



Otvorenost proračuna županija, gradova i općina: studeni 2014. – ožujak 2015.

KATARINA OTT
MIHAELA BRONIĆ
MIROSLAV PETRUŠIĆ

Premda se otvorenost (transparentnost) proračuna lokalnih jedinica u Republici Hrvatskoj s vremenom poboljšava, i dalje je daleko od zadovoljavajuće.¹ Neki su gradovi i županije postigli zavidne rezultate, a posebice valja pohvaliti Viškovo, jedinu od 428 općina koja je objavila sve tražene proračunske dokumente. Od županija – po prosjeku svih lokalnih jedinica na svom području – najotvorenija je Karlovačka, a najnetransparentnije su Splitsko-dalmatinska, Zadarska i Bjelovarsko-bilogorska. Po vrstama lokalnih jedinica, županije su vrlo otvorene, gradovi znatno manje, a općine su uglavnom netransparentne. Rezultati za sve županije, gradove i općine mogu se vidjeti i na interaktivnoj karti. Analiza ukazuje da broj stanovnika, proračunski prihodi ili poslovanje lokalne jedinice ne utječu značajnije na rezultate, pa se može pretpostaviti da transparentnost prije svega ovisi o političkoj volji lokalnih vlasti. Otvorenošću proračuna, državne i lokalne vlasti građanima dokazuju svoju odgovornost i stječu njihovo povjerenje. Stoga bi Vlada i Ministarstvo financija morali čvršće obvezivati lokalne jedinice da u zadanim rokovima objavljuju ključne proračunske dokumente i uz njih vezane vodiče za građane, ali i sankcionirati one koje se tih obveza ne pridržavaju. Isto tako, i primjerom pravovremene objave ključnih dokumenata državnog proračuna – uključujući i vodiče za građane – lokalnim će jedinicama ukazati na važnost proračunske otvorenosti u kvalitetnom, učinkovitom i pravednom prikupljanju i trošenju javnih sredstava.²

Cilj je ovoga rada prikazati najnovije rezultate analize otvorenosti proračuna županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj.³

Otvorenost (transparentnost) proračuna podrazumijeva mogućnost građana da dobiju potpune, točne, pravovremene i razumljive informacije o proračunu. Građanima omogućuje da se informiraju i utječu na odluke o prikupljanju i trošenju javnog novca, te tako utječu na što efikasnije prikupljanje javnih

¹ U ovome tekstu "lokalne jedinice" podrazumijevaju sve županije, gradove i općine.

² Autori zahvaljuju Karlu Kostanjevcu na pomoći u prikupljanju podataka, a Slavku Bezzerediju pri ekonometrijskoj analizi podataka. Za sve moguće greške odgovorni su autori.

³ Rezultati prethodnih ciklusa objavljeni su u člancima Ott, Bronić i Petrušić (2013; 2014).

sredstava i ponudu javnih dobara i usluga, povećanje odgovornosti lokalnih vlasti i smanjenje mogućnosti za korupciju. To je vrlo značajna tema s obzirom na moguće koristi od otvorenosti proračuna, no osobito zbog teške fiskalne krize u kojoj se RH nalazi.

U ovom se ciklusu istraživanja otvorenost mjeri brojem objavljenih proračunskih dokumenata u promatranom razdoblju od studenog 2014. do ožujka 2015, a to su:

- godišnje izvršenje proračuna za 2013.,
- polugodišnje izvršenje proračuna za 2014.,
- prijedlog proračuna, izglasani proračun i proračun za građane za 2015.⁴

Budući da se promatra dostupnost pet proračunskih dokumenata, razina se otvorenosti može kretati od 0 do 5.

U prethodnim istraživanjima analizirane su sve županije i svi gradovi, te uzorak od sto općina. U ovom se ciklusu uza sve županije i sve gradove, analiziraju i sve općine. Željelo se utvrditi količinu i pravovremenost objavljenih dokumenata, te kvalitetu službenih internetskih stranica lokalnih jedinica. Uz to se nastojalo utvrditi i utječu li na otvorenost proračuna broj stanovnika, prosječni dohodak po stanovniku, prihodi poslovanja lokalne jedinice po stanovniku, suficit/deficit lokalne jedinice po stanovniku, kao i ukupan dug lokalne jedinice po stanovniku⁵.

Premda se otvorenost proračuna lokalnih jedinica poboljšava, i dalje je daleko od zadovoljavajuće. Po prosjeku svih lokalnih jedinica na svom području najotvorenija je Karlovačka, slijede je Primorsko-goranska i Šibensko-kninska županija, a najmanje su transparentne Splitsko-dalmatinska, Zadarska i Bjelovarsko-bilogorska županija. Po vrstama lokalnih jedinica, županije su vrlo otvorene, gradovi znatno manje, a općine su uglavnom vrlo netransparentne. Zamjetno je da su lokalne jedinice koje su u prethodnim ciklusima bile otvorenije, uglavnom zadržale taj status, no nažalost vrijedi i obrnuto – netransparentne su uglavnom ostale netransparentne.

U idućim poglavljima bit će objašnjena osnovna pravila istraživanja, rezultati analize proračunske otvorenosti po vrstama lokalnih jedinica, regionalnoj pripadnosti i prema vrsti objavljenih dokumenata. Također će se pokušati utvrditi što utječe na otvorenost proračuna te ponuditi zaključke i odgovarajuće preporuke.

OSNOVNA PRAVILA ISTRAŽIVANJA

Osim što je proširen obuhvat lokalnih jedinica – umjesto uzorka od sto općina, analizirano je svih 428 – pravila istraživanja su u svim ciklusima jednaka.⁶ Dokumenti se smatraju objavljenima pod ovim uvjetima:

- *Prijedlog proračuna* – ako je pod tim nazivom objavljen na internetskoj stranici lokalne jedinice, ako se na toj stranici pojavljuje pod nazivom nacrt prijedloga proračuna ili je objavljen kao materijal za sjednicu.
- *Izglasani proračun* – ako je objavljen na internetskoj stranici lokalne jedinice. Ukoliko je objavljen u službenom glasniku, smatra se objavljenim samo ako na internetskoj stranici lokalne jedinice postoji jasno istaknuti direktni link (npr. proračun 2015.) baš na taj dokument, odnosno na službeni glasnik u kojem se taj dokument nalazi. Ukoliko nije tako, ne drži se objavljenim na internetskoj stranici lokalne jedinice. Takva je odluka donesena zbog često problematične pretraživosti službenog glasnika.

⁴ Objavu godišnjeg izvršenja proračuna za 2013. i polugodišnjeg za 2014. istraživali smo od 13. studenog do 20. prosinca 2014, a objavu prijedloga proračuna, izglasanog proračuna i proračuna za građane za 2015. od 2. veljače do 31. ožujka 2015.

