



# Kako svladati izazove u izradi proračuna za građane u zemljama PEMPAL-a

Ovaj proizvod znanja pripremila je Radna skupina Zajednice prakse za proračun (BCOP) za proračunsku pismenost i transparentnost

Lipanj 2017.



## Predgovor

Kao voditeljica Radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost, zadovoljstvo mi je predstaviti vam rezultate suradnje s 15 ministarstava financija diljem Europe i srednje Azije koji su naši članovi i članovi Zajednice prakse za proračun PEMPAL-a.

### Promjene u javnoj dostupnosti proračuna za građane Zemlje članice PEMPAL-a (prema anketnim rezultatima IBP-a)

Zemlja	2015.	2017. (Prelim)
Albanija		
Azerbajdžan		
Armenija	IBP ne uključuje Armeniju	
Bjelarus	IBP ne uključuje Bjelarus	
BiH		
Bugarska		
Hrvatska		
Češka Republika		
Gruzija		
Mađarska		
Kazahstan		
Kosovo	IBP ne uključuje Kosovo	
Kirgiska Republika		
Makedonija		
Moldova		
Crna Gora	IBP ne uključuje Crnu Goru	
Rumunjska		
Rusija		
Srbija		
Tadžikistan		
Turska		
Ukrajina		
Uzbekistan	IBP ne uključuje Uzbekistan	
Javna dostupnost (br. zemalja članica PEMPAL-a)	8	12
	Nije izrađeno	
	Dostupno javnosti	
	Izrađeno ali nije dostupno javnosti ili je objavljeno prekasno	

„Prisustvovala sam na nekoliko sastanaka Radne skupine BCOP-a te sam impresionirana time kako su skupinu rezultati Ankete o otvorenosti proračuna potaknuli na unaprjeđenje proračunske transparentnosti. Njihova je suradnja omogućila značajno unaprjeđenje proračunske transparentnosti u nekim zemljama članicama te također i dostupnost proračuna za građane u regiji.” Elena Mondo, viša tehnička savjetnica, Međunarodno partnerstvo za proračun

Voljela bih ovom prilikom zahvaliti našim članovima na njihovom radu, posebno onima koji su redovito radili na ovom dokumentu (Kanat Asangulov i Nurida Balzakova iz MF-a Kirgiske Republike, Mladenka Karačić iz MF-a Republike Hrvatske, Mikhail Prokhorik iz MF-a Bjelarus, Virginia Comsa iz MF-a Rumunjske, Natalia Tolopylo iz MF-a Ukrajine, Armen Manukyan iz MF-a Armenija i Vasile Botica iz MF-a Moldove), kao i međunarodnim organizacijama koje su nam pružile svoju pomoć. Posebno hvala resursnom timu PEMPAL-ovog projekta te Deanni Aubrey koja nam je pomagala cijelo vrijeme. Preliminarni rezultati Ankete o otvorenosti proračuna Međunarodnog partnerstva za proračun, koji su objavljeni u travnju 2017., pokazuju značajan porast broja zemalja koje upotrebljavaju proračune za građane, čemu je naš rad doprinio u nekoliko slučajeva.

Također smo u travnju 2017. podijelili nacrt dokumenta ključnim međunarodnim dionicima koji su dali svoj doprinos izradi konačne verzije dokumenta i također dali povratne informacije o našem radu:

*Čestitamo na vrlo cjelovitom, jasnom i praktičnom priručniku o izradi proračuna za građane u mreži PEMPAL-a. Dokument se izrazito temelji na najnovijoj literaturi i praksama iz tog područja i, što je vrlo zanimljivo, prikazuje izazove s kojima se zemlje susreću u drugim regijama. Kada završna verzija bude dostupna, vaš će trud koristiti svima na međunarodnoj razini. Hvala vam na tome! Komentari direktora mreže, Juana Pabla Guerreroa, iz Globalne inicijative za fiskalnu transparentnost (GIFT).*

*Hvala vam na prilici da priložim komentar ovom dokumentu koji je očiti dokaz mnogo truda i dubokog promišljanja koji su stručnjaci iz Radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost uložili u njegovu izradu. Želim čestitati vama i vašim kolegama iz Radne skupine na sastavljanju takvog sveobuhvatnog i korisnog dokumenta koji se bavi tim pitanjima. Ronnie Downes, zamjenik voditelja Odjela za planiranje proračuna i javne rashode, Uprava za javno upravljanje i teritorijalni razvoj, OECD*



Želim sve najbolje našim članovima iz MF-a u provođenju njihovih kontinuiranih reformi za unaprjeđenje proračunske transparentnosti te se radujem budućoj suradnji kako bismo nadogradili svoj rad i poduprli daljnje reforme za angažman građana u proračunskom procesu.

Srdačan pozdrav,

Anna Belenchuk  
predsjednica Zajednice prakse za proračun PEMPAL-a  
Ministarstvo financija Ruske Federacije



## Sadržaj

<b>Obrazloženje .....</b>	<b>5</b>
<b>10 IZAZOVA TE KAKO IH SVLADATI .....</b>	<b>6</b>
Izazov br. 1: Određivanje odgovornosti za izradu i raspodjelu proračuna za građane .....	6
Izazov br. 2: Nedostatak državnih resursa .....	8
Izazov br. 3: Nedostatak političke volje .....	10
Izazov br. 4: Nedostatak motivacije i poticaja u središnjoj i lokalnim upravama .....	11
Izazov br. 5: Određivanje optimalnog roka za izradu proračuna za građane .....	12
Izazov br. 6: Određivanje najboljeg formata i sadržaja proračuna za građane .....	14
Izazov br. 7: Određivanje optimalnog pristupa za savjetovanje građana o proračunu za građane .....	16
Izazov br. 8: Nedostatak proračunskih vještina i nerazumijevanje građana i nekih državnih službenika .....	18
Izazov br. 9: Slab interes javnosti za proračun .....	20
Izazov br. 10: Nedostupnost pouzdanih medija i/ili komunikacijskih tehnologija .....	20
<b>Sljedeći koraci: .....</b>	<b>21</b>
<b>Prilog: ANALIZE SLUČAJEVA ZEMALJA PEMPAL-a .....</b>	<b>22</b>
<b>Hrvatska - Unaprjeđenje proračunske transparentnosti na nacionalnoj i lokalnoj razini .....</b>	<b>22</b>
<b>Kirgiska Republika - Unaprjeđenje proračunske transparentnosti .....</b>	<b>23</b>
<b>Ruska Federacija - Rješavanje izazova pri predstavljanju otvorenog i transparentnog proračuna .....</b>	<b>24</b>
<b>Literatura .....</b>	<b>26</b>



## Uvod

1. **Mreža za učenje uz pomoć kolega u području upravljanja javnim rashodima (PEMPAL) pruža platformu za povezivanje 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). Tehnički sadržaj omogućuju resursni timovi Svjetske banke koje podupiru donatori te drugi donatori. 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): Tijekom Strategije PEMPAL-a za 2012.- 2017. ključni donatori programa bili su Ministarstvo financija Ruske Federacije, švicarsko Državno tajništvo za ekonomske poslove (SECO) i Svjetska banka.<sup>1</sup>
2. **BCOP se sastoji od 21 zemlje članice kojima je cilj osnažiti metodologiju, planiranje i transparentnost proračuna.** Također je osnovano nekoliko radnih skupina koje se sastoje od podskupina članova koji se redovitije sastaju kako bi raspravili i razmotrili zajedničke izazove. Radna skupina za proračunsku pismenost i transparentnost, koju predvodi gđa Anna Belenchuk iz Ministarstva financija (MF) Ruske Federacije, posluje sa svrhom učenja iz međunarodnog iskustva u pogledu poboljšanja proračunske pismenosti među građanima, proračunske otvorenosti i dostupnosti. Iz naučenih će lekcija Radna skupina razviti preporuke za zemlje PEMPAL-a, uklapajući ih u „proizvode znanja“ kako bi se omogućila distribucija diljem regije Europe i srednje Azije.<sup>2</sup>
3. **Radna skupina za proračunsku pismenost i transparentnost sastoji se od 15 zemalja članica** koje uključuju Albaniju, Armeniju, Bjelarus, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Kazahstan, Kosovo, Kirgisku Republiku, Moldovu, Rumunjsku, Rusku Federaciju, Tadžikistan, Tursku, Ukrajinu i Uzbekistan.

## Obrazloženje

4. **Početak rada Radne skupine, proračuni za građane nisu bili uobičajeni u zemljama regije PEMPAL-a,** samo je osam zemalja navelo da ih ima u Anketi o otvorenosti proračuna za 2015. koju je izradilo Međunarodno partnerstvo za proračun (IBP)<sup>3</sup>, a to su Azerbajdžan, Bugarska, Hrvatska, Češka Republika,<sup>4</sup> Gruzija, Kirgiska Republika, Ruska Federacija i Tadžikistan. Zbog toga je skupina odlučila da joj ova reforma bude prioritetna te da utvrdi izazove s kojima se zemlje trenutno suočavaju i podijeli rješenja za njih. Hrvatska, Kirgiska Republika i Ruska Federacija također su pripremile detaljne informacije o svojim pristupima koji su navedeni u **Prilogu**.
5. **Proračun za građane jednostavnija je inačica vladinog proračuna, s manje tehničkih detalja, posebno izrađena kako bi se u njoj predstavile ključne informacije javnosti,** sukladno IBP-u. Vlada izrađuje proračun za građane kako bi institucionalizirala svoju predanost predstavljanju politika na način koji je razumljiv i lako dostupan javnosti. On može biti i neprocjenjivo sredstvo za poticanje i održavanje dijaloga između vlade i građana. Proračuni za građane mogu se razlikovati prema usmjerenosti, sadržaju, duljini te mogu biti predstavljeni na razne načine, od jednostavne brošure do sveobuhvatnog izvještaja.<sup>5</sup> Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) preporučuje otvorenost proračunske dokumentacije i podataka te njihovu transparentnost i dostupnost putem

<sup>1</sup> Posjetite [www.pempal.org](http://www.pempal.org) za više informacija. Ovaj proizvod znanja pripremila je Deanna Aubrey, članica resursnog tima BCOP-a iz Svjetske banke, u suradnji s članovima radne skupine BCOP-a te u skladu s obuhvatom i pristupom Anne Belenchuk, Ministarstva financija Ruske Federacije te resursnog tima BCOP-a.

<sup>2</sup> Anna Belenchuk, 2015., *Budget Literacy Working Group Concept Paper (Sažetak prijedloga Radne skupine za proračunsku pismenost)*, stranica 1.

<sup>3</sup> IBP, 2015., *Anketa o otvorenosti proračuna za 2015.* sastavljena na temelju dostupne proračunske dokumentacije pružene u Prilogu C. Analiza zemalja PEMPAL-a te u prezentaciji Deanne Aubrey s radionice u Minsku u Bjelarusu pod naslovom *Status of Budget Transparency in PEMPAL (Stanje proračunske transparentnosti u PEMPAL-u)*, Svjetska banka 2016.

<sup>4</sup> Češka Republika članica je PEMPAL-a, ali samo sudjeluje u Zajednici prakse za unutarnju reviziju (IACOP).

<sup>5</sup> 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.



jasne prezentacije i objašnjenja utjecaja proračunskih mjera, bilo da je riječ o porezu bilo rashodima, napominjući da je „proračun za građane“ ili sažetak proračuna, u standardnom obliku pristupačnom korisnicima, jedan od načina ostvarenja tog cilja.<sup>6</sup>

6. **Radna skupina za proračunsku pismenost i transparentnost sastala se krajem 2015. i početkom 2016. godine** te održala rasprave u obliku okruglog stola na temu prepreka razvoju proračuna za građane. Sastanci su uključivali rasprave s IBP-om, usmjerene na dobre prakse utvrđene Anketom IBP-a o otvorenosti proračuna za 2015.
7. **Radna je skupina na temelju rasprava utvrdila 10 izazova u provedbi koje su iskusile zemlje PEMPAL-a:**
  - Izazov br. 1: Određivanje odgovornosti za izradu i raspodjelu proračuna za građane
  - Izazov br. 2: Nedostatak državnih resursa
  - Izazov br. 3: Nedostatak političke volje
  - Izazov br. 4: Nedostatak motivacije i poticaja u središnjoj i lokalnim upravama
  - Izazov br. 5: Određivanje optimalnog roka za izradu proračuna za građane
  - Izazov br. 6: Određivanje najboljih formata proračuna za građane
  - Izazov br. 7: Određivanje optimalnog pristupa za savjetovanje građana o proračunu za građane
  - Izazov br. 8: Nedostatak proračunskih vještina i nerazumijevanje građana i nekih državnih službenika
  - Izazov br. 9: Slab interes javnosti za proračun
  - Izazov br. 10: Nedostupnost pouzdanih medija i/ili komunikacijskih tehnologija
8. **Ovaj dokument služi kao proizvod znanja koji nudi izbor opcija za rješavanje izazova, utemeljenih na iskustvu kolega i međunarodnim savjetima.** Nije zamišljen kao zamjena postojećih međunarodnih smjernica ili načela. Prvenstveno je utemeljen na savjetima kolega članova Radne skupine, podijeljenih tijekom 2015. i 2016. te međunarodnim savjetima IBP-a iznesenim u veljači 2016. te smjernicama i izvještajima IBP-a. OECD, Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost (GIFT), tajništvo Programa za javne rashode i financijsku odgovornost (PEFA) te Međunarodni monetarni fond (MMF) također su pregledali načela, smjernice i alate te pružili reference za savjete relevantne za 10 izazova.

