

# Odlučivanje o lokalnim proračunima : između sna i jave

---

**Bratić, Vjekoslav**

**Authored book / Autorska knjiga**

*Publication status / Verzija rada:* **Published version / Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

*Publication year / Godina izdavanja:* **2008**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:242:880436>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-03-14**



*Repository / Repozitorij:*

[Institute of Public Finance Repository](#)

Vjekoslav Bratić

# ODLUČIVANJE O LOKALNIM PRORAČUNIMA

IZMEĐU SNA I JAVE



INSTITUT ZA  
JAVNE  
FINANCIJE

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

*Vjekoslav Bratić*

**ODLUČIVANJE O LOKALNIM PRORAČUNIMA:  
IZMEĐU SNA I JAVE**

---

# BIBLIOTEKA FISCUS

---

UREDNIKA

*Katarina Ott*

UREĐIVAČKI ODBOR

*Vjekoslav Bratić*

*Ivan Grdešić*

*Mirko Hempel*

*Katarina Ott*

*Zdravko Petak*

ISBN 978-953-7613-01-3

ISBN 978 953 7043-26-1

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu

Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 681159

*Vjekoslav Bratić*

---

**ODLUČIVANJE  
O LOKALNIM  
PRORAČUNIMA:  
IZMEĐU SNA I JAVE**

INSTITUT ZA  
JAVNE  
FINANCIJE

Zagreb, 2008.



# Sadržaj

PREDGOVOR	1
UVOD	3
LOKALNA SAMOUPRAVA I PRORAČUNSKI PROCES	7
O istraživanju teme	7
Proračun i proračunski proces	19
Predstavnička vlast u proračunskom procesu	26
Državna vlast i lokalna samouprava	34
Sudionici proračunskog procesa na lokalnoj razini	37
Odnos predstavničkih i izvršnih vlasti u lokalnoj samoupravi	54
Zaključak o lokalnoj samoupravi i proračunskom procesu	60
LOKALNA SAMOUPRAVA U ZEMLJAMA SREDIŠNJE I ISTOČNE EUROPE	65
Preobrazba lokalne samouprave	66
Sličnosti i razlike u razvoju lokalne samouprave	68
Teritorijalni ustroj lokalne samouprave	75
Financiranje nižih razina vlasti: pitanja fiskalnog federalizma	82
Usporedni prikaz razvoja lokalne samouprave	89
Proces fiskalne decentralizacije još nije završen	111
LOKALNA I REGIONALNA SAMOUPRAVA U HRVATSKOJ	115
Temeljna obilježja lokalne i regionalne samouprave	116
Zakonodavni okvir lokalne i regionalne samouprave	125
Ustroj i broj lokalnih i regionalnih jedinica	131
Suradnja različitih razina vlasti: pitanje financija	134
PRORAČUNSKI PROCES I ODLUČIVANJE O LOKALNIM PRORAČUNIMA U HRVATSKOJ	145
Lokalni proračuni i proračunski proces	146
Lokalna i regionalna predstavnička i izvršna tijela	154
Uloga lokalnih predstavničkih tijela u proračunskom procesu	168
REZULTATI ISTRAŽIVANJA LOKALNOG PRORAČUNSKOG PROCESA U HRVATSKOJ	171
Metodološki pristup	172

Rezultati istraživanja	180
Kakvi su mogući zaključci?	193
Dodatni nalazi istraživanja	194
Nužnost decentralizacije odlučivanja u proračunskom procesu	206
<b>KAKO POVEĆATI UTJECAJ PREDSTAVNIČKIH I IZVRŠNIH TIJELA?</b>	<b>213</b>
Lokalna i regionalna predstavnička i izvršna tijela u Hrvatskoj	216
Preporuke i prijedlozi	223
<b>PRILOZI</b>	<b>229</b>
Broj članova županijskih skupština i gradskih vijeća, 20. svibnja 2001. godine	229
Anketa koju su ispunjavali lokalni vijećnici tijekom 2004. godine	232
Rezultati anketnog upitnika	235
Analiza i komentar ispunjenih anketa u županijskim skupštinama i gradskim vijećima	269
Intervjui – po pojedinim županijama i gradovima	289
Povijest političko-teritorijalnog ustroja lokalnih jedinica u Hrvatskoj	305
<b>LITERATURA</b>	<b>307</b>
<b>POJMOVNIK</b>	<b>323</b>
<b>KRATICE</b>	<b>327</b>
<b>INDEKS</b>	<b>329</b>



# Predgovor

Odlučivanje o državnima ili lokalnim proračunima donedavna se malokad istraživalo, napose ne u zemljama središnje i istočne Europe. Slično je i u Hrvatskoj u kojoj su zastupljenija istraživanja u vezi s oporezivanjem, sve većim javnim sektorom ili javnim rashodima te rastućim javnim dugom. No, posljednjih godina u razvijenim zemljama ova tema pobuđuje sve veće zanimanje znanstvenika, ali i države te stručnjaka na lokalnoj razini, pa i uglednih institucija poput Svjetske banke, Međunarodnoga monetarnog fonda i OECD-a.

Iskustva suvremenih demokratskih društava pokazuju kako se rasprave o proračunu u lokalnima i središnjim predstavničkim tijelima pretvaraju u prihvatanje ili odbijanje cjelovite politike izvršne vlasti. Predstavnička tijela vrlo često imaju ulogu svojevrsnog »filtera« u kojemu se proračun, bez većeg utjecaja, samo odobrava. Na takve nalaze na državnoj razini upućuje i istraživanje koje sam u Hrvatskom saboru proveo početkom 2003. Iako se u Saboru može promijeniti Vladin prijedlog proračuna, to se uglavnom ne čini, što znači da ključnu ulogu u odlučivanju ima Vlada, a ne Sabor. Slično je stanje i na lokalnim razinama. Stoga je najvažniji cilj knjige upozoriti na temeljne elemente lokalnoga proračunskog procesa, najutjecajnije čimbenike odlučivanja o proračunima jedinica lokalne i regionalne samouprave te na položaj i ulogu lokalnih predstavničkih tijela u proračunskom procesu. Knjiga obrađuje i teškoće s kakvima se sučeljavaju lokalni vijećnici, pa i lokalna predstavnička tijela, tijekom analize plana proračuna, radi čega ne uspijevaju znatnije pridonijeti donošenju kvalitetnijih lokalnih proračuna. Ova knjiga, napokon, sadrži i preporuke za poboljšanje cijeloga procesa donošenja proračuna. Nadam se osim toga, kako će ovaj plod višegodišnjega bavljenja proračunskim pitanjima poslužiti kao korisna i učinkovita podloga kreatorima javnih politika, radi poboljšanja i povećanja transparentnosti lokalnoga proračunskog procesa, ali i stručnjacima i studentima zainteresiranim za pitanja proračunskog procesa na lokalnoj razini.

