

Kako da javne financije zaista budu javne? Usporedba Hrvatske, Makedonije i Ukrajine

Katarina Ott

Sažetak

U ovom poglavlju preispituje se koliko su javne financije zaista javne i uspoređuje se nadzor proračuna na lokalnoj razini u Hrvatskoj, Makedoniji i Ukrajini. Temelji se na istraživanju koje je organizirala i financirala Inicijativa za reformu lokalne uprave i javnih usluga Instituta Otvoreno društvo u Budimpešti.¹

Ovaj se projekt prije svega bavi raspodjelom sredstava unutar lokalnih proračuna te nadzorom proračuna koji provodi civilni sektor – nevladine udruge, ali i građani koji bi trebali formirati ono što ovaj projekt okvirno naziva nadzo-

♦ ♦ ♦

1 Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute (LGI/OSI).

rom proračuna na lokalnoj razini (engl. *subnational budget watch*). Ukratko, ova studija postavlja sljedeća pitanja: 1. Sudjeluju li građani u proračunskom procesu? Omogućuju li im zakoni da sudjeluju u njemu? Postoji li institucionalni okvir za sudjelovanje građana u proračunskom procesu? 2. Jesu li proračunski podaci dostupni, pouzdani i pravodobni? Mogu li se stvarni iznosi uspoređivati s planiranima? 3. Je li uopće jasno tko je za što odgovoran? Uzima li izvršna vlast u obzir izvješća vanjskih revizija i/ili zahtjeve predstavničke vlasti?

Neovisno o mogućnostima sudjelovanja, dostupnosti, pouzdanosti i pravodobnosti podataka te odgovornosti vlasti prema građanima, građani svih triju zemalja nedovoljno sudjeluju u proračunskom procesu. Osim toga, slabo su upoznati s inicijativama koje podržavaju nadzor proračuna na lokalnoj razini i koje su znatno temeljitije u razvijenijim demokratskim zemljama nego u navedenim postkomunističkim tranzicijskim zemljama. Kako bi se proračun demistificirao i što više približio zainteresiranim građanima, potrebna su dodatna istraživanja i širenja informacija. Stoga bi i ovo istraživanje trebalo ojačati svijest građana o važnosti otvorenosti proračuna, odgovornosti vlasti i sudjelovanju građana u proračunskom procesu, osobito na nižim razinama vlasti. Modeli i planovi djelovanja kreću se od stvaranja odbora za nadzor proračuna u Hrvatskoj, jačanja samostalnosti proračunskih korisnika u Ukrajini, do izrade i dijeljenja jednostavnih proračunskih vodiča građanima u Makedoniji.

Uvod

Ovo je poglavlje zapravo usporedba nadzora proračuna na lokalnoj razini u tri zemlje – Hrvatskoj, Makedoniji i Ukrajini – koja se temelji na jednogodišnjem projektu što ga je organizirala i financirala Inicijativa za reformu lokalne uprave i javnih usluga Instituta Otvoreno društvo u Budimpešti.²

Zemlje o kojima je riječ suočene su s izrazitim demokratskim deficitom, imaju velik javni sektor, neodgovarajuću razinu javnih usluga te pasivne građane. Za vrijeme tranzicije iz komunizma u demokraciju očekivalo se da će vlasti na lokalnim razinama postati utjecajnije, da će građani postati svjesniji procesa donošenja odluka i da će početi sudjelovati u odlučivanju na lokalnoj razini. Također se očekivalo da će se građani uključiti u relativno novi koncept nadzora lokalnih proračuna. No to se tek treba dogoditi.

U vezi s navedenim problemima, ovo istraživanje bavi se pitanjima: 1. Sudjeluju li građani u proračunskom procesu? Omogućuju li im zakoni sudjelovanje u proračunskim procesima? Postoji li institucionalni okvir za sudjelovanje građana u proračunu? 2. Jesu li proračunski podaci dostupni, pouzdani i pravodobni? Mogu li se uspoređivati planirani i stvarni iznosi? 3. Je li uopće jasno tko je za što odgovoran? Uzima li izvršna vlast u obzir izvješća vanjskih revizija i/ili zahtjeve predstavničke vlasti?

Poglavlje donosi kratak osvrt na nalaze za svaku od zemalja, a detaljniji se podaci mogu naći u narednim poglavljima. Bez obzira na mogućnosti sudjelovanja, na dostupnost, pouzdanost i pravodobnost podataka te na odgovornosti vla-

♦ ♦ ♦

2 Zahvaljujem autorima istraživanja Ivani Maletić, Sergeju Slukhaiju i Židasu Daskalovskom na trudu, OSI/LGI-ju što mi je omogućio mentorstvo projekta i Scottu Abramsu na konstruktivnoj i prijateljskoj suradnji. Također zahvaljujem Kenu Daveyu na sugestiji za naslov projekta.

sti prema građanima, građani u sve tri zemlje nedovoljno sudjeluju u proračunskom procesu. Građani su također slabo upoznati s inicijativama koje podržavaju nadzor proračuna na lokalnoj razini i koje su mnogo temeljitije u razvijenijim demokratskim zemljama nego u promatranim postkomunističkim tranzicijskim zemljama. Kako bi se proračun demistificirao i što više približio zainteresiranim građanima, potrebna su dodatna istraživanja i širenje informacija. Dakle, i ovo bi istraživanje trebalo ojačati svijest građana o važnosti otvorenosti proračuna, odgovornosti vlasti i sudjelovanju građana u proračunskom procesu, osobito na nižim razinama vlasti. Modeli i planovi djelovanja kreću se od stvaranja odbora za nadzor proračuna u Hrvatskoj, jačanja samostalnosti proračunskih korisnika u Ukrajini, do izrade i dijeljenja jednostavnih proračunskih vodiča građanima u Makedoniji.

U nastavku ovog poglavlja upoznat ćemo probleme nadzora proračuna na lokalnoj razini; analizirat ćemo sličnosti i razlike triju zemalja, Hrvatske, Makedonije i Ukrajine; predstaviti zajedničke probleme i moguća rješenja; objasniti situacije i očekivanja te moguće akcije u budućnosti; na kraju ćemo ponuditi određene zaključke.

Nadzor proračuna

Nadzor proračuna (engl. *budget watch*) relativno je nov koncept, pa treba definirati tko, što, kako i zašto zapravo nadzire proračun.

Proračun obično nadziru neprofitne, nevladine organizacije ili pojedinci kojima je cilj promicati transparentnost ili otvorenost vlade, njezinu odgovornost i sudjelovanje građana u proračunskom procesu. Nadziratelji obično naglašavaju kako je proračun previše važan dokument, u kojemu se prikupljaju podaci o prihodima i javnim rashodima, da bi se prepustio vladinim službenicima i izabranim predstavnicima. Građani kao porezni ob-

veznici pridonose državnom proračunu te bi ih zbog toga trebalo uključivati u odlučivanje o raspodjeli tih sredstava. Zato nadziratelji proračuna inzistiraju da se građanima omogući uvid u prikupljanje prihoda i raspodjelu rashoda, a posebice se bave pitanjima jednakosti, pravednosti i učinkovitosti. Kako bi se nadzor proračuna proveo u praksi, nužna je transparentnost proračunskih dokumenata i procesa, kao i mogućnost da građani u njima sudjeluju. Krajnji je cilj postizanje veće odgovornosti vlasti prema građanima.