## 10 IZAZOVA TE KAKO IH SVLADATI

### Izazov br. 1: Određivanje odgovornosti za izradu i raspodjelu proračuna za građane

9. **Vlasnik dokumenata trebao bi biti odgovoran za iznošenje informacija u pojednostavljenom obliku za građane**, npr. lokalne vlasti na regionalnoj razini ili ministarstvo financija na nacionalnoj razini. Radna se skupina usuglasila o tome nakon rasprava o prednostima i troškovima za svaku opciju, od Odjela za proračun do MF-a ili konkretne jedinice ili osoba odgovornih u ostalim odjelima MF-a do nezavisne agencije, novinara i/ili drugih zainteresiranih strana poput organizacija civilnog društva (CSO) ili akademske zajednice. Odluka skupine da odgovornost treba snositi vlasnik dokumenata temeljila se na potrebi upravljanja rizicima od krivog predstavljanja činjenica ili nedostatnih

<sup>6</sup> OECD, 2015., *Principles of Budgetary Governance* (Načela proračunskog upravljanja), načelo br. 4d, str. 7, u: *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, OECD, Pariz. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>



poticaja za sustavnu izradu dokumenta. Također je postignut dogovor da se postupak treba institucionalizirati kako bi se osigurala njegova održivost.

10. **IBP savjetuje da bi prvenstveno vlada trebala izrađivati proračun za građane.**<sup>7</sup> Proračuni za građane koje izrađuju skupine civilnog društva nisu zamjena proračunima za građane koje izrađuje vlada. Vlada posjeduje znanje i uvide s kojima nije upoznato civilno društvo, što su primjerice uvidi u makroekonomske pretpostavke i razloge zbog kojih su dodijeljena sredstva raspoređena tako kako jesu. Nadalje, vlada je dužna odgovarati za svoje postupke široj javnosti, a proračun za građane važno je sredstvo za to. Službenici za komunikaciju u sklopu MF-a također mogu pomoći u tom postupku.<sup>8</sup> OECD navodi kako bi izrada i upotreba proračunskih podataka trebala služiti kao podrška i olakšati ostvarenje drugih važnih vladinih ciljeva, poput otvorene vlade, integriteta, evaluacije programa i koordinacije politike diljem nacionalnih i regionalnih razina vlasti.<sup>9</sup>
11. **Vlada može olakšati distribuciju putem medija i relevantnih skupina civilnog društva** jer takve zainteresirane strane obično igraju važnu ulogu u obrazovanju javnosti kao posrednici te maksimalno izlažu proračun za građane i doprinose njegovom utjecaju, posebice pri prvoj objavi. Mediji su ključni za distribuciju informacija prema Institutu za javne financije. Većina građana prati neku vrstu medija te je vjerojatnije da će dobivati informacije na taj način nego putem vladinih *web*-stranica ili brošura.<sup>10</sup> Više kanala distribucije, primjerice radio te javni sastanci, također moraju biti uzeti u obzir.<sup>11</sup>
12. **IBP navodi kako proračun za građane mora biti široko distribuiran kombinacijom od najmanje tri različita alata i medija** (npr. internet, *jumbo* plakati, radio programi, novine, tiskane brošure itd.) kako bi mu što veći dio stanovništva imao pristup, uključujući i osobe koje obično nemaju pristup proračunskim dokumentima ili informacijama.<sup>12</sup> Najprikladniji oblici i najučinkovitiji mediji ovisit će o određenim publikama kojima se vlada nastoji obratiti. U okviru smjernica Ankete o otvorenosti proračuna za 2015., kako bi se ostvario najveći broj bodova u relevantnom pitanju Indeksa otvorenosti proračuna (OBI), distribucija se treba postići i na lokalnoj razini tako da obuhvaća i ciljano geografsko područje i skupinu stanovništva (npr. žene, starije osobe, kućanstva s niskim primanjima, urbana područja, ruralna područja itd.).<sup>13</sup>
13. **GIFT govori kako postoje međunarodne prakse koje ukazuju na postojanje novih trendova u postupku pripreme te vrste dokumenata. Prvi se trend odnosi na praksu sastavljanja proračuna za građane koji je rezultat aktivnog dijaloga između financijskih tijela vlasti i organizacija civilnog društva** koje rade na proračunu i neovisnoj analizi javne politike, npr. Južna Afrika. Organizacije civilnog društva zadužene su za sadržaj i format, a riznica pruža potrebne i tražene informacije. Zbog toga je proračun za građane rezultat građanskih odluka i ideja, zajedno sa sadržajem MF-a. Institut javnih financija također savjetuje da iako bi vlade trebale izrađivati proračune za građane, postoji prostor za eksternalizaciju obuke i ponekad izrade samih proračuna za građane, ali u bliskoj suradnji s vlastima.

<sup>7</sup> IBP, 2012., *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets, A Government Guide to Developing Citizens Budgets (Moć pojednostavljenja: vladin vodič za izradu proračuna za građane)*, str.12.

<sup>8</sup> Isto, IBP, 2016., *Mondo, savjeti dani na raspravama*.

<sup>9</sup> OECD, 2015., *Principles of Budgetary Governance (Načela proračunskog upravljanja)*, načelo br. 4e, str. 7, u: *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*.

<sup>10</sup> Komentare putem e-pošte dala je Katarina Ott, IPF, u travnju 2017. IPF je dio mreže GIFT-a. Riječ je o neovisnom Institutu koji ima važnu ulogu u razvoju proračunske transparentnosti (monitoring, analiza, savjeti o proračunskoj transparentnosti, inovativne prakse) u Hrvatskoj.

<sup>11</sup> Murray Petrie i Jon Shields, 2010., *Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How? (Izrada proračunskog vodiča za građane: što, kako i zašto?)* str.8.

<sup>12</sup> IBP, 2012., *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets, (Moć pojednostavljenja: vladin vodič za izradu proračuna za građane)*, poglavlje 4.

<sup>13</sup> IBP, 2015., *Upitnik i smjernice Ankete o otvorenosti proračuna za 2015.*, str. 72.



14. **Drugi trend koji GIFT primjećuje je dizajn, novi dizajn ili izrada portala za fiskalnu transparentnost, kao web-mjesta namijenjenih da se na jednoj lokaciji na internetu nalazi većina informacija dostupnih građanima** o fiskalnim politikama i proračunima, uključujući jednostavnu verziju proračuna. Na portalima se nalazi skup javno dostupnih podataka koji uključuju ilustracije, prikaze podataka, tablice, grafikone i karte te pristup pozadinskim podacima u jednostavnim formatima. Interaktivni portal olakšava građanima pristup dodatnim objavljenim fiskalnim podacima koji su rezultat kontinuiranog rada vlade da se unaprijedi fiskalna transparentnost u komunikaciji s korisnicima tih informacija. Zadnjih su nekoliko godina brojne zemlje uvele portale fiskalne transparentnosti (Brazil, Meksiko, Peru, Francuska i uskoro će biti uvedeni i u Južnoj Africi, Urugvaju i Indoneziji npr.) GIFT aktivno podupire umrežavanje kolega u pogledu tih reformi te bi rado surađivali sa zainteresiranim zemljama iz mreže PEMPAL-a.<sup>14</sup>
15. Vlada bi trebala upotrebljavati proračun za građane kako bi potaknula javnu raspravu i davanje komentara o proračunskim pitanjima. Zapravo, sa 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”.<sup>15</sup> Nadalje, u MMF-ovu Kodeksu fiskalne transparentnosti utvrđene su osnovne, dobre i napredne prakse javnog sudjelovanja pod načelom 2.3.3. pri čemu je „osnovna praksa” čisto pružanje informacija, a dobre i napredne prakse uključuju službeno davanje glasa građanima u proračunskim raspravama. Filipini su ocijenjeni kao napredni prema tom načelu.<sup>16</sup> Dostupno je i istraživanje o prednostima takvog javnog sudjelovanja. Prema rezultatu pregleda dostupnih analiza o utjecaju fiskalne transparentnosti koji je proveo GIFT, sudjelovanje građana u proračunskim procesima može dovesti do poboljšane dodjele sredstava u pogledu socijalnih sektora te povećane efikasnosti pri trošenju.<sup>17</sup> Više informacija o mogućim pristupima savjetovanju, u kontekstu razvoja proračuna za građane, može se pronaći pod poglavljem o Izazovu br.7: Određivanje optimalnog pristupa savjetovanju građana o proračunu za građane.

## Izazov br. 2: Nedostatak državnih resursa

16. **Radna je skupina raspravljala o tome kako pribaviti sredstva za dodatne izdatke potrebne za izdavanje i distribuciju proračuna za građane**, s obzirom na to da bi se resursi morali urediti prema prioritetima te ih vlada i zakonodavno tijelo moraju odobriti.
17. **Pomoć pri podijeli troškova može se tražiti i od donatora, privatnog sektora ili CSO-a.** Međutim, Radna je skupina naglasila kako je politička volja preduvjet, a ovisnost o vanjskim izvorima sredstava za takve reforme podrazumijeva rizik neodrživosti tih reformi nakon prestanka financiranja. Prema Institutu za javne financije, troškovi financiranja proračuna za građane trebaju biti planirani i izneseni u proračunu jer su zanemarivi u odnosu na ostvarenu korist te bi trebali biti konstantni umjesto da ovise o vanjskim izvorima.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Direktor mreže GIFT-a, Juan Pablo Guerrero, ostavio je pisane komentare na nacrtu dokumenta u travanj 2017.

<sup>15</sup> Drugo GIFT-ovo načelo o otvorenosti: „Prosljeđivanje potpunih informacija i reagiranje u skladu sa svrhom svakog angažmana, njegovim djelokrugom rada, ograničenjima, predviđenim krajnjim rezultatima, procesom i pravodobnošću, kao i u skladu s očekivanjima i stvarnim rezultatima sudjelovanja javnosti.” Šesto GIFT-ovo načelo o detaljnosti: „Podržavati svaki javni angažman 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. [http://www.fiscaltransparency.net/pp\\_principles/](http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/)

<sup>16</sup> MMF, 2015., Fiscal Transparency Evaluation, Philippines (*Evaluacija fiskalne transparentnosti, Filipini*), str. 44. Načelo 2.3.3: Vlada omogućuje građanima dostupan sažetak implikacija proračunskih politika te priliku za sudjelovanje u raspravama o proračunu.” MMF, 2014., *Kodeks fiskalne transparentnosti*, str. 11.

<sup>17</sup> GIFT i IBP, 2015., *The Impacts of Fiscal Openness: a Review of the Evidence (Utjecaj fiskalne otvorenosti: pregled dokaza)*, de Renzio i Wehner, str. 14-17.

<sup>18</sup> Komentare putem e-pošte iznijela Katarina Ott, direktorica Instituta za javne financije (Hrvatska), u travnju 2017.





