJEVI I OBUHVAT

Ne postoji konačna, dogovorena definicija sudjelovanja javnosti, stoga su povezani koncepti i definicije međunarodnih organizacija koje rade u tom području izneseni u nastavku. O ciljevima i obuhvatu proizvoda znanja odlučili su članovi BLTWG-a te će i oni biti prikazani u ovom poglavlju.

Prema GIFT-u, sudjelovanje javnosti odnosi se na različite načine na koje javnost ostvaruje izravnu interakciju s javnim tijelima u pogledu dizajna i provedbe javne politike. U javnost su uključeni građani, organizacije civilnog društva, akademici i drugi nevladini sudionici. Sudjelovati je moguće s pomoću komunikacije uživo, odlučivanja ili sudjelovanja u donošenju odluka ili u obliku pisane komunikacije, uključujući internet. Prema GIFT-u, razina sudjelovanja kreće se u rasponu od jednokratnih savjetovanja do trajnih odnosa kao što su redovne javne ankete, mehanizmi za administrativne preglede, stalna savjetodavna tijela ili predstavnici građana u upravljačkim tijelima.⁸

GIFT utvrđuje područje primjene sudjelovanja javnosti kako bi se pokrile sve aktivnosti fiskalne politike i izrade proračuna uključujući:

³ Izvori materijala navode se u poglavlju Literatura, a rezultati ankete BLTWG-a i slučajevi zemalja preuzeti su iz izlaganja i izvještaja o skupovima BCOP-a koji su dostupni na adresi <https://www.pempal.org/event/budget>.

⁴ Albanija, Armenija, Bjelarus, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Kazahstan, Kosovo, Kirgiska Republika, Moldova, Republika Sjeverna Makedonija, Rumunjska, Ruska Federacija, Srbija, Tadžikistan, Turska, Ukrajina i Uzbekistan.

⁵ Anna Belenchuk, 2015., str. 1.

⁶ Primjerak proizvoda znanja nalazi se na <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

⁷ Tehnički pozadinski dokument i materijali sa sastanaka dostupni su na engleskom, ruskom i bosansko-hrvatsko-srpskom (BCS) na adresi <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-working-group>.

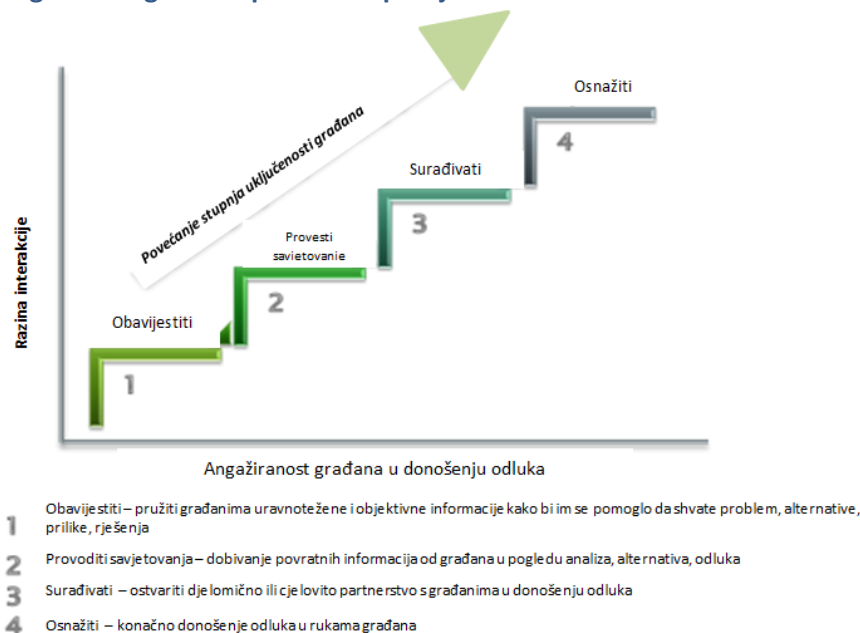
⁸ Murray Petrie, izlaganje GIFT-as iz 2019. dostupno na adresi <https://www.pempal.org/events/2019-annual-bcop-plenary-meeting>

- **godišnji proračunski ciklus** (osam dokumenata)⁹;
- **preglede fiskalne politike** koji mogu obuhvaćati duže razdoblje od samog razdoblja za pripremu godišnjeg proračunskog ciklusa (u pogledu prihoda, rashoda, poreza, financijskih sredstava, imovine, upravljanja obvezama);
- **dizajn, proizvodnju i pružanje javnih dobara i usluga** (uključujući povratne informacije i neovisne mehanizme); i
- **dizajn i provedba projekata javnog ulaganja** (planiranje, ocjena, odabir, provedba i revizija).¹⁰

Grupa Svjetske banke definira sudjelovanje javnosti u okviru intervencija Grupe Svjetske banke kao „Dvosmjernu komunikaciju između građana i vlade – dijalog o politici, programi, projekti i savjetodavne usluge te analiza – kojom se građanima osigurava uloga u procesu donošenja odluka s ciljem unaprjeđenja srednjeg i konačnog razvoja krajnjih ciljeva intervencije” (2013., str. 8.).

Može se utvrditi spektar „angažmana građana” koji obuhvaća sve od „Obavijestiti” do „Osnažiti” (vidjeti sliku 1. u nastavku). Pristup informacijama nužan je, ali obično uključuje samo jednosmjernu interakciju. Stoga samo aktivnosti podizanja svijesti i dijeljenje informacija čine dio prvog koraka „Obavijestiti” i ne predstavljaju definiciju angažmana građana. Ako vlade u drugom koraku provode savjetovanja, ali ne pružaju odgovore u pogledu toga kako su povratne informacije građana uzete u obzir ili primijenjene, ni to ne predstavlja definiciju. Zaokruživanje ciklusa pružanja povratnih informacija (tj. dvosmjerna interakcija kojom se pruža konkretan odgovor na povratne informacije građana) potrebno je za ispunjavanje očekivanja građana u pogledu ostvarivanja promjena njihovim angažmanom i za upotrebu njihova doprinosa za omogućavanje boljih razvojnih ishoda te opravdavanje troškova njihova sudjelovanja. ¹¹ (2013., str.8).

Slika 1.: Dimenzije angažmana građana prema Grupi Svjetske banke



Izvor: Preuzeto i prilagođeno iz „International Association for Public Participation (IAP2) Spectrum of Public Participation,” („Spektar angažmana javnosti Međunarodnog udruženja za sudjelovanje javnosti (IAP2)”) Grupa Svjetske banke, 2014., Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations (Strateški okvir za popularizaciju angažmana građana u aktivnostima Grupe Svjetske banke) dostupno na <http://documents.worldbank.org/curated/en/266371468124780089/Strategic-framework-for-mainstreaming-citizen-engagement-in-World-Bank-Group-operations-engaging-with-citizens-for-improved-results>. Cijeli spektar IAP2 nalazi se u **Prilogu B**. Više pojedinosti o tom spektru i kako ga primijeniti nalazi se u *poglavlju 5*.

„Sudjelovanje javnosti” razlikuje se od „učešća građana u izradi proračuna” jer se potonje uglavnom odnosi na izravno sudjelovanje građana na razini lokalne vlasti. Učešće građana u izradi proračuna alat je za

⁹Tih su 8 ključnih dokumenata: preproračunski izvještaj, prijedlog proračuna, usvojeni proračun, proračun za građane, izvještaj tijekom godine, polugodišnji pregled, izvještaj na kraju godine te revizorski izvještaj kako ih utvrđuje IBP.

¹⁰ GIFT, 2015., izlaganje Paola de Renzia.

¹¹ Svjetska banka, 2013., str. 8., PEMPAL-u izložila Harika Masud u listopadu/oktobru 2018. radi utvrđivanja konteksta za rezultate ankete PEMPAL-a.

izrada proračuna kojim se građanima daje odgovornost raspodjele, upotrebe i praćenja sredstava. Prvi je put upotrijebljeno u gradu Porto Alegre u Brazilu u 1989. te se uvelike primjenjuje na lokalnu razinu vlasti.¹²

Međutim, Svjetska banka napominje da iako ne postoji jedna jasna definicija učešća građana u izradi proračuna, ono se može smatrati sudjelovanjem građana u raspodjeli dijela proračunskih sredstava s pomoću mehanizama kao što su diskusije, davanje prijedloga ili odabir određenih projekata/inicijativa. Postoje mnogi oblici, mogućnosti i modaliteti učešća građana u izradi proračuna. Učešće građana u izradi proračuna postoji u različitim okruženjima diljem svijeta, iz čega je vidljivo da se ovi mehanizmi mogu primijeniti u različitim sustavima, npr. u SAD-u, Kini, Portugalu, Indoneziji, Južnoj Koreji i Rusiji.¹³

Cilj i obuhvat ovog proizvoda znanja jest pomoći MF-ovima PEMPAL-a u uspostavi ili jačanju mehanizama „sudjelovanja javnosti” radi njihove primjene na procese fiskalne i proračunske politike na nacionalnoj razini. U dokumentu je predstavljeno ispitivanje trenutnog međunarodnog okvira i mehanizama za ocjenu sudjelovanja javnosti, uključujući međunarodne dobre prakse, trendove i dostupne podatke o prednostima sudjelovanja javnosti. Savjeti međunarodnih zainteresiranih strana kao što su IBP, GIFT, Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond (MMF), OECD, Tajništvo Programa za rashode javnog sektora i financijsku odgovornost (PEFA) te hrvatski Institut za javne financije (IJF) pregledani su zajedno s navedenim izvorima i poveznicama. Neke od tih organizacija pružile su i ključne lekcije za zemlje PEMPAL-a koje su uključene u tekstne okvire u dokumentu. Uključeni su i rezultati ankete o statusu mehanizama sudjelovanja javnosti u zemljama članicama BLTWG-a koje uspostavljaju ili jačaju te mehanizme, uz preporuke za buduće reforme.

Prema IBP-u, za reforme u području sudjelovanja javnosti trebat će više vremena nego što će trebati da ključna proračunska dokumentacija postane dostupna i pristupačna, s obzirom na to da je potreban rad na dvjema razinama: na razini vlade i razini javnosti/civilnog društva. To ne uključuje samo uvođenje mehanizama za sudjelovanje građana ([inicijative povezane s ponudom](#)), nego i mehanizme za povećanje potražnje za proračunskim informacijama ([inicijative povezane s potražnjom](#)), posebno u zemljama u kojima sektor civilnog društva nije toliko snažan ili aktivan. Te se dvije razine mogu i međusobno nadopunjavati, tj. vlada može osigurati mehanizme koji će u pojedincima potaknuti zanimanje za veće sudjelovanje, ali kako pojedinci postaju sve više zainteresirani za određenu temu, tako počinju zahtijevati više mogućnosti za sudjelovanjem pa se time stvara i upotrebljava više mehanizama. Zbog toga treba proći neko vrijeme prije no što takvi mehanizmi postanu potpuno djelotvorni i korisni. U tom smislu IBP navodi i kako bi bilo korisno spojiti tu novu razinu djelovanja s onom koja je upravo dovršena u proračunu za građane kako bi ih se moglo upotrebljavati te bi trebalo pitati građane što bi oni željeli vidjeti u proračunu za građane i općenito u proračunu.

Unatoč nedostatku konačnih definicija, obrazloženja međunarodne zajednice pružaju vrijedne informacije o tim konceptima, kao i moguće pristupe koje bi mogle usvojiti nacionalne vlade. Međutim, kako bi podržale ulaganja u te pristupe, vlade će trebati pokazati potencijalne prednosti kako bi se troškovi tih ulaganja mogli opravdati. Stoga se u sljedećem poglavlju pruža pregled prednosti sudjelovanja javnosti.

3. PREDNOSTI SUDJELOVANJA JAVNOSTI

GIFT vjeruje da se jednake prednosti mehanizama koji se primjenjuju na nižim razinama vlasti mogu primijeniti i na središnju državu jer takvi mehanizmi povećavaju kontinuirano preispitivanje dizajna fiskalne politike i njezine provedbe, smanjuju utjecaj političke elite i omogućuju učinkovitiju odgovornost. Ipak, GIFT napominje da će u budućnosti izazov biti provođenje istraživanja na nacionalnim razinama radi ispitivanja učinkovitosti različitih vrsta mehanizama sudjelovanja provedenih na različite načine.¹⁴

Prema GIFT-u¹⁵, važno je da nacionalne vlade izravno angažiraju građane iz nekoliko razloga:

- radi osiguravanja odgovornosti – s obzirom na to da se objava informacija pokazala nedostatnom za odgovornost (npr. svjetska financijska kriza).
- Prikupiti informacije i mišljenja od građana, poduzeća, stručnjaka.

¹²Dostupni su različiti internetski alati kojima se lokalnoj vlasti pomaže da pruže podršku građanima putem obuke, sudjelovanja i praćenja, kao što su <https://www.citizenlab.co/blog/> i platforma Kanade i SAD-a koju omogućuje <https://www.participatorybudgeting.org>. Više informacija dostupno je u studiji Anwara Shara (urednik) iz 2007. pod nazivom World Bank study on Participatory Budgeting (studija Svjetske banke o učešću građana u izradi proračuna), pri čemu su opsežne i sažete definicije preuzete iz poglavlja autorice Alte Fölscher.

¹³ Ivan Shulga, viši stručnjak Svjetske banke za socijalnu zaštitu, iz izlaganja za PEMPAL, ožujak/mart 2019., Taškent, Uzbekistan.

¹⁴GIFT, 2017., Murray Petrie, str. 5. – 6.

¹⁵ Murray Petrie, izlaganje GIFT-as iz 2019. ibid.

- Unaprijediti izradu i provedbu poreznih politika i politika potrošnje.
- Unaprijediti efikasnost i učinkovitost resornih ministarstava.
- Povećati legitimitet, povjerenje u vladu, spremnost za plaćanje poreza.
- Pružiti podršku ciljevima održivog razvoja, posebno 1-siromaštvu, 5-rodnoj jednakosti, 10-smanjenju nejednakosti i 16-miru, pravdi i inkluzivnim institucijama.
- Pružiti podršku transparentnosti i dostupnosti vladinih podataka s pomoću velikih podataka, otvorenih podataka i informacijskih tehnologija.

Važne lekcije koje je utvrdio GIFT:

- *sudjelovanje javnosti uglavnom je u korist građana i služi za poboljšanje utjecaja na upotrebu javnih resursa*
- *sudjelovanje javnosti zahtijeva povratnu informaciju radi poboljšanja i potrebe da se uključe relevantne i raznolike ulazne informacije (uključivost)*
- *Sudjelovanje javnosti nadopunjuje postojeće agencije/institucije – ključne riječi: partnerstvo, savezi, suradnja, angažmani*
- *Prevrat: informacijske tehnologije (direktor GIFT-a, izlaganje za PEMPAL na sastanku u Beču 2018.)*

Sa stajališta nacionalnih ministarstava financija, mehanizmima sudjelovanja javnosti može se pridonijeti dobivanju podrške za nevladine udruge, akademsku zajednicu, stručnjake i sveukupno građane koji bi vršili pritisak na resorna ministarstva i agencije da bolje iskoriste dobiveni novac i ostvare ciljane rezultate. Međunarodna zajednica zalaže se i za jačanje uključenosti i sudjelovanja građana i civilnog društva jer to može dovesti do povećanja sposobnosti odaziva, učinkovitosti, utjecaja i povjerenja, kako je navedeno u *Priručniku o transparentnosti proračuna za 2017.* Može i smanjiti mogućnosti za korupciju i ojačati kulturu otvorene demokracije.¹⁶

Rigorozni dokazi o učincima sudjelovanja javnosti više su ograničeni od empirijskih dokaza u potporu objavi informacija. U okviru nedavnog pregleda literature koju je provela Svjetska banka kao dio svojeg *World Development Report (Izvešća o svjetskom razvoju)* za 2017., dobiveni su mješoviti rezultati o tome vode li „inicijative za transparentnost i odgovornost” do boljih ishoda.¹⁷ GIFT je priznao činjenicu da su najrigorozniji dokazi ograničeni na lokalne vlasti, posebno „učešće građana u izradi proračuna” u Brazilu. Međutim, sad su dostupni noviji dokazi o drugim vrstama intervencija sudionika u, primjerice, Indiji, Indoneziji, Afganistanu, Meksiku, Peruu i SAD-u.¹⁸

Otkriveni su i dokazi koji povezuju različite vrste participativnih mehanizama u proračunskim procesima s promjenama u dodijeljenim sredstvima i poboljšanjem pružanja javnih usluga, posebno kad je riječ o sudjelovanju građana u proračunskim procesima koje je dovelo do poboljšane dodjele sredstava u određenim socijalnim sektorima i povećanja učinkovitosti trošenja.¹⁹ U svakom slučaju, treba jasno utvrditi prednosti kojima se teži ili željene ciljeve politike kako bi se mogli odrediti priroda, opseg i mehanizam procesa sudjelovanja. U tom pogledu, mehanizam postaje najvažniji element u provedbi politike pri čemu rješavanje problema zahtijeva sudjelovanje javnosti i pri čemu je jasno na koji će se način upotrebljavati naputci ljudi i zajednica. U svrhu osiguravanja uspjeha, sve zainteresirane strane trebaju biti svjesne toga što vlade žele postići pozivanjem javnosti na sudjelovanje.²⁰

Sudjelovanje javnosti može imati i veći učinak na građanstvo te tako pridonijeti uključivim i kohezivnim društvima. Studija koju je proveo Institut za razvojne studije (IDS) pokazala je da sudjelovanje javnosti proizvodi pozitivne učinke za demokratske i razvojne ishode. Međutim, ishodi su se razlikovali ovisno o vrsti angažmana građana i političkom kontekstu.²¹ IDS je „građanstvo” odredio kao mogući novi i komplementarni standard za mjerenje stanja demokracije osim onoga koji se sastoji primarno od ispitivanja institucionalnih aranžmana kao što su pravedni izbori, vladavina prava te slobodan i otvoren tisak. Uključivanje građana način je jačanja njihova osjećaja građanstva i poticanja kulture odgovornosti. Time se može pridonijeti i postizanju većeg osjećaja uključenosti u društvo skupina koje su prethodno bile ranjive ili nedovoljno zastupljene, a postoji i

¹⁶ OECD i dr., *Budget Transparency Toolkit* (Priručnik o transparentnosti proračuna), 2017., str. 71.

¹⁷ U izvješću Svjetske banke o razvoju (2017.) navedeni su pregledi dokaza koje su pružili Gaventa i McGee (2013.), Joshi (2013.), Fox (2015.), Grandvoinet, Aslam i Raha (2015.), Fox i Aceron (2016.) te Khemani i drugi (2016.), str. 247.

¹⁸ GIFT, 2017., Murray Petrie, str. 5.

¹⁹ GIFT i IBP, 2015., de Renzio i Wehner, uključujući pregled empirijske literature o fiskalnoj transparentnosti i sudjelovanju, str. 14.–17.

²⁰ GIFT, Juan Pablo Guerrero, <http://www.fiscaltransparency.net/foaproject/#toggle-id-3>

²¹ IDS, 2010., str. 3. U okviru desetogodišnje studije analizirano je stotinu istraživanja četiriju vrsta angažmana građana u 20 zemalja. Od ukupno gotovo 830 rezultata dobivenih iz tih stotinu istraživanja, oko 75 % bilo je pozitivno. Pojednosti o negativnim utjecajima iznose se u *poglavlju 5.: Čimbenici rizika i njihovo ublažavanje.*

mogućnost povećanja društvene kohezije svih skupina. Rezultati studije IDS-a pokazuju da je to povezano s povećanjem mehanizama na strani potražnje za sudjelovanje javnosti, u cilju povećanja proračunske pismenosti građana kako bi mogli biti više u tijeku i aktivniji kad je riječ o proračunskom procesu vlade i pružanju javnih dobara i usluga. To je potvrđeno i nedavnim *Izješćem o svjetskom razvoju za 2017.* koje je izradila Svjetska banka, a u kojem je naglasak stavljen na potencijal participativnih procesa radi povećanja konkurentnosti izrade i provedbe politike, što dovodi do viših razina legitimiteta, suradnje i pravednijih politika.²²

Portugalska vlada izvjestila je o znatnim utjecajima provedbe nekoliko inicijativa na nacionalnoj i lokalnoj razini s ciljem osnaživanja građana i osiguravanja demokratskog sudjelovanja u razvoju zemlje.²³

- Nacionalna Vlada upotrijebila je mehanizme za učešće građana u izradi proračuna kako bi skupinama građana s pomoću Agencije za modernizaciju administracije dodijelila 3 milijuna eura za 600 projekata u 2017. te 5 milijuna eura za 691 projekt u 2018. Usto, 300.000 eura alocirano je 2017., a 500.000 eura 2018. za dodatni instrument – inicijativa proračuna za mlade.
- Na lokalnoj razini, općina Cascais izvjestila je kako je njezina inicijativa za učešće građana u izradi proračuna na lokalnoj razini dovela do promjene načina na koji se lokalne politike izrađuju uz premještanje fokusa na ono što je građanima bitno te na vraćanje povjerenja u lokalne institucije vlade.²⁴

Portugalski model „učešća građana u izradi proračuna” prilagođen je ruskom kontekstu proračunskog sustava na više razina²⁵, a evaluacijom utjecaja koju je provela Svjetska banka utvrđeni su pozitivni ishodi.

- Inicijativama za sudjelovanje javnosti u Ruskoj Federaciji provedenima u okviru Projekta podrške lokalnim inicijativama (LISP) sa Svjetskom bankom utvrđeno je da takve inicijative mogu biti prekretnica u gradnji dijaloga i povjerenja između građana i vlasti ako se osigura transparentnost i lokalno sufinanciranje te vlasništvo. Štoviše, pokazalo se ključnim da građani na lokalnoj razini sami odlučuju o prioritetnim projektima te tako osiguraju da su njihove vlastite potrebe ostvarene, što je bio glavni čimbenik uspjeha.
- Svjetska banka provela je i evaluaciju utjecaja u kojoj su se usporedile regije Ruske Federacije u kojima se primjenjuju inicijative za sudjelovanje građana s onima u kojima takve inicijative ne postoje; utvrđeni su pozitivni utjecaji u smislu zadovoljstva građana kvalitetom života, lokalnom vlasti i pružanjem usluga, kao i u smislu povjerenja u regionalnu vlast.²⁶

Analizom međunarodne literature i dokaza može se zaključiti da bi nacionalne vlade trebale uložiti u uspostavu i/ili jačanje mehanizama sudjelovanja javnosti jer bi prednosti mogle znatno nadmašiti troškove ako se ti mehanizmi izrade na primjeren način. Navedeno je vidljivo iz rezultata međunarodnih studija i praktičnih iskustava kao što je prethodno opisano, a potvrđuje se i trendovima i alatima za ocjenu kojima se takvi mehanizmi preporučuju u međunarodnom okviru, kao što je to opisano u nastavku.

²²Svjetska banka, 2017., str. 13.

²³Materijali sa sastanka održanog u Portugalu u 2018. dostupni su na poveznici <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-and-transparency-working-group-bltwg-learning-visit-public-participation>

²⁴ Studija općina u Brazilu provedena 2017. isto je tako pokazala da postoje snažne i pozitivne veze između institucija sudionica i dobiti građana (Wampler, Touchton, Borgues, 2017.). Procesi participativne izrade proračuna također se uvelike povezuju sa smanjenjem ekstremnog siromaštva i povećanjem mogućnosti pristupa osnovnim uslugama (Melo i Baiocchi (2006.), Gonçalves (2014.) i Touchton i Wampler (2014.)).

²⁵ Kako su to napomenuli Anna Kharchenko, ministrica financija Sahalinske oblasti u Rusiji i Ivan Shulga, voditelj radnog tima Svjetske banke za ruski Projekt podrške lokalnim inicijativama (BCOP 2019., sastanak u Taškentu).

²⁶ Upućujemo na materijale sa sastanka PEMPAL-a održanog u Rusiji u rujnu/septembru 2018. i izvještaj sa skupa s primjerom koji je pružio Adras Horvai, voditelj i stalni predstavnik ureda Svjetske banke u Moskvi <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-and-transparency-working-group's-attendance-2018-moscow-financial-forum>

4. MEĐUNARODNI OKVIR I ALATI ZA OCJENU

Očigledni su globalni pritisci i trendovi u pogledu transparentnosti proračuna i sudjelovanja javnosti. Na primjer, Partnerstvo za otvorenu vlast (OGP)²⁷ svojim „Strateškim osvježenjem” od članova traži da se uhvate ukoštac sa svakodnevnim izazovima s kojima se građani suočavaju, kao što su nedostatak kvalitetnih zdravstvenih usluga i usluga obrazovanja ili ograničeni kanali kojima građani svoju sudjelovati u izradi politika. Devet članova BLTWG-a već su članovi OGP-a, od kojih se većina službeno priključila od 2012. (Albanija, Armenija, Hrvatska, Moldova, Rumunjska i Ukrajina), a Republika Sjeverna Makedonija priključila se ranije, u 2011.²⁸ Bosna i Hercegovina i Kirgiska Republika, koje su također članice BLTWG-a, priključile su se nedavno, i to 2014., odnosno 2017.²⁹

Ciljevima održivog razvoja (SDG-ovima) isto se tako podržava sudjelovanje javnosti proračunskom procesu, kao što je to vidljivo u Programu održivog razvoja do 2030. i rezolucijama u pogledu financiranja razvoja.³⁰ U veljači/februaru 2019. Program razvoja Ujedinjenih naroda (UNDP) i OGP potpisali su Memorandum o razumijevanju (MoR) u kojem su potvrdili zajedničku obvezu unaprjeđivanja

Programa održivog razvoja do 2030. s pomoću inicijativa za otvorenu vlast.³¹

Filipini su u 2012. usvojili pristup „planiranja proračuna odozdo prema gore” (engl. Bottom-Up-Budgeting ili BuB) ili učešća građana u izradi proračuna na lokalnoj razini u okviru nacionalne vlade koji lokalnim skupinama, obično predvođenim organizacijama civilnog društva (CSO), omogućava savjetovanje sa zajednicama i odabir s popisa projekata za provedbu. Prema GIFT-ovu Vodiču za načela sudjelovanja javnosti (str. 2. – 3.), vrijednost je procesa BuB u činjenici da građani, CSO-i i jedinice lokalne uprave mogu izravno sudjelovati u donošenju odluka o alokaciji nacionalnog proračuna. BuB ima nekoliko faza. Najprije se odabiru članovi skupštine CSO-a. Zatim skupština pregledava i analizira socijalne i gospodarske podatke i odabire prioritetne projekte koje će preporučiti. Projekt se provodi koordinacijom regionalnih i/ili pokrajinskih ureda tijela koja sudjeluju i partnerskih jedinica lokalne uprave. Provodi se tromjesečni monitoring i uspostavlja se mehanizam za rješavanje pritužbi radi rješavanja pritužbi i odgovaranja na pitanja koja podnesu, odnosno postave zainteresirane strane BuB-a ili zabrinuti građani.

S pomoću nekoliko međunarodnih mehanizama i alata za ocjenu utvrđuju se zahtjevi i dobre prakse povezane sa sudjelovanjem javnosti koje pružaju vrijedne smjernice za zemlje koje žele uspostaviti i/ili ojačati mehanizme sudjelovanja javnosti. Zahtjevi i dobre prakse obuhvaćeni u nastavku uključuju:

- GIFT-ova Načela visoke razine za fiskalnu transparentnost i Vodič za sudjelovanje;
- IBP-ovu Anketu o otvorenosti proračuna i njezinu ocjenu praksi sudjelovanja javnosti;
- Priručnik za transparentnost proračuna za 2017.;
- MMF-ov Vodič za fiskalnu transparentnost;
- OECD-ovu Preporuku u pogledu načela proračunskog upravljanja; i
- Ocjenu Programa za rashode javnog sektora i financijsku odgovornost (PEFA-e).

Nakon što je Anketa o otvorenosti proračuna za 2019. pokazala da je globalni prosjek u pogledu sudjelovanja javnosti diljem 117 zemalja iznosio samo 14 od ukupnih 100 bodova, IBP je pozvao vlade da uvedu reforme unutar sljedećih 5 godina kako bi:

- Omogućili dovoljnu razinu transparentnosti proračuna (postignu rezultat od 61 boda ili više)
- Povećaju sudjelovanje javnosti u planiranju proračuna (postignu rezultat od 41 boda ili više)
- Ojačaju monitoring i nadzor izvršenja proračuna
- Održavaju i institucionaliziraju poboljšanja otvorenosti proračuna

²⁷ OGP je multilateralna inicijativa pokrenuta 2011. koja trenutačno okuplja 78 nacionalnih vlada i 20 lokalnih uprava. Grad Tbilisi u Gruziji jedini je lokalni član iz zemlje PEMPAL-a. Vidjeti <https://www.opengovpartnership.org/our-members/#local> Vlade Njemačke, Gruzije i Indonezije njihovi su kolege izabrali za trogodišnji mandat u rukovodećem tijelu Partnerstva za otvorenu vlast (OGP) u svibnju/maju 2019.

²⁸ Upućujemo na <http://www.fiscaltransparency.net/resources/files/20151028136.pdf> stranicu 33.

²⁹ Upućujemo na <https://www.opengovpartnership.org/our-members/#national>

³⁰ GIFT, 2017., Petrie, str. 5.

³¹ Vidjeti <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> i <https://www.opengovpartnership.org/news/undp-and-ogp-sign-mou-for-2030-agenda-and-open-government/>

Opća skupština Ujedinjenih naroda podržala je Načela visoke razine GIFT-a za fiskalnu transparentnost kojima je utvrđeno pravo izravnog sudjelovanja javnosti u fiskalnoj politici vlade i u izradi proračuna na temelju Načela br. 10.³² Ta je rezolucija također potaknula zemlje članice Ujedinjenih naroda, među kojima su i sve zemlje članice PEMPAL-a , da „pojačaju napore za unaprjeđenje transparentnosti, sudjelovanja i odgovornosti u provođenju fiskalnih politika, uključujući putem razmatranja načela koja je postavio GIFT.” Za pružanje dodatnih smjernica u pogledu Načela br. 10, proveden je radni program na temelju kojeg su 2016. godine izrađena *Načela sudjelovanja javnosti u fiskalnoj politici (Principles of Public Participation in Fiscal Policy)*, koja odražavaju nedavno prikupljeno znanje o praksama zemalja te novostima u pogledu angažmana građana, uključujući načine predstavljanja proračunskih informacija na pristupačniji i privlačniji način.³³

GIFT je izradio Vodič za načela sudjelovanja javnosti koji se bavi integracijom javnog sudjelovanja u fiskalnu politiku te povezanim koristima. On trenutačno uključuje 19 međunarodnih slučajeva, uključujući Filipine, Indiju, Republiku Koreju, Meksiko, Keniju, Hrvatsku, Kanadu, Brazil i ostale.³⁴ Deset međovisnih načela za sudjelovanje javnosti u fiskalnoj politici određuju da bi ona trebala biti pristupačna, otvorena, uključiva, poštovati samoizražavanje, pravodobna, informativna, razmjerna, održiva, komplementarna i uzajamna. Dodatna pojašnjenja tih Načela i dijelova GIFT-ova priručnika prevedeni su kao „popratni dokumenti” za godišnju plenarnu sjednicu BCOP-a 2017. i dostupni su na engleskom, ruskom i bosansko-hrvatsko-srpskom (BCS) jeziku na sljedećoj poveznici: <https://www.pempal.org/events/bcop-plenary-meeting>

GIFT je napomenuo da se proces sudjelovanja mora pokrenuti sa zajedničkom svrhom, s time da su priroda i opseg sudjelovanja u zadatku jasno definirani. GIFT je naveo ključna pitanja koja mogu pomoći vladi u tom zadatku:

- Postoji li problem koji se može riješiti s pomoću sudjelovanja javnosti?
- Kako će se upotrijebiti mišljenja građana/stanovništva/zajednica?
- Može li javnost utjecati na odluku?
- Postoje li ograničenja u vezi odlučivanja kojima se onemogućuje angažman javnosti?
- Kako će izgledati „uspješna” odluka?

GIFT ističe komplementarno načelo sudjelovanja javnosti, odnosno činjenicu da sudjelovanje javnosti može biti vrijedan resurs za učinkovitost politike. Sa strane ponude, za sudjelovanje javnosti potrebna je strategija kojom se utvrđuju ciljevi politike djelovanja i odgovarajući mehanizmi za njihovo ostvarenje. Ciljevi u pogledu toga što vlade žele postići kad informiraju, savjetuju, daju ovlasti građanima, odnosno ciljevi u pogledu pitanja „u koju svrhu?”, moraju biti jasno definirani. Neki primjeri su poboljšanje alokacije sredstava ili pružanja usluga; osiguravanje većeg utjecaja planiranih politika na dotične korisnike ili razvojne sektore; ili osiguravanje prilika da marginalizirane skupine utječu na odluke koje utječu na njih. GIFT stavlja na raspolaganje neke slučajeve zemalja kao ilustrativne primjere navedene u nastavku:

- **Na primjer, ciljevi politike u pogledu sudjelovanja javnosti mogu obuhvaćati bolju alokaciju sredstava.** GIFT je naveo primjere transfera nižim razinama vlasti u Meksiku, pri čemu uloga medija i organizacija civilnog društva dovodi do promjena u kriteriju za odobrenje investicijskih projekata radi poštovanja održive urbane mobilnosti. U drugom je primjeru došlo do ispravljanja pogrešnih alokacija sredstava i revidiranja kriterija za poljoprivredne subvencije nakon što su korisnici otkrili probleme.
- **Drugi bi ciljevi mogli biti unaprjeđenje pružanja javnih usluga.** Društvena odgovornost i praćenje iskustava u pogledu odvodnje u Južnoj Africi doveli su do unaprjeđenja pružanja takvih usluga. Isto tako, nadzor obrazovanja koji je NVO proveo u Keniji doveo je do poboljšanja prisutnosti nastavnika i rezultata ispita učenika.
- **Još jedan cilj politike mogao bi biti poboljšanje odgovora na sklonosti korisnika.** Na primjer, u Meksiku je provedena reforma subvencioniranja kako bi se uzeli u obzir utjecaji na rodnu politiku koji su otkriveni savjetovanjem s različitim rodним skupinama. Slično tomu, u Hondurasu se poboljšalo pitanje javne sigurnosti tako što se savjetovalo s građanima koji su vladi izrazili svoju zabrinutost.

³² Načelo visoke razine br. 10: „Građani, kao i svi nevladini sudionici, trebali bi imati pravo i učinkovite prilike da izravno sudjeluju u javnoj diskusiji i debati o izradi i provedbi fiskalnih politika.”

³³ Upućujemo na <http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/>

³⁴ Upućujemo na <http://guide.fiscaltransparency.net>

Sudjelovanje javnosti znači i priliku da marginalizirane skupine u određenoj mjeri utječu na odluke koje utječu na njih.

Međunarodno iskustvo pokazuje da sudjelovanje javnosti dovodi do većeg utjecaja društvenih politika u razvojnim sektorima: npr. u zdravstvenom sektoru, sektoru obrazovanja i javnom radu na razini zajednice.

To se iskustvo odnosi na vlade koje primjenjuju učešće građana u izradi proračuna i društvene revizije, npr. Brazil, Argentina, Kolumbija, Indija i Filipini.