Uobičajene aktivnosti nadziratelja proračuna obuhvaćaju analizu proračuna, objavljivanje rezultata analiza u kratkim popularnim člancima, proračunskim vodičima za građane i brojnim drugim publikacijama. Nadziratelji također sudjeluju u javnim raspravama i debatama te na razne druge načine lobiraju.

Organizacije koje nadziru proračun mogu se općenito baviti transparentnošću proračunskog procesa, odgovornošću vlasti ili sudjelovanjem građana, ili se mogu specijalizirati za utjecaj proračuna npr. na siromaštvo, obrazovanje, zdravstvo, okoliš, žene ili djecu.

Nadziratelji proračuna mogu se koncentrirati na nacionalni proračun, ali sve se više bave i lokalnim proračunima, jer je većina problema koji direktno pogađaju građane, kao što su obrazovanje ili socijalna skrb, upravo u nadležnosti lokalnih vlasti.

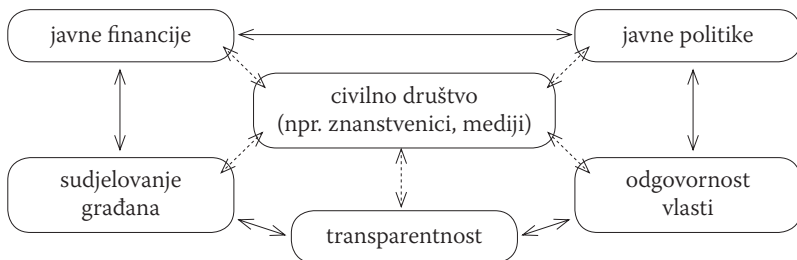
Nadzor proračuna osobito je razvijen u SAD-u, gdje se njime bave brojne organizacije na saveznoj razini te na državnim i lokalnim razinama, a najangažiraniji je International Budget Project (IBP), koji djeluje u sklopu Center on Budget Policy and Priorities (CBPP) u Washingtonu.

Dobro organizirane i aktivne organizacije za nadzor proračuna djeluju i u Indiji (npr. Center for Budget and Policy Studies – CBPS, u Bangaloreu; Developing Initiatives for Social and Human Action – DISHA, u Ahmedabadu), u Južnoj Africi (Institute for Democracy in South Africa – IDASA, u Cape Townu) ili u Meksiku (Center for Research and Analysis – FUNDAR, u Mexico Cityju). Za razliku od njih, civilni sektor u Europi još je uvijek vrlo slabo uključen u nadzor proračunskog procesa.

Problem nadzora proračuna na lokalnoj razini

Cilj svakog društva trebale bi biti zdrave, učinkovite i pravedne javne financije, u skladu s mogućnostima i potrebama tog društva. Za ostvarenje tog cilja potrebne su kvalitetne javne politike. Kvalitetne javne politike podrazumijevaju odgovornost vlasti na svim razinama. Osnovni preduvjet za odgovornost vlasti jest transparentnost. A tko će zahtijevati transparentnost ako neće građani? Građani u izvršna i predstavnička tijela vlasti biraju svoje predstavnike koji će umjesto njih odlučivati. Ali pitanje proračuna previše je važno da bi se prepuštilo samo izabranim predstavnicima u vladama i parlamentima ili utjecajima političara i interesnih skupina koje bi oni mogli zastupati. Zato je nužno sudjelovanje građana. Slika 1. prikazuje kako bi zapravo trebao izgledati nadzor proračuna na lokalnoj razini: javne financije → javne politike → odgovornost vlasti → transparentnost → sudjelovanje građana. Strelice bi naravno mogle biti postavljene i u suprotnom smjeru, i u oba slučaja zatvarati puni krug. U sredini kruga možemo zamisliti predstavnike civilnog društva, akademske zajednice, medija ili, u našem primjeru, tri autora koji pokušavaju na sve njih utjecati.

Slika 1. Zatvoreni krug nadzora lokalnih proračuna



U kontekstu širih ciljeva LGI/OSI-ja, autore ove knjige zamolili smo da pokušaju potaknuti pozitivnu reformu vlasti. U ovom primjeru termin *reforma vlasti* mogao bi se proširiti na sintagmu *reforma vlasti i socijalna reforma*. Nadalje, autore smo zamolili da, unatoč tome što se ne radi o području bogatom akademskom literaturom, istraživanja budu analitička i usmjerena na mjere javnih politika. Konačni je cilj bio predstaviti moguće mjere javnih politika i prijedloge koji bi doveli do sudjelovanja zajednice u odlučivanju o pitanjima javnog interesa.

U kontekstu nadzora proračuna na lokalnoj razini autore smo zamolili da ponude modele i mjere sudjelovanja javnosti u nadzoru lokalnih i regionalnih proračuna koristeći se dosadašnjim iskustvima i praksom koje već postoje u mnogim zemljama na lokalnoj razini. Treba napomenuti da je još uvijek malo podataka o nadzoru proračuna na lokalnoj razini iako postoji relevantna literatura o nadzoru državnih proračuna. Autore smo također zamolili da predlože i konkretne mjere i akcijske planove za poticanje svijesti građana o značenju nadzora proračuna. Pritom valja naglasiti potrebu da proračunski podaci budu dostupni, pouzdani i pravodobni, da se proračunske stavke javnosti predstavljaju na pojednostavnjen način, da se javne retorike usklade sa stvarnim proračunskim stavkama, da se istraži uloga revizije i nadzora te da se usporedi uloga sudionika na državnoj i na lokalnim razinama.

Usporedba Hrvatske, Makedonije i Ukrajine

Koje su sličnosti između Hrvatske, Makedonije i Ukrajine? Kao prvo, sve su tri zemlje postsocijalističke i nose se s problemima tranzicije iz socijalističke u tržišnu ekonomiju i izgrađuju demokratsko društvo u uvjetima jake središnje drža-

ve (udio privatnog sektora u BDP-u iznosi samo 60% u Hrvatskoj, a 65% u Ukrajini i Makedoniji), deficita demokracije, neučinkovitih institucija, nerazvijenoga civilnog društva i ozbiljnih ekonomskih neravnoteža, s tim da je sve to dodatno otežano posljedicama rata u Hrvatskoj te ozbiljnim političkim krizama u Makedoniji i Ukrajini. Drugo, sve te mlade zemlje koje su se osamostalile nakon raspada većih federacija sada se formiraju kao države i stvaraju nove institucije. Treće, sve te države imaju problem nacionalnih manjina. Makedonija ima veliku albansku manjinu (23% stanovništva), a Ukrajina ima mnogo pripadnika ruske manjine (22%). Hrvatska ima zamjetnu srpsku manjinu (4,5% stanovništva), kao i problem s područjima na kojima se stanovništvo izmjenjivalo za vrijeme i nakon rata u 1990-ima. Ti su krajevi Hrvatske sad naseljeni izbjeglicama iz drugih dijelova Hrvatske i bivše Jugoslavije, što dodatno komplicira to pitanje. Manjine su u tom kontekstu vrlo važne jer su često koncentrirane u određenim regijama, što stvara specifične probleme.