18. **Razvojem informacijskih i komunikacijskih tehnologija (ICT) značajno su se smanjili troškovi prikupljanja i distribucije informacija** te time novi oblici suradnje između građana i vlade mogu biti lakši, kao što je to prepoznato u Načelima visoke razine GIFT-a za fiskalnu transparentnost, sudjelovanje i odgovornost.<sup>19</sup>
19. **IBP navodi da se troškovi proračuna za građane također mogu svesti na minimum putem razvoja predložka za dokument**, što može poslužiti kao jednokratna vježba. Jednom kada se dogovore predložak i struktura bit će lakše samo kopirati dokument svake godine te ga ažurirati novim informacijama,<sup>20</sup> imajući na umu, međutim, da se takav predložak treba rutinski revidirati kako bi bio usklađen s relevantnim informacijama koje građani žele vidjeti te kako bi bio u formatu u kojem bi trebao biti. Za dodatno smanjenje troškova, proračun za građane u sklopu prijedloga proračuna izvršne vlasti mogao bi poslužiti kao temelj proračuna za građane u sklopu izvršnog proračuna i trebao bi biti usklađen sa svim izmjenama i dopunama proračuna koje donosi zakonodavac (jesu li dva referentna dokumenta usklađena/usporediva, kao što bi trebali biti). Organizacije civilnog društva također mogu poslužiti za distribuciju dokumenta koji se objavljuje na *web* stranici vlade (ograničeni broj primjeraka se tiska kad postoje problemi s IT pristupom).<sup>21</sup> Prema Institutu za javne financije, posebno je važno da nacionalna vlast razvija predložke za lokalne vlasti, s obzirom na to da mnoge lokalne vlasti nemaju dovoljno kapaciteta za provođenje tog zadatka. Nadalje, važno je da nacionalna vlast ima dobre predložke jer se dokumenti ponavljaju iz godine u godinu te jednom kada se uspostave mogu olakšati pripremu proračuna za građane.<sup>22</sup>
20. **Međutim, IBP navodi da ministarstvo financija prije svega treba razmotriti strukture, resurse i kapacitete potrebne za ispravan razvoj i distribuciju proračuna za građane.** Primjerice, odgovorne osobe moraju imati ovlaštenje za pristup potrebnim informacijama iz MF ili raznih resornih ministarstava. Potrebni su i odgovarajući resursi za osoblje, savjetodavne sastanke, objavu i distribuciju, a za te su resurse potrebne prikladne interpersonalne, komunikacijske i organizacijske vještine te vještina olakšavanja samog procesa.<sup>23</sup>
21. **OECD navodi kako se vladama postavlja općenito pitanje treba li na pripremu proračuna za građane gledati kao na dodatni, zasebni trošak, umjesto kao na sastavni trošak dobrog planiranja proračuna.** Drugi se izazov može riješiti poticanjem vlada da na proračun za građane gledaju kao na jedan od elemenata normalne strategije komuniciranja proračunskih informacija. S tog stajališta, pojednostavljivanje i integracija procesa komunikacije proračunskih informacija, bilo da je riječ o cjelokupnom državnom 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 utjecati na raspravu o opcijama proračunske politike”<sup>24</sup>, a proračun za građane je jedan od ključnih alata za omogućavanje takvog angažmana.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost (GIFT) uspostavljena je 2010. kao mreža s mnoštvom zainteresiranih strana. a IBP je jedan od njezinih osnivača. Za više informacija posjetiti <http://www.fiscaltransparency.net/> Načela visoke razine prevedena su za sastanak svih zajednica prakse 2014. u Moskvi. Poveznica za pristup prijevodima dostupna je na *web* stranici PEMPAL-a pod *References* (reference).

<sup>20</sup> IBP, 2016., Mondo, savjeti dani na raspravama.

<sup>21</sup> IBP, 2016, Mondo, *ibid*.

<sup>22</sup> Komentare putem e-pošte iznijela Katarina Ott, direktorica Instituta za javne financije (Hrvatska), u travnju 2017.

<sup>23</sup> IBP, 2012., *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets (Moć pojednostavljenja: vladin vodič za izradu proračuna za građane)*, str.19.

<sup>24</sup> OECD, 2015., *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, str. 1, sedmi odlomak. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

<sup>25</sup> OECD, 2015., načelo br. 4d, str. 7. OECD-ove prijedloge iznosi Ronnie Downes (zamjenik voditelja - Odjel za planiranje proračuna i javne rashode) u svojim komentarima putem e-pošte, u verziji nacrtu dokumenta iz travnja 2017.



### Izazov br. 3: Nedostatak političke volje

22. **Radna je skupina suglasna s time kako je za zemlje u kojima nedostaje političke volje za provedbu reformi potrebno jasno pokazati da prednosti nadmašuju potrebne troškove** i naglasiti značajnu prednost koju donosi povećano povjerenje građana u vladu. Pritisak organizacija civilnog društva, akademske zajednice, donatora i međunarodne zajednice također bi mogao promijeniti motivaciju političara tijekom vremena.
23. **IBP navodi kako suočavanje zemlje s tim problemom ovisi o tome tko je zadužen za objavu proračuna za građane.** U nekim je to zemljama direktor odjela za proračun, tako da njemu/njoj nije potrebno odobrenje nadređene osobe (pod pretpostavkom da se zadatak može uklopiti unutar postojećih resursa). S druge strane, u ostalim je zemljama potrebno odobrenje na višoj razini te je politička volja zbog toga neophodna.<sup>26</sup>
24. **Razmjena međunarodnih smjernica, načela i istraživanja može pomoći.**<sup>27</sup> Primjerice, odobrenjem *Načela visoke razine GIFT-a za fiskalnu transparentnost (High-Level Principles on Fiscal Transparency)* od strane Opće skupštine Ujedinjenih naroda utvrdilo se pravo izravnog sudjelovanja javnosti u fiskalnoj politici vlade i u izradi proračuna, temeljem Načela br. 10.<sup>28</sup> 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 pristupačiji i privlačniji način.<sup>29</sup>
25. Pritisak i učenje od kolega vrlo su važni. Prema IBP-u, takav pritisak može značajno doprinijeti utjecaju na političku volju. Na primjer, Institut za javne financije u Hrvatskoj učio je to iz godine u godinu u pogledu svojih mjera za proračunsku transparentnost lokalnih vlasti. (<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.
26. **Poticanje članstva zemalja u Partnerstvu za otvorenu vlast (OGP) može doprinijeti službenoj posvećenosti širim inicijativama transparentnosti** kako bi se osigurala politička volja. Partnerstvo za otvorenu vlast (OGP) pokrenuto je 2011. u svrhu pružanja međunarodne platforme za zemlje sudionice posvećene ostvarenju otvorenijih i odgovornijih vlada, osjetljivih na potrebe građana. Trenutačno u njemu sudjeluju 75 zemlje članice, uključujući 14 zemalja članica BCOP-a. OGP od članova zahtijeva minimalno ispunjenje uvjeta za fiskalnu transparentnost,<sup>30</sup> razvoj nacionalnih akcijskih planova OGP-a te pripremu i ocjenu nezavisnih izvještaja o napretku u provedbi akcijskog plana. Radna skupina OGP-a za fiskalnu otvorenost, kojom koordinira GIFT, osnovana je 2015. s ciljem podrške i promicanja provedbe obveza država OGP-a u pogledu proračunske i

<sup>26</sup> IBP, 2016., Mondo, savjeti dani na raspravama.

<sup>27</sup> Poveznice na istraživanje navedene su prezentaciji IBP-a koju je izložila Elena Mondo na sastanku u Minsku 2016. te se istraživanje na zahtjev može prevesti.

<sup>28</sup> Načelo visoke razine br. 10: „Građani, kao i svi nevladini sudionici, trebali bi imati pravo i učinkovite prilike da izravno sudjeluju u javnoj raspravi i debati o izradi i provedbi fiskalnih politika.“

<sup>29</sup> Više informacija na <http://www.fiscaltransparency.net/giftprinciples/>

<sup>30</sup> Kriteriji članstva opisani su na <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria> te uključuju primjerice pravovremenu izradu i prijedloga proračuna izvršne vlasti i revizijskog izvješća, unutar okvira IBP-a za Indeks otvorenosti proračuna. Broj zemalja OGP u veljači 2017. prema podacima preuzetim <http://www.opengovpartnership.org/countries>



fiskalne transparentnosti.<sup>31</sup> Sljedeći članovi Radne skupine također su i članovi OGP-a od travnja 2012.: Albanija, Armenija, Hrvatska, Moldova, Rumunjska, Turska i Ukrajina.<sup>32</sup> Bosna i Hercegovina, također članica Radne skupine, nedavno se pridružila OGP-u, tj. u rujnu 2014.<sup>33</sup>

#### Izazov br. 4: Nedostatak motivacije i poticaja u središnjoj i lokalnim upravama

27. **Odgovor na taj izazov Radna skupina vidi u zakonodavnom i regulatornom okviru** kako bi se osigurala usklađenost različitih razina vlasti. Isto je vidljivo i iz prvog načela visoke razine GIFT-a u kojem se navodi da su promjene u nacionalnim pravnim sustavima potrebne kako bilo zajamčeno pravo građana da traže, primaju i dijele informacije o fiskalnim politikama te da „ustopostave jasnu pretpostavku o javnoj dostupnosti fiskalnih informacija bez diskriminacije. Izuzeća bi po prirodi trebala biti ograničena, jasno utvrđena zakonodavstvom te bi trebala podlijegati izazovima putem jeftinih, neovisnih i pravovremenih mehanizama preispitivanja.“ IBP također navodi institucionalizaciju dobrih praksi transparentnosti, primjerice ugradnjom praksi transparentnosti u zakone, pravila i postupke. Jasne smjernice i snažno tijelo odgovorno za uspostavu i upravljanje procesom također mogu biti od koristi (npr. kada se prvi puta izradi proračun za građane).<sup>34</sup> Prema Institutu za javne financije, važno je izraditi pravno obvezujuće uvjete za izradu proračuna za građane jer jednom kada se ozakone ne mogu se mijenjati s promjenom vlasti. U tom slučaju politička volja postaje manje važna. Međutim, ipak ostaje ključna u kontekstu podrške uvođenju inicijativa za poticanje građanskog interesa i zahtijevanja proračunske transparentnosti koji nisu uvijek prisutni.<sup>35</sup>
28. **Metodološke smjernice mogu biti koristan alat u definiranju obuhvata, strukture i postupaka za izradu nacрта i distribuciju proračuna za građane.** Ako su poticaji/motivacija slabi zbog nedostatka razumijevanja kako izraditi/objaviti proračun za građane, smjernice su posebno korisne za eliminaciju mogućih isprika koje se koriste za nedostatak djelovanja. Ruska Federacija, Moldova i Kirgiska Republika podijelile su svoje metodološke smjernice koje su prevedene i distribuirane svim članovima Radne skupine.<sup>36</sup> Smjernice Ruske Federacije razvila je vlada, a odobrene su izvršnom naredbom u rujnu 2015. Obuhvaćaju predstavljanje proračuna i izvještaje o izvršenju proračuna ruskih regija i općina u obliku dostupnom građanima. Ruska Federacija također savjetuje da podatke o rangiranju otvorenosti proračuna vodi središnja država kako bi potaknula regije i općine na razvoj, objavu i usporedbu njihovih proračuna za građane. Smjernice koje je podijelila Moldova pripremila je organizacija civilnog društva uz potporu donatora, radi pomoći MF-u u ostvarenju ciljeva fiskalne transparentnosti te kratkog pregleda daljnjih koraka utemeljenih na međunarodnim savjetima. Kirgiska Republika podijelila je svoju metodologiju temeljenu na Naredbi ministarstva financija, s ciljem poboljšanja transparentnosti te osiguranja dostupnosti proračunskih informacija. Njome se utvrđuje struktura proračuna za građane, sadržaj glavnih dijelova te oblici i rokovi proračuna za građane.
29. **OGP uzima Kazahstan kao zanimljiv primjer s obzirom na Zakon o proračunu za građane** koji pokriva razvoj proračuna za građane na središnjim i lokalnim razinama.<sup>37</sup> Prema OGP-u, ono što je

<sup>31</sup> Vidi <http://www.fiscaltransparency.net/fowg/>

<sup>32</sup> Vidi <http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20151028136.pdf> str. 33.

<sup>33</sup> Vidi <http://www.opengovpartnership.org/country/bosnia-and-herzegovina>

<sup>34</sup> Mondo, IBP, 2016., savjeti dani na raspravama.

<sup>35</sup> Institut za javne financije navodi dokaze u obliku anketnih rezultata zaposlenika u jedinicama lokalne vlasti u Hrvatskoj. Prema rezultatima jedinice lokalne vlasti zadovoljnije su svojim razinama proračunske transparentnosti nego što bi trebale biti, s obzirom na rezultate. To se temelji na percepciji da nisu bili obvezni prema javnosti niti zakonodavstvu objavljivati više proračunskih informacija. <http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/newsletter/111.pdf>

<sup>36</sup> Dostupno na <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group> pod datotekom „Materijali“.

