

POBOLJŠANJE JASNOĆE
I PRISTUPAČNOSTI
PRORAČUNSKE DOKUMENTACIJE

Rujan/Septembar 2022.

Autorska prava© 2022. BCOP PEMPAL-a

Sva prava pridržana. Nijedan dio ovog dokumenta ne smije se umnožavati, prenositi ili u bilo kojem obliku distribuirati bez prethodnog pisanog dopuštenja Zajednice prakse za proračun (BCOP-a) PEMPAL-a, izuzev za nekomercijalne svrhe dopuštene zakonom o autorskom pravu. Svaka izmjena smjernica u pogledu sporazuma o suradnji upotrijebljenih u ovom dokumentu zahtijeva citat u smislu da se upotrebljavao ovaj dokument te da su kriteriji iz njega izmijenjeni. Kontakt: esalcher@worldbank.org

Ikonice © Eucalyp, Good Ware, berkahicon i Freepik / Flaticon. Korištene sa dozvolom od strane Eucalyp, Good Ware, berkahicon i Freepik / Flaticon. Dodatna dozvola potrebna za daljnje korištenje.

PEM PAL

TAJNIŠTVO PEMPAL-A

www.pempal.org



Zajednica prakse za proračun (BCOP)

E: BCOP@pempal.org



SADRŽAJ

Zahvale	4
Akronimi i pokrate	5
Sažetak	7
Plan aktivnosti za poboljšanje jasnoće i pristupačnosti proračuna	12
1. JASNOĆA PRORAČUNA	14
Definicije i kontekst	14
Praktični koraci za unaprjeđenje jasnoće proračuna	16
2. DOSTUPNOST PRORAČUNSKIH INFORMACIJA	24
Definicije i kontekst	24
Praktični koraci za unaprjeđenje dostupnosti proračunskih informacija	26
3. VIDLJIVOST PRORAČUNA I KOMUNIKACIJA O PRORAČUNU	37
Definicije i obrazloženje	37
Praktični koraci za poboljšanje vidljivosti proračuna i komunikacije o proračunu	38
4. PRORAČUNSKA PISMENOST	45
Definicije i obrazloženje	45
Praktični koraci za poboljšanje proračunske pismenosti	46
5. ANGAŽMAN JAVNOSTI	52
Definicije i obrazloženje	52
Praktični koraci za poboljšanje sudjelovanja javnosti	54
Provedba	62
Reference	63

POPIS SLIKA

Slika 1. Internetske stranice vlade Ujedinjene Kraljevine nude korisnicima mogućnost da zatraže pristupačan format.....	28
Slika 2. Widget za glavne parametre državnog proračuna	30
Slika 3. Widget za glavne parametre lokalnih proračuna i kartografski prikaz proračuna	31
Slika 4. Mjehurićasti grafikon koji prikazuje potrošnju u javnom sektoru, ilustracija	31
Slika 5. Lepezasti grafikon koji prikazuje trenutni proračunski deficit Ujedinjene Kraljevine	32
Slika 6. Aluvijalni grafikoni koji prikazuju usporedbu proračunskih prihoda i rashoda	32
Slika 7. Stupčasti grafikon koji prikazuje konsolidirane vladine rashode prema resoru	33
Slika 8. Stupčasti grafikon koji prikazuje vladina plaćanja s osnove kamata i nekamatne rashode kao udio u ukupnim rashodima	33
Slika 9. Sučelje s pregledom statističkih podataka o zdravstvu i skrbi za Englesku	34
Slika 10. Dijagram rasipanja koji prikazuje korelaciju između razine kvalifikacija i produktivnosti, po regijama	34
Slika 11. Hijerarhijski ugniježđeni grafikon za proračun koji prikazuje broj rukovoditelja i primatelja proračunskih sredstava	35
Slika 12. Hijerarhijski ugniježđeni grafikon za proračun koji prikazuje sažetak konsolidiranog proračuna	35
Slika 13. Kartografski prikaz proračuna koji prikazuje broj rukovoditelja primatelja proračunskih sredstava po regijama	36
Slika 14. Proračunski govor ministra finansija Republike Južne Afrike Enocha Godongwana, Facebook Live	38
Slika 15. Oglas za Izjave o srednjoročnoj proračunskoj politici za 2021., Južna Afrika, objavljen na društvenim mrežama	38
Slika 16. Riznica Ujedinjene Kraljevine iznosi informacije o temama od društvene važnosti	39
Slika 17. Nastojanja Riznice Ujedinjene Kraljevine da usmjeri pozornost javnosti na proračunske podatke	39
Slika 18. Intervju s glavnim direktorom Državne riznice Dondom Mogajaneom i analitičarima na radijskom programu The Money Show nakon predstavljanja „malog proračuna”	40
Slika 19. Oglas na društvenim mrežama usmjeren na predstavljanje informacija o BDP-u	41
Slika 20. Oglas za Sažetak Državne riznice o godišnjem izvještaju za 2020./2021. na društvenim mrežama	41
Slika 21. „Savjeti o proračunu” za ministra financija, Južna Afrika	42
Slika 22. Račun na Twitteru od Državne riznice, Južna Afrika	42
Slika 23. Prijavljivanje problema na internetskim stranicama Vlade Ujedinjene Kraljevine	42

Slika 24. Poziv Vlade Ujedinjene Kraljevine na praćenje bloga ili kanala društvenih mreža Vladinih odjela	43
Slika 25. Proračun za građane Južne Afrike za 2021.	47
Slika 26. Resursi za učenje o proračunskom procesu objavljeni na portalu Vulekamali, Južna Afrika	48
Slika 27. Obrazovni videozapis o osnovama proračuna. Izradila Državna riznica Južne Afrike	49
Slika 28. Rezultati Indeksa otvorenosti proračuna za 2019. za ocijenjene zemlje istočne Europe i središnje Azije	55
Slika 29. Novi proračunski raspored i proces oblikovanja porezne politike, Ujedinjena Kraljevina	57
Slika 30. Informativna brošura o portalu Vulekamali	58
Slika 31. Alat Wazimap na portalu Vulekamali	59
Slika 32. Allocated budget for initiatives proposed and voted by citizens through the Open Budget Portal, Uzbekistan	60

POPIS OKVIRA

Okvir 1. Glavna načela i područja primjene.....	8
Okvir 2. Objašnjenja u tekstu izvještaja o fiskalnim rizicima iz Ujedinjene Kraljevine	17
Okvir 3. Sadržaj Izjave o politici izrade srednjoročnog proračuna za 2021., Južna Afrika	19
Okvir 4. Okviri s ukratko predstavljenim ključnim točkama iz Izjave o politici izrade srednjoročnog proračuna za 2021., Južna Afrika	21
Okvir 5. Najvažnije točke Pregleda proračuna za 2021., Južna Afrika	23
Okvir 6. Načela savjetovanja, Ured vlade Ujedinjene Kraljevine	56

POPIS TABLICA

Tablica 1. Kako su se definicije povezane s proračunom navedene u pregledima proračuna Južne Afrike mijenjale tijekom vremena	18
Tablica 2. Smjernice u pogledu pravovremenosti proračunskih dokumenata utemeljene na Anketi o otvorenosti proračuna	26



ZAHVALE

Ovaj proizvod znanja razvijen je za Radnu skupinu za proračunsku pismenost i transparentnost (BLTWG) koja djeluje unutar Zajednice prakse proračuna (BCOP) Mreže za učenje uz pomoć kolega za područje upravljanja rashodima javnog sektora (PEMPAL). O razvoju proizvoda znanja i njegovom sadržaju odlučilo je i upravljalo vodstvo BLTWG-a. Izvješće je razvio Resursni tim BCOP-a kojeg podržava Svjetska banka (Iryna Shcherbyna, koordinatorica Resursnog tima BCOP-a; Tatiana Vinogradova, konzultant i glavni autor; Richard Allen, strateški tematski savjetnik; Naida Čaršimamović Vukotić, član resursnog tima BCOP-a, William J. Gallaher, urednik i Kora Reichardt, dizajner).

Radna skupina BCOP-a zahvalna je na komentarima i primjedbama koje su dali recenzenti, uključujući članove BLTWG-a i Grega Rosenberga iz Clarity Global Strategic Communications.



AKRONIMI I POKRATE

AR	Revizorsko izvješće
BCOP	Zajednica prakse za proračun
BLTWG	Radna skupina za proračunsku pismenost i transparentnost
BRICS	Brazil, Rusija, Indija, Narodna Republika Kina, Južna Afrika
CABRI	Kolaborativna inicijativa za reformu proračuna u Africi
SB	Proračun za građane
CESEE SBO	Regionalna mreža visokih dužnosnika odgovornih za proračun iz zemalja srednje, istočne i jugoistočne Europe
CSO	Organizacije civilnog društva
EB	Doneseni proračun
EBP	Prijedlog proračuna izvršne vlasti
EU	Europska unija
FAU	Jedinica za fiskalnu analizu
FMIS	Informacijski sustavi za financijsko upravljanje
BDP	Bruto domaći proizvod
GIFT	Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost
Riznica UK-a	Državna riznica Ujedinjene Kraljevine
IBP	Međunarodno partnerstvo za proračun
IFI	Nezavisne fiskalne institucije

MMF	Međunarodni monetarni fond
IT	Informacijska tehnologija
IYR	Izveštaj o izvršenju proračuna tijekom godine
KP	Proizvod znanja
MF	Ministarstva financija
MTBPS	Izjava o politici izrade srednjoročnog proračuna
MTEF	Srednjoročni okvir rashoda
MYR	Polugodišnja izvješća
NGO	Nevladina organizacija
OBI	Indeks otvorenosti proračuna (IBP)
OBR	Ured za proračunsku odgovornost
OBS	Anketa o otvorenosti proračuna (IBP)
ODB	Barometar za otvorene podatke
OECD	Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj
PBS	Pred-proračunski izvještaj
PEFA	Javni rashodi i financijska odgovornost
PEMPAL	Mreža „upravljanje javnom potrošnjom – učenje uz međusobnu podršku”
PLAIN	Mreža za djelovanje i informiranje uz uporabu jednostavnog jezika
SA	Južna Afrika
SANEF	Nacionalni forum urednika Južne Afrike
UNDP	Program razvoja Ujedinjenih naroda
VC	Videokonferencija
WB	Svjetska banka
YER	Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna
UK	Ujedinjena Kraljevina
UN-Habitat	Program Ujedinjenih naroda za ljudska naselja
SAD	Sjedinjene Američke Države



SAŽETAK

Iako brojne zemlje svojim građanima stavljaju na raspolaganje sve više informacija o proračunu, građani se suočavaju s izazovima kada se radi o razumijevanju proračuna i sudjelovanju u diskusiji u pogledu distribucije javnih resursa. Kako je istaknuto tijekom radionice Radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost (BLTWG) Zajednice prakse za proračun (BCOP) PEMPAL-a održane 13. listopada/oktobra 2021.,¹ ti izazovi proizlaze iz složenosti sadržaja popratne proračunske dokumentacije, nedostatka jasnoće u pogledu općenitog konteksta i planiranih rezultata proračunske politike, komplicirane strukture, velike količine informacija o proračunu, kompleksnih koncepata i žargona. Transparentnost se često pogrešno izjednačava s dostupnošću informacija. Međutim, pravo značenje tog pojma zapravo se odnosi na dobro *razumijevanje* informacija.

Ovaj je proizvod znanja usmjeren na suvremen pristup predstavljanju i distribuciji proračunskih informacija te se u njemu iznose prijedlozi načina na koje ministarstva financija mogu poboljšati transparentnost proračuna prema redoslijedu faza proračunskog procesa. Proizvod znanja podijeljen je u pet poglavlja u kojima su istaknute ključne značajke potpune i sveobuhvatne transparentnosti i otvorenosti proračuna. Te značajke uključuju jasnoću proračuna, dostupnost proračunskih informacija, vidljivost proračuna i komunikaciju o proračunu, proračunsku pismenost i angažman javnosti. U 1. poglavlju naglašava se potreba za poboljšanjem sadržaja kako bi popratna proračunska dokumentacija bila napisana jasnim i razumljivim jezikom. U 2.

poglavljju razmatra se nužnost pravovremene objave popratne proračunske dokumentacije, na transparentan način i uz uporabu jednostavnog jezika, s pomoću interaktivnih informacijskih tehnologija i vizualizacija. U 3. poglavlju iznose se načini na koje ministarstva financija mogu povećati vidljivost proračuna među građanima. U 4. poglavlju navode se mogućnosti za educiranje i podizanje svijesti građana o novom i jasnijem sadržaju popratne proračunske dokumentacije. Naposljetku, u 5. poglavlju upućuje se na prethodne proizvode znanja, u kojima je temeljito razmotrena tema angažmana javnosti, kako bi se istaknuli novi trendovi i brze promjene koji su nastupili u godinama pandemije.

Ovaj izvještaj sadržava plan aktivnosti u 12 koraka namijenjen MF-ovima, čiju primjenu MF-ovi mogu razmotriti u svrhu poboljšanja jasnoće i pristupačnosti popratne proračunske dokumentacije. Primjeri iz zemalja i najbolje prakse koje su pružile Južna Afrika i Ujedinjena Kraljevina poslužit će za opis 12 koraka od kojih se sastoji plan aktivnosti (mapa puta). Na relevantnim primjerima iz Ukrajine i Uzbekistana, koji su razmotreni u okviru radionice BLTWG-a BCOP-a, pokazat će se pristupi predstavljanju proračunskih informacija s pomoću portala za e-podatke, popularizaciji predstavljanja proračunskih podataka te omogućavanju participativne izrade proračuna.

U **okviru 1.** sažeta su glavna načela i njihova područja primjene, a ta se načela detaljno razrađuju u pet središnjih poglavlja ovog proizvoda znanja.

¹ Videokonferencija BLTWG-a BCOP-a PEMPAL-a, 13. listopada/oktobra 2021. Načini na koje ministarstva financija mogu poboljšati transparentnost i proračunsku pismenost/razumijevanje u procesu planiranja proračuna. <https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacy-understanding-within-budget>

Okvir 1.

Glavna načela i područja primjene



1. JASNOĆA PRORAČUNA

- Transparentnost proračuna ne odnosi se samo na dostupnost proračunskih informacija, već je povezana s razumijevanjem tih informacija. Jasnoća proračuna trebala bi biti ključan dio transparentnosti.
- Jasnoća proračuna odnosi se na omogućavanje jednostavnog tumačenja i razumijevanja popratne proračunske dokumentacije pružanjem sažetog, ali adekvatnog, konteksta i objašnjenja.
- Deset načela jasne komunikacije o proračunu: imajte na umu tko su čitatelji vaših dokumenata; pišite jasno i bez uvijanja; dokumente strukturirajte na logičan način; pobrinite se za to da su glavni dokumenti politike sažeti; izbjegavajte nepotrebne pojedinosti; odlučite se za konkretan, a ne apstraktan stil pisanja; smanjite gustoću teksta; učinkovito upotrebljavajte vizualne elemente; pružite dovoljnu količinu analiza; ispričajte priču.
- Jasna opisna objašnjenja i tekst strukturiran kao priča, jezgroviti sažeci i pojmovnici elementi su koji široj javnosti pomažu da shvati popratnu proračunsku dokumentaciju.
- Važna je ravnoteža između količine informacija i postizanja jasnoće.



2. DOSTUPNOST PRORAČUNSKIH INFORMACIJA

- Opća javnost i civilno društvo trebaju jasne, pristupačne, korisne i pravovremene proračunske informacije kako bi učinkovito sudjelovali u proračunskom procesu.
- Na portalima za otvoreni proračun javnosti se pružaju proračunske informacije u formatu otvorenih podataka, u stvarnom vremenu te uz mogućnost uporabe interaktivnih alata za analizu.
- Vizualizacije proračuna pomažu u poboljšanju pristupa podacima i njihove analize.
- Popratna proračunska dokumentacija u formatu HTML omogućuje pristup podacima putem mobilnih uređaja.
- Korisnicima s invaliditetom kojima su potrebne pomoćne tehnologije kao što su čitači zaslona trebalo bi osigurati informacije u pristupačnom obliku.



3. VIDLJIVOST PRORAČUNA I KOMUNIKACIJA O PRORAČUNU

- Vidljivost proračuna odnosi se na publicitet koji proračun dobije među širom javnosti zahvaljujući komunikacijskim aktivnostima ministarstava financija.
- Dobra komunikacija o proračunu zahtijeva uporabu suvremenih kanala masovne komunikacije, kao što su društveni mediji.
- Novinari i blogeri imaju ključnu i sve veću ulogu u komunikaciji o proračunu.
- Ministarstva financija mogu ovlastiti veći broj članova osoblja za komunikaciju s javnošću putem društvenih medija u svrhu jačanja kapaciteta za potrebe poboljšanja komunikacije o proračunu.



4. PRORAČUNSKA PISMENOST

- Proračunska pismenost odnosi se na sposobnost razumijevanja i analiziranja pitanja povezanih s proračunom i njegovim planiranim rezultatima te na sposobnost diskutiranja o tim pitanjima.
- Proračuni za građane, vodiči kroz proračun, priručnici za analizu proračuna i drugi edukativni materijali ključni su za poboljšanje proračunske pismenosti.
- Nastavni programi za proračunsku pismenost mogu se uključiti u opći obrazovni sustav.
- Participativna izrada proračuna za mlade i za škole te osposobljavanje novinara i blogera alati su za podizanje svijesti i educiranje građana o pitanjima povezanim s proračunom.



5. ANGAŽMAN JAVNOSTI

- Poticanje konstruktivnog angažmana javnosti uporabom proračunskih podataka čini dio rada na transparentnosti proračuna.
- Digitalni i interaktivni oblici angažmana javnosti putem interneta omogućuju sudjelovanje sve većeg broja građana u oblikovanju proračunskih politika.
- Javnosti su potrebne sveobuhvatne prethodne informacije (svrha, opseg, proces i vremenski okvir, ograničenja, željeni ishodi) kako bi na informiran način mogla sudjelovati u proračunskom ciklusu.
- Važno je uključiti povratne informacije građana u buduće proračunske cikluse i informirati javnost o načinima na koje su njihovi inputi upotrijebljeni.

Proračunska transparentnost često se pogrešno izjednačava s dostupnošću informacija. Njezino je puno značenje, međutim, povezano s razumijevanjem informacija. Složena, nejasna i preopširna popratna proračunska dokumentacija, koju karakteriziraju i uporaba složenih koncepata i žargona, često je zahtjevna za građane. Popratna proračunska dokumentacija koja je predstavljena na pojednostavnjenom i razumljivom jeziku uz jasan tekstualni opis sadržaja i pojašnjenje proračunske terminologije znatno je korisnija za građane, javnu rasprave i oblikovanje proračunske politike. Boljom komunikacijom o proračunskim informacijama potiče se i omogućuje konstruktivan angažman javnosti u pravom smislu te riječi.

Kako bi se osigurala transparentnost, popratna proračunska dokumentacija trebala bi biti jasna i njome bi se trebali moći koristiti građani i drugi dionici. To znači da informacije moraju biti dobro objašnjene, vjerodostojne, usporedive, analitičke, relevantne i stavljene na raspolaganje u pristupačnom formatu.

Objavljeni izvještaji o proračunu ne bi trebali biti predugi ni predetaljni. Dodatne informacije mogu se iznijeti u prilogama ako je to potrebno. Svi bi dokumenti trebali biti pisani jednostavnim i lako razumljivim jezikom, bez uporabe žargona i uz iznošenje dostatne količine pozadinskih informacija i pružanje jasnog konteksta. Struktura prilagođena korisniku, jasna opisna objašnjenja i tekst strukturiran kao priča pridonose jasnoći proračuna. Formule čitkosti, ako su dostupne za službeni jezik (ili službene jezike) zemlje, na primjer alat Flesch-Kincaid Reading Ease za engleski jezik, mogu se upotrijebiti za pojednostavnjenje jezika te time i za poboljšanje popratne proračunske dokumentacije.

Sažeci i pojmovnici vrlo su korisni. Sažeci bi trebali biti jezgroviti, u njima bi trebale biti predstavljene sve važne točke te bi trebali zaokupiti pozornost čitatelja. Terminologija mora biti poznata čitateljima. Pojmovnik ili objašnjenja u samom tekstu popratne proračunske dokumentacije mogu biti korisni za razumijevanje stručnih koncepata i pitanja.

Primjer jasnog i dobro strukturiranog teksta s okvirima u kojima se ističu najvažnije informacije, sažetkom, tablicama, grafikonima i pojmovnikom jest dokument „Pregled proračuna” koji se izrađuje u Južnoj Africi. U dokumentu „Izjava o politici izrade srednjoročnog proračuna” koji se također izrađuje u Južnoj Africi detaljno se opisuju politike, ciljevi i prioritete vlade, utvrđuju se kontekst politike i upute kojih se pokrajine i ministarstva trebaju pridržavati pri izradi planova potrošnje te on sadržava jasne i krake tehničke sažetke glavnih točaka popratne proračunske dokumentacije.

Sveobuhvatne proračunske informacije predstavljene na pristupačan način, bez uporabe stručnih pojmova i u formatu otvorenih podataka, ključne su za transparentnost proračuna. Ako su informacije u formatu otvorenih podataka, to znači da su dostupne na internetu, dostupne za slobodnu uporabu uz otvorenu dozvolu, strojno čitljive te besplatne, kako bi im mogao pristupiti bilo tko, bez obzira na financijsko stanje.

Na primjer, Ujedinjena Kraljevina proračun objavljuje u cijelosti na internetskim stranicama vlade u jednostavnim formatima (uključujući HTML), zajedno s ključnim tablicama u Excelu i pojedinostima o svim ostalim izvorima podataka.

Interaktivni alati informacijske tehnologije i vizualizacije imaju važnu ulogu u predstavljanju i analizi proračuna. One omogućuju korisnicima da izvuku zaključke iz apstraktnih proračunskih podataka na efikasan i učinkovit način.

Ukrajina je uspostavila portal za otvoreni proračun putem kojeg se može pristupiti proračunskim podacima svih razina vlasti. Portal obuhvaća modul proračuna za građane, modul međunarodnih financijskih institucija i alat za analizu proračuna (BOOST). Sučelja, widgeti, dijagrami rasipanja, grafikoni, tablice, zemljovid, dijagrami, hijerarhijski ugniježđeni grafikoni za proračune (eng. treemap), i statični i interaktivni, pomažu široj javnosti da u potpunosti pristupi proračunskim informacijama. Oni se upotrebljavaju za predstavljanje proračuna u popratnoj proračunskoj dokumentaciji Ujedinjene Kraljevine i Južne Afrike, kao i za vizualizaciju proračuna u Ukrajini i Uzbekistanu.

Važno je da MF-ovi ojačaju svoje komunikacijske aktivnosti kako bi unaprijedili načine na koje proračunske informacije dopiru do građana i poboljšali reakcije građana na te informacije. Važan je trend u komunikacijskim aktivnostima vlade sve veća uporaba društvenih mreža i platformi društvenih medija.

Na primjer, predstavljanje MTBPS-a za 2021. javnosti Južne Afrike naširoko se oglašavalo putem društvenih medija i društvenih mreža, uz uobičajene objave na službenim internetskim stranicama. Riznica Ujedinjene Kraljevine prisutna je na društvenim medijima i objavljuje važne proračunske vijesti na Twitteru.

Novinari i blogeri imaju sve veću ulogu u komunikaciji o proračunu. Strukturiranje teksta popratne proračunske dokumentacije kao priče o proračunu u kombinaciji s bliskom suradnjom s novinarima pomaže građanima da uvide povezanost između javnih usluga koje upotrebljavaju i politika koje se razmatraju u popratnoj proračunskoj dokumentaciji.

Ministarstva Ujedinjene Kraljevine označavaju konkretne teme koje bi novinarima mogle biti zanimljive za objavu na Twitteru. Brojne vlade (npr. vlada Uzbekistana) pozivaju i novinare i blogere na svoje službene sastanke i konferencije za novinstvo.

Ministarstva financija trebala bi razmotriti razvijanje mehanizma koji će im pomoći da utvrde koje vrste informacija najviše zanimaju njihovu ciljnu publiku.

Posjetitelji internetskih stranica vlade Ujedinjene Kraljevine imaju mogućnost prijaviti problem na svakoj stranici putem posebnog prozora. Riznica Južne Afrike može se poslužiti mehanizmom za pružanje povratnih informacija pod nazivom „Budget Tips” („Savjeti za proračun”) kako bi se bolje informirala o interesima svojih čitatelja.

Budući da živimo u svijetu sve brže masovne komunikacije, MF-ovi mogu ovladati veći broj članova osoblja za komunikaciju s javnošću putem društvenih medija. Vlade sve češće prepoznaju da su koristi od uporabe alata društvenih medija veće od povezanih rizika. Kako bi se zaštitio ugled vlade, MF-ovi mogu izdati smjernice o prihvatljivom i zabranjenom sadržaju i načinu postupanja s podacima.

Dobar su primjer takvog dokumenta „Smjernice politike” koje objavljuje vlada Južne Afrike i koje su namijenjene vladinim službenicima koji se koriste društvenim medijima.

Kako bi mogli pružiti konstruktivne povratne informacije, građani moraju biti sposobni pročitati, protumačiti i razumjeti javne proračune. Uloga MF-ova ne bi se trebala sastojati samo od dijeljenja proračunskih podataka na jasan i razumljiv način, već bi MF-ovi isto tako trebali pridonositi povećanju proračunske pismenosti i stvaranju kulture otvorenosti putem obrazovnog sustava. Proračuni za građane, vodiči, priručnici i edukativni materijali koje pripremaju MF-ovi pružaju opći uvod u proračun na pojednostavnjen i zanimljiv način.

„Proračunski vodič za građane” koji vlada Južne Afrike objavljuje od 2010. primjer je dobre prakse. Riječ je o zanimljivoj i jezgrovitoj brošuri od četiri stranice čija je svrha pružiti građanima brzi pregled glavnih značajki proračuna.

Drugi moćan alat za poboljšanje proračunske pismenosti jest participativna izrada proračuna za mlade i za škole. Služi kao obrazovanje usmjereno na praksu namijenjeno mladima te promiče razvoj njihovih „fleksibilnih” vještina kao i mogući razvoj vještina potrebnih kako bi postali novinari, blogeri i kreatori javnog mnijenja.

Državna riznica Južne Afrike održava radionice za medijske radnike o tematskim pitanjima, a u partnerstvu s koalicijom organizacija civilnog društva organizira osposobljavanje novinara. Vještine i sposobnosti novinara i blogera u području analize podataka i vizualizacije proračuna osiguravaju veću kvalitetu vijesti i objava na temu proračuna.

Objavljivanje popratne proračunske dokumentacije i osiguravanje njezine vidljivosti nisu kraj procesa – nego tek početak. Ključna je funkcija transparentnosti proračuna omogućiti konstruktivan angažman i suradnju javnosti s vladom s pomoću proračunskih podataka. Brza digitalizacija javne sfere koja je nastupila u godinama pandemije imala je značajan utjecaj na interakciju vlade s građanima. Sada više građana može sudjelovati u javnom životu s pomoću digitalnih alata, npr. u okviru participativne izrade proračuna putem interneta.

U prethodnim proizvodima znanja BCOP-a opširno su se razmatrale međunarodne norme, standardi i prakse u području sudjelovanja javnosti u proračunskom procesu.

Konstruktivna suradnja javnosti i donositelja proračuna zahtijeva utvrđivanje jasnih ciljeva, određivanje opsega i procesa te pronalaženje učinkovitih načina suradnje. Kako bi mogli sudjelovati na informiran način, građanima je potrebno omogućiti jednostavan pristup sveobuhvatnim informacijama.

Na primjer, riznica Ujedinjene Kraljevine prije svakog savjetovanja na svojim internetskim stranicama objavljuje raspored proračunskog procesa i sve nacрте zakonodavstva, uključujući prijedloge propisa u području financija i poreza, kako bi se građanima pružile detaljne informacije za sudjelovanje. Riznica pozdravlja komentare građana i interesnih skupina o postojećim politikama, ili njihove prijedloge novih politika, a posebno one povezane s prioritetima koje je vlada odredila s pomoću mehanizma „podnesaka o proračunu”.

Vlade bi trebale razviti platforme za otvoreni proračun koje neće služiti samo za interaktivno predstavljanje proračunskih informacija, nego i za aktivnije uključivanje javnosti.

Primjer funkcionalne platforme jest južnoafrički portal Vulekamali. Vulekamali dopire do tisuća građana, putem portala i putem događaja uživo kao što su hakatoni (natjecanja u kreativnom rješavanju softverskih izazova), natjecanja u istraživanju i prikazivanju podataka i radionice za uporabu proračunskih podataka (pozivnice se šalju putem portala Vulekamali). Korisnike portala potiče se na davanje povratnih informacija te se na taj način osigurava da podaci koji se pružaju na portalu i funkcionalnost portala budu u skladu s potrebama korisnika. Još je jedan primjer Uzbekistan, na čijem se portalu za otvoreni proračun prikupljaju mišljenja građana te se za ideje i prijedloge građana može glasati u odjeljku portala za participativnu izradu proračuna.

Sljedeći je element uspješnog angažmana javnosti pravovremeno pružanje povratnih informacija građanima o napretku i rezultatima. Na primjer, Ujedinjena Kraljevina konstruktivno izvještava o doprinosima javnosti nakon provedenih savjetovanja o politikama. Vlada Ujedinjene Kraljevine informira javnost o načinima na koje su njihovi inputi upotrijebljeni te objavljuje sveobuhvatan popis odgovora zaprimljenih tijekom svakog savjetovanja, zajedno s odgovorom vlade o tome kako će se povratne informacije građana uključiti u buduće proračunske cikluse.

PLAN AKTIVNOSTI ZA POBOLJŠANJE JASNOĆE I PRISTUPAČNOSTI PRORAČUNA

Ovaj proizvod znanja sadržava plan aktivnosti (mapu puta) namijenjen MF-ovima, čiju primjenu MF-ovi mogu razmotriti u svrhu poboljšanja jasnoće proračuna i povećanja pristupačnosti popratne proračunske dokumentacije. Koraci su grupirani u pet ključnih područja djelovanja.

