



Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost: Načela sudjelovanja javnosti u fiskalnoj politici¹

Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost (GIFT) objavila je Načela sudjelovanja javnosti u fiskalnoj politici (Principles of Public Participation in Fiscal Policy) kako bi potakla izvršna, zakonodavna i pravosudna tijela vlasti da građanima i drugim nedržavnim dionicima osiguraju mogućnost učinkovitog izravnog sudjelovanja u javnim raspravama koje se tiču izrade, provedbe i ocjene fiskalnih politika. Institut za javne financije – kao član GIFT-a – u cijelosti podržava sadržaj ovih načela i njihovu primjenu u Hrvatskoj, te zato objavljuje ovaj prijevod.

UVOD

Sudjelovanje javnosti odnosi se na različite načine izravnih odnosa građana i javnosti, uključujući organizacije civilnog društva i druge nedržavne dionike, s tijelima javne vlasti u izradi, provedbi i reviziji javnih politika, podrazumijevajući bilo koji oblik komunikacije. Sudjelovanje može varirati od jednokratnih konzultacija pa sve do kontinuiranih i institucionaliziranih odnosa koji, u obliku dokumenta, ostaju dostupni javnosti.²

Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost (GIFT) utvrdila je izravno sudjelovanje građana u fiskalnoj politici i proračunskim procesima kao pravo u **Načelima visoke razine fiskalne transparentnosti, sudjelovanja i odgovornosti**³. Prema desetom načelu, građani i svi nedržavni dionici trebaju imati pravo i djelotvorne mogućnosti izravno sudjelovati u javnim raspravama o izradi i provedbi fiskalnih politika.

Opća skupština Ujedinjenih naroda je 2012. potvrdila GIFT-ova Načela visoke razine fiskalne transparentnosti, sudjelovanja i odgovornosti (**UNGA Rezolucija 67/218**), što je ohrabrilo države članice da „pojačaju napore u poboljšanju transparentnosti, sudjelovanja i odgovornosti u fiskalnim politikama,

¹ Ovaj je rad nastao u okviru projekta **IP-2014-09-3008** koji financira Hrvatska zaklada za znanost. Engleska verzija ovog teksta prihvaćena na sastanku glavne uprave GIFT-a 1.-2. 12. 2015., novelirana 13. 3. 2016., dostupna je na http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/#toggle-id-1

² Načela sudjelovanja se ne odnose na samostalne ili neovisne aktivnosti civilnog društva u praćenju, komentiranju, vođenju kampanja ili prosvjeda protiv fiskalnih politika.

³ Načela na hrvatskom jeziku dostupna u Newsletteru br. 109, <http://www.ijf.hr/upload/files/109.pdf>

uzimajući u obzir i navedena načela.” Isto tako, potaknulo je i rasprave, suradnju i razmjenu informacija između svih dionika kako bi se pomoglo zemljama članicama u izgradnji kapaciteta i razmjeni iskustava.

Procesi otvorenog i inkluzivnog sudjelovanja javnosti u opreci su s privatnim lobiranjem javnih službenika. Otvoreni procesi omogućuju većem broju pojedinačnih predstavnika javnosti i organizacija civilnog društva – kojih se to izravno tiče, koji imaju udjela ili namjeravaju imati koristi od fiskalnih politika – da snažnije i transparentnije iskažu svoje stavove. Postoji, međutim, rizik da će procesi sudjelovanja javnosti olakšati utjecaj dobro pozicioniranim skupinama koje su već tradicionalno imale značajan pristup vladi. Stoga je pri kreiranju javnih angažmana posebice potrebno osigurati sudjelovanje širokog kruga dionika i privlačenje raznolikog kruga uravnoteženih interesa.

Inovacije u informacijskoj i komunikacijskoj tehnologiji olakšavaju sudjelovanje javnosti, drastično smanjujući troškove i potrebno vrijeme za interakciju i dijalog. Omogućeno je i stvaranje zajedničkih virtualnih prostora s vladama. Građani i nedržavni akteri sve više raspravljaju o društvenim, okolišnim i ekonomskim izazovima i mogućnostima. Dok sudjelovanje javnosti uključuje troškove i za službena tijela i za civilno društvo i treba se za svaki pojedini slučaj posebno osmisliti, izravno sudjelovanje javnosti je sve jednostavniji i jeftiniji način razvoja i provedbe javnih politika.