Po čemu se tri promatrane zemlje razlikuju? Tablica 1. pokazuje kako su Hrvatska i Makedonija površinom i brojem stanovnika neusporedive s Ukrajinom. Što se tiče razlike u ukupnom BDP-u i BDP-u po stanovniku, Ukrajina ima deset puta više stanovnika nego Hrvatska, a njezin ukupni BDP samo je dva puta veći. U Makedoniji i Ukrajini BDP po stanovniku podjednako je velik, dok je u Hrvatskoj dva puta veći.

Tablica 1. Osnovni podaci o Hrvatskoj, Makedoniji i Ukrajini

	Hrvatska	Makedonija	Ukrajina
Stanovništvo (u milijunima)	4,4	2,0	48,4
Površina (u tis. km ²)	56,5	25,7	603,7
BDP (u mlrd. USD, 2004)	34,3	5,3	65,0
BDP po stanovniku 2004. u tekućim dolarima (PPP)	12.336	6.767	6.414

*Izvor: za stanovništvo i površine (Der Fischer Weltalmanach 2006);
za BDP (EBRD, 2005)*

Osim toga, te su tri zemlje teritorijalno različito organizirane (v. tabl. 2). Makedonija ima samo jednu razinu lokalne vlasti – gradove, sela i općine unutar glavnoga grada. Hrvatska ima dvije lokalne razine vlasti – županije te gradove i općine. Ukrajina ima tri razine lokalne vlasti – regije i okruge te gradove, gradske općine, gradska naselja i seoska vijeća. Prosječna naseljenost lokalne jedinice varira od 630 stanovnika u Ukrajini do 23.800 u Makedoniji, dok je Hrvatska u sredini s 3.200. Naravno, naseljenost lokalne jedinice ne može biti ozbiljan pokazatelj decentralizacije (mogli bi se gledati drugi pokazatelji, npr. udio rashoda središnje vlasti u ukupnim direktnim rashodima), ali može upućivati na mogućnost građana da sudjeluju u proračunskom procesu.

Tablica 2. Broj subnacionalnih jedinica u Makedoniji, Hrvatskoj i Ukrajini

Razina	Hrvatska	Makedonija	Ukrajina
regionalna	nema takvu razinu	nema takvu razinu	27 ³
županijska	20+Zagreb ⁴	nema takvu razinu	490
lokalna	123 grada 429 općina	33 grada ⁵ 37 sela 10 općina u Skopju	456 gradova 188 gradskih okruga 886 gradskih naselja 28.585 seoskih vijeća
prosječna naseljenost lokalne jedinice	3.198	23.800 ⁶	633 ⁷

Izvor: podaci prikupljeni od Židasa Dasklovskog, Ivane Maletić i Sergeja Slukhaija

◆ ◆ ◆

- 3 Regionalna razina obuhvaća 24 okruga, samostalnu republiku Krim, gradove Kijev i Sevastopolj.
- 4 Zagreb kao glavni grad ima status grada i županije.
- 5 Gradovi imaju više od 3.000 stanovnika.
- 6 Najveća je lokalna jedinica Kumanovo, sa 105.484 stanovnika, dok je najmanja Vraneštica, s 1.322 stanovnika.
- 7 Gradski okruzi nisu uključeni kako bi se izbjeglo dvostruko brojenje stanovnika.

Na kraju, bez obzira na to kakav će biti krajnji rezultat, te su tri zemlje u posve različitim etapama približavanja EU. Hrvatska je već započela pregovore s EU, Makedonija ima status kandidatkinje, a Ukrajina ima tek sporazum o partnerstvu i suradnji i u procesu je razmatranja za mogućeg partnera Europske susjedske politike.

Velike razlike u broju stanovnika tih triju zemalja, razlike u stupnju razvoja iskazane ukupnim BDP-om i BDP-om po stanovniku nameću različite mogućnosti sudjelovanja građana u proračunskom procesu. Isto možemo zaključiti i o fazama njihova odnosa s EU.

Treba još napomenuti da troje autora u ovoj knjizi potječu iz posve različitih sredina. Svi su oni sudjelovali u ovom projektu jer ih istinski zanima promoviranje otvorenosti proračuna, odgovornosti vlasti i sudjelovanje građana. Ali Ivana Maletić je ekonomistica zaposlena u javnoj upravi, ona je, dapače, državna tajnica u Ministarstvu financija, tako da predstavlja samu Vladu. Sergii Slukhai, također ekonomist, sveučilišni je profesor, dakle predstavnik akademske zajednice. Židas Daskalovski politolog je koji pripada nevladinoj organizaciji te predstavlja civilni sektor. Te se razlike vide i u njihovim radovima: Ivana Maletić postavlja pitanje koliko središnja vlast i javnost nadziru i kontroliraju lokalne jedinice u Hrvatskoj; Sergii Slukhai istražuje nadzor proračuna i odgovornost u području osnovnog obrazovanja u Ukrajini; dok Židas Daskalovski analizira ulogu javnosti u nadzoru lokalnih proračuna u Makedoniji.

Zajednički problemi i moguća rješenja

Zajednički problemi

Unatoč različitim pristupima autora kao i drugačijim fazama decentralizacije i demokratizacije zemalja iz kojih potječu, moguće je razaznati zajedničke probleme sudjelovanja građana u proračunskom procesu, koje naglašavaju manje-više svi ovi radovi. Ti se problemi mogu svesti na tri skupine: neprimjeren ili manjkav zakonski i institucionalni okvir, dominantna uloga vladinih tijela i podređena uloga građana u proračunskom procesu.

Neprimjeren ili manjkav zakonski i institucionalni okvir

Iako *ukrajinsko* zakonodavstvo sudjelovanje građana u nadzoru proračuna regulira u raznim dokumentima, od ustava do pojedinačnih zakona, procedure pribavljanja informacija o pitanjima javnog interesa vrlo su neprecizne. Zbog toga je zapravo upitno koliko građani mogu iskoristiti svoje pravo utjecanja na javna tijela, osobito u proračunskim pitanjima na lokalnoj razini. Ukrajinsko zakonodavstvo ne daje ni jasan okvir za učinkovito korištenje državnoga novca, za neovisnost lokalnih vlasti i proračunskih korisnika o središnjoj vlasti, kao ni za odgovornost lokalnih vlasti i proračunskih korisnika prema javnosti.