Praktični koraci za poboljšanje

1. JASNOĆE PRORAČUNA

KORAK 1 Popratnu proračunsku dokumentaciju napišite na jasan i razumljivi način uz jasan tekstualni opis i pružite logičnu strukturu prilagođenu korisniku i kontekst.

KORAK 2 Pripremite sažetak glavnih proračunskih dokumenata.

Praktični koraci za unaprjeđenje

2. DOSTUPNOSTI PRORAČUNSKIH INFORMACIJA

KORAK 3 Omogućite besplatan i neograničen internetski pristup sveobuhvatnim i pravodobnim proračunskim informacijama, uključujući internetski pristup u obliku otvorenih podataka.

KORAK 4 Pristup ključnim proračunskim dokumentima omogućite svim korisnicima.

KORAK 5 Vizualizirajte proračunske informacije koristeći se prikladnim formatima za različite korisnike.

Praktični koraci za unaprjeđenje

3. VIDLJIVOSTI PRORAČUNA I KOMUNIKACIJE O PRORAČUNU

KORAK 6 Koristite se modernim kanalima masovne komunikacije za prijenos proračunskih informacija novinarima i blogerima.

KORAK 7 Građanima, novinarima i drugim korisnicima pružite potrebne proračunske informacije.

KORAK 8 Učinkovito iskoristite osoblje MF-ova za distribuiranje proračunskih informacija javnosti.

Praktični koraci za unaprjeđenje

4. PRORAČUNSKE PISMENOSTI

KORAK 9 Podignite razinu proračunske pismenosti građana, nedržavnih aktera, novinara i blogera koji žele sudjelovati u proračunskom procesu.

KORAK 10 Uvedite programe edukacije za podizanje svijesti o proračunskom procesu i stvaranje kulture otvorenosti kroz obrazovni sustav.

Praktični koraci za unaprjeđenje

5. SUDJELOVANJA JAVNOSTI

KORAK 11 Razvijte učinkovite mogućnosti sudjelovanja javnosti u proračunskom procesu.

KORAK 12 Dizajnirajte interaktivne otvorene proračunske portale za sudjelovanje javnosti u proračunskom procesu i pružite povratne informacije građanima i drugim korisnicima proračunskih informacija.



Sporazumi o provedbi:

- Politika jasnog i transparentnog planiranja proračuna na razini cijele vlade može se oblikovati i provoditi samo uz vodstvo i odgovornost najviše razine rukovodstva MF-ova te uz podršku premijera i predsjednika.
- U svrhu nadzora takve politike MF-ovi bi mogli razmotriti uspostavljanje upravljačkog odbora na visokoj razini, kojim bi predsjedao ministar financija i čiji bi članovi uključivali predstavnike predsjedništva, drugih ministarstava, parlamenta, medija i civilnog društva. Ministarstva financija trebala bi osigurati tajništvo čija bi zadaća bila pružanje potpore radu upravljačkog odbora.
- Ministarstva financija trebala bi razviti i odobriti srednjoročnu i dugoročnu strategiju za provedbu politike. Strategija bi se trebala temeljiti na 12 koraka plana aktivnosti opisanih u ovom proizvodu znanja te bi trebala sadržavati detaljan akcijski plan čiju bi provedbu pratilo tajništvo.
- Politika bi se trebala provoditi tijekom razdoblja od najmanje tri do pet godina, ili dulje, a u idealnom bi se slučaju trebala poklapati s izbornim ciklusom.
- Relevantne zainteresirane strane, što uključuje subnacionalne razine vlasti, institucije civilnog društva, akademsku zajednicu, medije i novinare, trebale bi biti uključene u zajednički rad na razvoju i provedbi politike.
- Razvoj interaktivnih informacijskih tehnologija i infrastrukture ključan je za provedbu jasne i transparentne politike planiranja proračuna te bi ih trebalo uključiti u cjelokupnu strategiju i plan aktivnosti.
- Strategija bi trebala biti povezana s vladinim politikama u pogledu informacija, informacijskih tehnologija, zaštite informacija i podataka o osoblju.
- Sličan pristup mogao bi se primijeniti za sve informacije koje objavljuju MF-ovi, primjerice u pogledu pitanja fiskalne politike, porezne politike, porezne uprave, upravljanja gotovinom i dugom, nadzora državnih poduzeća itd.

1



JASNOĆA PRORAČUNA

DEFINICIJE I KONTEKST

Općenito je prihvaćeno da se pojam transparentnost proračuna odnosi na pravodobnu, sustavnu i cjelovitu objavu svih relevantnih fiskalnih informacija. Riječ je o višedimenzionalnom konceptu koji se odnosi na jasnoću, sveobuhvatnost, pouzdanost, pravodobnost, dostupnost i upotrebljivost javnog izvještavanja o javnim financijama, kao i angažman građana u proračunskom procesu. Neke od najvažnijih koristi transparentnosti proračuna uključuju povećanu odgovornost, legitimitet, integritet, uključivost i kvalitetu proračunskih odluka, a sva ta obilježja mogu pridonijeti izgradnji povjerenja između vlada i građana. Uz objavu ključnih proračunskih informacija, transparentnost proračuna obuhvaća i sudjelovanje javnosti u proračunskom procesu.²

Proračunska transparentnost često se pogrešno izjednačava s dostupnošću informacija. Njezino je puno značenje, međutim, povezano s razumijevanjem informacija. Stoga bi jasnoća trebala biti ključan dio transparentnosti. Kako je zaključeno tijekom nedavne radionice Radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost BCOP-a PEMPAL-a održane 13. listopada/oktobra 2021.,³ jasnoća proračuna odnosi se na omogućavanje jednostavnog tumačenja i razumijevanja popratne proračunske dokumentacije osiguravanjem jasnog tekstualnog opisa koji služi za pružanje kontekstualiziranih informacija potrebnih za potpuno razumijevanje proračunske politike i planiranih rezultata. Riječ je o pružanju sažetog, ali odgovarajućeg konteksta i objašnjenja kako bi se osigurala jednostavna razumljivost i logičan slijed popratne proračunske dokumentacije. Navedeno podrazumijeva i osiguravanje toga da sve tablice i grafikoni budu popraćeni adekvatnim opisnim objašnjenjima. Također treba istaknuti da je važna ravnoteža između količine informacija i jasnoće.

² OECD (2019.). *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019* (Planiranje proračuna i rashodi javnog sektora u zemljama članicama OECD-a u 2019.), OECD Publishing, Pariz. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>; OECD (2017). OECD-ov Priručnik za transparentnost proračuna *Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management* (Praktične smjernice za unaprjeđenje otvorenosti, integriteta i odgovornosti u upravljanju javnim financijama), OECD Publishing, Pariz. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264282070-en>.

³ Izvještaj o skupu, videokonferencijski sastanak BLTWG-a BCOP-a, 13. listopada/oktobra 2021., <https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacyunderstanding-within-budget>

Proračun se izrađuje za iznimno raznoliku ciljnu publiku, kao što su zakonodavci, zaposlenici vladinih odjela i financijskih institucija, stručnjaci, civilno društvo, novinari i javnost, a ne samo za specijaliziranu publiku. Uz određene iznimke, većina popratne proračunske dokumentacije koju izrađuju MF-ovi usmjerena je na vladine službenike za potrebe internih razmatranja te na zakonodavce za potrebe usvajanja proračuna. Ti su materijali u pravilu pisani specijaliziranim jezikom, zbog čega ih osobe koje nisu stručnjaci teško mogu protumačiti. Čak i novinarima koji se bave stručnim područjima proračuna i fiskalne politike rad s proračunskom dokumentacijom često predstavlja izazov, zbog čega uglavnom manje opširno izvještavaju o proračunskim politikama i izbjegavaju određene teme.

Transparentna popratna proračunska dokumentacija trebala bi biti korisna građanima i oni bi se trebali moći njome služiti. Popratna proračunska dokumentacija trebala bi biti jasna, vjerodostojna, dobro objašnjena, usporediva, analitička, relevantna i stavljena na raspolaganje u pristupačnom formatu za različite zainteresirane strane. Izvještaji o proračunu ne moraju nužno biti dugi i detaljni kako bi bili transparentni; trebaju biti pisani jednostavnim i lako razumljivim jezikom, bez uporabe žargona i uz iznošenje dostatne količine pozadinskih informacija i pružanje jasnog konteksta, ali uz zadržavanje pojedinosti i razine raščlanjivanja potrebnih za analizu, evaluaciju i sudjelovanje.

Taj se pristup može sažeti s pomoću deset važnih načela jasne komunikacije o proračunu navedenih u nastavku:⁴

- Imajte na umu tko su čitatelji vaših dokumenata.
- Pišite jasno i bez uvijanja.
- Dokumente strukturirajte na logičan način.
- Pobrinite se za to da su glavni dokumenti politike sažeti.

- Izbjegavajte nepotrebne pojedinosti.
- Odlučite se za konkretan, a ne apstraktan stil.
- Smanjite gustoću teksta.
- Učinkovito upotrebljavajte vizualne elemente.
- Pružite dovoljnu količinu analiza.
- Ispričajte priču.

Ta su načela važna jer čine proračun pristupačnim, s obzirom na to da pristupačnost podrazumijeva jasnu komunikaciju MF-ova u vezi sa sadržajem proračuna.

Na temelju saznanja o ljudskoj prosudbi pri donošenju odluka, izvučenih iz Izvještaja Svjetske banke o svjetskom razvoju za 2015.,⁵ može se zaključiti da nije dovoljno ljudima samo predstaviti „činjenice”. Opisna objašnjenja i tekst strukturiran kao priča pridonose jasnoći proračuna i pomažu ljudima u razumijevanju popratne proračunske dokumentacije. „Tekst strukturiran kao priča”⁶ može se definirati kao predstavljanje sadržaja usmjerenog na pojedinačna ljudska iskustva uporabom zanimljivih i privlačnih formata za prenošenje informacija. To je važan element zato što se ljudima ne može samo narediti da se „zainteresiraju za proračun” ili da se „motiviraju za sudjelovanje”. Ali dobra priča može ih dovesti do toga. Ovdje je riječ o pružanju konteksta, ciljanju na emocije, održavanju sadržaja opipljivim i konkretnim, uporabi narativnog stila prikladnog za vladinu dokumentaciju. Osim toga, „ako brojevi nisu uklopljeni u priču koju ste oblikovali, javnost će se poslužiti pričama koje poznaje kako bi im dala smisao”.⁷

Opisna objašnjenja pomažu široj javnosti da shvati kako se postojeće i nove politike odražavaju u proračunskim prihodima i rashodima. Nove politike koje se odražavaju u proračunskim dokumentima kao što su pred-proračunski izvještaj, prijedlog proračuna koji priprema izvršna vlast i usvojeni proračun obično podrazumijevaju povećanje, smanjenje ili promjenu

⁴ Načini za povećanje transparentnosti i poboljšanje proračunske pismenosti prema stajalištu novinarske zajednice. Iskustvo Južne Afrike. Izlaganje na videokonferencijskom sastanku BLTWG-a BCOP-a, 13. listopada/oktobra 2021., <https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacy-understanding-within-budget> (g. Rosenberg član je panela stručnjaka Odjela za fiskalne poslove Međunarodnog monetarnog fonda, a specijaliziran je za područja jasne komunikacije o proračunu i fiskalnim pitanjima, te radi kao izvršni direktor organizacije Clarity Global Strategic Communications, Washington D.C. i Cape Town).

⁵ *World Bank's World Development Report 2015: Mind, Society and Behavior* (Izvještaj Svjetske banke o svjetskom razvoju za 2015.: Um, društvo i ponašanje). <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015>

⁶ Više o strukturiranju teksta kao priče možete pronaći u 3. poglavlju Vidljivost proračuna i komunikacija o proračunu

⁷ Bales, S. N. (2015.b), *The Storytelling Power of Numbers* (Moć brojeva u pripovijedanju). Frameworks Institute: Washington, DC

u rashodima ili prihodima, što na različite načine može utjecati na živote građana. Zbog toga bi jasan tekstualni opis trebao pratiti proračunske podatke kako bi se dovoljno detaljno objasnile nove politike i njihov utjecaj na proračun. Jednaka razina jasnoće pregleda i objašnjenja u popratnoj proračunskoj dokumentaciji potrebna je u pogledu procjena zaostalih plaćanja s naslova rashoda, koja nastaju kada je država preuzela obvezu trošenja sredstava, ali nije izvršila isplatu u roku; u pogledu svih transfera proračunskih sredstava javnim poduzećima i njihovih namjena; transfera između različitih nivoa vlasti; namjenskih prihoda; zaduživanja i dugova vlade; izvanproračunskih fondova.

Jasna opisna objašnjenja trebala bi prenijeti okvir vladine proračunske politike i ključne poruke te omogućiti predstavljanje podataka na način koji sve to povezuje. Potrebno je otvoreno i izričito objasniti zašto postoje razlike između usvojenih razina i stvarnog ishoda kada je riječ o svim rashodima i prihodima obuhvaćenima procjenama svih razlika u prihodima i rashodima iznesenima u godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna te kad je riječ o revidiranju u polugodišnjem pregledu/rebalansu proračuna i godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna. To se odnosi i na procjene razlika između izvorne makroekonomske projekcije za fiskalnu godinu i stvarnog ishoda za tu godinu, kako su prikazani u godišnjem izvještaju o izvršenju proračuna, te izvorne procjene nefinancijskih podataka o inputima i rezultatima i stvarnog ishoda. Sve tablice i svi grafikoni trebali bi biti popraćeni i adekvatnim opisnim objašnjenjima. Međutim, značajne količine proračunskih podataka, koji se proizvode i o kojima se obvezno podnose izvještaji, uključujući one o učinku potrošnje, mogu među širom javnosti dovesti do nejasnoća umjesto do transparentnosti. Takve se informacije mogu navesti u prilogima.

PRAKTIČNI KORACI ZA UNAPRJEĐENJE JASNOĆE PRORAČUNA

KORAK 1. Popratnu proračunsku dokumentaciju napišite na jasan i razumljivi način uz jasan tekstualni opis i pružite logičnu strukturu prilagođenu korisniku i kontekst.

Kako bi dokumentacija bila jasno napisana, ključno je ne upotrebljavati izraze bez promišljanja o tome što oni znače.⁸ Jasan i razumljiv jezik podrazumijeva riječi koje ljudi već poznaju, pojašnjenje apstraktnih izraza i navođenje konkretnih primjera. Nepotrebne pojedinosti trebalo bi ukloniti, gustoću teksta smanjiti, a neke odlomke spojiti. U bilo kojoj struci s vremenom se razvije žargon, a on ponekad dospije i u javni prostor, no ipak je potrebno izbjegavati uporabu žargona u popratnoj proračunskoj dokumentaciji. Proračunski dokumenti ne bi trebali sadržavati izraze koje je netko možda upravo upotrijebio na događaju za stručnjake, kao što je financijska konferencija. Publiku koja se ne sastoji od stručnjaka žargon bi mogao zbuniti, npr. „tržište medvjeda” ili „tržište bikova”, „crni labud”,⁹ „poremećaj”, „revizija makro-marketinškog okruženja” itd., kao i nejasni izrazi ili otmjene riječi. Građani se možda neće osjećati ugodno čak ni kad se upotrebljava uobičajena proračunska terminologija za koju je teško pronaći jednostavnije zamjene, npr. „prilagodbe gornje granice”, „trošak servisiranja duga”, „kvazifiskalne aktivnosti”, „diskrecijska potrošnja”, „mješovito financiranje”, „rezerve za nepredviđene izdatke” itd. Razvijanje predanosti jasnom i pristupačnom stilu pisanja možda neće biti prirodno brojnim stručnjacima u visokospecijaliziranom području upravljanja javnim financijama. Međutim, to je poželjno i ostvarivo, posebno uz potporu rukovodstva MF-a predanog tom cilju.

⁸ Načini za povećanje transparentnosti i poboljšanje proračunske pismenosti prema stajalištu novinarske zajednice. Iskustvo Južne Afrike. Izlaganje s videokonferencijskog sastanka BLTWG-a BCOP-a, 13. listopada/oktobra 2021., <https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacy-understanding-within-budget>

⁹ Taleb, Nassim Nicholas (2007.), *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* (Crni labud: utjecaj malo vjerojatnih događaja). Random House.

Okvir 2.

Objašnjenja u tekstu izvještaja o fiskalnim rizicima iz Ujedinjene Kraljevine¹⁰

§21. U 7. poglavlju analiziramo rizike koji bi mogli utjecati na bilancu stanja putem **transakcija po bilanci stanja** (npr. pozajmljivanje privatnom sektoru ili izdavanje duga za kupnju imovine, kao što je bio slučaj sa „spašavanjem banaka”), prijenosa po bilanci stanja (kada vlada preuzme odgovornosti subjekta u privatnom sektoru, bilo u stvarnom svijetu ili s pomoću statističke reklasifikacije) i učinaka vrednovanja (npr. učinak kretanja valute na vrijednost deviznih rezervi u funtama).

§6.46. Kad je riječ o kategorizaciji rizika opisanih u 1. poglavlju, rizici u pogledu potrošnje za socijalnu skrb dolaze u mnogim oblicima. Oni uključuju različite nagle promjene u pogledu broja predmeta i prosječnih naknada (npr. kada je gospodarstvo pogođeno visokom stopom nezaposlenosti ili snažnom inflacijom)

i postupno povećanje pritiska (npr. zbog starenja stanovništva). Postoje rizici koji su u velikoj mjeri izolirani (npr. isplata univerzalnog kredita), kao i oni koji su povezani s drugim rizicima (npr. čimbenici povezani s gospodarstvom). Neki su rizici svojstveni djelovanju vlade (najočigledniji je primjer učinak zapinjača na potrošnju za državne mirovine koji proizlazi iz mehanizma trostruke zaštite), a drugi su uglavnom izvan neposredne kontrole vlade (npr. nepovoljne pravne presude koje proširuju uvjete prihvatljivosti). Mnogi od tih rizika bili bi jasno vidljivi u procjeni provedenoj u bilo kojem trenutku tijekom posljednjih 30 godina (npr. izazovi povezani s velikim reformama), ali neki su od njih tek u novije vrijeme postali očiti (npr. pritisci povezani sa starenjem stanovništva i mehanizam trostruke zaštite).

Pojmovnik uključen u proračunske dokumente ili pojašnjenja navedena u samom tekstu mogu korisnicima olakšati čitanje i razumijevanje dokumentacije. Neke se definicije mogu unaprijediti uključivanjem upućivanja na konkretno zakonodavstvo kojim su predmetni pojmovi uspostavljeni. Izjave o politici izrade srednjoročnog proračuna koje se izrađuju u Južnoj Africi sadržavaju pojmovnike.¹¹ Broj objašnjenih pojmova udvostručio se od 2000., a mnogi su od njih skraćeni i pojednostavnjeni (vidjeti **tablicu 1.**). Ured za proračunsku odgovornost Ujedinjene Kraljevine (OBR)¹² u svojim izvještajima o fiskalnim rizicima pojmove objašnjava izravno u tekstu (vidjeti **okvir 2.**).¹³

Jednostavne riječi i kraće rečenice mogu poboljšati jasnoću. U svrhu pojednostavnjenja jezika popratne proračunske dokumentacije, MF-ovi mogu razmotriti izradu smjernica za pisanje jednostavnim službenim jezikom, kao što su „Priručnik za pisanje jednostavnim engleskim jezikom. Kako izraditi jasnu dokumentaciju za objavu podataka za potrebe podnošenja Komisiji za vrijednosne papire i burzu”¹⁴ ili smjernice koje su izdali Europska komisija ili tijela Sjedinjenih Američkih Država. Europska komisija pokrenula je 1998. kampanju „Fight the FOG” kako bi potaknula članove osoblja Komisije na pisanje jasnijim jezikom.¹⁵ SAD je 2010. usvojio javni akt o pisanju jednostavnim jezikom.¹⁶ Tome su prethodili neformalni sastanci Mreže

¹⁰ Izvor: Izvještaji o fiskalnim rizicima Ureda za proračunsku odgovornost Ujedinjene Kraljevine, srpanj/juli 2017., P.16, str.153. <https://obr.uk/fr/fiscal-risk-report-july-2017/>

¹² Izjava o politici izrade srednjoročnog proračuna za 2021., Republika Južna Afrika, <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/default.aspx>

¹³ TUred za proračunsku odgovornost Ujedinjene Kraljevine jedna je od sve većeg broja neovisnih fiskalnih institucija koje se osnivaju u cijelom svijetu kako bi pružile nepristranu analizu javnih financija i fiskalnih politika.

¹⁴ Ured za proračunsku odgovornost Ujedinjene Kraljevine, Izvještaj o fiskalnim rizicima, srpanj/juli 2017. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/628416/OBR_Fiscal_risks_report_print.pdf. U „izvještaju o fiskalnim rizicima”, čiju je izradu parlament naručio 2015., utvrđuju se i analiziraju rizici za srednjoročna predviđanja u pogledu javnih financija i dugoročne fiskalne održivosti.

¹⁵ <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/CB-Guide-SEC-Plain-English-Handbook.pdf>

¹⁶ Brošura kampanje „Fight the Fog” za zaposlenike Europske komisije koji sastavljaju dokumente na engleskom jeziku, http://www.eurosfairer.prd.fr/bibliotheque/pdf/Write_EN_Fight-the-fog.pdf

¹⁷ Zbornik javnih zakona SAD-a, br. 111 – 274, Zakon o pisanju jednostavnim jezikom iz 2010., <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-111publ274>

Tablica 1.

Kako su se definicije povezane s proračunom navedene u pregledima proračuna Južne Afrike mijenjale tijekom vremena¹⁷

2000.	2021.
Konsolidirani rashodi	Konsolidirani vladini rashodi
Ukupni rashodi nacionalne i pokrajinske vlade, uključujući transfere općinama i drugim izvanproračunskim agencijama. Konsolidirani rashodi uključuju potrošnju pokrajina koje se financiraju iz vlastitih prihoda. Stoga je konsolidirana potrošnja zbroj nacionalne i pokrajinske potrošnje, ne uključujući dvostruko računanje transfera iz nacionalne na pokrajinsku vladu.	Ukupni rashodi nacionalne i pokrajinske vlade, fondova socijalnog osiguranja i odabranih javnih subjekata, uključujući transfere i subvencije općinama, poduzećima i drugim subjektima.
Trošarine	
Porezi na proizvodnju ili prodaju određenih domaćih ili uvezenih proizvoda. Uvodi se kao pristojba koja se naplaćuje korisnicima za vladine usluge, kao regulatorna pristojba za aktivnosti ili kao poseban porez na potrošnju robe. Trošarine se obično naplaćuju na proizvode kao što su alkoholna pića, duhanski proizvodi i naftni derivati.	Porezi na proizvodnju ili prodaju određenih domaćih ili uvezenih proizvoda. Trošarine se obično naplaćuju na proizvode kao što su alkoholna pića, duhan i nafta.
Porezni poticaji	
Posebne odredbe poreznog zakona kojima se omogućuje primjena povoljnog poreznog tretmana u odnosu na pojedince i poduzeća kako bi ih se potaknulo određeno ponašanje ili aktivnosti, npr. odredbe o ubrzanoj deprecijaciji u svrhu poticanja ulaganja i odredbe za poticanje štednje za mirovinu.	Posebne odredbe poreznog zakona kojima se omogućuje primjena povoljnog poreznog tretmana u odnosu na pojedince i poduzeća u svrhu poticanja određenog ponašanja ili aktivnosti.

za djelovanje i informiranje uz uporabu jednostavnog jezika (PLAIN) održani sredinom 1990-ih. Mreža PLAIN nefinancirana je radna skupina državnih službenika iz različitih agencija i različitih specijalnosti, koji podržavaju primjenu načelâ jasne komunikacije u vladinim dokumentima. Mreža PLAIN izradila je 2011. „Smjernice za pisanje jednostavnim jezikom”¹⁸ te je pokrenula kampanju osposobljavanja.

Struktura prilagođena korisniku funkcionira kao jasan zemljovid, pomaže čitateljima da se snađu u popratnoj proračunskoj dokumentaciji. Odnosi se na lakoću s kojom korisnici mogu pristupiti popratnoj proračunskoj dokumentaciji i snalaziti se u njoj. Potrebno definirati i naslove kako bi se sadržaj proračunskih dokumenata

vizualno i strukturno organizirao. Na primjer, Izjava o politici izrade srednjoročnog proračuna za 2021.,¹⁹ južnoafrički ekvivalent pred-proračunskom izvještaju, poboljšana je u posljednjem desetljeću. Dokument je preoblikovan kako bi njegova struktura bila logičnija i pristupačnija te je uvedeno više tablica, grafikona i tekstnih okvira čija je svrha usmjeravanje čitatelja kroz sadržaj i format dokumenta (vidjeti **okvir 3.**). Davanje jasnih naziva proračunima pokazuje njihovu namjenu u okviru proračunske politike. Na primjer, naziv proračuna Ujedinjene Kraljevine za 2020.: „Zaštita radnih mjesta i sredstava za život britanskog naroda”, ili naziv proračuna Europske unije: „Dugoročni proračun EU-a za razdoblje 2021. – 2027. i instrument za oporavak NextGenerationEU”.

¹⁷ Izvor: Državna riznica, Republika Južna Afrika, <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/default.aspx>

¹⁸ Federalne smjernice za pisanje jednostavnim jezikom vlade Sjedinjenih Američkih Država, <http://www.plainlanguage.gov/howto/guidelines/bigdoc/TOC.cfm>

¹⁹ Izjava o politici izrade srednjoročnog proračuna za 2021., Republika Južna Afrika, <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/default.aspx>

Okvir 3.

Sadržaj Izjave o politici izrade srednjoročnog proračuna za 2021., Južna Afrika²⁰

POGLAVLJE 1. Oporavak, stabilnost, reforme i rast

- › Uvod
- › Održive javne financije podržavaju rast
- › Strukturne reforme koje je potrebno ubrzati
- › Rizici i pritisci na potrošnju
- › Fiskalni odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i socijalne potrebe
- › Pregled MTBPS-a za 2021.
- › Zaključak

POGLAVLJE 2. Gospodarski izgledi

- › Uvod
- › Napredak u reformama ključnim za gospodarski oporavak
- › Globalni izgledi
- › Domaći izgledi
- › Učinak i izgledi sektora
- › Zaključak

POGLAVLJE 3. Fiskalna politika

- › Uvod
- › Srednjoročna fiskalna strategija
- › Rezultati u pogledu rashoda i predviđanja
- › Rezultati u pogledu prihoda i predviđanja
- › Okvir glavnog proračuna
- › Konsolidirani proračunski okvir
- › Strategija financiranja i upravljanja dugom
- › Rizici u pogledu fiskalnih predviđanja
- › Zaključak

POGLAVLJE 4. Prioriteti u pogledu rashoda

- › Uvod
- › Revidiranja srednjoročnih prioriteta u pogledu rashoda
- › Prioriteti u pogledu potrošnje prema funkcijskoj skupini
- › Raspodjela prihoda
- › Zaključak

Prilog A. Izvještaj o fiskalnim rizicima

Prilog B. Podaci o naknadama

Prilog C. Tehnički dodatak

Prilog D. Pojmovnik

TABLICE

- › 1.1. Paket mjera fiskalnih olakšica
- › 1.2. Makroekonomske projekcije
- › 1.3. Konsolidirani fiskalni okvir vlade
- › 1.4. Konsolidirani vladini rashodi
- › 2.1. Gospodarski razvoj u odabranim zemljama
- › 2.2. Makroekonomski rezultati i projekcije
- › 2.3. Pretpostavke na kojima se temelje makroekonomske projekcije
- › 3.1. Revidiranja nekatmatnih rashoda
- › 3.2. Paket mjera fiskalnih olakšica
- › 3.3. Gornja granica rashoda glavnog proračuna
- › 3.4. Bruto porezni prihodi
- › 3.5. Revidirane projekcije prihoda
- › 3.6. Srednjoročni okvir prihoda
- › 3.7. Okvir glavnog proračuna
- › 3.8. Konsolidirani proračunski saldo
- › 3.9. Bruto potrebe zaduživanja i financiranje nacionalne vlade
- › 3.10. Ukupni dug nacionalne vlade
- › 4.1. Socijalne naknade
- › 4.2. Programi zapošljavanja
- › 4.3. Programi za osiguravanje sredstava za život
- › 4.4. Konsolidirani rashodi prema funkciji
- › 4.5. Konsolidirani rashodi prema ekonomskoj klasifikaciji
- › 4.6. Okvir za raspodjelu prihoda
- › 4.7. Pravedna raspodjela sredstava pokrajinama

SLIKE

- › 1.1. Rast realnog BDP-a i projekcije

²⁰ Izvor: Izjava o politici izrade srednjoročnog proračuna za 2021., Republika Južna Afrika, <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/default.aspx>

- 1.2. Predviđena promjena udjela duga u BDP-u u trogodišnjem razdoblju, odabrane zemlje u razvoju
- 1.3. Prihodi i rashodi glavnog proračuna
- 1.4. Diferencijal rasta i kamata
- 1.5. Napredak u pogledu cijepljenja u Južnoj Africi
- 2.1. Globalne dionice
- 2.2. Cijene robe
- 2.3. Desetogodišnji prinos na obveznice
- 2.4. Globalni indeksi menadžera nabave (PMI) u proizvodnji
- 2.5. Očekivani oporavak gospodarske aktivnosti
- 2.6. Ulaganje po subjektima
- 2.7. Zaposlenost po sektorima
- 2.8. Odstupanje od osnovne projekcije BDP-a
- 3.1. Primarni saldo glavnog proračuna
- 3.2. Predviđanja udjela bruto duga u BDP-u
- 3.3. Saldo glavnog proračuna
- 3.4. Udio potrošnje u ukupnom iznosu
- 3.5. Otkup duga
- 3.6. Usporedba procjena troškova servisiranja duga
- 3.7. Usporedba projekcija poreznih prihoda
- 3.8. Ukupni privremeni porez na dobit, raščlamba po tri najveća sektora
- 3.9. Udio poreza u BDP-u

Primjer jasnog tekstualnog opisa u kojem se predstavlja proračunska politika s ciljem odgovora na moderne izazove i napredovanja (npr. planiranje radnih mjesta) u gospodarskom kontekstu jest govor o proračunu Ujedinjene Kraljevine „Bolja ponovna izgradnja: naš plan za rast”.²¹ U Izjavi o srednjoročnoj proračunskoj politici u Južnoj Africi detaljno se opisuju vladine politike, ciljevi i prioritete te utvrđuje kontekst politike i smjernice za izradu planova potrošnje u pokrajinama i departmanima. U njoj se navode jednostavni i pristupačni izvori podataka s pomoću kojih čitatelj može provjeriti izračune i popratne dokaze.