Anketa o otvorenosti proračuna Međunarodnog partnerstva za proračun

IBP svoju Anketu o otvorenosti proračuna (OBS) provodi svake dvije godine, a u njoj sudjeluje do 117 zemalja iz cijeloga svijeta. OBS je izrađen tako da ocjenjuje tri stupa odgovornosti: 1. transparentnost proračuna

– javnu dostupnost, pravodobnost i sveobuhvatnost osam ključnih proračunskih dokumenata koje bi trebale objaviti sve zemlje u različitim fazama proračunskog procesa; 2. sudjelovanje u proračunskom procesu – prilike koje države omogućuju civilnom društvu i široj javnosti u pogledu angažmana u proračunskom procesu radi doprinosa i utjecaja na odluke o prikupljanju i trošenju javnih sredstava; i 3. nadzor proračuna – ulogu i učinkovitost službenih institucija kao što su neovisne fiskalne institucije, zakonodavne vlasti i vrhovne revizijske institucije u razumijevanju i praćenju prikupljanja i trošenja javnih sredstava te utjecaja na njih. OBS-om se učinak u odnosu na ta tri stupa mjeri s pomoću 109 pokazatelja za mjerenje transparentnosti (koji su upotrijebljeni za izradu *Indeksa otvorenosti proračuna*), 18 pitanja (koja se upotrebljavaju od OBS-a za 2017.) za ispitivanje mogućnosti sudjelovanja javnosti u donošenju odluka o nacionalnom proračunu³⁵ i 18 pitanja za ocjenu službenih nadzornih institucija.

Za potrebe OBS-a za 2017. metodologija je znatno izmijenjena u okviru drugog stupa i sudjelovanja u proračunskom procesu kako bi se odredila mjera u kojoj prakse zemalja odražavaju GIFT-ova načela sudjelovanja javnosti jer ona sada predstavljaju prihvaćenu globalnu normu. To uključuje usmjeravanje na veći obuhvat tema za javna savjetovanja i značajniji angažman vlade u pogledu komunikacije s građanima, za razliku od isključivog prikupljanja informacija od građana. Pitanja iz OBS-a sada održavaju Načela GIFT-a kao što su „**inkluzivnost**” (poduzimanje konkretnih mjera kako bi se uključile ranjive ili nedovoljno zastupljene skupine te otvorenost svim građanima, a ne samo određenim skupinama ili pojedincima); „**pravodobnost**” (sudjelovanje u ranim fazama postupka, prije donošenja odluka); „**otvorenost**” (sveobuhvatno pokrivanje tema za diskusiju i objavljivanje svrhe sudjelovanja javnosti unaprijed); i „**održivost**” (pružanje povratnih informacija građanima o doprinosu dobivenom od javnosti).³⁶

U pogledu OBS-a za 2019. objavljenog krajem travnja/aprila 2020., zemlje PEMPAL-a izvijestile su o slabom rezultatu koji je otprilike jednak globalnom prosjeku. Zemlje PEMPAL-a postigle su rezultat koji

Važne lekcije koje je utvrdio IBP:

- *upotrijebiti proračun za građane kao polazište za savjetovanje o proračunskom procesu.*
- *osigurati javnu dostupnost svih 8 ključnih proračunskih dokumenata.*
- *osigurati pisanu evidenciju toga kako se doprinos građana koristi radi zaokruživanja ciklusa pružanja povratnih informacija.*
- *članstvo u građanskim vijećima trebalo bi biti otvoreno svima (ali u obzir bi prema potrebi trebalo uzeti sukob interesa i ograničenja u pogledu privatnosti)*
- *postoji mogućnost da određeni MF-ovi provedu istraživanja o utjecaju javnih vijeća te izrade poželjnih standarda kako bi takva vijeća mogla primijeniti značajne mehanizme sudjelovanja*
- *postoji mogućnost da MF-ovi uspostave suradnju s resornim ministarstvima radi boljeg razumijevanja prioriteta politika među građanima.*
- *zakonodavna vlast trebala bi osigurati otvoren pristup svemu, a građani bi trebali moći svjedočiti u pogledu pitanja koja se odnose na proračun.*

³⁵ U cijelom OBS-u tih 18 pitanja jesu pitanja od 125. do 142.

³⁶ Upućujemo na izlaganje koje je održao Juan Pablo Guerrero, direktor mreže GIFT, na sastanku BCOP-a održanom 2018. u Beču.

je bio jednak globalnom prosjeku OBS-a za 2017. (12/100 bodova), ali su 2019. ostvarile 13/100 bodova u OBS-u, što je nešto manje od globalnog prosjeka koji je iznosio 14/100 bodova. IBP izvijestio je da ukupno 113 zemalja od 117 anketiranih zemalja imaju slab rezultat (manje od 41 bod).

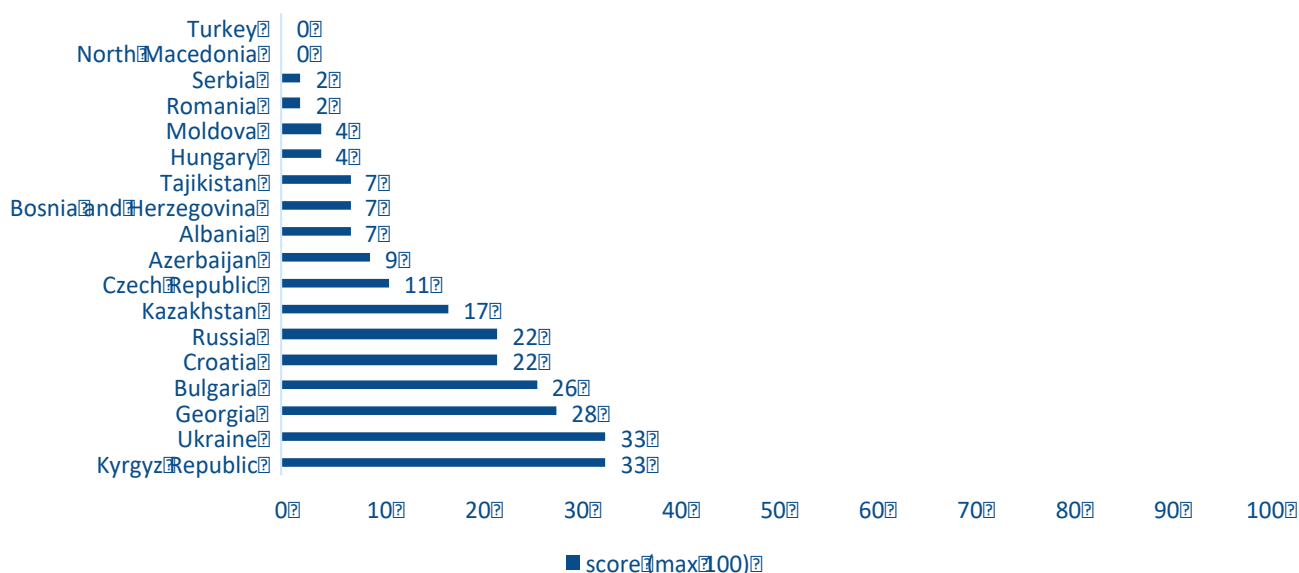
- **Prvi put od unošenja trenutanih pitanja o sudjelovanju u OBS za 2017., dvije zemlje pružaju prikladne (>61/100) prilike za sudjelovanje u cijelom ciklusu planiranja proračuna:** Južna Koreja i Ujedinjena Kraljevina.

Slično kao i u pogledu globalnih rezultata, anketirane zemlje članice PEMPAL-a upotrebljavale su više mehanizama sudjelovanja u izradi i odobrenju proračuna nego u ostalim fazama proračunskog ciklusa kao što su izvršavanje i revizija. IBP je istaknuo potrebu za strožim nadzorom kako bi se osiguralo da se proračune u potpunosti izvrši. Postoje i propusti u nadzoru proračuna koji provode zakonodavna tijela i problemi u pogledu složene odgovornosti VRI-jeva.

Slika 2. u nastavku prikazuje da su Ukrajina i Kirgiska Republika vodeće zemlje u regiji PEMPAL-a u pogledu sudjelovanja javnosti, iako je njihov rezultat bitno manji od potrebnih 41/100 bodova, odnosno referentne vrijednosti koja određuje pruža li vlada minimalnu ili ograničenu razinu sudjelovanja javnosti. IBP je pozvao sve zemlje da pokušaju ostvariti barem >41/100.

Što se tiče broja usvojenih mehanizama, 10 od 18 anketiranih zemalja PEMPAL-a ne upotrebljava više od 2 mehanizma, ali ni manje (na nacionalnoj razini vlasti). Globalno govoreći, zemlje imaju u prosjeku 2,2 mehanizma, dok zemlje PEMPAL-a imaju prosjek od 2,3.

Slika 2.: Rezultati Anketa o otvorenosti proračuna za 2019. za zemlje članice PEMPAL-a – sudjelovanje javnosti ³⁷



Izvor: Izlaganje IBP-a pred BLTWG-om, 13. svibnja/maja 2020.

IBP je naveo da nema velikih promjena u pogledu sudjelovanja javnosti između OBS-a za 2017. i OBS-a za 2019. Primjerice, s obzirom na OBS za 2017., utvrđeno je samo devet dodatnih mehanizama pripreme proračuna i 12 mehanizama provedbe proračuna. Nadalje, samo 7 od 117 anketiranih zemalja imalo je uspostavljene mjere usmjerene na ranjive i marginalizirane skupine te su zbog toga mnoge zemlje izuzele te skupine iz ankete. Čak i kad bi zemlje, na primjer, održale javne rasprave, građani i skupine građana nisu dobili dovoljno informacija o tome kako bi mogli učinkovito sudjelovati u

³⁷ Mađarska i Češka Republika članice su samo IACOP-a. Stoga u OBS-u sudjeluje samo 16 od 21 članice BCOP-a. One koje IBP nije uključio su Armenija, Bjelarus, Kosovo, Crna Gora i Uzbekistan. IBP je odobrio da se Armenija uključi u anketu za 2021.

raspravama, a osim toga, građanima informacije nisu bile dostavljene na vrijeme, zbog čega se nisu mogli pripremiti za rasprave.

U OBS-u se upozorava da se mjerenjima možda precjenjuje kvaliteta procesa sudjelovanja (s obzirom na to da se ona ne ocjenjuje u potpunosti), a podcjenjuju mehanizmi neslužbenog sudjelovanja (koji nisu zabilježeni).³⁸ Nadalje, neke zemlje imaju ograničene nacionalne prilike za sudjelovanje, ali imaju bitno sudjelovanje u lokalnom proračunskom procesu, dok se OBS-om bilježi samo nacionalna razina. Isto tako, aktivnosti po resornim ministarstvima, koja su obično u bližem kontaktu s javnošću u okviru pružanja usluga, Anketom se ne bilježe u potpunosti s obzirom na to da se OBS-om bilježi samo savjetovanje tijekom proračunskog procesa.

Metodologija upotrijebljena za ocjenu stupa sudjelovanja vladama može pružiti korisne informacije o tome što IBP smatra najboljom praksom. U OBS-u za 2017. 18 pitanja za ocjenu tog stupa obuhvaćalo je ključne proračunske institucije, uključujući izvršnu vlast, resorno ministarstvo, zakonodavnu vlast i vrhovnu revizijsku instituciju (VRI). U smjernicama uz Anketu, *poglavlje 5.: Sudjelovanje javnosti u proračunskom procesu* poslužilo je kao temelj za prikupljanje informacija o dobrim praksama za angažman javnosti. Prvih se deset pitanja u tom odjeljku odnosi na mehanizme sudjelovanja koje je uspostavila Izvršna institucija (od kojih se njih devet odnosi na MF-ove ili središnje agencije za koordinaciju, a jedno na resorna ministarstva), dok se ostala odnose na Zakonodavne institucije i VRI-jeve.

U okviru obuhvaćenih institucija IBP je ocijenio 7 ključnih područja u kojima bi se mogli primijeniti mehanizmi sudjelovanja.

- izrada proračuna izvršne vlasti
- provedba proračuna izvršne vlasti
- resorna ministarstva (priprema ili provedba)
- odobrenje proračuna koje izvršava zakonodavna vlast
- o reviziji proračuna koji je izradila zakonodavna vlast
- uspostava programa revizora
- revizijsko ispitivanje.

Ključne značajke praksi sudjelovanja koje bi izvršna vlast mogla primijeniti u svrhu postizanja najviših ocjena navode se u nastavku kako su izložene u smjernicama OBS-a. Izvršna institucija trebala bi uspostaviti mehanizme sudjelovanja koji su interaktivni i uključuju mogućnost obostranog dijaloga između građana i Izvršne institucije u fazi sastavljanja proračuna i u fazi izvršenja proračuna u okviru proračunskog procesa (u ovom bi slučaju bila riječ o MF-u ili nekoj drugoj središnjoj agenciji za koordinaciju koju odredi Izvršna institucija). Izvršna institucija mora poduzeti i konkretne korake za uključivanje ranjivih i zanemarenih skupina stupajući u kontakt s takvim građanima/zajednicama ili organizacijama civilnog društva koje ih predstavljaju. To može uključivati savjetovanja uživo na javnim sastancima ili u okviru internetskih foruma za diskusiju, savjetovanja o objavljenoj politici, objave na Facebooku, ankete, fokusne grupe, kartice s izvještajima i sastanke s nevladinim organizacijama (uz vođenje javnog zapisnika). Niže ocjene daju se ako mehanizmi omogućuju tek jednostrani tijek informacija ili ako prikazuju samo *ad hoc* stajališta ili ako su otvorena za sudjelovanje samo određenih pojedinaca ili skupina.

Građanska vijeća, iako su vrijedan mehanizam savjetovanja, ostvarila su lošiji rezultat u mjernim podacima IBP-a ako je članstvo u njima ograničeno. U izvještaju o OBS-u za 2017. (str. 37.) IBP je napomenuo da se ova vrsta mehanizma koristi u nekim dijelovima istočne Europe i srednje Azije kako bi se omogućio doprinos izradi proračuna kojim rukovodi izvršna vlast. Međutim, u nekim slučajevima članstvo u tim vijećima bilo je isključivo za one koji pripadaju određenim udrugama i sindikatima te za stručnjake. Sporazumi o partnerstvu za proračun predstavljaju sličan pristup koji je usvojen na Filipinima, ali ti se sporazumi više usredotočuju na organizacije civilnog društva. To je isto tako vrijedan pristup ako se izradi i provede na način kojim se osigurava ciljana, ali neograničena uključenost CSO-ova.

³⁸ U pogledu ocjena povezanih s revizijom, IBP je ocijenio postoje li mehanizmi sudjelovanja u reviziji, ali ne i jesu li oni inkluzivni ili dobro strukturirani (IBP, 2017., str. 37.)

Izvršna vlast građanima bi trebala omogućiti angažman u šest ključnih područja u fazama sastavljanja/izvršenja proračunskog procesa, kako je IBP prikazao u nastavku:

- makroekonomska pitanja / promjene makroekonomskih okolnosti
- projekcije prihoda, politike i uprava / sakupljanje prihoda
- politike socijalne potrošnje / provedba socijalne potrošnje
- razine deficita i duga / promjene razina deficita i duga
- javni investicijski projekti / provedba javnih investicijskih projekata
- javne usluge / pružanje javnih usluga

Sveobuhvatne informacije o postupku angažmana trebalo bi pružiti pravovremeno, prije samog angažmana, kako bi javnost mogla sudjelovati na informiran način. To uključuje pružanje sveobuhvatnih informacija o najmanje trima od sljedećih elemenata: svrha, opseg, ograničenja, planirani rezultati, proces i vremenski okvir. Informacije koje nisu sveobuhvatne one su koje uključuju barem jedan od tih elemenata, ali manje od tri.

Isto tako, građanima bi trebalo pružiti povratne informacije o načinu na koji su njihovi doprinosi upotrijebljeni u izradi i monitoringu provedbe godišnjeg proračuna. To uključuje *pisanu evidenciju* koju je zabilježila i objavila vodeća proračunska agencija (tj. MF, riznica) koja uključuje i *popis primljenih ulaznih informacija i detaljan izvještaj* o tome kako su te informacije upotrijebljene (među ostalim, i navođenje toga koje su informacije upotrijebljene, zašto i kako). Niže se ocjene dodjeljuju ako je naveden samo jedan od tih elemenata ili ako je umjesto detaljnog izvješća osiguran samo sažetak.

Izvršna institucija trebala bi uključiti sudjelovanje i svoj proračunski kalendar/raspored za sastavljanje prijedloga proračuna izvršne vlasti (odnosno nacрта proračuna) te bi taj raspored trebalo učiniti dostupnim javnosti. Barem bi jedno resorno ministarstvo trebalo upotrebljavati mehanizme sudjelovanja kojima javnost može davati svoje doprinose interaktivnom razmjenom informacija tijekom izrade i provedbe godišnjeg proračuna.

Kako bi se postigle najviše ocjene u Anketi o otvorenosti proračuna za 2017. i 2019., Zakonodavna institucija ili relevantni odbor trebali bi održati javne rasprave i/ili upotrijebiti neki drugi mehanizam sudjelovanja otvoren svima, s pomoću kojeg javnost i organizacije civilnog društva mogu dati svoj input ili mišljenje (npr. tijekom preproračunske faze i/ili u fazi odobrenja proračuna, izvještaj o reviziji proračuna).

Kako bi se osigurala odgovornost, ključno je da Zakonodavna institucija pregleda i temeljito ispita izvještaje o reviziji proračuna koje je izradio VRI te provjeri poduzima li Izvršna institucija odgovarajuće korektivne radnje na temelju preporuka VRI-ja. Prema IBP-u, održavanje javnih rasprava radi pregleda nalaza revizije omogućuje javnosti da nauči više o tome kako je vlada upravljala svojim resursima tijekom završenih proračunskih godina te da zatraže preuzimanje odgovornosti u slučajevima pogrešnog upravljanja ili drugih nepravilnosti. Stoga su javni pregled tih izvješća i diskusija o njima ključna odgovornost Zakonodavne institucije. Ostala pitanja u smjernicama za OBS namijenjenima Zakonodavne institucije vrlo su slična onima koja se primjenjuju na izvršnu vlast pa ih se ovdje neće ponovno navoditi.

Kako bi se postigle najviše ocjene u Anketi o otvorenosti proračuna za 2017. i 2019., Vrhovna revizijska institucija trebala bi održavati službene mehanizme s pomoću kojih javnost može predložiti pitanja/teme za uključivanje u revizijski program VRI-ja. Pri donošenju odluke o revizijskom programu, VRI može provesti reviziju na uzorku agencija, projekata i programa u određenoj zemlji, pri čemu se izbor može temeljiti na pritužbama i prijedlozima članova javnosti (dostavljenima s pomoću *web*-mjestu, info-telefona ili osoblja zaduženog za održavanje kontakta s javnošću). VRI bi trebao osigurati i pisanu evidenciju koja uključuje popis dostavljenih ulaznih informacija te detaljan izvještaj o načinu na koji su te informacije upotrijebljene za određivanje revizijskog programa. VRI bi trebao održavati i službene mehanizme kojim javnost (pojedinci i/ili organizacije civilnog društva) može pridonijeti revizorskim inspekcijama u svojstvu ispitanika ili svjedoka.

[Priručnik za transparentnost proračuna za 2017.](#)

Međunarodna zajednica svojim je Priručnikom za transparentnost proračuna za 2017. napomenula da bi kao općenito načelo participativni proces trebao biti usmjeren na nadopunu postojećih pravnih i ustavnih

mandata. Izravno sudjelovanje javnosti trebalo bi se dizajnirati na način da pridonosi, nadopunjuje i jača postojeći sustav upravljanja, a ne tako da se njime uspostavljaju paralelni procesi. Trebalo bi ih dizajnirati i tako da se unaprijedi učinkovitost donošenja politika i odgovornost u svim fazama te da se ne zanemari uloga postojećih struktura odgovornosti.

Predložena polazišta za Izvršne institucije su uspostava pravodobnih savjetodavnih procesa tijekom cjelokupnog proračunskog ciklusa, uzimajući u obzir znanja, interese i sposobnosti građana. Kako bi se podržalo realistično i informirano sudjelovanje, preporučuje se da se osiguraju informacije o učincima proračuna na dohodak i dobrobit skupina s različitim dohocima i različitim vrsta kućanstava te o utjecajima na različite skupine u društvu, posebno one ranjive i nedovoljno zastupljene (u idealnom slučaju, trebali bi biti navedeni i višedimenzionalni učinci opcija javne politike u općim izvješćima, npr. oni koji se odnose na gospodarstvo, društvo, okoliš, rod). Trebalo bi navesti i informacije o proračunskim ograničenjima, troškovniku javne politike, oportunitetnim troškovima i političkom kompromisu, kao i doprinosi većim političkim ciljevima i međusektorskim pitanjima.³⁹

Polazišta za dizajn procesa sudjelovanja uključuju objavu jasnih općih ciljeva, opsega i procesa angažmana javnosti u planiranju proračuna, prilagođivanje metoda angažmana koje su najprimjerenije za različite sudionike, upotrebu mješavine mehanizama u skladu s prirodom predmetnog pitanja, dovoljno vremena kako bi sudjelovanje građana ostvarilo vidljiv utjecaj na proračunsku politiku, naknadnu provjeru te pravovremene povratne informacije građanima o napretku i rezultatima te osiguravajuće mehanizme za uključivanje najosjetljivijeg dijela stanovništva.⁴⁰ Priručnik je preveden na ruski te na bosansko-hrvatsko-srpski (BCS) jezik za potrebe radne skupine i dostupan je u materijalima sa sastanka u Moskvi održanog 23. lipnja/juna 2017. <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

MMF-ov Vodič za fiskalnu transparentnost

MMF-ov Kodeks fiskalne transparentnosti prvi je put objavljen u 1998., a ažuriran 2007., 2014. i 2019. U njemu su utvrđene osnovne, dobre i napredne prakse sudjelovanja javnosti u okviru Načela 2.3.3.: Vlada građanima omogućuje dostupan sažetak implikacija proračunskih politika te priliku za sudjelovanje u raspravama o proračunu. MMF je „osnovnu praksu” definirao kao jednostavno pružanje informacija, dok se „dobrom” i „naprednom” praksom građanima omogućuje da službeno sudjeluju u raspravama o proračunu, a u okviru tog načela naprednima su proglašeni Filipini.⁴¹

MMF isto tako revidira svoj Vodič za transparentnost prihoda od prirodnih izvora iz 2007. te planira u njega uključiti izravan angažman javnosti u pogledu prikupljanja i upotrebe prihoda od prirodnih izvora. Pitanja prihoda iz prirodnih izvora uključit će se u Kodeks fiskalne transparentnosti kao novi četvrti stup (stup IV.) Kodeksa pa će se angažman javnosti ocjenjivati kao sastavni dio *Evaluacija fiskalne transparentnosti* (FTE-ova) u zemljama ovisno o prihodima iz prirodnih izvora. FTC je najšire priznati međunarodni standard za objavljivanje informacija o javnim financijama i dio je nastojanja MMF-a da ojača institucionalni okvir za fiskalno upravljanje, podrži izradu politika i unaprijedi fiskalnu odgovornost u svojim zemljama članicama. U pogledu budućih planova, novi stup IV. bit će glavna tema drugog sveska [Fiscal Transparency Handbook](#) (predstavljat će ažuriranje [2007 Guide on Resource Revenue Transparency](#)).⁴²

OECD-ova Preporuka u pogledu načela proračunskog upravljanja

OECD-ova Preporuka u pogledu načela proračunskog upravljanja koja je sastavni dio međunarodnog prava primjenjivog na zemlje članice OECD-a propisuje da rasprave o proračunskim odlukama trebaju biti uključive, participativne i realistične. Načelo br. 5 pokazuje da se to može učiniti (a) omogućujući

³⁹ Više informacija u Priručniku za transparentnost proračuna za 2017., odjeljak 4.: Otvorenost i angažman građana, odjeljak J: Uključiviji i participativniji proračun, str. 71.–72.

⁴⁰ Ibid, str. 73, odjeljak J3

⁴¹ MMF, 2015., Fiscal Transparency Evaluation, Philippines (*Evaluacija fiskalne transparentnosti, Filipini*), str. 44. Načelo 2.3.3: MMF, 2014., *Kodeks fiskalne transparentnosti*, str. 11.

⁴² Izvor: MMF, 2019. <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2019/02/-updated-fiscal-transparency-code-integrating-resource-revenue-issues-html> Isto tako novi Kodeks fiskalne transparentnosti dostupan je na poveznici: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf> Više informacija o stupu IV. Kodeksa dostupno je ovdje: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/01/29/pp122818fiscal-transparency-initiative-integration-of-natural-resource-management-issues>.

parlamentu i njegovim odborima da se angažiraju u proračunskom procesu u svim ključnim fazama proračunskog ciklusa, *ex ante* i *ex post*, (b) olakšavajući angažman parlamenta, građana i organizacija civilnog društva u realistične rasprave o ključnim prioritetima, kompromisima, oportunističnim troškovima i vrijednost za uloženi novac, (c) pojašnjavajući relativne troškove i koristi širokog raspona programâ rashoda javnog sektora i poreznih rashoda te (d) osiguravajući da se sa svim velikim odlukama u tim područjima postupaju unutar konteksta proračunskog procesa.

Stoga OECD savjetuje da bi proračunski proces trebao biti otvoren tijekom cijelog proračunskog ciklusa što bi potaknulo aktivan interes građana. Kao što je to opisano u Načelu 5., taj pristup trebao bi se podržati snažnim, informiranim angažmanom parlamenta, građana i civilnog društva. U tom bi kontekstu proračuni za građane (relevantni za različite faze proračunskog procesa) podupirali razumijevanje, diskusiju i debatu u javnosti. To stajalište dijeli i GIFT te je ista tema obrađena i u odjeljcima J.1 do J.3 Priručnika za transparentnost proračuna.⁴³

Ocjene Tajništva Programa za rashode javnog sektora i financijsku odgovornost (PEFA);

PEFA ocjenjuje sudjelovanje javnosti u upravljanju proračunom radi unaprjeđenja transparentnosti i dostupnosti velikog opsega informacija javnosti. Transparentnost javnih financija jedan je od sedam stupova PEFA-e koji se evaluiraju. Prema *Priručniku PEFA-e iz 2016.*,⁴⁴ „brojni pokazatelji i/ili dimenzije odnose se na javnu dostupnost ili objavu informacija o upravljanju javnim financijama.” Pojmovi „javni pristup”, „stavljene na raspolaganje javnosti”, „javno izvještavanje” i „objavljen” znače da je dokument dostupan bez ograničenja, unutar razumnog vremenskog razdoblja, bez registracije i bez plaćanja, osim ako to nije opravdano drugim razlozima u skladu sa specifičnim okolnostima zemlje. „Objava” i „objavljeno” znači da je dokument stavljen na raspolaganje javnosti u tiskanom ili čitljivom obliku na javno dostupnom web-mjestu. Pod objavom se isto tako podrazumijeva da se korisnici obavijeste o dostupnosti dokumenta i tome kako mu mogu pristupiti.”

Glavna je dimenzija kojom se ocjenjuje sudjelovanje javnosti u upravljanju proračunom 18.2. „Zakonodavni postupci za pregled proračuna”. U toj je dimenziji visoku ocjenu moguće dobiti samo ako procesi zakonodavne vlasti u pogledu pregleda prijedloga proračuna uključuju mehanizme savjetovanja s javnošću. Tom i ostalim dimenzijama u bitnome se ocjenjuje dostupnost informacija javnosti iz različitih aspekata, a s pomoću sljedećih pokazatelja:

- PI-8 „Podaci o učinku za pružanje usluga” – tim pokazateljem zahtijeva se objava informacija o ciljevima javnih politika ili programa, ključnim pokazateljima učinka, planiranim i stvarnim rezultatima i ishodima, rezultatima neovisnih evaluacija efikasnosti i učinkovitosti pružanja usluga;
- PI-9 „Pristup javnosti fiskalnim informacijama” – tim pokazateljem ocjenjuje se sveobuhvatnost fiskalnih informacija dostupnih javnosti na temelju navedenih podataka za koje se smatra da je ključno da budu dostupni javnosti;
- PI-10 „Izvještavanje o fiskalnim rizicima” – tim pokazateljem zahtijeva se objava revidiranih godišnjih financijskih izvještaja svih javnih poduzeća, revidiranih godišnjih financijskih izvještaja svih subnacionalnih razina vlasti i izvještaja o potencijalnim obvezama i ostalim fiskalnim rizicima;
- PI-11 „Upravljanje javnim investicijama” – tim pokazateljem utvrđuje se potreba za objavom rezultata gospodarskih analiza informacija o provedbi velikih investicijskih projekata, kao i standardnih kriterija za odabir projekata;
- PI-12 „Upravljanje javnom imovinom” – tim pokazateljem ocjenjuje se objavljuju li se informacije o učinku portfelja financijske imovine te registar vladinih osnovnih sredstava;
- PI-14. „Makroekonomske i fiskalne projekcije” – tim pokazateljem zahtijeva se objava scenarija fiskalnih projekcija koje je pripremila vlada;
- PI-15 „Fiskalna strategija” – tim pokazateljem evaluira se objavljuju li se trenutačna fiskalna strategija i izvještaj kojim se opisuje napredak u odnosu na fiskalnu strategiju;

⁴³ OECD-ov prijedlog, kako ga je iznio Ronnie Downes (zamjenik voditelja – Odjel za planiranje proračuna i rashode javnog sektora), iz travnja/aprila 2017. Vidjeti i OECD, 2015. u pogledu proračunskih načela i OECD 2017. u pogledu Priručnika o transparentnosti proračuna.

⁴⁴ Tajništvo PEFA-e u pogledu sveska IV. Priručnika PEFA-e izjavilo je sljedeće: Upotreba PEFA-e za podršku reformi PFM-a sa završetkom savjetovanja u ožujku/martu 2019., a objava sveska očekuje se kasnije u 2019. <https://www.pefa.org/news/public-consultation-pefa-handbook-volume-iv-using-pefa-support-public-financial-management>

- PI-24 „Javna nabava” – tim pokazateljem pregledava se razina javne dostupnosti potpunim, pouzdanim i pravovremenim informacijama o javnoj nabavi;
- PI-13 „Upravljanje dugovanjima” – tim pokazateljem ocjenjuje se objavljuje li se javno strategija upravljanja dugovanjima ili je li barem javno dostupna;
- PI-30 „Vanjska revizija” - tim pokazateljem zahtijeva se neovisnost VRI-ja u mehanizmima objave izvještaja;
- PI-31 „Zakonodavno temeljito ispitivanje nad izvještajima o reviziji proračuna” - osim objave izvještaja o reviziji proračuna, najvišu ocjenu moguće je dodijeliti ako se provode javne diskusije, osim u strogo ograničenim okolnostima kao što su diskusije povezane s nacionalnom sigurnošću ili slične osjetljive diskusije. Osim toga, zahtijeva se da se izvještaji odbora objavljuju na službenom web-mjestu ili im javnost na drugi način može jednostavno pristupiti.⁴⁵

Zaključno, prethodno su opisani različiti alati za ocjenu koji se mogu koristiti kao smjernice za to što se smatra dobrom i najboljom praksom u međunarodnom kontekstu. Ako zemlje žele poboljšati svoj učinak, mogu pomno analizirati kriterije koji su prethodno navedeni u okviru tih različitih alata za ocjenu. Naknadno se za podršku tim praksama mogu dizajnirati različiti mehanizmi, a u sljedećem se poglavlju navode primjeri, uključujući mehanizme uvedene u zemljama PEMPAL-a.

5. MEHANIZMI SUDJELOVANJA JAVNOSTI

Postoji mnoštvo potencijalnih mehanizama angažmana u fiskalnoj politici koji se mogu provesti tijekom proračunskog ciklusa, uključujući pripremu, odobrenje, provedbu, reviziju i nadzor proračuna. Slika 2. u nastavku prikazuje viziju GIFT-a.⁴⁶

Slika 2.: GIFT-ov pregled mehanizama angažmana u fiskalnoj politici



⁴⁵ Tajništvo PEFA-e, Framework for Assessing Public Financial Management (Okvir za ocjenu upravljanja javnim financijama), listopad/oktobar 2019., drugo izdanje

⁴⁶GIFT, 2019., izlaganje Murrayja Petrieja

GIFT je pružio i sljedeće posebne primjere, prema instituciji, za izvršne i zakonodavne institucije i VRI-jeve.

Izvršno tijelo

- sveobuhvatna objava fiskalnih podataka u lako dostupnim formatima
- angažman javnosti u pripremi proračuna
- participativni pregled javne potrošnje
- savjetovanja o programu, projektu i politici resornog ministarstva
- sudjelovanje javnosti u evaluacijama
- mehanizmi za dostavljanje povratnih informacija i pritužbi klijenata u pogledu standarda isporuke objavljene usluge (uključujući anketiranje klijenata o kvaliteti isporuke usluge)
- sudjelovanje javnosti u upravljačkim tijelima

Zakonodavno tijelo

- određivanje jedinice/sluzbenika nadležnog za upravljanje angažmanom javnosti u fiskalnim politikama
- objašnjavanje prijedloga zakonodavstva jednostavnim jezikom
- objavljivanje programâ rasprava u Odboru, prijedloga zakonodavstva u području fiskalne politike
- proaktivno objavljivanje informacija o dostavljanju prijedloga parlamentu
- neovisni izvori tehničke podrške i savjetovanje u pogledu svih aspekata makrofiskalne politike
- sudjelovanje javnosti i prisustvovanje raspravama u Odboru na kojima se pregledavaju predloženi proračuni i godišnji izvještaji uključujući izvještaje o reviziji proračuna

Vrhovne revizijske institucije

- određivanje jedinice/sluzbenika nadležnog za upravljanje angažmanom javnosti u reviziji
- objavljivanje kalendara revizija
- mehanizam za doprinos javnosti radnom planu revizija
- info-telefoni
- angažman javnosti u revizijama
- participativne revizije
- socijalne revizije
- javno praćenje provedbe nalaza revizije

Mnoga područja politike izvan proračunskog procesa isto su tako prikladna za sudjelovanje javnosti. S obzirom na to da ona nisu uključena u godišnji proračunski proces, ne mjere se Anketom o otvorenosti proračuna pa se ne prikazuju u ocjenama učinka zemlje u OBS-u. To uključuje savjetovanje o pregledima porezne politike i politike rashoda, angažman javnosti u pogledu potreba za javnim uslugama, traženje mišljenja o kvaliteti konkretnih javnih usluga te predstavnike građana uključene u ocjene projekata ulaganja. Primjeri su uključeni u poglavlje 6.: *Pregled međunarodnih iskustava* u nastavku.

GIFT se zalaže za nekoliko važnih načela koje bi nacionalne vlade trebale uzeti u obzir pri dizajnu i provedbi mehanizama sudjelovanja javnosti.⁴⁷ Ona uključuju:

- to da vlada jasno definira ciljeve koje želi ostvariti u pogledu svojih mehanizama sudjelovanja javnosti;
- objavu lako razumljivih informacija za podršku svakom konkretnom angažmanu;
- aktivno uključivanje ne samo „normalnih i standardnih predstavnika”, nego i marginaliziranih skupina kako bi se povećao legitimitet i dobila šira, reprezentativnija perspektiva javnosti; i
- pružanje povratnih informacija o tome kako se upotrijebio doprinos javnosti.

