



Sudjelovanje građana u fiskalnoj politici i proračunskim procesima¹

KATARINA OTT, Institut za javne financije

MIHAELA BRONIĆ, Institut za javne financije

Gilj je ovoga rada objasniti značaj sudjelovanja građana u fiskalnoj politici i proračunskim procesima i prikazati rezultate online ankete provedene početkom 2015. među studentima završnih godina fakulteta u Republici Hrvatskoj. Studenti su odabrani kao predstavnici mlađe populacije od koje se očekuje da bude posebice zainteresirana, jer će se morati još dugo nositi s posljedicama trenutno nezdravih, neučinkovitih i nepravednih javnih financija. Rezultati, međutim, ukazuju na slab interes i informiranost ispitanika te njihovo još slabije sudjelovanje u proračunskim procesima. Premda 50% ispitanika misli kako je moguće sudjelovati, a čak ih 80% misli da bi građani trebali sudjelovati, tek ih je 7% pokušalo. K tome, manje od 14% studenata redovito prati medijske informacije o proračunu. Znanje i razina sudjelovanja anketiranih očito je daleko od zadovoljavajuće razine. S obzirom da tek 16% odraslih hrvatskih građana ima fakultetsko obrazovanje, može se pretpostaviti da je situacija u ukupnoj populaciji još i lošija. Premda su u zadnjih petnaestak godina osnovane institucije i donesene brojne mjere za postizanje veće transparentnosti proračuna i sudjelovanja građana u proračunskim procesima, njihovo je funkcioniranje daleko od zadovoljavajuće razine.

Sudjelovanje (participacija) građana u fiskalnoj politici i proračunskim procesima nužno je za ostvarivanje zdravih, učinkovitih i pravednih javnih financija, usklađenih s mogućnostima i potrebama društva. To podrazumijeva različite načine na koje građani direktno komuniciraju s javnim vlastima o pitanjima javnih financija (npr. u kojoj će mjeri porezni teret snositi bogatiji, a u kojoj siromašniji građani, hoće li se više ili manje javnih sredstava trošiti za obrazovanje ili za zdravstvo, hoće li se država više ili manje zaduživati, tko će snositi teret toga zaduživanja, i sl.).

Građanima se mora omogućiti da kažu što misle i da sudjeluju u odlučivanju o tim vrlo značajnim pitanjima, posebice u zemljama s ozbiljnim fiskalnim/proračunskim problemima. Hrvatska već godinama ne uspijeva javnim prihodima financirati javnu potrošnju, pa se redovito bilježe proračunski deficiti viši od 5% BDP-a. Financiranje deficita zaduživanjem rezultiralo je visokim javnim dugom (preko 80% BDP-a), a očekuje se i njegov daljnji rast (European Commission, 2015a). Situacija nije dobra ni u brojnim drugim državama – prosječni proračunski deficit članica EU-a iznosi oko 3% BDP-a, a prosječni

¹ Ovaj je rad proistekao iz međunarodnog projekta “Sudjelovanje javnosti u fiskalnoj politici i proračunskim procesima” koji Institut za javne financije, Zagreb provodi za [Global Initiative for Fiscal Transparency](#) (GIFT). Autorice zahvaljuju GIFT-u i [Center on Budget and Policy Priorities](#) iz Washingtona na financiranju projekta, Sanjeevu Khagramu i Brianu Wampleru na korisnim savjetima, Martini Fabris na pomoći u provođenju ankete među studentima, hrvatskim fakultetima na obavještanju i poticanju studenata da sudjeluju u anketi, te studentima koji su u njoj sudjelovali.