<sup>37</sup> Za detaljnije informacije posjetiti <http://www.opengovguide.com/country-examples/kazakhstan-citizens-budget-is-mandated-by->



jedinstveno kod kazaškog prava jest da su proračuni za građane objavljeni nakon faza pripreme, odobrenja, provedbe i evaluacije proračunskog procesa. Relevantna poglavlja Zakona dostupna su na službenim *web* stranicama državnih agencija, uključujući i Ministarstvo financija te lokalne vlasti.<sup>38</sup>

#### Izazov br. 5: Određivanje optimalnog roka za izradu proračuna za građane

30. **Radna skupina je pregledala i pojasnila optimalne rokove za izradu i objavu proračuna za građane.** Razjašnjeno je da iako neke međunarodne smjernice preporučuju izradu proračuna za građane do četiri puta godišnje, potrebno je razlikovati *osnovne* i *napredne* prakse. Osnove su prakse ono čime se većina definicija proračuna za građane služi, s naglaskom na samo dva dokumenta, inačice nacрта i konačnog proračuna u obliku proračuna za građane, koji se šalju i koje odobrava zakonodavstvo (tj. prijedlog proračuna izvršne vlasti i doneseni proračun).
31. **Revidirani okvir PEFA-e za 2016. utvrđuje vrste proračunskih dokumenata koje vlada treba izraditi te unutar kojih okvira.**<sup>39</sup> Okvir utvrđuje pet proračunskih dokumenata koje je nužno učiniti dostupnima javnosti,<sup>40</sup> međutim navodi se kako se bolje ocjene postižu uvođenjem dodatnih elemenata, koji uključuju „sažetak proračunskog prijedloga” ili proračun za građane. Opisan je kao jasan, jednostavan sažetak prijedloga proračuna izvršne vlasti ili donesenog proračuna dostupnog neproračunskim stručnjacima te prema potrebi prevedenog na lokalni jezik koji je najviše u upotrebi. Međutim, okvir PEFA-e ne govori da moraju postojati dva dokumenta te ne određuje koji je prikladniji, izrada sažetka (proračuna za građane) prijedloga proračuna izvršne vlasti ili donesenog proračuna.
32. Međutim, potiče se ocjenjivače PEFA-e da u svojim evaluacijama naglašavaju važnost pravovremenosti objave takvih dokumenata, posebno kad to vrijeme utječe na upotrebljivost dokumenta za sudjelovanje javnosti. Na primjer, ako postoji mogućnost sudjelovanja u proračunskom postupku nakon slanja prijedloga proračuna zakonodavstvu tada bi bilo korisno imati spreman sažetak za građane kako bi se pripremile njihove reakcije. Ako postoji mogućnost za javnim sudjelovanjem, tada bi bilo korisnije da javnost ima pristup sažetku donesenog proračuna.<sup>41</sup> Prema okviru PEFA-e, takvi bi dokumenti trebali biti dostupni javnosti unutar dva tjedna od podnošenja prijedloga proračuna izvršne vlasti zakonodavstvu te unutar mjesec dana od donošenja proračuna. Kako se primjenjuje na sve proračunske dokumente, ocjenjuje se i naracijska primjerenost jezika i strukture, prikladnosti izgleda dokumenta te sredstava s pomoću kojih se javnosti olakšava pristup, kao što su to *web* stranice, novinari i oglasne ploče za lokalno značajne informacije. Javni pristup proračunskim dokumentima definira se i kao dostupnost bez ograničenja, unutar razumnog vremenskog razdoblja, bez uvjeta prethodnog upisa i bez plaćanja, osim ako to nije opravdano drugim razlozima u skladu sa specifičnim okolnostima zemlje.
33. **IBP navodi da je za korisnost proračuna za građane nužno da se objavljuje pravovremeno tj. u razdoblju na koje se dokument i odnosi.** Treba biti izrađen u razdoblju koje omogućava javnosti da sudjeluje u raspravama povezanim s proračunpm, s obzirom na to da je to jedan od važnijih ciljeva

[legislation/](#) Kao i *online* izvor informacija OGP-a <http://www.opengovguide.com> gdje se radi o internetskoj pohrani informacija u svrhu pružanja potpore članovima OGP-a .

<sup>38</sup> Posjetite *web*-stranicu Ministarstva financija Kazahstana <http://www.minfin.gov.kz>

<sup>39</sup> Tajništvo PEFA-e, 2016. *Framework for assessing public financial management (Okvir za ocjenu upravljanja javnim financijama)*, PI-9 Pristup javnosti fiskalnim informacijama, str.30 -31.

<sup>40</sup> To uključuje dokumentaciju prijedloga godišnjeg proračuna izvršne vlasti, donesen proračun, izvještaje o izvršenju proračuna tijekom godine, godišnji izvještaj o izvršenju proračuna te revidirani financijski izvještaj koji uključuje ili mu je priloženo izvješće vanjskog revizora.

<sup>41</sup> Kao što je pojasnilo Tajništvo PEFA-e.



proračuna za građane. U skladu s time, inačica proračuna za građane u sklopu prijedloga proračuna izvršne vlasti treba biti dostupna u vrijeme objave prijedloga (tj. idealno tri mjeseca prije početka fiskalne godine).<sup>42</sup> Slično tome, proračun za građane koji se odnosi na doneseni proračun trebalo bi izraditi u najkraćem mogućem roku nakon što zakonodavno tijelo odobri proračun. MMF također navodi u svom Priručnik za fiskalnu transparentnost iz 2007. da se jasan i jednostavan sažeti vodič za proračun i godišnji proračun distribuiraju istovremeno.<sup>43</sup> IBP također navodi da je za održivo sudjelovanje građana potreban održivi tok informacija tako da sastavljanje proračuna za građane ne bi bio jednokratni događaj, nego dio normalnog godišnjeg proračunskog procesa vlade, kako bi u trenutku objave pojedinog proračunskog dokumenta povezani proračun za građane bio spreman za distribuciju.<sup>44</sup>

34. **Ako se ide na naprednije prakse, IBP predlaže godišnju objavu četiri inačica proračunskih dokumenata za građane, za svaku fazu proračunskog procesa (priprema proračuna, donošenje proračuna, izvršenje proračuna te revizija) kako bi se ostvario najbolji rezultat u odnosu na relevantno pitanje u Anketi o otvorenosti proračuna.** U smjernicama Ankete o otvorenosti proračuna za 2015. navodi se kako je to utemeljeno na dobroj praksi koja se još razvija jer građani trebaju biti obaviješteni o stanju upravljanja javnim financijama za vrijeme cijelog proračunskog ciklusa.<sup>45</sup> Iako IBP priznaje kako prvotna pažnja treba biti usmjerena na proračun za građane u sklopu prijedloga proračuna izvršne vlasti i/ili donesenog proračuna, navodi i da će proračunska pismenost za dugoročno razdoblje te tijekom proračunskog ciklusa zahtijevati od vlade da izrađuje više od ta dva dokumenta u svrhu pružanja dostupnih informacija, poput godišnjeg izvješća te revizorskog izvješća.<sup>46</sup> To se također odražava u načelu GIFT-a za 2016. povezanog s pravovremenošću koja zahtijeva da se odvoji dovoljno vremena u proračunskim i političkim ciklusima kako bi javnost mogla dati svoj doprinos u svakoj fazi.<sup>47</sup> OECD na sličan način utvrđuje najbolje prakse u pogledu izrade dokumenata za građane na temu svih publikacija vezanih uz proračunski ciklus (npr. godišnji izvještaji, revizijski izvještaji, srednjoročni proračunski izvještaji).<sup>48</sup>
35. **Korisno je na početku prelaska na naprednije prakse nadopuniti svaki proračun za građane u sklopu prijedloga proračuna izvršne vlasti i/ili donesenog proračuna s vodičem za godišnje financijske izvještaje.**<sup>49</sup> Primjerice, u Evaluacijskom izvještaju o fiskalnoj transparentnosti za 2014. godinu gdje se ocjenjuje usklađenost s MMF-ovim Kodeksom fiskalne transparentnosti, MMF savjetuje da se sustavno objavljuje proračun za građane u sklopu revizorskog izvješća vrhovne revizijske institucije istovremeno s objavom izvještaja vrhovne revizijske institucije. MMF pohvaljuje jedan VRI za izradu dokumenta kojim su predstavljeni sažeti rezultati revizije, uključujući netehnička objašnjenja te sažetak godišnjih financijskih izvještaja na 600 stranica.<sup>50</sup>

<sup>42</sup> Prema MMF-u, (opći) proračun treba biti dostupan građanima najmanje dva (dobra praksa) ili tri (napredna praksa) mjeseca prije početka financijske godine (odjeljak 2.2.2. *MMF-ov Kodeks fiskalne transparentnosti*, 2014.)

<sup>43</sup> MMF, 2007., *Manual on Fiscal Transparency (Priručnik za fiskalnu transparentnost)*, načelo 3.2.1, str. xi, 81.

<sup>44</sup> IBP, 2012., *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets (Moć pojednostavljenja: vladin vodič za izradu proračuna za građane)*, str.15.

<sup>45</sup> IBP, 2015., *Upitnik i smjernice Ankete o otvorenosti proračuna za 2015.*, str. 73.

<sup>46</sup> IBP, 2012., *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets, (Moć pojednostavljenja: vladin vodič za izradu proračuna za građane)*, str.14.

<sup>47</sup> GIFT, 2016., *Principles of Public Participation in Fiscal Policy (Načela sudjelovanja javnosti u fiskalnoj politici)*, načelo 4.

<sup>48</sup> OECD, 2017., (nacrt) *Budget Transparency Toolkit (Priručnik za transparentnost proračuna)*, str. 67

<sup>49</sup> Murray Petrie i Jon Shields, 2010., str. 4-6.

<sup>50</sup> MMF, 2014., *Fiscal Transparency Evaluation Mozambique (Evaluacija fiskalne transparentnosti u Mozambiku)*, str.39-40.



## Izazov br. 6: Određivanje najboljeg formata i sadržaja proračuna za građane

36. **Iznošenje previše informacija u proračunu za građane i dalje je ključan izazov mnogim zemljama,**<sup>51</sup> **ali podijeljeni su resursi koji mogu pomoći u pojednostavnjenju dokumenta te ga učiniti dostupnijim.** Prema načelima GIFT-a iz 2016., pristup se može omogućiti distribucijom informacija „u oblicima i korištenjem mehanizmima kojima mogu svi lako pristupiti, razumjeti ih, upotrebljavati, ponovno upotrebljavati te koje mogu preobraziti, a posebno u oblicima otvorenog proračuna.”<sup>52</sup> OECD savjetuje upotrebu grafičkih prikaza u svrhu olakšanog razumijevanja proračunskih informacija te preporučuje moguće pristupe poput grafikona koji apstraktnim brojkama daju stvarnu podlogu; upotrebu jasnog, jednostavnog jezika i ilustracija kako bi se potaklo zanimanje ljudi različitih dobi, interesa i razine proračunske pismenosti. OECD isto tako savjetuje da portali za otvoreni proračun upotrebljavaju obične metapodatke i vokabular, kojima se omogućuju međunarodne usporedbe, te da se ti podaci objavljuju izravno iz informacijskih sustava za financijsko upravljanje (FMIS), uz opis pozadinskih podataka dostupnih na portalu za otvoren proračun.<sup>53</sup> Institut za javne financije također upozorava da se dodatne informacije trebaju pružiti za vizualizaciju podataka, poput izvora informacija, točne kategorizacije rashoda i poveznica na detaljnije informacije (pružene u strojno čitljivim formatima za daljnju analizu, po potrebi).
37. **IBP je prikupio i kombinirao primjere dobre prakse iz sveobuhvatnih, ali dostupnih dokumenata,** s obzirom na to da su zemlje imale problema s pružanjem previše informacija. IBP također navodi kako grafike i prikazi podataka, kao i stripovi i ilustracije, mogu biti vrlo korisni za približavanje podataka javnosti, ovisno o kulturnim normama:<sup>54</sup>
- **Gana:** <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ghana-citizens-budget-2015.pdf>
  - **Filipini:** <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/philippines-citizens-budget-2015.pdf>
  - **Peru:** <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/peru-citizens-budget-2015.pdf>
  - **Tanzanija:** <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/tanzania-citizens-budget-2014-2015.pdf>
38. **Radna je skupina prepoznala različite korisne oblike za upotrebu,** poput internetskog portala koji upotrebljava Ruska Federacija u odnosu na tiskane brošure kojima se služi Kirgiska Republika;, a svaki pristup je dobar ako uspije preobraziti tehničke dokumente o proračunu i financijski žargon u jezik razumljiv svakodnevnoj publici.<sup>55</sup> Hrvatska, odnosno hrvatski Institut za javne financije iznio je i

<sup>51</sup> Rezultati ankete Svjetske banke iz 2015. pokazali su kako je 6 od 14 zemalja sudionica PEMPAL-a utvrdilo da je poboljšanje proračunske pismenosti zapreka zbuđenost koju izaziva previše informacija. To predstavlja drugi najveći izazov u regiji. Za više informacija vidjeti Svjetska banka, 2015., *Budget Literacy and Accessibility of Budget Documents to Citizens in PEMPAL Countries (Proračunska pismenost i dostupnost proračunskih dokumenata građanima u zemljama PEMPAL-a)*, autorica Deanna Aubrey.

<sup>52</sup> GIFT, 2016., *Principles of Public Participation in Fiscal Policy (Načela sudjelovanja javnosti u fiskalnoj politici)*, načelo 5: dostupnost.

<sup>53</sup> OECD, 2017., *Budget Transparency Toolkit (Priručnik za transparentnost proračuna)*, str. 66-67, 70

<sup>54</sup> Za više informacija: IBP, 2016., prezentacija Elene Mondo izložena na sastanku u Minsku, *Lessons from the Open Budget research (Naučene lekcije iz istraživanja otvorenosti proračuna)*. Iako ti resursi nisu prevedeni zbog financijskih razloga, svedjedno pružaju dobre primjere za ideje o grafičkom formatu i pristupu. Primjerci tiskanih brošura proračuna za građane iz Južnoafričke Republike i Ukrajine prevedeni su za sastanak u Moskvi 2014.

