

KOLIKO SU OTVORENI PRORAČUNI HRVATSKIH LOKALNIH JEDINICA?

Katarina Ott, Institut za javne financije, kott@ijf.hr

Mihaela Bronić, Institut za javne financije, mihaela@ijf.hr

Miroslav Petrušić

Sažetak

U radu se razmatra razina otvorenosti proračuna hrvatskih lokalnih jedinica. Cilj je odgovoriti na pitanje koliko su u 2013. otvoreni proračuni hrvatskih lokalnih jedinica i što se može učiniti da budu otvoreniji. Pokazalo se da je razina otvorenosti lokalnih proračuna, posebice općina, vrlo niska. Zaključak je da je nužna reforma sustava lokalnih jedinica, čvršća suradnja Vlade i Ministarstva financija sa zajednicom županija te udrugama gradova i općina u poticanju otvorenosti njihovih proračuna, bolja kontrola otvorenosti proračuna lokalnih jedinica te naponi samih jedinica da pravodobno objavljuju proračunske dokumente i bitno poprave kvalitetu internetskih stranica.

Gljučne riječi: otvorenost proračuna, transparentnost proračuna, općine, gradovi, županije

1. Uvod¹

Cilj je ovog rada odgovoriti na pitanje koliko su u 2013. otvoreni proračuni hrvatskih lokalnih jedinica (županija, općina i gradova)² i što se može učiniti da budu otvoreniji. Otvorenost proračuna lokalne jedinice podrazumijeva mogućnost građana da dobiju potpune, bitne, točne, pravovremene i razumljive informacije o lokalnom proračunu (Bronić, Ott i Urban, 2012.).

Zašto je važna otvorenost proračuna? Ako su proračuni otvoreni, građani mogu pratiti i analizirati informacije te ocjenjivati političke odluke vlasti. „Transparentnost je prvi korak prema pozivanju lokalnih vlasti na odgovornost zbog načina korištenja javnog novca. Otvoreni proračuni daju snagu. Oni omogućuju ljudima da prosude jesu li njihovi lokalni službenici dobro koristili javna sredstva“ (---, 2010.). Nadalje, otvoren proračun štiti od rasipanja, prijevare i zlouporabe, jača povjerenje u političke procese, omogućava građanima i financijskim tržištima ispravnu procjenu financijskih pozicija i izvedbe, omogućuje aktivnije sudjelovanje građana u proračunskom procesu, a može pomoći i privlačenju investicija.³

¹ Ovaj se tekst temelji na radovima Bronić, Ott i Urban (2012.) i Ott, Bronić i Petrušić (2013.).

² U ovome se tekstu, pod pojmom „lokalne jedinice“, podrazumijevaju sve županije, svi gradovi i uzorak od 100 općina.

³ Međunarodni monetarni fond ističe da je dobro fiskalno upravljanje (uključujući otvorenost proračuna) ključno za dobro upravljanje, a da je dobro upravljanje ključno za postizanje i održavanje makroekonomske stabilnosti i gospodarskog rasta (IMF, 2009.).

Ipak, unatoč njihovoj iznimnoj važnosti, mnogo ljudi ne razumije proračune. Podaci o proračunima često su nedostupni ili, ako su dostupni, nerazumljivi su građanima.⁴ Nadalje, građani često nemaju dovoljno vremena ili interesa za analiziranje tih podataka te ne sudjeluju u odlučivanju o proračunima (GONG, 2013.).

Republika Hrvatska uključila se 2012. u Partnerstvo za otvorenu vlast (POV), globalnu inicijativu čiji je cilj osigurati konkretan napredak na području otvorenosti rada tijela javne vlasti, uključivanja i osnaživanja građana i civilnoga društva, borbe protiv korupcije te korištenja novih tehnologija za poboljšanje kvalitete javnih usluga građanima.

U sklopu Akcijskog plana za provedbu POV-a za razdoblje 2012. – 2013. Hrvatska se obvezala da će Ministarstvo financija dati preporuku i uputu svim lokalnim jedinicama da na svojim službenim internetskim stranicama pravodobno objavljuju ključne proračunske dokumente: (a) prijedlog proračuna – kada ga izvršna vlast šalje predstavničkoj; (b) izglasani proračun – kada ga predstavničko tijelo izglasa te (c) polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna – kada ih izvršna vlast šalje predstavničkoj (Vlada Republike Hrvatske, 2012.). Nadalje, Republika Hrvatska se u Akcijskom planu za provedbu POV-a za razdoblje 2012. – 2013. obvezala i da će Ministarstvo financija izraditi jedinstveni format za objavu vodiča za građane uz proračune lokalnih jedinica te preporučiti lokalnim jedinicama njihovu pravodobnu objavu.

Ministarstvo financija je u Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2013. – 2015. uistinu dalo uputu svim jedinicama da na svojim službenim internetskim stranicama pravodobno objavljuju ključne proračunske dokumente (Ministarstvo financija (2012.) – Dio 4.5.1. Objava osnovnih proračunskih dokumenata). U istim se Uputama svim lokalnim jedinicama predlaže da uz proračun izrađuju i objavljuju i vodič za građane (Dio 4.5.2. Vodič za građane uz proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave). Nadalje, Ministarstvo financija (2013. a) je na svojim internetskim stranicama objavilo jedinstveni format vodiča za građane namijenjen lokalnim jedinicama i preporučilo im da ga objavljuju (Ministarstvo financija, 2013. a).