⁵ Ukupan dug uključuje obveze za vrijednosne papire i obveze za kredite i zajmove te stanje aktivnih jamstava 31. prosinca 2013.

⁶ Detaljno su opisana u Ott, Bronić i Petrušić (2013).

- *Polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju* – ako su na internetskoj stranici lokalne jedinice objavljeni pod tim nazivima, ili pod nazivom prijedlog (nacrt) polugodišnjeg/godišnjeg izvještaja, ili u okviru materijala za sjednicu. Ukoliko su objavljeni u službenom glasniku, smatraju se objavljenima samo ako na internetskoj stranici lokalne jedinice postoji jasno istaknuti direktni link (npr. polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna za 2014.) baš na te dokumente, odnosno na službeni glasnik u kojem su ti dokumenti objavljeni.
- *Proračun za građane* – ako je na internetskim stranicama lokalne jedinice objavljen bilo kakav pojednostavnjeni oblik proračunskog dokumenta namijenjen građanima (npr. proračuni u malom, prezentacije, vodiči, skraćeni prikazi).

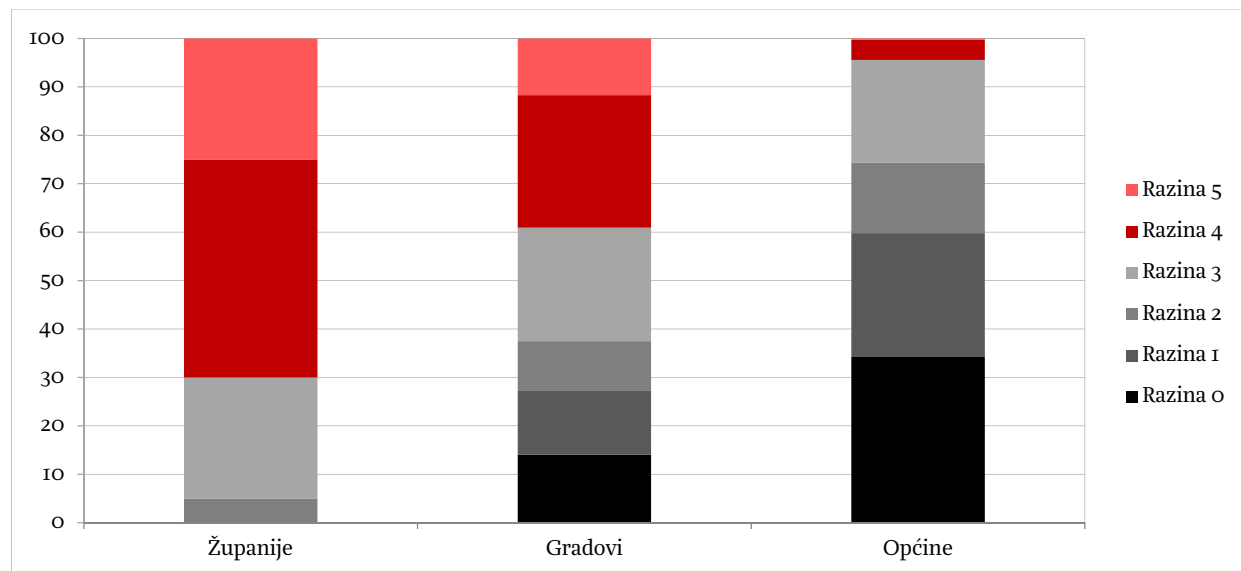
Premda su možda neke lokalne jedinice naknadno objavile određene ili sve proračunske dokumente, ova analiza uzima u obzir samo dokumente koji su na službenim internetskim stranicama lokalnih jedinica bili dostupni u navedenim razdobljima istraživanja i to na dan pretraživanja njihove internetske stranice. Naknadno objavljeni dokumenti u ovoj se analizi smatraju neobjavljenima. Razdoblje promatranja je već ionako bilo dobronamjerno prema lokalnim jedinicama, jer su njihove internetske stranice pretraživane s priličnim vremenskim odmakom od datuma obveze donošenja proračunskih dokumenata.⁷ Uostalom, pravovremenost je jedna od bitnih značajki proračunske otvorenosti, jer se bez pravovremenih informacija građani ne mogu u pravom trenutku informirati ni sudjelovati u proračunskim procesima. Naravno, postoji mogućnost da naši istraživači nisu pronašli tražene dokumente, iako su bili objavljeni, ali to samo znači da bi ih i građani teško našli jer nisu bili dovoljno dobro istaknuti na internetskim stranicama jedinica.

STANJE OTVORENOSTI PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA

Grafikon 1 i grafikon D1 (v. str. 11) ukazuju na prilično neujednačenu i nezadovoljavajuću razinu otvorenosti proračuna lokalnih jedinica u RH.

Grafikon 1.

Razina otvorenosti proračuna lokalnih jedinica (u %)



Izvor: autori

Najbolje su županije s prosječnom otvorenošću 3,9, što znači da su od mogućih pet u prosjeku objavile gotovo četiri proračunska dokumenta. Grafikon D1a prikazuje da ih je čak pet – Brodsko-posavska,

⁷ Izvještaj o izvršenju proračuna za 2013. izvršne su vlasti, primjerice, morale poslati predstavničkim vlastima do 1. lipnja 2014., a istraživači su internetske stranice lokalnih jedinica počeli pretraživati u studenom 2014.

Krapinsko-zagorska, Šibensko-kninska, Varaždinska i Zadarska – objavilo svih pet, a ostale po četiri ili tri dokumenta. Izuzetak je najlošija Sisačko-moslavačka županija s dva objavljena dokumenta.

Prosječna otvorenost gradova je niska (2,7), te ih je samo 15 od 128 objavilo svih pet dokumenata (Buzet, Crikvenica, Čakovec, Dubrovnik, Koprivnica, Opatija, Osijek, Pazin, Pula, Rijeka, Slavonski Brod, Split, Šibenik, Vodice, Zagreb). Gradovi su prosječno najotvoreniji u Karlovačkoj (3,8) i Istarskoj (3,7), a najnetransparentniji u Ličko-senjskoj (1,5), Požeško-slavonskoj (1,6) i Zadarskoj (1,7) županiji. Nažalost, čak 18 gradova nije objavilo ni jedan proračunski dokument (Beli Manastir, Belišće, Đurđevac, Gospić, Kutjevo, Nin, Nova Gradiška, Otočac, Otok, Pag, Petrinja, Pleternica, Sisak, Stari Grad, Sveti Ivan Zelina, Trilj, Vinkovci i Vrgorac).