Makedonski zakonski okvir ne spominje mogućnost uključivanja građana u proračunski proces. Međutim, zakonodavstvo ne zabranjuje ni općenito sudjelovanje građana. Naprotiv, sudjelovanje građana u donošenju odluka važnih za javnost potiče se u raznim dokumentima, od ustava do pojedinačnih zakona. Možemo zaključiti da je zakonska osnova za sudjelo-

vanje građana u proračunskom procesu indirektno osigurana, iako zakonski okvir ne predviđa izravnu mogućnost njihova sudjelovanja u proračunu na lokalnoj, kao ni na nacionalnoj razini.

Iako od spomenute tri zemlje *Hrvatska* ima najbolju pravnu osnovu za sudjelovanje građana u proračunskom procesu, razne institucionalne slabosti, te psihološke i kulturološke prepreke dovele su do neadekvatne kontrolne i nadzorne uloge središnje države, nedovoljnog sudjelovanja građana i presporog poboljšanja odgovornosti vlasti.

Neodgovarajući ili manjkav zakonski i institucionalni okvir najčešće se kao nedostatak spominje u sva tri rada. No situacija nije ista u sve tri zemlje. *Hrvatska* ima zakonske preduvjete ali joj, uz psihološke i kulturološke prepreke, nedostaju tradicija i osnovna znanja o demokraciji. Odgovarajuće zakonodavstvo postoji i u *Ukrajini*, ali procedure su manjkave pa je rezultat upitan. Najgora je situacija u *Makedoniji*, u kojoj postoji samo indirektna zakonska osnova za sudjelovanje građana u proračunskom procesu.

Dominantna uloga vlasti

Vlast je dominantna u sve tri zemlje i može se opisati kao centralistička, što podrazumijeva da se sva pitanja važna za javnost trebaju rješavati na nacionalnoj razini, s jakom ulogom države na nacionalnoj, ali i na lokalnoj razini u svim aspektima života, od politike preko ekonomije do socijalnih pitanja, i slabe, često koalicijske vlade koje su prisiljene baviti se važnijim pitanjima svakodnevnog opstanka, zbog čega ne mogu ubrzati proces decentralizacije niti umanjiti dominantnu ulogu vlasti.

U *Ukrajini* središnja vlast ima dominantnu odgovornost za pružanje javnih usluga, koje uključuju i osnovno obrazovanje. Zbog slabog interesa javnosti za neovisnost lokalne

vlasti i dugotrajne tradicije centralističke države građani nisu naviknuti zahtijevati prebacivanje moći na niže razine vlasti. Čak i u rijetkim slučajevima decentralizacije ne ostvaruje se stvarna odgovornost lokalnih vlasti ni njihova fiskalna neovisnost. Zbog toga je transparentnost, znatno veća na državnoj razini, na lokalnoj razini još uvijek problematična. Sve to pridonosi minornoj ulozi građana i jakoj ulozi države, prije svega na državnoj, ali i na lokalnoj razini.

Lokalne vlasti u *Makedoniji* jednostavno nisu spremne izaći iz okvira prijašnjeg režima te prihvatiti načela odgovornosti i otvorenosti. Uloga i odgovornost u upravljanju javnim financijama nisu posve jasne i u tim je okolnostima teško očekivati da će vlasti biti odgovorne za proračunsku politiku i donošenje odluka o proračunu. U zakonu ne postoje specifične odredbe koje bi jasno naglasile da proračunski dokumenti moraju biti dostupni zainteresiranim građanima. Nedostatak volje građana i zakona koji bi osigurali promjene omogućuju državi da sve drži u svojim rukama.

U *Hrvatskoj* su posljedice rata, okupacija trećine hrvatskoga teritorija i velike selidbe stanovnika ograničile ionako slabašne pokušaje decentralizacije. Velik broj teritorijalnih jedinica te neučinkovita, prekomjerna birokracija na svim razinama vlasti i postojanje područja posebne državne skrbi onemogućuju smanjivanje dominantne uloge Vladinih tijela u odlučivanju. Bezbrojne ishitrene odluke važne za priključenje EU samo su ojačale ionako jaku ulogu vlasti, kako na središnjoj tako i na lokalnim razinama. Zbog svega toga, unatoč nominalnoj decentralizaciji, zapravo možemo govoriti o svojevrsnoj centralizaciji, koja pridonosi daljnjem »podržavljenju« države.

Minorna uloga javnosti

Uz dominantnu ulogu države, logična je minorna uloga javnosti odnosno građana. U sve tri zemlje, i nažalost ne samo

u njima, nedostaju informacije o proračunu i proračunski podaci, a većina je građana otuđena od proračuna i proračunskih procesa te je potrebno demistificirati proračun i približiti ga građanima.

U *Ukrajini*, zemlji od gotovo pedeset milijuna stanovnika, izuzetno važne proračunske statistike objavljuju se jedanput na godinu u stotinjak primjeraka i dijele samo na najvišim razinama vlasti te nisu dostupne ni lokalnim vlastima ni građanima. Stoga ne čudi da su građani slabo uključeni i da nemaju gotovo nikakav utjecaj na proračunska pitanja kao što je financiranje školstva, o čemu govori rad u ovoj knjizi. Problem je u samom proračunskom procesu, koji ne predviđa nikakvo uključivanje javnosti. O lokalnim se proračunima odlučuje odozgo, što je replika proračuna sovjetskoga tipa, u kojemu je komunistička partija donosila sve odluke umjesto građana. Ni danas se lokalne vlasti nemaju razloga dogovarati o proračunima s građanima jer ih je već odredila država. A ni građani nisu na to spremni niti postavljaju previše pitanja.

U *Makedoniji* trenutačno ne postoji institucionalni okvir za sudjelovanje građana. Građani gotovo uopće ne sudjeluju u proračunskom procesu na lokalnoj razini, o toj temi ne raspravljaju čak ni vijeća građana ni nevladine organizacije. Građani su pasivni, a politička klima negativno utječe na izravno uključivanje građana u proračunski proces. Čak i kad građani pokažu neku inicijativu, reakcije lokalnih vlasti nisu ohrabrujuće.⁸ Sve u svemu, vrlo je teško u praksi provoditi nadzor proračuna na lokalnoj razini.

U *Hrvatskoj* je nedostatak volje veći problem nego nedovoljna mogućnost nadzora proračuna. Građani nisu dobro

◆ ◆ ◆

8 Građonačelnik jednog grada u Makedoniji bio je toliko iznerviran traženjem istraživača da dobije gradski proračun da mu je rekao: »Možete li, molim vas, izaći iz sobe?«

organizirani i još su uvijek vrlo pasivni.⁹ Za razliku od građana, lokalni mediji – radio, televizija i novine – vrlo su moćni i utjecajni. Mediji su često inicirali komunikaciju između građana i lokalnih vlasti, pokušavajući otvoreno govoriti o problemima i na taj način promijeniti mentalitet tajnog odlučivanja. Također, sve je više lokalnih vlasti, osobito onih u bogatijim i razvijenijim lokalnim jedinicama, koje potiču tiskanje i dijeljenje proračunskih vodiča građanima, organiziraju javne rasprave i pozivaju na otvorene dijaloge. Ipak, to nije njihova obveza. Još uvijek postoje zakonske slabosti, na primjer, široj javnosti još uvijek nisu dostupni pojednostavnjeni financijski izvještaji, što znači da se građanima informacije predočuju na kompliciran način. Postoji Savez udruga gradova i općina, ali on je pasivan i ima ograničene ovlasti. Unatoč naporima nekih lokalnih vlasti i lokalnih medija, građani su još uvijek nedovoljno svjesni potrebe sudjelovanja u proračunskom procesu i promjena koje bi tim sudjelovanjem mogli potaknuti.