U svrhu utvrđivanja otvorenosti proračuna lokalnih jedinica istraženo je 20 županija, 127 gradova i uzorak od 100 od ukupno 429 općina.⁵ Cilj je bio izračunati razinu otvorenosti proračuna lokalnih jedinica za 2013. Stoga je na internetu istraženo koliko je objavljenih prijedloga proračuna, izglasanih proračuna i proračuna za građane za 2013. Nadalje, uz pomoć linearnih regresijskih analiza nastojalo se utvrditi postoji li veza između otvorenosti proračuna hrvatskih lokalnih jedinica i nekih od varijabli koje je u literaturi uobičajeno promatrati (broj stanovnika, ukupni prihodi poslovanja i prihodi poslovanja po stanovniku).

U tekstu koji slijedi prvo se definira otvorenost proračuna, prikazuje kako se otvorenost proračuna mjeri u svijetu, predstavljaju se rezultati spomenute analize te se zaključuje s preporukama za povećanje otvorenosti proračuna lokalnih jedinica.

⁴ Npr. GONG (2010.) navodi da su manje od 50 posto odgovora na upitnik poslan hrvatskim tijelima javne uprave (uključujući županije, općine i gradove) primili na vrijeme i u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama te da su odgovori javnih upravnih tijela građanima često bili samo formalni i nepotpuni, što upućuje na zaključak da građani ponekad mogu ostvariti pristup informacijama samo uz velik napor.

⁵ Istraživanje internetskih stranica lokalnih jedinica provedeno je u razdoblju od 6. ožujka do 15. travnja 2013. Uzorak općina odabran je tako da je utvrđen postotak broja općina svake županije u ukupnom broju općina. Zatim su iz županija općine odabrane slučajnim odabirom: složene su po abecedi i dodijeljen im je redni broj. Na internetskoj stranici Random.org generirano je onoliko slučajnih brojeva koliko je općina iz te županije uzeto u uzorak, a zatim su u uzorak uzete one općine čiji je redni broj izvučen. Na taj se način u uzorku našlo najviše općina iz Splitsko-dalmatinske županije (devet), a najmanje iz Ličko-senjske i Požeško-slavonske (po dvije). Imena analiziranih općina dostupna su na zahtjev. U međuvremenu je općina Popovača postala grad pa sad u Hrvatskoj postoji 128 gradova (uključujući Zagreb koji ima status i grada i županije) i 428 općina, no Popovača se u ovom radu još ne nalazi među gradovima, a nije izvučena ni u uzorku općina.

2. Definiranje otvorenosti proračuna

Nema jedne jedinstvene definicije otvorenosti proračuna. Za potrebe ovog rada otvorenost proračuna definira se kao mogućnost građana da dobiju informacije o proračunu koje su potpune, bitne, točne, pravovremene i predstavljene na razumljiv način. To je najvećim dijelom spoj dviju definicija koje otvorenost proračuna opisuju kao (1) potpuno, pravovremeno i sistematično otkrivanje svih bitnih fiskalnih informacija (OECD, 2002.) i (2) pravo svih građana na pristup informacijama o iznosu raspodijeljenom za različite vrste potrošnje i o prikupljenim prihodima (International Budget Partnership, IBP, 2008.: 11). Dakle, ukratko otvorenost proračuna nam pokazuje: (1) količinu i kvalitetu informacija predstavljenih javnosti u proračunskim dokumentima, (2) može li građanin dobiti i razumjeti informacije o proračunima te (3) mogu li građani vjerovati tim informacijama. Nadalje, otvorenost i transparentnost u ovom radu smatraju se sinonimima.

U literaturi postoje i druge, šire definicije fiskalne transparentnosti koje se ne odnose samo na informacije iz proračuna. Međunarodni monetarni fond (IMF, 2009.) koristi pojam fiskalna transparentnost koji definira kao otvorenost prema javnosti o državnim prošlim, sadašnjim i budućim fiskalnim aktivnostima te o strukturama i funkcijama vlade koje određuju fiskalne politike i ishode. Prema Poterbi i von Hagen (1999.: 3-4) „transparentan je onaj proračunski proces koji omogućuje jasne informacije o svim aspektima državne fiskalne politike. Proračuni koji sadrže brojne posebne račune i koji ne konsolidiraju sve fiskalne aktivnosti u jednu 'bitnu' mjeru nisu transparentni. Proračuni koji su dostupni javnosti i sudionicima u procesu stvaranja politike i koji predstavljaju konsolidiranu informaciju, su transparentni.“ Međutim, fokus ovog istraživanja je na objavi proračunskih dokumenata te na količini i kvaliteti informacija sadržanih u proračunskim dokumentima, dok se drugi aspekti državne fiskalne politike (npr. jasnoća uloga i odgovornosti države, prakse za osiguravanje kvalitete i integriteta proračunskih podataka ili otvorenost proračunskog procesa) ovdje ne analiziraju.