Prosječna otvorenost općina je katastrofalna (1,4). Trećina općina nije objavila ni jedan dokument, četvrtina je objavila samo jedan, a samo je jedna od njih 428 – Viškovo – objavila svih pet dokumenata. Općine su najotvorenije u Karlovačkoj (2,4) i Primorsko-goranskoj (2,1), a najnetransparentnije u Splitsko-dalmatinskoj (0,7), Bjelovarsko-bilogorskoj i Zadarskoj (0,9) županiji.

Po ukupnoj prosječnoj otvorenosti proračuna svih jedinica na području županije (grafikon D1d),⁸ najotvorenija je Karlovačka (2,7), a slijede Primorsko-goranska (2,6), Šibensko-kninska (2,4) i Istarska (2,1). Najmanje su transparentne Splitsko-dalmatinska i Zadarska županija s 1,2 objavljena dokumenta.

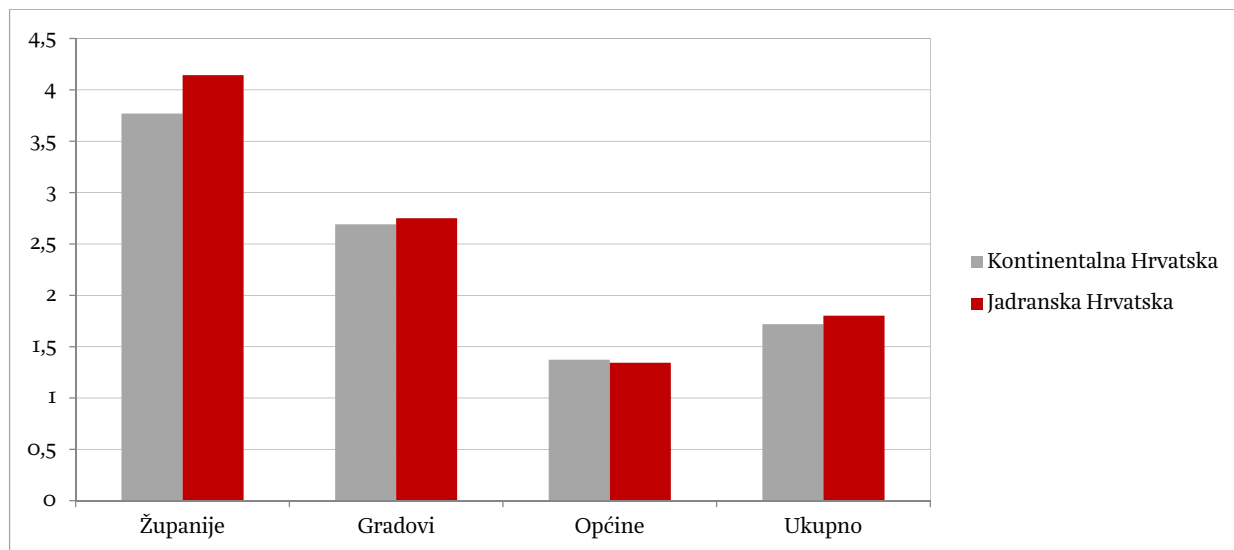
OTVORENOST PRORAČUNA U JADRANSKOJ I KONTINENTALNOJ HRVATSKOJ

Kad je riječ o regionalnoj pripadnosti – Jadranskoj ili Kontinentalnoj Hrvatskoj – nema osobitih razlika u prosječnoj otvorenosti svih lokalnih jedinica (Jadranska 1,8, a Kontinentalna 1,7) (grafikon 2). Premda se 10 od 15 najotvorenijih gradova i jedna jedina najotvorenija općina nalaze u Jadranskoj regiji, grafikon 2 pokazuje da u otvorenosti gradova i općina nema velikih razlika među regijama. Gradovi su prosječno neznatno otvoreniji u Jadranskoj, a općine prosječno – također neznatno – u Kontinentalnoj regiji. Kad je riječ o županijama, jadranske su značajnije otvorene od kontinentalnih.

⁸ Riječ je o zbroju razine otvorenosti županije, te svih gradova i svih općina u toj županiji, podijeljenom s ukupnim brojem jedinica u toj županiji, uključujući i županiju.

Grafikon 2.

Prosječna razina otvorenosti lokalnih jedinica u Kontinentalnoj i Jadranskoj Hrvatskoj (po broju objavljenih dokumenata)*



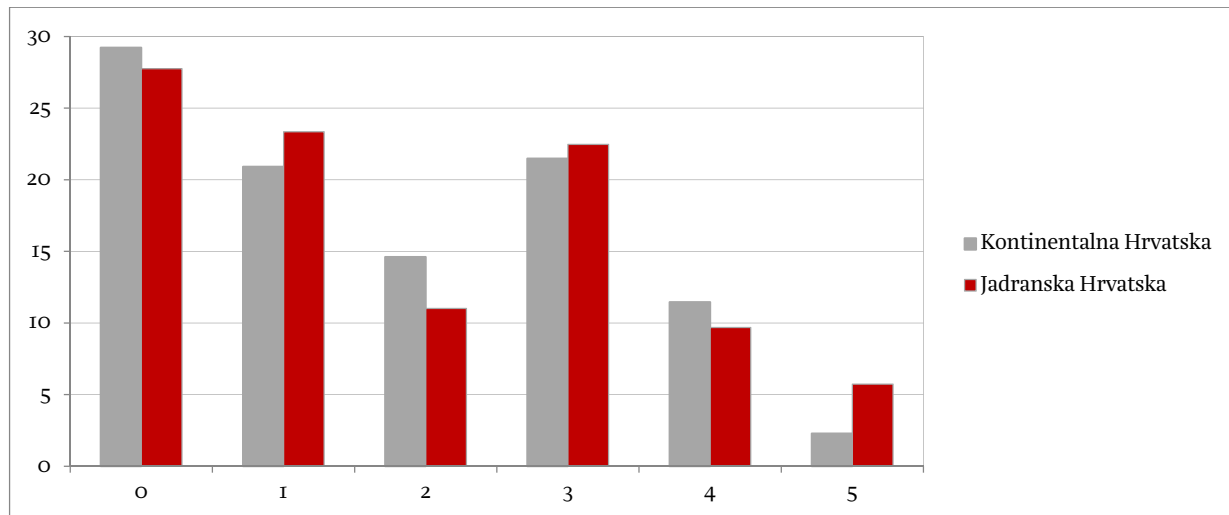
*U stupcima za županije, gradove i općine prikazana je prosječna razina otvorenosti. Stupci ukupno predstavljaju zbroj razine otvorenosti županija, gradova i općina u određenoj regiji, podijeljen s ukupnim brojem jedinica u toj regiji.

Izvor: autori

Ipak, gotovo dvije trećine lokalnih jedinica koje su objavile svih pet dokumenata nalazi se u Jadranskoj regiji (grafikon 3 i tabela D1).