Formulama čitljivosti, ako su dostupne za službeni jezik ili jezike određene zemlje, može se procijeniti koliko se tekst teško čita. Na primjer, jedan od najpouzdanijih i najčešće upotrebljivanih alata za čitljivost na engleskom jeziku jest alat Flesch-Kincaid Reading Ease.²² Taj alat ima velik broj korisnika iz različitih sektora, uključujući vladu. Sastoji se od testiranja različitih aspekata, npr. duljine rečenica, na kojima se temelji ocjena čitkosti teksta od 1 do 100. Ta ocjena označava stupanj obrazovanja koji je čitatelju potreban za razumijevanje teksta, pri čemu viša ocjena označava da je tekst lakši, a niža ocjena da je tekst teži.

Savjeti za poboljšanje čitljivosti teksta:

- Skratite rečenice.
- Izbjegavajte komplicirane rečenice. Komplicirane rečenice bolje je podijeliti na manje dijelove.
- Neka odlomci budu kratki. Dobra je praksa strukturirati odlomke tako da ne budu dulji od pet rečenica.
- Pažljivo birajte riječi. Poželjne su jednostavne riječi koje se upotrebljavaju u svakodnevnom govoru.
- Dok pišete, imajte na umu publiku. Upoznajte publiku i njihovu razinu znanja. Uporabom pojmova koje oni sami upotrebljavaju omogućit ćete im da bolje razumiju tekst.

Microsoft Word ima funkciju „Editor” („Uređivač”) kojoj možete pristupiti iz početnog izbornika. Nakon što Word završi s provjerom pravopisa i gramatike, autori teksta mogu odabrati prikaz informacija o razini čitanja dokumenta, uključujući ocjene čitkosti u skladu s testom Flesch-Kincaid Grade Level i testom Flesch Reading Ease.²³

²¹ Riječ je o govoru ministra financija Ujedinjene Kraljevine kojim predstavlja proračun parlamentu. Govor je objavljen uz proračun za 2021., <https://www.gov.uk/government/publications/budget-2021-documents>

²² <https://www.textcompare.org/readability/flesch-kincaid-reading-ease>

²³ Dostupnost funkcije ovisi o verziji aplikacije MS Word.

KORAK 2. Pripremite sažetak glavnih proračunskih dokumenata.

Sažetak sadržava kratko objašnjenje glavnih točaka proračunskog dokumenta. Izrada jasnih sažetaka i drugih dopunskih materijala za pojašnjenje proračunskih dokumenata može predstavljati izazov. Većina je informacija vrlo složena, zbog čega ih može biti teško objasniti općoj javnosti. Savjeti za pisanje boljeg sažetka:

- › Sažetak pišite na kraju.
- › Privucite pažnju čitatelja.

- › Koristite se terminologijom s kojom su čitatelji upoznati.
- › Sažetak napišite tako da može biti samostalna cjelina.
- › Zamislite sažetak kao iznimno sažetu verziju proračunskog dokumenta.
- › Ne uključujte informacije koje nisu već navedene u nekom drugom dijelu dokumenta.

Na primjer, Svako poglavlje Izjave o srednjoročnoj proračunskoj politici u Južnoj Africi počinje okvirom Ukratko, koji služi kao sažetak ključnih točaka na visokoj razini (**okvir 4.**).

Okvir 4.

Okviri s ukratko predstavljenim ključnim točkama iz Izjave o politici izrade srednjoročnog proračuna za 2021., Južna Afrika²⁴

POGLAVLJE 1. Recovery, stability, reform and growth

Ukratko

- › Pandemija koronavirusne bolesti COVID-19 produbila je društvenu i gospodarsku krizu u Južnoj Africi, dodatno opterećujući javne financije.
- › Tijekom sljedeće tri godine vlada će nastojati ostvariti ravnotežu između podupiranja gospodarskog oporavka i obnove – istovremenom primjenom kratkoročnih mjera potrošnje i provedbom strukturnih reformi – i ponovne izgradnje javnih financija.
- › Gospodarstvo se oporavilo brže nego što se očekivalo. Međutim, nedavni skok cijena robe, koji je pozitivno utjecao na rast BDP-a i poreznih prihoda, smatra se privremenim. Dugoročna strukturna ograničenja i ožiljci koji su ostali nakon pandemije imaju negativan učinak na predviđanja. Fiskalni su se rizici povećali.
- › Fiskalna konsolidacija ključna je za smanjenje tereta javnog duga, vraćanje povjerenja ulagača i izbjegavanje prekomjerne izloženosti globalnim i domaćim rizicima.

- › U *Izjavi o politici izrade srednjoročnog proračuna za 2021.* predlaže se zadržavanje ograničenja u pogledu rashoda javnog sektora. Vlada se neće obvezati na novu dugoročnu potrošnju na temelju privremenog neočekivanog povećanja prihoda. Državnim poduzećima u srednjoročnom razdoblju neće se osigurati dodatna sredstva.

POGLAVLJE 2. Economic outlook

Ukratko

- › Gospodarstvo Republike Južne Afrike u prvoj polovici 2021. raslo je brže nego što se očekivalo, no očekuje se da će taj zamah oslabiti nakon javnih nemira u srpnju, prekida prometa u lukama i željeznicama te trećeg vala pandemije koronavirusne bolesti COVID-19.
- › Projekcije porasta realnog BDP-a iznose 5,1% u 2021. Očekuje se da će se proizvodnja tijekom 2022. vratiti na razine prije pandemije, godinu dana ranije nego što je procijenjeno u veljači. To uvelike proizlazi iz globalne potražnje, viših cijena robe i

²⁴ Izvor: Izjava o politici izrade srednjoročnog proračuna za 2021., Republika Južna Afrika, <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/default.aspx>

ublažavanja ograničenja povezanih s pandemijom koronavirusne bolesti COVID-19.

- Potrošnja kućanstava se poboljšala, ali se još nije u potpunosti oporavila od pandemije. Inflacija je zadržana unutar ciljnog raspona unatoč rastu cijena hrane i energije. Bruto ulaganja u kapitalnu imovinu i dalje su znatno ispod razina na kojima su bila prije pandemije. Tržište rada je slabo, sa stopom nezaposlenosti od 34,4 %.
- Vlada je postigla napredak u nekoliko ključnih reformi. Kada je riječ o energetske sektoru,

proizvođači električne energije iz privatnog sektora moći će prodavati električnu energiju izravno potrošačima, a općine mogu proizvoditi vlastitu energiju ili nabavljati električnu energiju od neovisnih proizvođača. Provedena je korporatizacija nacionalne lučke uprave Transnet, što će poboljšati poticaje za efikasnost i konkurentnost. Sustav za elektroničko izdavanje viza eVisa bit će pušten u rad za 15 zemalja do ožujka/marta 2022. Operacija Vulindlela nastavlja pratiti i podupirati provedbu prioritarnih reformi.

Dobar primjer jasnog i jezgrovitog sažetka onaj je iz prvog poglavlja Pregleda proračuna Južne Afrike (ili Izjave o politici izrade srednjoročnog proračuna) (vidjeti **okvir 5**).²⁵ Pregled proračuna Južne Afrike jedan je od glavnih proračunskih dokumenata koji čine dio prijedloga proračunskog zahtjeva i jedan od dokumenata koji prate procjene nacionalnih prihoda. Pregled proračuna pruža dobro strukturirana opisna objašnjenja temeljnih politika koje služe kao osnova za izradu proračuna, a jasnoća se postiže s pomoću okvira u kojima se ističu najvažnije informacije, tablica i grafikona. Pregled proračuna uključuje pregled stanja u gospodarstvu, u njemu se opisuju okvir fiskalne politike i trendovi u pogledu prihoda, navode se prijedlozi propisa u području poreza, ukratko se opisuju mehanizmi upravljanja aktivom i pasivom, socijalnog osiguranja i financiranja zdravstvene zaštite te se navode ciljevi u pogledu krajnjih rezultata ostvarenih na temelju prioriteta potrošnje u srednjoročnom razdoblju. Također se detaljnije objašnjavaju pitanja proizašla iz Prijedloga zakona o raspodjeli prihoda, kao i transferi između različitih razina vlasti.

Proračunske dokumente potrebno je stručno urediti te lektorirati i korigirati kako bi se osigurala visoka kvaliteta publikacija. Ako publikacije sadržavaju pogreške, to može negativno utjecati na vjerodostojnost vladinih fiskalnih planova. Angažiranje vanjskog urednika ili uredničkog tima može pomoći MF-u u izradi teksta i predstavljanju dokumenata uz uporabu pristupačnog jezika, a urednik ili urednički tim istovremeno će uočiti pogreške i ukloniti žargon koji bi mogli promaknuti timu zaduženom za izradu dokumenata. Kako se dokumenti približavaju fazi finalizacije, može biti korisno angažirati nekoliko službenika unutar MF-a koji imaju oko za detalje i koji mogu provesti korekturu. Njihova zadaća nije nanovo tumačiti informacije ili poboljšavati tekst, već su zaduženi za uočavanje pogrešaka do kojih će neizbježno doći tijekom izrade i uređivanja dokumenata.

²⁵ Pregled proračuna za 2021., Državna riznica Republike Južne Afrike, 24. veljače/februara 2021., <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2021/default.aspx>

Okvir 5.

Najvažnije točke Pregleda proračuna za 2021., Južna Afrika²⁶

RSABUDGET2021 IZDVOJENI REZULTATI

EKONOMSKA PREDVIĐANJA

- › Vlada će poduprijeti gospodarski oporavak pružanjem kratkoročne gospodarske potpore i provedbom reformi u cilju smanjenja troškova poslovanja i stabilizacije javnih financija.
- › Očekuje se da će realni BDP rasti po stopi od 3,3 % 2021. i stopi od 2,2 % 2022.
- › Globalna su gospodarska predviđanja neizvjesna; međutim, dodatni paketi poticajnih mjera politike i uspješno uvođenje cjepiva protiv koronavirusne bolesti COVID-19 potaknut će globalni rast.
- › Uspješno uvođenje cjepiva protiv koronavirusne bolesti COVID-19 poduprijet će gospodarski oporavak i globalnu trgovinu.
- › Vlada će poduzeti korake za promicanje bržeg rasta stabilizacijom opskrbe električnom energijom, pružanjem potpore industrijama sa snažnim potencijalom za zapošljavanje te sklapanjem partnerstava s privatnim sektorom.
- › Operacija Vulindlela podupire provedbu ključnih strukturnih reformi, ali potreban je brži napredak za postizanje gospodarskog oporavka.

PROGRAMI POTROŠNJE

- › Proračunski deficit revidiran je te iznosi 14 % BDP-a za 2020./2021., što je posljedica potrošnje i gospodarskih pritisaka prouzročenih pandemijom koronavirusne bolesti COVID-19.
- › Bruto dug porastao je sa 65,6 % na 80,3 % BDP-a za 2020./2021.
- › Proračunom za 2021. predlažu se mjere za smanjenje primarnog deficita glavnog proračuna sa 7,5 % BDP-a za tekuću godinu na 0,8 % za godinu 2023./2024.
- › Predloženi fiskalni okvir stabilizirat će dug na 88,9 % BDP-a za 2025./2026.
- › Vlada će pokrenuti kampanju besplatnog masovnog cijepljenja protiv koronavirusne bolesti COVID-19, za koju je u srednjoročnom razdoblju dodijeljeno 9 milijardi ZAR.
- › Očekuje se da će u srednjoročnom razdoblju troškovi servisiranja duga u prosjeku iznositi 20,9 % bruto poreznog prihoda.

²⁶ Izvor: Pregled proračuna za 2021., Državna riznica Republike Južne Afrike, 24. veljače/februara 2021., <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2021/default.aspx>

2



DOSTUPNOST PRORAČUNSKIH INFORMACIJA

DEFINICIJE I KONTEKST

Dostupnost sveobuhvatnih, dostupnih, korisnih i pravovremenih informacija o proračunu ključna je za sudjelovanje civilnog društva u proračunskom procesu. U skladu s međunarodnim standardima dobre prakse u području transparentnosti,²⁷ sveobuhvatne proračunske informacije obuhvaćaju informacije o rashodima, prihodima, dugu, makroekonomskim projekcijama i nefinancijskim rezultatima. Kada je riječ o informacijama koje nadilaze osnovne proračunske podatke, zemlje trebaju objaviti samo minimalnu količinu informacija. Anketa o otvorenosti proračuna predstavlja konkretan i mjerljiv pristup utvrđivanju „javne dostupnosti proračunskih informacija”.²⁸ Upitnik u okviru Ankete o otvorenosti proračuna osmišljen je tako da pomogne istraživačima utvrditi koliko

je informacija javno dostupno tijekom svake faze proračunskog procesa i koje su to informacije, jesu li pravovremeno objavljene i dostupne te postoje li nedostaci informacija.²⁹

Kako bi ih se moglo smatrati javno dostupnima, proračunske informacije moraju ispunjavati niz minimalnih standarda transparentnosti. U skladu s međunarodno prihvaćenim kriterijima dobre prakse za upravljanje javnim financijama,³⁰ sve bi zemlje u različitim fazama proračunskog procesa trebale objaviti osam ključnih proračunskih dokumenata: pred-proračunski izvještaj (PBS), prijedlog proračuna koji priprema izvršna vlast (EBP), usvojeni proračun (EB), proračun za građane (CB), izvještaj o izvršenju proračuna u toku godine (IYR), polugodišnji pregled/rebalans proračuna (MYR), godišnji izvještaj o izvršenju proračuna (YER) i revizijski izvještaj (AR). Svaki od tih

²⁷ Vidjeti među ostalim Kodeks fiskalne transparentnosti MMF-a, Najbolje prakse za proračunsku transparentnost OECD-a i Program za javne rashode i financijsku odgovornost (PEFA).

²⁸ Konkretnije informacije o svakom proračunskom dokumentu potražite u Smjernicama o javnoj dostupnosti proračunskih dokumenata Međunarodnog partnerstva za proračun: <http://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-guidelines-public-availability-budget-documents>

²⁹ Anketa o otvorenosti proračuna (OBS), <http://survey.internationalbudget.org>

³⁰ OECD (2017). OECD-ov Priručnik za transparentnost proračuna *Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management* (Priručnik za transparentnost proračuna: praktične smjernice za unaprijeđenje otvorenosti, integriteta i odgovornosti u upravljanju javnim financijama). OECD Publishing, Pariz. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264282070-en>

dokumenata ključan je za transparentnost proračuna; zajedno daju informacije o vladinim prioritetima i prijedlozima, izvršenim rashodima i stvarnim prihodima te se u njima iznosi završni račun vladinog upravljanja javnim resursima. Proračunski dokumenti moraju biti objavljeni na službenim internetskim stranicama vladinog tijela koje ih izrađuje, dostupni besplatno i objavljeni na vrijeme kako bi informacije koje sadržavaju bile korisne i relevantne, kako za samu vladu tako i za javnost.³¹ Tim se standardima osigurava da javnost, uključujući civilno društvo, medije i druge zainteresirane pojedince ili skupine, imaju otvoren i nediskriminirajući pristup izvornom državnom proračunu.

Dostupni proračunski podaci trebali bi biti stavljani na raspolaganje u formatu otvorenih podataka, što znači da su podaci strojno čitljivi i lakši za uporabu, prilagodbu i istraživanje, neovisno o vrsti publike. Podaci se smatraju „otvorenima” ako im bilo tko može slobodno pristupiti, upotrebljavati ih i ponovno upotrebljavati te ih distribuirati, u bilo koju svrhu i bez ograničenja. U dokumentu „The Open Definition” (Definicija otvorenosti)³² navode se pojedinosti. Podaci koje se može smatrati otvorenima u punom smislu riječi imaju sljedećih pet značajki:

- Dostupni su na internetu kako bi se odgovorilo na potrebe najšireg mogućeg kruga korisnika i namjena.
- Dostupni su za slobodnu uporabu uz otvorenu dozvolu kako bi svi imali dopuštenje za uporabu i ponovnu uporabu podataka.
- Strojno su čitljivi³³ kako bi se veliki skupovi podataka mogli efikasno analizirati.
- Dostupni su u velikim skupovima kako bi ih se moglo preuzeti kao jedan skup podataka i jednostavno analizirati s pomoću računala.
- Besplatni su kako bi im bilo tko mogao pristupiti, bez obzira na financijsko stanje.

Otvoreni podaci skraćuju vrijeme koje građani trebaju uložiti kako bi razumjeli rad vlade te im smanjuju troškove potrebne za razumijevanje rada vlade. Otvoreni podaci pomažu vladi da javne usluge učini efikasnijima; potiče inovacije i gospodarski rast otkrivajući mogućnosti koje poduzeća i *start-up* poduzeća mogu iskoristiti za pokretanje novih usluga; pružaju građanima uvid u funkcioniranje središnje i lokalne razine vlasti, povećanje povjerenja javnosti i jačanje političkog angažmana; te olakšava vladi i zajednicama praćenje lokalne potrošnje i rezultata rada.³⁴ Nisu svi podaci kojima se može slobodno pristupiti nužno i otvoreni podaci, ako ne postoji izričito dopuštenje za njihovu ponovnu uporabu, dijeljenje i izmjenu. Neki će podaci biti zatvoreni zbog privatnosti, poslovnih pitanja i sigurnosti.³⁵

Novinarima, istraživačima i civilnom društvu potrebna je popratna proračunska dokumentacija u praktično strukturiranom formatu koji omogućuje rad na dokumentu s pomoću pretraživača i računala. Brojne zemlje objavljuju proračunske dokumente u formatu PDF (koji nije strojno čitljiv), što je ograničavajuće i smanjuje korisnost dokumenta za javnost. Izvještaje u formatu PDF potrebno je pojedinačno preuzeti te ih je teško uspoređivati. Format otvorenih podataka ključan je za razvoj podatkovnog novinarstva. Novinari nemaju vremena za ručno prepisivanje podataka i ne mogu gubiti vrijeme na pokušaje izvlačenja podataka iz dokumenata u PDF-u, stoga su osnovne vještine programiranja ili znanje o tome gdje potražiti osobe koje mogu pomoći izrazito dragocjeni.³⁶

Interaktivni alati informacijske tehnologije i vizualizacije u predstavljanju i analizi proračuna ridonose širem pristupu i uporabi. Vizualizacija je proces predstavljanja proračuna na vizualan i smislen način, a cilj je da korisnik bolje razumije proračun. Sučelja, *widgeti*, dijagrami rasipanja, grafikoni, tablice, zemljovid, dijagrami, hijerarhijski ugniježđeni grafikoni za proračune (eng. *treemap*), i statični i interaktivni,

³¹ Detaljnije informacije o sadržaju potražite u Vodiču za postizanje transparentnosti u vladinim izvještajima o proračunu Međunarodnog partnerstva za proračun: (<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf>), koji sadržava sveobuhvatne i jasne opise svakog proračunskog dokumenta i njegovog sadržaja.

³² *Open Definition. Defining Open in Open Data, Open Content and Open Knowledge* (Definicija otvorenosti. Definiranje otvorenosti u kontekstu otvorenih podataka, otvorenog sadržaja i otvorenog znanja), Open Knowledge Foundation, <https://opendefinition.org/od/2.1/en/>

³³ Saznajte više na: <http://opendatahandbook.org/glossary/en/terms/machine-readable/>

³⁴ Više informacija o koristima otvorenih podataka: *Guidance on Open Data Policies* (Smjernice o politikama otvorenih podataka), <http://opendatatoolkit.worldbank.org/en/starting.html>

³⁵ Više pojedinosti: Open Knowledge Foundation. Priručnik za otvorene podatke. <https://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data/>

³⁶ <https://datajournalism.com/read/handbook/one/introduction/why-is-data-journalism-important>

Tablica 2.

Smjernice u pogledu pravovremenosti proračunskih dokumenata utemeljene na Anketi o otvorenosti proračuna

Proračunski dokument	Prihvatljivo razdoblje objave
PBS	Najmanje jedan mjesec prije nego što se prijedlog proračuna (EBP) koji priprema izvršna vlast podnese zakonodavnoj grani vlasti na razmatranje
EBP	U razdoblju u kojem zakonodavna vlast još razmatra proračun i prije nego što ga odobri (usvoji)
EB	Najkasnije tri mjeseca nakon što zakonodavna vlast odobri proračun
SB	U istom vremenskom okviru kao i dokument na koji se proračun za građane (CB) odnosi (npr. proračun za građane koji se odnosi na određeni usvojeni proračun (EB) mora se staviti na raspolaganje javnosti najkasnije tri mjeseca nakon što zakonodavna vlast odobri proračun)
IYR	Najkasnije tri mjeseca nakon završetka razdoblja izvještavanja
MYR	Najkasnije tri mjeseca nakon završetka razdoblja izvještavanja (tj. tri mjeseca nakon sredine fiskalne godine)
YER	Najkasnije 12 mjeseci nakon kraja fiskalne godine na koju se odnosi
AR	Najkasnije 18 mjeseci nakon kraja fiskalne godine na koju se odnosi

uobičajeni su primjeri vizualizacije informacija. Kroz prikaz pregleda i relevantnih veza, vizualizacija informacija korisnicima omogućuje da izvuku zaključke iz apstraktnih proračunskih podataka na efikasan i učinkovit način. Vizualizacija informacija ima važnu ulogu u postizanju razumljivosti podataka i pretvaranju neobrađenih informacija u zaključke na temelju kojih se može djelovati. Vizualizacija se, među ostalim, oslanja na područja interakcije čovjeka i računala, vizualnog dizajna, računalstva i kognitivne znanosti. Primjeri uključuju prikaze u stilu zemljovida svijeta, linijske grafikone i trodimenzionalne virtualne planove zgrada ili gradova.

PRAKTIČNI KORACI ZA UNAPRJEĐENJE DOSTUPNOSTI PRORAČUNSKIH INFORMACIJA

KORAK 3. Omogućite besplatan i neograničen internetski pristup sveobuhvatnim i pravodobnim proračunskim informacijama, uključujući internetski pristup u obliku otvorenih podataka.

Pristup pravodobnim i sveobuhvatnim informacijama o vladinom proračunu polazišna je točka za poticanje angažmana javnosti u fiskalnoj politici.³⁷ Proračunski

³⁷ Minimalne zahtjeve u pogledu ključnih proračunskih dokumenata, kako ih navodi OBS, potražite u Vodiču za postizanje transparentnosti u vladinim izvještajima o proračunu Međunarodnog partnerstva za proračun, <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf>

dokumenti trebaju biti pravodobno dostupni kako bi informacije bile korisne i relevantne, kako za samu vladu tako i za javnost, te za analizu, evaluaciju i sudjelovanje. To znači da podatke treba osigurati tijekom planiranja politika i programa, kao i tijekom i nakon njihove provedbe. U smjernicama OBS-a navode se prihvatljiva razdoblja za objavu proračunskih dokumenata (vidjeti **tablicu 2.**).³⁸

Južna Afrika sve ključne proračunske dokumente stavlja na raspolaganje javnosti. Izjava o srednjoročnoj proračunskoj politici (pred-proračunski izvještaj, PBS) objavljuje se najmanje četiri mjeseca prije početka proračunske godine (1. travnja/aprila) i najmanje jedan mjesec prije nego što se prijedlog proračuna koji priprema izvršna vlast (EBP) podnese zakonodavnoj vlasti na razmatranje.³⁹ Izjava o politici izrade srednjoročnog proračuna za 2021. postala je dostupna 11. studenoga/novembra 2021., a EBP za 2021. postao je dostupan 24. veljače/februara 2021. Građani mogu pristupiti cjelokupnoj popratnoj proračunskoj dokumentaciji povezanoj s usvojenim proračunom najkasnije dva tjedna nakon usvajanja proračuna. Kad je riječ o 2021., u Službenom listu vlade objavljen je 9. srpnja/jula 2021. Zakon o aproprijacijama za 2021. (usvojeni proračun, EB) kako bi se građane obavijestilo o tome da je predsjednik dao suglasnost za taj zakon 6. srpnja/jula 2021. Svi izvještaji o izvršenju proračuna u toku godine (IYR) objavljuju se na internetskim stranicama riznice najmanje jednom mjesečno, i to najkasnije jedan mjesec nakon završetka razdoblja koje obuhvaćaju. Polugodišnji pregled/rebalans proračuna (MYR) objavljuje se najkasnije šest tjedana nakon sredine razdoblja (posljednji je objavljen 11. studenoga/novembra 2021.). Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna i revizijski izvještaj objavljuju se najkasnije 12 mjeseci nakon kraja fiskalne godine na koju se odnose.

Ured za proračunsku odgovornost Ujedinjene Kraljevine (OBR) na internetu objavljuje sav svoj rad i metodologije na kojima se taj rad temelji.⁴⁰ OBR je službena nezavisna fiskalna institucija⁴¹ osnovana 2010. radi pružanja nezavisne i mjerodavne analize javnih financija Ujedinjene Kraljevine, pripreme službenih makroekonomskih projekcija i ocjenjivanja usklađenosti s fiskalnim ciljevima. OBR je nevladino javno tijelo, kako se navodi u Zakonu o proračunskoj odgovornosti i državnoj reviziji iz 2011. Tim se zakonom OBR-u omogućuje da svoje dužnosti izvršava u potpunosti prema vlastitom nahođenju, pod uvjetom da se te dužnosti izvršavaju objektivno, transparentno i nezavisno te da se pri njihovu izvršavanju uzimaju u obzir politike aktualne vlade, a ne alternativne politike. Nezavisne fiskalne institucije svojim radom pružaju potporu zakonodavcima i javnosti tako što unaprijeduju analizu i informiranje te iskorištavaju svoju nezavisnost za objavljivanje istraživanja izravno na svojim internetskim stranicama, čime medijima osiguravaju pozadinske materijale.

Državna riznica Ujedinjene Kraljevine⁴² predstavlja proračun u cijelosti na internetskim stranicama vlade s ključnim tablicama u excel formatu i pojedinostima o svim drugim izvorima podataka. Na primjer, ministar financija Ujedinjene Kraljevine predstavio je proračun i analizu rashoda 27. listopada/oktobra 2021. u svojem jesenskom govoru pred parlamentom. Istog su dana svi dokumenti povezani s proračunom za 2021. i oni povezani s dubinskom analizom rashoda objavljeni na internetskim stranicama Državne riznice Ujedinjene Kraljevine.⁴³ Ured za proračunsku odgovornost pruža proračunske tablice koje sadržavaju podatke navedene u svim tablicama i slikama u izvještaju Ureda.⁴⁴ Ured za proračunsku odgovornost Ujedinjene Kraljevine svakog mjeseca izrađuje bazu podataka o javnim financijama s najnovijim podacima o projekcijama i ostvarenjima utemeljenima na zbirnim fiskalnim pokazateljima Ureda za državnu statistiku, predstavljenima u Excelu.⁴⁵

³⁸ Standardi u pogledu pravovremenosti objave proračunskih dokumenata temelje se na prihvaćenoj međunarodnoj dobroj praksi te na preporukama međunarodnih organizacija i onima proizašlima iz sustava za evaluaciju, kao što su MMF, OECD i PEFA.

³⁹ <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/2021/default.aspx>

⁴⁰ budgetresponsibility.org.uk

⁴¹ Nezavisne fiskalne institucije nezavisna su tijela koja obično podnose izvještaje zakonodavnoj ili izvršnoj vlasti, a bave se analizom fiskalne politike i rezultata. Uobičajeni su primjeri takvih institucija parlamentarni uredi za proračun i fiskalna vijeća. Prema procjenama MMF-a, aktivno je 39 nacionalnih nezavisnih fiskalnih institucija (ili „fiskalnih vijeća“) u 37 zemalja.

⁴² Državna riznica Ujedinjene Kraljevine („Her Majesty's Treasury“ ili „the Exchequer“) ministarstvo je u okviru vlade Ujedinjene Kraljevine koje je odgovorno za razvoj i provedbu vladine politike javnih financija i gospodarske politike.

⁴³ <https://www.gov.uk/government/publications/autumn-budget-and-spending-review-2021-documents>

⁴⁴ <https://obr.uk/efo/economic-and-fiscal-outlook-october-2021/>

⁴⁵ Na primjer, Baza podataka o javnim financijama za razdoblje 2021. – 2022., <https://obr.uk/public-finances-databank-2021-22/>

Vlada Južne Afrike omogućuje pristup proračunskim podacima i vremenskim serijama u Excelu. Na primjer, državni proračun za 2021. obuhvaćao je sljedeće:⁴⁶

- podaci o BDP-u od 1996./1997. do 2023./2024.
- glavni proračun: prihodi, rashodi, proračunski saldo i financiranje od 2001. do 2023./2024.
- glavni proračun: procjene nacionalnih prihoda: tablica 2. – od 1999./2000. do 2022./2023.; tablica 3. – od 2006./2007. do 2020./2021.
- glavni proračun, kako ga je predstavilo resorno ministarstvo, i ekonomska klasifikacija: 1997/98 do 2023/24.
- konsolidirani nacionalni i pokrajinski fondovi i fondovi socijalnog osiguranja, prema ekonomskoj klasifikaciji i funkcionalnoj kategorizaciji: tablica 5. – od 2000./2001. do 2023./2024.; tablica 6. – od 2005./2006. do 2023./2024.
- konsolidirana vlada, prema ekonomskoj klasifikaciji i funkcionalnoj kategorizaciji: tablica 7. – od 2010./2011. do 2023./2024.; tablica 8. – od 2005./2006. do 2023./2024.
- konsolidirani vladini prihodi, rashodi i financiranje: operativni i kapitalni račun: 2010/11 do 2023/24.
- ukupni dug vlade: 1987/88 do 2023/24.
- neto kreditni dug, rezerviranja i potencijalne/nepredviđene obveze: 2004/05 do 2023/24.
- svi grafikoni objavljeni u Pregledu proračuna za 2021. s podacima o izvoru
- konsolidirani račun vlade iz Pregleda proračuna za 2020. prikazan kao zaokretna tablica u Excelu ili u formatu jednostavnih, plošnih datoteka
- sve tablice i brojčani prilozi iz Pregleda proračuna za 2021.
- sve Excel tablice sa sažetim pregledom iz Procjene nacionalnih rashoda za 2021.
- zaokretne tablice iz Procjene nacionalnih rashoda – sedmogodišnji pregled i pregled zakonâ o aproprijacijama
- tablice pojedinačnih ministarstava.