Otvorenost proračuna iznimno je važna te je u Hrvatskoj definirana člankom 12. Zakona o proračunu kao načelo proračunske transparentnosti. To se načelo odnosi na obvezno objavljivanje određenih proračunskih dokumenata u službenom glasilu Republike Hrvatske i/ili na službenim internetskim stranicama Vlade (za središnju vlast), odnosno u lokalnom službenom glasilu i/ili na službenim internetskim stranicama lokalne jedinice (za lokalne jedinice). Prema Zakonu o proračunu (NN 87/08, 136/12) sljedeći dokumenti trebaju biti objavljeni: izglasani proračun (uključujući projekcije), odluka o privremenom financiranju te polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna. Izglasani proračun i odluka o privremenom financiranju moraju se objaviti u službenom glasilu Republike Hrvatske/lokalne jedinice, cjelokupan polugodišnji i godišnji izvještaj na internetskim stranicama Vlade/lokalne jedinice, a dodatno još i dio polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja u službenom glasilu Republike Hrvatske/lokalne jedinice.

3. Različite mjere otvorenosti proračuna

Nema jedinstvenog ili preciznog načina mjerenja transparentnosti proračuna, međutim vrlo se korisne smjernice nalaze u OECD-ovim Najboljim praksama za transparentnost proračuna (OECD, 2002.), Kodeksu dobrih praksi fiskalne transparentnosti (IMF, 2007.) i Vodiču za upitnik o otvorenosti proračuna: Objašnjenja pitanja i mogući odgovori (IBP, 2010. a). Nadalje, pregledom literature utvrđeno je da su razni inozemni istraživači koristili upitnike i ankete te su na temelju dobivenih odgovora osmislili razne vrste indeksa transparentnosti proračuna (Tablica 1).

U Hrvatskoj je prema dostupnim podacima utvrđeno osam istraživačkih projekata koji su donekle povezani s transparentnošću proračuna. Jedan se od njih bavi otvorenošću proračuna središnje države (IBP, 2006., 2008., 2010. b, 2013.), jedan otvorenošću proračuna odabranih tijela korisnika državnog proračuna (GONG, 2013.), dok se ostalih šest djelomično ili potpuno odnosi na transparentnost lokalnih proračuna (Maletić, 2006.; GONG, 2009., 2012.; Profeta, 2009.; Bratić, 2008., Antić i Malatestinić, 2010.; Bronić, Ott i Urban, 2012.). U tri istraživačka projekta izračunat je indeks transparentnosti proračuna: za središnju državu u Hrvatskoj (IBP, 2006., 2008., 2010. b, 2013.), za odabrana tijela korisnike državnog proračuna (GONG, 2013.) te za 33 grada (Bronić, Ott i Urban, 2012.).

Dosadašnja istraživanja otvorenosti proračuna u Hrvatskoj ukazuju da: (1) hrvatski građani nedovoljno sudjeluju u proračunskim procesima na državnoj i lokalnoj razini (Maletić, 2006.; GONG, 2009., 2012., 2013.; Antić i Malatestinić, 2010. te Bronić, Ott i Urban, 2012.), (2) proračun središnje države i lokalni proračuni doživljavaju se kao nedovoljno transparentni (GONG, 2009., 2012., 2013.; Profeta, 2008.; IBP, 2006., 2008., 2010. b; 2013.; Bronić, Ott i Urban, 2012.) i (3) što je niža razina vlasti, to je otvorenost proračuna u većini slučajeva manja (GONG, 2009., 2012., 2013.; IBP, 2006., 2008., 2010. b; 2013.; Bronić, Ott i Urban, 2012.).

Tablica 1: Mjere fiskalne/proračunske transparentnosti)

AUTORI	INDEKS	UZORAK	METODA
Alesina, Hausmann i Hommes (1999.)	proračunskih institucija	20 latinoameričkih i karipskih država	Dva upitnika koja su obuhvatila 10 karakteristika proračunskih procesa
Bastida i Benito (2007., 2009.)	transparentnosti proračuna	41 država	Upitnik koji se temelji na <i>Najboljim praksama</i> OECD-a
Beales i Thompson (2010.)	fiskalne transparentnosti	134 lokalne jedinice u Virginiji, SAD	Dostupnost podataka na internetskim stranicama lokalnih jedinica koristeći 16 kriterija na skali od 100 bodova
Boubeta, Santias i Alegre (2010.)	fiskalne transparentnosti	33 galicijske općine, Španjolska	Upitnik koji se temelji na tri stupa MMF-ova Kodeksa i autorovo znanje o proračunskim procesima i stvarnostima lokalnih jedinica
Hameed (2005.)	fiskalne transparentnosti	57 država	Ocjenjivanje praksi sukladno MMF-ovom <i>Kodeksu</i>
IBP (2002.)	transparentnosti proračuna	5 latinoameričkih država	Anketa
IBP (2006.)	otvorenosti proračuna	više od 80 država	Upitnik
Jarmuzek i sur. (2006.)	fiskalne transparentnosti	27 tranzicijskih gospodarstava	Anketa relevantnih internetskih stranica temeljena na upitniku koji slijedi MMF-ov <i>Kodeks</i>
Von Hagen (1992.)	fiskalne transparentnosti	8 europskih država	Upitnik

Izvor: Bronić, Ott i Urban, 2012.