Grafikon 3.

Proračunska otvorenost kontinentalnih i jadranskih lokalnih jedinica (u %)*



*Uključene su sve lokalne jedinice (županije, gradovi i općine)

Izvor: autori

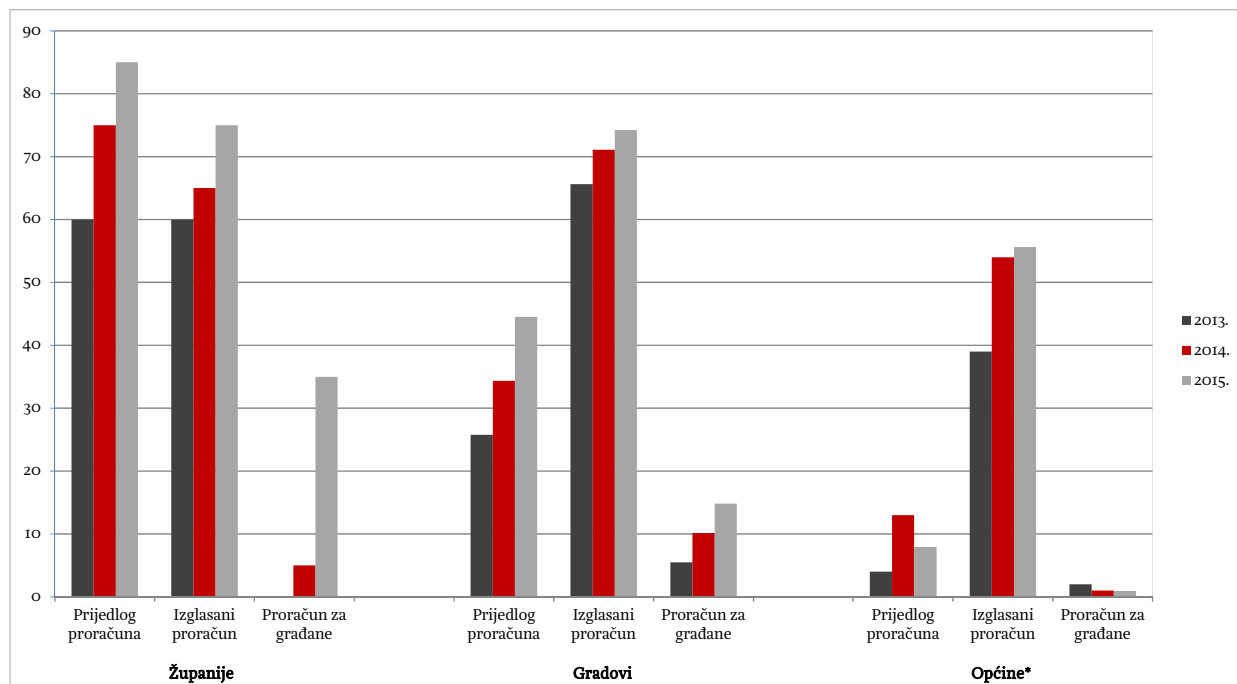
OTVORENOST PRORAČUNA SE IZ GODINE U GODINU POPRAVLJA

Grafikon 4 ohrabruje, pokazujući da se otvorenost proračuna iz godine u godinu popravlja. Sve je veći postotak županija i gradova koji objavljuju prijedlog proračuna, izglasani proračun i proračun za građane. Kod županija je primjetan najveći pomak u objavljivanju proračuna za građane – 2013. ga nije objavila ni jedna, a 2015. ga je objavilo više od trećine županija. Otvorenost općina – već ionako najniža – nažalost se

pogoršava. Doduše, iz godine u godinu objavljuju sve više izglasanih proračuna, ali sve manje prijedloga proračuna i proračuna za građane.

Grafikon 4.

Objavljeni proračunski dokumenti 2013., 2014. i 2015. (u %)**



* Za 2013. i 2014. analiziran je uzorak od 100 općina, a za 2015. svih 428 općina.

** Podaci o prijedlogu proračuna, izglasanom proračunu i proračunu za građane za 2013. i 2014. koriste se iz ranijih ciklusa ovog istraživanja.

Izvor: autori

DOSTUPNOST POJEDINIH DOKUMENATA

Grafikon 5 pokazuje da su građanima bili najdostupniji dokumenti županija, i to godišnje izvješće za 2013. (sve županije), polugodišnje izvješće za 2014. (sve, osim Virovitičko-podravske), te prijedlog proračuna za 2015. (sve, osim Zagrebačke, Sisačko-moslavačke i Požeško-slavonske). Županije su objavile i najviše izglasanih proračuna za 2015. i proračuna za građane, premda njihov broj nije sasvim zadovoljavajući. Čak pet županija nije objavilo izglasani proračun, a proračun za građane objavilo je samo sedam županija (Brodsko-posavska, Karlovačka, Krapinsko-zagorska, Šibensko-kninska, Varaždinska, Zadarska i Zagrebačka).

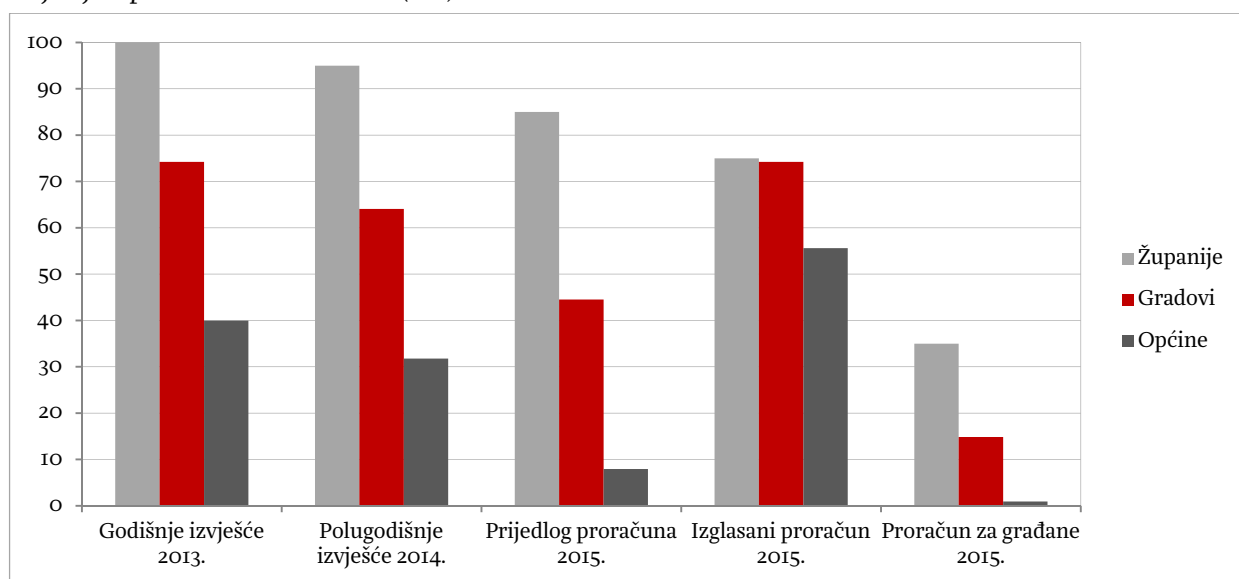
Gradovi su gotovo na razini županija kad je riječ o objavi izglasanog proračuna, ali kod svih su ostalih dokumenata znatno lošiji, posebice kad je riječ o proračunu za građane. Stoga valja pohvaliti 19 od ukupno 128 gradova koji su objavili proračun za građane (Buje, Buzet, Crikvenica, Čakovec, Dubrovnik, Dugo Selo, Koprivnica, Opatija, Osijek, Pazin, Pula, Rijeka, Slavonski Brod, Split, Šibenik, Umag, Vodice, Zagreb i Županja).