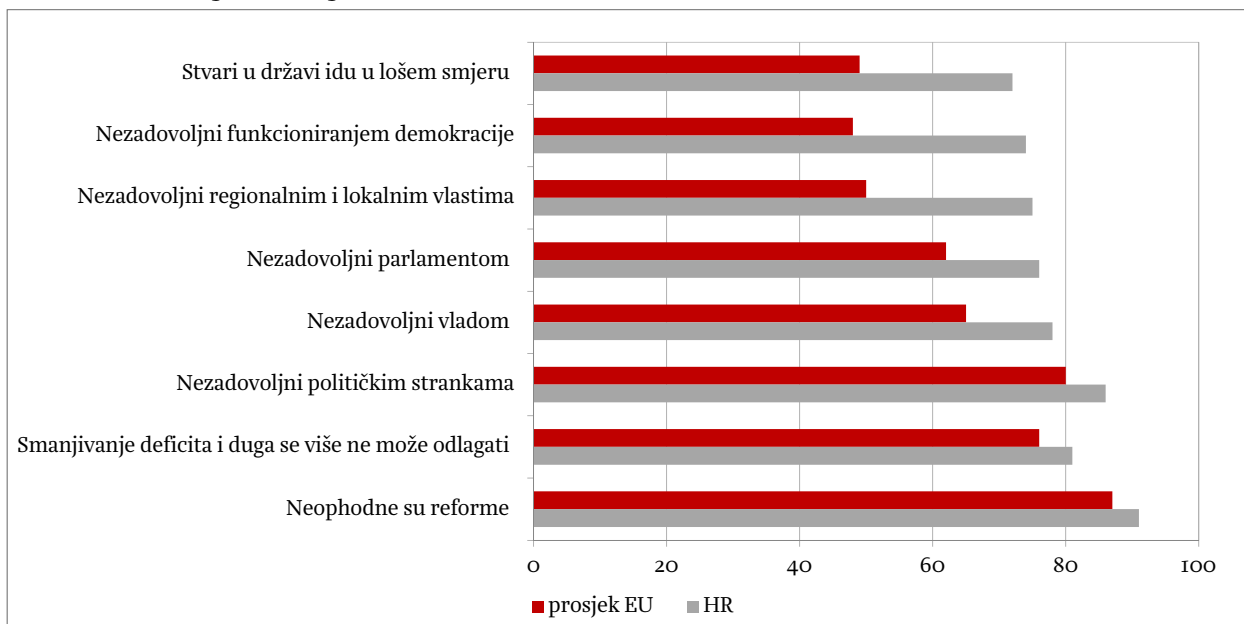
javni dug preko 80% BDP-a (prosjeak eurozone je preko 90% BDP-a) (European Commission, 2015b). Tako ozbiljni fiskalni problemi utječu na dugoročno sporiji gospodarski rast i visoku nezaposlenost. Stoga je sve veće nezadovoljstvo građana koje izaziva socijalne i političke probleme, ruši povjerenje u vlade, pa i u samo funkcioniranje demokracije.

NEZADOVOLJSTVO GRAĐANA I ŽELJA ZA PROMJENAMA

Istraživanja javnog mnijenja koja redovito provodi Europska komisija, ukazuju na visoko nezadovoljstvo nacionalnim institucijama i želju za promjenama (grafikon 1).

Grafikon 1.

Stavovi hrvatskih građana i građana EU-a, 2014. (u %)



Izvor: European Commission (2014)

Za povećanje zadovoljstva i povjerenja građana te postizanje što bolje ravnoteže između htijenja građana i mogućnosti vlada da provode što efikasnije fiskalne i proračunske politike, **Europska unija**, **OECD**, **MMF** i **Svjetska banka** sve više potiču transparentnost javnog sektora, odgovornost vlasti i sudjelovanje građana. Pokrenute su i različite međunarodne inicijative, poput **Globalne inicijative za fiskalnu transparentnost**, **Globalnog pokreta za proračunsku transparentnost, odgovornost i participaciju** i **Partnerstva za otvorenu vlast**.