4. Razina otvorenosti proračuna 2013. godine

Razina otvorenosti proračuna izračunata je tako da je svakoj analiziranoj lokalnoj jedinici dodijeljen po jedan bod za pojedini dokument za 2013., objavljen na internetskoj stranici: prijedlog proračuna, izglasani proračun i proračun za građane.⁶ Dakle, razina otvorenosti proračuna može iznositi od 0 do 3 za svaku lokalnu jedinicu.

Prijedlog proračuna je akt u kojem izvršna vlast (župan, gradonačelnik, načelnik općine) planira prihode i utvrđuje rashode lokalne jedinice za iduću godinu i podnosi ga predstavničkom tijelu (županijskoj skupštini, gradskom vijeću, općinskom vijeću). Kad predstavničko tijelo usvoji taj prijedlog, on postaje *izglasani proračun*. Kada izvršno tijelo te akte građanima predoči na jednostavan način u obliku brošure, prezentacije i slično, onda je to *proračun za građane*.

Objavljivanje prijedloga proračuna, izglasanog proračuna i proračuna za građane analizirano je zbog toga što su kalendarski bili prvi u nizu proračunskih dokumenata koje je Ministarstvo financija – u sklopu Akcijskog plana POV-a – preporučilo za objavu lokalnim jedinicama (Vlada, 2012.).

Procjena je li neki dokument objavljen nije bila restriktivna – pod *objavljenim prijedlogom proračuna* smatra se sve ono što je na internetskoj stranici lokalne jedinice, a moglo bi se shvatiti kao prijedlog, čak i dokumenti sa i za sjednice na kojima je o njima raspravljano. *Objavljenim izglasanim proračunom* smatra se ne samo onaj koji je objavljen na internetskoj stranici lokalne jedinice, već i onaj za koji na internetskoj stranici postoji jasno istaknut link na izglasani proračun objavljen u službenom glasilu. *Objavljenim proračunom za građane* smatra se svaki materijal (brošura, prezentacija i sl.) na internetskoj stranici lokalne jedinice koji građanima na jednostavan način objašnjava što se nalazi u prijedlogu ili u izglasanom proračunu.

Prije iznošenja samih rezultata istraživanja važno je istaknuti da je ovo istraživanje bilo vrlo složeno, ne samo zbog velikog broja obrađenih lokalnih jedinica, već i zbog toga što neke jedinice nemaju internetsku stranicu⁷, a na velikom broju internetskih stranica posjetitelj se teško snalazi. Tako neke internetske stranice nemaju tražilicu, a neke su tražilice gotovo neupotrebljive; neke jedinice objavljuju proračunske dokumente u svojim ili u županijskim

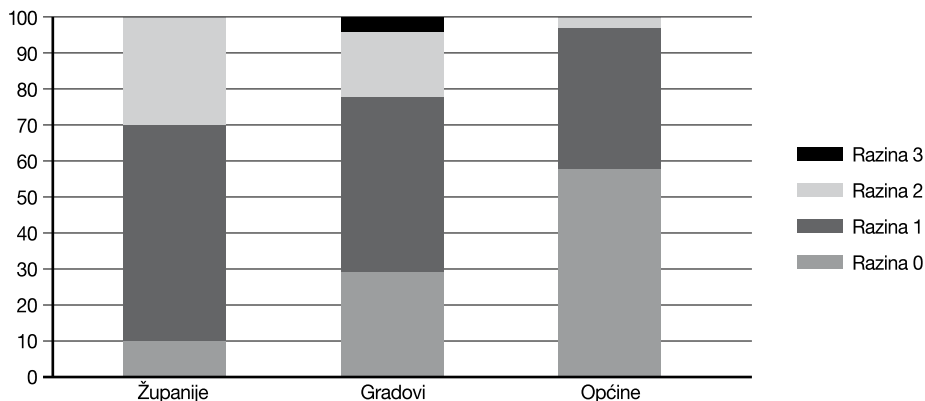
⁶ Proračun za građane (proračunski vodič za građane ili proračun u malom) vlasti objavljuju istodobno s proračunskim dokumentima na koje se odnose proračuni za građane. Budući da su ti dokumenti vrlo opširni i složeni te laicima gotovo nerazumljivi, proračun za građane treba javnosti pomoći da shvati kako se prikupljaju proračunski prihodi, na što odlaze rashodi te koliki je proračunski manjak/višak. Tek nakon razumijevanja teme javnost se može uključiti u rasprave tijekom proračunskog procesa i utjecati na odgovornost vlasti.

Kada je riječ o državnom proračunu, vlade proračun za građane objavljuju u različitim oblicima (od dvije stranice u Južnoafričkoj Republici do stotinjak stranica u Estoniji), a slično je i s lokalnim vlastima kad je riječ o lokalnim proračunima. Proračun za građane mora biti objektivan dokument, a ne politička propaganda, pisan jednostavnim i građanima razumljivim jezikom s preglednim tablicama i grafikonima. Mora biti sveobuhvatan, relevantan, pouzdan i pravovremen. Postoji bogata literatura o proračunima za građane koja objašnjava njihovu svrhu i značaj, nudi upute za njihovu izradu i primjere najboljih praksi (npr. IBP, 2012.; Petrie i Shields, 2012.).