KORAK 4. Pristup ključnim proračunskim dokumentima omogućite svim korisnicima.

Portali za otvoreni proračun često imaju prioritet kad je riječ o nastojanjima vlade da ostvari transparentnost proračuna. Portali za otvoreni proračun omogućuju objavu proračunskih dokumenata na praktičniji način,

Slika 1.

Internetske stranice vlade Ujedinjene Kraljevine nude korisnicima mogućnost da zatraže pristupačan format⁴⁷

Documents



Autumn Budget and Spending Review 2021 (print)

Ref: ISBN 978-1-5286-2957-7, 3151. HC 822 2021-22
PDF, 3.59 MB, 200 pages

[Order a copy](#)

This file may not be suitable for users of assistive technology.

▼ [Request an accessible format.](#)

If you use assistive technology (such as a screen reader) and need a version of this document in a more accessible format, please email digital.communications@hmtreasury.gov.uk. Please tell us what format you need. It will help us if you say what assistive technology you use.

Related content

[Consolidated budgeting guidance 2022 to 2023](#)

[Autumn Budget and Spending Review 2021 Speech](#)

[Residential Property Developer Tax: draft legislation](#)

[Budget 2021: documents](#)

[Spending Review 2021 launch letter](#)

⁴⁶ <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2021/excelFormat.aspx>

⁴⁷ Izvor: <https://www.gov.uk/government/publications/autumn-budget-and-spending-review-2021-documents>

kao i internetski pristup proračunskim informacijama u otvorenim formatima i u stvarnom vremenu. Na portalima se objavljuju podaci iz vladinih informacijskih sustava za upravljanje financijama. Vizualizacije, sažeci, zemljovid i druga nastojanja da se otvoreni podaci pretvore u gotove informacije omogućuju pojašnjavanje proračuna građanima koji nemaju tehničke vještine i računalnu opremu potrebne za analizu podataka.

Državna riznica Južne Afrike pokrenula je portal Vulekamali⁴⁸ nakon opsežnih javnih savjetovanja i na temelju inputa primljenih od novinara. Portal je razvijen u partnerstvu s koalicijom organizacija civilnog društva Imali Yethu, koja radi na tome da proračunske informacije budu pristupačnije, jednostavnije za korištenje i takve da osnažuju građane.⁴⁹ Portal je dizajniran za objavljivanje lako dostupnih podataka u formatu prilagođenom korisniku, kako bi se omogućila učinkovitija razmjena informacija, analiza i istraživanje. Portal sadržava informacije o proračunu i stvarnim rashodima za programe i potprograme institucija na nacionalnoj i lokalnoj razini. Javnost može pregledavati proračune za određena razdoblja, pronaći informacije o proračunskom procesu i saznati pojedinosti o tome čime se riznica i ministarstva Južne Afrike bave u različitim dijelovima godine.

AVelika i sofisticirana platforma za otvoreni proračun koja obuhvaća modul proračuna za građane, modul međunarodnih financijskih institucija i alat za analizu proračuna (BOOST)⁵⁰ uspostavljena je u Ukrajini.⁵¹ Ministarstvo financija Ukrajine predstavilo je⁵² portal koji pruža redovite tromjesečne podatke o upotrebi općih javnih sredstava i godišnje podatke o upotrebi vlastitih sredstava svih proračunskih korisnika na svim

razinama vlade, kao i izvanproračunskih sredstava, sredstava državnih poduzeća i Narodne banke te državnih banaka. Dostupni su i podaci o plaćanjima iz Jedinog računa riznice. U modulu potrošnje prikazani su podaci o gotovo 200 milijuna transakcija unutar 68 milijuna dokumenata (izvještaja, ugovora itd.) i za 18 000 korisnika na mjesečnoj razini. Podatke je moguće preuzeti u Excelu i pratiti po korisniku proračunskih sredstava u stvarnom vremenu. Modul proračuna za građane (poznat i kao modul otvorenog proračuna) pruža različite vrste informacija. Ondje se mogu pronaći objašnjenja proračunskog procesa i prikazi proračunske strukture i različitih instrumenata za analizu i uspoređivanje lokalnih proračuna.

Najjednostavniji način za poboljšanje pristupačnosti i praktičnosti jest objavljivanje popratne proračunske dokumentacije u formatu HTML jer se onda može prilagoditi uređaju koji čitatelj upotrebljava. Broj ljudi koji pristupaju internetskim stranicama putem mobilnih uređaja drastično se povećao. Datoteke u formatu PDF mogu biti nezgrapne na mobilnim uređajima ako korisnici moraju preuzimati, zumirati i kretati se dokumentom namijenjenim za ispis. U idealnom slučaju, da bi popratna proračunska dokumentacija bila potpuno interaktivna – dakle da se u njoj korisnik može snalaziti klikom miša i dodiranjem ili prelaskom prsta – mora je se pretvoriti iz statične datoteke u PDF-u u format HTML s pomoću pretvornika iz PDF-a u HTML. Vidjeti, na primjer, kako je predstavljen proračun Ujedinjene Kraljevine za 2021., među ostalim u formatu HTML.

[www.gov.uk/government/publications/
budget-2021-documents](http://www.gov.uk/government/publications/budget-2021-documents)

⁴⁸ „Vulekamali” u slobodnom prijevodu znači „otvoreni novac”.

⁴⁹ <https://imaliyethu.org.za>

⁵⁰ Alat za analizu BOOST razvijen je na temelju metodologije Svjetske banke. BOOST promiče učinkovitu upotrebu proračunskih podataka za poboljšanje donošenja odluka, analize, transparentnosti i odgovornosti. Program teži učiniti dostupnima dobro klasificirane i razvrstane proračunske podatke tvorcima politika i praktičarima u zemljama, istraživačima i civilnom društvu. Program pomaže zemljama koje se koriste uslugama Boosta da očiste, provjere, organiziraju i distribuiraju svoje cjelovite skupove podataka o javnoj potrošnji u formatima koji su računalno čitljivi i lako dostupni. Program osposobljava i nedržavne aktere, kao što su zastupnici organizacija civilnog društva i novinari, u pogledu učinkovitog pristupa i upotrebe proračunskih podataka u svrhu poboljšanja političkog dijaloga na temu javne potrošnje. OECD (2017.). OECD-ov Priručnik za transparentnost proračuna *Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management* (Priručnik za transparentnost proračuna: praktične smjernice za unaprjeđenje otvorenosti, integriteta i odgovornosti u upravljanju javnim financijama). OECD Publishing, Pariz. P.37. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264282070-en>

⁵¹ Ukrajina je 2021. zauzela 6. mjesto u studiji EU-a o zrelosti otvorenih podataka za 2021., pri čemu je smještena u kategoriju zemalja koje brzo napreduju, nakon što je u studiji za 2020. bila stavljena na 17. mjesto; izvještaj možete pronaći na adresi: <https://data.europa.eu/en/dashboard/2021>.

⁵² Hrubiiian, O. (zamjenik ministra financija za digitalnu transformaciju, Ministarstvo financija Ukrajine) IT tehnologije u službi transparentnosti proračunskih podataka u UKRAJINI Izlaganje s videokonferencijskog sastanka BLTWG-a BCOP-a, 13. listopada/oktobra 2021., <https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacy-understanding-within-budget>

Važno je osigurati da osobe s invaliditetom mogu upotrebljavati internetske stranice i pristupati proračunskim informacijama i komunikaciji o proračunu na način koji im odgovara i koji im omogućuje razumijevanje materijala. Pomoćne tehnologije⁵³ mogu olakšati osobama s invaliditetom kretanje najvećim dijelom internetskih stranica samo uporabom tipkovnice, interakciju s najvećim dijelom internetskih stranica uporabom čitača zaslona te zumiranje i promjenu boja i razine kontrasta. Mogućnost prijave problema s pristupom izravno putem internetske stranice ili e-pošte pridonosi poboljšanju pristupačnosti internetskim stranicama o proračunu.

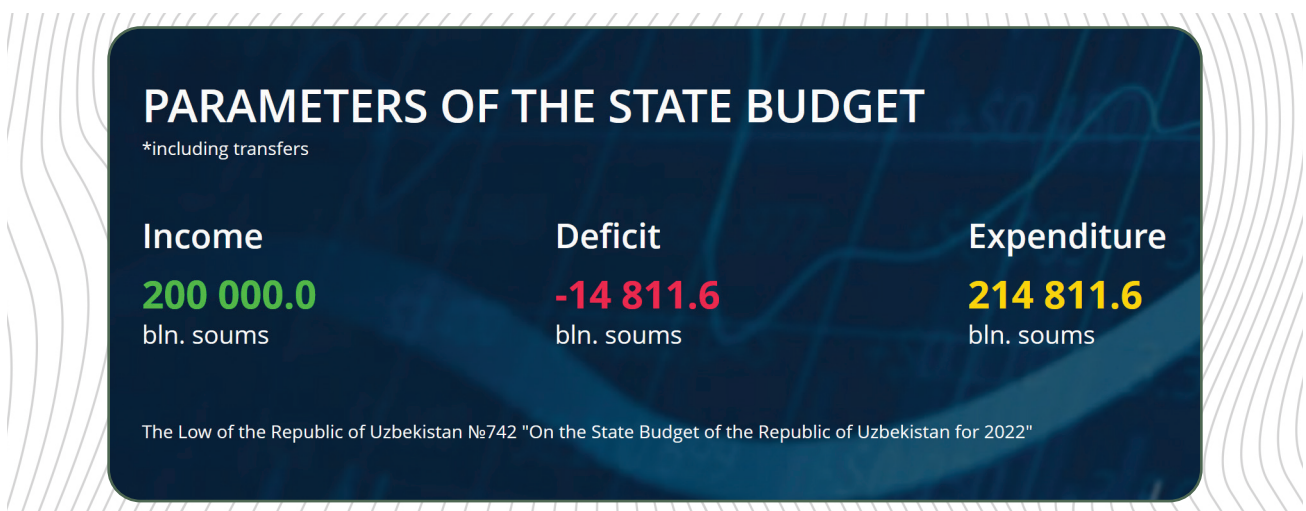
KORAK 5. Vizualizirajte proračunske informacije koristeći se prikladnim formatima za različite korisnike.

Proces izrade vizualizacije proračunskih informacija obično počinje utvrđivanjem potreba za informacijama ciljne skupine korisnika: kako, kada i gdje će se određena vizualizacija upotrebljavati. Primjeri različitih vrsta vizualizacija proračunskih podataka prikazani su u nastavku.

- **WIDGETI** - prikaz minimalne količine važnih informacija – brzo dobivanje informacija (vidjeti **slike 2. i 3.**).
- **INFOGRAFIKE** - grafičko predstavljanje informacija, podataka i znanja. „Brojevi u slikama” – jasno pokazuju korelaciju objekata i činjenica, te pomažu u postizanju toga da bročani podaci budu pristupačniji i razumljiviji (vidjeti **slike 4., 5., 6. and 7.**).
- **SUČELJA** - vizualni prikaz svih podataka; omogućuju generiranje detaljnih izvještaja jednim klikom. Iako ga se može upotrebljavati na razne načine, njegova je primarna svrha pružiti brz pregled informacija. Sučelja se obično nalaze na vlastitoj stranici i primaju informacije iz povezane baze podataka. U brojnim se slučajevima sučelja mogu konfigurirati, što omogućuje korisnicima da odaberu koje podatke žele vidjeti i da odluče žele li uključiti grafikone ili dijagrame radi vizualizacije brojeva (vidjeti **sliku 9.**).
- **DIJAGRAMI RASIPANJA** - upotrebljavaju se točke za predstavljanje vrijednosti dviju različitih numeričkih varijabli. Položaj svake točke na vodoravnoj i okomitoj osi označava vrijednosti za

Slika 2.

Widget za glavne parametre državnog proračuna⁵⁴



⁵³ Pomoćne tehnologije obuhvaćaju bilo kakav predmet, dio opreme, softverski program ili sustav proizvoda koji se upotrebljavaju za povećanje, zadržavanje ili poboljšanje funkcionalnih sposobnosti osoba s invaliditetom.

⁵⁴ Izvor: Portal za otvoreni proračun Uzbekistana, <https://openbudget.uz/en>

pojedinačnu podatkovnu točku. Dijagrami rasipanja upotrebljavaju se za promatranje odnosa među varijablama (vidjeti **sliku 10.**).

- **HIJERARHIJSKI UGNIJEŽĐENI GRAFIKONI** (eng. treemap), i statični i interaktivni (vidjeti **slike 11.** i **12.**).

- Izrađuju se **VIZUALNI ELEMENTI** (npr. zemljovidi i grafikoni), zajedno s odgovarajućim oznakama, a vizualni parametri kao što su boja, kontrast, udaljenost i veličina upotrebljavaju se za stvaranje odgovarajuće vizualne hijerarhije i označavanje vizualnog puta kroz proračunske informacije (vidjeti **sliku 13.**).

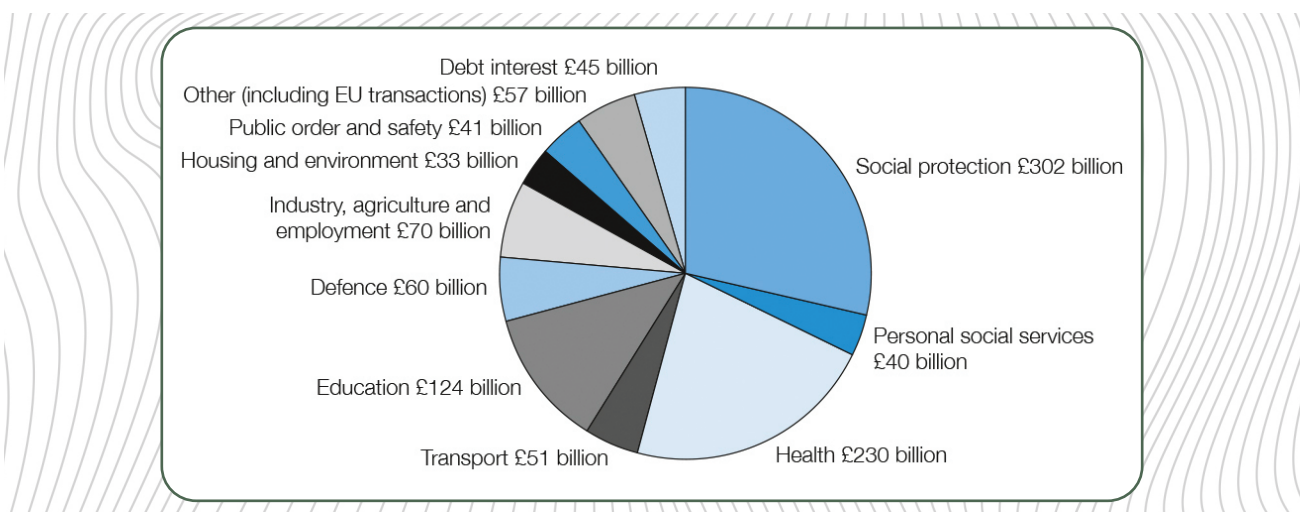
Slika 3.

Widget za glavne parametre lokalnih proračuna i kartografski prikaz proračuna⁵⁵



Slika 4.

Mjehurićasti grafikon koji prikazuje potrošnju u javnom sektoru, ilustracija⁵⁶

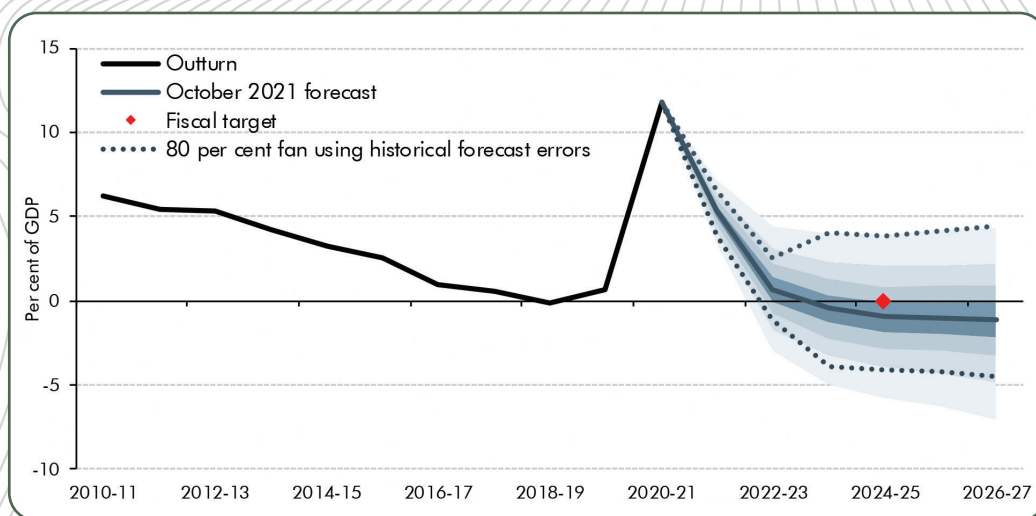


⁵⁵ Izvor: Portal za otvoreni proračun Uzbekistana, <https://openbudget.uz/en>

⁵⁶ Izvor: Proračun za 2021. (HTML), Ured za proračunsku odgovornost i izračun Državne riznice Ujedinjene Kraljevine, <https://www.gov.uk/government/publications/budget-2021-documents/budget-2021-html>

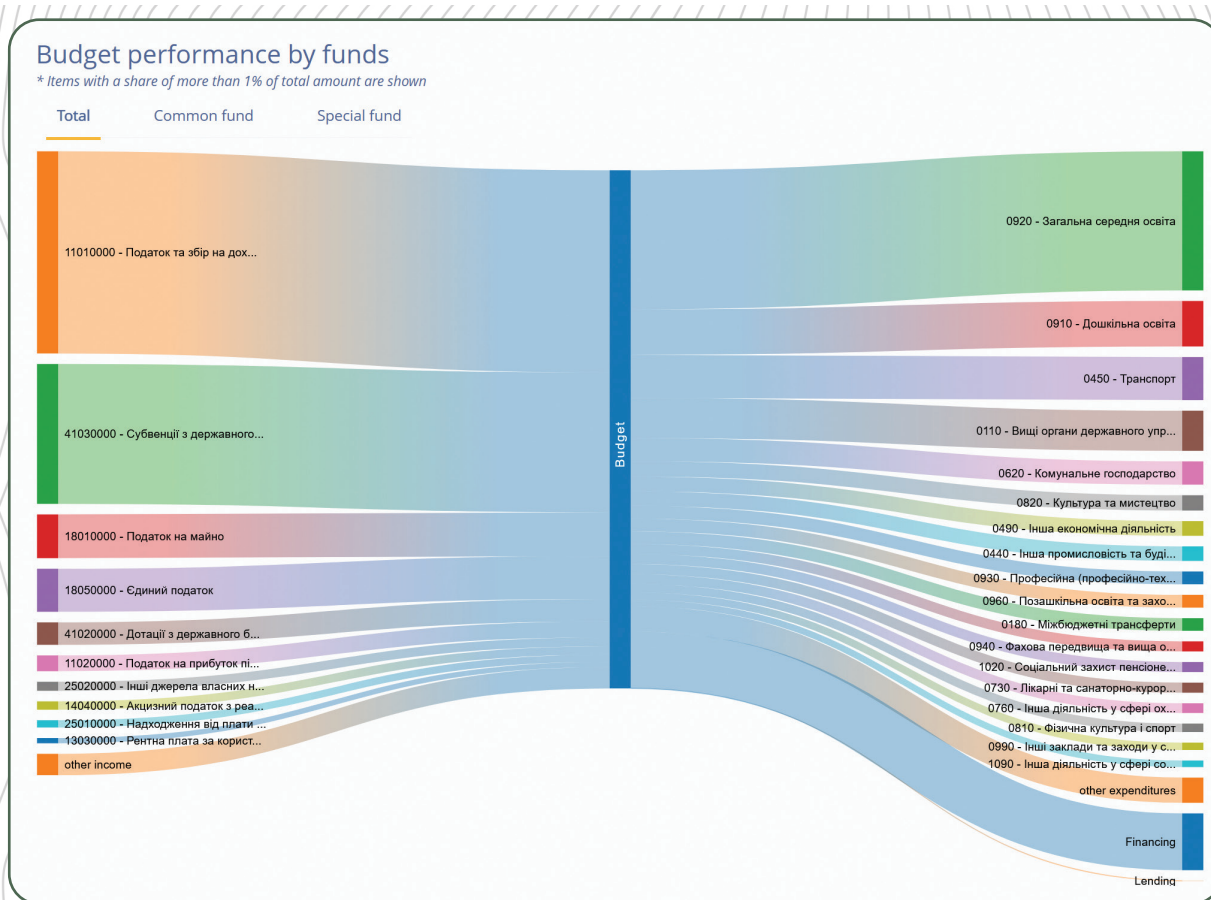
Slika 5.

Lepezasti grafikon koji prikazuje trenutačni proračunski deficit Ujedinjene Kraljevine⁵⁷



Slika 6.

Aluvijalni grafikon koji prikazuju usporedbu proračunskih prihoda i rashoda⁵⁸

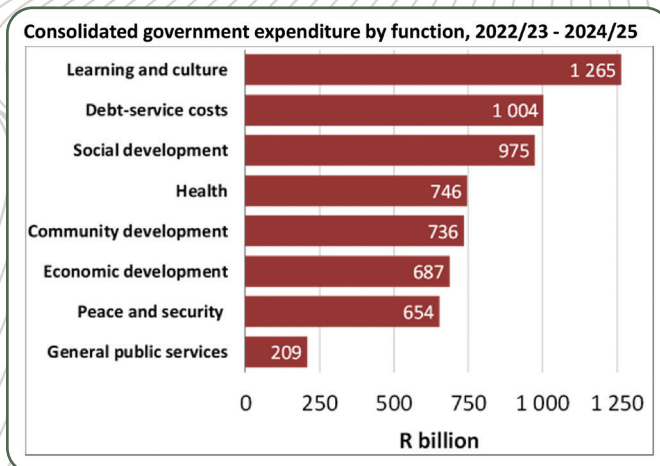


⁵⁷ Izvor: Ured za proračunsku odgovornost. Ujedinjena Kraljevina. <https://obr.uk>

⁵⁸ Izvor: Internetški portal s informacijama o državnom proračunu za građane, Ministarstva financija Ukrajine <https://openbudget.gov.ua>

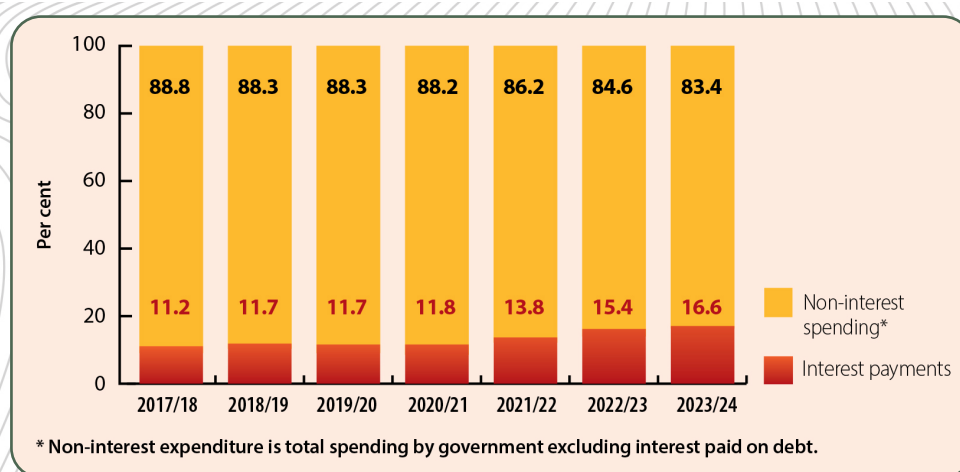
Slika 7.

Stupčasti grafikon koji prikazuje konsolidirane vladine rashode prema resoru⁵⁹



Slika 8.

Stupčasti grafikon koji prikazuje vladina plaćanja s osnove kamata i nekamatne rashode kao udio u ukupnim rashodima⁶⁰



⁵⁹ Izvor: Izjava o politici izrade srednjoročnog proračuna za 2021. <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/2021/mtbps.aspx>

⁶⁰ Izvor: Vodič kroz državni proračun za građane iz 2021., <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2021/default.aspx>

Slika 9.

Sučelje s pregledom statističkih podataka o zdravstvu i skrbi za Englesku⁶¹

Statistics database

Contact: gss.health@ons.gov.uk Version: 1.2.0 Updated: Thu 28 April 2022 Next update: May 2022

[Table of contents](#)

- 1. [About the database](#)
- 2. [Using the database](#)
- 3. [Statistics database](#)

About the database ▾

Using the database ▾

Statistics database

Filters

Find statistics by searching the database using keywords or by selecting filters or both.

Search

Search the database for keywords:

Sort results by: name (A to Z) ▾

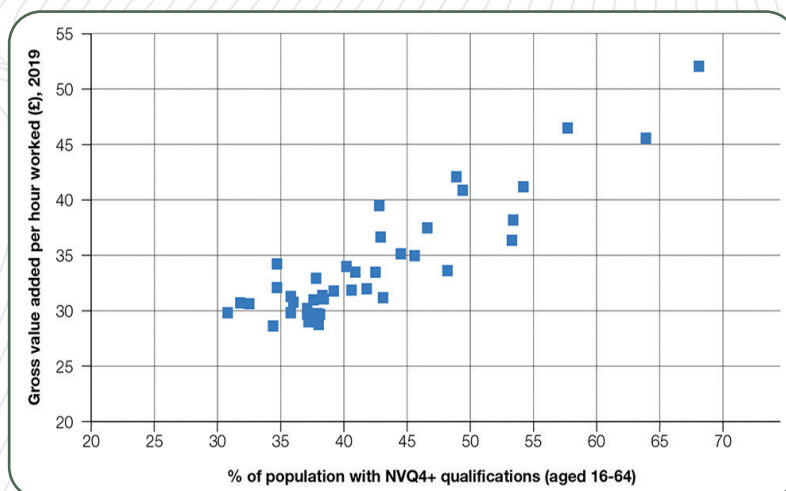
Results per page: 25 ▾

Secondary information: [Show all](#) [Hide all](#)

< Previous 1 ▾ of 34 Next >

Slika 10.

Dijagram rasipanja koji prikazuje korelaciju između razine kvalifikacija i produktivnosti, po regijama⁶²

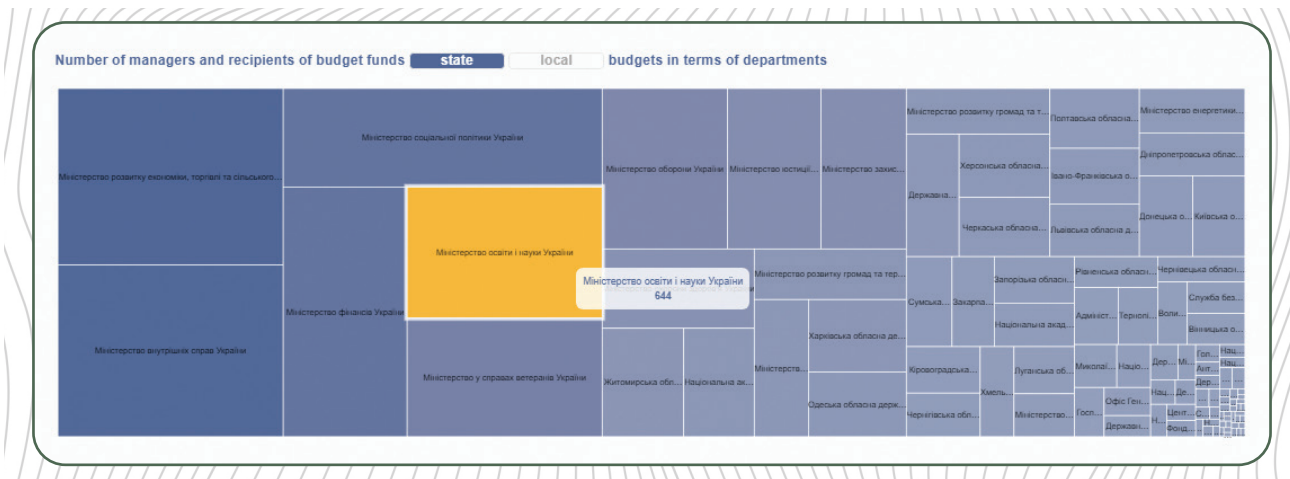


⁶¹ Izvor: Državna služba za statistiku Ujedinjene Kraljevine, <https://gss.civilservice.gov.uk/dashboard/tools/health-and-care-statistics/database.html>

⁶² Izvor: Ured za državnu statistiku, <https://www.gov.uk/government/publications/autumn-budget-and-spending-review-2021-documents/autumn-budget-and-spending-review-2021-html/>

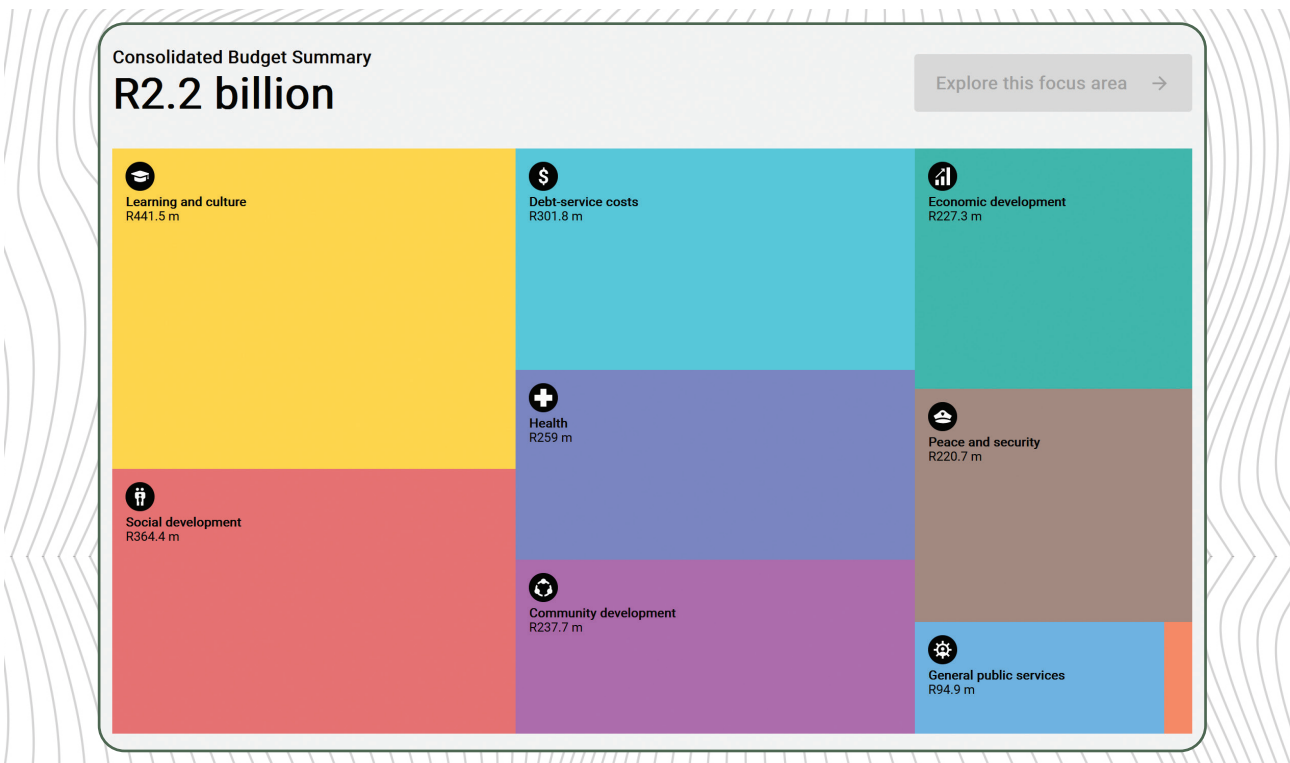
Slika 11.