Osnovni preduvjet za sudjelovanje građana je pravovremena dostupnost točnih i razumljivih proračunskih i fiskalnih podataka, odnosno transparentnost ili otvorenost proračuna, fiskalnog sustava i čitavog javnog sektora. Premda još uvijek nezadovoljavajuća, transparentnost se s vremenom poboljšava i na nacionalnim i na regionalnim i lokalnim razinama², pa se veće sudjelovanje građana nameće kao jedan od prioritetnih ciljeva. MMF je, primjerice, u svoj **Kodeks fiskalne transparentnosti** prošle godine uvrstio i načelo sudjelovanja javnosti, odnosno zahtjev da se građanima omogući i formalno odlučivanje o proračunu. Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost, koja je već razradila visoka načela i dobre prakse fiskalne transparentnosti (GIFT, 2012), u završnoj je fazi izrade visokih načela i dobrih praksi sudjelovanja javnosti u proračunskim procesima i fiskalnoj politici (GIFT, 2014).

Hrvatska je u zadnjih petnaestak godina – uglavnom zbog pristupanja EU-u i Partnerstvu za otvorenu vlast – poduzela niz mjera za povećanje transparentnosti i sudjelovanja građana u fiskalnim i proračunskim procesima. Posebice valja istaknuti **Vladin ured za udruge** koji potiče i koordinira brojne aktivnosti, **Zakon**

² Više o transparentnosti vidi npr. Bronić i Urban (2013) te Ott, Bronić i Petrušić (2014).

o pravu na pristup informacijama (NN 25/13.), Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata³, Središnji portal za savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, Nacionalnu strategiju stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, postojanje vanjskih članova saborskih odbora i povjerenstava, Povjerenika za informiranje, ali i Zakon o lokalnoj područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13.).

Premda formalno, pravno i institucionalno preduvjeti za sudjelovanje građana postoje, provedba je još uvijek daleko od željene razine (Vlada RH, 2015). Među brojnim preprekama za veće sudjelovanje javnosti posebno se ističu: nedostatna politička volja vladajućih, nedovoljne organizacijske i stručne mogućnosti javne uprave, nezainteresiranost i slaba informiranost građana, te nepostojanje nevladinih udruga specijaliziranih za fiskalnu/proračunsku transparentnost i sudjelovanje građana.

SLAB INTERES I NESUDJELOVANJE MLADIH

U cilju utvrđivanja znanja i stavova građana o sudjelovanju javnosti u fiskalnoj politici i proračunskim procesima, te njihovim iskustvima, provedena je pilot anketa među studentima završnih godina hrvatskih fakulteta. Studenti su odabrani kao predstavnici mlađe populacije, od koje se očekuje da bude posebno zainteresirana, jer će se morati još dugo nositi s posljedicama trenutno nezdravih, neučinkovitih i nepravednih javnih financija.