PEMPAL je 2017. proveo anketu o sudjelovanju javnosti u fiskalnoj politici i proračunskom procesu u kojoj je sudjelovalo 6 zemalja koje su bile u procesu uspostave ili jačanja mehanizama (Bjelarus, Hrvatska, Kirgiska Republika, Ruska Federacija, Srbija i Uzbekistan), a ta je anketa provedena u odnosu na međunarodne standarde za sudjelovanje javnosti koje su uspostavili GIFT, IBP i ostali. Rezultati ankete PEMPAL-a bili su usmjereni na aspekte ponude i potražnje kako bi potaknuli angažman javnosti u pogledu pitanja fiskalne tematike, a njima su prikupljene informacije o 9 ključnih značajki, uključujući: trenutni (ili planirani) pravni okvir koji podupire sudjelovanje javnosti u proračunskom procesu i fiskalnoj politici, mehanizme kojima se koriste različite

⁴⁷ GIFT, 2015., Paolo de Renzio

zainteresirane strane, informacije koje se objavljuju javnosti prije održavanja javnih rasprava, tko sudjeluje u raspravama, koje se informacije prikupljaju i na koji način, iskoristivost proračuna za građane, proaktivnost lokalnih NVO-a, razvoj kapaciteta NVO-a, novinara i predstavnika masovnih medija u pogledu proračunskih pitanja te strategije za povećanje proračunske pismenosti građana.⁴⁸

Utvrđeno je da se upotrebljava se širok raspon mehanizama kako bi se građani angažirali u proračunskom procesu, poput tehničkih radnih skupina za fiskalna pitanja; doprinosi nevladinih organizacija za nacрте proračunskih dokumenata; pregledi i komentari stručnih organizacija (*think tanks*) i akademske zajednice; mehanizmi za učešće građana u izradi proračuna, *online* simulacije proračuna i igre. Većina zemalja isto tako upotrebljava mrežne/pisane upite i rasprave/savjetovanja o proračunu. Osim pripreme i izvršenja državnog proračuna, organizacije civilnog društva, tehnički stručnjaci i građani angažirali su se i u radu izvršne vlasti i parlamenta na sveukupnim mjerama gospodarske i fiskalne politike, porezu te provedbi i učinku nacionalnih programa.

Detaljnije informacije nalaze se u Prilogu C: Studije slučajeva zemalja PEMPAL-a s tablicama sažetaka mehanizama ponude i potražnje navedenima u nastavku, uključujući preporuke iz globalne prakse.

Mehanizmi ponude

Kako je navedeno u poglavlju 2.: Definicije, ciljevi i obuhvat, mehanizmi ponude oni su koje vlada uvede kako bi građanima pružila prilike za sudjelovanje u fiskalnoj politici i proračunskom procesu. Međunarodna zajednica pruža mogućnosti i preporuke koje zemlje mogu razmotriti, uključujući kako najbolje iskoristiti proračune za građane kao mehanizam savjetovanja; kako dizajnirati strategiju komunikacije i sudjelovanja; i kako učinkovito rabiti ICT kao podršku mehanizmima.

Savjetovanje o sadržaju proračunâ za građane moglo bi nekim vladama poslužiti kao prilika za uvođenje reformi kojima bi se potaknule primjedbe i rasprave javnosti u pogledu proračunskih pitanja. Zapravo, za stajališta IBP-a, to je osnovni razlog zašto bi vlada trebala izraditi proračun za građane te je u skladu s GIFT-ovim načelima javnog sudjelovanja o „otvorenosti” i „detaljnosti”.⁴⁹ Ipak, IBP napominje da ne bi svi mehanizmi sudjelovanja javnosti trebali biti povezani s proračunima za građane, ali takve bi se dokumente potencijalno moglo iskoristiti kao instrumente za angažman građana i jačanje reformi sudjelovanja javnosti.

Svih šest zemalja koje su sudjelovale u anketi BLTWG-a bile su u procesu razvoja proračuna za građane ili su već objavljivale proračun za građane svake godine na web-mjestu MF-a. Međutim, ti proračuni za građane koristili su se samo kao mehanizam za savjetovanje na razini lokalne uprave u diskusijama o proračunu za diskusiju o nacrtu proračuna i/ili izvještajima o izvršenju proračuna (Hrvatska i Ruska Federacija).⁵⁰ Trenutačno 18 zemalja članica od 21 zemlje članice BCOPA izrađuje i objavljuje proračun za građane.⁵¹

Okvir PEFA-e isto tako pruža određene smjernice o dobrim praksama u smislu upotrebe proračunâ za građane za sudjelovanje. PEFA-ine ocjenjivače potiče se da naglašavaju važnost pravovremene objave proračunâ za građane, posebno kad to utječe na upotrebljivost dokumenta za sudjelovanje javnosti. Na primjer, ako postoje prilike za sudjelovanje u proračunskom procesu nakon podnošenja prijedloga proračuna zakonodavnom tijelu, pravovremeno omogućivanje sažetka građanima kako bi ga mogli iskoristiti u pripremi svojeg doprinosa bilo bi korisno.⁵² U skladu s okvirom PEFA-e, ti dokumenti moraju biti dostupni javnosti u roku

⁴⁸ Anketu je provela Harika Masud, stručnjakinja za društveni razvoj iz Svjetske banke, a rezultati su izneseni na sastancima PEMPAL-a u ožujku/martu i listopadu/oktobru 2018.

⁴⁹ http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/ Otvorenost: Prosljeđivanje potpunih informacija i reagiranje u skladu sa svrhom svakog angažmana, njegovim opsegom rada, ograničenjima, predviđenim krajnjim rezultatima, procesom i pravovremenošću, kao i u skladu s očekivanim i stvarnim rezultatima sudjelovanja javnosti. Dubina: Podržavati svaki angažman javnosti pružanjem svih relevantnih informacija, naglašavanje ključnih političkih ciljeva, opcija, odabira i kompromisa te pružanjem informacija o njima, utvrđivanjem potencijalnog socijalnog, ekonomskog i ekološkog utjecaja i uključivanjem raznolikih stajališta; pružanjem pravovremenih i konkretnih povratnih informacija o javnom doprinosu te kako on jest ili nije uključen u službenu politiku ili savjetovanje.

⁵⁰ U studiji MF-a Ruske Federacije provedenoj u 2017. utvrđeno je da 72 regije od njih 85 proračun za građane upotrebljava za angažman građana u parlamentarne rasprave.

⁵¹ Preuzeto iz Priloga E Izvještaja o Anketi o otvorenosti proračuna za 2019., rezultati ankete PEMPAL-a i povratne informacije zemalja članica. Zemlje koje izrađuju i objavljuju proračun za građane uključuju: Albaniju, Azerbajdžan, Bjelarus, Bugarsku, Hrvatsku, Gruziju, Kazahstan, Kosovo, Kirgisku Republiku, Moldovu, Crnu Goru, Republiku Sjevernu Makedoniju, Rusku Federaciju, Srbiju, Tadžikistan (objavljen kasno ili nije objavljen na internetu), Tursku, Ukrajinu, Uzbekistan. Članice koje ne izrađuju proračune su Armenija, BiH i Rumunjska. Ministarstvo financija i Riznica BiH očekuje implementaciju projekta „Priprema proračuna za građane” koji će financirati GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit).

⁵² Kao što je pojasnilo Tajništvo PEFA-e.

od dva tjedna od podnošenja prijedloga proračuna izvršne vlasti zakonodavstvu odnosno u roku od jednog mjeseca od donošenja proračuna, Kako se primjenjuje na sve proračunske dokumente, oni ocjenjuju i naracijsku primjerenost jezika i strukture, prikladnost izgleda dokumenta te sredstva s pomoću kojih se javnosti olakšava pristup, kao što su to web stranice, novinari i oglasne ploče za lokalno značajne informacije.

OECD potiče vlade da proračun za građane smatraju jednim od elemenata uobičajene strategije komunikacije o proračunu. S tog stajališta,

pojednostavljuvanje i integracija procesa komunikacije proračunskih informacija, bilo da je riječ o cjelokupnom proračunu, službenom sažetku proračuna bilo o proračunu za građane, treba uključivati mjere efikasnosti i uštede kako bi se „dodatni” troškovi sveli na minimum. U tu svrhu se u OECD-ovim preporukama za proračunsko upravljanje navodi da „uz pristup proračunskim podacima i dokumentima, parlament i građani trebaju biti u mogućnosti angažirati se i utjecati na diskusiju o opcijama proračunske politike”⁵³, a proračun za građane je jedan od ključnih alata za omogućivanje takvog angažmana.⁵⁴

Rezultati globalnog istraživanja isto tako potvrđuju da je sudjelovanje javnosti dio vladine šire strategije komunikacije kojom se u obzir uzimaju tehnološki trendovi načina na koje građani dijele i primaju informacije.

Prva globalna studija o budućnosti komunikacije s vladom provedena je 2017. te je otkrila da vlade teško održavaju korak s tehnološkim napretkom⁵⁵ dok građani prikupljaju informacije i razvijaju mišljenja na temelju izvora izvan tradicionalnih kao što su televizija, radio i novine. Internet je preobrazio ulogu vlada kao pružatelja informacija, što u kombinaciji s trendom smanjenja povjerenja⁵⁶ može ugroziti dijalog između građana i vlade te pridonijeti nedostatku angažmana i apatiji građana. WPP smatra da je, uz zakonodavstvo, propise i oporezivanje, komunikacija jedna od ključnih osnova vlade. Međutim, izvještaj Leaders’ Report pokazao je da je političari i donositelji politika rijetko razumiju i upotrebljavaju u potpunosti. Često je smatraju taktičkom uslugom umjesto strateškom funkcionalnošću donošenja politike, a vlade ne raspolažu dostatnim vještinama u područjima kao što su društveni mediji, analiza podataka, segmentacija publike i angažman građana.

„Promijenili su se razlozi zbog kojih bi vlade trebale komunicirati s javnošću, kao i način na koji bi to trebale činiti, ali strukture i vještine te komunikacije ostale su iste.” „U komunikaciju vlade ne ulaže se dovoljno kao u jednu od njezinih funkcija. Ne smatra je se ključnim dijelom razvoja i isporuke politike.”

Ključna svojstva napredne funkcije komunikacije vlade utvrđena u globalnoj studiji komunikacije vlade provedenoj u 2017., u koju je bilo uključeno 300 vladinih voditelja komunikacija u 40 zemalja, jesu kako slijedi:⁵⁷

- **Strategija:** Jasno definirane uloge i struktura komunikacije vlade, razumijevanje šireg socioekonomskog i kulturnog okruženja. Vlade trebaju prepoznati ograničenja objavljivanja prevelikog broja pitanja u javnosti bez razmatranja krajnjih prioriteta, strategije i ciljeva.

⁵³ OECD, 2015., str. 1.

⁵⁴ OECD, 2015., Načelo 4d, str. 7. i savjeti koje je pružio Ronnie Downes (zamjenik voditelja Jedinice za proračun i rashode javnog sektora) u travnju/aprilu 2017., kako su uključeni u proizvod znanja na temu proračuna za građane.

⁵⁵ Vidjeti Leaders’ Report WPP-a, u okviru kojeg je anketirano 300 vladinih voditelja komunikacija u 40 zemalja. Upućujemo na <https://www.govtpracticewpp.com/insights/leaders-report/>

⁵⁶ Barometar Edelman za 2017. otkrio je da su tri četvrtine anketiranih zemalja opisane kao nepovjerljive prema vladama, poduzećima, medijima i nevladinim organizacijama, što je najgori rezultat još od financijske krize. Vidjeti <http://www.edelman.com/executive-summary/>. To se nepovjerenje nastavlja usprkos manjem napretku, uzimajući u obzir da Barometar iz 2019. pokazuje da se nepovjerenje nastavlja u 15 od 26 zemalja, i s obzirom na to da je sve više zemalja koje su neutralne.

⁵⁷ Leaders’ Report WPP-a, 2017., citiran na blogu Svjetske banke pod nazivom „World Bank People, Spaces, Deliberations” u članku „Democracy only works if we show up” (Demokracija je moguća samo uz naše aktivno djelovanje) autorice Roxanne Bauer, objavljenom 1. lipnja/juna 2017. Sažetak dostupnih dokumenata: <https://www.linkedin.com/pulse/leaders-report-future-government-communication-christopher-ritchie>

- **Ljudi:** Stvaranje okoline koja omogućuje timsku suradnju, održavanje ulaganja u talente, vještine i profesionalni razvoj.
- **Postupak:** Održavanje dosljednosti poruka vlade i medijskih kanala, suradnja vlada na prioritetima komunikacije.
- **Struktura:** Održavanje odgovarajućeg pristupa višim zainteresiranim stranama, poticanje usmjeravanja na građane u okviru organizacije.
- **Alati:** Pristupanje velikom broju izvora podataka radi donošenja informiranih odluka, iskorištavanje tehnologije kako bi se što bolje doprlo do građana.

GIFT, IBP i OECD isto se tako zalažu za to da mehanizmi imaju jasno utvrđen okvir za upravljanje očekivanjima sudionika i za pomoć vladi da shvati i provede savjetodavni proces.⁵⁸ Planiranje treba uključivati donošenje odluka: o tome što vlada želi postići savjetovanjem, koga vlada želi savjetovati, obuhvat savjetovanja, kako će se savjeti davati (u kojem obliku) i kada (vrijeme).⁵⁹

OECD savjetuje da uredan i transparentan pristup javnom sudjelovanju može biti vrlo koristan ako pravni okvir to dopušta i podupire.⁶⁰ Time će se osigurati održivost mehanizama savjetovanja tijekom vremena te će ih se tako institucionalizirati u proračunskom procesu. Nadalje, ako u zemlji ne postoji tradicija sudjelovanja javnosti u upravljanju državom, tada je bitno formalno utvrditi zainteresirane strane i odgovornosti te razviti jasne procese i procedure.

Sve zemlje BLTWG-a koje su sudjelovale u anketi imaju okvire kojima se podupiru načela transparentnosti i sudjelovanja javnosti, pri čemu zemlje s općenitijom okvirima manje detaljno opisuju mehanizme koji se koriste (Bjelarus, Srbija). Ti mehanizmi uključuju zakone i dekrete o proračunu; ustave; nacionalne i lokalne zakone, dekrete i propise. Primjerice:

- Federalnim zakonom o općim načelima organizacije zakonodavnih i izvršnih tijela u Ruskoj Federaciji zahtijeva se održavanje javnih rasprava o nacrtima proračuna, godišnjim izvještajima i izvještajima o izvršenju proračuna. Pravni pristupi kojima se podržavaju mehanizmi za učešće građana u izradi proračuna isto su tako dostupni u regijama, a Ruska Federacija ponudila je podijeliti ih kako bi poslužili kao smjernice za druge zemlje koje žele uvesti takve mehanizme.
- Nedavno je usvojen Dekret Predsjednika Republike Uzbekistan o *mjerama promicanja proračunske transparentnosti i angažmana građana u proračunskom procesu* kako bi građani od 2019. mogli sudjelovati u alokaciji najmanje 10 % dodatnih (neplaniranih) proračunskih resursa okruga (gradova) za projekte namijenjene zajednici. Od 2020. i državni proračun mora podlijegati javnoj diskusiji prije njegova podnošenja zakonodavnoj vlasti te ga je potrebno usvojiti kao Državni zakon o proračunu sa srednjoročnim planom za iduće 3 godine.
- Hrvatska ima Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. Isto tako, ima i Zakon o pravu na pristup informacijama.
- Dekret Vijeća ministara kojim se uspostavlja radna skupina za pojednostavnjenje poreznog sustava (Bjelarus)
- Kirgiska Republika ima Odluku o sastavljanju proračuna za građane.

IBP preporuča OECD-ov Priručnik o informacijama, savjetovanju i sudjelovanju javnosti u dizajnu javnih politika (dostupan na ruskom i bosansko-hrvatsko-srpskom), koji identificira tri oblika interakcije građana i vlade: prvo putem pružanja informacija, drugo putem savjetovanja kako bi se dobile povratne informacije i treće pružajući mehanizme za aktivno sudjelovanje građana u vladinom procesu donošenja odluka.

Međunarodno udruženje za sudjelovanje javnosti (IAP2) osmislilo je spektar za pomoć pri utvrđivanju uloge javnosti u procesima sudjelovanja javnosti i upravljanje očekivanjima javnosti.⁶¹ GIFT i IBP preporučuju taj spektar koji postaje međunarodni standard te pokriva različite ciljeve koje bi vlade trebale uzeti u obzir kad je riječ o savjetovanju s građanima, od informiranja, preko aktivnijeg savjetovanja, uključujući

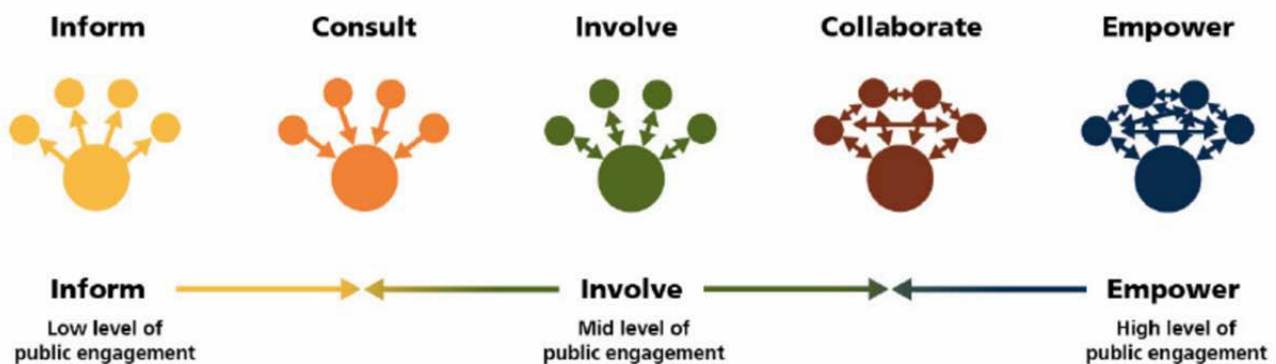
⁵⁸ GIFT, 2015., Lindsey Marchessault, str. 18 – 19. Ovaj je znanstveni rad pružio mnogo informacija o razvoju načela GIFT-a za 2016. godinu. U Načelu br. 3, pod konačnim načelima na temu poštovanja samoizričaja, navodi se omogućavanje te pružanje podrške pojedincima i zajednicama, uključujući one na koje proračun utječe, da artikuliraju svoje interese na svoj način i odaberu način angažmana koji preferiraju, istovremeno priznavajući da postoje skupine mogu govoriti umjesto drugih.

⁵⁹ IBP, 2012., str. 20. Literatura povezana s OECD-ovim Priručnikom, str. 11, originalni izvor Marc Gramberger, 2002., *Građani kao partneri: OECD-ov Priručnik o informacijama, savjetovanju i sudjelovanju javnosti u izradi politika*

⁶⁰ OECD, 2017, *Budget Transparency Toolkit* (Priručnik za transparentnost proračuna), str. 73.

⁶¹ Posjetiti Međunarodno udruženje za sudjelovanje javnosti na www.iap2.org

suradnju, do davanja većih ovlasti građanima. Uz svaki od tih ciljeva javnosti daje se obećanje koje se može upotrijebiti u komunikaciji s građanima, zajedno s raznim alatima za svaku opciju.



Izvor: Preuzeto od Međunarodnog udruženja sudjelovanja javnosti (IAP2).⁶²

Taj se spektar temelji na načelu da je razina sudjelovanja javnosti izravno povezana s razinom potencijalnog javnog utjecaja na mjere ili odluke koje se razmatraju. U krajnjem lijevom dijelu spektra (informirati) ne očekuju se povratne informacije, kao ni utjecaj javnosti, dok se u krajnjem desnom dijelu spektra (dati ovlasti) očekuje da će građani donositi odluke i time imati povećanu razinu javnog utjecaja. Neutvrđivanje jasne uloge javnosti može nositi velike rizike jer ako se građane uvjeri da će se njihove povratne informacije uzeti u obzir ili da će se na njih odgovoriti, a to se ne dogodi, mogli bi postati nezadovoljni ishodom. Spektar pomaže zemljama da oblikuju dizajn bilo koje inicijative sudjelovanja javnosti te da upravljaju rizikom očekivanja javnosti. Upućujemo na *Prilog B: Spektar sudjelovanja javnosti međunarodnog udruženja za sudjelovanje javnosti (iap2)*

Potrebna je i osviještenost o onome što je nužno kako bi se osiguralo da sve inicijative za informiranje budu učinkovite, a to bi moglo zahtijevati vladinu suradnju s organizacijama civilnog društva i/ili omogućivanje prikupljanja preferencija građana. Prema Izvještaju o razvoju u svijetu Svjetske banke iz 2017. potrebno je ispuniti tri ključna uvjeta za učinkovitost informacijskih inicijativa, što uključuje transparentnost (dostupnost informacija), objavu (pristupačnost informacija) i odgovornost (informacije u funkciji poduzimanja mjera). Rezultati istraživanja pokazali su da se građani moraju zajednički organizirati udruživanjem civilnog društva kako bi na djelotvoran način zatražili veću transparentnost ili izmijenjene mjere, kao i zahtjev za proces koji će podržati njihove zahtjeve. Stoga je potpora koordinaciji građanskih preferencija ključna za pospješene promjena s obzirom na to da se građani moraju zajednički organizirati kako bi povećali svoje ovlasti sklapanja kolektivnih ugovora.⁶³ Takve bi skupine mogle surađivati s vladom na osiguravanju odgovornosti drugih dionika, kao što su institucije državne uprave koje žele pratiti tijela lokalne uprave ili lokalne agencije, ili prema GIFT-u, MF-ovi koji žele poboljšati učinak resornih ministarstava u izvršenju javnih usluga i provedbi projekata javnih ulaganja (npr. Južna Afrika i Meksiko).⁶⁴

Prema rezultatima istraživanja Svjetske banke na temu „Ubiranje digitalne dividende” iz 2017., u regiji Europe i srednje Azije potrebne su i opsežnije reforme digitalne tehnologije.⁶⁵ Istraživanje je pokazalo da stanovnici srednje Azije i južnog Kavkaza pristup internetu, koji je spor i nepouzdan, plaćaju po cijenama koje su među najvećima u svijetu. Za razliku od toga, Europa se može pohvaliti jednim od najbržih i najpristupačnijih pristupa internetu. Istraživanje je pokazalo i to da bi poboljšanje pristupa internetu diljem regije Europe i srednje Azije moglo predstavljati izazov zbog velike raznolikosti u pogledu jezika, kultura i propisa. Međutim, države članice Europske unije već su se obvezale na izgradnju jedinstvenog digitalnog tržišta s ciljem poticanja dodatnog rasta. Osim toga, još se pet zemalja Euroazijske ekonomske komisije (Armenija, Bjelarus, Kazahstan, Kirgiska

⁶² Preuzeto iz izlaganja koje se koristilo materijalima udruženja IAP2

http://www.ucdenver.edu/academics/colleges/medicalschooll/programs/ACCORDS/sharedresources/education/Documents/COCONet%20link%201_4.18.18.pdf

⁶³ Izvještaj Svjetske banke o razvoju, 2017., str. 248.

⁶⁴ GIFT, 2017., Murray Petrie, str. 6.

⁶⁵ Svjetska banka, 2017., Ubiranje digitalne dividende dostupno je na engleskom i ruskom jeziku na:

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26151>

Republika i Ruska Federacija) obvezalo na izgradnju zajedničkog digitalnog prostora, Digitalne Euroazije, do 2025. Zaključak istraživanja je taj da Ubiranje digitalne dividende ne zahtijeva samo bolji pristup internetu, nego i komplementarne čimbenike koji omogućuju vladama, društvima i pojedincima da iskoriste njegov puni potencijal.

Posebno upotrebom i razvojem ICT alata može se podržati veća dostupnost mehanizama savjetovanja javnosti i njihova šira upotreba, kako to savjetuju GIFT i IBP. GIFT ICT tehnologije smatra prekretnicom⁶⁶, a ti su alati bili posebno korisni za povećanje fiskalne transparentnosti i promicanje angažmana građana.

Tehnologija nije sama sebi svrha i kako bi bila korisna za sudjelovanje javnosti, mora se upotrebljavati na pravi način jer tek tada postaje najmoćniji alat za ostvarenje fiskalne otvorenosti – što podrazumijeva i transparentnost i sudjelovanje. (Lorena Rivero del Paso, sastanak upravitelja GIFT-a, Portugal 2018.)

Međunarodne platforme koje su specijalizirane za potporu virtualnom sudjelovanju javnosti i mrežne resurse dostupne su i vladama, a neki se primjeri navode u *Prilogu A: Dodatni globalni resursi*. Konkretni primjeri iz GIFT-a (2018., 2019.) i zemalja PEMPAL-a isto se tako navode u nastavku.

- **Društvene mreže kao što su Facebook, Twitter i slično koriste se u cijelom spektru sudjelovanja javnosti.** Vlade i CSO-ovi te mreže mogu upotrebljavati kao alate za interakciju s informacijama. Društvene mreže mogu omogućiti i primanje podnesaka od većeg broja građana.
- **Alati poput umjetne inteligencije mogu omogućiti i bolje razumijevanje korisnika informacija te korisnika povezati s vlastitim pojmovima pretraživanja.** Na primjer, mnoge organizacije upotrebljavaju „e-asistente” i „botove za razgovor”. Dostupni su alati koje bi vlade mogle upotrijebiti za razne funkcije kao što su unaprjeđivanje analize informacija, poboljšanje učinka postojećih analitičkih tehnologija kao što su računalni vid i analiza vremenske serije podataka te rušenje barijera, uključujući jezične barijere. Primjerice RapidPro (UNICEF), Core NLP (Stanford), Dialogflow (Google), Natural Language API (Google Cloud) i Watson (IBM).
- **Uvođenje otvorenih podataka najvažniji je način upotrebe fiskalnih informacija i osigurava dostupne digitalne podatke na mreži kojima se svaka osoba može koristiti, opetovano koristiti ili ih opetovano distribuirati.** Mogu se koristiti za različite teme, interese i oblike analize (npr. proračun, prihodi, izgradnja, kontrastivna i ekstraktivna analiza). Paket otvorenih fiskalnih podataka (OFDP)⁶⁷ jednostavna je, otvorena, tehnička specifikacija za objavu državnog proračuna i podataka o potrošnji. Njegov je cilj da bude lako upotrebljiv za one koji objavljuju podatke, tj. vlade, i za one koji upotrebljavaju podatke, kao što su istraživači, novinari i druge skupine. Njime se standardiziraju struktura i sadržaj fiskalnih podataka kako bi se na njihovu temelju mogli izrađivati alati i usluge za vizualizaciju, analizu ili usporedbu. Savezna vlada Meksika upotrebljava OFDP od Federalni proračun za 2017. saveznog proračuna za 2017. pa sve do danas te je na platformu otvorenog koda OpenSpending prenijela proračune za 10 godina. Isto tako, druge države kao što su Hrvatska, Paragvaj, Guatemala i Urugvaj trenutačno pripremaju pilot projekte tog alata i planiraju objavu svojih proračuna s pomoću tog alata. I njihovi su skupovi podataka javno dostupni na platformi OpenSpending.

U pogledu IT portala, mnoge zemlje PEMPAL-a imaju otvorene proračunske portale (na središnjoj i lokalnoj razini), od kojih neki omogućuju interaktivno sudjelovanje građana u smislu glasanja za različite projekte koji će se financirati, na primjer. Članovi su diskutirali o značajkama portala (npr. Ruska Federacija i Gruzija pomno su pregledane kao primjer i najbolje prakse), a tehničke specifikacije podijeljene su radi daljnje nadogradnje impresivnih reformi koje se provode u cijeloj regiji. Drugi dobri primjeri iz regije uključuju u Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu, Bugarsku, Bjelarus, Sloveniju, Ukrajinu i Kirgisku Republiku. Članovi GIFT-a i BLTWG-a diskutirali su i o tome kako izgraditi ciljanu publiku na temelju mapiranja potreba konačnih korisnika portala radi utvrđivanja prioritetnih informacija za objavu i najboljih formata i vizualizacija za upotrebu.

Osim toga, GIFT je mrežnu platformu Gruzije proglasio najučinkovitijom upotrebom ICT-a za sudjelovanje javnosti. Državna revizorska služba dizajnirala je inovativnu interaktivnu web platformu *Budget Monitor* (budgetmonitor.ge). Web stranica je namijenjena građanima, nevladinim udrugama i medijima. Korisnici su mogli usporediti različite podatke, obraditi ih i izraditi projekcije. Ta platforma omogućava kanal za

⁶⁶ Vidjeti poveznice navedene u Literaturi za radionicu GIFT-a o digitalnim alatima, IT-u i angažmanu građana održanu od 23. do 25. svibnja/maja 2018. te izlaganju Murrayja Petrieja za 2019. koju je održao na sastanku BLTWG-a BCOP-a PEMPAL-a u ožujku/martu 2018.

⁶⁷ OFDP razvijen je suradnjom organizacije Open Knowledge International, GIFT-a, inicijative BOOST Svjetske banke i posvećene zajednice za otvorene podatke, a kao temelj je poslužila prethodna „platforma OpenSpending”. Tehnološke specifikacije dostupne su na poveznici

<http://www.fiscaltransparency.net/ofdp/>.

dvosmjernu komunikaciju i unos podataka s pomoću sučelja koje je vizualno atraktivno i lako upotrebljivo te uključuje financijske informacije i pokazatelje učinka. Platforma se sastoji od četiri razine, sa stranicama posvećenim državnom proračunu, općinskim proračunima, reviziji i građanima. Stranica za građane ima preko 8.500 jedinstvenih korisnika te uključuje tri modula: *Plan with Us* („Planirajte s nama”, modul kojim se angažiraju građani u provođenje revidiranih planova putem peticija građana), *Fight Corruption* („Suzbijanje korupcije”) te *Vote for Priority* („Glasujte za prioritete”, modul kojim se uzimaju u obzir interesi građana prilikom utvrđivanja prioriteta revizije). Ostvareni su i pozitivni pomaci u pogledu angažmana i komunikacije i to, primjerice, emitiranjem diskusija uživo i izradom nacrtu proračuna za građane u fazama pripreme i donošenja koji se distribuiraju na internetu i o kojima se diskutira na televiziji. Osnovano je i Vijeće za koordinaciju PFM-om u kojem sudjeluju predstavnici civilnog društva, a koje održava sastanke s građanima i lokalnim razinama vlasti.⁶⁸

Dobar su primjer mrežne ankete o utvrđivanju prioriteta proračuna koje se provode u Gruziji. Elektroničko „otvoreno planiranje proračuna” sastoji se od upitnika o planiranju proračuna za građane i ankete za ključne zainteresirane strane. Postoji i mehanizam za pružanje povratnih informacija kako bi javnost imala priliku iznijeti argumente u korist povećanja financijskih sredstava za prioritetnu stavku. Rezultati ankete pregledavaju se, a financijske informacije i rezultati objavljuju u otvorenom formatu te s pomoću vizualizacije podataka. Slično tome, Hrvatska je isto tako uvela e-referendume kako bi od građana primila povratne informacije.

I Uzbekistan je nedavno uspostavio svoj Portal s informacijama o otvorenosti proračuna, (<https://openbudget.uz>) kojim upravljaju MF i Ministarstvo IT-a i komunikacija, a to je učinio u okviru opširnih mjera za promicanje transparentnosti proračuna i angažmana građana u proračunskom procesu (uključujući faze izrade, izvršenja i izvještavanja).⁶⁹ Osim toga, taj portal građanima omogućava pružanje povratnih informacija, uključujući prijavu povreda zakonodavstva o proračunu i prijedloge za unaprjeđenje proračunskog procesa. Proračuni za građane i analitički izvještaji isto su tako dostupni na tom portalu. Uzbekistan ICT upotrebljava i za unaprjeđenje reformi povezanih s porezom (npr. uvođenje e-faktura).

Zemlje BLTWG-a su na videokonferenciji održanoj u svibnju/maju 2020. dostavile najnovije informacije o napretku u pogledu reformi. U izvještaju o skupu navode se sažetak napretka kao i pregled ovog proizvoda znanja te najnoviji savjeti GIFT-a i IBP-a. Izlaganja i izvještaj o događanju dostupni su ovdje: <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group-0>

Zemlje BLTWG-a koje su sudjelovale u anketi pružile su primjere mehanizama transparentnosti i sudjelovanja na strani ponude koji su uspoređeni u tablici 1. u nastavku.⁷⁰ Većina mehanizama sudjelovanja uvede se u fazi pripreme proračuna. 5 zemalja upotrebljava mehanizme sudjelovanja javnosti tijekom faze pripreme proračuna, a 2 zemlje ih upotrebljavaju tijekom faze izvršenja proračuna (Kirgiska Republika i Ruska Federacija). Jedna zemlja ima uspostavljene mehanizme angažmana javnosti tijekom faze revizije (Ruska Federacija).

Tablica 1.: Mehanizmi ponude u zemljama PEMPAL-a

Bjelarus	
Priprema	Izvršenje

⁶⁸ Upućujemo na izlaganje Inge Gurgenidze, voditeljice Odjela za izradu državnog i konsolidiranog proračuna, Odjel za proračun, Ministarstvo financija Gruzije, koju je održala na plenarnoj sjednici BCOP-a PEMPAL-a u Beču u 2018.

⁶⁹ Upućujemo na poveznicu na literaturu za sastanak PEMPAL-a održan u Taškentu u Uzbekistanu u 2019.

⁷⁰ Tablica je sastavljena za usporedbu na temelju rezultata ankete koju je Svjetska banka provela u 2018. Prikazuju se i mehanizmi različitih institucija, ali neki mogu biti dvostruki ako je uključeno više od jedne institucije.