Moram, naposljetku, reći kako su mnogi utjecali na završni izgled ove knjige, pa im na tome iskreno zahvaljujem. Od srca zahvaljujem, u prvome redu, kolegicama i kolegama u Institutu za javne financije, napose ravnateljici i mentorici dr. sc. Katarini Ott za njezin doprinos i korisne savjete, te prijateljima i kolegama s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu.

Zahvaljujem zagrebačkom uredu Zaklade Friedrich Ebert na financijskoj potpori za objavljivanje ove knjige.

Knjigu posvećujem svojoj obitelji, bez koje ukupni napori u pripremi ovoga i drugih projekata ne bi imali značaj i težinu kakav za mene imaju sada.

*Autor*

# Uvod

Knjiga *Odlučivanje o lokalnim proračunima: između sna i jave* govori o lokalnoj samoupravi i proračunskom procesu te osobito ističe ulogu lokalnih predstavničkih i izvršnih tijela vlasti u tome procesu.

Proračun je rezultat proračunskog procesa te, ako je predstavnička vlast na lokalnoj razini prema trajanju odnosno brzini donošenja odluka posve samostalna, velika je i uloga lokalnoga predstavničkog tijela (skupštine, vijeća). Analizom stanja u predstavničkim i izvršnim tijelima u odabranima lokalnim i područnim jedinicama u Hrvatskoj nastojali smo pokazati njihovu ulogu tijekom proračunskog procesa što bi imao biti temelj učinkovita djelovanja lokalnih i područnih jedinica. No, da bi proces uistinu takav i bio, nužno je da institucije, napose Vlada i Sabor na nacionalnoj te izvršna i predstavnička tijela na lokalnoj i regionalnoj razini, kvalitetno odrade posao priprema prijedloga, izglasavanja i provedbe proračuna. Lokalno predstavničko tijelo može smanjiti ili više ili manje promijeniti prijedlog proračuna. No, činjenica je da su lokalna predstavnička tijela u Hrvatskoj samo filter za odobravanje proračuna, bez većeg utjecaja na nj. I lokalna se rasprava o proračunu u predstavničkim tijelima mnogih lokalnih jedinica zapravo pretvara u prihvaćanje ili odbijanje ukupne politike poglavarstava (županijskih, gradskih ili općinskih). Na nacionalnoj razini na takve nalaze upućuje i jedno prijašnje istraživanje (Bratić, 2003).

Pri pisanju ove knjige postavili smo si nekoliko ciljeva: dokazati da težište proračunskog odlučivanja na lokalnoj i regionalnoj razini nije na predstavničkoj nego na izvršnoj vlasti, da lokalnim predstavnicima tijekom prihvaćanja proračuna nedostaje vremena za čitanje, raspravu i stručne konzultacije što ukupan teret odlučivanja o proračunima prenosi na lokalnu izvršnu vlast (poglavarstvo, te za rasvijetliti ulogu amandmana i odbora za financije za proračun. Pretpostavili smo da amandmani na proračun nemaju nikakvu ulogu u proračunskom procesu jer su prije svega stvar

dogovora vladajuće stranke/koalicije (poput ukupnoga proračuna), te su promjene što ih se izglasava donošenjem proračuna na osnovi amandmana zaista neznatne. A odbor za financije i proračun nema znatniju ulogu u proračunskom procesu jer u njemu većinu ima vladajuća stranka/koalicija, te služi samo kao puki instrument davanja mišljenja o proračunu za sljedeću godinu, bez većeg utjecaja na završni izgled proračuna.

U knjizi sam želio odgovoriti na pitanja i je li točno da zadovoljstvo vremenom na raspolaganju za razmatranje proračuna i informiranost o radu odbora za financije i proračun ovise o pripadnosti vijećnika poziciji ili opoziciji, te imaju li lokalni predstavnici zbog nezainteresiranosti većih teškoća u razumijevanju proračuna.

Pretpostavili smo također da su zadovoljniji vremenom, upućeniji u prijedlog proračuna i aktivniji u davanju amandmana vijećnici županija odnosno gradova kad je na vlasti jednostranačka (većinska) vlast, te da u takvima lokalnim jedinicama vijećnici predstavničko tijelo u kojemu djeluju smatraju važnom karikom u proračunskom procesu. Posve je obrnuto u županijama i gradovima s koalicijskom odnosno manjinskom vlašću, jer su vijećnici nezadovoljniji vremenom za čitanje proračuna, manje aktivni u davanju amandmana i slabije upućeni u prijedlog proračuna za sljedeću godinu. Time smo željeli pokazati kako uloga poglavarstva/izvršne vlasti odnosno vijeća/predstavničke vlasti u proračunskom procesu ovisi o tipu lokalne vlasti.

Sama knjiga podijeljena je u četiri dijela.

U prvome dijelu, *Lokalna samouprava i proračunski proces*, ukratko se objašnjava dosad provedena istraživanja ove teme. Slijedi uvid u vrste proračunskih procesa i proračuna kao složenih ekonomskih instrumenata države/lokalne jedinice. Potom se objašnjava čimbenike što utječu na rad predstavničke i izvršne vlasti, ali i na krajnji izgled godišnjeg proračuna (stranke, birači i interesne skupine). Osobita je pozornost usmjerena ulozi i odnosima predstavničke i izvršne vlasti u proračunskom procesu te ulozi predstavničkog tijela u utvrđivanju proračunske politike.

U drugome dijelu, *Lokalna samouprava u zemljama središnje i istočne Europe*, prikazane su opće značajke preobrazbe te sličnosti i razlike u razvoju lokalnih samouprava u analiziranim postkomunističkim zemljama središnje i istočne Europe. Slijede objašnjenja teritorijalnog ustroja i načina organizacije lokalnih samouprava u

njima, te opis mehanizama fiskalnog federalizma i načina financiranja nižih (subnacionalnih) razina vlasti. Posljednji dio donosi usporednu analizu razvoja lokalnih samouprava u pojedinim zemljama te regije, što je obuhvatila Bugarsku, Češku, Mađarsku, Poljsku, Rumunjsku, Sloveniju i Slovačku.

U trećem se dijelu, pod naslovom *Lokalna i područna samouprava u Hrvatskoj* analizira strukturu i temeljna obilježja sustava lokalne i područne samouprave te suradnju različitih razina vlasti u Hrvatskoj. Budući da je sustav lokalnog ustroja (broj i funkcije), i institucionalni okvir što određuje lokalni ustroj doživljavao česte promjene, raščlanjen je i zakonodavni okvir postojećeg sustava lokalne i područne samouprave. Na kraju se objašnjava sustav financiranja lokalnih i područnih jedinica u Hrvatskoj.

Četvrti dio, *Proračunski proces i sudionici u odlučivanju o lokalnim proračunima u Hrvatskoj*, bavi se proračunskim procesom na lokalnoj razini, njegovim fazama i teškoćama te analizom uloge predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave pri predlaganju proračuna. Tijekom različitih faza proračunskog procesa izvršna vlast na lokalnoj i regionalnoj razini mora donositi brojne odluke što izravno ili neizravno utječu na ispunjenje prije utvrđenih ciljeva. Činjenica je da mnoga predstavnička tijela lokalnih i područnih jedinica u Hrvatskoj nemaju utjecaj kakav bi trebala imati. Razlozi su brojni, te ovo istraživanje nastoji dati odgovore na neke od njih.