<sup>55</sup> *Proračun za građane Kirgiske Republike* preveden je i distribuiran članovima Radne skupine, a Ruska je Federacija predstavila svoj pristup na sastancima skupine u Poljskoj 2015. i u Minsku 2016. Poveznice na materijale dostupne su pod nazivom zemlje u „Referencama“.



pristupe proračunu za građane na državnoj i lokalnim razinama u Hrvatskoj tijekom studijskog posjeta Radne skupine u 2015.<sup>56</sup>

39. IBP je također utvrdio različite oblike koji se mogu upotrebljavati, od brošura do prezentacija u programu PowerPoint:
- **Brošura:** Mali <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/mali-citizens-budget-2015.pdf>
  - **Strip:** Dominikanska Republika, <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/dominican-republic-citizens-budget-2015.pdf>
  - **Bilten:** Južnoafrička Republika, <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/south-africa-citizens-budget-2014.pdf>
  - **Plakat:** Indonezija, <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/indonesia-citizens-budget-2014.pdf>
  - **PowerPoint prezentacija:** Novi Zeland, <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/new-zealand-citizens-budget-2014.pdf>
40. U pogledu optimalnog sadržaja proračuna za građane, IBP navodi kako nema „formule“ za odluku koje bi informacije trebale biti prioritetne. Međutim, u sklopu smjernica Ankete o otvorenosti proračuna za 2015. <sup>57</sup> najbolji su rezultati pripisani proračunima za građane koji su sadržavali ključne informacije o ukupnim rashodima i prihodima; glavne političke inicijative za proračun; makroekonomske projekcije na kojima se proračun temelji te informacije za kontakt kako bi građani mogli naknadno pratiti proračun, uz dokaz o dodatnim informacijama osim tih utvrđenih ključnih informacija. IBP također pruža dodatne sljedeće smjernice o najboljem sadržaju:<sup>58</sup>
- a. **Ekonomске pretpostavke i kompromisi na kojima se proračun temelji:** očekivanja u pogledu gospodarskog rasta i inflacija te predviđanja proračunskog deficita ili suficita.
  - b. **Naplata prihoda:** iznosi i objašnjenje otkud dolazi državni novac.
  - c. **Raspodjela sredstva za rashode:** iznosi i objašnjenja kako/zašto se novac troši.
  - d. **Značajne političke inicijative:** objašnjenje značajnih povećanja ili smanjenja prihoda ili rashoda.
  - e. **Informacije za kontakt:** detalji o tome koga kontaktirati za više informacija
  - f. **Proračunski proces:** detalji o tome kako se proračun izrađuje i izvršava te tko je odgovoran u svakoj fazi.
  - g. **Sektorske politike:** vladine politike za pojedinačne sektore (zdravstvo, obrazovanje...) te pojašnjenje koja razina vlasti (nacionalna, državna, lokalna) je odgovorna za pružanje istih.
41. MMF navodi da se pod „naprednim praksama“ objavljuju razumljivi opisi implikacija koje proračun ima na različite demografske skupine.<sup>59</sup> Također navodi u Izvještajima o fiskalnoj evaluaciji za konkretne zemlje da će informacije o financijskom utjecaju većih politika na skupine različitih primanja također doprinijeti boljoj obaviještenosti javnosti.<sup>60</sup> Međutim, osnovnim i dobrim praksama smatra se objava tih razumljivih opisa uz sažetak posljedica proračuna samo za tipičnog građanina.
42. OECD navodi kako građani moraju razumjeti ne samo što se točno troši, nego što se kupuje u njihovo ime, tj. koje se javne usluge zaista pružaju, po kojim standardima kvalitete i s kojom razinom efikasnosti.

<sup>56</sup> Za materijale sa studijskog posjeta vidi <https://www.pempal.org/events/study-visit-budget-literacy-and-transparency>. Za vodiče Instituta za javne financije vidi <http://www.ijf.hr/eng/publications/guides/1087/> i <http://www.ijf.hr/eng/research/current-research/113/2013/guides-to-the-budget-for-the-citizens-of-the-city-of-zagreb/942/>

<sup>57</sup> IBP, 2015., *Uputnik i smjernice Ankete o otvorenosti proračuna za 2015.*, str. 71.

<sup>58</sup> IBP, 2016., prezentacija koju je Elena Mondo predstavila na sastanku u Minsku, *Lessons from the Open Budget research (Lekcije iz istraživanja otvorenosti proračuna)*; te IBP, 2012., *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets (Moć pojednostavljenja: vladin vodič za izradu proračuna za građane)*, poglavlje 3.

<sup>59</sup> MMF, 2014., *Kodeks fiskalne transparentnosti*, načelo 2.3.3. o sudjelovanju javnosti, str. 11.

<sup>60</sup> MMF, 2014., *Fiscal Transparency Evaluation of Mozambique, (Evaluacija fiskalne transparentnosti u Mozambiku)*, str.39.



OECD također navodi kako informacije o učinku trebaju biti i) ograničene na manji broj relevantnih pokazatelja za svaki program ili područje politike, ii) jasne i lako razumljive, iii) dopuštati praćenje rezultata u odnosu na ciljeve te usporedbu s međunarodnim i drugim referentnim mjerilima, iv) jasno prikazivati poveznicu s vladinim strateškim ciljevima.<sup>61</sup> Prema najnovijim smjernicama OECD-a, postoje konkretna pitanja koja trebaju razmotriti zemlje koje se služe programskim planiranjem proračuna, npr. tamo gdje se dodijeljena proračunska sredstva grupiraju u programska/strateška područja izrađena u skladu sa širim srednjoročnim planskim/razvojnim prioritetima vlade. U osmom se proračunskom načelu OECD-a pozivaju vlade da redovito iznose informacije o učinku „na način koji je informativan i daje koristan kontekst za dodijeljena financijska sredstva u proračunskom izvještaju”, uključujući da su informacije o učinku „jasno povezane s vladinim strateškim ciljevima.” S obzirom na to da je važan cilj programskog planiranja i planiranja proračuna prema učinku pojasniti utjecaj politike na proračun, bilo bi korisno kada bi se proračuni za građane nadovezali na taj pristup. To bi moglo utjecati na format i strukturu proračuna za građane, ovisno o ciljanoj publici. Nadalje, OECD-ovo proračunsko načelo 4d poziva na „jasno predstavljanje utjecaja proračunskih mjera, bez obzira na to radi li se o porezu ili rashodima”, a isto se napominje u Priručniku za proračunsku transparentnost u odjeljku J.2 gdje stoji da „realistično i informirano sudjelovanje javnosti” može biti potpomognuto kratkim pregledom „višedimenzionalnog utjecaja političkih opcija, uključujući npr. ekonomski, socijalni i ekološki utjecaj, kao i utjecaj na rodnu jednakost.”<sup>62</sup>

## Izazov br. 7: Određivanje optimalnog pristupa za savjetovanje građana o proračunu za građane

43. **IBP navodi kako je ključan prvi korak u izradi nacrtu proračuna za građane razumijeti što javnost želi.**<sup>63</sup> OECD također savjetuje da se u postupak unaprijed treba uključiti savjetovanje s građanima kako bi se izradio na temelju njihovih potreba i nedostataka u informacijama.<sup>64</sup>
44. Prema IBP-u **savjetovanja s civilnim društvom i javnošću također mogu pomoći vladi da više cijeni cilj i korisnike proračuna za građane** te da njeguje povjerenje između vlade i javnosti. Potencijalni korisnici proračuna za građane mogu biti raznoliki te će njihove potrebe varirati pa time i sadržaj proračuna za građane.<sup>65</sup> IBP raspravlja o prednostima i nedostacima šireg savjetovanja u odnosu na ciljano savjetovanje te zaključuje da „obično ne postoji očit i lak odgovor“. U nedoumici, IBP navodi kako vlada mora biti uključivija jer ograničavanje broja ljudi uključenih u savjetovanje odmah na početku može negativno utjecati na percepciju vladine predanosti sudjelovanju građana.<sup>66</sup> GIFT također upozorava kako je važno da glasovi manjine nisu dominantni te da se u raspravu uključe marginalizirane osobe kojih se tematika tiče. Jasno artikulirani okvir također može pomoći upravljanju očekivanjima sudionika te vladi da razumije i provede proces.<sup>67</sup> Ako vlada odabere da neće smanjiti skupinu korisnika, pružene informacije o proračunu trebale bi biti

<sup>61</sup> OECD, 2015., proračunsko načelo br. 8: Osigurati da su učinak, evaluacija i vrijednost za uloženi novac neizostavan sastavni dio proračunskog procesa.

<sup>62</sup> OECD-ove prijedloge putem e-pošte navodi Ronnie Downes (zamjenik voditelja - Odjel za planiranje proračuna i javne rashode)

<sup>63</sup> IBP, 2012., *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets*, (Moć pojednostavljenja: vladin vodič za izradu proračuna za građane), poglavlje 2.

<sup>64</sup> OECD, 2017., *Budget Transparency Toolkit (Priručnik za transparentnost proračuna)*, str. 67

<sup>65</sup> IBP, 2012., *ibid.*, str. 34.

<sup>66</sup> IBP, 2012., *ibid.*, str. 21.

<sup>67</sup> GIFT, 2015., *Public Participation and the Budget Cycle, Lessons from Country Examples (Sudjelovanje javnosti i proračunski ciklus, lekcije iz primjera zemalja)*, 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 sudjelovanja koji preferiraju, istovremeno priznavajući da postoje skupine mogu govoriti umjesto drugih.





obuhvatnije kako bi bile relevantne za većinu korisnika, a poveznice na dodatne informacije i ministarstva ili kontakte u agencijama navedene radi pružanja dodatnih informacija.<sup>68</sup>

- 45. Sva se savjetovanja moraju pomno strateški planirati.** Planiranje uključuje 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).<sup>69</sup> IBP preporuča *OECD-ov Priručnik o informacijama, savjetovanju i sudjelovanju javnosti u izradi 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. IBP savjetuje da većina država provodi prvi model (tj. da objavljuju proračun za građane), dok neki idu i korak dalje te se savjetuju s organizacijama civilnog društva o izradi nacrtu proračuna za građane i šire. Cilj politike ili strategije proračunske pismenosti trebao bi uključivati treći oblik s redovitim aktivnim angažmanom građana u proračunskom procesu. OECD savjetuje da uredan i transparentan pristup javnom sudjelovanju može biti vrlo koristan ako pravni okvir to dopušta i podupire.<sup>70</sup>
- 46. Alati ICT-a, uključujući web stranice i društvene medije, korisni su** za podjelu potrebnih pozadinskih informacija javnosti te mogu omogućiti i primanje podnesaka od šire javnosti, naglašavajući kako je važno izvijestiti o tome kako se doprinos javnosti upotrijebio radi izgradnje povjerenja i poticaja za davanje daljnjeg doprinosa. To treba biti ključan dio cjelokupne strategije komunikacije kako bi se osiguralo da su zainteresirane strane upoznate s procesom i da ga razumiju. Ovo je rezultat nedavnog istraživanja GIFT-a koji je utemeljen na praksama zemalja<sup>71</sup> te iako je njegov obuhvat širi i pokriva sudjelovanje javnosti u cijelom proračunskom procesu, on ipak pruža korisne informacije koje treba razmotriti. Brazil je također utvrdio čimbenike uspjeha u savjetovanju, uključujući to da se u proces uključi veliki dio društva usmjeravanjem pažnje na svaku regiju i općinu te upotrebom ICT alata kako bi se doprijelo do prethodno neangažiranih građana putem *online* anketa za glasanje.<sup>72</sup>
- 47. Savjetovanje s organizacijama civilnog društva i zakonodavnim odborima za proračun u pogledu koncepta ili ranih nacrtu proračuna za građane može biti jedan pristup za razmatranje.** Primjerice, Mali se savjetovao s organizacijama civilnog društva za proračun za građane nakon čega je Ministarstvo financija predstavilo nacрте dviju verzija, jednu od 13 stranica i drugu u obliku brošure na dvije stranice. Dodatne povratne informacije dobivene su putem odvojenih radionica s predstavnicima iz organizacija civilnog društva i Komisijom za javne financije Nacionalne skupštine. Ta dva dokumenta učinkovito su raščlanila informacije koje su se nalazile u proračunskom dokumentu težine 16 kg, uz pomoć IBP-a. Isti je postupak proveden korak po korak iduće godine kada je verzija za distribuciju u obliku brošure od dvije stranice prevedena na 10 nacionalnih jezika.
- 48. Drugi je postupak onaj iz Hondurasa koji je održao slične savjetodavne radionice usmjerene na tri različite skupine.** U pozivnici na radionicu opisan je cilj koji se bio predstavljajući sadržaja i oblika proračuna za građane za 2012. godinu te dobivanje povratnih informacija. Sudionici su zamoljeni da za pripremu pregledaju proračun za građane za 2011. godinu (koji je bio priložen pozivnici). Radionica je bila podijeljena u tri odvojena radna bloka. Prvi je bio za članove

<sup>68</sup> IBP, 2012., *ibid*, str. 13.