<ul style="list-style-type: none"> • Različiti mediji koriste se kako bi se nacrti zakona objasnili građanima na jednostavan i jasan način • Ministar financija ili njegovi zamjenici subotom razgovaraju s građanima putem „izravnih telefonskih linija” • Održavaju se savjetovanja na razini lokalnih izvršnih i administrativnih tijela. • Ministarstvo financija održava sastanke na terenu u svim regijama kako bi rješavalo upite i prijedloge građana • Nevladine udruge podnose prijedloge Parlamentu o izmjenama pravnih akata, uključujući za fiskalno i proračunsko zakonodavstvo • Radna skupina priprema prijedloge o pojednostavljenju poreznog sustava • Savjetodavni odbor u okviru Ministarstva poreza i naknada sudjeluje u javnim diskusijama o nacrtu regulatornih i pravnih akata vezanih uz porezno zakonodavstvo 	<ul style="list-style-type: none"> • Bilteni o izvršenju konsolidiranih, državnih i lokalnih proračuna, kao i interaktivne informativne karte i interaktivni univerzalni izvještaj objavljuju se na web-mjestu MF-a svakog kvartala u svrhu upućivanja građana u izvršenje proračuna na interaktivan način. • Skupni izvještaj o provedbi državnih programa objavljuje se na stranici Ministarstva gospodarstva • Resorna ministarstva predstavljaju informacije o svojim aktivnostima na svojim <i>web</i>-mjestima
<p>Hrvatska</p>	<p>Revizija</p> <p>Državni kontrolni odbor objavljuje informacije na svojem <i>web</i>-mjestu kako bi se šira javnost mogla upoznati s mišljenjem o izvršenju državnog proračuna za izvještajnu fiskalnu godinu.</p>
<p>Priprema</p>	<p>Izvršenje</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Nacrt državnog proračuna objavljuje se na <i>web</i>-mjestu Vlade Republike Hrvatske i MF-a prije podnošenja Saboru. • MF izrađuje i objavljuje proračunski vodič za građane u obliku brošura koje sadrže: <ul style="list-style-type: none"> • – smjernice za ekonomsku i fiskalnu politiku • – državni proračun i projekcije koje donosi Hrvatski sabor • – godišnje izmjene i dopune državnog proračuna • – polugodišnje i godišnje izvještaje o izvršenju državnog proračuna • MF je dao upute jedinicama lokalne i regionalne samouprave za izradu proračunskog vodiča za građane te je objavio predloženi sadržaj vodiča za građane na svojem <i>web</i>-mjestu. Vodič će biti izrađen zajedno s predloženim proračunom jedinica lokalne i regionalne samouprave. • Tijekom savjetovanja, na upite građana, organizacija civilnog društva i medija odgovaraju predmetni subjekti s pomoću <i>web</i> aplikacije. U obrazloženju prijedloga zakona poslanog na saborsku proceduru navodi se zašto su se određeni prijedlozi prihvatili ili odbili. • Vlada objavljuje prijedloge zakona koji se podnose Saboru, kao i prijedlog državnog proračuna s propisanim priložima. • Resorna ministarstva dužna su objaviti svoje strateške planove na svojim <i>web</i>-mjestima 	<ul style="list-style-type: none"> • Resorna ministarstva dužna su objaviti svoje financijske izvještaje na svojim <i>web</i>-mjestima. • Sabor objavljuje zakon o izvršavanju državnog proračuna, polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna
	<p>Revizija</p> <p>Državni ured za reviziju (VRI) objavljuje na svojem <i>web</i>-mjestu izvještaj o provedenoj reviziji godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Sabor objavljuje dnevni red svojih rasprava sjednica putem Povjerenstva za fiskalnu politiku (državni proračun, izmjene i dopune državnog proračuna) • MF vodi savjetovanja s javnošću s pomoću svojeg <i>web</i>-mjestu • Izvještaj o savjetovanju mora se priložiti nacrtima zakona i propisa koji se podnose u saborsku proceduru. 	
Kirgiska Republika	
Priprema	Izvršenje
<ul style="list-style-type: none"> • Ministarstvo financija održava rasprave o proračunu na temu nacrtu prijedloga proračuna središnje vlade KR-a • Ministarstvo financija objavljuje zapisnike s javnih rasprava na svojem web-mjestu. • Resorna ministarstva izrađuju nacrt srednjoročnih strategija potrošnje i održavaju javne rasprave prije njihova podnošenja Ministarstvu financija KR-a. • Zapisnici s proračunskih rasprava koje održavaju resorna ministarstva objavljuju se na <i>web</i>-mjestima predmetnih ministarstava. • Parlament KR-a održava javne rasprave o nacrtu državnog proračuna prije donošenja nacrtu zakona tijekom prvog čitanja. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministarstvo financija održava rasprave o proračunu na temu polugodišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, kao i o nacrtu godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna (Kirgiska Republika)
Ruska Federacija	
Priprema	Izvršenje
<ul style="list-style-type: none"> • Trilateralna komisija čiji su članovi predstavnici sindikata, udruga poslodavaca i vlade razmatra sve proračunske dokumente te daje prijedloge u pogledu njih, uključujući uvjete scenarija, socijalne parametre predviđanja društveno-gospodarskih razvoja i ključnih područja fiskalnih i tarifnih politika tijekom proračunskog procesa. • Javna vijeća koja zastupaju interese ruskih građana i nevladinih udruga pregledavaju nacrt državnih programa koji su dio federalnog proračuna i daju svoje komentare. • Vijeće Državne dume za proračun i porez održava parlamentarne rasprave pod naslovom <i>Ključna područja politika proračuna, poreza i carinskih tarifa za sljedeću fiskalnu godinu.</i> • Građansko vijeće u čijem su sastavu građani, javne udruge i nevladine organizacije svake godine organizira takozvano „nulto čitanje” nacrtu federalnog zakona o federalnom proračunu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Trilateralna komisija za regulaciju socijalnih i radnih pitanja pregledava konsolidirane godišnje izvještaje o napretku provedbe i o ocjeni učinka nacionalnih programa. • Sažetak izvještaja o napretku i evaluaciji efikasnosti državnih programa svake je godine dostupan na službenoj web stranici Ministarstva gospodarskog razvoja Ruske Federacije. • Javna vijeća sudjeluju u izradi izvještaja o nadzoru i nastalim troškovima radi održanja normalnog rada federalnog izvršnog tijela i njegovih regionalnih ureda.
	<p>Revizija Računovodstvena komora Ruske Federacije postavlja Izvještaje o rezultatima revizije na Portal državne i općinske financijske revizije https://portal.audit.gov.ru/#/main-page</p> <ul style="list-style-type: none"> • Građani mogu svoje prijedloge kontrolnih aktivnosti dostaviti u urudžbeni ured Računovodstvene komore Ruske Federacije http://audit.gov.ru/public_reception • Računovodstvena komora Ruske Federacije također primjenjuje mehanizam ispitivanja javnog mnijenja u pogledu kontrolnih aktivnosti <p>Drugi mehanizmi: Učešće građana u izradi proračuna koristi se na regionalnoj razini.</p>

Srbija	
Priprema	Izvršenje
<ul style="list-style-type: none"> Fiskalno savjetodavno vijeće neovisno je tijelo osnovano s ciljem unaprjeđenja kulture fiskalne odgovornosti u Republici Srbiji. Zadatak mu je provjeriti makroekonomske i fiskalne pretpostavke koje se upotrebljavaju u izradi Fiskalne strategije; neovisno i vjerodostojno ocijeniti mjere ekonomske politike koje predlaže vlada; ocijeniti osnovne fiskalne rizike i vjerojatnost da vlada ispuni svoje fiskalne ciljeve u budućnosti. Svi se dokumenti objavljuju na web-stranici ministarstva, odnosno dokumenti koje su izradile vlada i Narodna skupština tijekom faze pripreme proračuna (upute za pripremu proračuna s limitima rashoda i rashodima po korisniku, prijedlog zakona o proračunu, zakon o proračunu s informacijama o programu, vodič za građane o proračunu). 	<ul style="list-style-type: none"> Fiskalno savjetodavno vijeće provjerava klasifikaciju kapitalnih rashoda kako bi osiguralo redovito mjerenje kvantitativnih fiskalnih ciljeva i ocijenio pridržava li se vlada svojih fiskalnih pravila, postoji li razlog aktivacije klauzule o izvanrednim okolnostima i koliko je vjerojatno da će vladin plan prilagodbe osigurati pridržavanje fiskalnih pravila. Parlamentarni ured za proračun pruža stručnu tehničku podršku radnim tijelima Narodne skupštine kako bi se olakšao nadzor javnih financija.
Uzbekistan	
Priprema	Izvršenje
<ul style="list-style-type: none"> Nacrt regulatornih dokumenata objavljuju se na web-mjestu Ministarstva financija i građani imaju priliku poslati svoje komentare i preporuke s pomoću interneta. Savjetovati se s lokalnih izvršnim i administrativnim tijelima. Ministarstvo financija održava sastanke izvan radnog mjesta u svim regijama u svrhu razmatranja pritužbi i prijedloga građana Od 2017., Ministarstvo financija od relevantnih ministarstava, odjela, znanstvenih vladinih i nevladinih institucija, gospodarskih subjekata i građana traži da podnesu svoje komentare na sažetak prijedloga porezne i proračunske politike. Parlamentarne rasprave održavaju se na temu glavnih trendova u proračunskoj, poreznoj, carinskoj i tarifnoj politici za sljedeću financijsku godinu. 	<ul style="list-style-type: none"> Informacije o izvršenju proračuna objavljuju se na web-mjestu Ministarstva financija. Određene informacije o provedbi posebnih državnih programa dostupne su na web-mjestu Ministarstva gospodarstva (regulatorni i pravni akti o odobrenju godišnjih državnih programa, sektorskih i teritorijalnih programa). MF održava rasprave o polugodišnjem i godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna te njegovim rezultatima. Podaci o izvršenju državnog proračuna dostupni su na portalu javnih službi.
Sažetak prema instituciji	
Vlada	
Priprema	Izvršenje
<ul style="list-style-type: none"> Ministar financija ili njegovi zamjenici subotom razgovaraju s građanima putem „izravnih telefonskih linija” (Bjelarus) Fiskalno savjetodavno vijeće neovisno ocjenjuje mjere gospodarske politike koje se predlažu vladi (Srbija) Nacrti regulatornih i pravnih akata postavljaju se na web stranicu Ministarstva financija, a građani imaju priliku poslati svoje prijedloge i preporuke s pomoću interneta (Uzbekistan). 	<ul style="list-style-type: none"> Informacije o izvršenju proračuna objavljuju se na web-mjestu Ministarstva financija (Uzbekistan) Ministarstvo financija održava rasprave o proračunu na temu polugodišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, kao i o nacrtu godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna (Kirgiska Republika, Uzbekistan)
Resorna ministarstva	
Priprema	Izvršenje

<ul style="list-style-type: none"> • Savjetodavni odbor u okviru Ministarstva poreza i naknada sudjeluje u javnim diskusijama o nacrtu regulatornih i pravnih akata vezanih uz porezno zakonodavstvo (Bjelarus) • Zapisnici s proračunskih rasprava koje održavaju resorna ministarstva objavljuju se <i>web</i>-mjestima svih tih ministarstava (Kirgiska Republika) • Od 2017., Ministarstvo financija od relevantnih ministarstava, odjela, znanstvenih vladinih i nevladinih institucija, gospodarskih subjekata i građana traži da podnesu svoje komentare na sažetak prijedloga porezne i proračunske politike (Uzbekistan) 	<ul style="list-style-type: none"> • Skupni izvještaj o provedbi državnih programa objavljuje se na <i>web</i>-mjestu Ministarstva gospodarstva (Bjelarus) • Javna vijeća sudjeluju u izradi izvještaja o nadzoru i nastalim troškovima radi održanja federalnog izvršnog tijela i njegovih regionalnih ureda (Ruska Federacija)
<p>Parlament</p>	<p>Revizija</p> <ul style="list-style-type: none"> • Javna vijeća sudjeluju u izradi izvještaja o revizijskom radu (Ruska Federacija)
<p>Priprema</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vijeće Državne dume za proračun i porez održava parlamentarne rasprave pod naslovom Ključna područja politika proračuna, poreza i carinskih tarifa za sljedeću fiskalnu godinu (Ruska Federacija) • Parlament održava javne rasprave o nacrtu državnog proračuna prije donošenja nacrta zakona tijekom prvog čitanja (Kirgiska Republika) • Parlamentarne rasprave održavaju se na temu glavnih trendova u proračunskoj, poreznoj, carinskoj i tarifnoj politici za sljedeću financijsku godinu. (Uzbekistan) 	<p>Izvršenje</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parlament donosi zakon o izvršenju državnog proračuna, polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna (Hrvatska) • Parlamentarni ured za proračun pruža stručnu tehničku podršku radnim tijelima Narodne skupštine kako bi se olakšao nadzor javnih financija. (Srbija)
<p>VRI-jevi</p>	
<p>Priprema</p>	<p>Revizija</p> <ul style="list-style-type: none"> • Državni ured za reviziju objavljuje rezultate revizije godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna (Hrvatska) • Državni kontrolni odbor objavljuje informacije o izvršenju proračuna na svojem <i>web</i>-mjestu (Bjelarus) • Javna vijeća sudjeluju u izradi izvještaja o revizijskom radu (Ruska Federacija) • Računska komora objavljuje na svojoj web stranici javne informacije i zaključak u pogledu rezultata izvršenja proračuna za financijsku godinu i rezultate revizije koji su predmet izvještaja, a te su informacije dostupne i na web stranici Ministarstva financija (Uzbekistan).

Izvor: Preuzeto i prilagođeno iz materijala Harike Masud, Svjetska banka, 2018.

Pri dizajnu mehanizama ponude iznimno je važno izvijestiti o tome kako se doprinosi koriste, čime se „zaokružuje ciklus pružanja povratnih informacija”. Tako se gradi povjerenje i potiče davanje daljnjeg doprinosa te bi to trebao biti ključni dio strategije komuniciranja kako bi se osiguralo da su zainteresirane strane upoznate s procesom i da ga razumiju.⁷¹

Primjeri iz ankete mehanizama koji se u zemljama PEMPAL-a koriste za „zaokruživanje ciklusa pružanja povratnih informacija” sažeti u tablici 2. u nastavku. Dvije (2) od četiri (4) zemlje koje organiziraju rasprave/savjetovanja o proračunu poduzele su mjere zatvaranja ciklusa sudjelovanja javnosti u pogledu odgovaranja na upite građana i uključivanja njihovog doprinosa u proračunski ciklus (Hrvatska, Kirgiska Republika) Dvije zemlje navele su da unutar 15 dana odgovaraju na upite i doprinose građana (Bjelarus, Kirgiska Republika). Uzbekistan je bio jedina zemlja koja je mogla pružiti informacije o broju upita primljenih tijekom

⁷¹To je rezultat istraživanja GIFT-a izvedenog iz praksi zemalja kao što je navedeno u radu Lindsey Marchessault od 16. studenoga/novembra 2015., str. 2. – 3.

određenog razdoblja, iako detaljne informacije o broju upita koji su riješeni ili na koje je odgovoreno nisu bile dostupne.

Tablica 2.: Mjere zaokruživanja ciklusa pružanja povratnih informacija u zemljama PEMPAL-a

<p>Bjelarus</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Teme i raspored „direktnih linija” s MF-om objavljuju se unaprijed. Građani, mediji, predstavnici nevladinih udruga i udruženja (sindikati) mogu postavljati bilo koja pitanja o mandatu MF-a. • Ako se pitanje/povratne informacije ne mogu riješiti ili pružiti putem izravnih linija savjetovanja te zahtijevaju dodatno istraživanje, građanima će se dati pisani odgovor u roku od 15 kalendarskih dana • Ako prođe više od mjesec dana za davanje odgovora na upit građanina tada mu se šalje dodatno obrazloženje zašto nije dobio odgovor i vremenski okvir unutar kojeg može očekivati odgovor na svoj upit ili poduzimanje mjere. • Informacije o upitima građana prikupljaju javna tijela koja su ih zaprimila i kategoriziraju ih prema temi. • U izradi je centralizirani internetski portal na kojem će se primati upiti građana i koji će imati mogućnost unosa povratnih informacija
<p>Hrvatska</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Javne vlasti dužne su informirati zainteresiranu javnost pute svoje <i>web</i>-stranice o prihvaćenim i odbijenim prijedlozima i komentarima nakon završetka javnog savjetovanja. • Tijela nacionalne, regionalne i lokalne vlasti objavljuju svoje izvještaje o održanom javnom savjetovanju. • U obrazloženju zakona poslanog na saborsku proceduru navodi se zašto su se određeni prijedlozi prihvatili ili odbili.
<p>Kirgiska Republika</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pozadinski materijali objavljuju se na službenom <i>web</i>-mjestu MF-a 10 dana prije javne rasprave. Ti materijali uključuju službenu objavu javne rasprave i dnevni red, nacrt proračunskog dokumenta poslanog na javnu raspravu i prezentacije državnih tijela. • Odjeljak za upite građana na <i>web</i>-mjestu MF-a još je jedan način kako javnost može dati komentare i prijedloge o nacrtu državnog proračuna te izvještaju o izvršenju proračuna. Prema zakonima KR-a, odgovori na primjedbe građana moraju biti objavljeni u roku od dva tjedna. • Nakon javne rasprave o proračunu, MF KR-a objavljuje zapisnik i sažete komentare/prijedloge iznesene tijekom javne rasprave o proračunu.
<p>Srbija</p>	<p>Ocjena prijedloga proračuna koju daje Fiskalno savjetodavno vijeće objavljuje se na <i>web</i>-stranici Fiskalnog saveta koji se podnosi Narodnoj skupštini.</p>
<p>Ruska Federacija</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prema Federalnom zakonu 212-FZ od 21. srpnja/jula 2014. informacije o parlamentarnim diskusijama moraju se objaviti najmanje 10 dana unaprijed i trebaju sadržavati: temu diskusije, zajedno s datumom, vremenom, lokacijom i postupkom za javne diskusije te utvrđenim rezultatima. • Odluke donesene na sastancima Građanskog vijeća moraju se objaviti putem interneta (uključujući preglede stručnjaka u pogledu nacrtu pravnih akata i ostalih dokumenata, godišnje akcijske planove i godišnje izvještaje o krajnjim rezultatima aktivnosti Građanskog vijeća). • Masovni mediji izvještavaju o otvorenim parlamentarnim raspravama te se objavljuju relevantni materijali, a stenografski zapisi pohranjuju u parlamentarnoj knjižnici u roku od 10 dana. • Preporuke s otvorenih parlamentarnih rasprava mogu se objaviti u tisku te se pohranjuju u Fond elektroničkih izvora informacija Državne dume.
<p>Uzbekistan</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Javna su tijela zaprimila 1,3 milijuna upita putem integriranog portala interaktivnih javnih službi tijekom protekle 4 godine, što je doprinijelo donošenju nekoliko važnih mjera. • ured predsjednika i premijera Republike Uzbekistan još je jedan način kako se rješavaju upiti fizičkih i pravnih osoba. Na taj se način osigurava radna učinkovitost na lokalnoj razini jer lokalna tijela u pisanom obliku izvještavaju o svakom upitu. • Većina upita poslanih Ministarstvu financija i njegovim odjelima odnosilo se na mirovine, a 3% na porezne i carinske stope.

	<ul style="list-style-type: none"> • Odjeljak o poreznoj i carinskoj politici još je jedan forum gdje građani mogu dati svoje povratne informacije, posebno u pogledu odobravanja nove verzije Poreznog zakona i provedbe porezne reforme u 2019. • Mediji izvještavaju o parlamentarnim raspravama te se objavljuju relevantni dokumenti. • Postoji stalna radna skupina koja posjećuje regije kako bi analizirala probleme i poteškoće.
--	--

Izvor: Preuzeto i prilagođeno iz materijala Harike Masud, Svjetska banka, 2018.

Mehanizmi potražnje

Kako je navedeno u poglavlju 2.: definicije, ciljevi i obuhvat, mehanizmi potražnje jesu mehanizmi kojima se povećava potražnja za proračunskim informacijama, što znači da njihova provedba traje duže, posebno u zemljama koje nemaju aktivan ili snažan sektor civilnog društva.

Poticanje veće potražnje i upotrebe proračunskih informacija zahtijeva pomno planiranje. To zahtijeva razumijevanje toga tko se koristi informacijama i zašto te utvrđivanje svih zapreka toj upotrebi. Svjetska banka i IBP (u okviru GIFT-a) 2016. proveli su istraživanje na svjetskoj razini o organizacijama civilnog društva koje upotrebljavaju proračunske informacije za analizu i promociju kako bi dobili bolji uvid u to kako organizacije civilnog društva diljem svijeta upotrebljavaju proračunske informacije, u izazove s kojima se susreću u pristupu informacijama te u poboljšanja koja bi organizacije civilnog društva željele vidjeti u načinu na koji vlade distribuiraju te informacije.⁷² Zaključak istraživanja glasio je da je potrebno poboljšati informacije i bolje ih organizirati zbog velikog „jaza u učinkovitosti fiskalne transparentnosti”. Taj je jaz definiran kao jaz između značajki fiskalnih informacija koje iznose vlade i informacija koje su potrebne organizacijama civilnog društva. Nedovoljna sveobuhvatnost objavljenih informacija, posebno u sektoru pružanja usluga, istaknuta je kao velik problem, kao i neodgovarajuća povezanost između financijskih i nefinancijskih informacija.

Svjetsko istraživanje upotrebe proračunskih informacija od strane organizacija civilnog društva istražilo je i značajne mogućnosti kojima vlade mogu potaknuti značajnu upotrebu takvih informacija s pomoću:

- poboljšanja razine raščlambe objavljenih proračunskih informacija objavom više informacija s lokalne razine i informacija po određenim sektorima, uključujući pokazatelja učinka po sektorima;
- objave podataka u računalno čitljivim formatima;
- objave informacija na razini ustanove i informacija o projektima ulaganja i izvanproračunskoj potrošnji (tj. iscrpnije informacije koje se odnose na obavljanje javnih usluga od kojih stanovništvo ima najviše koristi, kao što su obrazovanje, zdravstvo, mirovine itd.);
- pružanja informacija o stvarnim приходima i rashodima (npr. sveobuhvatnim godišnjim izvještajima i izvještajima o reviziji proračuna) radi omogućivanja praćenja provedbe državnih proračuna;
- dopuštanja da različite vrste podataka međusobno upućuju jedna na drugu; pružanje jedinstvenog i jednostavnog pristupa za postavljanje informacija na internet te pružanje proračunskih formata koji omogućuju jednostavno prikupljanje podataka i njihovu analizu;
- povećanja raspodjele utjecaja, na primjer pokretanjem portala posvećenih fiskalnoj transparentnosti i promicanjem komunikacije s javnošću i osviještenosti o javno dostupnim informacijama.

IJF je u Hrvatskoj proveo ankete o sudjelovanju javnosti u fiskalnoj politici i proračunskim procesima kako bi utvrdio što zanima građane i što ih motivira, a te se ankete mogu upotrijebiti i kao vodič za dizajn anketa.⁷³ IBP osigurava i anketu koju su izradili *think tankovi* u Meksiku kao moguću jednostavnu anketu uživo kako bi se razmotrilo sljedeće:

- Koliko ste zainteresirani za javni proračun?
- Što mislite tko bi trebao odlučivati o tome kako se troši državni novac?
- Tko je najbolje pripremljen za odlučivanje o trošenju državnog novca?

⁷² Rezultati istraživanja temelje se na 176 odgovora iz više od 70 zemalja koji se odnose na pitanja koja pokrivaju sva tematska područja i faze proračunskog ciklusa. Vidjeti GIFT, istraživanje Paola de Renzia i Massima Mastruzzija iz 2016.

⁷³ Upućujemo na <http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/newsletter/96.pdf>. IJF je proveo anketu o stajalištima zaposlenika u tijelima lokalne uprave o proračunskoj transparentnosti (što motivira tijela lokalne uprave da budu transparentnija) <http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/newsletter/111.pdf> te je pomogao u analizi slučaja u pogledu sudjelovanja javnosti u Pazinu http://www.fiscaltransparency.net/wp-content/themes/enfold/includes/gift_embedded/en/resource_open.php?IdToOpen=20150706114

- Koji bi trebali biti prioriteta rashoda javnog sektora?
- Jeste li zadovoljni informacijama koje „tri razine” vlade pružaju o rashodima javnog sektora?
- Želite li biti bolje informirani o proračunu?
- Kako biste iskoristiti te informacije?
- Od koga biste željeli dobiti više informacija?⁷⁴

Druge inicijative koje bi mogle pružiti poticaj za povećano zahtijevanje proračunskih informacija navedene su u nastavku.

- **Mogle bi se provoditi medijske kampanje u kojima se potiče građane na to da pitaju na što se troši njihov porez**, kao i politike za povećanje odgovornosti, mogu dovesti do većeg interesa. **Mogle bi se provesti kampanje za podizanje svijesti u organizacijama civilnog društva, medijima i školama na temu važnosti proračuna.** Pristupi CSO-a u Kanadi i vlade UK-a podijeljeni s BLTWG-om u 2015. dobri su primjeri.⁷⁵
- **Informativni portali bi se mogli izmijeniti kako bi na inovativne načine angažirali građane** i povećali upotrebu informacija. Primjeri uključuju internetske igre (poput onih u upotrebi u Hrvatskoj i SAD-u) i internetske kvizove, natjecanja i brošure za građane u jednostavnim formatima.
- **Organizacije civilnog društva i novinare moglo bi se osposobiti za poboljšanje njihovih analitičkih i zagovorničkih vještina kako bi bolje mogli utvrditi vlastite potrebe za informacijama.** To bi obuhvaćalo obuku o tome koji su proračunski dokumenti dostupni i u kojim se trenucima mogu angažirati tijekom proračunskog procesa, koja resorna ministarstva sektora rješavaju ključna pitanja koja ih mogu zanimati i koje institucije imaju ključnu ulogu u nadzoru (npr. relevantni zakonodavni odbori, VRI-jevi). Mogu biti uključeni i dostupni mehanizmi (javne rasprave na temu proračuna, forumi, povratne informacije o proračunu za građane).
 - **Takve obuke nisu česte u regiji PEMPAL-a, iako su razvojni partneri u Kirgiskoj Republici i Uzbekistanu uložili određene napore u to**, a Uzbekistan u budućnosti planira provoditi takve obuke medija i novinara u pogledu ključnih pitanja koja će biti obuhvaćena proračunom za građane. Nacionalni program koji predvodi MF o upravljanju javnim financijama i regulaciji kapitalnih tržišta u Ruskoj Federaciji uključuje aktivnosti za unaprjeđenje proračunske pismenosti građana i organizacija uključenih u učešće građana u izradi proračuna (Musad, 2018.).
- **Poredak učinaka na državnoj i lokalnim razinama mogao bi promicati/utvrditi MF ili drugi radi poticanja zanimanja za proračunski učinak, kao u Rusiji i Hrvatskoj.** Okvir određivanja infrastrukturnih prioriteta (IPF) u Hrvatskoj zabilježio je da takva konkurencija povećava interes za proračunskim informacijama svake godine u pogledu mjerenja transparentnosti proračuna lokalnih uprava koje se provodi u okviru njega (<http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/newsletter/107.pdf>). Nakon objave rezultata vijesti su obično pune čelnika lokalnih vlasti koji promiču svoje rezultate, a i mediji vole izvještavati o regionalnim usporedbama.
- **Mogla bi se razviti strategija za proračunsku pismenost** kako bi se osiguralo da učenici budu informirani i postanu aktivni građani uvođenjem materijala u školski program. Proračunska pismenost omogućuje građanima da razumiju i upotrebljavaju proračunske podatke koje je vlada učinila dostupnima i transparentnima, te da ih i žele upotrebljavati. Inovativni pristupi proračunskoj pismenosti mogu pomoći u

Stajalište Svjetske banke

Angažman građana u fiskalnoj politici i proračunskom ciklusu i dalje je područje koje treba dodatno istražiti jer se često smatra sustavom „stražnjeg ureda” koji nije vidljiv široj javnosti i koji se ne odnosi toliko na građane. Angažman građana se u pogledu tih procesa odnosi se na različite načine na koje javnost ostvaruje izravnu interakciju s javnim tijelima u ključnim fazama ciklusa. Utvrđivanje pristupa sudjelovanju građana i u tu svrhu dostupnih alata ovisi o (i) razlogu angažmana (odnosno informiranje, savjetovanje, suradnja ili davanje ovlasti); te (ii) kontekstualnim čimbenicima koji su povezani s pristupom sudjelovanju građana i u tu svrhu dostupnim alatima (npr. razina sudjelovanja vlade, razina sudjelovanja građana, tehnička složenost, vrijeme koje je potrebno i trošak povezan s pristupom i alatom).

⁷⁴ Od CIDAC-a, neovisnog *think tanka* u Meksiku, koji je dizajnirao ta pitanja kao anketu uživo koja je provedena na 1200 nasumično odabranih kućanstava tijekom dvomjesečnog razdoblja u dvije uzastopne godine. Prema IBP-u, države mogu upotrebljavati tu istu metodologiju, IBP, 2012., str. 22.

⁷⁵ Vidjeti izlaganja Ujedinjene Kraljevine i Kanade na radionici održanoj u Poljskoj 2015. koje su dostupne na <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-workshop-oecd-sbo-meeting>

ustpostavi mehanizama potražnje kojima će se građane pripremiti za odgovorno sudjelovanje u proračunskom procesu tako što će ih se osvijestiti o njihovoj ulozi, kao i o ulozi civilnog društva.

- **Pilot-projekt za proračunsku pismenost u Ruskoj Federaciji pruža korisne materijale** koji bi se mogli upotrijebiti kao vodič. Projektom je razvijen edukativni program proračunske pismenosti za učenike viših razreda srednjih škola te je on testiran u tri pilot regije. Dostupna je metodologija za materijale koja obuhvaća vrste modula koje treba razmotriti, a BLTWG je održao nekoliko sastanaka radi detaljnije analize tog pristupa dobre prakse.⁷⁶ Priručnici o proračunskoj pismenosti za učenike srednjih škola dostupni su na:
 - [https://uchebnik.mos.ru/system_2/atomic_objects/files/004/740/290/original/Методическое_пособие_для_учителей_Лалаев_Г.Г._Молотков_А.Б._\(2\).pdf](https://uchebnik.mos.ru/system_2/atomic_objects/files/004/740/290/original/Методическое_пособие_для_учителей_Лалаев_Г.Г._Молотков_А.Б._(2).pdf)
 - [https://uchebnik.mos.ru/system_2/atomic_objects/files/004/740/255/original/Пособие_для_родителей._21.08.2019_01-08-379_19_Лалаев_Г.Г._Молотков_А.Б._\(4\).pdf](https://uchebnik.mos.ru/system_2/atomic_objects/files/004/740/255/original/Пособие_для_родителей._21.08.2019_01-08-379_19_Лалаев_Г.Г._Молотков_А.Б._(4).pdf)
 - https://uchebnik.mos.ru/system_2/atomic_objects/files/004/740/321/original/Учебное_пособие_для_школьников_Лалаев_Г.Г._Молотков_А.Б..pdf
 - https://uchebnik.mos.ru/system_2/atomic_objects/files/004/740/304/original/Рабочая_тетрадь_для_школьников_Лалаев_Г.Г._Молотков_А.Б..pdf
- **Centar za obuku MF-a Uzbekistana također je pokrenuo projekt za pripremu tečaja proračunske pismenosti** za školare.

U studiji iz 2017. Svjetska banka proračunsku je pismenost utvrdila⁷⁷ kao *sposobnost čitanja, tumačenja i razumijevanja javnih proračuna kako bi se omogućilo i unaprijedilo smisleno sudjelovanje građana u proračunskom procesu*. Prema lekcijama naučenima iz pilot projekta Ruske Federacije, koji je uključen u ovu studiju, to uključuje razumijevanje odnosa građana i proračuna (npr. što uplaćujem u proračun, što dobivam/mogu dobiti iz proračuna, kako mogu utjecati na proračunski proces).

- **Rezultati istraživanja Svjetske banke iz 2017. ukazuju na potrebu za poboljšanjem znanja o javnim proračunima s obzirom na to da se sve manje pozornosti pridaje takvom znanju** u usporedbi s naglaskom na osobne financije i poznavanje funkcija financijskih ustanova. Prema Svjetskoj banci, otvoreno i učinkovito upravljanje ne može se ostvariti dok postoji nepovezanost između iznimnog naglaska na aspekt nabave državnih proračunskih informacija (dostupnost, pravovremenost, sveobuhvatnost), u usporedbi s naglaskom na sposobnost građana da ozbiljno analiziraju podatke državnog proračuna i daju povratnu informaciju za proračunski proces.⁷⁸
- **Prema Svjetskoj banci, projekt proračunske pismenosti koji je pokrenuo ruski MF pomogao je ispraviti nedostatak globalnih inicijativa potražnje**, stoga ona ukazuje na taj važan program razvoja na regionalnoj i globalnoj razini.⁷⁹ Rezultati konferencije nisu važni samo za društveni i gospodarski razvoj Rusije već i globalno jer pridonose razvoju plana unaprjeđenja proračunske pismenosti. Nadamo se da će se rezultati tog rada vidjeti i u budućim revizijama međunarodnih normi, kao što je *Priručnik o transparentnosti proračuna iz 2017.*

Unatoč nedostatku globalnih inicijativa potražnje, proračunska pismenost CSO-ova porasla je u mnogim zemljama BLTWG-a zahvaljujući njihovom aktivnom sudjelovanju u fiskalnim i proračunskim procesima. Hrvatska pruža odličan primjer aktivnosti te uloge hrvatskog Instituta za javne financije (Musad, 2018.). Primjeri iz Ankete u pogledu vrsta aktivnosti koje su CSO-ovi provodili navode se u nastavku:

- Provođenje **analiza proračuna** (Bjelarus, Hrvatska, Kirgiska Republika, Srbija, Ruska Federacija)
- Sudjelovanje u anketi o otvorenosti proračuna koju svake dvije godine provodi Međunarodno partnerstvo za proračun (Hrvatska, Kirgiska Republika, Ruska Federacija, Srbija)⁸⁰;
- Provođenje **anketa o otvorenosti proračuna** na razini lokalne i regionalne samouprave
- Objavljivanje zaključaka i objašnjenja na temu pitanja PFM-a u biltenu te priopćenja za javnost (Hrvatska) i na web-stranici Državne dume (Ruska Federacija), Ministarstvo financija objavljuje svoja obrazloženja

⁷⁶Riječ je o zajedničkom pilot projektu Svjetske banke i MF-a Ruske Federacije u suradnji s ruskim Ministarstvom obrazovanja i znanosti.

⁷⁷ U okviru zajedničkog projekta Svjetske banke i Ministarstva financija Ruske Federacije uvedene su inicijative za proračunsku pismenost u Rusiji na temelju lekcija naučenih iz 35 analiza slučajeva iz 34 zemlje uključenih u studiju Svjetske banke pod nazivom „*Međunarodne prakse promicanja proračunske pismenosti*“. Upućujemo na <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

⁷⁸ Svjetska banka, 2017., International Practices to Promote Budget Literacy: Ključna saznanja i naučene lekcije, str. 8.

⁷⁹ Svjetska banka, 2017., isto str. 1., a za pilot-projekt u Ruskoj Federaciji posjetiti <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

⁸⁰ Gotovo sve zemlje članice BCOP-a PEMPAL-a sudjeluju u OBS-u. U OBS-u za 2019. sudjelovalo je 18 zemalja PEMPAL-a.

temeljnih stavki državnih financija i porezne i proračunske reforme u Biltenu „Priručnik za financijske službenike” („Financial Officer Handbook”) (Uzbekistan);

- Razvijeni su **web-portali za financijsku pismenost** koji su dostupni na: www.fingramota.by (Bjelarus), <https://vashifinancy.ru/> (Ruska Federacija);
- Razvoj **online alata za geovizualizaciju** gdje se prikazuju proračunski podaci za gradove i općine koji se mogu upotrebljavati za izradu različitih proračunskih scenarija i rješenja (Hrvatska)
- **Sudjelovanje u radnim skupinama i savjetodavnim odborima** na temu fiskalnih pitanja (Bjelarus, Ruska Federacija, Uzbekistan)

U **tablici 3. u nastavku navodi se više detaljnih primjera aktivnosti potražnje** u okviru kojih vanjski pojedinci ili organizacije ispituju ili analiziraju proračunske i fiskalne informacije.

Tablica 3.: Aktivnosti potražnje u zemljama PEMPAL-a

Bjelarus	Škola mladih voditelja javne uprave i bjelaruski ekonomski i znanstveno-istraživački centar (Centar za ekonomske studije) provode analizu proračuna. CSO-ovi s Vladom mogu komunicirati u pogledu proračunskog procesa putem „izravnih linija” koje su otvorene svima, a predstavnici CSO-ova članovi su radnih skupina i savjetodavnih odbora za fiskalna pitanja. Građani i CSO-ovi mogu podnositi pisane ili usmene prijedloge i upite.
Hrvatska	Akadska zajednica i CSO-ovi organiziraju okrugle stolove i savjetovanja. Hrvatski Institut za javne financije, koji je CSO, vrlo je aktivan u pogledu fiskalnih i proračunskih pitanja te provodi sljedeće aktivnosti: <ul style="list-style-type: none"> • aktivno prati i analizira proračunske informacije i daje savjet za transparentnost proračuna; • provodi anketu o otvorenosti proračuna na razini lokalne i regionalne samouprave (županije, gradovi, općine); • objavljuje svoja mišljenja i objašnjenja trenutačnih problema u javnim financijama u obliku biltena i priopćenja za medije; • razvija <i>online</i> alate za geovizualizaciju gdje se prikazuju proračunski podaci za gradove i općine koji se mogu upotrebljavati za izradu različitih proračunskih scenarija i rješenja; • sudjeluje u biennialnoj Anketi o otvorenosti proračuna koju provodi IBP.
Kirgiska Republika	<ul style="list-style-type: none"> • Nekoliko organizacija civilnog društva aktivno je uključeno u analizu proračunskih informacija i sudjeluje u proračunskom procesu • CSO-ovi sudjeluju u biennialnoj Anketi o otvorenosti proračuna koju provodi IBP. • Od 2013. javne rasprave o središnjem proračunu otvorene su za sve, a na njima sudjeluju građanska vijeća, CSO-ovi i tehnički stručnjaci.
Ruska Federacija	<ul style="list-style-type: none"> • Razne istraživačke institucije i stručne organizacije (<i>think tanks</i>) pregledavaju nacrt federalnog proračuna za nadolazeću FG i plansko razdoblje, kao i izvještaje o izvršenju proračuna. Njihova su mišljenja objavljena na javnom <i>web</i>-mjestu Državne dume. • Centar za analize Vlade Ruske Federacije upotrebljava proračunske podatke kako bi dao svoje mišljenje o problematičnim proračunskim pitanjima • CSO-ovi sudjeluju u biennialnoj Anketi o otvorenosti proračuna koju provodi IBP. • Predstavnici NVO-ova i CSO-ova članovi su građanskih vijeća, a ako nisu, od njih se traže mišljenja, prijedlozi i komentari u pogledu fiskalnih pitanja. • Parlamentarne rasprave otvorene su za predstavnike medija, nevladine udruge i širu javnost. • Inicijative u pogledu proračunske pismenosti provode se radi povećanja potražnje i interesa za proračunskim informacijama (npr. vlada ih provodi za školarce i osobe i organizacije koje sudjeluju u inicijativama u pogledu učešća građana u izradi proračuna).
Srbija	CSO-ovi sudjeluju u biennialnoj Anketi o otvorenosti proračuna koju provodi IBP.
Uzbekistan	<ul style="list-style-type: none"> • udruge upotrebljavaju proračunske informacije tijekom svoje aktivnosti pružanja obrazloženja i savjetovanja javnosti. • Građani i NVO-i aktivno su uključeni u izradi virtualnih upita. Većina ih je povezana s pitanjima mirovine, dok se malo interesa iskazuje za fiskalna pitanja, osim ponešto interesa za porezna pitanja.