Ukratko, u Ukrajini donošenje odluka odozgo i unaprijed određeni proračunski procesi ne ostavljaju mjesta sudjelovanju građana, u Makedoniji građani gotovo i ne sudjeluju u njima, a o tome ne govore čak ni udruge građana, a u Hrvatskoj su građani neorganizirani i pasivni tako da je, unatoč naporima nekih lokalnih vlasti i medija, svijest o potrebi njihova sudjelovanja još uvijek premalo razvijena.

◆ ◆ ◆

- 9 Pilot-projekt Ivane Maletić najbolji je pokazatelj uloge građana u Hrvatskoj. Odustala je od ideje o anketiranju građana o proračunskom procesu i njegovoj transparentnosti nakon što je shvatila da su njezine kolege, koji su svi stručnjaci na tom području, potpuno neinformirani kao građani. Nitko od njih nikad nije vidio proračun lokalne jedinice u kojoj živi niti je sudjelovao u bilo kojem proračunskom procesu u svojoj lokalnoj jedinici.

Otvaranje proračuna za javno razumijevanje i raspravu

Za potrebe ovog teksta bilo bi vrlo dobro imati rezultate istraživanja *Otvaranje proračuna za javno razumijevanje i raspravu: Rezultati za 36 zemalja* (*Opening Budgets to Public Understanding and Debate: Results from 36 Countries*, IBP, 2004). Od promatrane tri države samo je Hrvatska sudjelovala u tom istraživanju i, nažalost, nije baš dobro prošla. Kako su se neki od problema koje ćemo u nastavku spomenuti u Hrvatskoj u posljednje vrijeme popravili, mogli bi se očekivati bolji rezultati u istraživanju za 2006. godinu, no teško će biti pomaka u poziciji jer će se vjerojatno i druge zemlje u tim područjima popraviti. Imajući na umu da su Makedonija i Ukrajina bile mnogo niže rangirane prema ostalim pokazateljima kao što su sloboda medija, korupcija, i konkurentnost, logično je pretpostaviti da bi bile vrlo nisko pozicionirane da su sudjelovale u istraživanju o otvorenosti proračuna.¹⁰

U istraživanju IBP-a, »hrvatski su rezultati neravnomjerni, primjećuju se pozitivne prakse u području 'nadzornih i ocjenivačkih izvještaja', ali i negativna u druge dvije važne kategorije: 'dokumentima o izvršenju proračuna' i 'poticanju građana i predstavničkih vlasti'«.

U kategoriji »dokumenata o izvršenju proračuna« Hrvatska je ostvarila tek 28%, dosta ispod prosjeka. Dostupne su informacije o dvije proračunske godine, ali ne postoje podaci za pret-

◆ ◆ ◆
10 Ako pogledamo položaje zemalja s obzirom na slobodu medija, Hrvatska je osamdeset druga, Makedonija sto sedma, a Ukrajina sto dvadeset treća. Sve se tri zemlje smatraju *djelomično slobodnima*. Za usporedbu, Estonija i Latvija smatraju se slobodnima i na dvadeset četvrtom su mjestu, kao i SAD (Freedom House, 2005). Usporedimo li indeks percepcije korupcije, Hrvatska je na sedamdesetome mjestu, s grupom zemalja kao što su Burkina Faso i Lesoto, Makedonija je sto treća, s Gambijom, Svazijem i Jemenom, Ukrajina je sto sedma, s Eritrejom, Zambijom i Zimbabveom. Neke su zemlje u tranziciji mnogo bolje pozicionirane, npr. Estonija je dvadeset sedma, a Slovenija trideset prva (Transparency International, 2005). Prema indeksu konkurentnosti, Hrvatska je šezdeset druga, Ukrajina osamdeset četvrta, a Makedonija osamdeset peta. Neke od najbolje pozicioniranih zemalja u tranziciji jesu Estonija, na dvadesetome mjestu, te Slovenija, na trideset drugome (World Economic Forum, 2005).

hodno razdoblje kao ni projekcije budućeg proračuna. Postignutih 12% u kategoriji indeksa »sveobuhvatnosti« pokazuje da proračun ne dostavlja dovoljno podataka npr. o makroekonomskoj analizi na kojoj se bazira, o kvazifiskalnim aktivnostima i poreznim rashodima.

U području »nadzornih i ocjenjivačkih izvještaja«, Hrvatska je ostvarila 51%, što upućuje na dobru praksu. Proračunska se izvješća objavljuju svakog mjeseca, ali ne postoji polugodišnje izvješće. Izvršenje proračuna, iako stiže navrijeme, ne sadržava detalje potrebne za usporedbu planiranih i ostvarenih proračunskih stavki.

U kategoriji »uključivanja građana i predstavničkih tijela« Hrvatska je prošla loše. Ne nude se informacije s istaknutim ciljevima politika i provedbe, tj. informacije o tome tko ima koristi od određenih programa ni kako se i programi ostvaruju, pa je teško procijeniti odnos proračunskih brojki i željenih ishoda. U druge dvije potkategorije – »uključenje predstavničkih tijela« i »poticanje javnih rasprava i razumijevanja« – hrvatski su rezultati od 54% relativno dobri. Iako se u Hrvatskoj objavljuje proračunska okružnica, još uvijek nije dostupan proračunski vodič za građane ili neka slična izdanja koja bi građanima približila proračun na njima razumljiv način.

Zajednička rješenja

Osnovne su preporuke ove knjige usmjerene na poboljšanje sudjelovanja građana u proračunskom procesu, povećanje samostalnosti i odgovornosti lokalnih vlasti te nadzornih i kontrolnih mogućnosti središnjih vlasti.

Poticanje sudjelovanja građana u proračunskom procesu

Građani bi kao korisnici javnih usluga i porezni obveznici trebali biti zainteresirani za sudjelovanje u proračunskom procesu i donošenju odluka o proračunu. Zahvaljujući naslije-

đu nedemokratskih režima, paternalističkih i centraliziranih država, građani kao da još uvijek nisu svjesni svojih prava i mogućnosti. Nažalost, oni često nisu svjesni ni svojih obveza. Ipak, može se očekivati da će se malo-pomalo sve to mijenjati. Knjige poput ove zamišljene su radi poticanja građana da se približe tom cilju. Približavanje ideje o sudjelovanju u proračunskom procesu građanima nije lak zadatak. Ne postoji etablirana akademska literatura, teško je doći do podataka, a oni koji promoviraju sudjelovanje građana često se suočavaju s otvorenim neprijateljstvom vlasti. Što se ipak može učiniti?