<sup>69</sup> IBP, 2012., *ibid*, 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*

<sup>70</sup> OECD, 2017., *Budget Transparency Toolkit (Priručnik za transparentnost proračuna)*, str. 73

<sup>71</sup> GIFT, 2015., Lindsey Marchessault, 16. studenoga, str. 2.-3.

<sup>72</sup> GIFT, 2015., *ibid*, str. 7.



organizacija civilnog društva i donatore, drugi je bio za akademike, studente i savjetnike, a treći je bio za novinare i predstavnike medija. Prva su dva bloka bila usmjerena na sadržaj proračuna za građane dok je treći bio usmjeren na oblike i strategije distribucije. Na kraju su sudionici zamoljeni da ispune kratku anketu, a MF je izradilo račun e-pošte za primanje komentara na temu proračuna za građane. Taj je proces rezultirao produktivnim dijalogom i konstruktivnim prijedlozima.<sup>73</sup>

49. **IBP navodi da svaki odabrani savjetodavni mehanizam mora biti dostupan te ga šira javnost mora upotrebljavati.** U skladu sa smjernicama Ankete za otvoren proračun iz 2015., niži se rezultati pripisuju ako građani ne upotrebljavaju uspostavljene savjetodavne mehanizme ili ako su isti loše osmišljeni. Takvi mehanizmi mogu uključivati fokusne skupine, društvene mreže, ankete, brojeve za telefonsku pomoć te sastanke na sveučilištima ili drugim lokacijama gdje se ljudi okupljaju kako bi raspravljali o javnim pitanjima. IBP navodi da je za zemlje koje redovito izrađuju i objavljuju proračune za građane dovoljno da vlada pruži javnosti informacije za kontakt te prilike za slanje povratnih informacija te da potom upotrebljava povratne informacije kako bi unaprijedila informativni sadržaj proračuna za građane kako bi se tijekom vremena uspostavio stalni proces dorade i unapređivanja.<sup>74</sup> Primjerice, Ruska Federacija planira provesti elektroničku anketu na svojem portalu za otvoreni proračun te može podijeliti anketna pitanja s Radnom skupinom. IBP također pruža niz detaljnih pitanja na temu procesa razvoja i distribucije proračuna za građane koja bi mogla biti korisna vladi u sklopu evaluacije i planiranja budućnosti.<sup>75</sup>
50. **Optimalni mehanizmi za savjetovanje građana u pogledu njihovih potreba dio su reformi povezanih s angažmanom građana u planiranju proračuna te je to područje javnog upravljanja još uvijek u razvoju.** Načela GIFT-a za sudjelovanje javnosti u fiskalnoj politici za 2016. godinu pružaju više informacija o tome kako vlada može angažirati građane da popuni praznine u tom području. GIFT je izradio vodič o tome kako integrirati javno sudjelovanje u fiskalnu politiku te povezane koristi. To uključuje sljedeće međunarodne slučajeve zemalja: Filipine, Indiju, Republiku Koreju, Meksiko, Keniju, Hrvatsku, Kanadu i Brazil, uz planove da se doda još analiza drugih zemalja.<sup>76</sup>

#### Izazov br. 8: Nedostatak proračunskih vještina i nerazumijevanje građana i nekih državnih službenika

51. **Sljedeće je primjere, koji bi se mogli provesti radi poboljšanja znanja proračuna za građane, utvrdila Radna skupina** te je prihvatila kako je jedan od najvećih izazova s kojima se susreće nerazumijevanje ekonomskih i tehničkih pojmova i terminologije:<sup>77</sup>
- **Priprema proračuna za građane ključna je za povećanje proračunske pismenosti** jer se informacije iznose na pojednostavljen i zanimljiv način. Pojmovnik proračunske terminologije također može biti uključen. Proračun za građane može biti podijeljen i ostalim zainteresiranim stranama u pogledu proračuna, kao što su to parlamentarni zastupnici koji su zatražili informacije o proračunu u pojednostavljenom obliku kako bi se olakšalo razumijevanje. Dok je točno da dobro izrađen proračun za građane promiče proračunsku pismenost dionika, OECD upozorava da se taj alat ne bi trebao promicati kao odgovor na upite parlamentarnih zastupnika o pojašnjenju proračuna. Parlamentarni zastupnici primarni su korisnici potpunih proračunskih

<sup>73</sup> IBP, 2012., *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets* (Moć pojednostavljenja: vladin vodič za razvoj proračuna za građane), stranice 23 (Mali) i 26 (Honduras).

<sup>74</sup> IBP, 2015., Upitnik i smjernice za anketu o otvorenom proračunu 2015., str. 72.-73., IBP, 2012., *ibid* str. 25.

<sup>75</sup> IBP, 2012., *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets*, (Moć pojednostavljenja: vladin vodič za izradu proračuna za građane), poglavlje 5., stranice 43-44.

<sup>76</sup> Vidi <http://guide.fiscaltransparency.net>

<sup>77</sup> U Anketi svjetske banke za 2015. godinu 11 od 14 zemalja PEMPAL-a koje su sudjelovale navele su kako je prepreka unapređenju proračunske pismenosti nerazumijevanje ekonomskih i tehničkih pojmova i terminologije. To predstavlja najveći izazov u regiji. Nedostatak razumijevanja proračunskih pojmova također je utvrđen kao prepreka proračunskoj dostupnosti, što je navelo šest od 14 zemalja.



dokumenata te im se treba olakšati direktan rad na materijalu. Ako se oslanjaju na proračune za građane (koji su izrađeni za drugačiju, širu publiku) to je znak da se proračunski dokumenti trebaju unaprijediti ili preraditi. Prema mišljenju OECD-a, proračunski dokument bi trebao uključivati službeni sažetak politike kojim bi se služili parlamentarni zastupnici / kreatori politike. Ista se tema obrađuje u odjeljku H.1 Priručnika za transparentnost proračuna (pri iznošenju proračunskih informacija, „uključiti sažetak svih proračunskih mjera politike i njihovih utjecaja s visoke razine”); dok su proračuni za građane obrađeni zasebno u odjeljku H.2. Ova je tema u skladu s općenitijom temom koju gore ističe OECD (pod drugim izazovom). Naime vlade bi idealno trebale imati dobro definiranu strategiju komunikacije proračunskih informacija, uključujući sažetke proračuna i proračune za građane, pri čemu bi svaki dokument bio izrađen prema potrebama (i odgovornostima) ciljane publike. Takav sveobuhvatni pristup može dugoročno riješiti problem nedostatka proračunskih vještina i razumijevanja.<sup>78</sup>

- IBP navodi da ako vlada nema potrebne konkretne vještine za izradu proračuna za građane, iste se mogu kratkoročno naručiti od vanjskih subjekata. Izrada proračuna za građane može potencijalno zahtijevati resurse koji još nisu dovoljno razvijeni u državi, primjerice komunikacija s javnošću, vještine komuniciranja i moderiranja velikim sastancima s građanima.<sup>79</sup> Međutim, te će se vještine moći interno razviti ako su procesi i izlazni rezultati održivi.
- **Provođenje zajedničkih inicijativa s donatorima i ostalim međunarodnim organizacijama.** Primjerice, Ruska Federacija udružila se sa Svjetskom bankom kako bi poboljšala proračunsku pismenost. Tim se projektom razvijaju metodologije unaprjeđenja proračunske pismenosti među ciljanim skupinama društva te MF planira uključiti informacije za ciljanje skupine društva, kao i informacije o najvažnijim javnim projektima u proračun za građane.
- **Ključnim zainteresiranim stranama potrebna je edukacija u pogledu proračunske terminologije, pojmova i postupaka.** Prema OECD-u,<sup>80</sup> ministarstva financija trebaju aktivno promicati razumijevanje proračunskog procesa od strane građana i nevladinih udruga. U OECD-ovu proračunskom načelu 10a pozivaju se zemlje da „kontinuirano ulažu u vještine i kapacitet osoblja kako bi zaposlenici učinkovito obavljali svoje zadatke – bilo da je riječ o središnjoj proračunskoj agenciji, resornim ministarstvima bilo o drugim institucijama.” Uso, trenutačna stajališta o tome kako unaprijediti proračunske vještine/kapacitete parlamentarnih zastupnika nalaze se u odjeljku D Priručnika za transparentnost („Podrška parlamentarnom kapacitetu”).<sup>81</sup>
- **Obuci državnog osoblja mogu doprinijeti uvodni i proračunski priručnici.** Radna je skupina primijetila kako joj iskustvo drugih zemalja poput Južnoafričke Republike može biti od koristi, gdje su utvrđene ključne kompetencije koje su podržane uvodnim priručnicima u kojima se daje kratak pregled ključnih odgovornosti, nadležnosti, procesa itd. kojima se osigurava učinkovito obavljanje funkcija državnih službenika, uključujući davanje objašnjenja proračunskog procesa, definicija i kompromisa.<sup>82</sup> Taj bi se vodič mogao upotrebljavati i za državne službenike i djelomično za edukaciju građana. MF može organizirati i obuku kako bi

<sup>78</sup> OECD-ove prijedloge iznosi Ronnie Downes (zamjenik voditelja - Odjel za planiranje proračuna i javne rashode) u svojim komentarima putem e-pošte, u verziji dokumenta iz travnja 2017.

<sup>79</sup> IBP, 2012., *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets (Moć pojednostavljenja: vladin vodič za izradu proračuna za građane)*, stranice 26.- 27.

<sup>80</sup> OECD, 2002., *Best Practices for Budget Transparency (Najbolje prakse za transparentnost proračuna)*, str. 14, poglavlje 3.4 P Temeljito ispitivanje od strane javnosti i parlamenta.

<sup>81</sup> OECD-ove prijedloge iznosi Ronnie Downes (zamjenik voditelja - Odjel za planiranje proračuna i javne rashode) u svojim komentarima putem e-pošte, u verziji dokumenta iz travnja 2017.

<sup>82</sup> Organiziran je studijski posjet u Južnoafričku Republiku tijekom 2015. godine, a sažeti izvještaj o tom skupu dostupan je na <https://www.pempal.org/events/bcop-executive-committee-study-tour-national-treasury>



osiguralo da njegovo osoblje posjeduje ključne kompetencije, uključujući i one potrebne za proračunsku i financijsku pismenost.

#### Izazov br. 9: Slab interes javnosti za proračun

52. Radna se skupina usuglasila da kada društvo ne vidi odgovornost, građani zauzimaju negativan stav prema vladi i mogu razviti nepovjerenje, a ponekad i apatiju prema njezinim aktivnostima. Raspravljalo se i o mogućim strategijama:

- **Medijske kampanje u kojima se potiču građani na to da pitaju na što se troši njihov porez**, kao i politike za povećanje odgovornosti, mogu dovesti do većeg interesa.
- **Informativni portali bi se mogli izmijeniti kako bi na inovativne načine zainteresirali građane i povećali upotrebu informacija.** Radna je skupina utvrdila primjere koji uključuju razvoj internetskih igara (poput onih u upotrebi u Hrvatskoj i SAD-u) i jednostavne brošure i knjižice za građane.
- **Pokrenite kampanje za podizanje svijesti o važnosti proračuna usmjerene na organizacije civilnog društva, medije i škole.** IBP navodi da se za prikaz stalne potražnje za proračunskim informacijama, civilno društvo treba služiti dostupnim informacijama kako bi analizirao i utjecalo na državni proračun.<sup>83</sup> Pristupi CSO-a iz Kanade i Ujedinjene Kraljevine podijeljeni su s Radnom skupinom 2015. godine te su prepoznati kao dobri primjeri.<sup>84</sup>

53. **Prema OECD-u, vladama je teško „otvoriti” proračunski proces tijekom cjelokupnog proračunskog ciklusa, tako da ne izgleda kao tehnička vježba za birokrate i političare**, nego kao društveni događaj koji podupire snažan, informiran angažman parlamenta, građana i civilnog društva. Takav inkluzivan, participativan i realan pristup potaknuo bi aktivan interes za proračunski proces; u tom bi kontekstu proračuni za građane podupirali razumijevanje, raspravu i debatu u javnosti. O ovome se općenito raspravlja u petom proračunskom načelu OECD-a, zajedno s ostalim relevantnim dokumentima diljem mreže GIFT-a, a ista se tema obrađuje i u odjeljcima J.1 i J.3 Priručnika za proračunsku transparentnost.<sup>85</sup>

#### Izazov br. 10: Nedostupnost pouzdanih medija i/ili komunikacijskih tehnologija

54. **Neke se zemlje suočavaju s nedostatkom pristupa tehnologijama, posebice na lokalnim razinama vlasti**, na primjer nepostojanje pristupa ili ograničeni pristup internetu, te su zbog toga potrebni različiti pristupi distribuciji proračuna za građane.