	<ul style="list-style-type: none"> • Svjetska banka, UNDP i ostali stručnjaci proveli su brojna istraživanja koja pokrivaju različite aspekte fiskalne transparentnosti u Uzbekistanu. Provedena je PEFA-ina ocjena, a MMF-ov FTE dovršen je 2018. • Ministarstvo financija objavljuje svoja obrazloženja temeljnih stavki državnih financija i porezne i proračunske reforme u Biltenu „Priručnik za financijske službenike” („Financial Officer Handbook”) <p>Centar za obuku MF-a Uzbekistana pripremio je tečaj proračunske reforme na području proračuna, državne nabave, računovodstva državnog proračuna i proračunske pismenosti u svrhu povećanja svijesti i znanja.</p>
--	---

Izvor: Preuzeto i prilagođeno iz materijala Harike Masud, Svjetska banka, 2018.

Mnogi mehanizmi ponude i potražnje dostupni su zemljama kako je prethodno pisano, pri čemu zemlje PEMPAL-a uvode niz različitih mehanizama. Međutim, zemlje PEMPAL-a koje su sudjelovale u anketi više su se usredotočile na mehanizme ponude, s obzirom na to da ih je jednostavnije provesti, iako su u nekim zemljama u tijeku impresivne aktivnosti koje provodi sektor CSO-ova. S obzirom na to da je vladama dostupno mnoštvo prethodno opisanih mehanizama, važno je pri dizajnu mehanizama utvrditi čimbenike rizika i razviti strategije za njihovo ublažavanje kako se to opisuje u sljedećem odjeljku.

Čimbenici rizika i njihovo ublažavanje

Postoji nekoliko čimbenika rizika iz međunarodne i regionalne prakse u pogledu kojih je možda potreban pažljiv monitoring ili upravljanje pri dizajnu i provedbi mehanizama sudjelovanja. Ti čimbenici uključuju nenamjeravane negativne utjecaje, pitanja privatnosti i sukoba interesa te nedostatak kulture dijeljenja i učenja u vladi.

Loše dizajnirani i provedeni mehanizmi mogu imati znatne negativne utjecaje na vladu. To primjerice može uključivati mehanizme koji nisu u potpunosti provedeni, imaju nenamjeravane negativne utjecaje ili izazivaju očekivanja u pogledu promjene koja se ne ostvaruju. Globalnom studijom koju je proveo Institut za razvojne studije (IDS) utvrđeno je da su djelovanje javnosti ima negativne utjecaj u 25 % slučajeva⁸¹. Negativni ishodi bili su uzrokovani percepcijom da se mehanizmima sudjelovanja manipulira, da su simbolični ili ih se upotrebljava za oblikovanje novih, korumpiranih saveza. Drugi su se odnosili na situacije u kojima je angažman vodio do neuspjeha postizanja održivih ciljeva politike ili odmazde uključujući nasilne radnje državnih dionika prema onima koji potiču na promjene trenutnog stanja. Angažman je pridonio i većem dojmu isključenosti u nekim slučajevima u kojima je novi prostor za dijalog pojačao zastarjele hijerarhije temeljene na rodu, staležu ili rasi ili je pridonio većoj konkurentnosti i sukobima u skupinama koje se na nove načine natječu za ugled ili sredstva.

Stoga je iznimno važno osigurati mehanizme koji su dizajnirani u kontekstu strategije kojom se utvrđuju opći ciljevi svakog savjetovanja i očekivani ishodi te osigurati da se to na jasan način da do znanja svim zainteresiranim stranama. Isto je tako važno pažljivo upravljati procesom provedbe i utvrditi i riješiti sve nenamjeravane utjecaje. Na primjer, na Filipinima su uspostavili mehanizam za rješavanje pritužbi s pomoću kojeg građani i zainteresirane strane mogu postavljati pitanja. U Rusiji je jedna regija utvrdila da je politička volja ključna jer se stečeno povjerenje građana može izgubiti ako dođe do promjena u mehanizmima ili uvođenja promjena u fazama provedbe. Lekcije naučene tijekom provedbe mehanizama isto bi tako trebalo bilježiti i upotrijebiti za unaprjeđenje dizajna i provedbe mehanizama u budućim angažmanima građana.

Uvođenje mehanizama transparentnosti i sudjelovanja može otvoriti i pitanja privatnosti i sukoba interesa koja se globalno rješavaju nizom mehanizama. Sve vlade trebale bi imati okvir politike i pravni okvir kojima se utvrđuje kako postupaju informacijama koje čuvaju te kako ih upotrebljavaju. Tim okvirom moraju se održavati načela transparentnosti i prava na pristup informacijama, ali njime moraju biti obuhvaćene i situacije u kojima je potrebno učinkovito upravljanje informacijama ili njihovo učinkovito čuvanje. Neke su zemlje izradile i zakone o privatnosti.⁸²

⁸¹ IDS, 2010., str. 57. U okviru desetogodišnje studije analizirano je stotinu istraživanja četiriju vrsta angažmana građana u 20 zemalja. Od ukupno gotovo 830 rezultata dobivenih iz tih stotinu istraživanja, oko 25 % bilo je negativno. Detalji pozitivnih rezultata utvrđeni ovom studijom uključeni su u poglavlje 3.: *Prednosti sudjelovanja javnosti*.

⁸²Na primjer, Ured australskog povjerenika za informiranje upravlja širokim okvirom politike i pravnim okvirom koji uključuju privatnost, slobodu informacija, aspekte otvorenih podataka i transparentnosti te pomaže tijelima vlade upravljati svojim informacijama u tom kontekstu. <https://www.oaic.gov.au/information-policy/>

- **U zakonima i propisima o „slobodi informacija” mogu se jasno navesti vrste informacija koje vlada nije obvezna podijeliti s javnošću** (npr. o nacionalnoj sigurnosti, povjerljivim osobnim podacima građana, komercijalnoj povjerljivosti, intelektualnom vlasništvu ili patentnim pravima ili aktivnostima u tijeku). Primjerice, tijekom pregleda Odbora za potrebe na Novom Zelandu neki podnesci nisu bili podijeljeni s javnošću na temelju *Zakona o službenim informacijama* jer se predmet još aktivno razmatrao. Kada su podnesci dovršeni, bilo je potrebno pribaviti privolu autora za njihovu objavu, a nekim su podnescima dodane izjave o odricanju jer su aspekti osiguranja mogli biti pogrešno protumačeni kao financijski savjeti.
- **ICT alati mogu se koristiti u slučajevima kada se informacije ne bi trebale učiniti široko dostupnima putem, primjerice, povjerljivog mrežnog pristupa** za određene skupine (npr. za ulazak je potrebna lozinka). Međutim, isključivanje pristupa informacijama trebalo bi se provoditi u skladu s okvirom politike i pravnim okvirom te rizicima ocijenjenima u kontekstu načela transparentnosti i otvorenih podataka.
- **U zakonima, propisima ili smjernicama trebalo bi biti jasno navedeno kada se sudjelovanje građana može izuzeti zbog sukoba interesa.** Na primjer, sudionici Panela za kapitalne investicije (koji je odgovoran za ocjenu novih kapitalnih inicijativa iz perspektive „cijele vlade”) na Novom Zelandu morali su potpisati ugovore o tajnosti podataka i pridržavati se pravila o sukobu interesa (npr. sudionici su morali izjaviti sudjeluju li izravno ili neizravno u nekoj od inicijativa, zbog čega mogu biti izuzeti iz sudjelovanja u panelu za ocjenu).
- **I pitanja sukoba interesa mogu utjecati na angažman zainteresiranih strana te ih je potrebno pažljivo razmotriti i upravljati njima.** Lekcije koje je Državna riznica Novog Zelanda naučila tijekom pregleda Odbora za potrebe uključuju osiguravanje uspostave nekoliko točaka angažmana s različitim interesima. To je bilo potrebno za upravljanje mogućim ograničavajućim čimbenicima politike konkurentnosti u obliku komentara pojedinaca na grupnim diskusijama među konkurentnim društvima. Ipak, kako bi se izbjeglo slanje proturječnih poruka, svim sudionicima na grupnim sastancima pružene su službene povratne informacije.
- **Dostupne su smjernice za pomoć vladama u upravljanju mogućim sukobima interesa.** Primjerice, Smjernicama OECD-a o upravljanju sukobom interesa u javnoj službi (2003.) i Preporukom Vijeća Europe o kodeksima ponašanja javnih dužnosnika (2000.) obuhvaćena su pitanja upravljanja takvim sukobima i njihova izbjegavanja (upućujemo na poglavlje Literatura u kojem se nalaze poveznice na dokumente).

Nedostatak kulture dijeljenja informacija unutar MF-a i loša koordinacija u vladi isto tako mogu biti čimbenik rizika koji sprječava uspjeh reformi, ali njime se može upravljati i rješavati ga s pomoću brojnih strategija. Politikama, smjernicama i/ili propisima mogu se opisati vrsta, format i učestalost različitih vrsta informacija za prikupljanje i distribuiranje interno unutar vlade, uključujući ciljeve svake vrste. To može biti dio šire vladine strategije za informacije, kako to preporučuje međunarodna zajednica.

- **S obzirom na različite dostupne mehanizme i pristupe sudjelovanja javnosti, može biti korisno da određena agencija preuzme odgovornost za koordinaciju dijeljenja pristupa i rezultata sudjelovanja javnosti** (npr. Ruska Federacija, Uzbekistan). To može uključivati povremeno zahtijevanje informacija od drugih odjela/ministarstva i godišnje ažuriranje popisa novim informacijama. Ta funkcija može biti smještena unutar ministarstva čije odgovornosti uključuju IT, administraciju ili komunikacije ili unutar središnjeg ministarstva kao što je MF. Funkcija može uključivati odgovornost za koordinaciju, prikupljanje i distribuciju primjerice:
 - popisa podataka za kontakt zainteresiranih strana, uključujući centralizirani popis CSO-ova po nazivu i stručnom području (uz napomenu da IBP vodi takav popis za CSO-ove povezane s proračunom i fiskalnim pitanjima);
 - mjesta za održavanje sastanaka (uključujući dostupan javni prostor);
 - vrsta mehanizama sudjelovanja koji se koriste, broja zainteresiranih strana koje sudjeluju i postignutih rezultata;
 - centraliziranog popisa datuma i vremena savjetovanja koja trenutačno traju, uključujući popis podnesaka/upita koji su primljeni i za koje su pružene povratne informacije; i
 - povremenih biltena o dobrim praksama, uključujući dodjelu nagrada za najinovativnije mehanizme i prakse za promicanje dijeljenja informacija.

Čimbenike rizika kao što su oni prethodno opisani trebalo bi utvrditi u okviru razvoja i provedbe mehanizama. Potrebno je izraditi i registar rizika koji može pružiti pojedinosti o rizicima koji su utvrđeni i koji su se pojavili, načinima na koje se njima upravlja i naučenim lekcijama radi pomoći u dizajnu i provedbi budućih mehanizama. Lekcije je moguće naučiti i iz međunarodnih i regionalnih iskustava u pogledu dizajna mehanizama kako je prethodno opisano.

6. PREGLED MEĐUNARODNIH ISKUSTAVA

BLTWG je istaknuo međunarodna iskustva od posebnog interesa za nacionalne MF-ove. Ta iskustva, koja je GIFT uključio u svoj *Vodič za načela sudjelovanja javnosti* kao nove najbolje prakse, PEMPAL-u su predstavljena na godišnjoj plenarnoj sjednici BCOP-a u 2019.⁸³

BLTWG je posebno detaljno ispitao mehanizme kojima se koristi Novi Zeland s obzirom na to da je Novi Zeland dobio najvišu ocjenu za sudjelovanje u OBS-u za 2017. (a nedavno je bio na trećem mjestu s 54/100 bodova u OBS-u za 2019.). GIFT je pružio pregled nekoliko mehanizama te načina na koji se oni koriste u proračunskom i političkom ciklusu kako je to navedeno u *tablici 4.*

Tablica 4.: Mehanizmi angažmana javnosti Državne riznice Novog Zelanda

Naziv mehanizma	Faza ciklusa politike	Vrsta mehanizma
A. Panel za socijalne investicije	Priprema proračuna	Redovito savjetovanje tijekom godine
B. Panel za kapitalne investicije	Priprema proračuna	Redovito savjetovanje tijekom godine
C. Agencija za novu infrastrukturu	Izrada politike	Jednokratno savjetovanje
D. Otvorenost proračuna	Priprema proračuna	Jednokratno savjetovanje
E. Analiza Odbora za potrese	Izrada i provedba politike	Višegodišnje savjetovanje
F. Porezna reforma	Izrada politike	Vremenski ograničena radna skupina
G. Neovisna fiskalna institucija	Izrada politike	Jednokratno savjetovanje
H. Ostalo	Razno	Razno

Izvor: Murray Petrie, „Sudjelovanje javnosti u fiskalnoj politici na nacionalnoj razini: odabrani primjeri zemalja”, izlaganje za PEMPAL u Taškentu, 18. ožujka/marta 2019.

BLTWG je odlučio da bi drugi MF-ovi primjere dobrih praksi Novog Zelanda u pogledu ocjene investicija, porezne politike i makrofiskalne ocjene mogli upotrebljavati kao smjernice za dizajn mehanizama. Zanimljiv je bio i angažman društava za anketna istraživanja za ispitivanje stajališta zainteresiranih strana o velikim pregledima politika:

- **neovisna ocjena investicija** – Državna riznica Novog Zelanda uspostavila je Panel za kapitalne investicije koji ocjenjuje prijedloge određene tematike (ICT, ponovna izgradnja nakon potresa) te iako panel ne donosi odluke, on može pružiti vrijednu perspektivu treće strane o predloženim Vladinim investicijama. Preporuke se sažimaju u izvještaj za Vladine ministre i Kabinet i pružaju se odvojeno od ocjena i savjeta Državne riznice. Taj panel ima ključnu ulogu u unaprjeđivanju kvalitete i dosljednosti analize investicija te savjeta u cijelom javnom sektoru.
 - Nadalje, Državna riznica Novog Zelanda svake četiri godine mora objaviti Izvješće o investicijama uz Izvješće o dugoročnoj fiskalnoj strategiji, a postoje i pravni zahtjevi savjetovanja s javnošću tijekom pripreme oba ta izvješća.
- **Reforma porezne politike** – Novi Zeland ima godišnji radni program porezne politike u okviru kojeg se pregledavaju dva porezna zakona godišnje izvan godišnjeg proračunskog procesa kako bi se izbjegla proračunska tajnovitost i kratki vremenski rokovi. Taj se program objavljuje, a proces pregleda uključuje javno savjetovanje. Novi Zeland povremeno provodi i velike vanjske preglede porezne politike. Primjerice, u studenome/novembru 2017. ustanovljena je Radna skupina za porez kojom predsjedava bivši potpredsjednik Vlade, a ostalih su deset članova praktičari iz područja poreznog prava, akademici, poslovni ljudi i predstavnici zajednice. Tu radnu skupinu podržava tajništvo dužnosnika iz Državne riznice Novog Zelanda i Ministarstva za unutarnje prihode koje djeluje neovisno. Radna skupina provela je dvomjesečno javno savjetovanje od 1. ožujka/marta do 30. travnja/aprila 2018., privremeni izvještaj objavljen je 20. rujna/septembra 2018., a konačni izvještaj 21. veljače/februara 2019.

⁸³ Izvor: Murray Petrie, izlaganje za 2019. za PEMPAL održano u Taškentu u ožujku/martu 2018.

- **Neovisna ocjena makrofiskalnog okvira** – Novi Zeland uspostavio je neovisnu fiskalnu instituciju (IFI) za pružanje savjeta treće strane Vladi u pogledu makrofiskalnog okvira. Prema IBP-u (2017., str. 46.) zakonodavna i izvršna vlast trebale bi razmotriti jačanje ili uspostavu IFI-jeva čime se mogu osigurati visokokvalitetne, neovisne i vjerodostojne makroekonomske projekcije i procjene troškova politika koje se mogu uzeti u obzir pri donošenju odluka. Ako IFI ne postoji, vlada se može savjetovati s akademikima i stručnjacima, testirati upotrijebljene metodologije i pretpostavke, uključujući scenarije odabrane unutar makrofiskalnog okvira.
- **Angažman društava za anketna istraživanja za ispitivanje stajališta zainteresiranih strana o velikim pregledima politike:** – ovaj pristup MF-ovima posebno može biti od koristi ako u njima postoji nedostatak stručnog znanja za provedbu takvih anketa ili interno nema dovoljno vremena za njihovu provedbu. Novi Zeland tim se pristupom savjetovanja poslužio kada je želio prikupiti ideje o tome kako proračun učiniti dostupnijim i otvorenijim. Upotrijebljena metodologija uključivala je to da je Državna riznica nakon neslužbenih diskusija sastavila popis zainteresiranih strana koji je obuhvaćao „uobičajene” i „nove” glasove, a taj je popis dovršen s ugovarateljem. Ugovaratelj je zatim proveo 35 kvalitativnih detaljnih intervjua s medijima, predstavnicima industrije, analitičarima, financijskim i međunarodnim organizacijama, akademikima, autohtonim zajednicama, skupinama predstavnika iz socijalnih i društvenih službi i profesionalnim mrežnim skupinama. Ugovaratelj je pripremio pitanja za intervjue, a ona su dovršena u suradnji s Državnom riznicom Novog Zelanda. Intervjui su trajali po sat vremena, a održavali su se više od dva mjeseca. Polovina je intervjua održana uživo, a polovina telefonski.

GIFT je na temelju mehanizama najboljih praksi Novog Zelanda iznio sljedeća opažanja:

- **Moguće je primijeniti širok spektar mehanizama angažmana**, uključujući jednokratne projekte ili redovite i institucionalizirane mehanizme, mehanizme od jedne ili više faza, neslužbene ili pravno obvezujuće procese te mehanizme savjetovanja sa stručnjacima ili širom javnosti. Ovi različiti pristupi mogu se i kombinirati u jedan višerazinski mehanizam za šira savjetovanja. Pristupi koje je uveo Novi Zeland uglavnom obuhvaćaju makrofiskalna, porezna i investicijska pitanja te pitanja rashoda koja nisu dio godišnjeg proračuna.
- **Postoji kultura dijeljenja informacija te su dostupne ograničene smjernice za osoblje na središnjoj razini** jer postoji pouzdanje u iskusno osoblje i kultura razmjene iskustva i diskusija s riznicom. Ako takva kultura ne postoji, mogu biti potrebni mehanizmi i procesi kojima se osigurava da se informacije zahtijevaju i dijele.
- **Postoje dobro uspostavljeni nevladini akteri i obrasci komunikacije**, a posebni se naponi ulažu u mehanizme angažiranja manjina/marginaliziranih skupina (tj. autohtonih naroda).
- **Većinu posla obavlja Riznica unutar postojećih proračuna**, iako se ponekad eksternaliziraju stručni ili hitni poslovi.
- **Postoje jasni procesi za upravljanje pitanjima privatnosti i izbjegavanje potencijalnih sukoba interesa.**
- **Politička je podrška ključna;** i
- **Ključni pokazatelji učinka (KPI-jevi) na temelju redovitih objavljenih neovisnih anketa o mišljenju građana** i zadovoljstvu korisnika javnim uslugama mogu biti važno sredstvo.⁸⁴

GIFT je isto tako utvrdio dobre prakse uvedene u Južnoj Africi i Kanadi u pogledu pretproračunskih savjetovanja, koje su posebno relevantne MF-ovima PEMPAL-a:

- **Južna Afrika:** „Savjeti za ministra” – poziva se šira javnost na podnošenje prijedloga za sljedeći proračun putem web-mjesta Državne riznice ili osobnom dostavom. Godišnje pristizhe više od 500 prijedloga. Osoblje za komunikacije u riznici pregledava prijedloge i odabire 10 najrelevantnijih koji se šalju ministru i izvršnom timu riznice. Ministar odabire one koji su najbliži vladinim prioritetima i referira se na njih u svom govoru o proračunu.

⁸⁴ Upućujemo na IPSAS, Smjernica za preporučenu praksu br. 3. (RPG3), Izvještavanje o učinku uslugan, <https://www.ifac.org/publications-resources/recommended-practice-guideline-3> (potrebna je besplatna registracija pri IFAC-u). BCOP-ova Radna skupina za programsko planiranje i planiranje proračuna prema učinku (PPBWG) razvila je i proizvod znanja o pokazateljima učinka koji je dijelila na sastanku u Uzbekistanu u 2019. u okviru pozadinskih materijala, uz informacije o OECD-ovim najboljim praksama u planiranju proračuna prema učinku (2018.) <https://www.pempal.org/events/2019-annual-bcop-plenary-meeting> Obje radne skupine sastale su se u studenome/novembru 2019. kako bi podrobno diskutirale o tome kao izraditi pokazatelje učinka na način da se njima bilježe povratne informacije građana o uslugama te o tome kako se oni mogu koristiti kao podrška savjetovanjima. Materijali s radionice, uključujući izvještaj sa skupa, dostupni su na <https://www.pempal.org/events/joint-workshop-program-and-performance-budgeting-working-group-ppbwg-and-budget-literacy-and>

- **Kanada:** od 1990.-ih održava preproračunska savjetovanja s građanima koja organizira Ministarstvo financija i koja se bave Vladinim interesnim područjima za nadolazeći proračun. Za ta savjetovanja koriste se društveni mediji (Google Hangouts, Facebook) i posebno web-mjesto. Svrha, obuhvat i postupak ukratko su objašnjeni u priopćenju za medije na početku tih savjetovanja.

Unatoč tome što je Južna Afrika ostvarila rezultat od samo 24/100 bodova u pogledu sudjelovanja javnosti u OBS-u i za 2017. i za 2019., GIFT je utvrdio da je njihova godišnja radionica za proračun namijenjena CSO-ovima dobra praksa koja bi mogla biti od interesa drugim MF-ovima. Neke ključne značajke uključuju:

- Program su dogovorili Državna riznica, sektorski stručnjaci i CSO-ovi.
- Razvijanje sve detaljnijih dnevnih redova, prethodno dogovaranje pitanja namijenjeno ciljanom angažmanu građana.
- Državna riznica (unutar osnovnog proračuna) financira sljedeće troškove: najam prostora (ako javni prostor nije dostupan), ugostiteljske usluge, putne troškove i smještaj za osoblje i organizacije civilnog društva te ispis dokumentacije.
- Isprva je Državnoj riznici trebalo 6 mjeseci za organizaciju tih savjetovanja, no to se vrijeme skratilo na prosječno 3 mjeseca.
- Razvoj novih struktura organizacija civilnog društva omogućio je ponovni značajan angažman građana. Na primjer, IMALI YETHU, koalicija civilnog društva osnovana je kao izravan partner riznice u svrhu razvoja proračunskog portala na internetu, www.vulekamali.gov.za.

Rezultati tih godišnjih radionica za proračun namijenjenih CSO-ovima za posljednju su imali bolje razumijevanje uloge Državne riznice u izradi državnog proračuna, kao i nužnih kompromisa pri planiranju proračuna. Ti rezultati doveli su do nove i dublje suradnje Državne riznice i CSO-ova. GIFT je Južnoj Africi savjetovao da u budućnosti dalje nadograđuje te uspjehe upotrebom više ICT alata, provodi više socijalnih revizija i osigura da su podnesci CSO-ova utemeljeni na dokazima.

IBP je također utvrdio nekoliko primjera dobrih praksi u pogledu mehanizama sudjelovanja na temelju informacija prikupljenih OBS-om za 2019., uključujući sljedeće:

- Južna Koreja i Portugal uveli su učešće građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini vlasti.
- Vlada Sjeverne Leone proširila je savjetovanje javnosti prilikom izrade prijedloga proračuna i to diskusijama o politici i bilateralnom proračunu.
- U Kirgiskoj Republici, Ministarstvo financija objavljuje materijale prije otvorenih javnih rasprava.
- U Ukrajini, mehanizam „stručne javnosti” unutar Ministarstva gospodarstva i trgovine omogućuje članovima civilnog društva da daju povratne informacije službenicima Ministarstva te da s njima razmjenjuju mišljenja.
- U Meksiku, vlada uspostavlja mehanizam pod nazivom Socijalni nadzornici: socijalni programi koje nadziru odbori korisnika.
- Parlament Novog Zelanda održava rasprave prije izrade proračuna u kojima se traže pisani podnesci i usmena svjedočenja članova javnosti. Također, vlada je s pomoću sudjelovanja javnosti obavijestila o svojem prvom „proračunu blagostanja” pri čemu je tražila naputke od javnosti o tome kako građani određuju i utvrđuju prioritete različitih aspekata blagostanja te pružala povratne informacije javnosti o tome kako su mišljenja građana upotrebljavana kako bi se obavijestilo o tom novom pristupu.

Zemlje PEMPAL-a mogu prethodno opisane međunarodne i regionalne dobre prakse upotrijebiti kao smjernice pri dizajnu i provedbi mehanizama. Zemlje BLTWG-a tijekom svojeg su rada na temelju tih su pristupa donijele zaključke i utvrdile preporuke iznesene u nastavku. Predloženi su i drugi koraci koji bi mogli poslužiti kao vodič za buduće reforme.

7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Radi konsolidacije znanja podijeljenog tijekom zadnje dvije godine članovi BLTWG-a diskutirali su o dizajnu modela sudjelovanja javnosti koji su primjenjivi u njihovim zemljama. U 2019. sudionici su diskutirali o dizajnu modela, uključujući opće ciljeve, obuhvat u smislu nacionalnih inicijativa u usporedbi s lokalnima, ciljanu populaciju, tematski/sektorski fokus, institucije/tijela odgovorne za provedbu, ostale zainteresirane strane, izvore financiranja, zahtjeve sufinanciranja, regulativnu/pravnu osnovu i način glasanja. Nadalje, članovi su utvrdili pretpostavljene rizike i načine njihova ublažavanja, od kojih su neki opisani u ovom

produkciji znanja. Dizajnirani su različiti modeli, od inicijativa za mlade u konkretnim sektorima do širih inicijativa koje obuhvaćaju sve sektore s ciljem osvješćivanja građana o javnom sudjelovanju.⁸⁵

Na temelju nalaza ankete i diskusije među članovima BLTWG-am neke od ključnih preporuka koje zemlje PEMPAL-a planiraju primijeniti uključuju:

- Poticanje suradnje s ranjivim i nedovoljno zastupljenim skupinama i njihov angažman u cijelom procesu u okviru npr. mreža organizacija civilnog društva.
- poticanje javnih tijela da organiziraju redovitu edukaciju/predavanja za proračunsku pismenost nevladinih udruga, novinara/medija u suradnji s razvojnim partnerima, a moguća je i suradnja akademske zajednice te stručnih organizacija (*think tanks*), kao predvodnika, s MF-om, resornim ministarstvima i lokalnom vlasti razmatranja pilotnih tečajeva za proračunsku pismenost odraslih i/ili mladih, kao zasebni moduli ili u sklopu edukacije za financijsku pismenost/građansko obrazovanje
- distribuciju pojednostavljenih verzija nacrtu proračunskih dokumenata dovoljno rano prije početka javnih rasprava, npr. proračune za građane ili kratke prezentacije, uz postojeće informacije o rasporedu, sadržaju itd.
- kontinuiranu upotrebu različitih mehanizama sudjelovanja javnosti tijekom pripreme proračuna kao i angažman građana tijekom faza izvršenja proračuna i revizije
- poticanje resornih ministarstava i VRI-jeva da upotrebljavaju mehanizme za interaktivno sudjelovanje javnosti, posebno kod faza izvršenja proračuna i revizije
- objavu smjernica kako bi se precizirala uloga građana u proračunskom procesu i koraci potrebni za davanje povratnih informacija na upite i doprinos građana pravovremeno, posebno u kontekstu kada sveobuhvatnih zakonodavni okviri ne sadrže detaljne smjernice

Plan koji bi zemlje PEMPAL-a mogle donijeti radi uspostave ili jačanja praksi sudjelovanja javnosti mogle bi uključivati i sljedeće (na temelju međunarodnih savjeta i praksi):

- **dokumentirati koje se prakse trenutačno** provode ispunjavanjem ankete PEMPAL-a (za one zemlje koje nisu sudjelovale);
 - **usporediti te prakse s onime što se smatra dobrom ili najboljom praksom prema međunarodnim alatima za ocjenu** kao što su Anketa o otvorenosti proračuna, PEFA i ostali alati izloženi u prethodnom *poglavlju 4*.
 - **utvrditi jazove i područja koja je moguće unaprijediti.**
- **utvrditi ciljeve toga zašto vlada želi provoditi savjetovanja o procesima proračunske i fiskalne politike te** klasificirati željeni utjecaj (tj. upotrebom spektra udruženja IAP2 koji obuhvaća sve od „Obavijestiti” do „Osnažiti”, kao što je to prikazano u *Prilogu B*).
- **osigurati da se kalendar godišnjeg proračunskog procesa jasno dokumentira i utvrđuje ključne faze u kojima građani mogu sudjelovati** (npr. u pripremi, odobrenju, izvršenju i reviziji). To bi trebao biti dio opće strategije komunikacije proračunskih informacija koju podržava pravni okvir koji omogućava i podržava sustavno i transparentno sudjelovanje građana u fiskalnom i proračunskom procesu.
- **U pogledu redoslijeda, kao ključni mehanizam ponude, osigurati da je svih 8 ključnih proračunskih dokumenata javno dostupno na web-mjestu ili fiskalnom portalu.**⁸⁶Pripremiti pojednostavljene verzije tih dokumenata koje su lako razumljive svim građanima, uključujući proračun za građane.
- **osigurati da su proračunske informacije u čitljivom formatu koji se može ponovo upotrijebiti** (npr. u formatima EXCEL i Word, a ne samo u PDF-u).
- razmotriti stavljanje nacrta proračuna za građane na web-mjesto MF-a / stranicu MF-a na Facebooku i od građana zatražiti doprinos u pogledu njegova sadržaja i obuhvata. Osigurati da građani pravovremeno prime povratne informacije o njihovu doprinosu te o tome kako je upotrijebljen. Razmotriti održavanje natjecanja u najboljem dizajnu i opsegu u školama i/ili na sveučilištima.
- Maksimalno upotrebljavati ICT alate kao što su platforme za mrežno glasanje radi dobivanja povratnih informacija od većeg broja građana. Osigurati da se dodatni naponi ulažu u to da se uključe ranjive ili

⁸⁵Upućujemo na sastanak BCOP-a održan u Uzbekistanu u 2019. dostupan na poveznici <https://www.pempal.org/events/2019-annual-bcop-plenary-meeting>

⁸⁶Tih su 8 ključnih dokumenata: pretproračunski izvještaj, prijedlog proračuna, usvojeni proračun, proračun za građane, izvještaj tijekom godine, polugodišnji pregled, izvještaj na kraju godine te izvještaj o reviziji proračuna kako ih utvrđuje IBP.

nedovoljno zastupljene skupine obraćanjem organizacijama civilnog društva koje ih zastupaju ili provođenjem ciljanih savjetovanja usmjerenih na uključivanje tih skupina.

- **Drugi mehanizmi izvan proračunskog procesa isto bi se tako mogli upotrijebiti za razvoj kapaciteta i vještina u pogledu dizajna mehanizama sudjelovanja javnosti kao što su pregledi poreza** (na temelju iskustava Novog Zelanda i Bjelarusu).
- kao mogući mehanizam potražnje, razmotriti održavanje posebnih sastanaka radi diskusija o nacrtu proračuna s novinarima i skupinama CSO-ova radi iznošenja ključnih prioriteta vlade. Iskoristiti priliku da ih se pita kojima bi vrstama i oblicima proračunskih informacija dali prednost (upotrebom proračuna za građane kao polazišne točke). Popis organizacija civilnog društva povezanih s proračunom može se pribaviti od IBP-a (za one zemlje koje sudjeluju u OBS-u, a to je većina članova BCOP-a).
 - **Ako je kapacitet organizacije civilnog društva i/ili medijskog sektora još u razvoju, ponuditi edukaciju novinarima i/ili ciljnim skupinama CSO-ova** u pogledu toga kako analizirati proračunske informacije i izvještavati o njima (u suradnji sa sveučilištima, stručnim skupinama (think tankovima) organizacija civilnog društva, institucijama za edukaciju itd.).
 - **Radi povećanja proračunske pismenosti u školama, uvesti materijale u kurikulum.** Materijali iz Rusije mogu se upotrijebiti kao smjernice.

Ovaj proizvod znanja, u kojem je prikazano znanje koje su članovi BLTWF-a stekli i podijelili, nastavit će se koristiti na temelj za uspostavu i/ili jačanje mehanizama sudjelovanja javnosti u zemljama članicama PEMPAL-a. Proizvod znanja podijelit će se i s ostalim zemljama članicama BCOP-a na godišnjem sastanku BCOP-a u 2020. BLTWG sada planira dalje istraživati dizajn mehanizama za učešće građana u izradi proračuna radi utvrđivanja načina na koji se ti mehanizmi mogu omogućiti i promicati na nacionalnoj razini u cilju osnaživanja i angažmana građana, s obzirom na impresivne rezultate koje je Portugal ostvario na nacionalnoj i lokalnoj razini, a Ruska Federacija na regionalnoj razini.



Sastanak BLTWG-a u Moskvi.