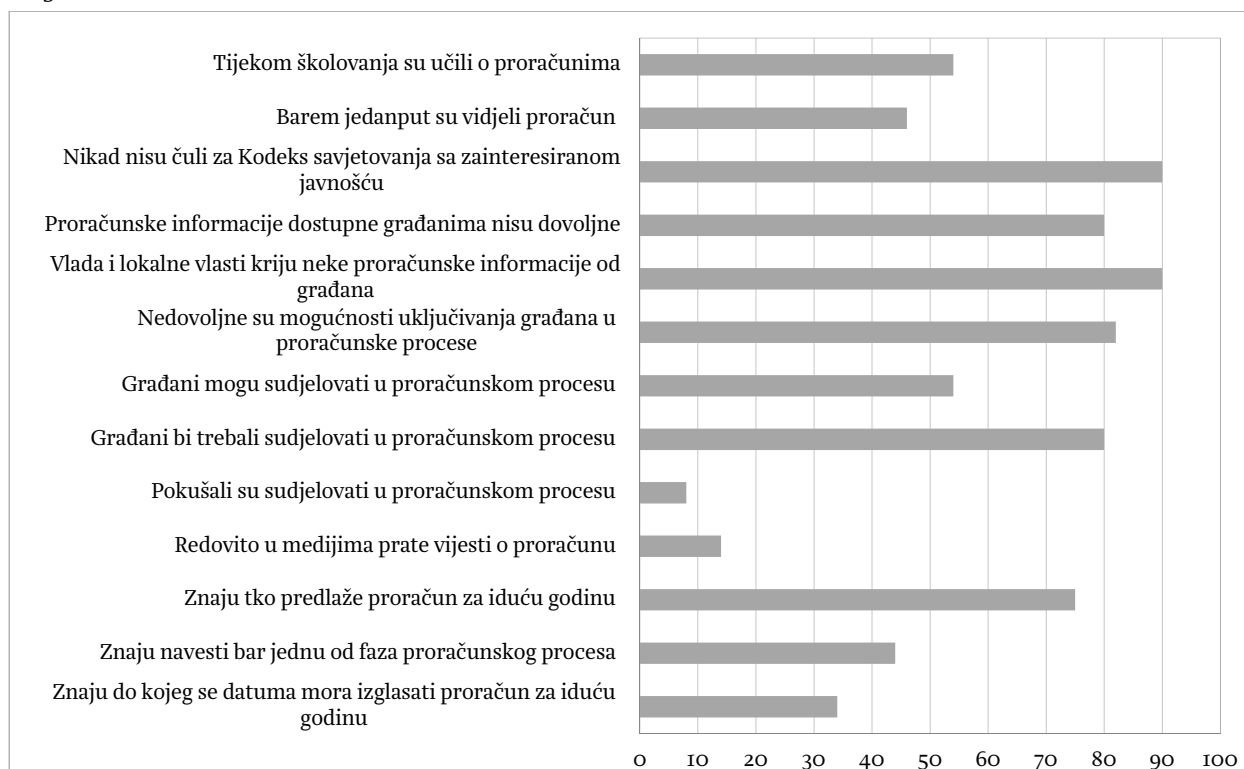
Tijekom siječnja 2015. sastavljen je *online* anketni upitnik pomoću alata Survey Monkey, s molbom fakultetima da ga prosljede studentima završnih godina. Upitnik je u potpunosti ispunilo 857 studenata, uglavnom u dobi od 22 do 25 godina, u većem broju (gotovo 60%) studentica. Zastupljeni su svi fakulteti, od umjetničkih akademija do medicine, no gotovo polovica ispitanika je s ekonomskih fakulteta, najviše iz Zagreba i Splita.

Prema rezultatima ankete (prikazanima u grafikonu 2), hrvatski su studenti slabo informirani i još slabije sudjeluju u fiskalnoj politici i proračunskim procesima. Premda 55% ispitanika misli da je sudjelovanje građana u proračunskom procesu moguće, a 80% da bi građani trebali sudjelovati, samo ih je 7% na bilo koji način pokušalo sudjelovati (npr. postavljajući pitanja o proračunu izvršnim ili predstavničkim vlastima, sudjelujući u javnoj raspravi ili analizirajući proračun). Tek ih 14% redovito u medijima prati vijesti o proračunu. S obzirom na takve odgovore studenata – većinom studenata ekonomije, od kojih bi se očekivao veći interes nego od studenata drugih fakulteta – situacija u cjelokupnoj populaciji vjerojatno je još lošija. Pritom valja imati na umu da je u Hrvatskoj samo 16% stanovništva fakultetski obrazovano (DZS, 2011).

³ Kodeks obvezuje tijela javne vlasti da na svojim internetskim stranicama provode javna savjetovanja o nacrtima zakona, drugih propisa i akata, u pravilu u trajanju od 30 dana, objavljujući nacрте zakona i propisa, razloge za njihovo donošenje i ciljeve koji se žele postići. Nakon provedenog savjetovanja, tijela su dužna – o prihvaćenim i neprihvaćenim primjedbama i prijedlozima – objaviti izvješće te ga dostaviti Vladi. Obveza provedbe savjetovanja se odnosi i na nacрте akata lokalnih jedinica i pravnih osoba s javnim ovlastima, kojima uređuju pitanja iz svog djelokruga, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana ili druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području, odnosno na području njihove djelatnosti (uređenje naselja i stanovanja, prostorno planiranje, komunalna djelatnost i druge javne službe, zaštita okoliša, i dr.).