Peti dio, *Rezultati istraživanja lokalnog proračunskog procesa u Hrvatskoj*, analizira postojeće probleme i osnovne nedostatke proračunskog procesa te ulogu lokalnih i područnih predstavničkih tijela u obrađenima lokalnim i područnim jedinicama (županijama i gradovima) pri predlaganju proračuna. Okosnicu toga dijela knjige čine ankete i intervjui s predstavnicima odabranih jedinica lokalne i područne samouprave (županima i gradonačelnicima).

Posljednji, šesti dio, *Kako povećati utjecaj predstavničkih i izvršnih tijela?* nudi zaključke, prijedloge i preporuke za poboljšanje svih faza proračunskog procesa, uz naglasak na fazu donošenja proračuna.



# Lokalna samouprava i proračunski proces

Ovaj dio obrađuje dosadašnja istraživanja o ulozi predstavničkih i izvršnih tijela vlasti u proračunskom procesu. Riječ je najčešće o istraživanjima na nacionalnoj, a manje na lokalnoj razini, a potom se govori općenito o proračunu i proračunskom procesu. Osim lokalne i predstavničke vlasti, i drugi lokalni sudionici poput stranaka, birača ili lokalnih interesnih skupina također utječu na prihvaćenu inačicu proračuna te na odlučivanje o proračunskoj potrošnji. Stoga se tu nastoji prikazati kako i koliko neki čimbenici u proračunskom procesu utječu na proračunsko odlučivanje. Na kraju se nudi kratko objašnjenje odnosa predstavničkih i izvršnih tijela na lokalnoj razini.

## O istraživanju teme

Dosadašnja istraživanja ove teme najčešće su u žarištu imala nacionalnu razinu odnosno proučavanje uloge parlamenata u proračunskom procesu. Takva su istraživanja sve brojnija i u zemljama u tranziciji.<sup>1</sup>

Istraživanje utjecaja predstavničkih tijela na ukupnu proračunsku politiku najizraženije je u SAD-u (Oppenheimer, 1983). Wildavsky (1992) se je bavio problemima američkoga Kongresa u proračunskom procesu i odnosima izvršne i predstavničke vlasti, osobito s obzirom na odlike američkog sustava vlasti. Zbog brojnih u međuvremenu

◆ ◆ ◆

1 Korisne su internetske stranice Svjetske banke (<http://ocde.dyndns.org/>) i *International Budget Projecta* (<http://www.internationalbudget.org>), koji također imaju projekt o utjecaju parlamenta u proračunskom procesu. Zanimljivo je kako je *The Centre for Budget and Policy Studies* (CBPS) u Indiji organizirao okrugli stol o decentralizaciji i uspostavi kvalitetnih proračunskih sustava za lokalnu razinu vlasti, no više o tome moguće je pročitati u *Newsletteru*, br. 5 iz 2001. godine, dostupnome na <http://www.internationalbudget.org/resources/newsletter5.htm>

nastalih institucionalnih i proračunskih promjena, Wildavsky i Caiden (2000) napisali su studiju o odlučivanju o proračunima i kreiranju politike u Kongresu, zakonodavnom tijelu koje sigurno ima u svijetu jedinstven raspon ovlasti, što mu omogućuje redovite promjene Vladina prijedloga proračuna. U novije su vrijeme i zemlje Latinske Amerike predmet sve većeg zanimanja za istraživanje te teme (Santiso, 2004; 2005a; 2005b; Santiso i Belgrano, 2004).

Iako je činjenica da predstavnička tijela često imaju malenu ili posve neznatnu ulogu u proračunskom procesu, istraživači poput Verneya (1992) i Stroma (1995) podupiru tezu o važnoj ulozi predstavničkih tijela u donošenju proračuna, što u prvome redu mora biti transparentan i kvalitetan.

Prema Hague, Harrop i Breslin (2001:307) »Ovlast da se odobri neki rashod možda je jedna od najstarijih funkcija parlamenta, ali je u mnogim demokracijama postala posve nominalna. Poput zakonodavne funkcije, i ona je više dio mita, nego stvarnosti parlamentarne vlasti. Nedostatak stvarne financijske kontrole najveća je slabost suvremenih predstavničkih tijela: izvršna vlast pripremi proračun o kojemu izvijesti parlament, ali ga on malokad mijenja. U mnogim zemljama (uključivši Britaniju i Novi Zeland) parlament ne može dati proračunski prijedlog, nego samo odobriti ili odbaciti prijedlog proračuna izvršne vlasti. Odobrenje parlamenta uglavnom je *post factum* te služi kao potvrda složenih proračunskih kompromisa različitih vladinih ministarstava i odjela. Nakon što proračun dođe pred parlament (ili, još češće, pred posebne odbore), njegovo je izglasavanje najčešće 'svršena stvar'. Počne li skupština 'čeprkati' po nekom dijelu proračuna, propada cijeli paket. U Izraelu se, nakon 1996., ako predstavničko tijelo ne izglasa proračun u roku 90 dana, ono raspušta i organizira se nove izbore. Australija je ekstreman slučaj kontrole proračuna izvršne vlasti. Svaka skupština koja želi nadzirati ili samo utjecati na proračun mora povećati stručnost svojih članova i specijalističkih pomoćnih služba. No, s Kongresom je u SAD-u tako da se ukupan novac što ga izvršna vlast potroši, prema Ustavu, mora klasificirati u određene kategorije rashoda koje odobrava upravo Kongres«.

U zemljama koje slijede američki model vlasti, poglavito države Latinske Amerike i Filipini, odvajanje moći i vlasti osigurava postojanje predstavničkog tijela neovisnoga o izvršnoj vlasti, što im osigurava velik utjecaj na proračun. U raspravama predstavničkih



tijela tih zemalja može se naći tragove pritiska pri donošenju proračunskih odluka. Štoviše, ondje gdje predstavnička tijela utječu na proračun, dodatni su čimbenik veće nesigurnosti pri svakome donošenju financijskih odluka. Predstavnička tijela mogu donijeti odluke o dodatnim izdvajanjima proračunskih sredstava za stavke što ih izvršna vlast nije predložila, odbaciti neprihvatljive stavke, promijeniti određene svote u korist ili na štetu nekih stavaka (Wildavski, 2001:157). I druga su istraživanja pokazala kako već dulje vrijeme slabi utjecaj nacionalnih predstavničkih tijela na odlučivanje o proračunskim pitanjima u većini razvijenih zemalja (Coombes 1976; Schick, 2002). To je možda najizraženije u Velikoj Britaniji, gdje Dom lordova odavna ne daje nikakve amandmane niti bilo kako drukčije pokušava utjecati na predložene mjere izvršne vlasti, kako na strani prihoda tako na strani proračunskih rashoda (Davey, 2000). Drugi istraživači pokazali su, pak, kako parlamenti nemaju znatniji utjecaj na predlaganje zakona, niti na ukupne političko-ekonomske procese – njihova je uloga dapače skromna.<sup>2</sup> Izvršna je vlast dakle ključna u cijelome političko-ekonomskom, pa i proračunskom procesu.