POZADINA RAZVOJA NAČELA SUDJELOVANJA

Prihvatanjem načela GIFT-a, postalo je očito da u desetom načelu nedostaje smjernica o tome kako bi javna tijela trebala izravno surađivati s javnošću u upravljanju javnim sredstvima. Zbog toga je GIFT 2012. pokrenuo višegodišnji program rada kako bi prikupio što više znanja o praksama i najnovijim inovacijama u angažiranju građana. Program rada je uključivao:

- Niz radionica o sudjelovanju javnosti u fiskalnoj politici i nacionalnim proračunskim procesima.⁴ Sudjelovali su dužnosnici ministarstava financija, resornih ministarstava, lokalnih vlasti, članovi zakonodavne vlasti i njihovih radnih tijela, dužnosnici iz revizijskih institucija i široki raspon predstavnika civilnog društva (organizacije civilnog društva, znanstvenici i istraživači). Neke su radionice održane pod pokroviteljstvom *Radne skupine za fiskalnu otvorenost* GIFT-a i Partnerstva za otvorenu vlast.
- Izradu *studije o načinima sudjelovanja javnosti u fiskalnoj politici osam zemalja* – Brazil, Kanada, Hrvatska, Kenija, Meksiko, Filipini, Južna Afrika i Južna Koreja.
- Pregled postojeće literature o toj tematici.⁵
- Javne konzultacije putem mrežnih stranica o nizu nacрта „*Načela sudjelovanja javnosti u fiskalnoj politici*” od kolovoza do listopada 2015.

GIFT je izradio i *početnicu* kao uvid u dodatne informacije o tome kako se i zašto sudjelovanje javnosti treba uključiti u cikluse fiskalne i proračunske politike na nacionalnoj razini. Navedeni program rada pružio je bogat izvor informacija o suvremenim inovacijama i trenutnim praksama sudjelovanja javnosti u različitim zemljama svijeta, omogućivši daljnje rasprave, razvoj i razradu GIFT-ovih načela sudjelovanja.

⁴ Radionice su održane 2014. i 2015. u Washingtonu, San Joséu, Costa Rica, Jakarti, Cape Townu, Manili i Mexico Cityju. U Washingtonu je održano ukupno pet radionica, tri u International Budget Partnershipu (jedna 2014. i dvije 2015.) i dvije u Svjetskoj banci (po jedna 2014. i 2015.).

⁵ Izvori iz pregleda literature uključuju: *Aarhus Convention*, *Open Budget Survey 2015*, *Principles of DBM-CSO Engagement* u Filipinima, *Open Government Partnership Guidelines for Public Consultation on Country Commitments*, *World Commission on Dams*, bilješku Viveka Ramkumara o načelima uključivanja javnosti, *GRI Sustainability Reporting Guidelines*, *Human Rights, Health and Poverty Reduction Strategies*, izdavač Office of the High Commissioner for Human Rights and the WHO, 2008, 2001 *OECD Guideline on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*, *National Coalition for Dialogue & Deliberation Core Principles for Public Engagement*, *International Association for Public Participation*, *National League of Cities Planning for Stronger Local Democracy*, *UK Government Consultation Principles*, *Council of Europe Conference of INGOs: Code of good practice for civil participation in decision making processes* i *European Union Directorate-General for Health and Consumers: Code of good practice for consultation of stakeholders*.

Kako bi ojačao ulogu načela o sudjelovanju javnosti u omogućavanju promjena stvarnih praksi u državama, GIFT razvija i vodič o načelima, usklađen s praksama koje unapređuju sudjelovanje u fiskalnim politikama u različitim zemljama i nadovezuje se na bogato iskustvo, tehničku podršku i međusobna saznanja svih članova. Krajnji je cilj vodiča ohrabriti vlade da u okviru Partnerstva za otvorenu vlast (POV) usvoje dobre prakse u ostvarenju fiskalne transparentnosti i sudjelovanju javnosti, pružajući jasne, praktične mjere i smjernice o mehanizmima izravnog sudjelovanja javnosti svim vladama i organizacijama civilnog društva i drugim sudionicima.