55. Radna je skupina primijetila da se mogu upotrebljavati druge metode poput tiskanih medija i drugih marketinških inicijativa, kao što su informativni sastanci u gradskoj vijećnici. Ako je nepismenost ili ICT problem za neke građane, IBP navodi upotrebu radio programa, koji se međutim moraju razlikovati od govornih emisija, u obliku gdje će se na zahtjev moći pojasniti dane informacije, ako vlada zatraži komentare u vezi s izgledom i sadržajem proračuna za građane.<sup>86</sup> IBP također navodi da tiskani proračuni za građane budu dostupni na lokacijama koje građani često posjećuju, poput mjesnih zajednica, lokalnih vladinih ureda, zajedničkih skupova, sveučilišta i knjižnica. Resorna ministarstva također mogu pomoći učiniti informacije dostupnima u školama, ambulancama te objektima koji se j financiraju iz javnih sredstava.<sup>87</sup>

<sup>83</sup> IBP, 2015., *Izveštaj o anketi otvorenosti proračuna za 2015.*, str. 57.

<sup>84</sup> Za poveznice na prezentacije Ujedinjene Kraljevine (Državna riznica) i Kanade (CIVIX) predstavljene na sastanku u Poljskoj 2015. godine pogledati pod „Reference“.

<sup>85</sup> OECD-ove prijedloge iznosi Ronnie Downes (zamjenik voditelja - Odjel za planiranje proračuna i javne rashode) u svojim komentarima putem e-pošte, u verziji dokumenta iz travnja 2017. Vidi također OECD, 2015. za proračunska načela i OECD 2017. za Priručnik o transparentnosti proračuna.

<sup>86</sup> IBP, 2012., *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets (Moć pojednostavljenja: vladin vodič za izradu proračuna za građane*, str.22.

<sup>87</sup> IBP, 2012., *ibid*, str. 38.



### Sljedeći koraci:

56. **Proces utvrđivanja navedenih izazova u provedbi te rasprava o opcijama njihovog rješavanja bili su vrlo korisni za sudionike iz zemalja PEMPAL-a.** Utvrđivanje dobrih praksi i pristupa još je u razvoju u nekim slučajevima, posebice u pogledu međunarodnih savjeta u području savjetovanja i sudjelovanja javnosti. Trenutačni rad GIFT-a i IBP-a također će pružiti dodatne smjernice. Za više informacija o inicijativama transparentnosti tu je novi OECD-ov Priručnik o transparentnosti proračuna za 2017., u kojem bi trebali biti izneseni praktični koraci za potporu otvorenosti, integritetu i odgovornosti u upravljanju javnim financijama te koji predstavlja zajednički sažetak znanja stečenog dodatnim radom različitih tijela aktivnih u ovom području. Ovaj priručnik također omogućuje zemljama da provode samoprocjenu vlastite razine transparentnosti proračuna pružanjem korisnog popisa zajedničkih naučenih lekcija iz međunarodnog iskustva.
57. **Sveukupna korist od ovog proizvoda znanja PEMPAL-ova BCOP-a ocijenit će se kako bi se unaprijedila izrada takvih proizvoda u budućnosti.** Nadamo se da će taj rad doprinijeti budućem povećanju broja zemalja u regiji koje imaju proračune za građane, što je već i vidljivo u preliminarnim rezultatima iz dijelova Ankete o otvorenosti proračuna objavljene u travnju 2017.<sup>88</sup> Radna će se skupina sada usredotočiti u 2017. na jačanje inicijativa sudjelovanja javnosti, što je slaba točka u regiji i diljem svijeta.

Ovaj je proizvod znanja izradio PEMPAL te je on dostupan na engleskom, ruskom i bosansko-hrvatsko-srpskom jeziku. Dozvola za upotrebu, reprodukciju ili prijevod ovog proizvoda može se dobiti putem Tajništva PEMPAL-a, Ksenia Galantsova na [kgalantsova@worldbank.org](mailto:kgalantsova@worldbank.org) Za više informacija o PEMPAL-u, molimo pogledajte *web* mjesto programa [www.pempal.org](http://www.pempal.org)

---

<sup>88</sup> Rezultati ocjene dostupnosti ključnih proračunskih dokumenata objavio je IBP u travnju 2017.



## Prilog: ANALIZE SLUČAJEVA ZEMALJA PEMPAL-a

### Hrvatska - Unaprjeđenje proračunske transparentnosti na nacionalnoj i lokalnoj razini

Hrvatska je temeljem Zakona o proračunu iz 2003. godine uvela proračunsku transparentnost kako na nacionalnoj (državnoj) tako i na lokalnoj razini. Ključni su čimbenici uspjeha hrvatskog pristupa sljedeći:

**Ministarstvo financija preuzelo je odgovornost za izradu vodiča za građane na državnoj razini, te izradilo jedinstveni format vodiča za lokalnu razinu kako bi se osigurala dosljednost i usklađenost na svim razinama vlasti.** Ti vodiči uključuju jednostavne brošure za svaki od najvažnijih proračunskih dokumenata – usvojeni godišnji proračun s projekcijama za sljedeće dvije godine<sup>89</sup>, izvještaji o godišnjim i polugodišnjim izvršenjima proračuna, odluke o privremenom financiranju, kao i pojednostavljene informacije o proračunu. Brošure za državni proračun dostupne su na <http://www.mfin.hr/hr/proracun-za-gradane>. U svrhu povećanja transparentnosti i dostupnosti informacija građanima o proračunu, Ministarstvo financija počelo je objavljivati i kalendar glavnih plaćanja građanima iz proračuna opće države (npr. mirovine, socijalne pomoći, naknada za nezaposlene, roditeljske potpore, dječji doplatak i poljoprivredne potpore) dostupno na <http://www.mfin.hr/hr/izvršenje-proracuna> (arhiva na <http://www.mfin.hr/hr/PIPKarhiva>) te izradilo pretraživu internetsku bazu podataka o plaćanjima iz državnog proračuna po dobavljačima (vidi <http://www.mfin.hr/hr/upit-po-dobavljacima>).

**Politička volja za provođenje reformi je snažna i Vlada je aktivan član Partnerstva za otvorenu vlast (OGP).** Državna vlast razvija i provodi reforme kako bi ojačala transparentnost proračuna putem svojih godišnjih akcijskih planova OGP-a. Jedna je od tih reformi bila donošenje Uputa državne razine koje se sastoje od preporuka i predložka proračuna za građane za lokalnu razinu (Jedinstveni format vodiča za građane uz proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, objavljeno na web stranici Ministarstva i dostupno na <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracuni>)

**Na lokalnoj razini postoji snažno vodstvo i inovativne ideje.** Predstavnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave također se služe inovativnim pristupom, od čega je najbolji primjer internetska proračunska igra Grada Rijeke koja istodobno služi educiranju građana o proračunskom postupku i formatu te prikupljanju konkretnih informacija od građana i upoznavanju s prioritetima građana u pogledu financiranja. Vidi <http://www.vojko-obersnel.com/hr/proracunaj-me/2016>. Dobri primjeri reformi su planovi za reformu proračunske pismenosti Grada Pazina (za školsku djecu, u okviru širih obrazovnih reformi), kao i naučene lekcije i preporuke Grada Pazina i Grada Crikvenice u pogledu kreativnih i manje restriktivnih načina uključivanja građana u rasprave u proračunu. Vidi <http://www.crikvenica.hr/e-savjetovanje>; <http://www.pazin.hr/grad-pazin/savjetovanje-sa-zainteresiranom-javnoscju/>.

**U razvoju proračunske transparentnosti važnu ulogu ima hrvatski neovisni Institut za javne financije (praćenje, analiza, savjeti o proračunskoj transparentnosti, inovativne prakse.)** Institut za javne financije također svake godine provodi istraživanje o otvorenosti proračuna na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj (županije, gradovi i općine). Nadalje, izrađuje cjelovitu interaktivnu kartu i (<http://www.ijf.hr/transparency>) aplikaciju za otvoreni proračun (<http://hrvzz.hr/otvoreni-proracun/>) koji radi Hrvatska zajednica županija za sve hrvatske županije. Rangiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema transparentnosti

<sup>89</sup> Od 2016. uz godišnji proračun i projekcije za sljedeće dvije godine, objavljuje se izvještaj o izvršenju godišnjeg proračuna za godinu koja prethodi godini izrade proračuna te plan godine u kojoj se izrađuje proračun.



također je koristan alat za promicanje zdrave konkurentnosti među različitim jedinicama. Više informacija o Institutu za javne financije može se pronaći na web stranici <http://www.ijf.hr>.

Za više informacija vidjeti <https://www.pempal.org/events/study-visit-budget-literacy-and-transparency> ili kontaktirati: [mladenka.karacic@mfin.hr](mailto:mladenka.karacic@mfin.hr).

## Kirgiska Republika - Unaprjeđenje proračunske transparentnosti

**Podrška transparentnosti na središnjoj državnoj razini.** Kirgiska Republika započela je provedbu reformi za promicanje transparentnosti proračuna na središnjoj državnoj razini 2012. Trenutačno je Ministarstvo financija Kirgiske Republike, zajedno s civilnim društvom, utvrdilo podatke od interesa za javnost. Rezultat je bio popis pokazatelja i međunarodno priznatih zahtjeva koji se tiču proračuna za građane koji je služio kao temelj za izradu proračuna za građane Kirgiske Republike 2012. (na temelju odobrenog proračuna) te za prihvaćanje metodologije izrade proračuna za građane. Ministarstvo financija iste je godine objavilo strategiju u pogledu razmjene informacija i običnih praksi objave na *web*-mjestu. U strategiji su definirani vremenski rokovi za objavu te proračunski dokumenti koji se moraju objaviti na *web*-mjestu Ministarstva. Od tada je Ministarstvo financija neprekidno objavljivalo glavne proračunske dokumente, uključujući proračun za građane, na svojem *web*-mjestu [www.minfin.kg](http://www.minfin.kg) te na *web*-mjestu državne riznice [www.kazna.gov.kg](http://www.kazna.gov.kg). Od 2013. država prakticira provođenje javnih rasprava o proračunu koji predlože izvršna tijela prije negoli se prijedlog pošalje tijelima zakonodavstva.

**Transparentnost na lokalnoj razini vlasti.** Reforme s ciljem transparentnosti proračuna provode se na proračunskoj lokalnoj razini uz podršku nevladinih organizacija koje financiraju razvojni partneri. Nevladine organizacije promiču pilot projekt prakse ocjenjivanja proračunske transparentnosti i odgovornosti na općinskoj razini putem indeksa u sklopu inicijative promicanja transparentnosti lokalnog proračuna. Razvijena je relevantna metodologija za provođenje takvih ocjenjivanja i očekuje se njezino odobrenje odlukom Vlade Kirgiske Republike.

**Politička predanost.** Politička se predanost reformama jasno vidi u Predsjedničkom dekretu o odobrenju Nacionalne strategije za održivi razvoj Kirgiske Republike za 2013. - 2017. koja je dodatno poduprta vladinim programom o prelasku na održivi razvoj. Rezolucijom Vlade Kirgiske Republike iz 2012. odobren je Srednjoročni akcijski plan o reformi sustava upravljanja javnim financijama u Kirgiskoj Republici 2012. - 2015., kojim se predviđa izrada niza mjera usmjerenih ka unaprjeđenje rezultata razine transparentnosti na indeksu otvorenosti proračuna. Kasnije su uključene mjere za promicanje maksimalne transparentnosti proračuna u Strategiju za razvoj upravljanja javnim financijama u Kirgiskoj Republici 2017. - 2025. i u Akcijski plan za provedbu te strategije.

**Pravni okvir transparentnosti proračuna.** Zakon o proračunu Kirgiske Republike na snazi je od 1. siječnja 2017. te uključuje regulatorne norme za promicanje otvorenosti i transparentnosti proračunskog postupka. Spomenutim se normama zahtijeva objava svih ključnih proračunskih dokumenata, uključujući i proračuna za građane, na *web*-mjestu Ministarstva financija. Zakon o proračunu također sadržava odredbe prema kojima su sva državna tijela obvezna objavljivati proračunske dokumente, uključujući lokalne vlasti na vlastitim *web*-mjestima, te održavanje javnih rasprava o nacrtu srednjoročnih sektorskih strategija proračunskih rashoda u svrhu izrade srednjoročnih proračunskih projekcija. U skadu sa zakonom, objava proračunskih dokumenata obvezna je do određenih datuma kako bi se osiguralo pravovremeno podnošenje proračunskih informacija. Zakonom o proračunu omogućuje se sudjelovanje javnosti u proračunskom postupku i to putem zahtjeva o održavanju javnih rasprava o nacrtu proračuna koji predlažu tijela izvršne vlasti prije



podnošenja prijedloga proračuna tijelima zakonodavne vlasti te podrškom povratnih informacija na temelju rezultata javnih rasprava.