Dostupnost proračunskih dokumenata na razini općina stvarno je loša. Tek 55% općina je objavilo izglasani proračun, tek 8% prijedlog proračuna, a proračun za građane samo općine Kamanje, Krnjak i Viškovo; općina Višnjan se potrudila lijepo oblikovati obrazloženje proračuna.

I kod gradova i kod općina posebice zabrinjava što u znatno manjoj mjeri objavljuju prijedlog proračuna nego izglasani proračun. Na taj način građane stavljaju pred gotov čin, ne omogućujući im da sudjeluju u planiranju proračuna za iduću godinu. Iz istih razloga zabrinjava – posebice kod općina – slabo i nepravovremeno objavljivanje godišnjih i polugodišnjih izvješća, jer građanima ne omogućuje kontrolu izvršavanja proračuna, odnosno trošenja proračunskih sredstava.

Grafikon 5.

Objavljeni proračunski dokumenti (u %)



Izvor: autori

KVALITETA INFORMIRANJA GRAĐANA O PRORAČUNIMA

Premda lokalne jedinice objavljuju sve više dokumenata i premda postoje lokalne jedinice s odličnim internetskim stranicama, iz godine u godinu se pojavljuju uvijek isti problemi: dosta je nevažećih linkova, tražilice su često nekvalitetne ili uopće ne funkcioniraju, dokumenti se često vrlo sporo učitavaju, objavljuju se ogromni službeni glasnici i dokumenti u formatima koje nije moguće pretraživati, a neke se dokumente ne može pronaći čak ni kad su objavljeni. Ukratko, na velikoj većini stranica snalaženje je otežano čak i vještim istraživačima, a prosječnim građanima – gotovo nemoguće.

Osim što objavljuju najveći broj dokumenata, županije uglavnom imaju u prosjeku i kvalitetnije i lakše pretražive internetske stranice od gradova i općina. U tom pogledu valja istaknuti stranice **Brodsko-posavske, Šibensko-kninske, Varaždinske i Zadarske** županije.

Priličan je i broj gradova s dobro organiziranim internetskim stranicama koje se lako i brzo pretražuju te s kvalitetnim vodičima za građane. Svakako treba istaknuti stranice gradova **Crikvenica** (uz proračun za građane objavljen je i poseban proračun za mlade), **Koprivnica, Opatija, Osijek, Pula, Rijeka** (s igrom **PRORAČUNAJME!**), **Šibenik, Vodice**, te **Buzet, Pazin i Slavonski Brod** u kojima se građani pozivaju da sudjeluju u kreiranju proračuna. No postoje i gradovi čiji se proračun u trenutku pretrage nije mogao pronaći ni na službenim internetskim stranicama ni u službenom glasniku (npr. Belišće, Đurđevac, Ilok, Novi Marof, Otočac, Pleternica, Rab, Supetar, Trilj i Vrgorac).

Većina općina svojim stanovnicima ne omogućuje da se na službenim internetskim stranicama kvalitetno informiraju o proračunu vlastite općine. U doba pregledavanja nije bilo moguće pronaći službene internetske stranice nekih općina (Drenje, Gorjani, Plaški, Pojezerje, Ražanac, Tar-Vabriga, Viškovci, Zagvozđ, Zažablje, Zrinski Topolovac), a neke nisu bile u funkciji (Lokvičići, Preseka i Proložac).⁹ Ipak, postoje i općine, čiju kvalitetu službenih internetskih stranica – bez obzira na broj objavljenih dokumenata – valja pohvaliti. To su Belica, Bizovac, Crnac, Drenovci, Fažana, Gornji Kneginec, Kamanje, Klakar, Krnjak, Lasinja, Matulji, Mošćenička Draga, Pirovac, Ribnik, Sveta Nedjelja, Tounj, Vojnić, Vrbnik, Sveti Križ Začretje, Stubičke Toplice i Viškovo.

⁹ Ponovo valja istaknuti da se podaci odnose na stanje u trenutku pretraživanja.

MOGUĆI UTJECAJI NA OTVORENOST PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA

Kao i u prethodnim ciklusima, i ovoga je puta bilo važno utvrditi što bi sve moglo utjecati na razinu otvorenosti proračuna lokalnih jedinica. Provedene su linearne regresije utjecaja broja stanovnika, prosječnog dohotka po stanovniku, prihoda poslovanja lokalne jedinice po stanovniku, suficita/deficita proračuna lokalne jedinice po stanovniku i ukupnog duga lokalne jedinice po stanovniku.¹⁰

Premda modeli nisu dovoljno reprezentativni (vjerojatno zbog velikog broja lokalnih jedinica s vrlo različitim obilježjima), može se ipak zaključiti da na otvorenost županija donekle pozitivno utječe suficit županijskog proračuna, na otvorenost gradova broj stanovnika i dohodak po stanovniku, a na otvorenost općina dohodak po stanovniku i suficit općinskog proračuna. Koeficijenti determinacije u modelima za županije i općine su manji, nego u modelu za gradove, što znači da su rezultati za gradove reprezentativniji nego za županije i općine.