OPSEG SUDJELOVANJA JAVNOSTI U FISKALNOJ POLITICI

Četiri su osnovna područja u kojima valja uznastojati na izravnom sudjelovanju javnosti u izradi i provedbi fiskalne politike:

- I. *U godišnjem proračunskom ciklusu:* od fiskalne strategije i pripreme godišnjeg prijedloga proračuna izvršne vlasti, preko predstavljanja i usvajanja u zakonodavnoj vlasti, pa sve do izvršenja proračuna, izvještavanja unutar godine, rebalansa proračuna, godišnjeg izvještaja i revizije.
- II. *U novim prijedlozima politika, planovima ili revizijama prihoda, rashoda, financiranja, imovine i obveza:* riječ je o raznim inicijativama fiskalne politike u koje javnost može biti uključena i izvan godišnjeg proračunskog ciklusa ili u dužem razdoblju izvan razdoblja pripreme godišnjeg proračuna.
- III. *U planiranju, proizvodnji i isporuci javnih dobara i usluga:* od planiranja isporuke i postavljanja standarda, angažmana tijekom pružanja usluga, preko povratnih informacija od primatelja usluga, mehanizama neovisne provjere pa sve do praćenja i evaluacije.
- IV. *U planiranju, ocjeni i provedbi projekata javnih investicija:* od državnog i sektorskog planiranja, preko pripreme, ocjene i odabira projekta pa do njegove provedbe i revizije.

Načela sudjelovanja javnosti u fiskalnoj politici primjenjuju se na sva tijela javne vlasti, tj. na tijela izvršne vlasti na svim razinama, zakonodavne vlasti i vrhovnih revizijskih institucija. Premda određene institucije, procesi i programi sudjelovanja javnosti odražavaju različite okolnosti pojedine zemlje, ova načela predstavljaju skup međuovisnih pravila osmišljenih da se mogu primjenjivati u kontekstu svake zemlje. Cilj je osigurati da službene vlasti u fiskalnoj politici i proračunskim postupcima potiču i omogućuju otvoren, odgovoran i konstruktivan angažman nedržavnih dionika, organizacija civilnog društva, poslovnih organizacija, građana, pojedinaca i javnosti.

GIFT-OVA NAČELA SUDJELOVANJA JAVNOSTI U FISKALNOJ POLITICI

PREAMBULA

Sudionici ovih načela,

- utvrdivši da sudjelovanje javnosti predstavlja razne izravne načine na koje je javnost – uključujući organizacije civilnog društva i druge nedržavne dionike – pozvana ili je, pak, sama izgradila prostor za sudjelovanje s tijelima javne vlasti izravnom (licem u lice) komunikacijom; raspravama ili donošenjem odluka, ili putem pisane komunikacije koristeći elektroničke ili pisane medije,
- prepoznavši da je sudjelovanje javnosti suštinski element otvorene vlasti i snažnog upravljanja, te ključni element sveobuhvatne fiskalne odgovornosti,
- prepoznavši da se u posljednjih dvadeset i pet godina na svjetskoj razini povećala svijest o vrijednosti sudjelovanja javnosti, imajući na umu da je javnost (uključujući građane i organizacije civilnog društva), uz državu i tržište, važan čimbenik dobrog upravljanja i održivog razvoja,