Na slične nalaze upućuje i istraživanje iz 2003. u hrvatskom Saboru, prema kojemu je, zbog nedostatka stručnog osoblja, tehničke opreme i novca, ograničen učinak toga tijela te ne može kvalitetno rješavati proračunska pitanja, što bi bilo moguće kada bi se stvorilo uvjete. Stoga težina proračunskog odlučivanja prelazi na druge institucije (Ministarstvo financija i Vladu), koje imaju sredstva, mehanizme i službe, zbog čega je njihova uloga (ponajprije Vlade) veća od uloge zakonodavne vlasti (Bratić, 2003).

Unatoč takvima pesimističnim pokazateljima, sve je očitije da parlamenti u nekim zemljama OECD-a pokušavaju vratiti izgubljen ugled i utjecaj na proračun te počinju preuzimati sve važniju i aktivniju ulogu u proračunskom procesu. U Francuskoj je npr. parlament nedavno potaknuo provedbu obuhvatnih proračunskih reformi. Promjene obuhvaćaju promjenu klasifikacije proračuna, kako bi se omogućilo veću parlamentarnu kontrolu te širenje prava parlamenta u predlaganju javnih rashoda (Wehner, 2001). I u zemljama u razvoju i u tranzicijskim zemljama parlamenti se sve više bave proračunom. Demokratizacija i ustavne promjene omogućuju, nai-

◆ ◆ ◆

2 Više u: Hawkesworth i Kogan (2004: 299); Döring (1995:57 i 65); Norton (1998); Tsebelis (1995).

me, veće sudjelovanje predstavničkih tijela u mnogima nekoć prilično zatvorenim političkim sustavima, osobito u dijelovima Latinske Amerike, Afrike i središnje Europe. Dobar je primjer brazilski Kongres, koji tijekom povijesti nije imao znatniju ulogu u proračunskom procesu. Demokratizacija osamdesetih omogućila je ustavne promjene koje su Kongresu dale pravo i mogućnost predlaganja promjena u proračunu, što je naposljetku znatno povećalo utjecaj parlamenta na proračunska pitanja (Blöndal, Goretta i Kristensen, 2003).

U svijetu je različita uloga nacionalnih predstavničkih tijela u proračunskom procesu, no danas najveći broj zemalja ima predstavnička tijela koja jednostavno prihvaćaju prijedlog proračuna izvršne vlasti, odnosno imaju uglavnom podređenu, mada ne posve zanemarljivu ulogu (npr. Mađarska, Slovenija, Hrvatska). U tim su zemljama, naime, demokratski izabrana predstavnička tijela tijekom devedesetih dobila znatniju ustavnu ili statutarnu ulogu pri donošenju proračunskih odluka nego što su je imali u vrijeme komunizma.

Prema Nortonu (1998:2), Mezey predstavnička tijela klasificira prema moći odlučivanja i dijeli ih na aktivna i reaktivna s neznatnim utjecajem. Američki Kongres primjer je aktivnoga, britanski reaktivnoga, dok su parlamenti sa skromnom ulogom oni iz različitih zemalja s jednostranačkim vladama.<sup>3</sup> Reaktivna je i većina parlamenta zemalja zapadne Europe, osim Velike Britanije, te parlamenta drugih vodećih zemalja Commonwealtha (Australije, Indije i Novog Zelanda). Snažno je reaktivno predstavničko tijelo švedski parlament, srednje reaktivno njemački, a slabo su reaktivni parlamenti Irske i Francuske. Ograničena je i literatura o parlamentima s umjerenom moći u procesu političkog odlučivanja, no prema poznatim studijama, i među njima postoje razlike u kapacitetima i mogućem utjecaju na političke rezultate i rad izvršne vlasti. Švedski i danski parlament u ograničavanju rada vlada razlikuju se npr. od onih u Britaniji i Francuskoj.<sup>4</sup>

Ima i drugih, mada ne tako izraženih razlika među predstavničkim tijelima. Tako je američki Kongres, u usporedbi sa svima ostalim zakonodavnim tijelima, uvjerljivo najutjecajniji u formuli-

◆

◆

◆

3 Više u: Boynton (1991); Loewenberg i Patterson (1979); Hawkesworth i Kogan (2004:302).

4 Više u: Norton (1996; 1998:2-3).

ranju politika. Parlament u Kostariki, pak, važniji je u oblikovanju zakonodavnih akata od čileanskoga (Hawkesworth i Kogan, 2004:299). Njemački Bundestag utjecajniji je nego Donji dom u Velikoj Britaniji, ali oba imaju veći utjecaj nego kenijski parlament (ibid).

Uloga i utjecaj predstavničkih i izvršnih tijela u političko-ekonomskima, pa i proračunskom procesu, ovisi i o političkoj kulturi i tradiciji (politički kontekst i vrijednosti) ili je takvo djelovanje riješeno ustavom. Ništa se od toga ne smije zanemariti u analizi uloge predstavničkih tijela u proračunskom procesu. Tsebelis (1995:101) također potvrđuje te činjenice, navodeći npr. kako »svaka parlamentarna izvršna vlast ima na raspolaganju određena ustavna, proceduralna i politička, sredstva kako bi nametnula volju predstavničkom tijelu u važnijim pitanjima«. Upravo te varijable, nazovimo ih vanjske, u odnosu prema predstavničkom tijelu, što ih se može podijeliti na kulturne, ustavne i političke, uređuju osnovne odnose predstavničkih i izvršnih tijela vlasti te obujam utjecaja predstavničkih tijela ili ograničenja rada izvršne vlasti. »Politička kultura i mješavina stajališta uspostavljenih tijekom vremena radi izgradnje i vođenja društva, oblikovat će političke pojave. U zemljama zapadne Europe političke su se kulture različito mijenjale, katkad postupno, katkad dramatično (primjerice, rezultat rata). Posljedično, ustavi se razlikuju znatno, kako među zemljama, tako tijekom vremena. Položaj uspostavljen ustavom nužan je, ali ne i dovoljan da objasni moć predstavničkog tijela. Stoga se moraju identificirati političke varijable. Jedna je od njih, prije svega, politički sustav. Neki ustavi pritom kao takve prepoznaju političke stranke, ali većina ne« (Norton, 1998:6-7).

Sve nam to govori kako postoje i brojni drugi čimbenici što određuju prevlast izvršnih tijela nad tijelima predstavničke vlasti. Lijphart npr. argumentira kako »dvostranački sustav omogućuje nadmoć izvršne nad predstavničkom vlašću« (Tsebelis, 1995:85). Ili da je »u vrlo asimetričnima predstavničkim tijelima, poput britanskoga, moć Gornjeg doma uglavnom nevažna, pa nikako ne može ozbiljnije ograničiti vladine akte u procesu odlučivanja u predstavničkom tijelu. U polisimetričnim tijelima, poput talijanskog parlamenta ili Kongresa u SAD-u, svaki je dom učinkovit u davanju veta« (Strøm, 1995:65).