U Makedoniji se npr. mogu preporučiti brojne mjere za jačanje uloge civilnoga društva u nadzoru proračuna lokalnih vlasti. Prvo, važno je da u zakonu postoje konkretne odredbe koje građanima omogućuju stalni pristup informacijama o lokalnim financijama. Drugo, lokalne bi vlasti trebale (a) dijeliti informacije o proračunu, (b) organizirati redovite tromjesečne otvorene rasprave i posebne javne rasprave prije donošenja ključnih odluka, (c) objavljivati izvještaje o prihodima i rashodima, primicima i izdacima te bilancu, (d) imati proaktivan odnos prema transparentnosti, s informacijama dostupnim u izvješćima i na internetskim stranicama, (e) zaposliti dovoljno službenika zaduženih za davanje informacija građanima i (f) naučiti se ljubazno odnositi prema građanima. Sve bi to trebalo biti zakonski regulirano. Za početak, mnogo se očekuje od Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2005. godine, od kojega bi građani mogli profitirati. Očekuje se da će taj zakon pojednostavniti nadzor lokalnih proračuna i omogućiti građanima slobodnu komunikaciju s institucijama koje su za sada od njih udaljene i previše moćne.

Svi koji u *Hrvatskoj* sudjeluju u nadzoru proračuna – građani, nevladine udruge ili mediji – trebali bi komunicirati, uključiti se, postavljati pitanja i aktivno sudjelovati; davati

konkretno prijedloge lokalnim vlastima; produbljivati znanje i mogućnosti razumijevanja i uspoređivanja lokalnih proračuna, a ne odlaziti iz jedne lokalne jedinice u drugu a da ne pokušaju sudjelovati u proračunu i utjecati na promjene. Građani bi se trebali uključiti u sve faze proračunskog procesa. U fazi pripreme proračuna trebali bi sudjelovati u donošenju odluka o programima. To bi im omogućilo bolje razumijevanje rada i ciljeva lokalnih vlasti, što bi moglo dovesti do većeg zadovoljstva kvalitetom lokalnih javnih usluga. Građani bi trebali nadzirati i izvršenje proračuna i zanimati se za rezultate. To bi trebalo onemogućiti neučinkovito korištenje javnih sredstava, prijevare i neregularnosti te priskrbiti javnosti izvješća o izvršenju proračuna. U fazi financijskog izvješćivanja građani bi trebali komentirati, zahtijevati jednostavna izvješća i uspoređivati rezultate svoje lokalne jedinice s ostalima. Na taj bi način bolje razumjeli situaciju u vlastitoj lokalnoj zajednici, ali i u cijeloj državi i prikupljali ideje o mogućim drugačijim rješenjima.

S obzirom na relativno slab utjecaj građana na javne rashode u *Ukrajini*, cilj predloženih mjera jest pojačanje sudjelovanja građana u proračunskom procesu kako bi se javne usluge građanima pružale što učinkovitije. Problem se ne može riješiti samo dodatnim zakonima (npr. zakonom o javnoj upravi), već kompleksnijim mjerama usmjerenim na institucionalno jačanje javne uprave. Osnovni mehanizam za postizanje većeg sudjelovanja građana mogao bi biti decentralizacija školske administracije, uz veću samoupravu škola i odgovornosti ravnatelja. To bi moglo značiti posve novu školsku paradigmu, prenošenje ovlasti od središnje vlasti na lokalnu upravu, veću samostalnost proračunskih korisnika, drugačiji način dodjele sredstava i poticanje konkurencije među proračunskim korisnicima.

Poticanje samostalnosti i odgovornosti lokalnih vlasti

Može se zaključiti da bi veća samostalnost i odgovornost lokalnih vlasti, uz veći stupanj decentralizacije, mogla poboljšati uvjete za bolji nadzor proračuna na lokalnoj razini.

Jasna podjela uloga i odgovornosti u upravljanju javnim financijama u *Makedoniji* preduvjet je da bi građani mogli vladu smatrati odgovornom za proračunsku politiku i donošenje odluka o proračunu. Možemo se samo nadati da će se nakon reformi iz 2005. godine pri sastavljanju lokalnih proračuna više pozornost pridati odgovornosti. Država ne smije biti pretjerano centralizirana, a lokalne vlasti ne bi trebale biti prepuštene same sebi u rješavanju bitnih lokalnih pitanja bez dostatnih sredstava. Treba zaustaviti često zaduživanje lokalnih zajednica i njihovo oslanjanje na ilegalno prikupljena sredstva. Lokalne bi vlasti trebale biti zainteresirane za transparentnost proračuna, a središnja vlast ne bi smjela tolerirati nepravilnosti opravdavajući ih potrebom da se građanima osiguraju osnovne lokalne usluge.

Kako središnja vlast u *Ukrajini* snosi većinu odgovornosti za pružanje javnih usluga građanima, uključujući i osnovno obrazovanje, trebalo bi razviti mjere kojima će se poticati odgovornost za lokalne proračune u osnovnom obrazovanju. Zakoni bi svim proračunskim korisnicima, u ovom slučaju školama, trebali omogućiti veću razinu samostalnosti te pojačati odgovornost škola i njihovih ravnatelja prema javnosti. To bi se moglo postići uvođenjem mehanizama samoregulacije, kombiniranih s financiranjem škola na temelju unaprijed zadane formule. Istodobno treba poticati konkurenciju među školama. Takav bi pristup trebao ne samo povećati učinkovitost škola, već i kvalitetu obrazovanja.

Formalna decentralizacija ovlasti za obrazovanje, zdravlje i socijalnu skrb u *Hrvatskoj* iz 2001. godine nije bila

popraćena adekvatnom decentralizacijom financiranja. Središnja vlast pritom nije odlučila želi li decentralizaciju ovlasti i financija ili decentralizaciju ovlasti i centralizaciju financija. Vlada bi trebala potaknuti rješavanje problema dotacija za izravnaje, pokazatelja fiskalnog kapaciteta i dijeljenja poreza. Preokupacija brojem lokalnih jedinica politički je delikatno i teško pitanje. Jasno definiranje ovlasti i odgovornosti svih razina vlasti i uspostavljanje stabilnih mehanizama financiranja na temelju objektivnih kriterija znatno bi utjecalo na samostalnost i odgovornost lokalnih vlasti, te bi one same bile zainteresirane odgovarati građanima za svoje postupke.

Poticanje nadzornih i kontrolnih kapaciteta središnje vlasti

Decentralizacija donosi veću samostalnost i odgovornost lokalnim vlastima, ali istodobno zahtijeva i jak nadzor i kontrolu mogućnosti središnje vlasti. Središnja bi vlast trebala omogućiti ujednačen razvoj svih lokalnih zajednica i zadovoljavajuću razinu javnih usluga svim građanima, bez financijskih teškoća.