- prepoznavši da je izravno sudjelovanje javnosti u vladinoj fiskalnoj politici i izradi proračuna utvrđeno kao građansko pravo u **Načelima visoke razine fiskalne transparentnosti, sudjelovanja i odgovornosti** GIFT-a,
- vjerujući da sudjelovanje javnosti u fiskalnoj politici može ojačati i poboljšati fiskalne učinke i ishode povećavajući:
 - djelotvornost,
 - pravičnost,
 - učinkovitost,
 - predvidivost,
 - legitimitet i
 - održivost fiskalnog upravljanja,
- prepoznavši da javnost ima pravo na djelotvorne mogućnosti sudjelovanja u izradi i provedbi fiskalnih politika,
- prepoznavši i mogući ključan doprinos sudjelovanja javnosti u smanjivanju siromaštva, pravednijeg ekonomskog rasta, te očuvanja okoliša i zajedničkih dobara,
- prepoznavši značajnu ulogu sudjelovanja javnosti u vodećim mjerilima i normama fiskalne otvorenosti, kao što su **Kodeks fiskalne transparentnosti** MMF-a iz 2014. **Načela proračunskog upravljanja** OECD-a iz 2014., te **Mjerenje otvorenosti proračuna** International Budget Partnershipa,
- priznajući da – premda konsenzus raste – još uvijek postoji jaz u normama i praktičnim smjernicama za sudjelovanje javnosti u fiskalnim politikama i izradi proračuna,
- priznajući da je sudjelovanje javnosti u provođenju javnih poslova građansko pravo utvrđeno međunarodnim pravom i ustavima/pravnim sustavima mnogih zemalja,
- podsjećajući da se sudjelovanje javnosti navodi i u nekim deklaracijama međunarodnih organizacija, poput **Rio deklaracije o okolišu i razvitku** s konferencije Ujedinjenih naroda o okolišu i razvitku iz 1992., koja u desetom načelu navodi: „Pitanja okoliša se najbolje rješavaju uz sudjelovanje svih zainteresiranih građana na odgovarajućoj razini”, i temeljnih načela **Aarhuške konvencije** Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu koja su stupila na snagu 2001. i koja uključuju „pravo na sudjelovanje u odlučivanju o okolišu” i „pravo na reviziju postupaka s ciljem preispitivanja javnih odluka”,
- podsjećajući da se **Gilj 16. održivog razvoja UN-a**, koji je međunarodna zajednica usvojila u rujnu 2015., fokusira na promoviranje mirnih i inkluzivnih društava i izgradnju učinkovitih, odgovornih i inkluzivnih institucija,
- podsjećajući na **Partnerstvo za otvorenu vlast** (POV), noviju globalnu inicijativu koja potiče praksu sudjelovanja javnosti, lakši pristup informacijama, sudjelovanje i odgovornost vlasti, s više od šezdeset zemalja od kojih se većina u akcijskim planovima obvezala na fiskalnu otvorenost, uključujući i brojne specifične obveze za jačanje sudjelovanja javnosti u fiskalnoj politici⁶,
- potvrđujući uzajamni odnos građana i vlasti u kojem građani osiguravaju i povjeravaju javna sredstva na upravljanje vladi, a zauzvrat očekuju da budu informirani o javnim financijama i fiskalnim politikama, te da mogu sudjelovati u izradi fiskalnih politika,
- uzimajući u obzir da razvoj informacijskih i komunikacijskih tehnologija uvelike snižava troškove prikupljanja i širenja informacija i omogućuje nove oblike međusobnog djelovanja vlade i građana;
- uzimajući u obzir da su ova načela međuovisna i trebaju se provoditi u skladu s različitim okolnostima u pojedinim zemljama, uz istovremeno promoviranje napretka svih zemalja prema zajedničkom cilju transparentnog, uključivog i odgovornog upravljanja fiskalnim politikama,
- uzimajući u obzir da rasprava o fiskalnoj politici nikako ne treba biti shvaćena kao jednokratna vježba uoči donošenja proračuna, nego kao kontinuirani proces u kojemu javnost daje povratne informacije o izvršenju što vodi do preispitivanja prvotnih fiskalnih odluka,

⁶ *Fiscal Transparency in Open Government Partnership Countries, and the Implementation of OGP Commitments: An Analysis.* http://www.fiscaltransparency.net/eng/resource_open_public.php?IdToOpen=20151028136

- prepoznavši da je potrebna suradnja i razmjena informacija između svih zainteresiranih strana kako bi se zemljama pomoglo u izgradnji kapaciteta i učenju kako da transparentno, uključivo i odgovorno upravljaju fiskalnim politikama,
- pozivajući sve državne i nedržavne dionike, uključujući pojedince, organizacije civilnog društva, nevladine udruge, lokalne organizacije, profesionalne udruge i privatni sektor da zajednički promoviraju progresivno ostvarivanje ovih načela,
- prepoznavši da je sudjelovanje javnosti poželjno u svim granama vlasti te pozivajući zakonodavna i pravosuđna tijela da u svojim postupcima provode ova načela.