I na lokalnoj razini postoje, iako znatno manje, istraživanja što potvrđuju kako uloga predstavničkog tijela u proračunskom pro-

cesu nije razvijena koliko bi trebala biti. Najraširenija su u Engleskoj i SAD-u. »Ako je vjerovati dostupnim istraživanjima, godišnje budžetiranje lokalnih vlasti u SAD-u proces je u kojem uvelike ima nadmoć izvršna vlast, i to je proces najviše usmjeren na nju. Nositelji izvršne vlasti, svejedno jesu li birani kao upravitelji gradova, ili na neovisnim izborima poput jakih gradonačelnika, kontroliraju proračunski proces. Gradska vijeća i druga lokalna tijela vlasti, nasuprot tomu, malokad mogu poduzeti neovisna istraživanja i opsežne kontrole prijedloga proračuna izvršne vlasti. Upravo stoga budžetiranje u gradu Oaklandu Wildavsky je opisao kao 'dominaciju izvršne', a 'popuštanje predstavničke vlasti'. Centraliziran proračun izvršne vlasti najčešći je oblik nadmoći u budžetiranju na lokalnoj razini u SAD-u« (Sokolow i Honadle, 1984:373).

Slično kao na nacionalnoj, ni na lokalnoj razini nisu jedinstvena mišljenja o tome kakvu ulogu u proračunskom procesu trebaju imati predstavnička tijela. U Engleskoj, naime, jedan od vodećih stručnjaka o lokalnoj samoupravi Gerry Stoker zaključuje da »lokalna vijeća imaju jasno određenu ulogu demokratskog vodstva na lokalnoj razini kao jedino tijelo koje je izabrano i odgovorno cijelome društvu«, pa lokalne vlasti (dakle predstavnička i izvršna tijela) imaju vodeću ulogu u procesu odlučivanja i odgovornost za ono što lokalno vijeće izglasa (Stoker, 2005:8).

Ima još istraživača koji smatraju kako lokalnim vlastima nedostaje stvarne moći u odlučivanju. »U mnogim zemljama u razvoju institucionalni oblici i procesi sudjelovanja lokalnih vlasti u procesu odlučivanja ili su slabi ili uopće ne postoje. Tamo gdje lokalne izabrane vlasti imaju političku i financijsku moć da se drži i provodi dnevni red (agendu) obećan glasačima te potiču sudjelovanje građana u procesu odlučivanja, sve to pomaže u njegovanju kulture demokracije, odgovornosti i transparentnosti« (Dirie, 2005:257). Prema istome autoru, »postoje vrlo veliki razlozi za što bolju suradnju tijela središnje vlasti s lokalnim vlastima te za rast utjecaja lokalnih vlasti u procesu budžetiranja i financiranja, jer takvo postupanje udovoljava dvama esencijalnim zahtjevima dobrog upravljanja (*good governance*). Tako se, naime, uspostavlja osnove financijske kontrole te omogućuje dobivanje točnih i pravodobnih proračunskih informacija« (ibid:260).

Za zemlje središnje i istočne Europe Hőgye i McFerren zaključuju da »na lokalnoj razini donošenje proračuna prvenstveno je

politički proces, odnosno to je najvažnija politička odluka lokalnih vlasti (općina). Odjel za financije i načelnik općine ili grada imaju najvažniju ulogu u tome procesu jer upravo oni moraju uravnotežiti brojne međusobno konkurentne proračunske zahtjeve lokalnih ministara i lobija, a u isto vrijeme štiti i interese 'cijelog društva'« (Hógye i McFerren, 2002:9).<sup>5</sup> Takvo mišljenje djelomice podržava i Kandeve, tvrdeći kako »pravilnici i druge odredbe dijele odgovornosti među različitim tijelima unutar lokalnih vlasti, iako općinska vijeća ili skupštine imaju temeljnu odgovornost za glavninu najvažnijih lokalnih pitanja. Izabrano predstavničko tijelo lokalne samouprave – općinsko vijeće ili skupština – jedini je autoritet na lokalnoj razini koji može donijeti normativne akte od lokalnog značaja« (Kandeve, 2001:30).

U prilog afirmiranju teze o potrebi jačanja uloge lokalnih predstavničkih tijela u proračunskom procesu govori i Europska povelja o lokalnoj samoupravi<sup>6</sup> u kojoj je, kao osnovno načelo u raspoređivanju javnih ovlasti na različite razine vlasti i određivanju djelokruga lokalnih vlasti postavljeno načelo supsidijarnosti, što određuje da se vlast predaje najnižoj razini (nacionalnoj, područnoj i lokalnoj) i približuje pojedincu. Pri dodjeli ovlasti drugoj razini vlasti mora se skrbiti o širini i naravi zadaće te o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti (članak 4. st. 3. Europske povelje o lokalnoj samoupravi). Cilj je toga načela osigurati učinkovito donošenje odluka na razini što bliskijoj građanima. Drugim riječima, upravo iz toga načela proizlazi nužnost većeg nadzora predstavničkog tijela i nastojanje da se nadzor proračunskog procesa što više približi građanima. Načelo supsidijarnosti u skandinavskim zemljama omogućilo je da su predstavnička tijela počela dobivati sve važnije mjesto u proračunskom procesu. Praksa je pokazala kako nije dobro takve ovlasti prenijeti predstavničkim tijelima samo na papiru, nego ih i provesti. Iz toga kao krajnji cilj proizlazi što veći utjecaj legistative u političko-ekonomskim procesima. Stoga je, usporedo s daljnjom decentralizacijom i davanjem većih ovlasti lokalnim vlastima, nužno povećavati ulogu lokalnih predstavničkih vlasti u procesu donošenja

◆ ◆ ◆

5 U istraživanju ove teme na lokalnoj razini velika je uloga *Local Government and Public Service Reform Initiative* – <http://lgi.osi.hu/> na čijim stranicama se može naći brojne dokumente i istraživanja koja se odnose na lokalnu razinu, uglavnom za zemlje srednje i istočne Europe.

6 Više u dokumentu: Europska povelja o lokalnoj samoupravi (NN – međunarodni ugovori 14/97).

odluka (i proračunskih) i kvalitetu suradnje lokalnih i tijela središnje vlasti.