ZAKLJUČCI

Premda se otvorenost proračuna lokalnih jedinica poboljšava, i dalje je daleko od zadovoljavajuće. Na razini županija, po prosjeku je svojih lokalnih jedinica najotvorenija Karlovačka, a slijede je Primorsko-goranska i Šibensko-kninska županija. Najmanje su transparentne Splitsko-dalmatinska, Zadarska i Bjelovarsko-bilogorska županija. Po vrstama lokalnih jedinica može se zaključiti sljedeće:

- Županije su vrlo otvorene, u transparentnosti su se značajno popravile od prethodnog ciklusa istraživanja. Pet je županija objavilo svih pet promatranih dokumenata (Brodsko-posavska, Krapinsko-zagorska, Šibensko-kninska, Varaždinska i Zadarska); izrazito je loša Sisačko-moslavačka županija sa samo dva objavljena dokumenta. Premda i dalje najmanje transparentna, Sisačko-moslavačka županija se popravila jer u prethodnom ciklusu istraživanja nije imala objavljen ni jedan dokument.
- Otvorenost gradova je lošija od otvorenosti županija; u prosjeku su najotvoreniji gradovi u Karlovačkoj i Istarskoj županiji, a najnetransparentniji u Ličko-senjskoj, Požeško-slavonskoj, Zadarskoj i Vukovarsko-srijemskoj.
- Otvorenost općina je i dalje znatno lošija od otvorenosti županija i gradova. U prosjeku su najotvorenije općine u Karlovačkoj i Primorsko-goranskoj županiji, a najnetransparentnije u Splitsko-dalmatinskoj, Bjelovarsko-bilogorskoj i Zadarskoj županiji. Još jednom valja istaknuti općinu Viškovo koja je jedina (!) od 428 općina objavila svih pet dokumenata.
- Nema velikih razlika u proračunskoj otvorenosti lokalnih jedinica u kontinentalnoj i jadranskoj regiji, no gotovo dvije trećine lokalnih jedinica koje su objavile svih pet dokumenata nalazi se u Jadranskoj regiji.

Prosječna otvorenost proračuna lokalnih jedinica se evidentno poboljšava, neke su se lokalne jedinice značajno popravile, no vidljivo je da one s jako dobrim rezultatima iz prethodnih ciklusa promatranja uglavnom i dalje ostaju dobre, a one loše i dalje ostaju loše. Ekonometrijske analize pokazuju da otvorenost ne ovisi značajno ni o broju stanovnika, ni o visini proračunskih prihoda niti o pozitivnom ili negativnom poslovanju. Može se stoga pretpostaviti da je za proračunsku otvorenost presudna politička volja vladajućih u lokalnim jedinicama. Moguće je, također, posebice u manjim lokalnim jedinicama, da su dobri rezultati ostvareni zahvaljujući individualnom, samoinicijativnom zalaganju marljivih i odgovornih pojedinaca.

Ni najsiromašnije se jedinice ne mogu opravdavati slabim financijskim stanjem ili manjkom ljudi, jer ih većina ima internetske stranice s različitim vijestima i novostima o radu i životu lokalne jedinice, koje

¹⁰ Korišteni podaci: broj stanovnika prema popisu iz 2011., prosječni dohodak po stanovniku 2010.-2012., prihodi poslovanja lokalne jedinice po stanovniku 2013., suficit/deficit po stanovniku prema podacima iz ostvarenja proračuna 2013., ukupni dug lokalne jedinice po stanovniku na dan 31. prosinca 2013.

su, nažalost, prečesto tek oblik samopromocije aktualnih čelnika. Uostalom, valja naglasiti da među vrlo otvorenim lokalnim jedinicama ima i onih najmanjih i najsiriromašnijih. Osim toga, lokalne jedinice ionako moraju sastavljati proračunske dokumente, pa je – kad već posjeduju internetske stranice – samo stvar dobre volje da se ti dokumenti na njih i postave. Proračun za građane zahtijeva dodatni trud, no ni to ne bi trebala biti nemoguća misija, a korisnici bi ju itekako cijenili.

Postoje i dodatni problemi u pristupu proračunskim informacijama i mogućnosti sudjelovanja građana u proračunskim procesima. Čak i kad se proračunski dokumenti objavljuju, velika većina lokalnih jedinica to čini s velikim odmakom od dana donošenja dokumenata; gradovi, a naročito općine gotovo da ne objavljuju prijedlog proračuna, što je osnovni preduvjet za odlučivanje o proračunu za iduću godinu; velika je većina internetskih stranica nepregledna, nekvalitetna i spora, a neke ih općine čak ni nemaju.

PREPORUKE

U najboljoj namjeri da će ovo istraživanje dodatno potaknuti lokalne jedinice da se otvore prema građanima i pravovremeno objavljuju što više proračunskih dokumenata, evo nekoliko preporuka za ubrzanje tog procesa. Osnovni preduvjet za bilo kakva poboljšanja – ne samo proračunske otvorenosti, već i prikupljanja javnih prihoda i javne potrošnje na lokalnim razinama – je temeljita reforma teritorijalnog i fiskalnog ustroja države. U sadašnjim okolnostima, situacija bi se mogla popraviti sljedećim mjerama:

Vlada i Ministarstvo financija u godišnjim bi uputama za izradu lokalnih proračuna trebali obvezivati lokalne jedinice da pravovremeno objavljuju ključne proračunske dokumente – uključujući i proračunske vodiče za građane – i definirati rokove u kojima ih moraju objavljivati, te sankcionirati one koje se tih obveza ne pridržavaju.

Vlada i Ministarstvo financija, vlastitim primjerom pravovremene objave ključnih dokumenata državnog proračuna – uključujući i vodiče za građane – trebaju lokalnim jedinicama pokazati koliko je to bitno za postizanje što kvalitetnijeg, učinkovitijeg i pravednijeg prikupljanja i trošenja javnih sredstava.

Zajednica županija, Udruga gradova i Udruga općina trebaju podizati svijest svojih članica (županija, gradova i općina) o značaju proračunske otvorenosti za poboljšanje komunikacije s građanima, promoviranje odgovornosti lokalnih vlasti i podizanje povjerenja građana u način trošenja lokalnih sredstava.

Lokalne jedinice koje zasad ostvaruju loše rezultate u proračunskoj otvorenosti trebaju pratiti i usvojiti dobre prakse lokalnih jedinica koje su uspješne ne samo u objavljivanju proračunskih dokumenata, nego i u animiranju građana da sudjeluju u lokalnim proračunskim procesima.