Hijerarhijski ugniježđeni grafikon za proračun koji prikazuje broj rukovoditelja i primatelja proračunskih sredstava⁶³



Slika 12.

Hijerarhijski ugniježđeni grafikon za proračun koji prikazuje sažetak konsolidiranog proračuna⁶⁴



⁶³ Izvor: Internetski portal s informacijama o državnom proračunu za građane, Ministarstva financija Ukrajine <https://openbudget.gov.ua>

⁶⁴ Izvor: Otvoreni proračunski podaci Južne Afrike dostupni na internetu, <https://vulekamali.gov.za/>

Slika 13.

Kartografski prikaz proračuna koji prikazuje broj rukovoditelja primatelja proračunskih sredstava po regijama⁶⁵



Vizualizacija podataka, analiza i otvoreni podaci specijalizirani su alati i često je potrebna suradnja sa stručnjacima. Najbrži i najlakši način za samostalno vizualiziranje informacija jest prikaz podataka s pomoću grafikona. Datawrapper, Infogr.am i PiktoChart primjeri su stranica jednostavnih za uporabu i namijenjenih izradi elegantnih grafikona koji se lako prilagođavaju i koji se mogu lako ugraditi u internetske stranice te koji odgovaraju svim veličinama zaslona.

Interaktivne informacijske tehnologije za predstavljanje i vizualizaciju proračuna omogućuju javnosti, a posebno novinarima, da sagledaju teme iz različitih perspektiva. Korisno je vizualno prikazati financijski utjecaj politika na različite skupine građana, utjecaj politika ovisno o spolu, dobi, klimi itd., te analizirati jesu li sredstva dodijeljena programima adekvatna i dostatna, kao i utvrditi jesu li proračuni dodijeljeni u skladu s prioritetima politike kako ih je odredila vlada.

⁶⁵ Izvor: Internetski portal s informacijama o državnom proračunu za građane, Ministarstva financija Ukrajine <https://openbudget.gov.ua>

3



VIDLJIVOST PRORAČUNA I KOMUNIKACIJA O PRORAČUNU

DEFINICIJE I OBRAZLOŽENJE

Transparentnost proračuna zahtijeva ulaganje sustavnih napora u osiguranje vidljivosti. Građani rijetko pretražuju vladine internetske stranice kako bi čitali proračunske dokumente. Važno je javnosti prenositi proračunske informacije koristeći se odgovarajućim komunikacijskim alatima, kvalitetno pripremljenom medijskom strategijom i primjerenim komunikacijskim planiranjem. Najvažniji trend koji se pojavio posljednjih godina odnosi se na sve veću važnost društvenih mreža, te bi trebalo iskoristiti prilike koje one pružaju. Proračunske su teme komplicirane, nije ih lako raščlaniti i teško ih je vizualizirati, stoga osobito važnu ulogu u povećanju vidljivosti proračuna trebaju imati posredničke institucije, tj. akademski istraživači, nevladine organizacije, organizacije civilnog društva, a posebno mediji i novinari.

Kako bi se ostvarila učinkovita komunikacija o proračunu, ministarstva financija morat će objavljivati popratnu proračunsku dokumentaciju na zanimljiviji način kako bi potaknula veću zainteresiranost građana. Na nedavnoj videokonferenciji BLTWG-a BCOP-a istaknuta je primjena metode pričanja priča o proračunu,⁶⁶ koja građanima pomaže da vide jasniju vezu između javnih usluga koje redovito dobivaju i proračunskih politika koje su bile predmet diskusije. Pričanje oriče o proračunu u ovom je kontekstu proces osmišljavanja priče na temelju nalaza iz analize proračuna, koja publici pomaže razumjeti probleme u stvarnom svijetu. Sve veća važnost vizualnog novinarstva, posebno kad je riječ o digitalnim medijima, potvrđuje ulogu koju novinari i blogeri imaju u pridonosenju poticanju veće zainteresiranosti građana.

⁶⁶ Rosenberg, Greg (2021.). Načini za povećanje transparentnosti i poboljšanje proračunske pismenosti prema stajalištu novinarske zajednice. Iskustvo Južne Afrike. Izlaganje s videokonferencijskog sastanka BLTWG-a BCOP-a, 13. listopada/oktobra, <https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacy-understanding-within-budget>

PRAKTIČNI KORACI ZA POBOLJŠANJE VIDLJIVOSTI PRORAČUNA I KOMUNIKACIJE O PRORAČUNU

KORAK 6. Koristite se modernim kanalima masovne komunikacije za prijenos proračunskih informacija novinarima i blogerima.

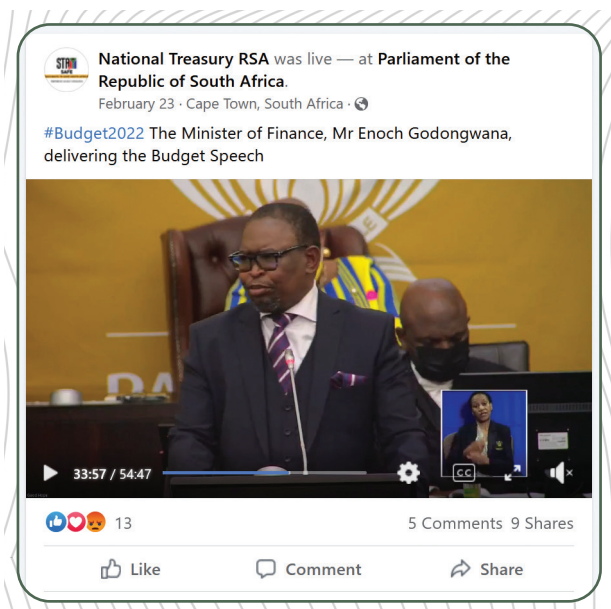
Moderni kanali masovne komunikacije imaju važnu ulogu u informiranju javnosti o dostupnosti proračunskih informacija na internetskim stranicama/

portalima. Glavni kanali za komuniciranje sa širom javnošću i dalje su radio i televizija, a sve češće i nekoliko vodećih platformi društvenih mreža: Facebook, Twitter, YouTube, LinkedIn, Instagram i blogovi.⁶⁸ One se donekle razlikuju ovisno o zemlji, npr. u Rusiji je popularna društvena mreža VKontakte, a u Azerbajdžanu, Gruziji, Kirgistanu i Moldovi Odnoklassniki. U Uzbekistanu se najviše upotrebljava aplikacija za slanje poruka Telegram. Veoma su popularne i platforme i formati društvenih mreža s videosadržajem (npr. YouTube, Instagram Stories i Reels, Facebook Watch), emitiranje uživo putem društvenih mreža (npr. YouTube, Facebook Live) te društvene platforme i formati za audiosadržaj (npr. Clubhouse i Twitter Spaces). Danas većina ljudi prima vijesti, reportaže i druge informacije te im pristupa upravo na taj način.

Društvene mreže mogu se upotrebljavati kao kanali za jednosmjernu komunikaciju ili kao dvosmjerni kanali koji su utemeljeni na dijalogu. Kako bi osigurali trenutačnu i pozitivnu komunikaciju, ministarstva financija trebala bi dodatne resurse te trebaju uzeti

Slika 14.

Proračunski govor ministra finansija Republike Južne Afrike Enocha Godongwana, Facebook Live⁶⁷



Slika 15.

Oglas za Izjave o srednjoročnoj proračunskoj politici za 2021., Južna Afrika, objavljen na društvenim mrežama⁶⁹



⁶⁷ Izvor: <https://www.facebook.com/National-Treasury-RSA-2101719296798729>

⁶⁸ Blogovi su osobni mrežni dnevnik s kratkim i često ažuriranim objavama u kojima se navode komentari na konkretnu temu, a koje su poredane kronološki, baš kao unosi u dnevnik. Blogovi omogućavaju autoru, odnosno „bloggeru“, da na jednostavan način dijeli svoja stajališta i mišljenja, prima komentare i objavljuje poveznice na korisne internetske stranice.

⁶⁹ Izvor: <https://twitter.com/vulekamali>

Slika 16.

Riznica Ujedinjene Kraljevine iznosi informacije o temama od društvene važnosti⁷⁰



u obzir niz pitanja, uključujući pitanja o tome kako organizirati monitoring društvenih mreža, kako odgovarati na pitanja i argumente (na način da se odgovori ne protumače pogrešno), kako formalizirati i provesti odgovarajuće postupke i politike u pogledu postupanja s negativnim objavama kako bi se izbjegla neugodna situacija.

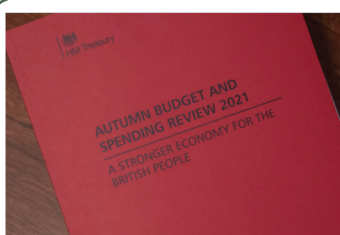
Tradicionalniji alati za dopiranje do publike uključuju obavijesti i biltene poslane e-poštom, novinske članke ili znanstvene publikacije te izlaganja na konferencijama i skupovima. Unatoč tome što ta vrsta komunikacije ima očitu prednost u smislu da bolje dopire do ciljnih publika, jedan od nedostataka odnosi se na to da je poruka „fiksna”, odnosno da ne ostavlja mnogo fleksibilnosti za izmjene nakon što se uputi. Slikama se može privući pozornost javnosti: one utvrđuju subjekt, mogu pomoći konkretizirati i vizualizirati akutne probleme, utvrditi zahvaćene osobe i dati kontekst.

U Južnoj Africi Izjava o srednjoročnoj proračunskoj politici za 2021. uvelike se oglašavala putem službenih internetskih stranica, medija i društvenih mreža kako bi se privukla pozornost javnosti (vidjeti **sliku 16.**). Javnost je pozvana da pruži inpute o sljedećim temama: (a) Koja poboljšanja se mogu uvesti u proračun kako bi se odgovorilo na izazov dugoročne fiskalne održivosti? (b) Kako bi Južna Afrika trebala financirati ključne prioritete s obzirom na ograničene resurse? Vidljivost popratne proračunske dokumentacije povećava se kad je riječ o temama od društvene važnosti, na primjer temama zdravstva ili zapošljavanja. Internetske ankete usmjerene na ispitivanje javnog mnijenja mogu pomoći utvrditi ono što je za javnost od ključne važnosti.

Jedinica za fiskalnu analizu (FAU) u okviru Državne riznice Južne Afrike izrađuje proračun za građane

Slika 17.

Nastojanja Riznice Ujedinjene Kraljevine da usmjeri pozornost javnosti na proračunske podatke⁷¹



[Autumn Budget and Spending Review 2021: documents](#)

This is the Budget and Spending Review in full. You can find supporting and related documents below.



[Autumn Budget and Spending Review 2021 Speech](#)

Autumn Budget and Spending Review 2021 speech as delivered by Chancellor Rishi Sunak.



[A stronger economy for the British people](#)

The UK Government will provide billions of pounds to deliver the priorities of the British people by investing in stronger public services, levelling up...

⁷⁰ Izvor: <https://twitter.com/hmtreasury>

⁷¹ Izvor: <https://www.gov.uk/government/topical-events/autumn-budget-and-spending-review-2021>

od 2010. te koordinira aktivnosti njegove distribucije. Proces izrade uključuje savjetovanja s odjelima i uredima u okviru Riznice i Porezne uprave Južne Afrike. Proračun za građane (vidjeti **sliku 25.**), u kojem se navode zbirni brožčani podaci i iznosi koji se odnose na ukupne rashode, prihode i dug, usmjeren je na prioritete proračunske politike i mjere koje vlada namjerava poduzeti. FAU osigurava prijevod proračuna za građane na pet od ukupno 11 službenih jezika u zemlji. Istog dana kada se državni proračun podnosi Parlamentu, Riznica održava tiskovnu konferenciju s medijima i financijskim stručnjacima radi predstavljanja glavnih aspekata državnog proračuna. Sljedećeg se dana besplatan primjerak proračuna za građane dijeli uz svake novine u zemlji. Tijekom narednih mjeseci Riznica provodi program proširenja doseg proračuna koji je usmjeren na distribuciju proračuna za građane i podizanje svijesti o važnosti proračuna te informiranje javnosti o glavnim projektima za narednu fiskalnu godinu.⁷²

Novinari imaju ključnu ulogu u podizanju svijesti te informiranju i educiranju javnosti o proračunskim podacima i politikama. Javnost danas više ne mora čekati na večernje vijesti ili novine od sljedećeg dana,

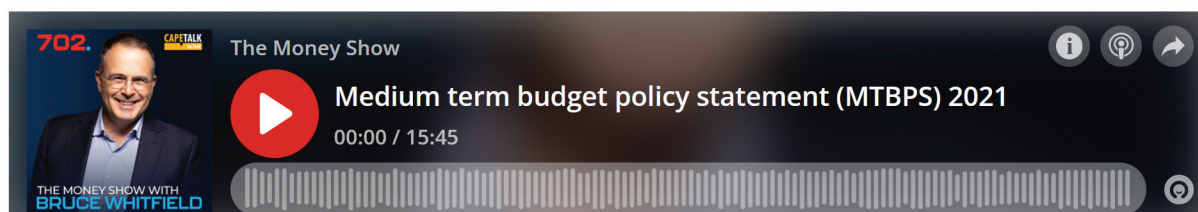
već bez čekanja prima novosti putem digitalnog tiska i društvenih mreža, blogova ili trenutačne razmjene poruka. To znači da će se način na koji je popratna proračunska dokumentacija objašnjena i protumačena razlikovati ovisno o medijskom kanalu. Većina novinara prigrlila je priliku koju im pružaju novi mediji kao drugačiji i nov način na koji široj skupini ljudi mogu prenijeti svoju priču. Ministarstvima financija potrebna je kvalitetna komunikacija kako bi osigurala što bolje medijsko izvještavanje, uključujući informativne sastanke s novinarima o najnovijim proračunskim informacijama i općem kontekstu, kako bi im se pomoglo da bolje razumiju proračunska pitanja te da točnije izvještavaju o njima.

Mijenja se tradicionalni način surađivanja MF-a s medijima i novinarima (uključujući „građane novinare”).⁷³ Kad odjeli Vlade Ujedinjene Kraljevine objave vijest, istu vijest zatim objavljuju na Twitteru i dodaju oznake za konkretne teme koje bi novinarima mogle biti od interesa. Neke vlade u svoje komunikacijske strategije osim novinara uključuju i blogere te druge influencere. Na primjer, predsjednik Uzbekistana održava sastanke s utjecajnim blogerima, što čine i neka ministarstva Uzbekistana.⁷⁴

Slika 18.

Intervju s glavnim direktorom Državne riznice Dondom Mogajaneom i analitičarima na radijskom programu The Money Show nakon predstavljanja „malog proračuna”⁷⁵

Listen to wide-ranging reaction to the MTBPS (scroll to 3:50 for the interview with Treasury DG Mogajane):



⁷² Pregled proračuna za građane u deset afričkih zemalja. Kolaborativna inicijativa za reformu proračuna u Africi (CABRI). www.cabri-sbo.org

⁷³ Novinarstvo građana – prikupljanje i dijeljenje novosti i informacija od strane građana, posebno putem mobilnih uređaja i društvenih mreža, a ponekad i putem tradicionalnih medija. Izvor: Pavlik, J.V. (2017). *Converging Media: A New Introduction to Mass Communication* (Konvergencija medija: Novi uvod u masovnu komunikaciju). Peto izdanje. Objavio Oxford University Press. P.84

⁷⁴ 2019.: Predsjednik Republike Uzbekistana održao je sastanak s utjecajnim blogerima: <https://www.gazeta.uz/ru/2019/08/27/blogers>; 2020.: Ministar ulaganja i strane trgovine Republike Uzbekistana sastao se s blogerima 2020.: https://sng.today/tashkent/18342-glava-mivt-uzbekistana-provel-otkrytuju-vstrechu-s-blogerami-i-nezavisimymi-smi.html?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop

⁷⁵ Izvor: <https://www.702.co.za/articles/432074/treasury-must-act-responsibly-so-future-generations-not-burdened-by-sa-s-debt?ref=tid:24>

Jedinica za komunikacije Državne riznice Južne Afrike upravlja komunikacijom s medijima i vanjskom komunikacijom na način da osigurava mjesto Riznice u nacionalnom diskursu o javnim financijama i njihovom upravljanju. To postiže strateškim i proaktivnim organiziranjem niza medijskih platformi i platformi za javni govor za izvršne direktore i više službenike Državne riznice, pri čemu voditelji odjela (ministar, zamjenik ministra i glavni direktor) te članovi Izvršnog odbora sudjeluju u brojnim radijskim, televizijskim, novinskim i internetskim intervjuima (vidjeti **sliku 18.**), objavljivanjem izjava za medije na internetskim stranicama Državne riznice radi informiranja javnosti o ključnim pitanjima politike te održavanjem radionica za medije u pogledu aktualnih tema. Jedinica se koristi sadržajem divizija Državne riznice u svrhu izrade jezgrovitih oglasa za društvene mreže (vidjeti **slike 19.** i **20.**) kako bi javnosti prenosila najnovije informacije i informirala je o razvoju politika u odjelu. Stalni razvojem, monitoringom i analizom medijskog sadržaja osigurava se učinkovito i efikasno upravljanje medijima

i komunikacijom na svim platformama. Komunikacijske poruke distribuiraju se i u okviru same jedinice radi jačanja pozitivne slike odjela.

KORAK 7. Građanima, novinarima i drugim korisnicima pružite potrebne proračunske informacije.

Način na koji javnost želi da se objavi popratna proračunska dokumentacija te informacije koje javnost želi znati o proračunu mogu se razlikovati od načina na koji MF predstavlja te informacije. Publika MF-a uključuje Parlament, izvršne direktore, civilno društvo, političke stranke, istraživačke organizacije, akademsku zajednicu, medije, međunarodne organizacije i drugo. Otvorenost proračuna podrazumijeva to da su proračunske informacije namijenjene široj javnosti. Važno je od javnosti zatražiti povratne informacije o vrstama informacija koje želi.

Slika 19.

Oglas na društvenim mrežama usmjeren na predstavljanje informacija o BDP-u⁷⁶

MTBPS
MEDIUM TERM BUDGET
POLICY STATEMENT

INFOGRAPHIC 3 of 11

GROSS DOMESTIC PRODUCT (GDP)

In 2021, GDP growth is expected to recover to **5.1 PER CENT.**

GDP is forecast at 1.8 per cent in 2022, 1.6 per cent in 2023 and 1.7 per cent in 2024.

national treasury
Department: National Treasury
REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

2020 NDP
STAY SAFE
VACCINATE TO SAVE SOUTH AFRICA

Slika 20.

Oglas za Sažetak Državne riznice o godišnjem izvještaju za 2020./2021. na društvenim mrežama⁷⁷

**NATIONAL TREASURY
WILL BRIEF THE STANDING
COMMITTEE ON FINANCE
ON THE 2020/21 ANNUAL
REPORT**

2020/21 ANNUAL REPORT BRIEFING

Date: 17 November 2021 | Time: 18:00 | Platform: Virtual

The briefing may be viewed from the Parliamentary YouTube channel on Parliament of the Republic of South Africa:
Youtube: ParliamentofRSA | Facebook: ParliamentofRSA
Twitter: ParliamentofRSA | @TreasuryRSA

national treasury
Department: National Treasury
REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

2020 NDP
STAY SAFE
VACCINATE TO SAVE SOUTH AFRICA

⁷⁶ Izvor: <https://twitter.com/TreasuryRSA>

⁷⁷ Izvor: <https://twitter.com/TreasuryRSA>

Slika 21.

„Savjeti o proračunu” za ministra financija, Južna Afrika⁷⁸

HAVE YOUR SAY! **BUDGET TIPS**
FOR THE MINISTER OF FINANCE

Title

Name

Surname

Gender

Age Group

Contact Number

Email

Province

City close to you

Category

Tip

Submit

Državna riznica Južne Afrike uspostavila je liniju za savjete koja može pomoći u utvrđivanju potreba javnosti za proračunskim informacijama. Internetske stranice Riznice sadržavaju obrazac s pomoću kojeg korisnici mogu slati savjete o proračunu uredu ministra financija (vidjeti **sliku 21.**). Na internetskim stranicama svake godine zabilježi se više od 500 savjeta. Članovi osoblja za komunikacije u okviru Riznice sastavljaju uži popis od oko 10 savjeta, koji se šalje izvršnom timu Riznice. Ministar odabire one koji su najbliži vladinim prioritetima i referira se na njih u svom govoru o proračunu.

Druge mogućnosti da se doznaju potrebe javnosti dostupne su putem društvenih mreža. Državna riznica Južne Afrike ima otvorene račune na Twitteru, Instagramu i Facebooku (vidjeti **sliku 22.**). Međutim, komunikacija Riznice nije ograničena na te mogućnosti; mogućnosti za primanje povratnih informacija dostupne su tijekom cijelog proračunskog ciklusa. Riznica održava redovite sastanke i aktivnosti s organizacijama civilnog društva i drugim relevantnim zainteresiranim stranama, a javnost se poziva da o svim tim aktivnostima daje povratne informacije.

Slika 22.

Račun na Twitteru od Državne riznice, Južna Afrika⁷⁹

← **National Treasury** ✓
5,885 Tweets

 **national treasury**
Department:
National Treasury
REPUBLIC OF SOUTH AFRICA

STAY SAFE
VACCINATE TO SAVE SOUTH AFRICA
TOGETHER WE CAN BEAT COVID-19

...  **Follow**

National Treasury ✓
@TreasuryRSA

The National Treasury is responsible for managing South Africa's national government finances. 🇿🇦

📍 Pretoria treasury.gov.za 📅 Joined June 2013

143 Following 140K Followers

Slika 23.

Prijavljivanje problema na internetskim stranicama Vlade Ujedinjene Kraljevine⁸⁰

Is this page useful?

Help us improve GOV.UK

Don't include personal or financial information like your National Insurance number or credit card details.

What were you doing?

What went wrong?

⁷⁸ Izvor: Državna riznica Južne Afrike. <https://web.treasury.gov.za/public/Tips>

⁷⁹ Izvor: <https://twitter.com/TreasuryRSA>

⁸⁰ Izvor: <https://www.gov.uk>

Slika 24.

Poziv Vlade Ujedinjene Kraljevine na praćenje bloga ili kanala društvenih mreža Vladinih odjela⁸¹

Follow a blog or social media channel

For an instant way to interact with government departments, try their social media streams. These are listed under 'Follow us' on the department's home page. As well as access to blogs, audio, video and more, you can comment, debate and rate.

[See all government departments](#)

Putem internetskih stranica Vlade Ujedinjene Kraljevine korisnici na svakoj stranici mogu prijaviti problem (vidjeti **sliku 23.**). Mogućnost javnosti da pošalje zahtjev za dodatne informacije ako nešto nedostaje vrijedna je za vladu te joj pomaže da se bolje upozna sa zahtjevima javnosti. Važno je osigurati da se zahtjev razmotri na odgovarajući način, da korisnik dobije poruku o potvrdi primitka zahtjeva, da se na zahtjev odgovori u određenom roku te da odgovor uključuje podatke za kontakt službenika koji će pružiti više informacija o slučaju.

KORAK 8. Efikasno angažirajte osoblje MF-a u pogledu distribuiranja proračunskih informacija javnosti.

Društvene mreže daju novu perspektivu pitanju o tome tko je odgovoran za komunikaciju. Ministarstva financija obično imaju uspostavljene odjele za komunikaciju/informiranje/tisak u kojima su zaposleni stručnjaci s obrazovanjem u području komunikacija ili novinarstva. Računu ministarstva na društvenim mrežama može pristupiti ograničen broj osoba, a objave su pažljivo isplanirane. Ministarstva financija ponekad uspijevaju

održati korak ako veći broj članova osoblja može pisati komentare o proračunskim informacijama na svojim privatnim računima na društvenim mrežama, na svojem blogu ili objavljivati novosti. Vlada Južne Afrike priznaje da su „potencijalne koristi upotrebe odabranih alata društvenih mreža daleko veće od mogućih rizika, a te koristi nastavit će se povećavati kako sve veći broj građana Južne Afrike bude premošćivao digitalni jaz. Javni službenici imaju jedinstvenu priliku da naprave prvi korak i postanu dio digitalne revolucije kako bi sudjelovali u povijesnom prelasku s izvještavanja javnosti na vođenje razgovora s javnošću.”

Društvene mreže moćne su komunikacijske platforme koje imaju velik utjecaj na institucijski i profesionalni ugled. Javni službenici imaju određene dodatne obveze u pogledu održavanja, stvaranja i zaštite ugleda vlade putem društvenih mreža. Odjel sustava za vladinu komunikaciju i informacije Južne Afrike utvrdio je smjernice politike za vladine službenike koji se koriste društvenim mrežama u svrhe povezane sa službenom komunikacijom vlade te u privatne svrhe u slučaju kada se može utvrditi, raspoznati ili pretpostaviti da je riječ o vladinom službeniku.⁸² One služe kao standardi profesionalne prakse i ponašanja pri korištenju društvenim mrežama, kao što postoje i drugi standardi koji se primjenjuju na neka druga područja u okviru javne službe.

Vlada Ujedinjene Kraljevine 2019. (ažuriranje 2021.) je objavila funkcionalni standard za komunikaciju kako bi osigurala opće povjerenje javnosti u službene izjave i druge vladine komunikacije. On uključuje načela u središtu svih vladinih komunikacija,⁸³ te smjernice u pogledu društvenih mreža, u kojima se pojašnjava kako se njima koristiti.⁸⁴ Vladina služba za komunikacije nudi razne mogućnosti za osposobljavanja službenika koji se bave vladinim komunikacijama i koji bi htjeli naučiti nešto više o korištenju društvenim mrežama u okviru rada.⁸⁵

⁸¹ Izvor: <https://www.gov.uk/government/get-involved>

⁸² Odjel sustava za vladinu komunikaciju i informacije, Južna Afrika. Smjernice politike povezane s društvenim mrežama, travanj/april 2011. https://www.gcis.gov.za/sites/default/files/docs/resourcecentre/guidelines/social_media_guidelines_final_20_april2011.pdf

⁸³ <https://gcs.civilservice.gov.uk/publications/government-communication-functional-standard/>

⁸⁴ <https://www.gov.uk/guidance/social-media-playbook>

⁸⁵ Na primjer, Vladin program za transformaciju digitalnih vještina „Accelerate”. <https://gcs.civilservice.gov.uk/curriculum/#Our-digital-skills-transformation-programme-Accelerate>

Ministarstva financija trebala bi sastaviti smjernice o komuniciranju s nevladinim organizacijama, medijima, novinarima i drugim korisnicima fiskalnih informacija. Tim smjernicama mogu se utvrditi načela za okruženje vladinih komunikacija kako bi se poboljšala transparentnost vlade, sudjelovanje i interakcija s javnošću. One bi trebale uključivati dobre prakse za upotrebu komunikacija o proračunu te potencijalne koristi i rizike.

Ministarstva financija trebala bi izdati smjernice o korištenju društvenim mrežama. Svrha je podići svijest o nekim od mogućnosti koje društvene mreže pružaju vladama te informirati vladine agencije i članove osoblja o tome kako upravljati rizicima povezanim s tom vrstom tehnologije. Te smjernice mogu pružiti pregled alata društvenih mreža koji bi mogli biti najrelevantniji u okruženju određene zemlje te utvrditi način na koji se vladini službenici koriste društvenim mrežama u svrhe povezane sa službenom komunikacijom vlade te u privatne svrhe.