Budući da lokalne vlasti obavljaju državne funkcije na lokalnoj razini, središnju vlast u *Ukrajini* najviše zanima kako lokalne vlasti troše novac. Nažalost, nadzor proračuna s državne razne uglavnom se svodi na provjeru troši li se novac na zakonit način, bez mnogo brige o učinkovitosti trošenja. Kako bi se to promijenilo, ključni je uvjet redefinirati uloge resornih ministarstva, u ovom primjeru Ministarstva obrazovanja. To bi se Ministarstvo trebalo baviti ne samo obrazovnim programima, već i školskim proračunima. Trebalo bi unutar Ministarstva osposobiti stručnjake za financijsku analizu i nadzor. Središnja bi vlast trebala riješiti nejasan proces donošenja i korištenja školskih proračuna te neučinkovito trošenje javnih sredstava. Također bi trebala poticati alterna-

tivne izvore financiranja, konkurenciju proračunskih korisnika i dio sredstava poreznih obveznika zamijeniti financiranjem iz privatnih izvora. Cilj tih promjena jest stvaranje učinkovitih mehanizama za najbolje korištenje proračunskoga novca na mikrorazini i makrorazini te pojačanje interesa građana za proračunski proces, a samim time i sudjelovanja javnosti u donošenju odluka o proračunu.

U *Makedoniji* ne postoji učinkovit mehanizam kontrole upravljanja javnim financijama na lokalnoj razini, pa su nužne velike zakonske i institucionalne promjene. Preduvjet uspješne fiskalne decentralizacije jest pomno nadziranje lokalnih, ali i državnog proračuna. Nadziranje proračuna trebalo bi zaustaviti često gomilanje dugova lokalnih zajednica, dugovanje pružateljima javnih usluga te ilegalno upravljanje financijama kojima čak ni Ured za državnu reviziju ne ulazi lako u trag. Kad bi se riješio problem ilegalnog upravljanja sredstvima i dugovanja, Vlada bi mogla promicati kulturu plaćanja poreza i pozitivnu *quid pro quo* klimu među građanima.

Nedovoljna aktivna uključenost središnje vlasti u djelovanje lokalnih zajednica u *Hrvatskoj* sprečava razvoj lokalnih zajednica. Iako možda zvuči oprečno prijašnjoj kritici pretjerane centralizacije u Hrvatskoj, to zapravo pokazuje pravu stvarnost. Osim jačanja samostalnosti i odgovornosti lokalne uprave, središnja bi vlast trebala ojačati mehanizme vanjske revizije i osmisлити procedure nadzora lokalnih vlasti. Tada bi lokalne jedinice razumjele da središnja vlast, kao i državna revizija, može nadzirati, kontrolirati i obavljati reviziju njihovih aktivnosti.¹¹ Lokalne bi vlasti pak poseban naglasak trebale stavljati na upravljanje financijama, fiskalnu disciplinu i



11 Nitko od ispitanika u hrvatskoj anketi na pitanje tko nadzire djelovanje lokalne jedinice nije spomenuo središnju vlast, Ministarstvo financija ni druga ministarstva. Više od 40% anketiranih zaokružilo je Ured za državnu reviziju, unutarnju kontrolu, lokalna vijeća, odbor za lokalni proračun i financije, itd.

učinkovito trošenje sredstava. Središnja vlast mora ojačati analitičke i nadzorne kapacitete. Naravno, to neće biti lako, osobito s obzirom na trajan problem nedostataka stručnjaka u javnoj upravi. No to je druga tema.

Trenutačno stanje, očekivanja i prijedlozi

Kao i većina zemalja u tranziciji, i tri se zemlje iz našeg uzorka – Hrvatska, Makedonija i Ukrajina – suočavaju s problemom velikih demokratskih deficita. Te zemlje također imaju velike državne rashode i neadekvatnu razinu javnih usluga, sve popraćeno problemom pasivnih i nezainteresiranih građana. Ono što je moguće učiniti jest smanjenje vlade, što bi značilo i smanjenje usluga; povećanje vlade, ali i poreza; ili bolja vlada koja će jednostavno biti učinkovitija. S obzirom na sporo restrukturiranje gospodarstva i zdravstva te starenje stanovništva, možemo zaključiti da se velike vlade neće smanjiti te se stoga građani kao porezni obveznici trebaju pripremiti za drukčije opcije.

Može se očekivati da će vlast postati utjecajnija na lokalnim i regionalnim razinama te da će građani postati svjesniji proračunskih procesa, početi aktivnije sudjelovati u proračunima lokalnih razina i konačno se aktivnije uključiti u proces nadziranja svog proračuna.

U tablici 3. može se vidjeti usporedba sudjelovanja građana, dostupnosti podataka i odgovornosti vlasti u spomenute tri zemlje. Sudeći prema odgovorima na postavljena pitanja, situacija je najgora u Makedoniji, a mnogo bolja u Ukrajini i Hrvatskoj. Na većinu pitanja vezanih za Makedoniju odgovori su negativni, dok su odgovori koji se odnose na

Hrvatsku i Ukrajinu ipak pozitivni, iako obično popraćeni ogradama, npr. »ali«, »ipak«, ili »međutim«. Naravno, ta je procjena dosta subjektivna i ne može se koristiti za bilo kakvo pozicioniranje triju zemalja. Najviše obeshrabruje zaključak da građani svih triju zemalja sudjeluju, bez obzira na mogućnosti sudjelovanja, dostupnost, pouzdanost i pravodobnost podataka te odgovornost vlasti »jedva«, »slabo«, ili »jako malo« u proračunskim procesima.

Očito su potrebne direktne aktivnosti kojima će se smanjiti otuđenost građana, proračun demistificirati i približiti građanima, a te aktivnosti treba temeljiti na istraživanjima i zastupanju interesa građana. Upravo tome treba poslužiti i ova knjiga. Primjeri ovih triju istraživanih zemalja trebali bi informirati građane o važnosti transparentnog proračuna, odgovornosti vlasti i sudjelovanja građana, osobito na nižim razinama vlasti. U knjizi se predlaže i uvođenje novih modela i akcijskih planova za sudjelovanje i nadzor.

Ivana Maletić za Hrvatsku predlaže konkretni institucionalni okvir – treba osnovati odbor za nadzor proračuna u kojemu će se naći predstavnici resornih ministarstava, proračunskih korisnika i građana (nevladinih organizacija, udruga lokalnih jedinica, medija i sl.). Zadaće tog odbora jasno su definirane. Dobro organizirani odbor mogao bi promijeniti ulogu i položaj građana u nadzoru lokalnih proračuna, osiguravajući im formalnu ulogu u tom procesu.