LITERATURA

Belenchuk, A., 2015., Budget Literacy Working Group Concept Paper (Sažetak prijedloga Radne skupine za proračunsku pismenost) dostupan je na <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-workshop-oecd-sbo-meeting>

Preporuka Vijeća Europe o kodeksima ponašanja javnih dužnosnika, 2000., dostupna na <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

Hrvatska, 2015., studijski posjet PEMPAL-a u svrhu analize proračunske transparentnosti i učešća građana u izradi proračuna, na državnoj i lokalnoj razini, materijali dostupni na <https://www.pempal.org/events/study-visit-budget-literacy-and-transparency>

Barometar Edelman, dostupan na www.edelman.com/trust2017/

Fölscher, Alta, 2007., *Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe (Učešće građana u izradi proračuna u srednjoj i istočnoj Europi)*, Poglavlje 4., u *Participatory Budgeting (Učešće građana u izradi proračuna)*, urednik Anwar Shah, Svjetska banka, dostupno na <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>

Gaventa, John i Barrett, Gregory 2010., *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement (Označivanje ishoda angažmana građana)* radni dokument IDS-a 347., prvi put objavljen u nakladi Instituta za razvojne studije u listopadu/oktobru 2010. © Institut za razvojne studije 2010 ISSN: 2040-0209 ISBN: 978 1 85864 951 X dostupno na <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp347.pdf>

GIFT, online *Public Participation Principles Guide* (mrežni Vodič za načela sudjelovanja javnosti), dostupan na <http://guide.fiscaltransparency.net/>

GIFT, 2020., *Fiscal Openness (Fiskalna otvorenost)* projekt Akcelerator: *Fiscal Transparency for Public Participation for Better Use of Public Resources*, dostupno na <http://www.fiscaltransparency.net/foaproject/#toggle-id-3>

GIFT, 2018., radionica GIFT-a o digitalnim alatima, IT-u i angažmanu građana održana 23. svibnja/maja u Zagrebu u Hrvatskoj. Materijali dostupni na <https://www.pempal.org/events/bcop-participation-oecd-senior-budget-officials-performance-and-results-network-meeting-and>

GIFT, 2018., *GIFT Takeaways and Insights on the OBS 2017 Results on Public Participation, and New Cases Recently Identified in the Guide on Public Participation (GIFT-ovi zaključci i uvidi o dobivenim rezultatima Ankete o otvorenosti proračuna iz 2017. na temu sudjelovanja javnosti i nedavno utvrđeni novi slučajevi u Vodiču za sudjelovanje javnosti)* – Juan Pablo Guerrero, direktor mreže GIFT, izlaganje održano na plenarnoj sjednici BCOP-a u Beču u Austriji 14.–16. ožujka/marta 2018. dostupno na <https://www.pempal.org/events/bcop-plenary-meeting-improving-effectiveness-and-accountability-public-expenditures-and>

GIFT, 2017, What is public participation in fiscal policy and why is it important? (Što je sudjelovanje javnosti u fiskalnoj politici i zašto je važno?) Objavljeno u *Public Participation in Fiscal Policies (Sudjelovanje javnosti u fiskalnim politikama)*, autor Murray Petrie, 7. lipnja/juna, <http://www.fiscaltransparency.net/use/what-is-public-participation-in-fiscal-policy-and-why-is-it-important/>

GIFT i IBP, 2016., *How Does Civil Society Use Budget Information? Mapping Fiscal Transparency Gaps and Needs in Developing Countries (Kako civilno društvo upotrebljava informacije o proračunu? Označivanje razlika i potreba u okviru fiskalne transparentnosti u zemljama u razvoju)* autori de Renzio i

Mastruzzi, prosinac/decembar 2016. dostupno na <http://www.internationalbudget.org/publications/how-civil-society-uses-budget-information/>

GIFT, 2016., *How are the GIFT Principles on Public Participation in Fiscal Policy being incorporated in international fiscal openness instruments (Kako se GIFT-ova Načela o sudjelovanju javnosti u fiskalnoj politici uključuju u međunarodne instrumente za fiskalnu otvorenost)* autor Murray Petrie, 15. prosinca/decembra 2016. dostupno na http://www.fiscaltransparency.net/blog_open_public.php?IdToOpen=4570

GIFT, 2016., *Concept Note on the Guide on Principles and Mechanisms of Public Participation in Fiscal Policy (Sažetak prijedloga o Vodiču za načela i mehanizme sudjelovanja javnosti u fiskalnoj politici)*, dostupno na http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/

GIFT, 2016., *Principles of Public Participation in Fiscal Policy (Načela sudjelovanja javnosti u fiskalnoj politici)* kako je odobreno na sastanku upravitelja GIFT-a (1.- 2. prosinca/decembra 2015.), 13. ožujka/marta 2016. dostupno na http://www.fiscaltransparency.net/ParticipationPrinciples-GIFT_13Mar2016.pdf s načelima dostupnim u obliku brošure na poveznici <http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/>

GIFT i IBP, 2015., *The Impacts of Fiscal Openness: a Review of the Evidence (Utjecaji fiskalne otvorenosti: pregled dokaza)*, de Renzio i Wehner, ožujak/mart, dostupno na <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/impacts-of-fiscal-openness-gift-ibp-2015.pdf>

GIFT, 2015., *Public Participation and the Budget Cycle, Lessons from Country Examples (Sudjelovanje javnosti i proračunski ciklus, lekcije iz primjera zemalja)*, Lindsey Marchessault, 16. studenoga/novembra, dostupno na <http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20151116137.pdf>

GIFT, 2015., izlaganje Paola de Renzia, *Public Participation in Fiscal Policy (Sudjelovanje javnosti u fiskalnoj politici)*, održano na radionici CABRI-ja/IBP-a, 10. – 11. lipnja/juna 2015.

GIFT, 2015., *Public Participation in Fiscal Policy and Budget Processes in Croatia (Sudjelovanje javnosti u fiskalnoj politici i proračunskim procesima u Hrvatskoj)*, Katarina Ott i Mihaela Bronić, svibanj/maj, dostupno na <http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20150706114.pdf>

GIFT, 2012., *High Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability (Načela visoke razine za fiskalnu transparentnost, sudjelovanje i odgovornost)* dostupno na <http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/> te prevedeno za sastanak u Moskvi 2014. godine te priloženo sažetku prijedloga za skup <https://www.pempal.org/events/pempal-network-met-fiscal-transparency-and-accountability>.

Gonçalves, Sónia. 2014. *The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil. (Učinci učešća građana u izradi proračuna na općinske rashode i smrtnost djece u Brazilu)* Svjetski razvoj 53: 94.–110. <http://www.webmeets.com/files/papers/LACEA-LAMES/2009/714/Sonia%20Goncalves.pdf>

Harika, M., 2018., *Popularizacija sudjelovanja javnosti u fiskalnoj politici i proračunskim procesima u zemljama PEMPAL-a: Dosadašnji napredak i budući planovi*, izlaganje Svjetske banke za PEMPAL, 15. listopada/oktobra, Cascais, Portugal, dostupno na <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-and-transparency-working-group-bltwg-learning-visit-public-participation>

IBP, 2019., *Open Budget Survey 2019 (Anketa o otvorenosti proračuna za 2019.)*., dostupno na <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/reports>

IBP, 2018., *Public Participation Results of Open Budget Survey (Rezultati Ankete o otvorenosti proračuna po pitanju sudjelovanja javnosti)*, Sally Torbert, voditeljica programa, Međunarodno partnerstvo za proračun predstavljen na plenarnoj sjednici BCOP-a, Beč, Austrija 14.-16. ožujka/marta 2018. dostupan na <https://www.pempal.org/events/bcop-plenary-meeting-improving-effectiveness-and-accountability-public-expenditures-and>

IBP, 2017., Upitnik i smjernice Ankete o otvorenosti proračuna za 2017., dostupno na <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/>

IBP, 2016., *Lessons from the Open Budget Survey Research (Lekcije iz istraživanja Ankete o otvorenosti proračuna)*, prezentacija Elene Mondo izložena na radionici u Minsku u Bjelarusu, 23. veljače/februara, dostupno na <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group>

IBP, 2016., *Deliberating Budgets: How Public Deliberation Can Move Us Beyond the Public Participation Rhetoric (Rasprave o proračunu: Kako nas javne rasprave mogu pomaknuti s retorike o sudjelovanju javnosti)*, autor Lakin, Jason dr. i Nyagaka Mokeira, veljača/februar

IBP, 2015., *Izveštaj o Anketi otvorenosti proračuna 2015.*, dostupan na nekoliko jezika, ruski i engleski dostupni na <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Russian.pdf>
<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf>

IBP, 2012., *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets (Moć pojednostavljenja: vladin vodič za izradu proračuna za građane)*, dostupno na <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>

Institut za razvojne studije (IDS), 2010., *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement (Označivanje ishoda angažmana građana)* autori Gaventa, John i Barrett, Gregory, listopad/oktobar, radni dokument svezak 2010., broj 347, dostupno na: <https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp347.pdf>

MMF, 2019., *novi Kodeks fiskalne transparentnosti dostupan je na sljedećoj poveznici: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>*

MMF, 2019., *Kodeks fiskalne transparentnosti: četvrti stup <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/01/29/pp122818fiscal-transparency-initiative-integration-of-natural-resource-management-issues>.*

MMF, 2014., *Fiscal Transparency Code (Kodeks fiskalne transparentnosti)*, <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf> konačan nacrt dokumenta preveden za sastanak u Moskvi 2014. te dostupan na poveznici <https://www.pempal.org/events/pempal-network-met-fiscal-transparency-and-accountability>

MMF, 2007., *Manual on Fiscal Transparency (Priručnik za fiskalnu transparentnost)*, dostupan na <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual.htm>

Institut za javne financije, 2017., *Budget Transparency in Croatian local government units – employees' views (Transparentnost proračuna u hrvatskim jedinicama lokalne uprave – stajalište građana)*, autorice Ott, Katarina i Bronić, Mihaela, bilten br. 111., 2017., dostupno na: <http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/newsletter/111.pdf>

Institut za javne financije, 2015., *Citizen Participation in Fiscal Policy and Budgetary Processes in Croatia (Sudjelovanje građana u fiskalnoj politici i proračunskom procesu u Hrvatskoj)*, autorice Ott,

Katarina i Bronić, Mihaela, bilten br. 96, 2015., dostupno na:
<http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/newsletter/96.pdf>

Melo, Marcus Andre, and Gianpaolo Baiocchi, 2006., *Deliberative Democracy and Local Governance: Towards a New Agenda. (Deliberativna demokracija i lokalna uprava: prema novom cilju)* International Journal of Urban and Regional Research 30 (3): 587.-600.
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2427.2006.00686.x/abstract>

OECD, 2018., *OECD Best Practices in Performance Budgeting (Najbolje prakse u planiranju proračuna prema učinku)*, Radna skupina visokih dužnosnika za proračun, GOV/PGC/SBO(2018)7 dostupno na
[https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf)

OECD, 2017., *Budget Transparency Toolkit (Priručnik za transparentnost proračuna)*, izradio OECD u suradnji s radnom skupinom za fiskalnu otvorenost OGP-a, konačna verzija prije objave 31. ožujka/marta 2017. dostupna na engleskom, ruskom i bosansko-hrvatsko-srpskom na
<https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

OECD, 2015., *Principles of Budgetary Governance (Načela proračunskog upravljanja)*, preporuke Vijeća za proračunsko upravljanje, 18. veljače/februara, dostupno na <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm> konačan nacrt dokumenta preveden za sastanak u Moskvi 2014. te dostupan na poveznici <https://www.pempal.org/events/pempal-network-met-fiscal-transparency-and-accountability>

OECD, 2013., *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences (Upravljanje sukobom interesa u javnoj službi: OECD-ove smjernice i iskustva zemalja)*, stranica 24. Dostupno na: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>

OECD, 2002., *Best Practices for Budget Transparency (Najbolje prakse za proračunsku transparentnost)*, *OECD-ov časopis o planiranju proračuna, broj 1/3, preveden za PEMPAL-ov sastanak u Moskvi 2014.*, dostupno na <http://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm>

OECD, 2002., *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making (Građani kao partneri: OECD-ov priručnik o informacijama, savjetovanju i sudjelovanju javnosti i donošenju politika)*, Gramberger M., dostupno na engleskom, ruskom i bosansko-hrvatsko-srpskom na
<http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>
http://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners_9785777702043-ru
http://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners_9785777702043-ru/all

Partnerstvo za otvorenu vlast, *online materijali* <http://www.opengovguide.com>

Tajništvo PEFA-e, 2019., *Framework for assessing public financial management (Okvir za ocjenu upravljanja javnim financijama)*, listopad/oktobar, dostupno na <https://pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/49357-PEFA-Framework-E-v2.pdf> i PEFA Assessment Handbook (PEFA-in Priručnik za ocjenu), dostupno na <https://www.pefa.org> › [pefa-assessment-handbook](https://www.pefa.org/pefa-assessment-handbook)

Murray Petrie, „*Public Participation in Fiscal Policy at the National Level: Selected Country Examples (Sudjelovanje javnosti u fiskalnoj politici na nacionalnoj razini: odabrani primjeri zemalja)*”, izlaganje za PEMPAL održano u ime GIFT-a u Taškentu u Uzbekistanu 18. ožujka/marta 2019., dostupno na <https://www.pempal.org/events/2019-annual-bcop-plenary-meeting>

Rivero del Paso, Lorena, 2018., *Public Participation in the Era of Digitalization, IT and Open Data (Sudjelovanje javnosti u dobu digitalizacije, IT-ja i otvorenih podataka)*, izlaganje održano na sastanku

upravitelja GIFT-a u Cascaisu u Portugalu 15. listopada/oktobra. Izlaganja su dostupna na <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-and-transparency-working-group-bltwg-learning-visit-public-participation>

Touchton, Michael i Brian Wampler. 2014. *Improving Social Well-Being through New Democratic Institutions. (Poboljšanje društvenog blagostanja osnivajnem novih demokratskih institucija)* Comparative Political Studies 47 (10): 1442.-69. <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414013512601>

Wampler, Touchton, Borgues, 2017., *Democracy at Work: Moving beyond elections to improve wellbeing (Demokracija na djelu: ne samo izbori kako bi se povećalo blagostanje)*, AmPolScRw, No. 111
Svjetska banka, 2007., Participatory Budgeting (*Učešće građana u izradi proračuna*), urednik Anwar Shah, dostupno na <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>

Svjetska banka, 2018., *Budget Literacy and Transparency Working Group's progress towards the Knowledge Product on Public Participation in Fiscal Policy and the Budget Process: How to Establish and/or Strengthen Mechanisms in PEMPAL countries (Predstavljanje napretka u radu na proizvodu znanja Radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost o sudjelovanju javnosti u fiskalnoj politici i proračunskom procesu: Kako uspostaviti i/ili učvrstiti mehanizme u zemljama PEMPAL-a?)*, Harika Masud, stručnjakinja za društveni razvoj, Svjetska banka, izlaganje na plenarnoj sjednici BCOP-a u Beču u Austriji 14. – 16. ožujka/marta 2018., dostupno na <https://www.pempal.org/events/bcop-plenary-meeting-improving-effectiveness-and-accountability-public-expenditures-and>

Svjetska banka, 2017., *Reaping Digital Dividends :Leveraging the Internet for Development in Europe and Central Asia. (Ubiranje digitalnih dividendi: upotreba interneta za razvoj u Europi i srednjoj Aziji)* autori Kelly, Tim; Liaplina, Aleksandra; Tan, Shawn W.; Winkler, Hernan. 2017. Istraživanja o Europi i srednjoj Aziji;. Washington, DC: Svjetska banka. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26151> Dozvola: CC BY 3.0 IGO.”

Svjetska banka. 2017. *Izješće o svjetskom razvoju za 2017.: Upravljanje i zakon.* Washington, DC: Svjetska banka. doi:10.1596/978-1-4648-0950-7. Dozvola: Imenovanje Creative Commons CC BY 3.0 IGO <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

Svjetska banka, 2017., *International Practices to Promote Budget Literacy: Key Findings and Lessons Learned (Međunarodne prakse za promicanje proračunske pismenosti: ključni nalazi i naučene lekcije)* autori Masud, Harika; Pfeil, Helene; Agarwal, Sanjay; Gonzalez Briseno, Alfredo. 2017. Istraživanja Svjetske banke; Washington, DC: Svjetska banka. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26956> Dozvola: CC BY 3.0 IGO.”

Svjetska banka, 2013., *Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations (Strateški okvir za popularizaciju angažmana građana u aktivnostima Grupe Svjetske banke)*, Washington, DC, dostupno na http://documents.worldbank.org/curated/en/266371468124780089/071652160_201411345005606/additional/929570WP0Box380ategicFrameworkforCE.pdf

WPP, 2016., *Leaders' Report: The Future of Government Communications (Izješće čelnika: Budućnost komunikacija vlade)*, sažetak dostupan na https://www.wpp.com/govtpractice/~media/wppgov/leadersreport/wppgov_lr_executive_summary.pdf i sažetak Christophera Ritchiea, savjetnik za stratešku komunikaciju i javne poslove, dostupan na: <https://www.linkedin.com/pulse/leaders-report-future-government-communication-christopher-ritchie>

PRILOZI

A. Dodatni globalni resursi

Vrsta resursa	Primjeri
Blogovi	• Understanding Fiscal Responsibility Blog (Sjedinjene Američke Države)
Stripovi/animirani filmovi	• Sofinha and her Gang (Brazil) • What's in it for Us? (Novi Zeland)
Križaljke	• National Budget Križaljka (Irska)
Skupovi podataka o javnoj potrošnji	• Budget Stories (Moldova) A Scuola di Open Coesione (Italija)
Glosari/Tekstovi za početnike	• The ABC of Taxes (Gvatemala) • Declaring My Taxes (Kostarika)
Vodiči, priručnici i izvori o učešću građana u izradi proračuna	• Priručnik za škole u svrhu provedbe učešća učenika u izradi proračuna (Njemačka) • Priručnik velške vlade za učešće građana u izradi proračuna (Ujedinjena Kraljevina) Tools and Resources for Local Governments do educate, citizens and support their participation in, and monitoring of government spending (SAD/Kanada)
Sudjelovanje javnosti	International Association of Public Participation (26 zemalja diljem svijeta) Vodič GIFT-a u sudjelovanju javnosti prema primjerima zemalja Materijali Partnerstva za otvorenu vlast Smjernice za anketu o otvorenosti proračuna Međunarodnog partnerstva za proračun Public Participation in the Budget Process in Republic of Korea (Koreja/Svjetska banka)
Izlaganja u PowerPointu	• Budget Taxation & Government Finances (Irska) • Government Spending (Sjedinjene Američke Države)
Plakati/grafikoni/slagalice riječi	• National Budget Wordle (Irska) • Tax Expenditure Interactive Graphic (Urugvaj)
Priručnik za vježbanje učenicima viših razreda, njihovim nastavnicima i roditeljima	• http://www.firo.ru/wp-content/uploads/2015/09/Koncept.pdf (Ruska Federacija)
Interaktivne igre	CyberBudget Game (Francuska) Role Playing Game -Odlučivanje o komunalnom proračunu (Njemačka)
Vodiči o učešću građana u izradi proračuna	Priručnik velške vlade za učešće građana u izradi proračuna (Ujedinjena Kraljevina)

Izlaganja u PowerPointu	Budget Taxation & Government Finances (Irska) Government Spending (Sjedinjene Američke Države)
Plakati/grafikoni/slagalice riječi	Tax Expenditure Interactive Graphic (Urugvaj)
Kvizovi/pitalice i ankete	Taxes Trivia (Dominikanska Republika) Tax Education and Citizenship Survey (Novi Zeland)
TV emisije/medijski klipovi	10-minute-box (Japan) PBS Learning Media: Government Revenues and Spending (Sjedinjene Američke Države)
Radni listovi i uručci	Government Expenditures Worksheet (Kanada) Comparison of tax rates (Hong Kong)
Alati/nastavni planovi	' Tax Matters '. HM Revenue and Customs (Ujedinjena Kraljevina) Overview of Budget 2015: Building Our Future, Strengthening Social Security (Singapur)

Izvor: Svjetska banka 2018., izlaganje Harike Masud. Kako biste posjetili *web*-mjestu kliknite na poveznice koje su u samom tekstu.

B. Spektar sudjelovanja javnosti Međunarodnog udruženja za sudjelovanje javnosti (IAP2)

SPEKTAR SUDJELOVANJA JAVNOSTI MEĐUNARODNOG UDRUŽENJA ZA SUDJELOVANJE JAVNOSTI (IAP2)

PORAST RAZINE JAVNOG UTJECAJA				
INFORMIRATI	KONZULTIRATI	UKLJUČITI	SURAĐIVATI	OSNAŽITI
Cilj sudjelovanja javnosti:	Cilj sudjelovanja javnosti:	Cilj sudjelovanja javnosti:	Cilj sudjelovanja javnosti:	Cilj sudjelovanja javnosti:
Omogućiti javnosti pristup usklađenim i objektivnim informacijama kako bi joj se pomoglo shvatiti probleme, alternative i/ili rješenja.	Dobiti povratnu informaciju javnosti o analizi, alternativama i/ili odlukama.	Surađivati izravno s javnosti tijekom cijelog procesa kako bi se osiguralo da se javne bojazni i težnje dosljedno shvaćaju i razmatraju.	Stupiti u partnerstvo s javnosti u svakom aspektu odluke, uključujući razvoj alternativa i utvrđivanje preferiranih rješenja.	Staviti krajnje donošenje odluka u ruke javnosti.
Obećanje javnosti:	Obećanje javnosti:	Obećanje javnosti:	Obećanje javnosti:	Obećanje javnosti:
Bit ćete uvijek u tijeku.	Uvijek ćete biti informirani, slušat ćemo i prepoznati vašu zabrinutost te ćemo vam dati povratnu informaciju o tome kako je javni doprinos utjecao na odluku.	Surađivat ćemo s vama kako bismo osigurali da se vaše bojazni i težnje izravno odraze u osmišljenim alternativama te ćemo vam dati povratnu informaciju o tome kako je doprinos javnosti utjecao na odluku.	Obratit ćemo vam se za izravan savjet i inovaciju u osmišljanju rješenja i primijenit ćemo vaše savjete i preporuke u odlukama što je više moguće.	Provest ćemo vašu odluku.
Primjer alata:	Primjer alata:	Primjer alata:	Primjer alata:	Primjer alata:
<ul style="list-style-type: none"> ◆ brošure ◆ web-mjesta ◆ otvorena vrata. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ javne napomene ◆ interesne skupine ◆ ankete ◆ javni sastanci. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ radionice ◆ ispitivanje javnog mnijenja. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ savjetodavni odbori građana ◆ postizanje konsenzusa ◆ participativno donošenje odluka. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ građanska porota ◆ glasovanje ◆ delegirane odluke.

© Autorsko pravo IAP2. Sva prava pridržana.

C. Studije slučaja zemalja PEMPAL-a, čimbenici uspjeha i naučene lekcije

SAŽETI REZULTATI ANKETE

Sve anketirane zemlje imaju okvire u kojima se zagovaraju načela transparentnosti i angažmana javnosti. Zemlje s općenitijim zakonodavstvom, politikom ili institucionalnim okvirima u kojima se zagovara sudjelovanje javnosti ne navode detaljno mehanizme koji se koriste za angažman javnosti u proračunski proces (Bjelarus, Srbija, Uzbekistan)

Na strani ponude, samo su 2 od 6 zemalja navele da imaju uspostavljene postupovne mjere za osiguranje odgovornosti u pogledu davanja odgovora na upite građana tijekom javnih savjetovanja (Hrvatska, Kirgiska Republika). Većina od 6 zemalja upotrebljava *online*/pisane upite i proračunske rasprave/savjetovanja. Dvije (2) od četiri (4) zemlje koje organiziraju rasprave/savjetovanja o proračunu poduzele su mjere zatvaranja ciklusa sudjelovanja javnosti u pogledu odgovaranja na upite građana i uključivanja njihovog doprinosa u proračunski ciklus (Hrvatska, Kirgiska Republika).

- Dvije zemlje navele su da unutar 15 dana odgovaraju na upite i doprinose građana (Bjelarus, Kirgiska Republika).

Većina napora usmjerenih na uspostavu angažmana javnosti ulaže se tijekom faze pripreme proračuna, a kasnije se ti naponi smanjuju tijekom faze izvršenja i revizije u proračunskom ciklusu.

U pogledu potražnje, Anketom je utvrđeno da postoji manje mehanizama za stvaranje interesa javnosti za proračun i znanja o proračunu. Dok organizacije civilnog društva upotrebljavaju različite mehanizme sudjelovanja u proračunskom procesu, ne postoje sustavni naponi da se organiziraju edukacije za nevladine udruge, novinare i medije u pogledu proračunskih pitanja.

- Međutim, razvojni partneri u Kirgiskoj Republici i Uzbekistanu uložili su napore u to. Samo je jedna od anketiranih zemalja zamislila organiziranu edukaciju za medije i novinare (Uzbekistan)
- Nacionalni program koji predvodi MF o upravljanju javnim financijama i regulaciji kapitalnih tržišta u Ruskoj Federaciji uključuje aktivnosti za unaprjeđenje proračunske pismenosti građana i organizacija uključenih u učešće građana u izradi proračuna
- MF Ruske Federacije razvio je pilotni edukativni tečaj za proračunsku pismenost srednjoškolskih učenika, a MF Uzbekistana je započeo projekt pripreme edukacije školske djece o proračunu i proračunskoj pismenosti

Iako se ne isključuje nijedna skupina, rezultati ankete pokazuju da nema posebnih mehanizama koji su usmjereni na osjetljive ili nedovoljno predstavljene skupine kako bi im se pružile prilike za to da imaju predstavnike ili sudjeluju u fiskalnom procesu.

Mehanizmi sudjelovanja javnosti

Upotrebljava se širok raspon mehanizama kako bi se građani angažirali u proračunskom procesu, poput tehničkih radnih skupina za fiskalna pitanja; doprinosi nevladinih organizacija za nacрте proračunskih dokumenata; pregledi i komentari stručnih organizacija (*think tanks*) i akademske zajednice; učešće građana u izradi proračuna, *online* simulacije i igre. Većina zemalja upotrebljava *online*/pisane upite i proračunske rasprave/savjetovanja. Osim pripreme i izvršenja državnog proračuna, organizacije civilnog društva, tehnički stručnjaci i građani uključili su se i u rad izvršne vlasti i parlamenta na sveukupnim mjerama gospodarske i fiskalne politike, porezu te provedbi i učinku nacionalnih programa.

5 zemalja upotrebljava mehanizme sudjelovanja javnosti tijekom faze pripreme proračuna, a 2 zemlje ih upotrebljavaju tijekom faze izvršenja proračuna (Kirgiska Republika i Ruska Federacija). Samo jedna zemlja ima uspostavljene mehanizme angažmana javnosti tijekom faze revizije (Ruska Federacija).

Tri (3) su zemlje u procesu razvoja proračuna za građane (Bjelarus, Kirgiska Republika i Uzbekistan), a preostale tri zemlje već objavljuju proračun za građane (Ruska Federacija, Srbija, Hrvatska), pri čemu ih 2 od tih triju zemalja razvijaju i na podnacionalnoj razini (Hrvatska, Ruska Federacija). Nijedna zemlja proračun za građane ne upotrebljava kao mehanizam za sudjelovanje javnosti na nacionalnoj razini vlasti.

Podrobnije informacije iz nalaza Ankete i diskusija BLTWG-a za svaku od zemalja sudionica nalaze se u nastavku.

BJELARUS:

Bjelarus je uspostavio pravni, regulatorni i postupovni okvir za sudjelovanje javnosti. To uključuje sljedeće:

- **nacrti zakona građanima se objašnjavaju na jednostavan i jasan način.** Provode se i intervjui te se distribuiraju putem masovnih medija, televizijskih programa, uključujući sudjelovanja u talk-show emisijama i govore upućene zastupnicima u parlamentu, neovisnim stručnjacima i znanstvenicima.
- **Pravnim okvirom podržavaju se usmeni i pisani zahtjevi građana** (pojedinačni i kolektivni prijedlozi), žalbe i pritužbe koji se podnose javnim tijelima, kao i upravljanje njima (u skladu sa Zakonom Republike Bjelarus od 18. srpnja/jula 2011. o zahtjevima građana i pravnih subjekata).
 - Prema tom Zakonu zahtjevi građana trebaju se razmotriti u roku od 15 dana, a zahtjevi koji se moraju dodatno provjeravati i istraživati — maksimalno u roku od jednog mjeseca. Ako je slučajno potrebno poduzeti određene radnje za rješavanje pitanja iz zahtjeva (npr. izvedba radova, pružanje usluga), a rok od mjesec dana prođe, građaninu se šalje pisana obavijest u kojoj se navode razlozi za odgodu uz pojašnjenje o tome kada će se takve radnje (izvedba radova, pružanje usluga) moći poduzeti.
 - se izrađuje centralizirani internetski portal za obradu upita građana, gdje bi se svi upiti građana upućeni javnim tijelima prikupljali na jednom mjestu.

Angažman građana u proračunskom procesu potiče se „izravnim telefonskim linijama” s MF-om, s pomoću kojih građani mogu telefonirati s ministrom financija i/ili njegovim/njezinim zamjenicima svaku subotu ujutro (od 9:00 do 12:00). (više pojedinosti potražite na web-mjestu MF-a).

- **Osim toga, čelnici MF-a (ministar i njegovi zamjenici) svaki mjesec održavaju terenske sastanke** u svim regijama kako bi rješavali zahtjeve i prijedloge građana. Mehanizmom „izravnih linija” koriste se resorna ministarstva i lokalne vlasti.
- **Prije otvaranja „izravnih linija” dogovaraju se datum, vrijeme i teme savjetovanja.** Međutim, građani, mediji, predstavnici raznih NVO-a i udruge (npr. sindikati) mogu provoditi savjetovanja o svim pitanjima u nadležnosti tog tijela ili postavljati upite o njima.
- Ako nije potrebno dati izravan odgovor građaninu tijekom trajanja izravne linije (tj. kad je potrebno dodatno istraživanje), odgovor se šalje u pisanom obliku unutar 15 kalendarskih dana.

Svaki se tjedan održavaju savjetovanja u lokalnim izvršnim i administrativnim tijelima o određenim područjima djelovanja, uključujući financiranje društvenih projekata. I prijedlozi građana u pogledu proračunskih investicija pregledavaju se u svakom konkretnom sektoru (npr. kapitalni popravci stambenog fonda, cesta, izgradnja socijalne infrastrukture itd.) Raspored savjetovanja, uključujući teme, datum, vrijeme te koji će konkretni voditelji (ili zamjenici voditelja) lokalne administracije biti dostupni objavljuju se unaprijed u masovnim medijima (npr. u novinama) i na televiziji tijekom večernjih vijesti.

Svake godine NVO-i⁸⁷ podnose prijedloge Parlamentu o izmjenama pravnih akata, uključujući prijedloge u pogledu fiskalnog i proračunskog zakonodavstva Parlamentarni zastupnici razmatraju dobivene prijedloge zajedno s nadležnim javnim tijelima i nakon toga se donose odgovarajuće odluke.

⁸⁷Primjerice, Udruga proizvođača i poduzetnika, Federacija sindikata Bjelarus (dobrovoljna nezavisna udruga sindikata koja pokriva 96 % ekonomski aktivnog stanovništva države).

Radna skupina priprema prijedloge pojednostavljenja poreznog sustava u pripremi kojih sudjeluju predstavnici civilnog društva (npr. predstavnici javnih udruga „Bjelaruski sindikat poreznih obveznika”, „Bjelaruski sindikat poduzetnika” i parlamentarni zastupnici). Ta je radna skupina osnovana na temelju Dekreta Vijeća ministara Republike Bjelarus br. 741 od 12. lipnja/juna 2006.

- **U sklopu Ministarstva poreza i naknada postoji i Savjetodavni odbor.** Taj je odbor stručno tijelo koje ispituje prijedloge za poboljšanje poreznog sustava. Sudjeluje u javnim diskusijama o nacrtima regulatornih i zakonodavnih akata koji su povezani s poboljšanjem poreznog zakonodavstva.

Skupni izvještaj o provedbi državnih programa objavljuje se na web-mjestu Ministarstva gospodarstva, a informacije o izvršenju proračuna objavljuju se na web-mjestu MF-a u razumljivom formatu. Resorna ministarstva isto tako predstavljaju informacije o svojim aktivnostima na svojim službenim web-mjestima. I Državni kontrolni (revizorski) odbor svoje mišljenje o izvršenju državnog proračuna za izvještajnu fiskalnu godinu objavljuje na svojem web-mjestu.

Proračun za građane objavljen je na web-mjestu MF-a. Službenici, uključujući visoke dužnosnike, trenutačno održavaju predavanja i provode edukativne aktivnosti kako bi se povećala financijska pismenost djece i mladih u školama i na fakultetima.

Bjelarus ima nekoliko CSO-ova koji ispituju i analiziraju proračunske informacije, uključujući Školu mladih voditelja javne uprave (SYMPA) koja ima istraživački centar BIPART s izrađenim internetskim projektom „Kosht Urada”; i bjelaruski ekonomski i znanstveno-istraživački centar (Centar za ekonomske studije).

2019. pokrenut je nacionalni internetski portal otvorenih podataka www.opendata.by s pomoću kojeg građani mogu pristupiti informacijama i navesti komentare, uključujući svoje komentare vezane uz proračunska pitanja.

Bjelarus je isto tako zainteresiran za sudjelovanje u Anketi o otvorenosti proračuna IBP-a te je zahtjev poslao 2016., ali nažalost IBP ga još nije bio u mogućnosti uključiti u ankete zbog ograničenih sredstava. To je pitanje upućeno IBP-u i na sastanku u svibnju/maju 2020. na kojem je zaključeno da će IBP istražiti mogućnost uključenja Bjelarusu. (Kao prvo, to ovisi o dostupnosti održivog financiranja, a kao drugo, o dostupnosti organizacije civilnog društva koja će u suradnji s IBP-om provoditi anketu.)

HRVATSKA

Republika Hrvatska Partnerstvu za otvorenu vlast pridružila se u rujnu/septembru 2011. Razvoj Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj u jednakoj mjeri uključuje građane i civilno društvo u okviru javnih savjetovanja o prioritetima Akcijskog plana.

Mehanizmi sudjelovanja javnosti u Hrvatskoj više se provode na podnacionalnoj (regionalnoj/županijskoj i gradskoj/općinskoj) razini.⁸⁸

Stoga se na nacionalnoj razini radi na poboljšanju transparentnosti, pismenosti i sudjelovanju građana s pomoću prava pristupa informacijama, savjetovanja s javnosti prije donošenja novih propisa/zakona, kao i javnim pristupom sredstvima nacionalnog proračuna u vidu javnih poziva za financiranje građanskih udruga.

Organskim proračunskim zakonom na nacionalnoj razini ne propisuje posebno sudjelovanje građana u procesu donošenja proračunskih odluka (osim po pitanju zahtjeva općeg javnog savjetovanja koji se primjenjuje na sve zakone). Međutim, u uputama za godišnji proračun MF daje preporuku da se uključe i građani.

⁸⁸ Mladenka Karačić, voditeljica sektora u Odjelu za državnu riznicu Ministarstva financija Hrvatske, predstavila je mehanizme sudjelovanja javnosti u Hrvatskoj na sastanku u Beču u 2018.

Ipak, radi se na izmjenama i dopunama proračunskog zakona te će se u njega uključiti mehanizmi sudjelovanja javnosti. U nastavku se pruža opis trenutnog zakonodavnog okvira:

Zakonom o pravu na pristup informacijama (Narodne novine br. [25/13](#) i [85/15](#)) utvrđuje se, među ostalim, pravo na pristup i ponovnu upotrebu informacija u posjedu u javnih tijela, uključujući ograničenja, postupak i način ostvarivanja i omogućavanja pristupa informacijama te ponovne upotrebe informacija.

- **Kako bi javnost imala pristup informacijama, javna tijela nadležna za izradu nacarta zakona i podzakonskih akata obvezna su na svojem web mjestu objaviti svoj godišnji plan** normativnih aktivnosti i plan savjetovanja za nacрте zakona i ostalih propisa koji su povezani s njihovim područjem rada.
- **Javna savjetovanja sa zainteresiranom javnošću obično traju oko 30 dana.** Javne vlasti dužne su informirati zainteresiranu javnost pute svoje *web*-stranice o prihvaćenim i odbijenim prijedlozima i komentarima, nakon završetka javnog savjetovanja Isto tako, moraju objaviti izvještaj o provedenim savjetovanjima sa zainteresiranom javnošću koji se podnosi Vladi Republike Hrvatske.
- **To se primjenjuje i na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.** Krajnji je cilj omogućiti interakciju s građanima i predstavnicima zainteresirane javnosti u demokratskom procesu i potaknuti aktivnije sudjelovanje građana u javnom životu.