## Ruska Federacija - Rješavanje izazova pri predstavljanju otvorenog i transparentnog proračuna

Prema podacima Međunarodnog monetarnog fonda, Ruska Federacija je u posljednjih 15 godina postigla velik napredak u objavljivanju proračuna i time uskladila svoje prakse u pogledu izrade proračuna i izvješćivanja o njemu s međunarodnim standardima<sup>90</sup>. Jedan od načina postizanja veće transparentnosti proračuna jest da se građanima omogući razumijevanje triju razina proračunskog okvira.

Proračun za građane u Rusiji znači više od samog tiskanja brošure s objašnjenjima Zakona o proračunu. Proračun za građane u Rusiji je prvi put objavljen 2006. i odmah je dobio 100 bodova na ljestvici Međunarodnog partnerstva za proračun. Tijekom financijske krize koja je uslijedila, proračun za građane nije redovito objavljivan. Proračun se nastavio redovito objavljivati 2013. zahvaljujući veoma važnoj ulozi koju je odigrala otvorena vlast koja je—u suradnji s Ministarstvom financija—potpomogla pokretanje projekta Proračun za građane te oformila zajedničku otvorenu vlast - Radnu skupinu Ministarstva financija u svrhu promicanja proračuna za građane (svi resursi i materijali Radne skupine objavljeni su na web stranici Ministarstva financija Ruske Federacije:

[http://minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/budget\\_citizen/BudgetGroup/](http://minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/budget_citizen/BudgetGroup/)

Budući da su sve aktivnosti bile organizirane kao projekt, bilo je moguće okupiti savezne i regionalne državne službenike te neovisne stručnjake koji su se uključili u provedbu sveobuhvatnog akcijskog plana u sljedećim područjima.

- 1. Osmišljavanje i poboljšavanje metodologije proračuna za građane na svim razinama proračuna.** S ciljem pripreme regionalnog i lokalnog proračuna za građane, Ministarstvo financija izdalo je 22. rujna 2015. izvršni nalog br. 145n koji sadrži iscrpan popis podataka koje se preporuča objaviti u proračunu za građane.
- 2. Razvoj pristupa objavljivanju ključnih odredbi državnog proračuna u jasnom obliku.** Posljednjih se godina može primijetiti kvalitativna promjena u pristupu objavljivanju podataka o državnom proračunu. Postoji i poglavlje u proračunu za građane gdje se iznose podaci o odobrenim proračunskim sredstvima za otprilike 20 ciljnih građanskih skupina (studenti, obitelji s mnogo djece, umirovljenici itd.). Poglavlje o gospodarstvu sadržava podatke o financijskoj potpori ključnim projektima (zamjena uvoza, inovacije itd.). Svi proračuni za građane objavljeni su na web stranici Ministarstva financija Ruske Federacije: [http://minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/budget\\_citizen/](http://minfin.ru/ru/performance/reforms/budget/budget_citizen/)
- 3. Uspostava poticaja regionalnim vlastima za postizanje veće transparentnosti i jasnoće proračunskih podataka.** U tu svrhu Istraživački institut Ministarstva financija najprije prikuplja godišnje ocjene transparentnosti regionalnih proračuna u skladu s metodologijom Indeksa otvorenosti proračuna Međunarodnog partnerstva za proračun (metodologija i ocjene dostupne na: <http://www.nifi.ru/ru/rating/2016/methodology2016.html>). Zatim se konačne ocjene uzimaju u obzir kada Ministarstvo financija provodi sveobuhvatniju evaluaciju regionalnih praksi u upravljanju financijama. Naposljetku Ministarstvo financija na svojim web stranicama objavljuje godišnji izvještaj o najboljoj praksi u promicanju proračuna za građane diljem regija i općina te ga dijeli čelnicima regionalnih vlasti.

<sup>90</sup> Evaluacija fiskalne transparentnosti (FTE) u Rusiji / Međunarodni monetarni fond (<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14241.htm>).





4. **Promicanje i poticanje javne potražnje za proračunskim podacima.** U nastojanju da potakne javnu potražnju za otvorenosti i transparentnosti proračuna i da osigura razumijevanje proračunskih podataka, Sveučilište za financije pri Vladi Ruske Federacije jednom godišnje organizira *Natjecanje na temu proračuna za građane*. Nagrade formalno dodjeljuje ministar financija i ministar otvorene vlasti. Podaci o natjecanju dostupni su na: <http://www.fa.ru/faculty/finec/Pages/conkurs.aspx>

S ciljem promicanja odgovornog stava građana kroz razumijevanje suštine i funkcija vlade te kroz motiviranje mladih da se aktivno uključe u proračunski postupak, Ministarstvo financija je—zajedno sa Svjetskom bankom—2015. pokrenulo *Projekt za proračunsku pismenost*. U okviru projekta razvijeni su nastavni materijali za srednje škole za program *proračunske pismenosti* (uključuju četiri udžbenika: udžbenik i vježbenica za učenike, priručnik za nastavnike i vodič za roditelje). Projekt je strukturiran oko tri stupa: „Koliko plaćamo i što plaćamo?“, „Što dobivamo od poreza koji smo platili?“; i „Kako možemo utjecati na proračun?“.

5. **Šira upotreba podataka na jasan način.** Ministarstvo financija savjetuje regionalnim i općinskim vlastima da se koriste proračunom za građane pri javnim raspravama o nacrtu proračuna i u izvještajima o izvršenju proračuna (rasprave su obvezne jer je tako propisano federalnim zakonom).

Rusija također promiče novi pristup upotrebe proračuna za građane u proračunskom postupku, tj. u kontekstu raširene prakse planiranja lokalnih proračuna uključivanjem lokalnih zajednica (participativno planiranje proračuna), čime se stvara potražnja za proračunskim podacima za pojedine općine. Participativna izrada proračuna razvija se u Rusiji od 2007. Naziva se „poticajnim planiranjem proračuna“ i zasad pokriva polovicu ruskih regija.

Zbog dosadašnje prakse objavljivanja proračuna za građane na svim razinama proračunskog okvira, financijska tijela moraju prema zakonu (nova verzija Zakona o proračunu) obavijestiti javnost o relevantnim proračunskim podacima u jasnom (i lako razumljivom) obliku.



## 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>

CIVIX, 2015., *Student Budget Consultations (Savjeti studentima o proračunu)*, predstavio Paul Anderson iz kanadskog CSO-a na radionici za proračunsku pismenost i transparentnost, u Poljskoj, 20. svibnja 2015. <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-workshop-oecd-sbo-meeting>

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

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/](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 2015.), 13. ožujka 2016. dostupno na [http://www.fiscaltransparency.net/ParticipationPrinciples-GIFT\\_13Mar2016.pdf](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, 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. studenog, dostupno na <http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20151116137.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>.

Porezna i carinska uprava Ujedinjene Kraljevine, 2015., *Budget Literacy Education in UK: Tax Facts Teaching Resource (Edukacija za proračunsku pismenosti u Ujedinjenoj Kraljevini: materijali za podučavanje o porezu)*, predstavila Maureen Pamplin, na radionici Radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost, 20. svibnja 2015. u Poljskoj, dostupno na <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-workshop-oecd-sbo-meeting>

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, dostupno na <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group>

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, 2015., Anкета o otvorenosti proračuna, *Upitnik i smjernice za Anketu o otvorenosti proračuna*, dostupne na engleskom i ruskom na poveznici <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/research-resources/guides-questionnaires/>

IBP, 2012., *The Power of Making it Simple: A Government Guide to Developing Citizens Budgets*, (*Moć pojednostavljenja: vladin vodič za izradu proračuna za građane*), prijevodi dostupni pod mapom „Dokumenti“ na <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group>

MMF, 2015., Fiscal Transparency Evaluation Republic of Mozambique (Evaluacija fiskalne transparentnosti, Republika Mozambik), Izvješće o zemlji MMF-a, br. 15/32, veljača, dostupno pod „Izvješćima o zemlji“ na poveznici <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/> ili <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1532.pdf>

MMF, 2015., Fiscal Transparency Evaluation Philippines (Evaluacija fiskalne transparentnosti, Filipini), Izvješće o zemlji MMF-a broj 15/156, lipanj, dostupno pod „Izvješćima o zemlji“ na <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/> ili <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15156.pdf>

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>

Kirgiska Republika, 2015., *Proračun za građane Ministarstva financija*, prijevodi dostupni pod „zapisnici za 2015.“ <https://www.pempal.org/about/governance/ex-com-bcop>

Kirgiska Republika, 2016., *Participation in Open Budget Index and Citizens' Budget implementation: Experience of the Kyrgyz Republic (Sudjelovanje na Indeksu otvorenosti proračuna te provedba proračuna za građane: iskustvo Kirgiske Republike)*, prezentacija Kanata Asangulova na radionici Radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost, 23. veljače u Minsku, prijevodi dostupni u datoteci *Budget Literacy and Transparency materials (Proračunska pismenost i transparentnost - materijali)* <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group>.

Kirgiska Republika, 2014., *Methodology for Development of a Citizens Budget in the Kyrgyz Republic (Metodologija za razvoj proračuna za građane u Kirgiskoj Republici)*, prijevodi dostupni u datoteci „Dokumenti“ na <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group>

Moldova, 2013., *Recommendations regarding Drawing Up Citizens Budget (Preporuke za izradu proračuna za građane)*, pripremljeno za moldovsko Ministarstvo financija, analitički centar „Expert Group“, travanj, pripremio Budianschi D., prijevodi dostupni u datoteci „Dokumenti“ na



<https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group>

OECD, 2017., *Budget Transparency Toolkit (Priručnik za transparentnost proračuna)*, izradio OECD u suradnji s Radnom skupinom OGP-a, konačna verzija prije objave 31. ožujka 2017.

OECD, 2015., *Principles of Budgetary Governance (Načela proračunskog upravljanja)*, preporuke Vijeća za proračunsko upravljanje, 18. veljače, dostupno na <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm> prijevodi konačnog nacрта dostupni sa sastanka PEMPAL-a u Moskvi 2014. <https://www.pempal.org/events/pempal-network-met-fiscal-transparency-and-accountability>

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)

[http://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners\\_9785777702043-ru/all](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, 2016., *Framework for assessing public financial management (Okvir za ocjenu upravljanja javnim financijama)* dostupno na <https://www.pefa.org/sites/pefa.org/files/PEFA%202016%20FINAL%2016-01-29.pdf>

Murray Petrie i Jon Shields, 2010., *Producing a citizens' guide to the budget: Why, what and how? (Izrada proračunskog vodiča za građane: što, kako i zašto?)* objavljeno u OECD-ovu časopisu za planiranje proračuna, 2010/2:75-87, dostupno na <http://dx.doi.org/10.1787/budget-10-5km7gkwwg2pjh> ili

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/48170438.pdf>

Ruska Federacija, 2016., *Budget Transparency in Russia: Outcomes and Prospects for Development (Transparentnost proračuna u Rusiji: krajnji rezultati i izgledi za razvoj)*, izložio Belenchuk, A. na radionici Radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost u Minsku, 23. veljače 2016., prijevodi dostupni na <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group>

Ruska Federacija, 2015., *Enhancing Budget Literacy in Russia: Approaches, latest Developments and First Lessons Learnt (Unaprjeđenje proračunske pismenosti u Rusiji: pristupi, najnoviji rezultati i prve naučene lekcije)*, izložio Blokin A. na radionici Radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost 20. svibnja 2015. u Poljskoj, prijevodi dostupni na <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-workshop-oecd-sbo-meeting>

Ruska Federacija, 2015., *Approval of Guidelines on Presentation of Budgets and Budget Execution Reports of Russian Regions and Municipalities in a Format Accessible to Citizens (Odobrenje smjernica*



za predstavljanje izvještaja o proračunu i izvršenju proračuna ruskih regija i općina u obliku dostupnom građanima), izvršni nalog Ministarstva financija broj 145n, 22. rujna, prijevodi dostupni u datoteci „Dokumenti“ na <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group>

Svjetska banka, 2015., *Budget Literacy and Accessibility of Budget Documents to Citizens in PEMPAL Countries* (Proračunska pismenost i dostupnost proračunskih dokumenata građanima u zemljama PEMPAL-a), izložila Deanna Aubrey and radionici Radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost u Poljskoj, 20. svibnja 2015., prijevodi dostupni na <https://www.pempal.org/events/bcop-budget-literacy-workshop-oecd-sbo-meeting>

Svjetska banka, 2016., Status of Budget Transparency in PEMPAL (Stanje transparentnosti proračuna u zemljama PEMPAL-a), izložila Deanna Aubrey na radionici Radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost, 23. veljače 2015. u Bjelarusu, prijevodi dostupni na <https://www.pempal.org/events/plenary-meeting-budget-community-and-meeting-budget-literacy-and-transparency-working-group> ili [https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/deanna\\_aubrey\\_surveyresults\\_eng.pdf](https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/deanna_aubrey_surveyresults_eng.pdf)