U kontekstu ovog rada o procesu odlučivanja na lokalnoj razini zanimljiva je studija Baldersheima i sur. (1996a:197-215) koji su u dijelu što govori o lokalnoj moći i položaju izvršne vlasti u procesu odlučivanja opisivali njezinu funkciju u zemljama istočne i središnje Europe na samom početku tranzicije (od ožujka 1990. do travnja 1991). Cilj te studije nije bio otkriti tko ima stvarnu moć na lokalnoj razini, nego iz perspektive izgradnje ustanova odgovoriti na pitanje kako građani i drugi čimbenici u procesu donošenja odluka vide određene strukture lokalne vlasti. Intervjuirani su gradonačelnici, voditelji lokalnih ureda i vijećnici (čiji rezultati nisu prikazani u ovoj studiji), odnosno akteri najviše uključeni u politiku odlučivanja na lokalnoj razini i najbolje informirani o raspodjeli lokalnih moći i ovlasti. Moguć je nedostatak toga istraživanja činjenica što su intervjui rađeni samo dva mjeseca nakon uspostave novih struktura lokalnih vlasti.

U studiji je, uz ostalo, postavljeno pitanje: »Koliko utjecaja na lokalnoj razini imaju sljedeće skupine, tijela ili službenici u procesu odlučivanju u pojedinoj općini (u%)?«. Odgovore na to pitanje donosi priložena tablica. Podaci predočuju postotak voditelja lokalnih ureda (A) i gradonačelnika (M) u Češkoj, Mađarskoj, Poljskoj i Slovačkoj koji su utjecaj pojedinih aktera u procesu odlučivanja na lokalnoj razini ocijenili »izrazito velikim« (ocjena 5) ili »bez utjecaja« (ocjena 1).

*Mišljenje voditelja lokalnih ureda i gradonačelnika o utjecaju različitih aktera u procesu odlučivanja.* Iz tablice 1. vidi se da anketirani slično ocjenjuju razdiobu moći u analiziranim zemljama jer su izabrana tijela vlasti (i predstavnička i izvršna) s velikim formalnim autoritetom (vijeće, poglavarstvo i gradonačelnik), gotovo bez iznimke, smatrana najutjecajnijim akterima u procesu odlučivanja na lokalnoj razini (općinama).

Lokalni službenici u Poljskoj, smatraju obje skupine ispitanika, manje su utjecajni od njihovih kolega u drugim zemljama (samo 5 odnosno 7%), dok su u Mađarskoj vrlo utjecajni (59%). U Slovačkoj je njihov utjecaj, prema mišljenju anketiranih gradonačelnika, upitan. U Slovačkoj su obje skupine ispitanika različito ocijenile utjecaj izvršnog tijela – poglavarstva. Dok voditelji lokalnih ureda smatraju da su poglavarstva utjecajnija u procesu odlučivanja (71%),

takvo mišljenje prihvaćaju i intervjuirani gradonačelnici, ali u manjem postotku (53%).

Tablica 1. pokazuje distribuciju odgovora tih dviju skupine ispitanika na pitanje o utjecaju predstavničkih i izvršnih tijela vlasti te među različitim izvršnim tijelima vlasti (poglavarstvo, gradonačelnik i voditelj lokalnog ureda). Osim u Mađarskoj, gdje je Odbor za financije djelovao kao izvršno tijelo lokalne vlasti, izvršne funkcije na lokalnoj razini u tim zemljama dijele gradonačelnici,

*Tablica 1. Utjecaj osobitih lokalnih čimbenika na proces lokalnog odlučivanja u Češkoj, Mađarskoj, Poljskoj i Slovačkoj (u %)*

Lokalni akteri	Češka		Mađarska		Poljska		Slovačka	
	A	M	A	M	A	M	A	M
lokalno vijeće	88	92	93	91	86	89	84	85
izvršno tijelo – poglavarstvo <sup>a</sup>	87	91	49	50	86	85	71	53
gradonačelnik ili predsjedavajući	77	72	76	73	74	62	70	78
voditelj lokalne administracije	37	39	62	64	10	10	73	37
lokalna administracija/službe	49	42	59	59	5	7	21	19
političke stranke	29	18	8	6	2	2	18	9
lokalna gospodarska poduzeća	13	13	6	9	0	4	10	9
biznismeni	8	5	4	7	1	3	4	6
civilne organizacije i građanski odbori	1	4	5	6	8	8	4	5
lokalne udruge građana	–	–	–	–	11	13	1	6
religijske skupine	–	–	–	–	–	–	14	10
volonterske skupine	0	2	–	–	2	3	–	–
organizacije koje se bave etničkim pravima	–	–	–	–	–	–	4	6
organizacije koje se bave pravima manjina	–	–	6	3	–	–	3	4
crkve	0	1	5	4	11	11	16	19
lokalne novine	24	20	4	5	2	7	6	10
umirovljenici – starije osobe	–	–	17	24	–	–	13	24
građani pojedinci	20	39	17	17	7	7	–	26
službenici bivše komunističke partije	12	10	8	3	3	7	11	6
regionalna ili vlast	43	41	4	8	11	12	18	13
središnja vlast	33	36	29	41	18	21	35	25
N – voditelji lokalnih ureda	(84-75)		(205-158)		(221-243)			
N – gradonačelnici	(138-95)		(203-158)		(243-230)			

<sup>a</sup>Odbor za financije u Mađarskoj.

Izvor: Baldersheim i sur. (1996a:203)

poglararstva te voditelji lokalne administracije i službe. U teoriji su poglararstva podređena izabranom predstavničkom tijelu, tj. vijeću, ali često nastoje tijekom vremena steći što veću moć i utjecaj. No, tako nešto nije iskazano u ovoj studiji, u kojoj su vijeća, prema objema skupinama ispitanika, najutjecajnije tijela u lokalnom procesu odlučivanja.

U Poljskoj i Češkoj drugo je najutjecajnije tijelo u procesu odlučivanja na lokalnoj razini poglararstvo, dok su u Mađarskoj i Slovačkoj to gradonačelnici. U Mađarskoj, gdje je izvršna funkcija djelomično u rukama odbora za financije, čini se kako odbori imaju malen utjecaj na proces odlučivanja. U Slovačkoj je utjecaj gradonačelnika velik, jednako kao u manjim općinama u Mađarskoj.

Sukladno normativnoj teoriji demokracije, uloga lokalnog voditelja administracije izvršna je i njegov je utjecaj u procesu odlučivanja u Poljskoj vrlo malen (10% prema objema skupinama ispitanika), dok je u Mađarskoj relativno velik, što je najvjerojatnije posljedicom nepostojanja poglararstava.

*Mišljenje lokalnih vijećnika o utjecaju različitih aktera u procesu odlučivanja.* U istoj studiji anketirani su i lokalni vijećnici. Prema rezultatima, i oni su općenito suglasni s mišljenjima anketiranih voditelja lokalnih administracija o ulozi različitih aktera u procesu odlučivanja na lokalnoj razini. No, oni smatraju kako je položaj gradonačelnika malo jači nego što misle sami gradonačelnici. Gradonačelnici su, prema anketiranim vijećnicima, drugi prema stupnju utjecaja u svim zemljama, osim u Slovačkoj, gdje su bili na prvome mjestu.