U Zakonu o proračunu, načelo transparentnosti navodi se kao jedno od ključnih proračunskih načela, čijom se provedbom osigurava da javnost i sve zainteresirane strane imaju izravan uvid u način na koji se javna sredstva koriste.

Postupci izrade i donošenja zakona, propisa i ostalog zakonodavstva uređuju se okvirom koji uključuje: Zakon o procjeni učinaka propisa (Narodne novine br. [44/17](#)), Poslovnik Vlade Republike Hrvatske i Poslovnik Hrvatskoga sabora te Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (Narodne novine br. [140/09](#)).

- **Zakonom o procjeni učinaka propisa (Narodne novine br. [44/17](#)) utvrđuje se da nadležno tijelo stručni nositelj izrađuje Iskaz o procjeni učinaka propisa i provodi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću (i trajanju od najmanje 30 dana, a u hitnim slučajevima najmanje 15 dana) prema posebnim propisima kojima se uređuje pravo na pristup informacijama.**
 - Primjerice, savjetovanja sa zainteresiranom javnošću provodi MF s pomoću svojeg web-mjesta (<http://www.mfin.hr/hr/savjetovanje-s-javnoscu>). Postupkom procjene učinka propisa osigurava se da je zakonodavni postupak otvoren i transparentan tako što se zainteresirana javnost uključuje u izradu propisa, utvrđuju se moguće prepreke za poslovanje poduzetnika i status građana i potiču se suradnja i međuresorna koordinacija tijela središnje države u postupku izrade zakona.
 - Na temelju Zakona o procjeni učinaka propisa Republika Hrvatska donijela je **Uredbu o provedbi postupka procjene učinaka propisa** (Narodne novine br. [52/17](#)) kojom se utvrđuju kriteriji za procjenu izravnog učinka nacarta zakona, način utvrđivanja ciljane skupine, aktivnosti prethodnih procjena evaluacija učinka propisa, savjetodavni postupak, aktivnosti procjene i sadržaj Iskaza te ostala povezana pitanja.
- **Poslovnik Vlade Republike Hrvatske (Narodne novine br. [154/11](#), [121/12](#), [7/13](#), [61/15](#), [99/16](#) i [57/17](#)) detaljno se utvrđuju sadržaj nacarta zakona koji se dostavljaju Vladi Republike Hrvatske i način postupanja s njima.** Prema Poslovniku stručno tijelo nadležno za izradu nacarta propisa obvezno je Glavnom tajništvu Vlade dostaviti **prijedlog propisa** nakon pribavljanja mišljenja odgovarajućih ministarstava i ostalih nadležnih tijela zajedno s **izvješćem o provedenom savjetovanju** kako bi stalna radna tijela Vlade (tijela za koordinaciju i odbori) mogla diskutirati o njegovu sadržaju i zatim ga donijeti na sjednici Vlade te ga dostaviti Hrvatskom saboru na daljnji postupak.
- **Poslovnik Hrvatskoga sabora (Narodne novine br. [81/13](#), [113/16](#) i [69/17](#)) utvrđuju se daljnje postupanje s nacrtom.** Donošenje uvijek započinje prijedlogom propisa koji predlagatelj dostavlja predsjedniku Sabora. Predsjednik Sabora primljeni prijedlog zakona upućuje predsjednicima svih radnih tijela, zastupnicima i predsjedniku Vlade, kada Vlada nije predlagatelj.

- **U Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata** pružaju se smjernice za učinkovito savjetovanje državnih tijela sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona i drugih akata, kao i postojeća dobra praksa savjetovanja koju primjenjuju pojedinačna državna tijela. Prema Kodeksu, tijela nadležna za izradu nacrtu zakona, drugih propisa i akata te propise i akte objavljuju na svojem web-mjestu ili na drugi primjeren način. Postupak je donošenja zakona dug, ali zainteresirana javnost igra aktivnu ulogu tijekom cijelog postupka, posebno u najranijoj fazi izrade nacrtu zakona kada građani mogu izravno utjecati na sadržaj pravnih normi. Iznimno, evaluacija učinka propisa ne provodi se kada se donese Zakon o izvršavanju državnog proračuna Republike Hrvatske.

Također se navodi kako se javnost mora konzultirati prilikom donošenja zakona i podzakonskih akata te prilikom donošenja općeg zakonodavstva, tj. drugih strateških i planskih dokumenata, ako isti utječu na interese građana i pravnih osoba. Tijekom postupka savjetovanja, na upite građana, CSO-ova i medija odgovara tijelo nadležno za odgovarajući propis.

Tijela državne uprave, uključujući tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave, savjetovanje s javnošću provode s pomoću središnjeg državnog portala za javna savjetovanja. Nacrti akata i drugi dokumenti u kojima se objašnjavaju razlozi i ciljevi donošenja predmetnih akata objavljuju se na mreži, a javnost se poziva na podnošenje prijedloga i mišljenja. Pitanja i odgovori podnose se s pomoću web-aplikacije.

- **Zakonodavstvom o pravu na pristup informacijama uređuje se obveza javnih tijela da objave informacije na svojim web-mjestima u formatu koji je lako pretraživ i računalno čitljiv.** To uključuje sve zakonodavstvo i propise koji su relevantni za obuhvat njihovih aktivnosti, registar i baze podataka, informacije o pruženim javnim uslugama, financijske informacije, informacije o subvencijama, bespovratnim sredstvima, donacijama i drugoj podršci koju pružaju.
- **Prije upućivanja Saboru radi njegova donošenja, predloženi državni proračun objavljuje se na web-mjestu** Vlade Republike Hrvatske i MF-a s projekcijama za sljedeće dvije godine (uključujući godišnji plan za godinu donošenja proračuna i izvršenje proračuna za prethodnu godinu), predloženim izmjenama i dopunama državnog proračuna i polugodišnjim i godišnjim izvještajem o izvršenju državnog proračuna. To znači da su svi ti dokumenti dostupni javnosti, uključujući medije, prije njihova donošenja u Saboru. U obrazloženju zakona poslanog na saborsku proceduru navodi se zašto su se određeni prijedlozi prihvatili ili odbili
- **Saborske sjednice na kojima se raspravlja o predloženim proračunima emitiraju se uživo na državnoj televiziji.** Javnost nema izravan utjecaj na izradu nacrt predloženog proračuna, ali može neizravno utjecati na saborske zastupnike putem medija.

Unatoč napretku u pogledu sudjelovanja javnosti, građani i dalje nisu dovoljno upoznati sa svojim pravima i pristupom koji im je omogućen. U nekim slučajevima proračunske rasprave su otvorene za javnost, ali građani rijetko sudjeluju.

Hrvatska Vlada i MF internetom se služe kao jednim od najvažnijih sredstava komunikacije s javnošću. Među ostalim, na web-mjestu MF-a mogu se pronaći informacije o državnom proračunu i riznici, fondovima EU-a, aukcijama trezorskih zapisa, publikacijama, statistici i izvještajima MF-a i mnogi drugi podaci o javnim financijama na središnjoj i lokalnoj razini.

- Vlada objavljuje prijedloge zakona koji se podnose Saboru, kao i prijedlog državnog proračuna s propisanim prilogima.
- Resorna ministarstva dužna su objaviti svoje strateške planove na svojim web-mjestima.
- Sabor objavljuje dnevni red svojih rasprava sjednica u objavi Povjerenstva za fiskalnu politiku (državni proračun, izmjene i dopune državnog proračuna, Zakon o izvršavanju državnog proračuna, polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna).
- Državni ured za reviziju (VRI) objavljuje na svojem web-mjestu izvještaj o provedenoj reviziji godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna.

MF objavljuje proračun za građane, a postoji i vodič za građane koji uključuje proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. S obzirom na to da proračunski dokumenti i sam proračun nisu lako razumljivi široj javnosti, MF izrađuje i pravovremeno objavljuje vodič za građane o proračunu koji se sastoji od jednostavnih i lako razumljivih sažetaka (brošura) ključnih proračunskih dokumenata, uključujući:

- – smjernice za ekonomsku i fiskalnu politiku
- – državni proračun i projekcije koje donosi Hrvatski sabor
- – godišnje izmjene i dopune državnog proračuna
- – polugodišnje i godišnje izvještaje o izvršenju državnog proračuna

Brošure o državnom proračunu dostupne su na <http://www.mfin.hr/hr/proracun-za-gradane>. Objava vodiča za građane o proračunu rezultat je prvog Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2012. – 2014. u području fiskalne transparentnosti.

Vodič za građane o proračunu sadržava jednostavne, lako razumljive informacije o proračunskim dokumentima, a njegov je cilj građane upoznati s tim dokumentima. Najprije su se objavljivale tiskane brošure, a sada se vodiči za građane o proračunu objavljuju na web-mjestu na <http://www.mfin.hr/hr/proracun-za-gradane>.

Radi unapređenja komunikacije između građana i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, MF je jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave naložio da izrade vlastiti vodič za građane o proračunu. Vodič se može tiskati i/ili objaviti na web-mjestu. Cilj je vodiča upoznati građane s osnovnim konceptima financija jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sadržajem proračuna, dostupnošću izvora financiranja i predloženim ključnim programima, projektima i aktivnostima koje će se financirati iz tih izvora u srednjoročnom razdoblju. Kako bi jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave olakšao izradu vodiča za građane, MF je na svojem web-mjestu objavio jedinstveni format, tj. prijedlog sadržaja vodiča za građane koji bi se izrađivao zajedno s predloženim proračunom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Na lokalnoj se razini Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi omogućuje da građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima referendumom i mjesnim zborom građana, kao i pravo na predlaganje donošenja određenog akta.

Udruga gradova u Hrvatskoj prepoznala je važnost sudjelovanja javnosti u postupcima donošenja odluka na lokalnoj razini. Provela je Projekt otvorenosti proračuna usmjeren na otvorenost i vizualizaciju državnih proračuna na jedinstven i usporediv način. Razvila je i *Vodič za lokalni proračun i uključivanje javnosti u proces njegova donošenja* koji je namijenjen stvaranju okruženja u kojem se potiču lokalne vlasti da uključe građane u proces donošenja lokalnog proračuna.

Određene jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju različite načine uključivanja građana u svoj proračunski proces. Najbolji je primjer mrežna proračunska igra Grada Rijeke *Proračun(ajme)* (dostupna na <https://www.rijeka.hr/teme-za-gradane/aktivno-gradanstvo/participativno-budzetiranje-ukljucivanje-gradana-odlucivanje-proracunu/edukativna-proracunska-igra-proracunajme/>).

- ***Proračun(ajme)* edukativna je proračunska igra u kojoj građani mogu izabrati projekte čiju provedbu žele,** a koji postoje u trenutnom proračunu. Na kraju igre mogu dodati projekt čiju bi provedbu željeli, a koji nije ponuđen. Statistički podaci iz odabranih projekata i predloženih novih projekata koriste se u fazi planiranja proračuna za sljedeću godinu. Igra se temelji na stvarnim podacima za proračun Grada Rijeke. Osim u okviru igre, građani svoje prijedloge za proračun mogu slati i ispunjavanjem mrežnog obrasca za sudjelovanje u planiranju i izvršenju proračuna ili upotrebom obrasca i sažetaka proračuna za tekuću godinu koji se mogu ispuniti i poslati poštom.
- **Još je jedan dobar primjer projekt „Pazi(n), proračun!” Grada Pazina čiji je cilj aktivnije uključiti građane Pazina u izvršenje gradskog proračuna.** Građani mogu predlagati komunalne akcije koje bi financirao lokalni odbor, diskutirati i glasati o tim akcijama na javnim diskusijama u okviru 12 lokalnih odbora Pazina. Zapisnici s javnih rasprava i donesene odluke dostavljaju se Gradskom vijeću, gradonačelniku i gradskim odjelima, a prijedlozi građana u obzir se uzimaju pri izradi prijedloga proračuna. Gradsko vijeće u obzir uzima primljene prijedloge, kao i one primljene nakon završne javne rasprave, a

prije drugog čitanja. Donesene komunalne akcije zatim postaju dio proračuna. U okviru te inicijative razvijena je mrežna aplikacija u okviru koje se primjenjuju elementi participativnog i transparentnog izvršenja proračuna, a podržava se i javni forum za mrežne rasprave koji ima moderatore.

Mnogi drugi mehanizmi sudjelovanja javnosti uspostavljeni su na razini lokalne uprave u hrvatskim županijama i gradovima. Primjerice:

- Grad Rijeka i dalje predvodi po pitanju inicijativa za sudjelovanje javnosti u Hrvatskoj, s četiri različita mehanizma koja se primjenjuju: manji projekti zajednice, programi lokalnog partnerstva, edukativna *online* igra o proračunu i sudjelovanje građana u planiranju i izvršenju proračuna s pomoću interneta.
- Karlovac – primjenjuje izravnu i neizravnu komunikaciju s građanima s pomoću mrežnih javnih savjetovanja o proračunu te savjetovanja uživo koje gradonačelnik provodi u gradskim okruzima.
- Dubrovnik – dizajnirao je sveobuhvatno učešće građana u izradi proračuna u tri faze koje uključuje održavanje detaljnih savjetovanja o izradi konkretnog modela učešća građana u izradi proračuna prilagođenog kontekstu grada, zatim razvoj metodologije i osnivanje te edukaciju tima za provedbu. Ovaj je model u potpunosti usvojen i predstavlja osnovu učešća građana u izradi proračuna u Dubrovniku.
- Pregrada – osnovala je radnu skupinu u sastavu od 10 predstavnika udruga mladih, savjeta mladih i gradske uprave. Program za mlade razvijen je na temelju ankete provedene među mladima kojom se definiralo pet tematskih ciljeva.
- Crikvenica – provodi e-savjetovanja.
- Knin – provodi e-referendume u okviru kojih gradska uprava postavlja općenita pitanja, većinom povezana s utvrđivanjem glavnih razvojnih smjernica, nakon kojih slijede pitanja o strukturi i organizaciji određenih gradskih sustava, konkretnih događanja itd.
- - provodi e-referendume i programe za starije građane te ranjive skupine.

Neovisni hrvatski Institut za javne financije igra veliku ulogu u razvoju proračunske pismenosti i transparentnosti. aktivno prati i analizira proračunske informacije i daje savjet za transparentnost proračuna; IPF provodi Anketu o otvorenosti proračuna u ime IBP-a. Isto tako provodi i anketu o otvorenosti proračuna na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj (županija, gradova, općina). Istraživači s Instituta objavljuju svoja mišljenja i objašnjenja trenutačnih problema u javnim financijama u obliku [biltena](#) i [priopćenja za medije](#). Te publikacije pišu se na jednostavan način, a namijenjene su široj javnosti i medijima. U [priopćenju za medije](#) od 30. siječnja/januara 2018. pod naslovom *the Otvorenost državnog proračuna* [Otvorenost državnog proračuna](#) daje se pregled transparentnosti državnog proračuna u Republici Hrvatskoj. Više informacija o IPF-u dostupno je na <http://www.ijf.hr>.

Na temelju baze podataka IPF-a razvijen je mrežni alat za geovizualizaciju (<http://brojkemi.xyz/proracun/index.html>) koji prikazuje glavne proračunske podatke i nalaze za svaku jedinicu. Rangiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema transparentnosti također je korisno za promicanje zdrave konkurentnosti među različitim jedinicama.

Nadalje, jedinstvena proračunska baza podataka dostupna je na adresi <https://www.proracun.hr/Home/Index>, a ondje možete izrađivati prijedloge proračuna i proračunska rješenja. Aplikacija omogućava savjetovanja s javnošću u pogledu donošenja općeg zakonodavstva koje izravno utječe na javne interese. Isto tako, aplikacija omogućava bolje razumijevanje proračuna, a građanima omogućava da sudjeluju u njegovu izvršenju.

MF ne provodi posebne obuke za organizacije civilnog društva, novinare ili predstavnike medija i nema drugu državnu agenciju. Međutim, na sve upite zainteresiranih strana, uključujući organizacije civilnog društva, novinare i medije odgovara se prema Zakonu o pravu na pristup informacijama. Osim toga, predstavnici MF-a sudjeluju u raspravama za okruglim stolom i savjetovanjima koje organiziraju akademska zajednica i CSO-ovi.

Ne postoji strategija za proračunsku pismenost.

Sudjelovanje građana u procesu planiranja državnog proračuna

U cilju podupiranja načela transparentnosti, a kako bi se stvorili preduvjeti za učinkovitije i inovativnije pružanje javnih usluga, odnosno upravljanje javnim resursima, temeljem prošlogodišnjih Uputa ministarstva i ostali proračunski korisnici državnog proračuna trebali su, po usvajanju državnog proračuna od strane Hrvatskog sabora, svoj financijski plan za 2019.-2021. objaviti na svojoj web stranici.

Kako bi se građanima i ostaloj zainteresiranoj javnosti omogućilo aktivnije sudjelovanje u procesu izrade državnog proračuna za razdoblje 2020.-2022., uz ostale već prisutne vidove sudjelovanja, preporuka je da ministarstva i ostali proračunski korisnici državnog proračuna osiguraju zainteresiranoj javnosti mogućnost online dostave komentara, preporuka i prijedloga, a vezano uz izradu prijedloga financijskog plana za razdoblje 2020.-2022. U Prilogu 12. ovih Uputa daje se prijedlog izgleda *online* Obrasca u kojem ministarstva i ostali proračunski korisnici državnog proračuna ukazuju na polazište izrade financijskog plana za razdoblje 2020.-2022., a to je financijski plan za 2019.-2021. već usvojen od strane Hrvatskog sabora, odnosno upravljačkog tijela.

Ministarstva i ostali proračunski korisnici državnog proračuna razmatraju zaprimljene prijedloge i komentare pri izradi prijedloga svojih financijskih planova za sljedeće trogodišnje razdoblje.

Od ostvarivanja punopravnog članstva u Europskoj uniji Republika Hrvatska obvezna je razviti Nacionalni program reformi i Program konvergencije, koji su namijenjeni jasnom predstavljanju reformi i njihova utjecaja uz istodobno uključivanje svih relevantnih partnera u procesu njihova razvoja.

KIRGISKA REPUBLIKA

Postoji zasebno poglavlje u Zakonu o proračunu Kirgiske Republike pod naslovom „Transparentnost i otvorenost proračuna i proračunskog procesa” u kojem se traži objava ključnih proračunskih dokumenata na web stranicama vlade i lokalnih vlasti i u kojem se predviđa održavanje javnih rasprava na temu proračuna te pružanje povratnih informacija o rezultatima kao i sastavljanje verzije proračunskih dokumenata prilagođene građanima.

Kirgiska Republika upotrebljava sljedeće mehanizme javnog sudjelovanja:

- **Na razini vlade: MF Kirgiske Republike održava javne rasprave** o proračunu kako bi se dobilo javno mišljenje, informacije od građana, preporuke i donijele odluke koje odražavaju javne interese:
 - – prije 15. rujna/septembra – i nacrtu prijedloga proračuna središnje vlade KR-a;
 - – prije 20. kolovoza/avgusta – o polugodišnjem ostvarenju proračuna središnje vlade KR-a;
 - – prije 1. svibnja/maja – o nacrtu godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna središnje vlade KR-a.

Predstavnici javnih vijeća uspostavljenih u sklopu vladinih tijela analiziraju nacrt proračuna dotičnog vladinog tijela. Akcijskim se planom predviđa vremenski okvir u kojem javno vijeće vladinog tijela izražava svoja alternativna mišljenja o nacrtu proračuna dotičnog vladinog tijela.

Nakon javnih rasprava o proračunu MF KR-a objavljuje zapisnik javnih rasprava na svojem službenom web-mjestu uz komentare i prijedloge.

Na razini resornih ministarstava: ministarstva i agencije odgovorne za provedbu javne politike u predmetnih sektorima (industrijama) izrađuju nacrt srednjoročnih strategija potrošnje i održavaju javne rasprave prije nego što ih podnose MF-u KR-a. Zakon o proračunu KR-a govori kako se zapisnici s javnih rasprava koje organiziraju relevantna tijela vlasti, uključujući i komentare i prijedloge, moraju objaviti na web stranicama dotičnih vladinih tijela.

Parlament KR-a održava javne rasprave o nacrtu državnog proračuna prije donošenja nacrta zakona tijekom prvog čitanja. Konstruktivni komentari se zapisuju u odluci Parlamenta KR-a.

Prema Zakonu o proračunu KR-a, pozadinski materijali za javnu raspravu moraju biti objavljeni na službenoj web stranici agencije 10 dana prije održavanja javne rasprave. Materijali uključuju obavijest o

održavanju javne rasprave, nacrt proračunskog dokumenta o kojem će se raspravljati, prezentacije vladinih tijela i dnevni red skupa.

Zakonodavstvo KR-a ne ograničava sudjelovanje u javnim raspravama nikome, stoga su one otvorene za sve. Informacije o planiranim proračunskim raspravama objavljuju se na web stranici vladinog tijela unaprijed. Kako je praksa pokazala, na javnim raspravama o proračunu središnje vlade (koje se održavaju od 2013.) sudjeluju predstavnici javnih vijeća vladinih agencija, proaktivne organizacije civilnog društva (uključujući nevladine udruge, neprofitne organizacije, partnerstva s ograničenom odgovornošću) i stručnu zajednicu.

Prema Zakonu u proračunu KR-a, vladino tijelo koje organizira javnu raspravu o proračunu mora objaviti zapisnik sa sažetim rezultatima rasprave i dati povratne informacije o komentarima i prijedlozima. Kako je praksa pokazala, javne rasprave o proračunu predvodi MF KR-a. Nakon javne rasprave o proračunu, MF KR-a objavljuje zapisnik i sažete komentare/prijedloge iznesene tijekom javne rasprave o proračunu.

Postoji i poseban dio na web stranici MF-a KR-a pod naslovom Primjedbe građana gdje građani mogu ostaviti svoje komentare i prijedloge za nacrt državnog proračuna, izvještaj o polugodišnjem ostvarenju proračuna i nacrt godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna.

Prema zakonima KR-a, odgovori na primjedbe građana moraju biti objavljeni u roku od dva tjedna.

Sukladno odluci Vlade KR-a o sastavljanju proračuna za građane Kirgiske Republike definira se metodologija za pripremu proračuna za građane i objavu građanske verzije sljedećih proračunskih dokumenata: nacrt prijedloga proračuna središnje vlade, donesen zakon o proračunu središnje vlade, nacrt zakona o donošenju izvještaja o izvršenju proračuna središnje vlade.

Istovremeno se za održavanje proračunskih rasprava ne upotrebljava proračun za građane jer je on u postupku sastavljanja.

Nekoliko je organizacija civilnog društva u KR-u koje su aktivno uključene u proračunski proces i proračunske informacije. Također se zna koje su organizacije uključene u IBP-ovu Anketu o otvorenosti proračuna jer IBP daje popis partnerskih organizacija koje sudjeluju u anketi u vrijeme objave Indeksa otvorenosti proračuna.

Ne postoji sustavno osposobljavanje u pogledu proračuna za organizacije civilnog društva, novinare i medijske predstavnike. Ipak, takva se osposobljavanja provode putem različitih projekata koje financiraju razvojni partneri. Zaposlenici MF-a mogu se povremeno angažirati kao predavali na toj obuci.

Ne postoji strategija za proračunsku pismenost u KR-u.

RUSKA FEDERACIJA

Ministarstvo financija počelo je 2015. sudjelovati u inicijativama sudjelovanja javnosti osnivanjem Centra za inicijativno planiranje proračuna u sklopu Instituta za financijska istraživanja MF-a. Cilj je bio provoditi redovita osposobljavanja i širiti najbolje prakse.⁸⁹ Projekt Svjetske banke za promicanje učešća građana u izradi proračuna u Ruskoj Federaciji pokrenut je 2016., a 2017. izrađen je srednjoročni program za razvoj učešća građana u izradi proračuna koji se provodi do 2024. Učešće građana u izradi proračuna uključeno je u glavne strateške vladine dokumente 2018.

Program MF-a koji je odobrila Vlada ima konkretne ciljeve jačanja sudjelovanja javnosti, uključujući:

- cilj da 50 % regija ima odobrene aktivnosti sudjelovanja javnosti u sklopu svojih vladinih programa;

⁸⁹ Sudjelovanje javnosti ili „Inicijativno planiranje proračuna”, kako je poznato u Ruskoj Federaciji, počelo se provoditi u 2007. u Stavropoljskom kraju u okviru LISP-a, dok je do aktivnog sudjelovanja MF-a na nacionalnoj razini došlo kasnije.

- osiguravanja otvorenosti procesa planiranja proračuna i uključenost institucija civilnog društva u proračunski proces; i
- širenje angažmana građana u upravljanju državom i općinama.

MF je razvio i Koncept unaprjeđenja učinkovitosti proračunske potrošnje koji se trenutačno provodi u okviru projekta proračuna za građane MF-a koji uključuje inicijative povezane s proračunima za građane, proračunskom pismenošću, sudjelovanjem javnosti i otvorenim i značajnim podacima. Cilj inicijativa povezanih sa sudjelovanjem u javnosti uključuje:

- poboljšanje sustava javnih diskusija;
- osiguranje toga da su objavljene informacije razumljive;
- unaprjeđenje sustava javnih saslušanja;
- definiranje pravnog okvira za sudjelovanje javnosti (uz napomenu da već postoje propisi na podnacionalnoj razini za svaku regiju posebno). U Kodeks o proračunu Ruske Federacije već su uključene odredbe kojima se omogućava sufinanciranje sredstava za projekte građana;
- uključivanje sudjelovanja javnosti u moguće mehanizme provedbe za različite aktivnosti;
- razvoj metodoloških preporuka za razvoj i provedbu projekta sudjelovanja javnosti; * sažimanje i distribucija najboljih regionalnih (općinskih) praksi;
- **Osigurati da građani imaju besplatan pristup informativnim materijalima i materijalima** za učenje o praksama participativnog planiranja proračuna.
- širenje proračunskog znanja i instrumenata koji omogućuju sudjelovanje; i
- **Unaprijediti formate predstavljanja proračuna za građane.**

Od ukupno 85 regija Ruske Federacije, zasad pedeset dvije (52) provode inicijative za „učešće građana u izradi proračuna”, uključujući uvođenje različitih mehanizama sudjelovanje javnosti iz kojih je moguće preuzeti naučene lekcije. Od navedene 52 regije može se smatrati da najmanje 30 ima vrlo dobre i uspješne programe. Postoji 112 različitih specifičnih praksi povezanih s učešćem građana u izradi proračuna u Rusiji, a većina se temelji na Programu podrške lokalnim inicijativama (LISP) Svjetske banke. LISP pruža metodološko znanje, osposobljavanja i razmjenu praktičnog iskustva, na vrlo detaljnoj tehničkoj razini, kao i općenitije osposobljavanje s pomoću interneta. Inicijative LISP-a uspostavljene su s ciljem rješavanja potrebi lokalne zajednice u ruralnim područjima, tako da građani vide brze rezultate svog angažmana. Program je dizajniran u kontekstu općine kako bi se osigurala integracija. Ukupno je oko 10.000 projekata LISP-a provedeno i financirano iz 60 % regionalnih proračuna, 20 % općinskih proračuna, 12 % građanskog doprinosa i 8 % doprinosa lokalnih poduzeća. Više od četvrtine projekata su iz cestovnog sektora, 20 % za vodoopskrbu, 11 % su mjesni centri i zajednice, 9 % igrališta i rekreacijski sadržaj te 9 % teritorijalna unaprjeđenja.

MF te prakse grupira u pet modela. Modeli najčešće imaju sljedeća zajednička obilježja: odabir projekata natječajem (na temelju glasova i kriterija), sufinanciranje koje provode zajednice i poduzeća, financiranje i upravljanje na regionalnoj razini i angažman zajednice koji nije ograničen na odabir projekata te uključuje naknadnu provedbu i nadzor.

- **Model 1.: inicijative LISP-a** u kojima građani odabiru projekte na sastancima zajednice. Projekti se odabiru na natječaju prema službenim kriterijima. Te se inicijative integriraju u administrativne, proračunske i pravne sustave, a financiraju se iz regionalnih proračuna uz obvezno sufinanciranje koje provode lokalne zajednice, poduzeća i općine.
- **Model 2.: građanska inicijativa i proračun za građane** gdje postoje regionalne varijacije postojećih praksi koje predstavljaju sintezu različitih pristupa.
- **Model 3.: učešće građana u izradi proračuna EUSPPb** koje je temeljeno na modelu koji je izradilo Europsko sveučilište u Sankt Peterburgu prema kojemu se namjenska općinska sredstva ili posuđena sredstva dodjeljuju u skladu s odlukama komisije u kojoj sudjeluju nasumično odabrani podnositelji projekata i predstavnici općina. Učešće građana u izradi proračuna EUSPPb drukčije je od ostalih inicijativa jer uključuje intenzivnu izgradnju kapaciteta članova proračunske komisije.
- **Model 4.: proračun za mlade** gdje se sredstva iz regionalnog proračuna alociraju na godišnjoj razini uz sudjelovanje maturanata. Školske inicijative dizajnirane su za male projekte s ciljem promicanja lokalne

školske infrastrukture i teritorijalnog unaprjeđenja. U radu s mladima mogu se ostvariti višestruki dodatni ciljevi – priprema mladih za učešće građana u izradi proračuna i razvoj mekih vještina kod mladih, kao što su komunikacija, izlaganje, timski rad i prezentacijske vještine.

- **Model 5.: Razvojni program za područja pod vodstvom zajednice (PORT)** u kojem se izgradnja i obnova objekata društvene infrastrukture u urbanim regijama financiraju na temelju projekata predloženih na sastancima zajednice za koje se kasnije glasa s pomoću web-mjesta za javne usluge. Inicijative PORT-a dizajnirane su za veće kapitalne investicijske projekte namijenjene urbanim područjima, na temelju najboljih iskustava iz Razvojnog programa za područja pod vodstvom zajednice (PORT-a) grada Cascaisa u Portugalu i najboljih iskustva LISP-a. Delegati projekata mogu dati dva glasa, jedan za vlastiti projekt i jedan za drugi projekt, nakon čega se koriste stacionarna i mobilna glasačka mjesta za glasanje uživo. Iskustvo provedbe pokazalo je da je za te projekte glasalo više ljudi nego što ih glasa na izborima. Rad s nevladinim udrugama koristan je i za takve inicijative.

Ključni čimbenik uspjeha LISP-a jest to da konkurencija motivira općine da angažiraju zajednice. Nadalje, unatoč skepticizmu u pogledu razine sudjelovanja građana, i rusko i globalno iskustvo pokazalo je da građani sudjeluju i više nego što se to očekivalo. Međutim, također je važno provoditi kampanje osvješćivanja kako bi se informirala javnost i angažirala lokalna poduzeća. Ostale naučene lekcije uključuju:

- građani bi trebali sudjelovati u dizajnu kriterija za odabir;
- svi bi se procesi trebali ispravno dokumentirati i fotografirati; i
- udjele sufinanciranja u kriterijima za odabir trebalo bi ograničiti kako bi se izbjegli nadmetanje i utjecaj prema veličini udjela u sufinanciranju.

Za PORT je u pogledu tako velikih urbanih inicijativa bilo važno sastanke provesti u različitim naseljima kako bi se obuhvatila veća geografska područja. Nakon prvotnih uvodnih sastanaka, glasovi se daju internetom (e-glasanje) kako bi što veći broj građana mogao sudjelovati. Još jedan bitan čimbenik koji treba uzeti u obzir jest da kriteriji za sufinanciranje nisu prikladni za ovakve inicijative s obzirom na veličinu projekata.

U inicijativama za MLADE, općenita je naučena lekcija da je rad s mladima lakši od rada s odraslima; njihove su ideje nove i inovativne, i ne suzdržavaju se u davanju prijedloga. Isto tako, voljni su uključiti se kao volonteri u svim fazama. Stope angažmana također su visoke, do 80 % u svakoj školi.

Evaluacija utjecaja učešća građana u izradi proračuna u Rusiji pokazuje da su ovakve inicijative rezultirale višestrukim korisnim učincima u mjestima gdje su primijenjene. Na primjer, percepcija građana po pitanju stanja lokalnih cesta i ulica, vodoopskrbe, kulturnih institucija i rekreacijskih sadržaja pozitivnija je u područjima gdje se provode takve inicijative, od percepcije u kontrolnim područjima gdje se takve inicijative ne provode. Štoviše, općenita percepcija kvalitete života pozitivnija je u područjima gdje su inicijative provedene i u tim područjima se građani osjećaju odgovornima za ono što se događa u njihovoj zajednici. Slično, u područjima gdje su provedene inicijative za učešće građana u izradi proračuna više će se vjerovati da vlada uzima u obzir mišljenja građana prilikom ispunjavanja lokalnih potreba i vjerojatnije je da će postojati povjerenje u voditelja zajednice.

MF svake godine ažurira najbolje prakse sudjelovanja javnosti, uključujući 2018.:

- Jaroslavsku oblast gdje se inicijativa sudjelovanja javnosti provodi kao prioritetni projekt guvernera, dio sredstava dolazi iz nacionalnog Ministarstva graditeljstva, a mediji su naveliko uključeni;
- Kirovsku oblast gdje je više od 65 % ukupnog stanovništva uključeno u inicijative sudjelovanja javnosti i u kojima su ciljne društvene skupine utvrđene financijskim, statističkim i socijalnim kriterijima koji se koriste u odabiru;
- u kojoj se upotrebljavaju učinkoviti alati za uključivanje građana s pomoću medija, društvenih mreža i glasnika; i
- Sahalinsku oblast, koja je ostvarila impresivan napredak (vidjeti u nastavku).

Ruska Federacija – Sahalinska oblast

Sahalinska oblast predvodi među inicijativama sudjelovanja javnosti u Rusiji i šire, unatoč činjenici da je prvi put primijenjena tek nedavno, odnosno 2018.. Oko 100 naselja, 52.000 korisnika, 10.000 srednjoškolskih učenika iz 125 škola i 14.492 glasača (oko 4 % odraslog stanovništva) sudjelovalo je u tim inicijativama na Sahalinu. Održano je više od 100 sastanaka s javnosti, kao i mnogo edukativnih skupova i to velikim dijelom s pomoću projekta LISP pod pokroviteljstvom Svjetske banke.

Primjenjuju se tri vrste mehanizama sudjelovanja javnosti: i) inicijativa LISP za planiranje manjih razvojnih projekata u malim ruralnim područjima zajedno s općinama koji se financiraju iz regionalnih proračuna; ii) Inicijativa proračun za mlade namijenjena srednjoškolskim učenicima koji su predlagali rješenja i ideje za unapređenje komunalne infrastrukture (Sahalinska oblast prva je regija u Rusiji koja primjenjuje inicijative za mlade) i iii) Inicijativa za razvoj javnog prostora u svrhu snažnog angažmana zajednice u izgradnju i rekonstrukciju urbane društvene infrastrukture koja zahtijeva znatne resurse.