⁷ U analiziranom uzorku od 100 općina internetsku stranicu nemaju: Plaški, Zažablje, Viškovci, Dežanovac i Gornji Bogićevci. Internetskih stranica tih pet općina nema ni u web adresaru Vlade, osim za Plaški, za koji adresa postoji, ali se ne otvara. Valja napomenuti da u uzorku postoje i općine s još manjim brojem stanovnika od ovih pet, a ipak imaju internetsku stranicu, primjerice Kukljica, Janjina i Zadvarje. Doduše, u uzorku nema ni jedne s prihodima poslovanja manjim od onih što ih ostvaruje Zažablje. Činjenica da čak pet posto promatranih općina nema internetske stranice još jednom ukazuje na nužnost reforme sustava lokalnih jedinica.

službenim glasilima, ali ne i izravno na vlastitim internetskim stranicama; neka od tih službenih glasila ili nemaju tražilicu ili je neupotrebljiva, a postoje i nevažeći linkovi i linkovi na kojima se pojavljuju virusi, čak i reklame.

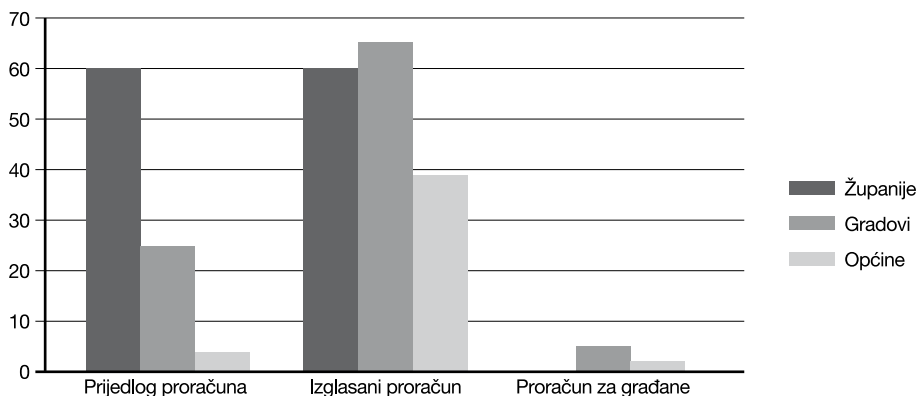
Grafikon 1. Lokalne jedinice po razinama otvorenosti proračuna, 2013., u %*



* Od moguća 3, prosječna razina otvorenosti proračuna 2013. iznosila je 1,2 u županijama, 1 u gradovima i 0,5 u općinama.
Izvor: izračun autora na temelju podatka Državnog zavoda za statistiku, 2011., i Ministarstva financija, 2013. b.

Očekivano je najlošije stanje u općinama – gotovo 60 posto općina iz uzorka ima razinu otvorenosti nula (Grafikon 1). To znači da za 2013. na svojim internetskim stranicama nisu objavile nijedan od promatranih dokumenata (prijedlog proračuna, izglasani proračun ni proračun za građane). Kod županija i gradova prevladavaju oni koji su na svojim internetskim stranicama objavili samo po jedan dokument. Po dva je dokumenta objavio najveći postotak županija pa gradova i samo tri općine iz uzorka (Krnjak iz Karlovačke, Matulji iz Primorsko-goranske i Vrbanja iz Vukovarsko-srijemske županije). Sva je tri dokumenta objavilo samo pet gradova – tri iz Istarske županije (Buzet, Labin i Pazin) te dva iz Primorsko-goranske županije (Opatija i Rijeka).

Grafikon 2. Lokalne jedinice koje su na svojim internetskim stranicama objavile analizirane proračunske dokumente, 2013., u %



Izvor: izračun autora na temelju podatka Državnog zavoda za statistiku, 2011., i Ministarstva financija, 2013. b.



Izglasani proračun na svojim internetskim stranicama nije objavilo 40 posto županija, 35 posto gradova i 60 posto općina (Grafikon 2). Važno je napomenuti da dio općina i gradova objavljuje izglasani proračun u županijskom službenom glasilu, ali ne i na svojoj internetskoj stranici. Općine i gradovi koji na svojoj internetskoj stranici imaju valjan direktan link na izglasani proračun objavljen u općinskom, gradskom ili županijskom službenom glasilu tretirani su kao da ga objavljuju. Ako na internetskoj stranici lokalne jedinice nema jasno istaknutog linka na izglasani proračun objavljen u službenom glasilu, u ovom se istraživanju smatra kao da nije objavljen.

Samo su županije na svojim internetskim stranicama u jednakom postotku (60) objavile i prijedlog i izglasani proračun za 2013. Kod gradova i općina veći je broj onih koji su objavili izglasani proračun, nego onih koji su objavili prijedlog proračuna: gradovi 65 naprama 25 posto, a općine 39 naprama četiri posto. To zapravo znači da su građani, u većini slučajeva, dovedeni pred gotov čin jer nisu mogli utjecati na rasprave o prijedlogu proračuna, nego se samo upoznati s već izglasanim proračunom.