4



PRORAČUNSKA PISMENOST

DEFINICIJE I OBRAZLOŽENJE

Proračunska pismenost predstavlja utvrđena kao sposobnost čitanja, tumačenja i razumijevanja javnih proračuna kako bi se omogućilo i unaprijedilo smisleno sudjelovanje građana u proračunskom procesu.⁸⁶ Kako bi mogli pružiti konstruktivne povratne informacije, građani moraju biti sposobni ne samo čitati popratnu proračunsku dokumentaciju koju ministarstvo financija šalje vladi/parlamentu uz nacrt godišnjeg proračuna, već i razumjeti proračunsku politiku i planirane rezultate, te ih analizirati i o njima diskutirati. Većina proračunskih dokumenata, čak i kad su napisani jasnim jezikom, financijske su prirode i zahtijevaju određenu razinu stručnosti kod čitatelja. Stoga je „cilj unaprijeđenja proračunske pismenosti jest da značajan

dio javnosti zauzme odgovoran građanski stav i to na način da razumiju funkcije i ciljeve državnog proračuna i svoja prava te odgovornosti u pogledu proračuna”.⁸⁷ Uloga ministarstava financija ne bi se trebala odnositi samo na dijeljenje proračunskih podataka na jasan i razumljiv način, već i na unaprjeđenje proračunske pismenosti osposobljavanjem javnosti i novinara, čime se stvara kultura otvorenosti kroz obrazovni sustav.

Povećanje proračunske pismenosti javnosti postaje globalni trend. U skladu s pregledom globalnih trendova u ovom području koji je provela Svjetska banka,⁸⁸ elementi proračunske pismenosti već su uključeni u školski kurikulum u najmanje 34 zemlje (najvećim dijelom u zemljama OECD-a i BRICS-a). Proračunska pismenost već je dugo vremena na dnevnom redu BCOP-a PEMPAL-a te su zemlje već poduzele brojne korake u tom pogledu, uključujući učenje iz međunarodnog iskustva. Zemlje su izvijestile o tome da je nedovoljno razumijevanje proračunskih

⁸⁶ Svjetska banka (2017.). International Practices to Promote Budget Literacy. Key Findings and Lessons Learned. (Međunarodne prakse za promicanje proračunske pismenosti: ključni nalazi i naučene lekcije). Autori: Harika Masud, Helene Pfeil, Sanjay Agarwal i Alfredo Gonzalez Briseno. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26956>

⁸⁷ Romanov, S.V., Ministarstvo financija, Rusija. Proračunska pismenost u kontekstu unaprjeđenja otvorenosti proračuna u Ruskoj Federaciji Izlaganje na konferenciji Svjetske banke i sastanku Radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost BCOP-a PEMPAL-a, 22.–23. lipnja/juna 2017. <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

⁸⁸ Svjetska banka (2017.). International Practices to Promote Budget Literacy.

konceptata kod javnosti glavni izazov koji sprječava pristupačnost popratne proračunske dokumentacije. Najveći izazovi za unaprjeđenje proračunske pismenosti dolaze iz nerazumijevanja ekonomskih i tehničkih pojmova i pomutnje zbog previše pruženih informacija.⁸⁹

Obrazovanje o javnim proračunima koncentrirano je na razini srednje škole i raspoređeno na više predmeta: ekonomija, društvene znanosti, građanstvo, životne vještine i suvremene teme, matematička pismenost i osnove matematike, poslovne znanosti i programi fiskalnog obrazovanja.⁹⁰ Obrazovanje o proračunskoj pismenosti može imati razne ciljeve, na primjer bolje poznavanje javnih proračuna, praktične vještine potrebne u svakodnevnom životu, ekonomske kompetencije, građanska svijest, poboljšane kompetencije u pogledu analitičkih i matematičkih vještina te razvoj vrijednosti i stavova (kao što su proaktivno razmišljanje o sudjelovanju u diskusiji o ekonomskim pitanjima i donošenju odluka).

PRAKTIČNI KORACI ZA POBOLJŠANJE PRORAČUNSKE PISMENOSTI

KORAK 9. Podignite razinu proračunske pismenosti građana, nedržavnih aktera, novinara i blogera koji žele sudjelovati u proračunskom procesu.

Kao što je prethodno utvrđeno u proizvodu znanja BCOP-a o proračunima za građane,⁹¹ priprema proračuna za građane ključna je za poboljšanje proračunske pismenosti jer se informacije iznose

na pojednostavljen i zanimljiv način. Prema Međunarodnom partnerstvu za proračun (IBP), proračun za građane jednostavnija je inačica vladinog proračuna, s manje tehničkih detalja, posebno izrađena kako bi se u njoj predstavile ključne informacije javnosti. U okviru proračuna za građane objašnjavaju se osnovne proračunske informacije u obliku koji je pristupačan te uz korištenje jednostavnim i jasnim jezikom. U idealnom bi slučaju te informacije trebale biti dostupne na svim jezicima koji se najčešće upotrebljavaju u zemlji. Pojašnjenje proračuna za građane priprema se na inicijativu vlade, ali uz savjetovanje s javnošću i civilnim društvom. Proračuni za građane obično se pripremaju na središnjoj razini vlasti, ali moguće ih je pripremiti i za podnacionalne razine vlasti.

IBP objavio je vodič za izradu proračuna za građane namijenjen nadležnim tijelima, u kojem su pružene smjernice za svaki korak – od razvoja strategije do distribucije i evaluacije.⁹² Dobra praksa i revidirana metodologija OBS-a upućuju na to da bi se građanska verzija ključnih proračunskih dokumenata trebala izraditi tijekom svake od četiri faze proračunskog ciklusa.⁹³ Time bi se građane informiralo o stanju upravljanja javnim financijama (PFM) tijekom cijelog proračunskog ciklusa. Vodič za građane o proračunu, koji se u Južnoj Africi objavljuje od 2010., primjer je dobre prakse u pogledu vizualno privlačne i jezgrovite brošure na četiri stranice kojom se građanima daje sažet prikaz glavnih karakteristika proračuna (vidjeti sliku 25.).

Vodiči za javnost koji pružaju opći uvod u proračun koristan su alat. Na primjer, Ured za proračunsku odgovornost Ujedinjene Kraljevine razvio je i objavio kratak vodič o javnim financijama Ujedinjene Kraljevine.⁹⁴ U tom se vodiču pružaju informacije i objašnjenja sljedećeg: (i) koliko će se novca u okviru javnog sektora prikupiti od poreza i iz drugih izvora prihoda; (ii) koliko će se novca potrošiti na stvari kao što su javne usluge, državne mirovine i plaćanja s osnove kamata; te (iii) za koji će se iznos povećati ili smanjiti državni dug u svakoj godini. Još jedan primjer zabilježen je u Južnoj Africi, čija je Državna riznica

⁸⁹ Putovanje Izvršnog odbora BCOP-a PEMPAL-a u Varšavu, u Poljskoj, na 11. sastanak OECD-ove mreže visokih dužnosnika odgovornih za proračun za zemlje srednje, istočne i jugoistočne Europe i radionicu o proračunskoj pismenosti – 19.–22. svibnja/maja 2015. Izvještaj o skupu. https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/warsaw-2015-report_eng_final.pdf

⁹⁰ Svjetska banka (2017). International Practices to Promote Budget Literacy.

⁹¹ BCOP PEMPAL-a (2017). Kako svladati izazove u izradi proračuna za građane u zemljama PEMPAL-a Proizvod znanja BLTWG-a. lipanj/juni 2017. <https://www.pempal.org/knowledge-product/breaking-challenges-constructing-citizens-budgets-pempal-countries>

⁹² IBP (2012.). Važnost pojednostavljivanja: Vladin vodič za izradu proračuna za građane. <https://internationalbudget.org/publications/the-power-of-making-it-simple-a-government-guide-to-developing-citizens-budgets/>

⁹³ Više informacija o proračunu za građane dostupno je na: <https://www.internationalbudget.org/publications/citizens-budgets/>.

⁹⁴ https://obr.uk/docs/dlm_uploads/BriefGuide-B21.pdf

Slika 25.

Proračun za građane Južne Afrike za 2021.⁹⁵

WHAT IS THE BUDGET - Minister of Finance, Malindi Dabane Revenue budget, allocated to various departments, spending, tax and borrowing plans for the next financial year. The budget is drafted by the National Department of Finance and Accounting Services.

HOW IS THE BUDGET PUT TOGETHER? - 1. Departmental budgets are submitted to the Minister of Finance. 2. Departmental budgets are reviewed by the Department of Finance and Accounting Services. 3. Budget proposals are compiled into a consolidated budget. 4. The consolidated budget is presented to the President for approval.



RESTARTING THE ENGINES OF SUSTAINABLE GROWTH

The 2021 Budget ensures that South Africa can manage the short-lived economic challenges including the impact of COVID-19 while addressing the long-lasting structural challenges that face the country.

In the short-run, government is committed to rolling out the COVID-19 vaccine line of charge, in line with the need and the Department of Health's phased rollout schedule. In 2020/21, government responded to the pandemic by allocating approximately R20 billion in additional funding to the health sector for increasing prevention, screening and testing capacity. An allocation of R9 billion is provided for the vaccine over the next 2 years, with an additional R7 billion being allocated to the contingency reserve to accommodate any additional funding pressures. A successful vaccination campaign will save many lives and make possible a noticeable economic recovery. While real GDP is estimated to have contracted by 7.2 per cent in 2020, it is expected to reach 3.3 per cent growth in 2021, before moderating to 1.6 per cent growth in 2022. The fiscal position, which was already weak before the current crisis, has deteriorated dramatically, requiring urgent steps to avoid high and uncontrollable debt levels. Government's balanced and prudent fiscal strategy supports public health and growth, and is designed to stabilise the public finances. Capital spending is the fastest-growing component of non-interest spending. The main

Funding for the vaccine rollout will play a crucial role in controlling the pandemic, while supporting greater economic activity

budget primary deficit narrows from 7.5 per cent of GDP in 2020/21 to 0.8 per cent of GDP in 2023/24, and gross government debt stabilises at 88.9 per cent of GDP in 2023/26. At the same time, the 2021 Budget reduces the tax burden, withdrawing previously announced tax increases of R40 billion. South Africa's fiscal challenge is to balance the immediate need for support to the economy during the pandemic with ongoing efforts to close an unsustainable and pre-existing budget deficit. Government's fiscal policy is balancing these two considerations.

Funding for the vaccine rollout will play a crucial role in controlling the pandemic, while supporting greater economic activity. The social relief of distress grant, initiated to provide short-term support for low-income households in 2020, will be extended until the end of April 2021. At the same time, fiscal policy must remain focused on stabilising the public finances over the longer term, thereby contributing to economic stability and sustainable growth.

GOVERNMENT WORKING TO ALLEVIATE THE IMPACT OF COVID-19 ON THE ECONOMY

The combination of low growth, high levels of debt and growing unemployment meant that South Africa was already on an unsustainable economic path before the COVID-19 pandemic.

Institutional weakness, political and policy uncertainty made worse the low economic growth environment the country finds itself on. The pandemic has further confirmed existing inequalities and highlighted inadequate public services for a large portion of the population. While much depends on how quickly and effectively the COVID-19 vaccines will be rolled out in the

short to medium term, broader structural reforms are required to create an enabling environment for the country to grow.

In the short term, the government is working to reduce the impact of the pandemic and associated lockdowns. This includes supporting businesses through the Unemployment Insurance Fund, tax system and loan guarantee scheme, and providing income support to low-income households. Over the longer term, the government is implementing key structural reforms through its Economic Reconstruction and Recovery Plan. The plan involves a comprehensive health response to save lives and stop the spread of the pandemic, interventions to restore the economy while controlling the health risks, and reforms to support a sustainable, resilient and inclusive economy.

BUDGET REFORMS FOR GREATER EFFICIENCY

GOVERNMENT IS COMMITTED TO INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT FOR GROWTH

Waste and inefficiency reduce the impact of government programmes, more especially in the context of limited state resources.

To improve the efficiency of spending, government has initiated a series of public spending reviews and adopting zero-based budgeting principles. The Department of Public Enterprises and the National Treasury will be the first departments to pilot a new methodology.

GOVERNMENT PRIORITISES SOCIAL SPENDING TO REDUCE POVERTY AND INEQUALITY

The total number of social grant recipients is expected to increase by approximately 300,000 people over the period. Most grant values will increase by less than inflation.

SOCIAL GRANTS	2020/21	2021/22
STATE OLD AGE GRANT	R1 860	R1 890
WAR VETERANS GRANT	R1 880	R1 910
DISABILITY GRANT	R1 860	R1 890
FOSTER CARE GRANT	R1 040	R1 050
CARE DEPENDENCY GRANT	R1 860	R1 890
CHILD SUPPORT GRANT	R445	R460

WHERE THE MONEY COMES FROM AND HOW WILL IT BE SPENT IN 2021/22

GOVERNMENT SOURCES OF REVENUE IN 2021/22

Taxes	R 1 365.1bn	72.6%
Borrowing	R 482.6bn	25.7%
Non-Tax Revenue	R 32.5bn	1.7%

GOVERNMENT SPENDING IN 2021/22

Social development	R 335.5bn	16.6%
Basic education	R 272.3bn	13.5%
Debt service cost	R 269.7bn	13.4%
Health	R 248.8bn	12.3%
Community development	R 218.8bn	10.8%
Peace and security	R 208.6bn	10.3%
Economic development	R 207.5bn	10.3%
Post-school education and training	R 119.6bn	5.9%

VULEKAMALI UPDATE - GOING BEYOND TRANSPARENCY

Vulekamali is an award-winning data portal containing user-friendly information on government's finances, which was launched in 2018.

MAU YETHU (a coalition of civil society organisations), in partnership with the National Treasury, will continue to empower the public with new information in the second phase starting in 2021. So far, the data available on Vulekamali has been used by academic institutions, journalists and civil society organisations. We are looking forward to promoting more partnerships. The Vulekamali supports all those who want to understand or participate in the budget process. To access multilingual educational videos and guides, visit www.vulekamali.gov.za/faq/faqing-requires.

GOVERNMENT NON-INTEREST AND INTEREST PAYMENTS AS A SHARE OF TOTAL EXPENDITURE

Non-interest expenditure is total spending by government excluding interest paid on debt.

2021 TAX PROPOSALS

The 2021 Budget provides tax relief by announcing an above inflation increase of 5 per cent in personal income tax brackets and rebates. The amount an individual can earn before being required to pay tax is adjusted as follows for the tax year from 1 March 2021 to 28 February 2022.

TAX THRESHOLDS	TAX YEAR: 2020/21	TAX YEAR: 2021/22
Below age 65	R83 100	R87 300
Age 65 to 74	R128 650	R135 150
Age 75 and over	R143 850	R151 100

The new tax rebates for individual taxpayers are as follows:

TAX REBATES	TAX YEAR: 2020/21	TAX YEAR: 2021/22
Primary (age below 65)	R14 958	R15 714
Secondary (age 65 and over)	R8 199	R8 613
Tertiary (age 75 and over)	R2 736	R2 871

INCREASES IN ALCOHOL AND TOBACCO DUTIES

Specific excise duties on alcoholic beverages and tobacco products will increase by 8 per cent.

Product	Increases by:
Malt beer	14c per 340ml can
Unfortified wine	26c per 750ml bottle
Fortified wine	44c per 750ml bottle
Sparkling wine	86c per 750ml bottle
Ciders and alcoholic fruit beverages	14c per 340ml can
Spirits	R5.50 per 750ml bottle
Cigarettes	R1.39 per packet of 20
Cigarette tobacco	R1.57 per 50g
Pipe tobacco	47c per 25g
Cigars	R7.71 per 23g

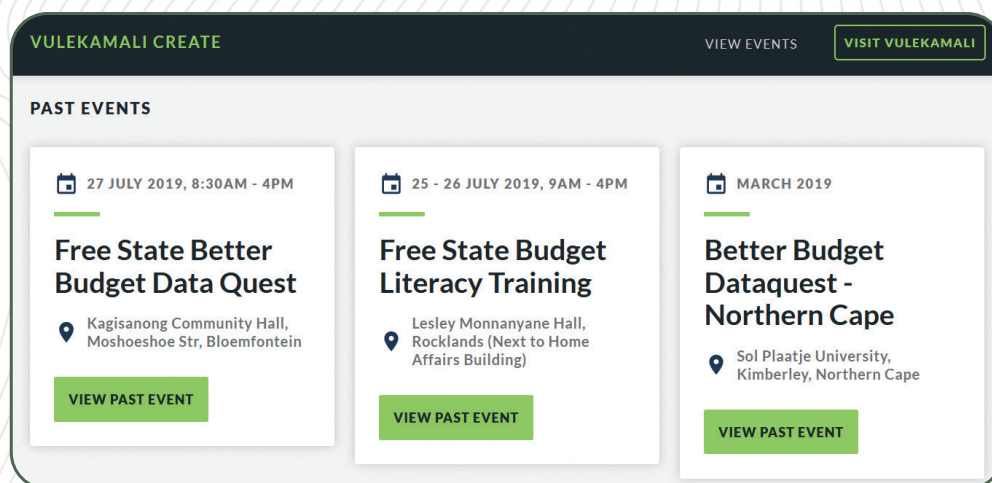
INCREASES IN FUEL LEVIES

The general fuel levy will increase by 15 cents per litre and the road accident fund levy will increase by 11 cents with effect from 7 April 2021. This will increase the general fuel levy to R2.85 per litre of petrol and to R3.20 per litre of diesel, the road accident fund levy to R2.18 per litre for both petrol and diesel.

⁹⁵ Izvor: <http://www.treasury.gov.za>

Slika 26.

Resursi za učenje o proračunskom procesu objavljeni na portalu Vulekamali, Južna Afrika⁹⁶



izdala kratak i praktičan video-vodič u kojem je bilo objašnjeno kako se čita proračunski dokument. Taj video-vodič objavljen je na službenom kanalu Državne riznice na YouTubeu⁹⁷ i oglašavan na Twitteru.

Ured za proračun Državne riznice dao je bitan doprinos Vodiču za građane o prilagođenom proračunu Južne Afrike za 2021/2022.⁹⁸ Izradila ga je organizacija za monitoring odgovornosti u javnim službama, koja djeluje u okviru Škole za novinarstvo i medije na Sveučilištu Rhodes, Grahamstown, Južna Afrika. U Južnoj Africi ministar financija podnosi Izjavu o srednjoročnoj proračunskoj politici, zajedno s prilagođenim proračunom, sredinom svake financijske godine (obično u listopadu/oktobru), te se daje mogućnost dopuštene revizije proračuna. U tom je vodiču objašnjeno na koji se način i zbog kojeg razloga provode prilagodbe, te moguća alokacija prilagođenog proračuna. U njemu su na jasan način predstavljeni sažetak prilagodbi po kategoriji, prijavljena nepotrošena sredstva, deset najvećih promjena u pogledu prilagođenog proračuna (vizualno prikazanih), važne promjene u ključnim odjelima za socijalna pitanja/pružanje usluga, te je uključen pojmovnik ključnih pojmova.

Istraživačka jedinica u Klasteru financija i javnih financija u okviru Parlamenta Republike Južne Afrike

izradila je vodič pod nazivom Priručnik za analizu proračuna.⁹⁹ Taj priručnik namijenjen je članovima Parlamenta, ali je javno objavljen i svatko se njime može poslužiti. Uključuje definicije pojmova, opis proračunskih reformi nakon 1994. te objašnjenje procesa planiranja proračuna u Južnoj Africi. Osim toga, u njemu je opisana struktura proračuna vlade, način na koji analizirati proračune odjela (uključujući sustav učinka ishoda) te što je struktura izvještaja analize proračuna.

Portali za otvoreni proračun sadržavaju proračunske informacije te informiraju građane o najboljem načinu korištenja tim podacima. Portal Vulekamali u Južnoj Africi pruža vrijedne resurse za učenje o proračunskom procesu te se u okviru njega održavaju radionice za upotrebu proračunskih podataka na kojima se objašnjava kako upotrebljavati portal Vulekamali. Na primjer, radionica održana u Limpopu na temu proračuna nacionalne i pokrajinske vlade, koja se sastojala od dvodnevnog osposobljavanja organizacija civilnog društva o proračunskoj pismenosti. Osposobljavanje je bilo osmišljeno kao kombinacija teorijskog i praktičnog dijela. Sudionicima osposobljavanja pružena je mogućnost da steknu osnovno znanje o proračunima nacionalne i pokrajinske vlade te usvoje osnovne vještine analize proračunskih podataka.¹⁰⁰

⁹⁶ Izvor: <https://create.vulekamali.gov.za/#upcoming-events>

⁹⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=nN2TufhEx98&t=2s>; <https://twitter.com/vulekamali/status/136524411175958529>

⁹⁸ <http://psam.org.za/wp-content/uploads/2021/11/Peoples-Guide-to-the-Adjusted-Budget-2021.pdf>

⁹⁹ Information Services Section, Research Unit, Parliament of the Republic of South Africa. 2011. Budget Analysis Manual. <https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/BusinessPubs/BudgetAnalysisManual.pdf>

¹⁰⁰ <https://create.vulekamali.gov.za/event/civic-information-drive-limpopo>

Slika 27.

Obrazovni videozapis o osnovama proračuna. Izradila Državna riznica Južne Afrike¹⁰¹



Sudjelovanje u participativnoj izradi proračuna dokazan je pristup boljem razumijevanju proračunskih informacija. U Ujedinjenoj Kraljevini znatan je naglasak stavljen na osposobljavanje i razvoj svijesti te mobiliziranje interesa građana za sudjelovanje u participativnoj izradi proračuna.¹⁰² To je postignuto putem e-glasnikâ, sastanaka, debata (uživo i putem interneta), radija, televizije i tiskanih medija (uključujući postere i letke) te umrežavanjem putem Twittera, YouTubea,¹⁰³ Facebooka i skupina za umrežavanje na LinkedInu.

Riznica Južne Afrike izradila je niz obrazovnih videozapisa te ih objavila na internetskim stranicama Vulekamali i službenom kanalu na YouTubeu. Videozapisi prevedeni su na pet jezika, a u njima je objašnjeno zašto je proračun važan, od čega se sastoji proračunski proces (uključujući njegov nastanak), tko je u njega uključen, u kojoj fazi osobe pružaju input (vidjeti **sliku 27.**), te kako se služiti portalom Online Budget.

Glavni alati kojima se podiže opća razina proračunske pismenosti novinara i blogera uključuju organiziranje osposobljavanja, obrazovne materijale te objašnjenja popratne proračunske dokumentacije. U okviru obrazovanja novinara o aktualnim temama Državna

riznica Južne Afrike održava radionice za medije. Na primjer, jedna je virtualna radionica za medije održana u lipnju/junu 2021. na temu nedavno objavljenog dokumenta Okvir sustava planiranja proračuna od nule.¹⁰⁴ Na njoj su pružene dodatne pojedinosti o općim ciljevima tog okvira te su mediji imali priliku postaviti detaljna pitanja. Južnoafrička koalicija organizacija civilnog društva Imali Yethu u partnerstvu s pokrajinskim riznicama održala je osposobljavanja o proračunskoj pismenosti namijenjena predstavnicima civilnog društva i novinarima. Osposobljavanja su bila usmjerena na proračunski proces unutar vlade te na portal Vulekamali. Njihova je svrha bila zadobiti pozornost novinara kako bi ih se potaknulo na razmišljanje o rješenjima utemeljenima na proračunskim podacima za neke od problema s kojima se suočavaju lokalne zajednice.

Južnoafrički Nacionalni forum urednika (SANEF) pomaže novinarima kroz internetske resurse za osposobljavanje i izvještavanje, uključujući podizanje svijesti novinara i blogera o općinskim financijskim podacima u Južnoj Africi. Članovi SANEF-a su urednici, istaknuti novinari i voditelji osposobljavanja za novinare te pripadnici akademske zajednice iz svih područja medija Južne Afrike. Na primjer, jedan modul nedavnog niza webinarâ bio je usmjeren na

¹⁰¹ Izvor: www.youtube.com/channel/UCIMGXm6WBRndkz_UNanOb2A

¹⁰² Više pročitajte na stranicama organizacije PB Partners: <https://pbnetwork.org.uk>

¹⁰³ <https://www.youtube.com/user/ukpbunit>

¹⁰⁴ <https://sanef.org.za>

razumijevanje općinskih financija i odgovornosti lokalne razine vlasti, način na koji ispričati priče lokalne razine vlasti s pomoću financijskih podataka, upotrebu nadzorne ploče SANEF-a s podacima lokalne razine vlasti za priče o općinskim financijama, te diskusiju o praktičnim primjerima izvještavanja. Prošireni portal SANEF-a iz 2021. uključuje priručnike za redakciju i materijale za osposobljavanje u okviru niza webinarima o lokalnoj razini vlasti i praćenju izbora, koji uključuju općinske financije.¹⁰⁵

Popratna proračunska dokumentacija objavljena na službenim internetskim stranicama postala je dragocjen resurs za novinare i medije, a portali za otvoreni proračun sve su uobičajeniji izvor kojim se oni služe. Kako je navedeno u prethodnim poglavljima, vizualizacije proračunskih podataka i analiza proračuna pomažu prenijeti proračunske informacije široj javnosti te pružaju kontekst i pozivaju na pitanja radi detaljnije obrade priča o proračunu. Vještine i sposobnosti povezane s analizom podataka i vizualizacijom proračuna osiguravaju bolju kvalitetu priča o proračunu. Osim otvaranja proračunskih podataka javnosti i novinarima kako bi im mogli pristupiti te ih ponovno upotrijebiti, sposobnost obrade podataka u strojno čitljivim formatima i dalje ovisi o posebnom skupu tehničkih vještina. Zbog sve većeg broja dostupnih podataka sada je važnije nego ikad prije da novinari budu upoznati s tehnikama podatkovnog novinarstva. „Riječ je o alatu kojim bi se trebao služiti svaki novinar: bez obzira na to uči li izravno kako se koristiti podacima ili u suradnji s nekim tko je u tome osposobljen.¹⁰⁶ Stoga je osposobljavanje novinara i blogera kako bi stekli osnovne vještine povezane s analizom proračunskih podataka vještina koju mogu pružiti ministarstva financija.

KORAK 10. Uvedite programe edukacije za podizanje svijesti o proračunskom procesu i stvaranje kulture otvorenosti kroz obrazovni sustav.

Mogućnosti za povećanje proračunske pismenosti u okviru općeg obrazovanja bile su predmet diskusija tijekom prethodnih skupova BCOP-a PEMPAL-a.¹⁰⁷ One se mogu integrirati u obvezne predmete ili obvezne i neobvezne izborne predmete, dodatno obrazovanje, izvannastavne aktivnosti te program socijalizacije. Probni obrazovni program za osposobljavanje o proračunskoj pismenosti namijenjen učenicima viših razreda srednjih škola razvijen je i testiran u trima odabranim regijama u okviru zajedničkog projekta Svjetske banke, ministarstava financija Rusije te Ministarstva obrazovanja i znanosti Rusije.¹⁰⁸ Taj obrazovni program uključuje materijale za osposobljavanje: udžbenik i vježbenicu za učenike, vodič za nastavnike i vodič za roditelje. Njima su obuhvaćene sve razine proračunskog sustava, ali objašnjenja se temelje na znanju i iskustvu učenika: pružanje javnih i općinskih usluga na njihovoj razini. Program se temelji na širokoj primjeni interaktivnih metoda radi unaprjeđenja proračunske pismenosti, poboljšanja znanja o društvenim znanostima i ekonomiji te razvoja općih kompetencija, npr. sposobnosti postizanja konsenzusa, timskog rada, isticanja vlastitog mišljenja te poštovanja drugog stajališta.