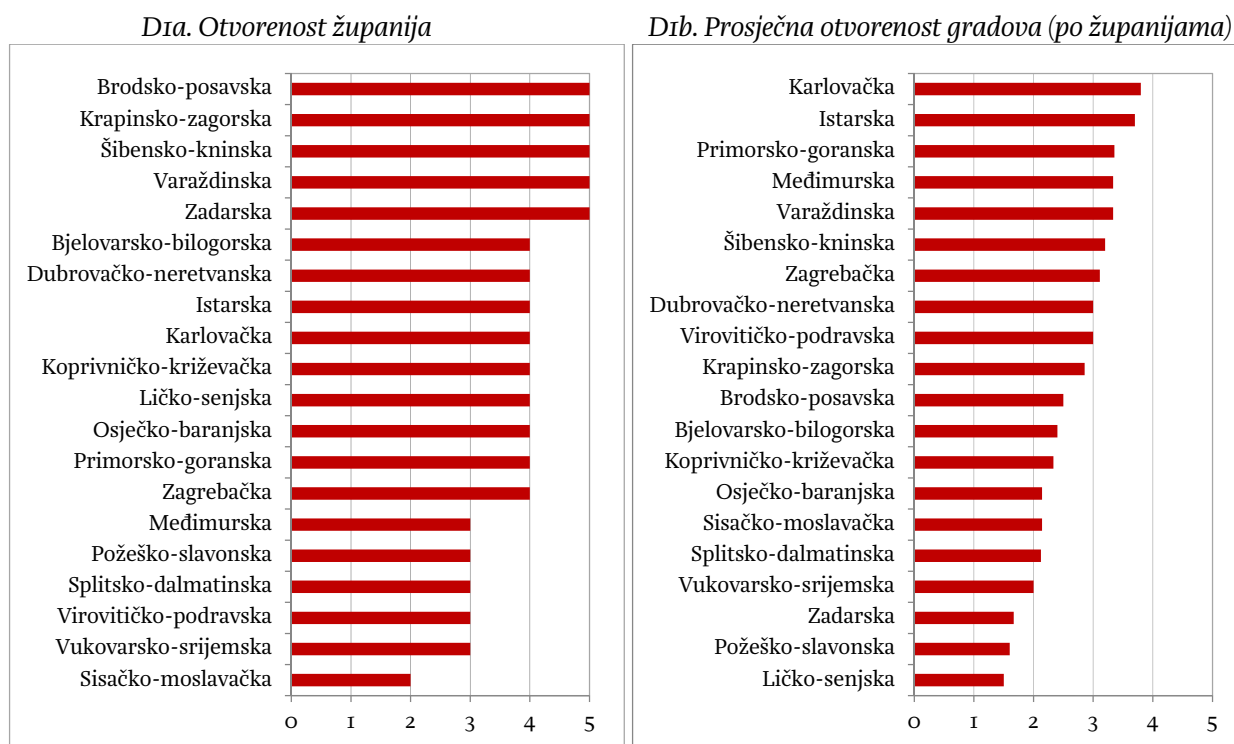
Građani i mediji trebaju zahtijevati veću proračunsku otvorenost u onim lokalnim jedinicama u kojima je za sada nedovoljna, a što više koristiti mogućnosti informiranja i sudjelovanja u onim lokalnim jedinicama u kojima je to već sada moguće.

Potražite i **interaktivnu kartu** proračunske otvorenosti svih županija, gradova i općina.

DODATAK

Grafikon D1.

Otvorenost proračuna lokalnih jedinica (po broju objavljenih dokumenata)



D1c. Prosječna otvorenost općina (po županijama)



D1d. Ukupna prosječna otvorenost županija*



* Riječ je o zbroju razine otvorenosti županije, te svih gradova i svih općina u toj županiji, podijeljenom s ukupnim brojem jedinica u toj županiji, uključujući i županiju.

Izvor: autori

Tabela Dr.

Razina otvorenosti proračuna županija, gradova i općina (po broju objavljenih dokumenata)