Lokalne se jedinice uglavnom ne brinu ni o tome da svojim građanima pojasne proračun, tj. ne objavljuju proračun za građane. Premda im je Ministarstvo financija u spomenutim Uputama za izradu proračuna preporučilo objavu proračuna za građane, 2013. ga nijedna županija nije objavila, a to su učinile samo dvije od 100 općina iz našeg uzorka i samo sedam gradova. Te su dvije općine Križ i Brdovec (obje iz Zagrebačke županije).⁸ Kod gradova su proračunski vodič objavili Ivanić Grad, Opatija, Rijeka, Županja, Buzet, Labin i Pazin, a za Novsku postoji informacija da su ga građani dobili na kućne adrese, ali ga na internetskoj stranici nema.⁹

⁸ Općina Križ je proračun za građane objavila i 2012., a Brdovec i 2010. Neke su općine u pojedinim godinama prije 2013. objavile proračun za građane: Velika Kopanica iz Brodsko-posavske županije 2009. te Bizovac iz Osječko-baranjske županije za godine 2009. – 2012.

⁹ Neki od tih gradova objavljivali su proračune za građane više puta, neki niz godina, npr. Rijeka i Županja. Neki ga gradovi nisu objavili 2013., ali su ga znali objavljivati u prethodnim godinama, npr. Vrbovec, Varaždin, Crikvenica i Omiš. Valja posebice istaknuti Rijeku koja na internetskim stranicama nudi i edukativnu igru u kojoj građani mogu sami slagati proračun te internetsku stranicu Buzeta na kojoj mogu i sudjelovati u kreiranju proračuna.

5. O čemu ovisi razina otvorenosti proračuna hrvatskih lokalnih jedinica?

Uz pomoć linearnih regresijskih analiza željeli smo utvrditi postoji li veza između razine otvorenosti proračuna hrvatskih lokalnih jedinica i nekih od varijabli koje je u literaturi uobičajeno promatrati (npr. Wehner i Renzio, 2013.; Carlitz *et al.*, 2009.). Uzevši u obzir dostupnost podataka, analiza se usmjerila na utvrđivanje veze između razine otvorenosti lokalnih proračuna 2013. i broja stanovnika, ukupnih prihoda poslovanja te prihoda poslovanja po stanovniku 2011.

Analize su pokazale da *ne postoji statistički značajna veza između razine otvorenosti proračuna županija, gradova i općina te promatranih varijabli* (broj stanovnika, ukupni prihodi poslovanja i prihodi poslovanja po stanovniku).¹⁰ Utvrđena je *blaga statistička veza između otvorenosti proračuna gradova i broja stanovnika i ukupnih prihoda poslovanja, ali ne i između otvorenosti proračuna gradova te prihoda poslovanja po stanovniku*. To znači da gradovi s više stanovnika i s većim ukupnim prihodima poslovanja u pravilu imaju i nešto veću razinu otvorenosti proračuna, međutim veći prihod po stanovniku ne znači i veću razinu otvorenosti gradskih proračuna.

U budućim će se istraživanjima, kada se bude moglo promatrati duže vremensko razdoblje, možda moći utvrditi i utjecaj nekih dodatnih varijabli, npr. prihodi od pomoći, zaduženost; politička polarizacija, konkurencija političkih stranaka u predstavničkim tijelima, konkurencija izvršne i predstavničke vlasti; trajanje mandata te razina i usmjerenje obrazovanja načelnika, gradonačelnika i župana; pripadnost kontinentalnoj ili jadranskoj Hrvatskoj i sl.

¹⁰ Kad je riječ o općinama, razlog nepostojanja statistički značajne veze može biti i činjenica da većina općina ionako ima otvorenost nula, odnosno za 2013. nije objavila nijedan od promatranih proračunskih dokumenata.

6. Zaključak:

Kako povećati transparentnost lokalnih proračuna?

Usprkos brojnim poteškoćama, istraživanje je dovelo do određenih, vrlo konkretnih rezultata. Razina otvorenosti proračuna analiziranih jedinica u 2013. vrlo je niska, osobito kad je riječ o općinama i ne ovisi značajnije o broju stanovnika, ukupnim prihodima poslovanja, ni prihodima poslovanja po stanovniku. Vrlo su rijetke jedinice koje se građanima trude približiti proračun, tj. one koje objavljuju proračun za građane. Brojne jedinice imaju vrlo manjkave internetske stranice, a nažalost, postoje i općine koje uopće nemaju internetsku stranicu.¹¹ Na velikom broju internetskih stranica posjetitelj se teško snalazi.

Dakle, utvrdili smo da ne možemo biti zadovoljni razinom otvorenosti proračuna lokalnih jedinica i da se puno toga može i mora popraviti. Naravno, uvijek je moguće da je stanje nešto bolje od onoga koje je pokazalo istraživanje, jer možda neki od traženih dokumenata postoje na internetu, ali ih nismo uspjeli pronaći. Međutim, to znači da bi ih i prosječan građanin teško našao pa je otvorenost proračuna tih jedinica upitna.