Sergii Slukhai predlaže model Novog Zelanda za Ukrajinu. U tome modelu škole imaju veliku fiskalnu samostalnost i odgovorne su za svoje financijsko poslovanje. Ministarstvo obrazovanja trebalo bi biti uključeno u fiskalna pitanja i ne bi trebalo financijsko poslovanje u potpunosti prepuštati Ministarstvu financija. Model bi mogao pokazati ne samo da decentralizacija i samostalnost škola daju dobre rezultate u pru-

Tablica 3. Sudjelovanje građana, dostupnost podataka i odgovornost vlasti u Hrvatskoj, Makedoniji i Ukrajini

	Hrvatska	Makedonija	Ukrajina
Sudjelovanje građana			
Sudjeluju li građani u proračunskom procesu?	Slabo.	Gotovo uopće ne sudjeluju.	Vrlo slabo.
Omogućuju li im zakoni sudjelovanje?	Da.	Ne direktno, ali postoje neke indirektna naznake.	Formalno da, ali bez jasno naznačenih mehanizama.
Postoji li institucionalna potpora sudjelovanju?	Ne, iako u praksi postoje brojni primjeri.	Ne.	Postoje javne rasprave.
Dostupnost podataka			
Jesu li dostupni?	Da, ali ne kao građanima razumljiv tekst.	Samo na <i>ad hoc</i> razini.	Vrlo su ograničeno dostupni, a detaljni podaci nisu dostupni.
Jesu li pouzdani?	Vrlo.	Ne.	Uglavnom, no još uvijek postoje ilegalne djelatnosti proračunskih korisnika.
Jesu li pravodobni?	Da.	Ne.	Da.
Je li moguće usporediti stvarne i planirane brojke?	Da.	Ne.	Da.
Odgovornost			
Je li jasno tko je za što odgovoran?	Uglavnom da, ali postoje ograničenja.	Objašnjeno u Zakonu o proračunu iz 2004. godine.	Uglavnom da, ali s mnogim nejasnoćama.
Uzima li izvršna vlast u obzir izvješća vanjske revizije?	Da.	Ne. Središnja je vlast lokalnima čak tolerirala dugovanja do 2004. godine.	Da.
Uzima li izvršna vlast u obzir zahtjeve zakonodavne vlasti?	Da, ali s velikom razinom samostalnosti.	Ne, ako ne odgovaraju interesima središnje vlasti.	Da, ali s velikom razinom samostalnosti.

Izvor: korespondencija s istraživačima (Daskalovski, Maletić i Slukhai)

žanju obrazovnih usluga, već i da pojačavaju inicijativu građana za uključivanje u lokalne proračunske procese.

S obzirom na slabe mogućnosti sudjelovanja građana te nedostatak podataka i odgovornosti vlasti u Makedoniji, Daskalovski se zalaže za pretvaranje proračunskih stavki u razumljivi tekst koji će se objavljivati kao proračunski vodič za građane. Pritom se treba koristiti iskustvima s proračunskim vodičima u drugim zemljama i savjetovati se sa stručnjacima na tom području. Dobar proračunski vodič za građane omogućit će običnim građanima, ali i političarima i predstavnicima medija, bolje razumijevanje osnova proračuna i proračunskoga procesa.

Zaključak

Proračun je previše važan za građane da bi ga olako prepuštili nadzoru zakonodavne i izvršne vlasti. Građani bi se trebali truditi sudjelovati u proračunskom procesu od njegova početka, kad ga vlada počinje pripremati, pa do kraja, kada vlada i revizija predaju izvješća o njegovu izvršenju. U ovom tekstu pokušali smo objasniti zašto bi se i kako građani trebali uključiti u lokalne proračune, te koja bi pitanja pritom trebali postavljati. Naglasak je na lokalnoj vlasti jer ona obično pruža osnovne usluge za koje su građani zainteresirani – osnovno obrazovanje, zdravstvene usluge i socijalnu skrb. Zato se može očekivati da bi građane bilo najlakše privući da sudjeluju upravo na toj razini. Nadamo se da će ovaj tekst popuniti nedostatak literature o toj temi i ponuditi moguća rješenja nekima od zainteresiranih – zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, javnoj upravi, predstavnicima akademske zajednice i medija, nevladinim organizacijama i građanima.

Treba naglasiti ograničenja naših zaključaka, utemeljenih na usporedbi Hrvatske, Makedonije i Ukrajine. Iako te zemlje imaju mnogo zajedničkih točaka, razlikuju se veličinom, bogatstvom, teritorijalnom organizacijom i fazom odnosa s EU. Autori triju istraživanja također potječu iz raznih sredina i imaju različite pristupe ovoj temi. Sudjelovanje građana u proračunskom procesu relativno je nova i složena tema, iskustva drugih zemalja su malobrojna i ne možemo tvrditi da smo primijenili najbolji pristup istraživanju. Daljnja analiza trebala bi obuhvatiti veću skupinu zemalja, npr. grupu bivših sovjetskih ili bivših jugoslavenskih država ili novih članica EU i kandidatkinja. Moguće je također usredotočiti se na pojedine segmente, npr. na ulogu lokalnih vijeća u donošenju odluka o lokalnom proračunu ili na učinke usklađivanja s EU na mogućnosti sudjelovanja građana.

Također bi trebalo što više zemalja uključiti u istraživanje *Opening Budgets to Public Understanding and Debate*, tj. u indeks transparentnosti proračuna što ga organizira International Budget Project iz Washingtona i od kojega se očekuje da bi mogao utjecati na sudjelovanje građana i odgovornost vlasti. Naravno, taj problem možemo promatrati i obrnuto – kako bi sudjelovanje građana i odgovornost vlasti mogli utjecati na transparentnost proračuna. Osim međunarodnog indeksa transparentnosti proračuna, lako bismo mogli zamisliti i međunarodni indeks sudjelovanja građana. Indeks sudjelovanja građana omogućio bi, osim usporedbe uključenosti građana, veći utjecaj građana na odluke koje vlada donosi o prikupljanju prihoda i pružanju javnih usluga. Naravno, te bi odluke trebale biti u skladu s mogućnostima i potrebama samih građana, njihovih lokalnih zajednica i država.

Literatura

EBRD, 2005. *Transition Report 2005*. London: European Bank for Reconstruction and Development.

Fischer Taschenbuch Verlag, 2006. *Der Fischer Weltalmanach*. Frankfurt: Fischer Taschenbuch Verlag.

Freedom House, 2005. *Freedom of the Press: A Global Survey of Media Independence* [online]. Washington, D.C.: Freedom House. Available from: [<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=204&year=2005>].

IBP, 2004. *International Budget Project* [online]. Available from: [<http://www.internationalbudget.org/openbudgets/Fullreport.pdf>].

Transparency International, 2005. *Transparency International Corruption Perception Index* [online]. Berlin: Transparency International. Available from: [http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi/2005].

World Economic Forum, 2005. *Global Competitiveness Report 2005-2006* [online]. World Economic Forum. Available from: [http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/GCR_05_06/GCI_Rankings_pdf.pdf].