Anketirani vijećnici odgovorili su kako voditelji lokalnih ureda u Mađarskoj drže treće mjesto prema stupnju utjecaja, u Slovačkoj četvrto te u Češkoj peto. Autori navode kako u tumačenju tih podataka treba biti oprezan, jer usporedba odgovora vijećnika s odgovorima gradonačelnika i voditelja lokalnih služba, dviju skupina prikazanih ispitanika, nije pokrila jednak slijed anketiranih općina. Najveći su udjel imali vijećnici iz manjeg broja općina, nasuprot gradonačelnicima i voditeljima lokalnih ureda.

*Mišljenje građana o utjecaju različitih aktera u procesu lokalnog odlučivanja.* Percepcija građana o moći i utjecaju pojedinih aktera na lokalnoj razini ne odstupa znatnije od mišljenja anketiranih gradonačelnika i voditelja lokalnih administracija. I pri toj interpretaciji au-



tori upozoruju na oprez, zbog jednakih razloga kao u tumačenju odgovora lokalnih vijećnika. Odgovori građana o utjecaju izvršnih tijela u procesu odlučivanja donekle se razlikuju u prvome redu u vezi s davanjem većeg značaja gradonačelnicima od onoga na što su upozorili sami gradonačelnici i lokalni službenici. Građani, naime, razmišljaju slično kao vijećnici. Gradonačelnike se, ukratko, smatra lokalnim vođama s najvećim utjecajem u procesu odlučivanja.

*Drugi čimbenici uključeni u proces lokalnog odlučivanja.* Prema percepciji gradonačelnika i voditelja lokalnih ureda i službenika, dvije se skupine izvanopćinskih čimbenika pojavljuju u procesu lokalnog odlučivanja: središnja vlast i regionalna vlast ili vlast distrikta. Uloga je središnje vlasti pritom, u svima spomenutim zemljama, osim u Poljskoj, prema anketiranima prilično velika. U Poljskoj je drukčije, jer se središnja vlast manje miješa u lokalna pitanja, pa lokalne jedinice manje ovise o financijskim transferima i izvorima financiranja s razine središnje vlasti. U Poljskoj je, uz to, financiranje lokalne uprave dotacijama središnje vlasti manje prisutno nego u drugim analiziranim zemljama. Utjecaj regionalnih ureda državne uprave manji je u Mađarskoj nego u drugim zemljama. Mađarska je, naime, u to doba bila jedina promatrana zemlja koja je već bila uspostavila dvo-razinski sustav izabranih lokalnih vlasti i u kojoj je viša razina lokalne samouprave od općine ispunjavala određene funkcije što su ih u drugim zemljama obavljali regionalni uredi državne uprave.

Studija je pokazala kako i ostale društvene skupine imaju vrlo malen utjecaj na ispunjenje općinskih zadaća. U samo nekoliko anketa na lokalnoj razini smatra se utjecajnom bivšu komunističku partiju ili njezine službenike, i to u ne više od 10% analiziranih primjera. Ni druge društvene skupine nisu snažnije utjecale na proces lokalnog odlučivanja. Crkva je npr. u Poljskoj i Slovačkoj imala relativno malen utjecaj, dok su lokalne novine imale određen utjecaj samo u nekim dijelovima Češke.

Može se zaključiti kako je ukupan dojam o podacima studije da organizirane društvene skupine nisu djelatne u lokalnomu, prije svega općinskom procesu odlučivanja. Socijalne skupine poput umirovljenika ili udruženja građana ni u jednoj zemlji nisu bile bitan čimbenik u procesu odlučivanja na lokalnoj razini. Politički mehanizmi za mogući utjecaj tih kategorija na proces odlučivanja u to doba očito nisu bili dostatno razvijeni. Svakako treba imati na

umu kako je studija nastala u samim počecima razvoja pluralnog društva u tim zemljama.

Osim nekoliko iznimka, lokalni čimbenici koji se bore za postizanje određena društvenog interesa (poglavarstva, vijeća, građani, lokalni uredi, političke stranke) imali su, ukratko, znatno manji utjecaj u procesu odlučivanja nego jednake skupine u zapadnoeuropskim zemljama. Jedna je studija u Švedskoj npr. pokazala kako lokalne skupine poduzetnika i druge interesne skupine imaju velik ili vrlo velik utjecaj na odlučivanje u polovici općina, dok su lokalne skupine imale sličan utjecaj u trećini općina (Pierre, 1994:81). Ista je studija pokazala kako političke stranke u svima općinama snažno utječu na proces odlučivanja.

Novija istraživanja takve vrste u postkomunističkim zemljama u Europi nisu nađena, no i ovo može poslužiti kao kvalitetna osnova u daljnjoj analizi. Empirijski model, naime, primijenjen u ovome istraživanju u Hrvatskoj također je obuhvatio intervjue s gradonačelnicima i županima te voditeljima lokalnih ureda za financije. Nasuprot tomu, provedene su i ankete u gradskim vijećima odnosno županijskim skupštinama, o čemu više u nastavku.

Može se reći kako je istraživanje utjecaja predstavničkih i izvršnih tijela u proračunskom procesu sve aktualnije. Prvotno se počelo razvijati u SAD-u, a zatim i u drugima razvijenim demokracijama, a u posljednjem je desetljeću sve više istraživanja o tome i u tranzicijskim zemljama. Najviše tih istraživanja usredotočuje se na središnju državnu vlast, odnosno na proučavanje uloge nacionalnog parlamenta u proračunskom procesu.

Postojeća politološka literatura nije jednoznačna u ocjeni kakvu i koliku ulogu u proračunskom procesu trebaju imati predstavnička tijela. Brojna istraživanja na nacionalnoj razini pokazala su da je, iako parlament ima važno mjesto u utvrđivanju proračunske politike, tijekom vremena u mnogim državama došlo do prenošenja financijsko-političke moći s parlamenta na druge čimbenike. Stoga je teško u svakome primjeru utvrditi koliko su pojedini čimbenici političke volje utjecali na donošenje odluke o proračunskim prihodima i rashodima – njihovoj visini i strukturi. Ipak Hague, Harrop i Breslin (1998:201) vide »smisao opstanka predstavničkog tijela prije svega u tome što ono može nadgledati izvršnu vlast i primorati političare i javne službenike da polažu račune o svome djelovanju pred tijelom koje još ima jedinstvenu sposobnost zastupanja

naroda«. Upravo to je stav kakav bi mogao opravdati ovdje primijenjen pristup istraživanju.

Rezultati najvećeg broja istraživanja pokazuju, dakle, kako je već neko vrijeme utjecaj nacionalnih parlamenata, ali i lokalnih predstavničkih tijela, na proračunsko odlučivanje sve manji. Istodobno u nekim zemljama parlamenti nastoje sve aktivnije preuzeti »staru« ulogu kontrole proračunske potrošnje te dobiti važniju ulogu u proračunskom procesu.

## Proračun i proračunski proces

Svaki proračun ima određene funkcije i obilježja. Jednako tako, proračunski procesi i proračuni kao rezultat proračunskog procesa nisu određeni jednoznačno, nego su u različitim zemljama različiti. Stoga ćemo u ovom dijelu ukratko prikazati vrste proračuna i proračunskog procesa.