Kao i pri analizi svih drugih tema koje se tiču lokalnih jedinica, i ovaj se put nameće zaključak o njihovoj prevelikom broju, posebice općina, koje nisu kadre zadovoljavati ni osnovne zahtjeve (posjedovati i održavati internetsku stranicu te objavljivati proračunske dokumente). *Reforma sustava lokalnih jedinica* jednostavno je nužna i što se duže bude odgađala, to će posljedice biti sve teže, kako za proračunsku otvorenost, tako i za prosperitet ne samo lokalnih jedinica, već i čitave države.

Zbog njihove, barem zasad, deklarativne nezavisnosti ni Vlada ni Ministarstvo financija ne mogu lokalnim jedinicama nametati posebne zahtjeve, već im samo davati određene preporuke. Stoga bi morali *ostvariti čvršću suradnju sa zajednicom županija i udrugama gradova i općina* koje bi svoje članice trebale poticati na veću proračunsku otvorenost. Usprkos formalnoj nezavisnosti lokalnih jedinica, koja je – ako se uzme u obzir njihova zavisnost o pomoći središnje države – zapravo vrlo diskutabilna, Ministarstvo financija i Vlada morali bi pronaći način *jačeg poticanja njihove proračunske otvorenosti*.

Hrvatska bi Vlada u *novom Akcijskom planu POV-a za 2014. – 2015. jači naglasak trebala staviti na proračunsku otvorenost lokalnih jedinica*. Upravo bi to mogao biti jedan od najboljih koraka u ostvarenju cilja POV-a, a to je osiguranje „konkretnog napretka na području otvorenosti rada tijela javne vlasti, uključivanja i osnaživanja građana i civilnoga društva, borbe protiv korupcije te korištenja novih tehnologija za poboljšanje kvalitete usluga što ih javna uprava pruža građanima.“

¹¹ U analiziranom uzorku od 100 općina to su: Plaški, Zažablje, Viškovci, Dežanovac i Gornji Bogićevci.

Zakon o proračunu u članku 12. već sada propisuje da se izglasani proračun lokalne jedinice mora objaviti u službenom glasilu, kao i cjelokupan polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna na internetskim stranicama, a dio polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna i u službenom glasilu. Zakon bi trebalo izmijeniti i propisati da se cjelokupan prijedlog proračuna mora objaviti na internetskim stranicama lokalne jedinice, a cjelokupan izglasani proračun i u službenom glasilu i na internetskim stranicama lokalne jedinice, odnosno da s naslovne internetske stranice lokalne jedinice mora postojati i direktan, jasno istaknuti link na stranicu službenog glasila na kojoj je objavljen izglasani proračun. Osim toga, Ministarstvo financija moralo bi *kontrolirati objavljuju li lokalne jedinice proračunske dokumente u skladu s odredbama Zakona i poduzimati određene mjere prema onima koje ih ne objavljuju*.

Osim izglasanog proračuna, lokalne bi jedinice morale *objavljivati i prijedlog proračuna*. Tako bi građani, umjesto da budu stavljeni pred gotov čin, u tom slučaju mogli i trebali biti uključeni već i u pripremu proračuna.

Posebno je značajno da što veći broj lokalnih jedinica počne objavljivati *proračun za građane*. Iako je riječ o – za građane – ključnoj publikaciji, koja bi im pomogla da bolje razumiju proračunske dokumente te usprkos tome što je Ministarstvo financija lokalnim jedinicama dalo odgovarajuću uputu, broj jedinica koje ga objavljuju praktično je zanemariv.

Žele li građanima stvarno pomoći da dođu do proračunskih dokumenata i da se uključe u odlučivanje o proračunima, lokalne bi jedinice morale *bitno popraviti kvalitetu svojih internetskih stranica*. To znači da bi na naslovnim stranicama morale imati direktne linkove na proračunske dokumente, bez obzira na to jesu li objavljeni na internetskoj stranici lokalne jedinice ili u njenom službenom glasilu ili u glasilu županije kojoj pripadaju. Također je nužno *popraviti kvalitetu tražilica internetskih stranica lokalnih jedinica i službenih glasila, redovito ažurirati stranice i nastojati da svi dokumenti imaju datum*.