Porezna i carinska uprava Ujedinjene Kraljevine pokrenula je program za podučavanje o porezu kojim se nastavnike podupire u podučavanju učenika o činjenicama o porezu te njihovom razumijevanju tih činjenica.¹⁰⁹ Paket za podučavanje o porezu

¹⁰⁵ <https://elections.sanef.org.za/2021/06/25/module-5-municipal-finance/>

¹⁰⁶ Zaklada Europski novinarski centar. <https://datajournalism.com/read/handbook/one/introduction/what-is-data-journalism>

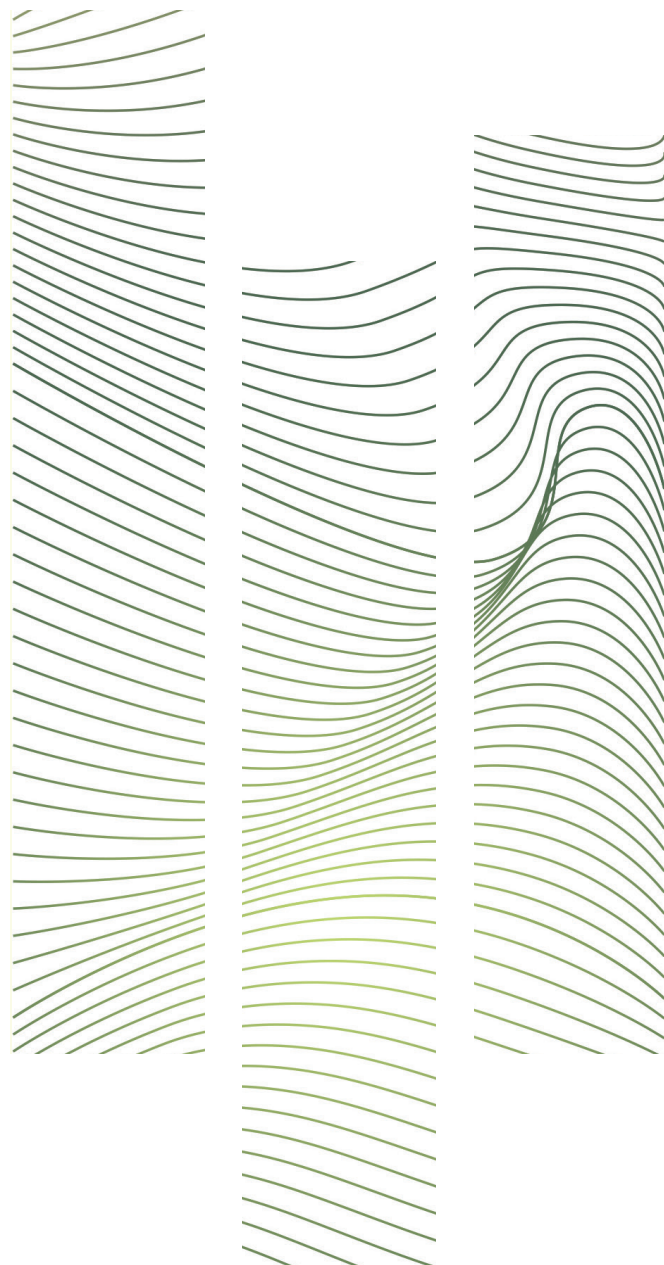
¹⁰⁷ Chernyshova, D. *Studying Budget Literacy Opportunities in the General Education System* (Proučavanje proračunske pismenosti: prilike u općem obrazovnom sustavu). Konferencija Svjetske banke i sastanak radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost BCOP-a PEMPAL-a 22. - 23. lipnja/juna 2017. Moskva, Ruska Federacija. <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

¹⁰⁸ Romanov, S.V. Proračunska pismenost u kontekstu unaprjeđenja otvorenosti proračuna u Ruskoj Federaciji. Konferencija Svjetske banke i sastanak radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost BCOP-a PEMPAL-a 22. - 23. lipnja/juna 2017. Moskva, Ruska Federacija. <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

¹⁰⁹ <https://www.mynewsdesk.com/uk/hm-revenue-customs-hmrc/pressreleases/hmrc-helps-teenagers-prepare-for-world-of-work-2598871>

sveobuhvatni je paket za učitelje namijenjen pojednostavnjenju podučavanja o tome kako se javna sredstva prikupljaju i troše te služi kao uvod u porezni sustav učenicima u dobi od 14 do 17 godina koji uče o građanstvu, poduzetništvu, osobnim financijama i drugim aspektima kurikula čija je svrha pripremiti ih za život nakon završetka školovanja. U okviru tog programa učiteljima se pružaju detaljni planovi za nastavu i smjernice. Oni su dostupni na internetskim stranicama poduzeća Times Educational Supplement (potražiti paket za podučavanje o porezu na stranicama poduzeća TES). Paket za podučavanje o porezu pristupačan je i besplatan resurs. Osim toga, Porezna i carinska uprava Ujedinjene Kraljevine izradila je više kratkih animiranih videozapisa te ih objavila na službenom kanalu te agencije na YouTubeu u svrhu informiranja učenika o nekim od ključnih poreznih pitanja s kojima će se susretati na početku poslovnog života.¹¹⁰

Participativna izrada proračuna za mlade i participativna izrada proračuna u školama¹¹¹ služi kao obrazovanje usmjereno na praksu kojim se poboljšava proračunska pismenost mladih ljudi i promiče razvoj njihovih „fleksibilnih” vještina. Njime se mladima pomaže da steknu konstruktivno građansko iskustvo radi njihova potencijalnog razvoja kao novinara, blogera i kreatora javnog mnijenja. Sudjelujući u PB-u za mlade, mladi ljudi surađuju na prijedlozima projekata koji simuliraju stvarna životna iskustva te razvijaju ključne poslovne i životne vještine. Primjeri takvih vještina uključuju: vještine vođenja, sposobnost suradničkog rada, istraživanje, intervjuiranje, anketiranje, rješavanje problema, kritičko razmišljanje, javni nastup, financijska pismenost, upravljanje projektima i marketing. Participativna izrada proračuna za mlade također je izvrstan alat građanskog odgoja koji potiče učenike da postanu aktivni građani.¹¹²



¹¹⁰ Program za podučavanje o porezu: Obrazovanje o porezu u školama. <https://www.youtube.com/playlist?list=PL8EcnheDt1zjoRLU0i8WEKqqNzdR3w2xl>

¹¹¹ Za više informacija vidjeti BCOP PEMPAL-a (2021). Participativna izrada proračuna za mlade. Proizvod znanja BLTWG-a. Svibanj/maj 2021. <https://www.pempal.org/knowledge-product/participatory-budgeting-youth>

¹¹² Za više informacija vidjeti: BCOP PEMPAL-a (2021). Participativna izrada proračuna za mlade. Proizvod znanja BCOP-a PEMPAL-a. Svibanj/maj 2021. <https://www.pempal.org/knowledge-product/participatory-budgeting-youth>

5



ANGAŽMAN JAVNOSTI

DEFINICIJE I OBRAZLOŽENJE

Transparentnost proračuna ne odnosi se samo na objavu jasne i pristupačne popratne proračunske dokumentacije i osiguranje njezine vidljivosti, već i na konstruktivni angažman javnosti putem proračunskih podataka. Prethodnim proizvodima znanja BCOP-a¹¹³ opsežno su se razmatrale međunarodne norme, standardi i prakse angažmana javnosti¹¹⁴ u proračunskom procesu te su bili usmjereni na sljedeće:

- › globalne definicije sudjelovanja javnosti u proračunskom procesu
- › prednosti sudjelovanja javnosti koje bi se mogle iskoristiti kao opravdanje za ulaganja

- › međunarodni okvir i alati za procjenu radi utvrđivanja najboljih praksi u svijetu
- › vrste mehanizama sudjelovanja javnosti koji su dostupni i za ponudu i za potražnju
- › lekcije naučene iz međunarodnih iskustava, što uključuje rizike
- › definiciju participativne izrade proračuna, njezine odnose s drugim oblicima sudjelovanja javnosti u proračunskom procesu, modele, kriterije za uspjeh i rizike
- › Metode kojima MF-ovi mogu uvesti i proširiti obuhvat participativne izrade proračuna.
- › participativnu izradu proračuna za mlade, glavne modele, kriterije za uspjeh, načela, vrijednosti, rizike, provedbu, utjecaje i koristi.

¹¹³ BCOP PEMPAL-a (2020.). Sudjelovanje javnosti u fiskalnoj politici i proračunskom procesu: Proizvod znanja BLTWG-a. <https://www.pempal.org/knowledge-product/public-participation-fiscal-policy-and-budget-process-%E2%80%93establishing-andor>. Mehanizmi za nacionalna ministarstva financija zemalja članica PEMPAL-a za dizajn inicijativa za učešće građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini i olakšavanje učešća građana u izradi proračuna na subnacionalnoj razini Proizvod znanja BCOP-a PEMPAL-a. 2020.: <https://www.pempal.org/knowledge-product/mechanisms-national-ministries-finance-pempal-countries-design-participatory> Participativna izrada proračuna za mlade. Proizvod znanja BCOP-a PEMPAL-a. 2021: <https://www.pempal.org/knowledge-product/participatory-budgeting-youth>

¹¹⁴ Iako su angažman javnosti i sudjelovanje javnosti u okviru participativne izrade proračuna naizgled slični, utemeljeni su na različitim stajalištima o ulozi koju bi javnost trebala imati. Razlika je u tome što angažman javnosti zahtijeva aktivni i planirani dijalog između javnosti i oblikovatelja politika, dok sudjelovanje javnosti može samo potjecati od javnosti.

Načela Globalne inicijative za fiskalnu transparentnost (GIFT) u pogledu sudjelovanja javnosti¹¹⁵ sada služe kao osnova za široko prihvaćene norme za sudjelovanje javnosti u procesima izrade državnog proračuna. Prema GIFT-u, sudjelovanje javnosti u fiskalnoj politici odnosi se na mnoštvo načina izravne suradnje građana i šire javnosti (uključujući organizacije civilnog društva i nedržavne aktere) s javnim tijelima u pogledu oblikovanja, provedbe i pregleda javnih politika. Načini suradnje kreću se u rasponu od jednokratnih savjetovanja do trajnih odnosa. Izravno sudjelovanje javnosti u fiskalnoj politici i izradi proračuna utvrđeno je kao osnovno pravo u „Načelima visoke razine za fiskalnu transparentnost, sudjelovanje i odgovornost” koje je promicao GIFT. Sastoji se od deset načela, uključujući „građane i nevladine sudionike [koji imaju] pravo i učinkovite prilike za izravno sudjelovanje u javnoj debati i diskusiji o izradi i provedbi fiskalnih politika” (10. načelo).¹¹⁶

Participativna izrada proračuna mehanizam je ili proces s pomoću kojeg se donose odluke o odredištu cjelokupnih ili dijela dostupnih javnih sredstava.¹¹⁷ Participativna izrada proračuna razlikuje se od drugih oblika sudjelovanja javnosti u proračunskom procesu u sljedećim pogledima: predmet participativne izrade proračuna samo je mali dio javnog proračuna; dogovori su dio procesa; odluku donose građani, a provodi je vlada; proces se ponavlja tijekom godina. Participativna izrada proračuna koristan je i inovativan alat u području javnog upravljanja koji pridonosi većoj transparentnosti proračuna, međutim, primjenjuje se samo na mali dio proračuna. Kako bi se građane povezalo sa širom politikom potrošnje, trebalo bi omogućiti nekoliko mehanizama za sudjelovanje javnosti, kao što su javna savjetovanja, pretporračunski podnesci, e-savjetovanja, savjetodavna vijeća i socijalne revizije.

Članovi BCOP-a PEMPAL-a smatraju dobrom praksom mogućnosti koje vlade pružaju u skladu s načelima GIFT-a i/ili OECD-om. OECD predlaže da bi se izradom samog postupka sudjelovanja trebala demonstrirati njegova korist i relevantnost u donošenju proračunskih politika, čime se pomaže u održavanju pristupa diljem političkog ciklusa i različitih administracija.¹¹⁸ Zahvaljujući tehnološkom napretku povećao se broj građana koji mogu sudjelovati u izradi javnih politika te se temeljno promijenio mehanizam za angažman javnosti. Na nedavnom primjeru pandemije bolesti COVID-19 koja je potaknula digitalizaciju javne sfere, vidljivo je da su mogući brzo uvođenje i razvoj digitalnih interaktivnih alata za angažman putem interneta, odnosno programâ participativne izrade proračuna.

Dizajn procesa sudjelovanja uključuje sljedeće kao polazišne točke:

- objavu jasnih ciljeva, obuhvata i procesa javnog sudjelovanja u planiranju proračuna
- prilagođivanje metoda angažmana koje su najprimjerenije za različite sudionike
- upotrebu mješavine mehanizama, u skladu s prirodom predmetnog pitanja.
- izdvajanje dovoljno vremena kako bi sudjelovanje građana ostvarilo vidljiv učinak na proračunsku politiku.
- provedbu naknadne provjere te davanje pravovremenih povratnih informacija građanima o napretku i rezultatima
- osiguravanje da su najosjetljiviji dijelovi stanovništva uključeni.

¹¹⁵ Načela GIFT-a o sudjelovanju javnosti u fiskalnoj politici. <https://www.fiscaltransparency.net/public-participation-principles-and-guide/>

¹¹⁶ Načela je 2012. podržala Opća skupština Ujedinjenih naroda.

¹¹⁷ UN-HABITAT (2004.). 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting („72 često postavljana pitanja o učešću građana u izradi proračuna”). Serija priručnika za urbano upravljanje. str.20., <https://unhabitat.org/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting>

¹¹⁸ OECD (2017). OECD-ov Priručnik za transparentnost proračuna *Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management* (Priručnik za transparentnost proračuna: praktične smjernice za unaprjeđenje otvorenosti, integriteta i odgovornosti u upravljanju javnim financijama). OECD Publishing, Pariz. P. 85. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264282070-en>.

PRAKTIČNI KORACI ZA POBOLJŠANJE SUDJELOVANJA JAVNOSTI

KORAK 11. Razvijte učinkovite mogućnosti sudjelovanja javnosti u proračunskom procesu.

OBS od 2013. uključuje novi odjeljak o sudjelovanju u proračunskom procesu, u okviru kojeg se uvode novi standardi za mjere koje vlade mogu poduzeti kako bi uključile građane u procese donošenja fiskalnih odluka. Osim formalnih mogućnosti koje su građanima na raspolaganju radi izravnog angažmana s vlastima u njihovoj zemlji u okviru proračunskog procesa, OBS razmatra mehanizme za sudjelovanje:¹¹⁹

- Može li se svačiji glas čuti, uključujući ranjive ili nedovoljno zastupljene skupine?
- Mogu li ljudi saznati koji su cilj, obuhvat i očekivani rezultati sudjelovanja javnosti?
- Dijeli li vlada povratne informacije koje je primila i kako se one upotrebljavaju?
- Je li sudjelovanje uključeno u proračunski proces kako bi se omogućilo redovito sudjelovanje u donošenju odluka?

Prema OBS-u za 2019.¹²⁰ konstruktivno sudjelovanje javnosti u proračunskom procesu i dalje je nedovoljno, a zabilježeni globalni prosjek iznosi 14 od ukupno 100 bodova za 117 ocijenjenih zemalja. Samo dvije zemlje pružaju adekvatne (više od 61 od ukupno 100 bodova)

prilike za sudjelovanje tijekom cijelog proračunskog ciklusa: Južna Koreja i UK. Međutim, nove i inovativne prakse u nekim zemljama – među kojima su i zemlje članice PEMPAL-a – pokazuju kako vlade mogu potaknuti i ojačati mehanizme sudjelovanja javnosti.¹²¹ Rezultati u pogledu sudjelovanja javnosti za ocijenjene članove PEMPAL-a prikazani su na **slici 28**.¹²²

U slučajevima u kojima građani nisu u mogućnosti učinkovito sudjelovati, trebalo bi ozbiljno uzeti u obzir posredničke institucije, odnosno interesne skupine, akademsku zajednicu, nevladine organizacije, organizacije civilnog društva, medije i novinare. Na primjer, u UK-u pripadnici javnosti i interesne skupine mogu podnijeti podnesak o proračunu,¹²³ odnosno pisani podnesak interesne skupine, pojedinca ili predstavničkog tijela upućen Riznici Ujedinjene Kraljevine u svrhu izražavanja mišljenja o vladinoj politici ili predlaganja novih ideja politika koje bi se uključile u sljedeći proračun. Riznica Ujedinjene Kraljevine prihvaća podneske kao dio procesa oblikovanja politika. Podnesci o proračunu podnose se putem portala ispunjavanjem kratke ankete Riznice UK-a. Sličan se proces primjenjuje kako bi se dobili komentari na dubinsku analizu rashoda. Riznica Ujedinjene Kraljevine prihvaća komentare na postojeću politiku, odnosno prijedloge za novu politiku, posebno u pogledu prioriteta koje je vlada utvrdila za dubinsku analizu rashoda.¹²⁴

O procesu angažmana trebaju se prethodno pružiti sveobuhvatne informacije (svrha, opseg, proces i vremenski okvir, ograničenja, planirani ishodi) kako bi javnost mogla sudjelovati na informiran način. Riznica Ujedinjene Kraljevine objavljuje sve nacрте zakona na svojim internetskim stranicama, uključujući prijedloge zakona o financijama i prijedloge poreza za svako savjetovanje.¹²⁵ Na primjer, Riznica Ujedinjene Kraljevine pokrenula je novo savjetovanje o novouspostavljenom

¹¹⁹ <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/about>

¹²⁰ Proizvod znanja priprema se krajem 2021. Rezultati OBS-a za 2021. bit će objavljeni u travnju/aprilu 2022.

¹²¹ Kreko, Alex. Anketa o otvorenosti proračuna za 2019.: Promjene u sudjelovanju javnosti i budućim pristupima Izlaganje na videokonferenciji BLTWG-a BCOP-a, 13. svibnja/maja 2020. <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group-0>

¹²² Armenija, Bjelarus, Kosovo, Crna Gora i Uzbekistan nisu ocijenjeni 2019.

¹²³ Smjernice za podnošenje podneska o proračunu. Ažurirano 15. siječnja/januara 2021. <https://www.gov.uk/government/publications/budget-representations-guidance/guidance-for-submitting-your-budget-or-autumn-statement-representation>

¹²⁴ Poziv Riznice Ujedinjene Kraljevine na podnošenje podnesaka u pogledu proračuna i dubinske analize rashoda za jesen 2021. <https://www.gov.uk/government/publications/autumn-budget-and-spending-review-2021-representations/guidance-for-submitting-your-budget-or-spending-review-representation>

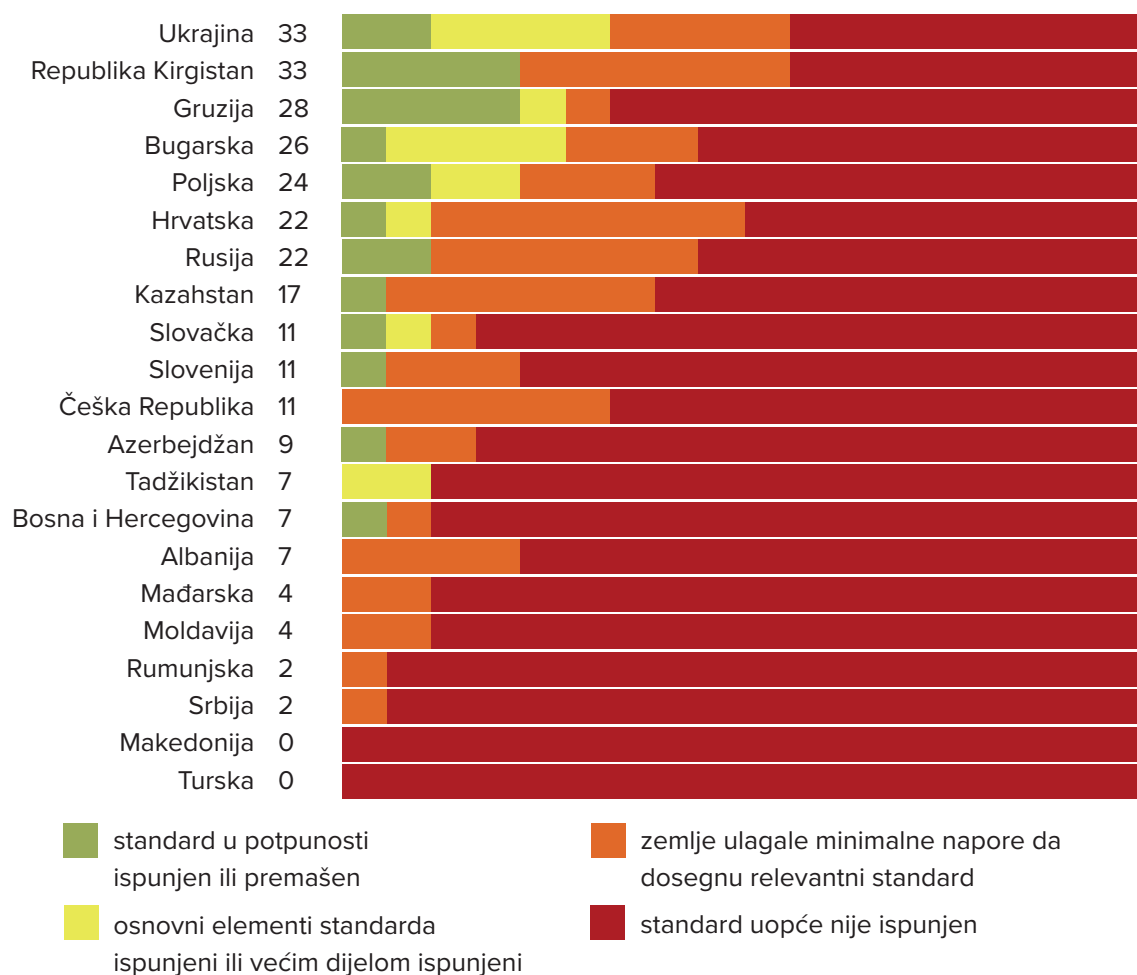
¹²⁵ Kako bi javnost mogla dati svoj input, vlasti UK-a objavljuju sve nacрте prijedloga zakona na internetskom portalu na stranici: www.gov.uk/search/policy-papers-and-consultations.

sustavu trošarina na alkohol 27. listopada/oktobra 2021.¹²⁶ To je savjetovanje zaključeno 30. siječnja/ januara 2022. u 11:45 sati. Priopćenje uključuje opis savjetovanja, načine kako pružiti odgovor, pitanja u okviru savjetovanja, predložak odgovora, smjernice

za ispitanike i poveznice na relevantan sadržaj. Vlada UK-a objavila je skup načela savjetovanja s vladom. U okviru tih načela vladinim odjelima se daju jasne smjernice o provedbi savjetovanja (vidjeti **okvir 6.**).

Slika 28.

Rezultati Indeksa otvorenosti proračuna za 2019. za ocijenjene zemlje istočne Europe i središnje Azije¹²⁷



¹²⁶ Savjetovanja su pokrenuta 27. listopada/oktobra 2021. <https://www.gov.uk/government/consultations/the-new-alcohol-duty-system-consultation>

¹²⁷ Izvor: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/rankings>.

Okvir 6.

Načela savjetovanja, Ured vlade Ujedinjene Kraljevine¹²⁸

A. Savjetovanja trebaju biti jasna i sažeta

Upotrebljavajte jednostavni engleski jezik i izbjegavajte pokrate. Postavljajte jasna pitanja i ograničite pitanja samo na ona nužna. Pobrinite se da su pitanja lako razumljiva te da je na njih lako dati odgovor. Kad je moguće, izbjegavajte upotrebu opsežnih dokumenata i pokušajte spojiti dokumente s povezanim temama.

B. Savjetovanja trebaju imati svrhu

Ne provodite savjetovanja reda radi. Upitajte odvjetnike iz odjela imate li pravnu obvezu provesti savjetovanje. Pri razvoju politike uzmite u obzir odgovore pružene u okviru savjetovanja. Provodite savjetovanja o politikama ili planovima provedbe dok je njihova izrada još u fazi osmišljavanja. Ne postavljajte pitanja o stvarima o kojima već imate konačno mišljenje.

C. Savjetovanja trebaju biti informativna

Pružite dovoljno informacija kako biste osigurali da osobe s kojima se savjetujete razumiju pitanja i mogu dati informirane odgovore. Ako je moguće, uključite provjerene ocjene utjecaja troškova i koristi opcija koja se razmatraju. To može biti potrebno u slučaju kada prijedlozi utječu na poslovanje ili volonterski sektor.

D. Savjetovanja su tek dio procesa angažmana

Razmotrite je li prikladno neslužbeno iterativno savjetovanje koristeći se novim digitalnim alatima i otvorenim, suradničkim pristupima. Savjetovanje se ne odnosi samo na službene dokumente i odgovore. Riječ je o stalnom procesu.

E. Savjetovanja trebaju trajati koliko je primjereno

Utvrđite trajanje savjetovanja na temelju pravnog savjeta i s obzirom na narav i utjecaj prijedloga. Predugačka savjetovanja dovest će do nepotrebnog kašnjenja u razvoju politike. Prekratka savjetovanja neće omogućiti dovoljno vremena za razmatranje i dovest će do smanjenja kvalitete odgovora.

F. Savjetovanja trebaju biti ciljana

Uzmite u obzir sve osobe, poduzeća i volonterska tijela na koje ta politika utječe te razmislite postoje li reprezentativne skupine. Ako je prikladno, razmotrite mogućnost usmjeravanja na konkretne skupine. Osigurajte da su te skupine upoznate sa savjetovanjem i da mu mogu pristupiti. Razmislite kako prilagoditi savjetovanje potrebama i željama konkretnih skupina, na primjer starijih osoba, mladih osoba ili osoba s poteškoćama s kojima možda nije najbolje primjenjivati tradicionalne metode savjetovanja.

G. U okviru savjetovanja treba se voditi računa o skupinama s kojima se savjetuje

Savjetujte se sa zainteresiranim stranama na način koji njima odgovara. Na primjer, humanitarnim organizacijama možda će trebati više vremena da odgovore nego poduzećima. Ako se savjetovanje provodi tijekom dijela ili cijelog razdoblja praznika, razmotrite kakav utjecaj to može imati na savjetovanje i poduzmite prikladne mjere ublažavanja, kao što su prethodna diskusija s ključnim zainteresiranim stranama ili produljenje roka savjetovanja nakon razdoblja praznika.

H. Treba postići dogovor o savjetovanju prije objave

Pokušajte postići kolektivni dogovor prije objave pisanog savjetovanja, osobito kad je riječ o savjetovanju o prijedlozima novih politika. Savjetovanja se objavljuju na gov.uk.

I. Savjetovanja trebaju omogućiti temeljito ispitivanje

Svaki odgovor objavite na istoj stranici na gov.uk na kojoj je objavljeno originalno savjetovanje, te osigurajte da je jasno vidljivo da je vlada odgovorila na savjetovanje. Objasnite odgovore koje su dali sudionici u savjetovanju te način na koji su ti odgovori poslužili kao temelj za razvoj politike. Navedite koliko je odgovora primljeno.

¹²⁸ Izvor: <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>

J. Odgovore vlade na savjetovanja treba pravodobno objaviti

Odgovore objavite u roku od 12 tjedana od provedbe savjetovanja, a u suprotnom objasnite zašto to nije moguće. Ako se određeno savjetovanje odnosi na zakonski instrument, odgovore objavite prije donošenja instrumenta ili istodobno, osim u vrlo iznimnim okolnostima (a čak i u tom slučaju se pobrinite da odgovore objavite što prije). Omogućite dovoljno vremena od zaključenja savjetovanja do provedbe politike ili zakona.

Javnosti se treba pružiti jasan i sažet proračunski kalendar/raspored za planiranje proračuna, kojim su obuhvaćeni mehanizmi za sudjelovanje. Javnost bi trebala znati kada može pružiti input, a to je povezano s administrativnim procesima koji se upotrebljavaju u planiranju proračuna. Načelo „pravovremenosti”¹²⁹ odnosi se na konkretne datume na koje se odvija proces, te jasan datum početka i završetka cjelokupnog angažmana. Riznica Ujedinjene Kraljevine dopušta rok od osam tjedana u kojem javnost može pregledati i komentirati nacрте prijedloga te dostaviti dokaze (vidjeti **sliku 29.**).

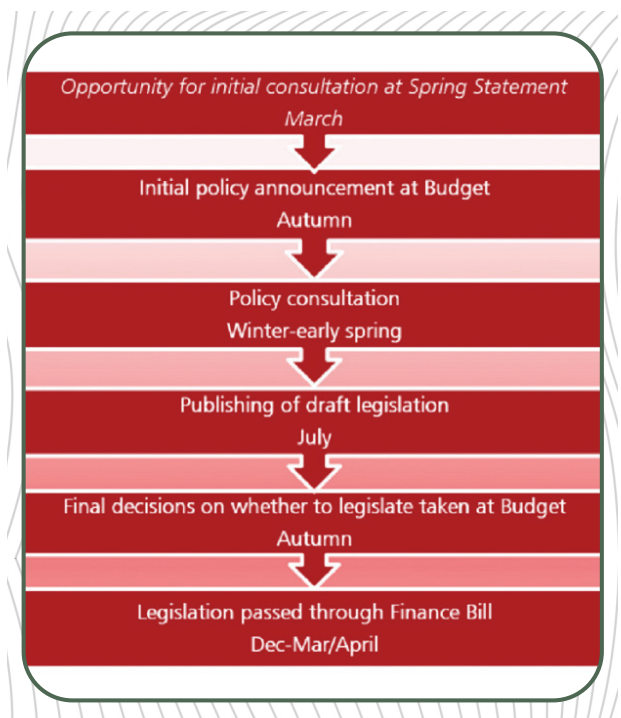
Detaljni proračunski raspored u Južnoj Africi objavljuje se oko devet mjeseci prije početka fiskalne godine u smjernicama za srednjoročni okvir rashoda.¹³⁰ Unatoč činjenici da nema uspostavljene mehanizme za formalno sudjelovanje javnosti, Državna riznica i Ministarstvo financija imaju neformalni alat pod nazivom „Savjeti o proračunu”. Može mu se pristupiti na početnoj stranici internetskih stranica Državne riznice u rubrici Savjeti (vidjeti **sliku 21.**). Savjeti se mogu slati i e-poštom, telefonski ili putem službenog računa Ministarstva financija na Twitteru. Opći je cilj te usluge dobiti povratne informacije od građana, kao i ideje za proračun putem masovne eksternalizacije (*crowd-sourcing*). Njome se omogućuje angažman javnosti tijekom faze oblikovanja u procesu planiranja proračuna.

K. Vježbe savjetovanja ne smiju se provoditi za vrijeme lokalnih ili nacionalnih izbora

Ako je zbog iznimnih okolnosti apsolutno neophodno provesti savjetovanje (na primjer, radi zaštite javnog zdravlja), odjeli trebaju zatražiti savjet od tima za primjerenost i etičnost u Uredu vlade. Ovaj dokument nema pravnu snagu te podliježe zakonskim i drugim pravnim zahtjevima.

Slika 29.

Novi proračunski raspored i proces oblikovanja porezne politike, Ujedinjena Kraljevina¹³¹



¹²⁹ GIFT (2018.). Načela visoke razine u okviru fiskalne transparentnosti, sudjelovanja i odgovornosti. Proširena verzija. <https://fiscaltransparency.net/documents/GIFT-EHLP-9Feb18.pdf>

¹³⁰ Tehničke smjernice za srednjoročni okvir rashoda za 2021. Državna riznica. Republika Južna Afrika. <http://www.treasury.gov.za/publications/guidelines/2021%20MTEF%20guidelines.pdf>

¹³¹ Izvor: <https://www.gov.uk/government/publications/the-new-budget-timetable-and-the-tax-policy-making-process>

Slika 30.

Informativna brošura o portalu
Vulekamali¹³²



KORAK 12. Dizajnirajte interaktivne otvorene proračunske portale za sudjelovanje javnosti u proračunskom procesu i pružite povratne informacije građanima i drugim korisnicima proračunskih

Angažman putem interneta javlja se u različitim oblicima, a najpopularnije su namjenske platforme i platforme društvenih mreža. Iako platforme društvenih mreža kao što su Facebook i Twitter imaju svoje prednosti, brojne vlade radije razvijaju namjenske platforme za otvoreni proračun¹³³ kako bi primile relevantnije odgovore i povratne informacije. One služe kao alat za komuniciranje s građanima te kao prilika za interakciju s vladom o odlukama u području proračunske politike. Društvene mreže ne omogućuju intervenciju u komentare, ako je ona potrebna, i ne sprječavaju da angažman bude zamijenjen nekonstruktivnim ili čak uvredljivim komentarima koji nisu povezani s temom. Namjenska platforma za angažman djeluje službenike, a korisnici znaju da će njihovi komentari biti pročitani i uzeti u obzir, zbog

čega posvete više vremena pružanju inputa i više se drže teme. Kad je riječ o društvenim mrežama, korisnici komuniciraju spontano i često ne promisle toliko o svojim komentarima. Namjenske platforme za otvoreni proračun omogućuju i utvrđivanje pravila za kontrolu procesa. Platforme za otvoreni proračun mogu biti opremljene skupom parametara omogućenih putem nadzornih ploča i izvještavanja, koji mogu biti korisni za razumijevanje prikupljenih informacija.