Glavni cilj uvođenja tih mehanizama bio je povećati povjerenje građana, a naučene su sljedeće lekcije te utvrđeni sljedeći čimbenici uspjeha:

- potrebno je odvojiti vrijeme da se dobro saslušaju građane i ne odlučiti unaprijed što smiju predlagati, posebno kad je riječ o inicijativama za mlade;
- politička je volja ključna jer se dobiveno povjerenje građana može izgubiti izmjenama mehanizama ili tijekom provedbenih faza;
- ključno je izravno sudjelovanje gradonačelnika;
- potrebno je pažljivo upravljati podugovarateljima odabranima za provedbu projekata izrađenih mehanizmima sudjelovanja javnosti te ih pažljivo nadzirati kako bi se osigurala ispravna provedba, inače se može izgubiti povjerenje građana koji su sudjelovali;
- u projektima za mlade potrebno je omogućiti aktivan angažman i vodstvo učenika u svim fazama;
- potrebno je imati jasne i transparentne kriterije odabira i procese odabira u više faza;
- potrebno je provoditi medijske kampanje;
- potrebno je provoditi svečane dodjele nagrada radi promicanja ovakvih inicijativa;
- potrebno je dizajnirati posebne inicijative za nedovoljno zastupljene skupine, poput osoba s invaliditetom.

Rezultati ankete

Ustav i federalni zakoni osiguravaju pravni okvir za sudjelovanje javnosti.

Podržava se podnošenje pisanih i osobnih žalba građana: Pravnim okvirom Ruske Federacije uređuju se pravni odnosi povezani s pravima građana, uključujući podnošenje pisanih i osobnih zahtjeva državnim tijelima i lokalnim vlastima, a njime se utvrđuje i postupak za postupanje s takvim pisanim zahtjevima i osobnim prijemom građana od strane državnih tijela, lokalnih vlasti i službenika.

Ustavom (člankom 101. stavkom 3.) se utvrđuje da se parlamentarne rasprave tijekom proračunskog procesa održavaju dvaput, obično u srpnju/julu i zatim opet u rujnu/septembru i listopadu/oktobru. Rasprave u srpnju/julu provode se na temu glavnih usmjerenja politika proračuna, poreza i carinskih tarifa za sljedeću financijsku godinu i razdoblje planiranja. Rasprave u rujnu/septembru i listopadu/oktobru provode se na temu nacrtu federalnog zakona o nacrtu federalnog proračuna za sljedeću financijsku godinu i razdoblje planiranja nakon što ga se dostavi Državnoj dumi na pregled i odobrenje. **Parlamentarne rasprave u pravilu su otvorene.**

Koristi se širok spektar mehanizama kojima se podržava sudjelovanje javnosti, a Ruska Federacija svim je zemljama BLTWG-a podijelila dokument s informacijama kako bi pružila više informacija.

Prema Federalnom zakonu:

- **postoji povjerenstvo koje razmatra i podnosi prijedloge svih ključnih proračunskih dokumenata tijekom proračunskog procesa.** To povjerenstvo uključuje članove koji su predstavnici sindikata, udruga poslodavaca i Vlade.
- **postoji i Građanska komora u čijem su sastavu građani, javne udruge i nevladine organizacije.** Ta komora sastoji se od 40 građana koje je odobrio Predsjednik Ruske Federacije, 85 predstavnika građanskih komora ruskih sastavnih entiteta i 43 predstavnika javnih udruga i drugih neprofitnih organizacija.
- **prema Federalnom zakonu, javne rasprave moraju se održavati na podnacionalnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini.** Federalnim zakonom utvrđuje se da bi se na podnacionalnoj (regionalnoj) razini trebale održavati javne rasprave o nacrtima proračuna i godišnjim izvještajima o učinku. Kad je riječ o lokalnoj razini, Federalnim zakonom utvrđuje se da bi se javne rasprave trebale održavati o nacrtima lokalnih proračuna i izvještajima o njihovu izvršenju.
- **Za sve razine vlasti postoje opća pravila za javne rasprave** koja su utvrđena Federalnim zakonom. Federalnim zakonom br. 212-FZ od 21. srpnja/jula 2014. utvrđuje se da će organizator javnih rasprava učiniti dostupnim informacije o pitanju o kojem se provodi javna rasprava, kao i o datumu, vremenu, mjestu, dnevnom redu i ciljevima. Organizator javnih rasprava isto tako svim sudionicima pruža besplatan pristup materijalima povezanim s pitanjem o kojem se provodi javna rasprava.

Na federalnoj razini Ruska trilateralna komisija za uređenje društvenih i radnih odnosa sastoji se od predstavnika sindikata, udruga poslodavaca i Vlade. Komisija izravno razmatra i podnosi prijedloge svih ključnih proračunskih dokumenata u proračunskom procesu, uključujući politiku proračuna, poreza i carinskih tarifa, kao i nacrt federalnih zakona o izvršenju državnih izvanproračunskih sredstava u proljeće svake godine (travanj/april – svibanj/maj), koji se ažuriraju konsolidiranim godišnjim izvještajem o provedbi i evaluaciji učinka vladinih programa (lipanj/juni), a završava u jesen (kolovoz/august – rujn/septembar) nacrtima federalnih zakona za sljedeću fiskalnu godinu i razdoblje planiranja federalnog proračuna, proračunima izvanproračunskih fondova i ostalim dokumentima.

Izvori:

<http://government.ru/department/141/events/> ; <http://static.government.ru/media/files/STdknyAWRpzmVAwHhBczgCGhn6h51twi.pdf> ; <http://static.government.ru/media/files/REIParce7A6N8m7CUuBIJGzhkNvkFbly.pdf>

Resorna ministarstva: građanska vijeća djeluju u okviru federalnih izvršnih tijela kako bi se osiguralo da se potrebe i interesi građana uzimaju u obzir, njihova prava i slobode štite, a prava javnih udruženja ostvaruju tijekom provedbe nacionalne politike u području koje je u nadležnosti određenog izvršnog tijela te kako bi se provodila javna kontrola nad aktivnostima relevantnih federalnih izvršnih tijela (Federalni zakon br. 212-FZ od 21. srpnja/jula 2014. o temeljima javne kontrole u Ruskoj Federaciji).

- **Građansko vijeće u okviru federalnog izvršnog tijela provodi svoje aktivnosti u skladu s planom rada za tu godinu** koji se dogovara s čelnikom izvršnog tijela, a koji odobrava predsjednik građanskog vijeća. Ovaj dogovoreni popis pitanja smatra se obveznim za diskusiju na sastancima građanskog vijeća.
- **Tajnik građanskog vijeća materijale za sastanak dostavlja** čelniku izvršnog tijela i članovima građanskog vijeća **5 dana prije** svakog sastanka.
- **Članstvo u građanskom vijeću nije otvoreno svima u područjima u kojima bi moglo doći do sukoba interesa.** Prema Federalnom zakonu br. 32-FZ od 4. travnja/aprila 2005. o Građanskoj komori Ruske Federacije, članovi građanskog vijeća ne mogu biti osobe koje privremeno ili trajno rade na položajima u federalnoj vladi i lokalnoj upravi (npr. članovi Građanske komore).
- **Građanska vijeća u okviru federalnih izvršnih tijela osnovana su na temelju konkurencije.**
- **Građanska vijeća imaju pravo: razmatrati godišnje planove aktivnosti federalnog izvršnog tijela;** i sudjelovati u pripremi izvještaja o rezultatima aktivnosti kontrole i nadzora troškova održavanja federalnog izvršnog tijela i njegovih područnih odjela.
- **Građansko vijeće može angažirati građane, javne udruge i druge organizacije,** kao i druge udruge građana koji nisu zastupljeni u građanskom vijeću, izravno i/ili neizravno, traženjem njihovih mišljenja, prijedloga i komentara.
- **Odluke koje donosi građansko vijeće navedene su u zapisniku sa sastanka** čije preslike nadležni tajnik građanskog vijeća šalje članovima građanskog vijeća.

- **Informacije se objavljuju na internetu.** To uključuje informacije o odlukama građanskog vijeća koje su odobrene na tim sastancima, zaključke i rezultate pregleda nacrtu regulatornih pravnih akata i drugih dokumenata, plan rada za predmetnu godinu te godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti građanskog vijeća. Članovi građanskog vijeća koji se ne slažu sa odlukom građanskog vijeća imaju pravo izraziti svoje zasebno mišljenje koje se mora uključiti u zapisnik sa sastanka.

Kad je riječ o MF-u, Građansko vijeće MF-a razmatra nacrt federalnog zakona o federalnom proračunu za sljedeću finansijsku godinu i razdoblje planiranja. Nakon rezultata pregleda provodi se glasanje i podnosi se mišljenje članova Građanskog vijeća MF-a u pogledu nacrtu federalnog proračuna.

Kad je riječ o Parlamentu, u skladu s odredbama Ustava Ruske Federacije (članak 101. stavak 3.), Federalno vijeće i Državna дума održavaju parlamentarne rasprave o pitanjima u njihovoj nadležnosti. Stoga Odbor za proračun Državne dume održava parlamentarne rasprave na temu „Glavna usmjerenja politika proračuna, poreza i carinskih tarifa za sljedeću fiskalnu godinu i razdoblje planiranja” (obično u srpnju/julu). Federalno vijeće isto tako održava parlamentarne rasprave o nacrtu federalnog zakona o federalnom proračunu za sljedeću fiskalnu godinu i razdoblje planiranja nakon što ga se dostavi Državnoj dumi (obično krajem rujna/septembra ili početkom listopada/oktobra).

- **Informacije o temi parlamentarnih rasprava, vremenu i mjestu njihova održavanja dostavljaju se** medijima najkasnije deset dana prije početka parlamentarnih rasprava.
- **Parlamentarne rasprave otvorene su za predstavnike medija, javne udruge i javnost.** Sudionike tih skupova odabiru organizatori: odbor Vijeća Federacije, frakcije u Državnoj dumi i odbori Državne dume.
- **Parlamentarne rasprave snimaju se i bilježe stenografski.** Zapisnik parlamentarne rasprave potpisuje predsjednik parlamenta.
- **Materijale otvorenih parlamentarnih rasprava prenose mediji.** Materijali i prijepisi parlamentarnih rasprava u roku od deset dana prenose se u knjižnicu Parlamenta.
- **Preporuke s otvorenih parlamentarnih rasprava objavljuju se te se pohranjuju u Fond elektroničkih izvora informacija Državne dume.** To primjerice uključuje preporuke s parlamentarnih rasprava o projektima u okviru državnih programa, uključujući ciljne federalne programe, nacrt smjernica za politiku proračuna, poreza i carinskih tarifa te nacrt dugoročnih proračunskih projekcija. Preporuke se isto tako šalju Vladi Ruske Federacije.

Izvori: http://komitet-bn.km.duma.gov.ru/Parlamentskie_slushaniya ; <http://www.council.gov.ru/events/news/84196/>

Trenutačno proračun za građane na razini središnje države ima samo informativnu svrhu i ne koristi se tijekom parlamentarnih rasprava. Međutim, ta praksa postoji u većini regija. Na službeni zahtjev MF-a zatražene su informacije o upotrebi proračuna za građane u procesu održavanja javnih rasprava o nacrtu proračuna i izvršenju proračuna u 2017. Na taj zahtjev 72 regije od njih ukupno 85 odgovorile su pozitivno. Izvor: Izvještaj ruskog Ministarstva financija o najboljim praksama u razvoju proračuna za građane u sastavnim entitetima i ruskim regijama i općinama u 2017.

https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/11/main/DBDG_2017_blok_signal_small.pdf, str. 44.

Postoje organizacije koje aktivno upotrebljavaju proračunske informacije. Te organizacije sudjeluju u Anketi o otvorenosti proračuna. Informacije o njima objavljuju se u Indeksu otvorenosti proračuna koji objavljuje IBP. Niz znanstvenih i stručnih organizacija u svojem se radu aktivno usredotočuje na nacrt proračuna i izvršenje proračuna. Nalazi se objavljuju javno na web-mjestu Državne dume. Primjerice, u nacrtu federalnog proračuna za 2018. i razdoblje planiranja 2019. – 2020. objavljeni su zaključci sljedećih organizacija:

1. Ruske akademije za nacionalno gospodarstvo i javnu upravu
2. Instituta ekonomske politike (E.T. Gaidar)
3. Ekonomskog fakulteta Moskovskog državnog sveučilišta (M.V. Lomonosov)
4. Institut za ekonomiju ruske akademije za znanost;
5. Općeruske javne organizacije „Business Russia”
6. Ruskog ekonomskog sveučilišta G.V. Plekhanova Plekhanov

7. Ruska unija industrijalista i poduzetnika;
8. Ekonomskog fakulteta Sveučilišta za nacionalna istraživanja
9. Trgovinska i industrijska komora Ruske Federacije;
10. Javna komora Ruske Federacije.

Izvor: <http://sozd.parlament.gov.ru/bill/274618-7>

Osim toga, i Analitički centar Vlade Ruske Federacije upotrebljava proračunske podatke.

Ne postoji posebna strategija za povećanje proračunske pismenosti građana Ruske Federacije. Međutim, proračunska pismenost u Rusiji smatra se dijelom općenitijeg projekta „povećanja financijske pismenosti građana”. Edukativni materijali za povećanje financijske pismenosti sadrže posebnu skupinu pitanja o javnim financijama, oporezivanju, kratak opis proračunskog sustava i druge teme. Opća strategija za unaprjeđenje financijske pismenosti u Ruskoj Federaciji u razdoblju 2017. – 2023. odobrena je nalogom Vlade Ruske Federacije od 25. rujna/septembra 2017.

Međutim, MF je u suradnji sa Svjetskom bankom u razdoblju 2015. – 2017. proveo projekt „Unaprjeđenje proračunske pismenosti” kako bi formirao odgovorne građane s pomoću razumijevanja zadataka i funkcija državnog proračuna i odgojio mlađe generacije na način da su spremne za aktivno sudjelovanje u proračunskom procesu. U okviru projekta razvijen je edukativni, metodološki modul za nastavni program „Proračunska pismenost za učenike srednjih škola” koji uključuje 4 udžbenika: udžbenik za učenika, radnu bilježnicu za učenika, udžbenik za učitelje i priručnik za roditelje. Glavni moduli materijala usredotočuju se na tri glavna područja: što uplaćujemo u proračun i zašto, što i kako dobivamo iz proračuna, kako možemo utjecati na proračun.

Na temelju prikupljenih rezultata i analize tog projekta razvijene su mjere za unaprjeđenje proračunske pismenosti u Ruskoj Federaciji za ostale ciljne skupine građana. Stoga je ažuriran Vladin program „Upravljanje javnim financijama i regulacija financijskog tržišta” za koji je odgovoran MF. Vlada ga je odobrila 15. travnja/aprila 2014. pod br. 320, a njime se također uvode mjere za povećanje proračunske pismenosti sudionika u inicijativnom planiranju proračuna.

Od 2015. postoji Zajednički portal proračunskog sustava (www.budget.gov.ru) koji služi kao alat za osiguranje transparentnosti i otvorenosti proračuna u okviru proračunskog sustava Ruske Federacije.

SRBIJA:

Zakonom o proračunskom sustavu uređuje se planiranje, priprema, donošenje i izvršenje proračuna Republike Srbije. Tim Zakonom utvrđuju se fiskalna načela, pravila i postupci koji se koriste za uspostavu fiskalnog okvira kako bi se osigurala dugoročna održivost fiskalne politike. Na temelju Zakona o proračunskom sustavu osnovano je Fiskalno savjetodavno vijeće koje neovisno ocjenjuje vjerodostojnost fiskalne politike sa stajališta poštovanja fiskalnih pravila i na taj način otklanja sumnje javnosti i osigurava odgovornost u pogledu fiskalnog upravljanja.

Fiskalni savet ima nekoliko funkcija, uključujući provjeru makroekonomskih i fiskalnih pretpostavki koje se koriste za razvoj državne Fiskalne strategije. Njegove druge uloge uključuju: pružanje neovisnih i vjerodostojnih ocjena mjera ekonomske politike koje predlaže Vlada radi ostvarivanja Vladinih kvantitativnih fiskalnih ciljeva, ocjenu osnovnih fiskalnih rizika i vjerojatnosti da Vlada ispuni svoje fiskalne ciljeve u budućnosti, ocjenu toga u kojoj se mjeri Vlada pridržavala vlastitih prethodnih fiskalnih pravila, ocjenu toga postoji li razlog za aktivaciju klauzule o izvanrednim okolnostima i koliko je vjerojatno da će Vladin plan prilagodbe omogućiti poštovanje fiskalnih pravila, i provjeru adekvatnosti ekonomskih klasifikacija, uključujući redovitu klasifikaciju kapitalnih rashoda kako bi osigurao redovito mjerenje kvantitativnih fiskalnih ciljeva

Parlamentarni ured za proračun uspostavljen je pri Narodnoj skupštini Republike Srbije radi poboljšanja financijskog nadzora nad radom Vlade i donošenja te izvršenja proračuna. Cilj je

Parlamentarnog ureda za proračun pružiti stručnu i tehničku podršku radnim tijelima Narodne skupštine, ponajprije Odboru za financije, državni proračun i kontrolu rashoda javnog sektora, kako bi se omogućio nadzor na javnim financijama.

Fiskalna strategija, koja se dostavlja Narodnoj skupštini, uključuje Vladine fiskalne ciljeve politika i ocjene održivosti fiskalne politike. Glavni je cilj Fiskalne strategije uspostaviti dugoročne i kratkoročne Vladine ciljeve fiskalne politike za razdoblje od tri uzastopne financijske godine, počevši od godine za koju je Fiskalna strategija izrađena. Isto tako, cilj je Fiskalne strategije pružiti detaljno objašnjenje usklađivanja sa srednjoročnim ciljevima i fiskalnim načelima i pravilima prema ovom Zakonu; ocijeniti utjecaj fiskalne politike na međugeneracijsku alokaciju prihoda; te ocijeniti održivost fiskalne politike.

Fiskalni podaci i ocjene objavljuju se na javnim web-mjestima. Makroekonomski fiskalni podaci objavljuju se mjesečno na *web*-mjestu Ministarstva financija; izvještaji o reviziji proračuna objavljuju se na *web*-mjestu VRI-ja; ocjena koju Fiskalno savjetodavno vijeće daje prijedlogu proračuna objavljuje se na *web*-mjestu Fiskalnog savjetodavnog vijeća i podnosi Narodnoj skupštini.

Proračun za građane prvi je put objavljen u 2015. na web-mjestu MF-a kako bi sve informacije o prikupljanju i trošenju sredstava poreznih obveznika bile lako dostupne i razumljive javnosti. On se ažurira nakon što Narodna skupština donese Zakon te se objavljuje na web-mjestu MF-a.

UZBEKISTAN

Strategija aktivnosti za daljnji razvoj Uzbekistana za razdoblje 2017.-2021. i proglašenje 2017. godinom dijaloga s javnošću i ljudskih interesa drastično su promijenili mehanizme interakcije između javih vlasti i građana. Važan preduvjet za nove interakcije jest razumijevanje činjenice da dijalog između tijela javnih vlasti i građana predstavlja važan alat za povećanje povjerenja u vladu, čime mogu nastati veće šanse da će građani podupirati napore i mjere koje vlasti poduzimaju za razvoj zemlje (ako znaju da su sve poduzete mjere u njihovom interesu).

U studenome/novembru ove godine Kabinet ministara Republike Uzbekistan donio je Odluku koja sadrži popis mjera i glavnih zadataka s ciljem osiguranja transparentnosti gospodarskih i financijskih informacija u državi.⁹⁰ U kontekstu novih poruka, povećava se potreba za otvorenosću aktivnosti tijela javnih vlasti na svim razinama, uključujući u području javnih financija.

U tom se kontekstu u Uzbekistanu provodi prva reforma otvorenosti proračuna u skladu s Dekretom predsjednika Republike Uzbekistan iz kolovoza/avgusta 2018. o *mjerama promicanja proračunske transparentnosti i angažmana građana u proračunski proces*. Od 2019. građani se mogu angažirati u alokaciji najmanje 10 % dodatnih (neplaniranih) proračunskih sredstava okruga (gradova) za projekte namijenjene zajednici, dok će se od 2020. državni i namjenski proračuni donositi zakonom i morat će obvezno proći javnu diskusiju prije dostave zakonodavnoj vlasti (parametri državnog proračuna utvrđivat će se predsjedničkim dekretom do 2020.).

MF je s Ministarstvom informacijskih tehnologija i komunikacija pokrenulo Portal za otvoreno proračun (<https://openbudget.uz/>) kako bi povećalo otvorenost proračuna i sudjelovanje javnosti. Na tom će se portalu promicati nadzor rashoda, javnost će se informirati o projektima namijenjenima zajednici koji će se dizajnirati uz sudjelovanje građana i prikupljat će se povratne informacije građana o svim kršenjima proračunskog zakonodavstva i prijedlozima za unaprjeđenje proračunskog procesa. S obzirom na to da je proračunska pismenost dosta niska, Ministarstvo financija također planira na tome raditi u nadolazećem razdoblju.⁹¹

Međunarodni monetarni fond proveo je i evaluaciju fiskalne transparentnosti Uzbekistana u lipnju/junu 2018. u kojoj stoji da Uzbekistan kreće u sveobuhvatnu reformu PFM-a za unaprjeđenje fiskalne

⁹⁰ Odluka Kabineta ministara Republike Uzbekistan od 22. studenoga/novembra 2017. br. 1295-F.

⁹¹ Prema informacijama koje je s PEMPAL-om podijelio zamjenik ministra financija Uzbekistana, g. Dilshod Sultanov na sastanku u Taškentu u 2019.

transparentnosti te se pohvaljuje osnivanje novog odjela u Ministarstvu financija namijenjenog unaprjeđenju PFM-a i promicanju transparentnosti. Nakon toga zaključeno je da je Uzbekistan usklađen s osnovnim ili višim standardima i zadovoljava 16 od 36 načela Kodeksa fiskalne transparentnosti MMF-a.⁹² Uzbekistan će također sudjelovati u Indeksu otvorenosti proračuna po prvi put 2022.

I Svjetska banka nedavno je dovršila PEFA-inu ocjenu. Uzbekistan je dobio ocjenu C+ na 61 % svih 31 pokazatelja PEFA-e, čime je ostvaren veliki napredak od zadnje PEFA-ine ocjene iz 2012. Međutim, iako je zabilježen napredak u području dostupnosti ključnih fiskalnih podataka, kad je riječ o transparentnosti javnih financija, samo su 2 od 6 pokazatelja dobila ocjenu iznad C+. Tih šest pokazatelja odnose se na proračunske klasifikacije, proračunsku dokumentaciju, državno poslovanje izvan nacionalnih računa, transfere podnacionalnim vlastima, informacije o učinku za isporuku usluge i javnu dostupnost fiskalnih informacija. Prva dva pokazatelja dobila su ocjenu kojom se kvalificiraju iznad dobre prakse, dok je najniža ocjena dana pokazateljima za transfere podnacionalnim vlastima i informacijama o učinku za isporuku usluge. PEFA-ini rezultati o transparentnosti javnih financija će, među ostalim, doprinijeti informacijama o uzbekistanskoj Strategiji za PFM kako bi se osiguralo da su uklonjeni utvrđeni nedostaci.

Pravo građana na pristup informacijama jedno je od prava zajamčenih najvišim zakonodavnim aktom zemlje „[...] Svatko ima pravo tražiti, primati i razmjenjivati bilo kakve informacije, osim informacija koje su usmjerene protiv postojećeg ustavnog poretka i drugih ograničenja određenih zakonom.” (članak 29. Ustava Republike Uzbekistan). „Sva javna tijela, civilne udruge i dužnosnici Republike Uzbekistan moraju građanima dati mogućnost da se upoznaju s dokumentima, odlukama i drugim materijalima koji se tiču njihovih prava i interesa” (članak 30. Ustava Republike Uzbekistan).

Otvorenost se jasno regulira načelom proračunskog sustava navedenim u članku 7. Zakona o proračunu. U skladu s tim načelom, potreba za objavom informacija o odobrenim i izvršenim proračunima države i specijaliziranih državnih fondova (SDF) u masovnim medijima i na web-mjestu Ministarstva financija, zakonski je propisana (članci 17. i 169.).⁹³ O nacrtima državnih proračuna i proračuna financijskih sredstava namijenjenih javnoj upotrebi, ključnim smjernicama za fiskalnu politiku i izvještajima o izvršenju državnog proračuna i proračuna namjenskih sredstava **mora se javno diskutirati** prije dostave Zakonodavnom domu Parlamenta (Oliy Majlis) Republike Uzbekistan;

Stoga MF objavljuje usvojene regulatorne i pravne akte te informacije o novodonesenim programima SDF-a kojima su alocirana sredstva iz državnog proračuna. Na *web*-mjestu Ministarstva financija otvorena su savjetovanja s građanima gdje građani imaju mogućnost sudjelovanja u donošenju proračunskih odluka i davanja preporuka o izmjenama i dopunama regulatornih dokumenata.

Tromjesečni podaci o izvršenju državnog proračuna dostupni su na portalu javnih službi.⁹⁴ Ti podaci uključuju stvarne porezne prijave i ukupni iznos prihoda iz neporeznih izvora. Porezi se grupiraju u izravne i neizravne, ali ne pružaju se obrazloženja, niti bi ih građani bez predznanja o ekonomiji mogli razumjeti. Nadalje, objavljuju se rashodi državnog proračuna prema sektoru (npr. obrazovanje, zdravstvo, znanost, rashodi povezani s gospodarstvom itd.) Objavljuju se podaci o proračunskim приходima i rashodima.

Primjeri trenutno dostupnih informacija:

- Parametri i informacije o izvršenju proračuna objavljuju se na *web*-mjestu Ministarstva financija. Te se informacije raščlanjuju prema porezima i rashodima, ali ne veoma detaljno. Nadalje, objavljuju se i informacije o izvršenju proračuna SDF-ova i posebnih državnih proračuna.⁹⁵
- Bilješke o informacijama o posebnim državnim programima sadrže pokazatelje planiranih odobrenih sredstava i o količini obavljenog posla, stvarno dodijeljenih sredstava i izvršenih radova, o broju planiranih i dobivenih strojnih jedinica i opreme.

⁹² Upućujemo na izlaganje Uzbekistana za BCOP održano na plenarnoj sjednici BCOP-a u 2019.

⁹³ O izvršenju državnog proračuna Republike Uzbekistan <https://www.mf.uz/ispolnenie-gosudarstvennogo-byudzhet.html>

⁹⁴ <https://data.gov.uz/ru/datasets>

⁹⁵ Na primjer, „informacije o provedbi državnih programa o unaprjeđenju ameliorativnog statusa navodnjavanih zemljišta i racionalne upotrebe vodenih resursa za razdoblje 2013.-2017. na račun sredstava Fonda za ameliorativni razvoj navodnjavanih zemljišta (od 1. lipnja/juna 2017.)”

- Neke informacije o parametrima rashoda za provedbu posebnih državnih programa, uključujući one koji se plaćaju iz proračuna, dostupne su na *web*-mjestu Ministarstva gospodarstva (regulatorni i pravni akti o odobrenju godišnjih državnih programa, sektorskih i teritorijalnih programa). U priložima pravnim i regulatornim aktima navode se rashodi i izvori za njihovo namirenje. Informacije o količini kapitalnih rashoda i o njihovoj strukturi prema izvorima i sektorima mogu se dobiti u skupnom obliku iz poruka o rezultatima socioekonomskog razvoja Uzbekistana i glavni makroekonomski pokazatelji također su tamo objavljeni.
- Samo se određene informacije kontrolora državnih proračuna (resornih ministarstava) mogu pronaći na njihovim *web*-mjestima, uključujući skupne podatke o prihodima i rashodima). Određene se informacije objavljuju o rezultatima provedbe državnih programa, regulatornim aktima za razvoj određenih područja i aktivnosti te bespovratnim sredstvima i investicijskim projektima. Financijski pokazatelji obično se usredotočuju na broj zaposlenika i obujam planiranih i izvršenih radova.

Za potrebe unaprjeđenja transparentnosti i odgovornosti lokalnih tijela izvršne vlasti, 2015. godine uvedene su izmjene i dopune Zakona o lokalnoj javnoj administraciji Republike Uzbekistan. Tim Zakonom predviđa se mehanizam izvještavanja članova Vijeća (*uzb. Kengash*) za koje su zaduženi čelnici oblasti (*uzb. khokim*). Na temelju rezultata takvih saslušanja javni zamjenici članova Vijeća donose odluku i daju sveobuhvatnu ocjenu rada lokalnih javnih uprava. Donesene odluke i izvještaj čelnika oblasti obvezno se objavljuju u službenim novinama i na *web*-mjestima lokalnih javnih uprava. Izvještaji čelnika oblasti i objava takvih informacija preduvjet je za jačanje odgovornosti lokalnih upravnih tijela te za kontrolu njihovih aktivnosti. Unatoč tom Zakonu, lokalne vlasti u ovoj fazi ne ulažu napore u objavu svojih podataka u pojednostavljenom formatu (tj. u proračunima za građane).

U svjetskoj praksi, lokalne uprave upotrebljavaju širok izbor alata kojima uključuju građane u proračunski proces: prikupljanje prijedloga za lokalni porez i prioritetna područja trošenja, organizacija internetskim foruma, sastanci i okrugli stolovi, javne rasprave i nacrt lokalnog proračuna.

U gradu Taškentu pokrenut je i eksperimentalni proračun. U okviru tog eksperimenta, primici povezani s brojem lokalnih poreza u potpunosti se prebacuju na proračune okruga.⁹⁶ Preostali porezni primici dodjeljuju se gradskim i okružnim proračunima, a dio primitaka iz nacionalnih poreza ide u gradski proračun. To jača bazu za prihode okružnih proračuna i širi ovlasti lokalnih tijela kad je riječ o rješavanju socioekonomskih razvojnih pitanja. U tom slučaju zahtjevi za otvorenošću proračuna i kontrolom nad ciljanim i efikasnim trošenjem sredstava postali su važni ne samo za državu nego i za širu javnost.

Unatoč nedavnim reformama, razina znanja o proračunskim pitanjima i dalje je vrlo niska među širom javnosti, što se također negativno odražava na mišljenje o efikasnosti i kvaliteti državnog proračuna i aktivnosti MF-a. Rezultat jest da, bez obzira na stanje financiranja različitih projekata i područja, stanovništvo nije zadovoljno pitanjima socijalnog razvoja (zdravstvo, obrazovanje itd.), s poreznim stopama i drugim aspektima. Građanima nedostaju alati kojima mogu analizirati ili provjeravati Vladine aktivnosti. Usto, građani praktički nemaju iskustva u pogledu sudjelovanja u proračunskom procesu, uključujući sudjelovanje u nadzoru projekata radi sprječavanja krađe sredstava kroz sustav javne kontrole na terenu.

Uzimajući u obzir nove trendove za poboljšanje interakcije između vlasti i građana, Ministarstvo financija počelo je uključivati stručnu zajednicu i druge zainteresirane strane u diskusije i donošenje ključnih proračunskih dokumenata. Važnost sve veće otvorenosti i dostupnosti proračunskih informacija postaje sve prihvaćenija zbog činjenice da se postupno šire ovlasti lokalnih vlasti u području upravljanja javnim financijama.

Ove godine je Konsolidirani analitički odjel Ministarstva financija započeo s proaktivnim radom na građanskim zahtjevima vezanim uz unaprjeđenje fiskalne politike za 2018. Novi formati interakcije između javnih vlasti i stanovništva počeli su se uvoditi u okviru „elektroničke vlade”. Integrirani portal za interaktivnu javnu službu (IPIPS) postao je platforma za interakciju (www.my.gov.uz). Tijekom gotovo četiri godine rada portal je zaprimio više od 1,3 milijuna zahtjeva pravnih i fizičkih osoba. Uspostavljena je kontrola nad

⁹⁶ Predsjednički dekret Republike Uzbekistan o proširenju ovlasti državnih upravnih tijela na lokalnoj razini i povećanju njihove odgovornosti za ostvarenje prihoda u lokalnim proračunima” br. PP-3042, od 7. lipnja/juna 2017.

obveznim odgovaranjem na zahtjeve. Ovaj je kanal unaprijedio razmjenu informacija između građana i tijela javnih vlasti, doprinio donošenju mjera za mnoge bitne probleme. Istovremeno uz razvoj alata za „elektroničku vladu“ pojavili su se i „virtualni uredi“ u odjelima gdje građani mogu slati svoje zahtjeve e-poštom ili u okviru foruma za povratne informacije.⁹⁷

Virtualni ured predsjednika Republike Uzbekistan i građanski uredi organiziraju izravan dijalog sa stanovništvom i osiguravaju rad novog kvalitativnog sustava za rješavanje zahtjeva fizičkih i pravnih osoba. Tok informacija od građana i pravnih osoba putem virtualnih i građanskih ureda bio je intenzivniji nego putem IPIPS-a.

Glavne su teme zahtjeva zapošljavanje, opskrba lijekovima, plaćanje socijalnih doprinosa, ponovni razvoj područja, pružanje liječničke pomoći, drugim riječima, ta su pitanja vrlo često vezana uz aktivnosti proračunskih organizacija, količini i kvalitetu javnih usluga. Prema statističkoj obradi zahtjeva fizičkih i pravnih osoba poslanih Ministarstvu financija i njegovim odjelima, dvije trećine zahtjeva zaprimljenih tijekom devet mjeseci u 2017. godini odnosili su se na mirovine, a samo 3 % se odnosilo na porezne i carinske stope.⁹⁸ Primljeno je malo zahtjeva povezanih s proračunom, što ukazuje na slabo sudjelovanje građana u proračunskom procesu. Još je jedan neizravni pokazatelj aktivnost na forumu web-mjesta MF-a koji se nalazi u poglavlju posvećenom poreznoj i carinskoj politici.⁹⁹

2017. MF je objavio i izradu Koncepta porezne i proračunske politike za 2018.¹⁰⁰ U okviru toga MF je tražio da relevantna ministarstva, odjeli, vladine i nevladine znanstvene institucije, gospodarski subjekti i građani podnesu svoje prijedloge koji će se uključiti u nacrt Koncepta. To je uključivalo zahtjeve za prijedloge i preporuke kojima se primjenjuju novi pristupi planiranju proračuna i financiranju te kojima se pruža detaljna analiza trenutnog poreznog sustava.

Centar za obuku Ministarstva financija organizirao je radionicu za predstavnike medija 2014. godine u sklopu projekta UNDP-a „Reforma proračunskog sustava u Uzbekistanu“.

U okviru Koncepta za pripremu i objavu proračuna za građane Republike Uzbekistan za 2018. – 2019. koji je izrađen u studenome/novembru 2017. predviđa se obuka masovnih medija, zaposlenika i novinara. Obukom će biti obuhvaćene najvažnija i ključna pitanja koja su obuhvaćena proračunom za građane. Izrada proračuna za građane provodila se u tri faze. Prva je faza uključivala širenje prakse objave proračunskih podataka. Drugu su fazu pokrenuli MF i UNDP u 2018. u okviru projekta „Omogućavanje reforme upravljanja javnim financijama u Uzbekistanu“. Treća je faza, koja se provodi, uspostava i održavanje informacijskog portala.

Zahvaljujući tim reformama prvi proračun za građane objavljen je 2018., a 2019. proračun za građane objavljen je zajedno s proračunom za 2019. Objavljeno je i mišljenje Računovodstvene komore o nacrtu proračuna i izvještaju o izvršenju proračuna.

⁹⁷ U skladu s Predsjedničkim dekretom Republike Uzbekistan od 28. prosinca/decembra 2016. o mjerama za drastično unaprjeđenje sustava rješavanja zahtjeva od fizičkih i pravnih osoba, uspostavljena je virtualna komora predsjednika Republike Uzbekistan, kao i građanski uredi predsjednika u Republici Karakalpakstan, u svim područjima, okruzima i gradovima (osim u gradovima okružne podređenosti).

⁹⁸ <https://www.mf.uz/home/o-ministerstve/rukovodstvo/item>

⁹⁹ <http://uforum.uz/forumdisplay>

¹⁰⁰ <https://mf.uz/home/o-ministerstve/press-sluzhba/>