Literatura

- , 2010. *South Africa in top five for openness*. [<http://uk.oneworld.net/article/view/162140/1/5795>].
- Alesina, A. et al. (1999.) „Budget institutions and fiscal performance in Latin America“. *Journal of Development Economics*, 59 (2): 253-273. doi: 10.1016/S0304-3878(99)00012-7
- Antić, T. i Malatestinić, I. (2010.) *Udruga općina u Republici Hrvatskoj*. Istraživački izvještaj: Smanjenje percepcije korumpiranosti u lokalnoj samoupravi „SPECULAS“ [<http://www.udruga-opcina.hr/hrv/projekti/projekt.php?ID=1070>].
- Bastida, F. i Benito, B. (2007.) „Central Government Budget Practices and Transparency: An international Comparison“. *Public Administration*, 85 (3): 667-716. doi: 10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x
- Beales, J. i Thompson, M. W. (2010.) *Government Transparency in Virginia: How Localities Compare*. [http://www.thomasjeffersoninst.org/pdf/articles/Govt_Transparency_LocalGov.pdf].
- Benito, B. i Bastida, F. (2009.) „Budget Transparency, Fiscal Performance and Political Turnout: An International Approach“. *Public Administration Review*, 69 (3): 403-417. doi: 10.1111/j.1540-6210.2009.01988.x
- Boubeta, A. S., Santos, F. R., Alegre, J. C. (2010.) *Budget Transparency in Local Government: Empirical Analysis on a Sample of 33 Galician Municipalities*. [<http://www.um.es/dp-hacienda/eep2010/comunicaciones/eep2010-65.pdf>].
- Bratić, V. (2008.) *Odlučivanje o lokalnim proračunima: između sna i jave*. Zagreb: Institut za javne financije; Friedrich Ebert Foundation.
- Bronić, M., Ott, K., Urban, I. (2012.) Transparentnost lokalnih proračuna na primjeru 33 hrvatska grada. *Odabrani prijevodi*, br. 12. Zagreb: Institut za javne financije. [<http://www.ijf.hr/upload/files/file/OP/13.pdf>].
- Carlitz, R. et al. (2009.) Budget Transparency around the World: Results from the 2008 Open Budget Survey. *OECD Journal on Budgeting*, 7 (2): 1-17.
- Državni zavod za statistiku, 2011. *Popis stanovništva*. Zagreb: DZS. [<http://www.dzs.hr/>].
- GONG (2009.) *Istraživački izvještaj – LOTUS – lokalna odgovorna i transparentna uprava i samouprava*. Zagreb: GONG. [<http://www.gong.hr/page.aspx?PageID=185>].
- GONG (2012.) LOTUS 2011./2012., *Nalazi istraživanja o transparentnosti i otvorenosti rada jedinica lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: GONG. [http://gong.hr/media/uploads/lotus_2011_-_istrazivacki_izvjestaj.pdf].
- GONG (2013.) *Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2012.: rezultati istraživanja*. Zagreb: GONG. [http://gong.hr/media/uploads/20130508_gong_-_indeks_dobrog_upravljanja.pdf].
- Hameed, F. (2005.) „Fiscal Transparency and Economic Outcomes“. *IMF Working Paper*, WP/05/225. Washington: International Monetary Fund.
- IBP (2002.) *Index of Budget Transparency in Five Latin American Countries*. [<http://www.internationalbudget.org/resources/LAbudtrans.pdf>].
- IBP (2006.) *More Public information needed to Hold Government to Account*. [<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/SummaryReportenglish.pdf>].
- IBP (2008.) *Open Budget. Transform Lives. The Open Budget Survey 2008*. Dostupno na: [<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2008FinalFullReportEnglish1.pdf>].
- IBP (2010. a) *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options*. [http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/GuideOBI2010_English.pdf].
- IBP (2010. b) *Open Budget. Transform Lives. The Open Budget Survey 2010*. [http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf].

IBP (2012.) *The Power Of Making It Simple: A Government Guide To Developing Citizens Budgets*. Washington: International Budget Partnership.

IBP (2013.) *Open Budget Survey 2012. Open Budget. Transform Lives*.
[<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>].

IMF (2007.) *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*.
[<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>].

IMF (2009.) *How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?*.
[<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>].

Jarmuzek, M. et al. (2006.) *Fiscal Transparency in Transition Economics, Studies and Analyses*.
Warsaw: Center for Social and Economic Research.

Maletić, I. (2006.) Subnational Budget Watch on Croatia: Is Anybody There? in: K. Ott, ed. *Making Public Finance Public: Subnational Budget Watch in Croatia, Macedonia and Ukraine*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
[http://lgi.osi.hu/publications/2006/338/Making_Public_Finance_Public_2.pdf].

Ministarstvo financija (2012.) *Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2013. - 2015*. Zagreb: Ministarstvo financija.

Ministarstvo financija (2013. a) *Jedinstveni format vodiča za građane uz proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Zagreb: Ministarstvo financija.

Ministarstvo financija (2013. b) *Lokalni proračun – arhiva*. Zagreb: Ministarstvo financija.
[<http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>].

OECD (2002.) *OECD Best Practices for Budget Transparency*.
[<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>].

Ott, K., Bronić, M., Petrušić, M. (2013.) *Otvorenost proračuna hrvatskih županija, gradova i općina. Newsletter*, br. 81. Zagreb. Institut za javne financije. [<http://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/81.pdf>].

Petrie, M. i Shields, J. (2012.) *Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How? OECD Journal on Budgeting*, 10 (2): 1-14.

Poterba, J. i von Hagen, J. (1999.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press.

Profeta, A. (2008.) *Porazni rezultati istraživanja korupcije u 8 hrvatskih gradova*.
[<http://www.monitor.hr/clanci/porazni-rezultati-istrazivanja-korupcije-u-8-hrvatskih-gradova/102/>].

Random.org. [<http://www.random.org/>].

Vlada Republike Hrvatske (2012.) *Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.

von Hagen, J. (1992.) *Budgeting procedures and fiscal performance in the European Community. EEC Economics Papers*, No. 96.

Wehner, J. i Renzio, P. (2013.) *Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency. World Development*, 41: 96-108.

Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12.