Portal Vulekamali u Južnoj Africi osmišljen je kao interaktivni portal za poticanje javnosti na sudjelovanje u proračunskom procesu. Portal se posljedično razvijao od 2017., kad je uspostavljen. Jedan od najvećih uspjeha portala Vulekamali njegova je sposobnost da dopre do tisuća građana putem samog portala te putem skupova uživo (pozivnice se šalju putem portala Vulekamali). Tijekom posljednje dvije godine u svih devet pokrajina održani su skupovi Hackathons, DataQuests i radionice za upotrebu proračunskih podataka, a tim je izravno uključio više od 2.000 građana Južne Afrike.¹³⁴ Tim portala Vulekamali čine vladini službenici, članovi civilnog društva, pripadnici akademske zajednice i agent provedbe projekta.

Portal Vulekamali zbog svoje je složenosti razvijan u fazama, u skladu s opsegom podataka i funkcionalnostima kao što su mogućnosti za angažman javnosti. Vulekamali potiče uključenost aktivnih korisnika, pružanje povratnih informacija i prijedloga te osigurava da podaci i funkcionalnost portala odgovaraju potrebama korisnika. Jedan od najčešćih zahtjeva bio je zahtjev za prikaz informacija o infrastrukturnim projektima na pojedinačnoj razini. Zajednice sada mogu pretraživati informacije o više od 17.000 kapitalnih projekata i pratiti napredak projekta u odnosu na potrošeni iznos iz proračuna. Na taj način svaka osoba može evaluirati kvalitetu projekta u svojem području i utvrditi je li uistinu osigurana vrijednost za uloženi novac. Kako bi se korisnike potaknulo da pruže vlastitu analizu potrošnje vlade tijekom godine, održano je natjecanje u vizualizaciji podataka u okviru kojeg je pristiglo više od 12 prijava koje su se odnosile na pitanja povezana sa zdravljem, obrazovanjem, poljoprivredom i ishodima pružanja usluga s obzirom na potrošnju.¹³⁵

¹³² Izvor: www.facebook.com/vulekamali

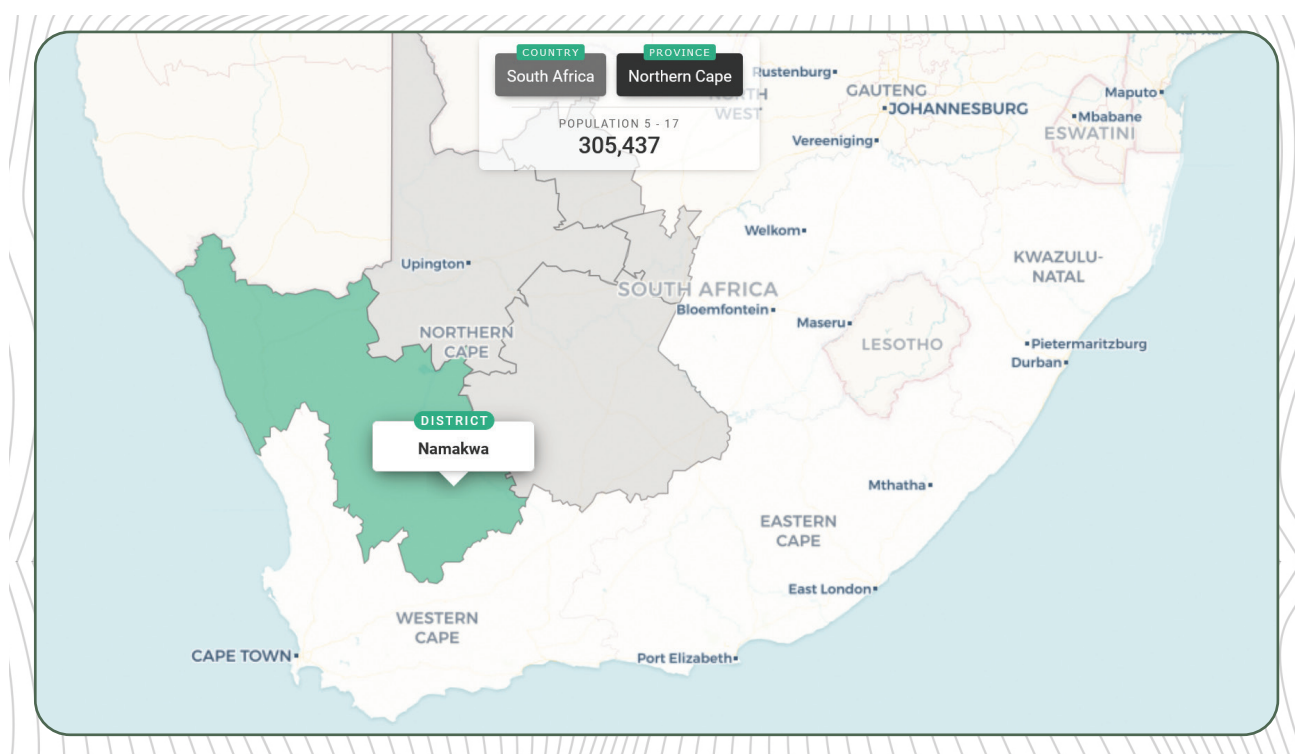
¹³³ Za više informacija vidjeti: <https://www.socialpinpoint.com/participatory-budgeting/>

¹³⁴ Kearns, Adrian (2020.). #Vulekamali: Poticanje građana Južne Afrike da se uključe u proračunski proces. <https://openup.org.za/blog/public-participation>

¹³⁵ Pobjednička prijava dostupna je ovdje: Infografika o potrošnji vlade tijekom godine. <https://my.visme.co/projects/vdj3wvp3-in-year-government-spend-infographic-data-innovator-2020>

Slika 31.

Alat Wazimap na portalu Vulekamali¹³⁶



Prostorno znanje važno je za angažman jer se njime može utvrditi mogu li prijedlozi građana biti prihvaćeni kao proračunski prioriteta. Razvoj portala Vulekamali bio je usmjeren i na omogućavanje dostupnosti prostornih podataka. Zahvaljujući alatu Wazimap (vidjeti **sliku 31.**), moguće je na karti vidjeti kako su dodijeljeni državni i pokrajinski proračuni. S pomoću te značajke građani mogu istraživati usluge dostupne u njihovoj općini (npr. obrazovanje, zdravstvo, prijevoz), demografske karakteristike stanovništva tog područja, te na taj način razumjeti kako su razni vladini odjeli dodijelili proračun, dati povratne informacije i predlagati poboljšanja.

Dok je portal Vulekamali usmjeren na državni proračun, jedna druga platforma uspostavljena je u svrhu poticanja šireg angažmana u pogledu proračuna na lokalnoj razini. Portal Municipal Money uspostavljen je 2016. U skladu s ciljevima portala Vulekamali na nacionalnoj i pokrajinskoj razini ovaj portal usmjeren je na uključivanje korisnika u općinske proračune,

bez obzira na njihovo prethodno iskustvo ili stupanj obrazovanja. Korisnici mogu uspoređivati potrošnju na razini općine u odnosu na prethodnu godinu, tokove prihoda i kapitalne projekte. Korisnicima je također omogućeno da uspoređuju svoju općinu s drugim općinama. Na portalu se isto tako mogu pronaći videozapisi s uputama i objašnjenja terminologije.

Mehanizam za participativnu izradu proračuna koji je uveden u Republici Uzbekistanu namijenjen je prikupljanju mišljenja javnosti putem portala Open Budget (openbudget.uz). Na nedavnom sastanku BCOP-a PEMPAL-a Ministarstvo financija Uzbekistana održalo je izlaganje¹³⁷ na kojem je obaviješteno da je portal Open Budget nedavno ažuriran na način da su objavljeni dodatni proračunski podaci te je dodan odjeljak o participativnoj izradi proračuna. Građanima je omogućeno da sudjeluju u raspodjeli dijela lokalnog proračuna predlaganjem projekata za poboljšanje infrastrukture, izgradnju ulica, dječjih i sportskih

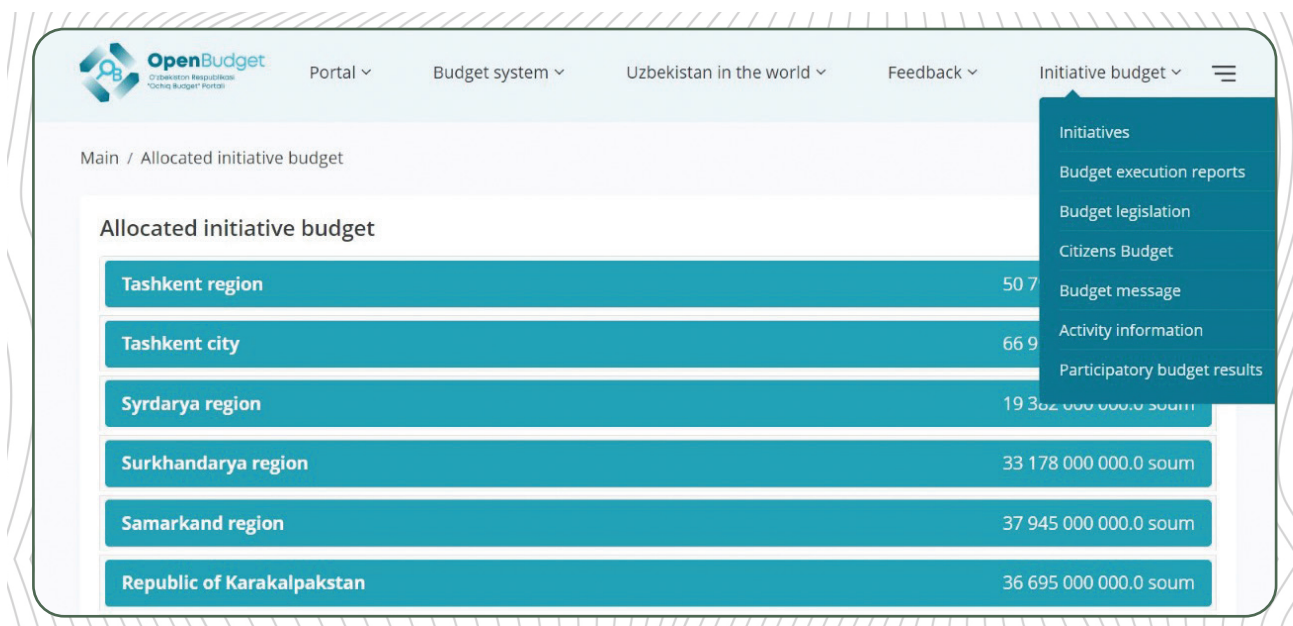
¹³⁶ Izvor: <https://geo.vulekamali.gov.za>

¹³⁷ Ministarstvo financija Republike Uzbekistana Poboljšanje otvorenosti proračuna u Republici Uzbekistan. Izlaganje na videokonferenciji BLTWG-a BCOP-a, 13. listopada/oktobra 2021.

<https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacy-understanding-within-budget>

Slika 32.

Allocated budget for initiatives proposed and voted by citizens through the Open Budget Portal, Uzbekistan¹³⁸



igrališta, unutarnjih cesta, popravak i opremanje škola itd. Građani podnose prijedloge potrošnje putem portala za otvoreni proračun, no mogu ih podnijeti i u fizičkom obliku. Od 2019. najmanje 10 posto dodatnih proračunskih prihoda dodijeljeno je za financiranje aktivnosti osmišljenih na temelju mišljenja javnosti. U tu svrhu od srpnja/jula 2021. planira se povećanje opsega dodatnih sredstava iz proračuna okruga (gradova) od 30 posto.

Kako bi se građane aktivnije uključilo u proračunski proces, u Uzbekistanu se postupno uvodi novi postupak za dodjelu 5 % odobrenih ukupnih rashoda proračuna okruga i gradova radi financiranja aktivnosti osmišljenih na temelju mišljenja javnosti. Sada se taj postupak primjenjuje u jednom okrugu ili gradu u svakoj regiji Uzbekistana (kojih je ukupno 14), a od 1. siječnja/januara 2022. primjenjivat će se u svim okruzima i gradovima u zemlji. Lokalne razine vlasti (khokimiyat) okruga i gradova trebaju na službenim internetskim stranicama i portalu Open Budget

svaka tri mjeseca izvještavati o financiranju aktivnosti osmišljenih na temelju mišljenja javnosti. Počevši od 2022., 50 % sredstava dodijeljenih za obnovu lokalnih unutarnjih cesta u proračunima okruga i gradova bit će usmjereno na popravak cesta odabranih na temelju mišljenja javnosti putem portala Open Budget.¹³⁹

Nakon što se prikupi input javnosti, treba ga analizirati i objediniti: grupiranje sličnih ideja, utvrđivanje različitih trendova itd. Digitalne platforme, kao one prethodno razmotrene, mogu omogućiti izravniji angažman javnosti i povećanje sudjelovanja građana u proračunskom procesu, na primjer u okviru projekata participativne izrade proračuna. Za vlade koje ručno obrađuju prijedloge građana input dobiven procesima masovnog sudjelovanja može postati prevelik u smislu opsega i presložen u smislu sadržaja.¹⁴⁰ Tehnologija može pomoći analizirati teme i ideje koje prevladavaju te grupirati slične inpute, segmentirati sudionike u savjetovanjima i diskusijama te utvrditi broj uključenih građana.

¹³⁸ Izvor: https://openbudget.uz/en/regions_budgets

¹³⁹ To je predviđeno dekretom predsjednika Uzbekistana od 22. rujna/septembra 2021. o širenju financiranja aktivnosti odabranih putem portala.

¹⁴⁰ Kaiping, Ch., Aitamurto, T. (2019). Barriers for Crowd's Impact in Crowdsourced Policymaking: Civic Data Overload and Filter Hierarchy. *International Public Management Journal*, 22:1, 99-126. DOI: <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1488780>

Mogu se upotrebljavati alati za analizu podataka i društvenih mreža. Neki od primjera su analitika Twittera, besplatni internetski alat koji može pomoći u razumijevanju dosega i utjecaja Twittera, te Brandwatch, Coosto, Pulsar Trak, Crimson Hexagon, Ripjar, Radian6 i Traackr. Primjena obrade prirodnog jezika i strojnog učenja građanima može osigurati bolje iskustvo pri korištenju digitalnih platformi za sudjelovanje građana.¹⁴¹ Vlada UK-a primjenjuje obradu prirodnog jezika radi tumačenja nestrukturiranih tekstualnih podataka kao što su bilješke sa slobodnim unosom teksta ili povratne informacije na ankete. Ona može pomoći utvrditi sličnosti i otkriti obrasce u napisanim rečenicama, što nije lak zadatak zbog razlika u strukturi i značenju rečenica.¹⁴²

Digitalna tehnologija dovodi do određenih rizika kao što su širenje lažnih vijesti i kibernetički napadi, rastući rizik za privatnost i zaštitu osobnih podataka te proizvodnjom elektroničkog otpada u velikim količinama. Koristi upotrebe digitalne tehnologije mogu ograničiti ograničenja u pogledu povezivosti (pristup, upotreba i brzina), društvene nejednakosti i ograničen pristup podacima i upravljanju njima. Automatizacija, tehnologije umjetne inteligencije i upotreba botova u okviru angažmana mogu smanjiti određene vrste povratnih informacija građana i iskriviti značenje poruka u komunikaciji.¹⁴³

Kako bi osigurale konstruktivan angažman, vlade trebaju obavijestiti javnost da su njihove ideje primljene te im dati povratne informacije o tome kako je njihov input iskorišten. Ta praksa potvrđuje javnosti da je njihov input bitan te potiče stalni angažman, što pridonosi izgradnji povjerenja. Savjetovanja o politici u UK-u primjer je konstruktivnog odgovora na

povratne informacije: vlada objavljuje potpuni popis odgovora primljenih u okviru svakog savjetovanja, uz odgovarajući odgovor vlade. U okviru proračuna za jesen 2021., vlada UK-a najavila je reformu poreznih olakšica za istraživanje i razvoj u sljedeće svrhe: potpore modernim metodama istraživanja proširenjem rashoda koji ispunjavaju uvjete kako bi uključivali troškove povezane s podacima i računalstvom u oblaku; učinkovitijeg iskorištavanja prednosti istraživanja i razvoja financiranih tim olakšicama preusmjeravanjem potpore na inovacije u UK-u; te zaustavljanja zlouporabe i poboljšanja usklađenosti s pravilima. Nakon što je zaključen odgovarajući proces savjetovanja, pojedinosti o ishodu objavljuju se na internetske stranice Riznice UK-a.¹⁴⁴ Sažetak odgovora primljenih u okviru tog savjetovanja objavljen je kao dodatak Izvještaju o poreznim olakšicama za istraživanje i razvoj.¹⁴⁵

Ministarstva financija trebala bi sastaviti vodiče o upotrebi svojeg portala za otvoreni proračun. Oni bi trebali usmjeravati osoblje MF-a u razvoju i provedbi praksi koje ministarstvima financija omogućuju da proaktivno objavljuju svu popratnu proračunsku dokumentaciju i smanje ograničenja u pogledu objavljivanja proračunskih informacija, a da istodobno na odgovarajući način čuvaju zaštićene i osjetljive informacije.

¹⁴¹ Arana-Catania, M., Van Lier, F., Procter, R., Tkachenko, N., He, Y., Zubiaga, A., Liakata, M. (2021.). *Citizen Participation and Machine Learning for a Better Democracy* (Sudjelovanje građana i strojno učenje za postizanje bolje demokracije). *Digital Government: Research and Practice Journal*, svezak 2., izdanje 3. DOI: <https://doi.org/10.1145/3452118>

¹⁴² Za više informacija o obradi prirodnog jezika vidjeti: <https://dataingovernment.blog.gov.uk/2019/06/14/natural-language-processing-in-government/>

¹⁴³ Peixoto, T., Steinberg, T. (2019.). *Citizen Engagement: Emerging Digital Technologies Create New Risks and Value* (Angažman građana: Digitalne tehnologije u nastajanju stvaraju nove rizike i vrijednost). Svjetska banka, Washington, DC. Svjetska banka. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32495>

¹⁴⁴ Ishod savjetovanja. Porezne olakšice za istraživanje i razvoj: savjetovanje. <https://www.gov.uk/government/consultations/rd-tax-reliefs-consultation>

¹⁴⁵ Dokument o politici: Izvještaj o poreznim olakšicama za istraživanje i razvoj. <https://www.gov.uk/government/publications/rd-tax-reliefs-report>



PROVEDBA

Planom aktivnosti za poboljšanje jasnoće i pristupačnosti proračuna utvrđuje se opća smjernica o usvajanju i provedbi prave transparentnosti i otvorenosti proračuna. U planu aktivnosti utvrđeno je pet ključnih područja djelovanja: jasnoća proračuna, dostupnost proračunskih informacija, vidljivost proračuna i komunikacija o proračunu, proračunska pismenost i angažman javnosti, pri čemu se svakim od tih pet područja naglašavaju bitne značajke potpune i uravnotežene proračunske transparentnosti i otvorenosti za koje je potrebna jasna i pristupačna popratna proračunska dokumentacija. Vodstvo i odgovornost od najviših rukovoditelja MF-a uz potporu javnih službenika najviše razine ključni su preduvjeti za provedbu nacionalne politike jasnog i transparentnog planiranja proračuna na razini cijele vlade.

Ministarstva financija trebala bi razviti i odobriti srednjoročnu ili dugoročnu strategiju za provedbu politike. Ta strategija trebala bi odražavati 12 koraka plana aktivnosti i uključivati detaljni akcijski plan, a za monitoring njegove provedbe bilo bi zaduženo tajništvo. Provedba politike trebala bi trajati najmanje 3 – 5 godina, te bi idealno trebala biti usklađena s izbornim ciklusom. Potrebno je puno vremena za pokretanje i razvoj reformi u tom području, što je i vidljivo na primjeru Južne Afrike. Trebalo bi utvrditi konkretne aktivnosti za svaku kalendarsku godinu, kao i prioritete koje treba prve implementirati, uključujući u okviru drugih usvojenih planova i programa. Provedba aktivnosti iz plana može biti organizirana u skladu s projektnom metodom. Politika bi trebala uključivati konkretne datume isporuke ključnih rezultata, npr. sažetu i transparentnu verziju dokumenta o proračunskim izdvajanjima, dokument o fiskalnoj strategiji itd.

Za nadzor razvoja i provedbe te politike MF bi mogao razmotriti mogućnost osnivanja upravljačkog odbora visoke razine sastavljenog od predstavnika predsjedništva i drugih ministarstava, kojim predsjeda ministar financija. Napredak u tom pogledu bit će

postignut uključivanjem predstavnika Parlamenta, medija i odabranih nevladinih organizacija u upravljački odbor. MF bi trebao uspostaviti tajništvo radi potpore radu upravljačkog odbora.

MF trebao bi uspostaviti interni tim za izradu nacrtu proračunskih dokumenata kojim bi mogao upravljati voditelj ureda za proračun ili fiskalnu politiku. Može se osnovati skupina autora za izradu nacrtu raznih poglavlja (ekonomska predviđanja, fiskalna predviđanja, porezna politika, dug itd.) u skladu s novom politikom. Autorima glavnih poglavlja mogu pomoći 1 – 2 druga autora sa stručnim znanjem. To bi bio glavni tim za nacрте, koji bi blisko surađivao s urednikom. Trebalo bi angažirati savjetnika sa stručnim znanjem o komunikaciji o proračunu, koji bi pružio tehničku podršku u okviru provedbe strategije, izrade nacrtu dokumenata itd. Druge bi suradnike, uključujući predstavnike drugih ministarstava i organizacija, nevladine organizacije, medije i novinare, pripadnike akademske zajednice i druge zainteresirane strane, isto tako moglo uključiti u proces putem jedne radionice ili niza radionica u kojima bi saznali nešto više o planovima MF-a i pružili input za proces. Također bi ih se moglo pozvati na naknadni pregled nakon što dokumenti budu objavljeni.

Politika jasnog i transparentnog planiranja proračuna trebala bi biti povezana s vladinim politikama o informacijama, informacijskim tehnologijama, zaštiti informacija i podacima o članovima osoblja. Kapaciteti IT infrastrukture moraju se znatno povećati, te bi trebalo razmotriti mogućnost upotrebe tehnologija kibersigurnosti u svrhu zaštite od gubitka podataka. Ministarstva financija trebala bi optimizirati i automatizirati svoje procese, uvesti konvergentne komunikacijske tehnologije, poboljšati ISFU i osigurati dosljednost proračunske klasifikacije. Napredak u jasnom i transparentnog planiranju proračuna trebao bi pratiti velike promjene u pogledu digitalnih mogućnosti u vladinim odjelima, od čega bi korist imala javnost i drugi korisnici vladinih usluga.



REFERENCE

Arana-Catania, M., Van Lier, F., Procter, R., Tkachenko, N., He, Y., Zubiaga, A., Liakata, M. (2021.). *Citizen Participation and Machine Learning for a Better Democracy* (Sudjelovanje građana i strojno učenje za postizanje bolje demokracije). *Digital Government: Research and Practice Journal*, svezak 2., izdanje 3. DOI: <https://doi.org/10.1145/3452118>

BCOP PEMPAL-a (2017.). Kako svladati izazove u izradi proračuna za građane u zemljama PEMPAL-a Proizvod znanja BLTWG-a. lipanj/juni 2017. <https://www.pempal.org/knowledge-product/breaking-challenges-constructing-citizens-budgets-pempal-countries>

BCOP PEMPAL-a (2020.a). Sudjelovanje javnosti u fiskalnoj politici i proračunskom procesu: Proizvod znanja BLTWG-a. svibanj/maj 2020. <https://www.pempal.org/knowledge-product/public-participation-fiscal-policy-and-budget-process-%E2%80%93establishing-andor>

BCOP PEMPAL-a (2020.b). Mehanizmi za nacionalna ministarstva financija zemalja članica PEMPAL-a za dizajn inicijativa za učešće građana u izradi proračuna na nacionalnoj razini i olakšavanje učešća građana u izradi proračuna na subnacionalnoj razini Proizvod znanja BLTWG-a. prosinac/decembar 2020. <https://www.pempal.org/knowledge-product/mechanisms-national-ministries-finance-pempal-countries-design-participatory>

BCOP PEMPAL-a (2021.). Participativna izrada proračuna za mlade. Proizvod znanja BCOP-a PEMPAL-a. svibanj/maj 2021. <https://www.pempal.org/knowledge-product/participatory-budgeting-youth>

Chernyshova, D. *Studying Budget Literacy Opportunities in the General Education System* (Proučavanje proračunske pismenosti: prilike u općem obrazovnom sustavu). Konferencija Svjetske banke i sastanak radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost BCOP-a PEMPAL-a 22. - 23. lipnja/juna 2017. Moskva, Ruska Federacija <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

Savezne smjernice vlade Sjedinjenih Američkih Država napisane jednostavnim jezikom. <http://www.plainlanguage.gov/howto/guidelines/bigdoc/TOC.cfm>

Knjižica kampanje Europske komisije za jasnije pisanje namijenjena onima koji pišu na engleskom jeziku. http://www.eurosaire.prd.fr/bibliotheque/pdf/Write_EN_Fight-the-fog.pdf

GIFT (2018.). Načela visoke razine u okviru fiskalne transparentnosti, sudjelovanja i odgovornosti. Proširena verzija. siječanj/januar 2018. <https://fiscaltransparency.net/documents/GIFT-EHLP-9Feb18.pdf>

Hrubiiian, O. IT technologies for budget data transparency in Ukraine (IT tehnologije u službi transparentnosti proračunskih podataka u Ukrajini). Izlaganje na videokonferenciji BLTWG-a BCOP-a, 13. listopada/oktobra 2021. <https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacyunderstanding-within-budget>

IBP (2012.). Važnost pojednostavljivanja: Vladin vodič za izradu proračuna za građane <https://internationalbudget.org/publications/the-power-of-making-it-simple-a-government-guide-to-developing-citizens-budgets/>

IBP (2019.). Anketa o otvorenosti proračuna za 2019.: Globalni izvještaj. <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/reports>

Smjernice IBP-a o javnoj dostupnosti proračunskih dokumenata. <http://www.internationalbudget.org/publications/open-budget-survey-guidelines-public-availability-budget-documents>

Odjel za informacijske usluge, Istraživačka jedinica, Parlament Republike Južne Afrike. 2011. Priručnik za analizu proračuna. <https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/BusinessPubs/BudgetAnalysisManual.pdf>

Kaiping, Ch., Aitamurto, T. (2019.). *Barriers for Crowd's Impact in Crowdsourced Policymaking: Civic Data Overload and Filter Hierarchy* (Prepreke utjecaju mnoštva u oblikovanju politika putem masovne eksternalizacije: prekomjernost građanskih podataka i hijerarhija filtara). *International Public Management Journal*, 22:1, 99.–126. DOI: <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1488780>

Kearns, Adrian (2020.). #Vulekamali: Poticanje građana Južne Afrike da se uključe u proračunski proces. <https://openup.org.za/blog/public-participation>

Kreko, Alex. Anketa o otvorenosti proračuna za 2019.: Promjene u sudjelovanju javnosti i budućim pristupima Izlaganje na videokonferenciji BLTWG-a BCOP-a, 13. svibnja/maja 2020. <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group-0>

Ministarstvo financija Republike Uzbekistana. Poboljšanje otvorenosti proračuna u Republici Uzbekistan. Izlaganje na videokonferenciji BLTWG-a BCOP-a, 13. listopada/oktobra 2021. <https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacyunderstanding-within-budget>

OECD (2017.). OECD-ov Priručnik za transparentnost proračuna *Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management* (Priručnik za transparentnost proračuna: praktične smjernice za unaprjeđenje otvorenosti, integriteta i odgovornosti u upravljanju javnim financijama). OECD Publishing, Pariz. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264282070-en>

OECD (2019.). Planiranje proračuna i rashodi javnog sektora u zemljama OECD-a 2019. OECD Publishing, Pariz. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>

Pavlik, J.V. (2017.). *Converging Media: A New Introduction to Mass Communication* (Konvergencija medija: Novi uvod u masovnu komunikaciju). Peto izdanje. Objavio Oxford University Press.

Peixoto, T., Steinberg, T. (2019.). Uključenost građana *Emerging Digital Technologies Create New Risks and Value* (Angažman građana: Digitalne tehnologije u nastajanju stvaraju nove rizike i vrijednost). Svjetska banka, Washington, DC. Svjetska banka. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32495>

Romanov., S.V. Ministarstvo financija Rusije. Proračunska pismenost u kontekstu unaprjeđenja otvorenosti proračuna u Ruskoj Federaciji Konferencija Svjetske banke i sastanak radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost BCOP-a PEMPAL-a 22. - 23. lipnja/juna 2017. Moskva, Ruska Federacija <https://www.pempal.org/events/budget-literacy-and-transparency-working-group>

Rosenberg, G. Načini za povećanje transparentnosti i poboljšanje proračunske pismenosti prema stajalištu novinarske zajednice. Iskustvo Južne Afrike. Izlaganje na videokonferenciji BLTWG-a BCOP-a, 13. listopada/oktobra 2021. <https://www.pempal.org/events/ways-ministries-finance-improve-transparency-and-budget-literacyunderstanding-within-budget>

Strunk, O. (1979.). *The Elements of Style* (Elementi stila) (4. izdanje). <http://www.jlakes.org/ch/web/The-elements-of-style.pdf>

Taleb, N. N. (2007.), *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* (Teško predvidljiva odstupanja: utjecaj malo vjerojatnih događaja). Random House

UN-Habitat (2004.). 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting („72 često postavljana pitanja o učešću građana u izradi proračuna”). Serija priručnika za urbano upravljanje. <https://unhabitat.org/72-frequently-asked-questions-about-participatory-budgeting>

Svjetska banka (2017.) *International Practices to Promote Budget Literacy. Key Findings and Lessons Learned*. Autori: Harika Masud, Helene Pfeil, Sanjay Agarwal i Alfredo Gonzalez Briseno. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26956>