Objavljaju da se kreatori fiskalne politike i drugi dionici – u naporima da povećaju učinkovitost vlasti i povjerenje javnosti – trebaju voditi sljedećim načelima:

1. **Pristupačnost:** omogućiti sveopće sudjelovanje javnosti pružanjem potpunih fiskalnih informacija i svih ostalih relevantnih podataka koristeći lako dostupne formate i mehanizme koje svi mogu razumjeti ili koristiti i prilagođavati (tzv. otvorene formate).
2. **Otvorenost:** pružiti potpune informacije i davati jasne odgovore o svrsi svakog angažmana, njegovom opsegu, ograničenjima, planiranim ishodima, procesima i rokovima, kao i očekivanim i stvarnim rezultatima sudjelovanja javnosti.
3. **Uključivost:** proaktivno koristiti višestruke mehanizme uključivanja građana i nedržavnih dionika, uključujući tradicionalno isključene i ranjive skupine i pojedince i glasove onih koji se rijetko čuju, bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, uključujući nacionalnost, rasu, etničku pripadnost, religiju, spol, seksualnu orijentaciju, invaliditet, dob ili kastu, a prijedloge i mišljenja građana razmatrati objektivno, bez obzira na njihov izvor.
4. **Poštivanje samoizražavanja:** podržavati pojedince i zajednice, uključujući one kojih se to izravno tiče, i dopuštati im da na svoj način izraze vlastita htijenja i sami biraju način angažiranja koji im najbolje odgovara, znajući također da mogu postojati skupine koje će nastupati u ime drugih.
5. **Pravovremenost:** u proračunskim i ciklusima fiskalne politike omogućiti dovoljno vremena za uključivanje javnosti u svim fazama; uključiti ih što prije, dok još postoje brojne opcije i omogućiti im – gdje je to poželjno – više od jednokratnog angažmana.
6. **Gjelovitost:** podržati svaki javni angažman nudeći sve relevantne informacije, s naglaskom na ključne ciljeve politika, opcije i suprotstavljene mogućnosti, prepoznajući potencijalne društvene, ekonomske i okolišne učinke, te uključujući različite perspektive; nudeći pravovremene i detaljne povratne informacije o prijedlozima javnosti, s podacima jesu li ili nisu bili iskorišteni u službenim politikama ili prijedlozima.
7. **Razmjernost:** koristiti kombinaciju mehanizama za uključivanje razmjerno opsegu i utjecaju pojedine problematike ili politike.
8. **Održivost:** svi državni i nedržavni dionici trebaju kontinuirano i redovito uključivati javnost kako bi s vremenom povećali razmjenu znanja i međusobno povjerenje; institucionalizirati sudjelovanje javnosti tamo gdje je to prikladno i učinkovito, vodeći računa da dobivena povratna informacija predstavlja osnovu za preispitivanje odluka fiskalne politike; redovito preispitivati i ocjenjivati stečena iskustva kako bi se unaprijedila buduća sudjelovanja.
9. **Komplementarnost:** osigurati da mehanizmi sudjelovanja javnosti i uključivanja građana dopunjuju i povećavaju učinkovitost postojećih sustava upravljanja i odgovornosti.
10. **Reciprocitet:** svi državni i nedržavni dionici uključeni u aktivnosti sudjelovanja javnosti trebaju otvoreno govoriti o svojoj misiji, koristima koje nastoje postići i koga predstavljaju, te se obvezati i poštivati sva dogovorena pravila sudjelovanja i surađivati kako bi se postigli ciljevi sudjelovanja.

*S engleskog preveo
Branko Stanić*