Grafikon 2.

Odgovori anketiranih studenata (u %)



Izvor: autorice

Obeshrabrujući su i komentari studenata:

- Smatraju da se građanima kriju podaci, jer:
„interesne grupe unutar politike zbog lakšeg manipuliranja brojkama i rezultatima ne žele otkrivati činjenice”;
„prevladavaju stranački i privatni interesi članova stranaka i njihovih pristaša”;
„njihov cilj je opstanak na vlasti pod svaku cijenu”;
„rade u svoju korist, a ne u korist društva”.
- Ne informiraju se, jer:
„ionako ništa ne mogu saznati, a još manje utjecati u zemlji u kojoj možeš samo sudjelovati na izborima, a i onda ne biraš što misliš da je dobro, nego što je manje loše”;
„ne mogu ni na što utjecati, pa me ni ne zanima”.
- Ne sudjeluju, jer:
„ni za puno manje i jednostavnije upite u svakodnevnom životu ne mogu dobiti nikakve konkretne odgovore i zato što su mnogi zakoni i pravila podložni tumačenjima ovisno o trenutku”;
„bilo kakva interakcija građana ili pojedinaca s vlasti je uzaludna”.
- Mogli bi sudjelovati, ukoliko:
”se provede edukacija i kvalitetno informiranje javnosti putem medija, bez cenzure, s ciljevima i argumentima”;
„bi se provodile rasprave na nižim razinama i ako bi se na zaključke i mišljenja dobivali suvisli odgovori mjerodavnih osoba s imenom i prezimenom”;
„'glavešine' ne bi radile po svome”.
- A trebali bi sudjelovati, jer:
„proračun se puni našim novcem”;
„građani plaćaju porez i sve što se radi trebalo bi biti u službi građana”;
„troši se novac građana”;
„proračun bi se više podredio onima kojima bi trebao biti namijenjen, dakle građanima koji ga i pune”;
„to su naši novci”.

FUNKCIONIRANJE INSTITUCIJA I MJERA ZA SUDJELOVANJE GRAĐANA

Odgovori, stavovi i komentari anketiranih studenata poklapaju se sa stavovima ispitanika u već spomenutom istraživanju Europske komisije, koji ne vjeruju nacionalnim institucijama i žele promjene. Budući da "na mladima svijet ostaje", nezadovoljstvo, nepovjerenje, nezainteresiranost i nesudjelovanje te mlade, ali i starije populacije moralo bi svakoga zabrinuti. Stoga Vlada mora učiniti sve što je potrebno da bi konačno bolje počele funkcionirati institucije i mjere koje su u zadnjih petnaestak godina osnivane i donošene za postizanje veće transparentnosti i sudjelovanja građana. Institucije i mjere ne bi smjele postojati samo na papiru, već bi morale i zaživjeti u široj javnosti.

Kako bi spomenute institucije i mjere počele podupirati zdravije, učinkovitije i pravednije javne financije, usklađene s mogućnostima i potrebama društva, neophodno je da se građani što više informiraju i aktiviraju. A za to je potrebno:

- Bolje informiranje i obrazovanje građana i medija o proračunu, proračunskim procesima i fiskalnoj politici, te o mogućnostima sudjelovanja građana.
- Pravovremeno objavljivanje cjelokupnih ključnih proračunskih dokumenata (smjernice ekonomske i fiskalne politike, prijedlog proračuna, usvojeni proračun, mjesečno izvješće, polugodišnje i godišnje izvješće o izvršenju proračuna te revizijsko izvješće). Svaka razina vlasti – središnja, županijska, gradska i općinska – mora objavljivati dokumente koje je ionako obavezna izrađivati.
- Objavljivanje vodiča za građane uz svaki ključni proračunski dokument, kako na nacionalnoj, tako i na razinama županija, gradova i općina.
- Objavljivanje utjecaja proračuna na prosječnog građanina u svim proračunskim vodičima za građane.
- Pобољшanje mehanizama za uključivanje javnosti u proces pripreme i izvršenja proračuna, uz obavezno unapređenje provedbe Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.
- Promoviranje Kodeksa savjetovanja i upoznavanje građana s mogućnostima koje im nudi.
- Bolje definiranje akata na koje se Kodeks savjetovanja odnosi i obvezno propisivanje da se odnosi i na postupak donošenja proračuna i zakona o izvršenju proračuna.
- Poticanje kompetitivnosti u proračunskoj transparentnosti i participaciji među županijama, gradovima i općinama.
- Prenošnje već postojećih, samoinicijativnih dobrih praksi transparentnosti i participacije s lokalnih i regionalnih jedinica na razinu središnje države.
- Suradnja Vlade i udruga županija, gradova i općina u promicanju transparentnosti i participacije za proračune svih razina vlasti.
- Sankcioniranje izvršnih vlasti koje se ne pridržavaju proračunskih i fiskalnih zakona i propisa.
- Davanje prava glasa vanjskim članovima saborskih odbora.

LITERATURA

Access Europe Info. <http://www.access-info.org/>

Bellantoni, A., 2014. *Citizens' Participation in Public Policy-Making*. Paris: OECD.

Bronić, M. i Urban, I., Indeks otvorenosti proračuna 2012. za Hrvatsku – blago poboljšanje u kvaliteti i opsežnosti proračunskih informacija. *Aktualni osvrti*, br. 47.

DZS, 2011. *Stanovništvo staro 15 i više godina prema najvišoj završenoj školi, starosti i spolu, popis 2011*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.

European Commission (2014). Public opinion in the EU. *Standard Eurobarometer*, No. 82.

European Commission, 2015b. European Economic Forecast – Winter 2015. *European Economy series*, No. 1.

European Commission, 2015. *Economic and Fiscal Affairs*.

GIFT – The Global Initiative for Fiscal Transparency. <http://fiscaltransparency.net/>

GIFT, 2012. *High-level principles on fiscal transparency*.

GIFT, 2014. *Public Participation in Fiscal Policy: Principles and Practices*.

Global Civil Society Movement for Budget Transparency, Accountability, and Participation. <http://internationalbudget.org/what-we-do/major-ibp-initiatives/international-advocacy/global-budget-movement/>

IMF, 2015. *Fiscal transparency*. Washington: International Monetary Fund.

Open Government Partnership. <http://www.opengovpartnership.org/>

Ott, K., 2014. Novi Kodeks fiskalne transparentnosti MMF-a: i građani bi trebali odlučivati o proračunu. *Aktualni osvrti*, br. 67.

Ott, K., Bronić, M. i Petrušić, M., 2014. Otvorenost proračuna hrvatskih županija, gradova i općina 2013.-14. *Newsletter*, No. 87.

Povjerenik za informiranje. <http://www.pristupinfo.hr/>

Sabor RH, 2015. *Odbori i povjerenstva*. Zagreb: Sabor RH.

Ured za udruge. <http://www.uzuvrh.hr/defaulthrv.aspx>

Ured za udruge, 2009. *Vlada usvojila Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*. Zagreb: Ured za udruge Vlade RH.

Ured za udruge, 2014. *Predstavljen središnji portal za savjetovanja sa zainteresiranom javnošću "e-Savjetovanja"*. Zagreb: Ured za udruge Vlade RH.

Vlada RH, 2013. *Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2012. do 2016. godine*. Zagreb: Vlada RH.

Vlada RH, 2015. *Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2014. godini*. Zagreb: Vlada RH.

World Bank, 2015. *Open Budget Portal*. Washington: The World Bank.

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13. Zagreb: Narodne novine.