Razina otvorenosti	Lokalne jedinice
Županije	Brodsko-posavska, Krapinsko-zagorska, Šibensko-kninska, Varaždinska, Zadarska
5	Gradovi
	Buzet, Crikvenica, Čakovec, Dubrovnik, Koprivnica, Opatija, Osijek, Pazin, Pula, Rijeka, Slavonski Brod, Split, Šibenik, Vodice, Zagreb
	Općine
	Viškovo
Županije	Bjelovarsko-bilogorska, Dubrovačko-neretvanska, Istarska, Karlovačka, Koprivničko-križevačka, Ličko-senjska, Osječko-baranjska, Primorsko-goranska, Zagrebačka
4	Gradovi
	Bjelovar, Buje, Cres, Drniš, Duga Resa, Glina, Ivanić-Grad, Jastrebarsko, Karlovac, Kaštela, Kraljevica, Krapina, Krk, Labin, Lepoglava, Lipik, Ludbreg, Našice, Novigrad, Novska, Ogulin, Omiš, Poreč, Pregrada, Prelog, Slunj, Sveta Nedelja, Umag, Varaždin, Velika Gorica, Vukovar, Zadar, Zaprešić, Zlatar, Županja
	Općine
	Belica, Bizovac, Crnac, Fažana, Gundinci, Klakar, Krnjak, Matulji, Mošćenička Draga, Pirovac, Rakovica, Ribnik, Sveta Nedelja, Sveti Križ Začretje, Tounj, Tovarnik, Vojnić, Vrbnik
Županije	Međimurska, Požeško-slavonska, Splitsko-dalmatinska, Virovitičko-podravska, Vukovarsko-srijemska
	Gradovi
	Bakar, Benkovac, Čabar, Čazma, Daruvar, Delnice, Donja Stubica, Donji Mihaljci, Dugo Selo, Hrvatska Kostajnica, Hvar, Ivanec, Kastav, Komiža, Korčula, Makarska, Mali Lošinj, Nivalja, Novi Vinodolski, Orahovica, Ozalj, Pakrac, Ploče, Senj, Slatina, Solin, Trogir, Varaždinske Toplice, Virovitica, Vrbovec
3	Općine
	Andrijaševci, Antunovac, Bale, Bedekovčina, Beretince, Bistra, Blato, Bogdanovci, Bosiljevo, Brod Moravice, Brtonigla, Cernik, Cijevane, Dobrinj, Donja Motičina, Donji Kraljevec, Donji Kukuruzari, Dragalić, Drenovci, Ernestinovo, Ervenik, Feričanci, Funtana, Generalski Stol, Gračac, Gračišće, Gradac, Hercegovac, Ivankovo, Jakšić, Jarmina, Jelenje, Kamanje, Kanfanar, Kapela, Konjščina, Koprivnički Bregi, Kotoriba, Krapinske Toplice, Krašić, Križ, Lasinja, Lastovo, Lipovljani, Lovas, Lovinac, Lukač, Mače, Mali Bukovec, Malinska-Dubašnica, Marčana, Markušica, Martinska Ves, Maruševac, Medulin, Molve, Nijemci, Nuštar, Petlovac, Petrijevci, Podgorač, Podturen, Privlaka (Zadarska županija), Punat, Rakovec, Rasinja, Ružić, Selca, Skrad, Starigrad, Ston, Stubičke Toplice, Stupnik, Sukošan, Sveti Petar Orehovec, Šandrovac, Topusko, Tribunj, Trnovec Bartolovečki, Trpanj, Tuhelj, Udbina, Vela Luka, Velika, Viljevo, Vir, Vrbanja, Vrhovine, Vuka, Žminj
Županije	Sisačko-moslavačka
	Gradovi
	Biograd na Moru, Ilok, Križevci, Kutina, Metković, Novi Marof, Opuzen, Oroslovje, Popovača, Samobor, Valpovo, Vis, Zabok
2	Općine
	Baška, Bilice, Biskupija, Brela, Čavle, Darda, Drnje, Dubrava, Dvor, Đelekovec, Đurmanec, Erdut, Gornja Rijeka, Grožnjan, Hlebina, Jasenice, Jesenje, Josipdol, Kalinovac, Kalnik, Kistanje, Klis, Kraljevec na Sutli, Kravarsko, Kumrovec, Lanišće, Lečevica, Lohor, Luka, Ljubešćica, Mala Subotica, Mikleuš, Mrkopalj, Nova Rača, Novigrad Podravski, Okrug, Pašman, Pitomača, Plitvička Jezera, Podcrkavlje, Popovac, Primorski Dolac, Primošten, Rešetari, Saborsko, Sali, Seget, Semeljci, Slavonski Šamac, Sokolovac, Sračinec, Stari Jankovci, Stari Mikanovci, Staro Petrovo Selo, Sveti Filip i Jakov, Sveti Martin na Muri, Tompojevci, Velika Ludina, Vidovec, Višnja, Vladislavci, Vođinci
	Gradovi
	Đakovo, Garešnica, Grubišno Polje, Imotski, Klanjec, Knin, Mursko Središće, Obrovac, Požega, Rab, Rovinj, Sinj, Skradin, Supetar, Vodnjan, Vrbovsko, Vrljika
I	Općine
	Babina Greda, Barilović, Baška Voda, Bebrina, Berek, Bilje, Borovo, Breznički Hum, Brinje, Brodski Stupnik, Cerovlje, Cestica, Desinić, Domašinec, Donji Andrijević, Draganić, Dubrava, Đulovac, Farkaševac, Ferdinandovac, Garčin, Goričan, Gornja Vrbica, Gornji Bogičevci, Gornji Kneginec, Gornji Mihaljevec, Gradina, Hum na Sutli, Ivanska, Jalžabet, Janjina, Jasenovac, Kali, Kaštelir - Labinci, Kloštar Ivanić, Kneževi Vinogradi, Konavle, Koška, Kršan, Legrad, Ližnjan, Lokve, Lopar, Lovran, Lovreć, Lumbarda, Magadenovac, Marijanci, Martijanec, Mihovljan, Milna, Mljet, Muć, Murter, Nedelišće, Negoslavci, Netretić, Novigrad, Okučani, Omišalj, Oprisavci, Opatelj, Oriovac, Orle, Perušić, Pićan, Podbablje, Polača, Postira, Pribislavec, Promina, Pučišća, Radoboj, Raša, Ravna Gora, Rogoznica, Runovići, Satnica Đakovačka, Selnica, Sibinj, Sirač, Slivno, Smokvica, Strahoninec, Suhopolje, Sunja, Sveta Marija, Sveti Đurđ, Sveti Ivan Žabno, Sveti Juraj na Bregu, Sveti Lovreć, Šestanovac, Šodolovci, Šolta, Štefanje, Štitar, Štrigova, Tkon, Velika Kopanica, Velika Pisanica, Veliko Trgovišće, Vinodolska općina, Virje, Vižinada, Vrsar, Zdenci, Zlatar Bistrica, Zmijavci, Žakanje
	Gradovi
	Beli Manastir, Belišće, Đurđevac, Gospić, Kutjevo, Nin, Nova Gradiška, Otočac, Otok, Pag, Petrinja, Pleternica, Sisak, Stari Grad, Sveti Ivan Zelina, Trilj, Vinkovci, Vrgorac
O	Općine
	Barban, Bedenica, Bednja, Bibinje, Bol, Bošnjaci, Brckovljani, Brdovec, Brestovac, Breznica, Budinščina, Bukovlje, Cerna, Cetingrad, Cista Provo, Čačinci, Čadavica, Čaglin, Čeminac, Čepin, Davor, Dekanovec, Dežanovac, Dicmo, Donja Dubrava, Donja Voća, Donji Lapac, Donji Vidovec, Draž, Drenje, Dubrovačko Primorje, Dugi Rat, Dugopolje, Đurđenovac, Fužine, Galovac, Gola, Gorjani, Gornja Stubica, Gradec, Gradište, Gunja, Gvozđ, Hrašćina, Hrvace, Hrvatska Dubica, Jagodnjak, Jakovlje, Jelsa, Kaptol, Karlobag, Karojba, Kijevo, Klana, Klenovnik, Klinča Sela, Kloštar Podravski, Kolan, Končanica, Koprivnički Ivanec, Kostrena, Kukljica, Kula Norinska, Lekenik, Levanjska Varoš, Lišane Ostruvičke, Lokvičići, Lupoglav, Majur, Marija Bistrica, Marija Gorica, Marina, Motovun, Nerežišća, Nova Bukovica, Nova Kapela, Novi Golubovec, Novo Virje, Orebić, Orehovića, Otok, Pakoštane, Peteranec, Petrijanec, Petrovsko, Pisarovina, Plaški, Podgora, Podravska Moslavina, Podravske Sesvete, Podstrana, Pojezerje, Pokupsko, Poličnik, Posedarje, Povljana, Preko, Preseka, Prgommet, Privlaka (Vukovarsko-srijemska županija), Proložac, Punitovci, Pušća, Ražanac, Rovišće, Rugvica, Severin, Sikirevci, Sopje, Stankovci, Stara Gradiška, Strizivojna, Sućuraj, Sutivan, Sveti Ilija, Sveti Petar u Šumi, Svetvinčenat, Šenkovec, Škabrnja, Špišić Bukovica, Tar-Vabriga, Tinjan, Tisno, Tordinci, Trnava, Trpinja, Tučepi, Unešić, Velika Trnovitica, Veliki Bukovec, Veliki Grđevac, Veliko Trojstvo, Vinica, Visoko, Viškovci, Voćin, Vratušinec, Vrbje, Vrpole, Vrsi, Zadvarje, Zagorska Sela, Zagvozđ, Zažablje, Zemunik Donji, Zrinski Topolovac, Žumberak, Župa dubrovačka

LITERATURA

- Ott, K., Bronić. M. i Petrušić, M., 2013. Otvorenost proračuna hrvatskih županija, gradova i općina. Newsletter, br. 81.
- Ott, K., Bronić. M. i Petrušić, M., 2014. Otvorenost proračuna hrvatskih županija, gradova i općina 2013.-14. Newsletter, br. 87.