### *O proračunu i proračunskom procesu*

Unatoč općoj važnosti proračuna za ukupno gospodarstvo neke zemlje, prošlo je mnogo godina dok najprije države a poslije i lokalne jedinice nisu počele izrađivati proračun u sadašnjem obliku. Razvoj je proračune učinio sve kvalitetnijim, pa su osmišljene i metode financiranja javnih potreba iz proračuna (čemu je pridonijelo i jačanje parlamentarizma). Tijekom vremena, usporedo s razvojem parlamentarizma i proračuna, nastajale su temeljne funkcije i temeljne postavke proračuna.

a) Temeljne *značajke* proračuna jesu:

- njime se kao instrumentom služi država/lokalna jedinica, radi utjecaja na ekonomsko stanje zemlje/lokalne jedinice,
- to je sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava,
- prikazati najvažnije ciljeve države/lokalne jedinice tijekom fiskalne godine<sup>7</sup>.

◆ ◆ ◆

7 Mnoge zemlje u svojim proračunima nastoje napraviti projekcije za više od jedne fiskalne godine, pa navedeni rok od jedne fiskalne godine treba uzeti sa zadržkom, ovisno o zemlji. OECD npr. predlaže fiskalne projekcije za čak 25 godina, i to zato da bi se rast javnog duga stavio pod kontrolu.

Provedbu se proračunskih ciljeva osigurava odgovarajućima proračunskim funkcijama, što ih se može podijeliti na ekonomske, financijske, političke i pravne.

*Ekonomske funkcije* povezuju proračun i ukupnu nacionalnu/lokalnu ekonomiju neke zemlje ili lokalne jedinice (osobito njezin javni sektor) i odnose među njima. Te funkcije povezuju i sve zadaće u vezi s alokacijom, distribucijom, razvojem i stabilizacijom javnih financija.

*Financijske funkcije* dopunjuju ekonomske te osiguravaju fiskalne izvore i ukupne javne prihode radi financiranja planiranih javnih izdataka, što znači da im je najvažnija zadaća osigurati stalan priljev javnih (u prvome redu poreznih) prihoda, kako ni u jednom trenutku ne bi bilo upitno ispunjavanje javnih funkcija.<sup>8</sup>

*Pravne funkcije* usmjerene su na pravno uređenje aktivnosti javnog sektora, jer one, uz ostalo, utječu djelomice i na ponašanje privatnog sektora. To ima osigurati nesmetano pritjecanje javnih prihoda, odrediti uporabu tih prihoda unaprijed, strogo utvrditi javne ciljeve i namjene te osigurati proračunski legitimitet u kreiranju javnih izdataka radi ostvarivanja utvrđenih ciljeva. Planiranje i stvaranje javnih izdataka provodi se tako da predstavničko tijelo izvršnoj vlasti odobrava strogo namjenska sredstva za ispunjavanje javnih funkcija. Pravne funkcije proračuna proizlaze iz slijeda pravnih odnosa različitih čimbenika u pojedinim fazama proračunskog procesa. Sam se proračun, u pravilu, donosi u obliku zakona praćenih brojnim pravnim aktima što uređuju prikupljanje proračunskih prihoda. Osim toga, s proračunom se povezuje i određen broj pravnih akata što utvrđuju način ispunjenja proračuna, odnosno iskorištenja odobrenih proračunskih sredstava.

*Političke funkcije* proračuna proizlaze iz političkog ustroja države ili lokalne jedinice kojeg se u većini zemalja uspostavlja na demokrat-

◆ ◆ ◆

8 U uvjetima zaostajanja rasta gospodarstva neke zemlje postoji realna mogućnost da se postojećim instrumentima prikupljanja javnih prihoda (osobito poreza) ne prikupi dovoljno namirenje proračunskih izdataka. Problem proračunske neravnoteže rješava se unutarnjim ili vanjskim zaduživanjem (tzv. deficitarnim financiranjem). Iako su i vlada i parlament (na državnoj razini) ili poglavarstva i skupštine/vijeća (na lokalnoj razini) najčešće spremni, osobito u predizbornoj godini, problem proračunskog deficita riješiti na taj način, pri zaduživanju treba voditi brigu o visini proračunskog deficita i ukupnom zaduženju. Problemi velike zaduženosti te velikog udjela sredstava za otplatu javnih zajmova u proračunu često dovode do prevelikog opterećenja gospodarstva i stanovništva i, napokon, do propasti gospodarstva, jer visoko zaduženje i velik proračunski deficit mogu imati izrazito negativne posljedice na pojedine gospodarske subjekte i gospodarstvo u cjelini.

skima, parlamentarnim i lokalnim izborima. Politički ustroj ovisi i o društveno-ekonomskim interesima vladajućih skupina i lobija. U demokratskima i višestranačkim društvima politička je funkcija predstavničkog tijela izraz interesnih skupina, prije svega političkih stranaka sudionica u predstavničkom tijelu. Interese različitih stranaka ostvaruje se posredstvom proračuna i proračunskog procesa. Proračun, poput ostalih zakona, utvrđuje i donosi, sukladno izbornom političko-predstavničkom pravu, većina, ili ga se ostvaruje konsenzusom većine i manjine u predstavničkom tijelu.

Predstavničko tijelo izvršnoj vlasti odobrava odgovarajuće prihode i izdatke za javne funkcije. Bez toga i bez namjenskih kredita izvršna vlast ne bi mogla ostvarivati ustavom i zakonom utvrđene javne funkcije. Budući da »proračunski rashodi brojčano izražavaju politiku i program izvršne vlasti, rasprava o proračunu u predstavničkom tijelu zakonodavcu omogućuje da podvrgne kritici i kontroli rad izvršne vlasti« (Karli, 1963:106). Utjecaj predstavničkog tijela na proračun i proračunska pitanja ovisi o pravima članova predstavničkog tijela, snazi izvršne vlasti (ili poglavarstva) i o ulozi parlamentarnih odbora.

Tako, ovisno o predstavničkom tijelu, demokratski izabrani predstavnici mogu imati pravo:

- smanjiti i povećati prihode i rashode,
- smanjiti, ali ne i povećati, rashode,
- samostalno smanjiti rashode, a povećati ih samo uz dopuštenje izvršne vlasti,
- smanjiti i povećati rashode ako su alternativna rješenja nastala drugdje (ako su provedena smanjenja/povećanja drugih stavaka) i sl.<sup>9</sup>

Osnovna obilježja proračuna upućuju da je to:

- političko-ekonomski dokument,
- vodič za ispunjavanje unaprijed dogovorenih ciljeva,
- financijski plan,
- sredstvo komuniciranja predstavničke i izvršne vlasti s javnošću,
- zakon, ravnopravan drugima što ih donosi predstavničko tijelo,
- jednogodišnji zakon (ne nužno), s unaprijed određenim važenjem,
- instrument predviđanja prihoda i izdataka države/lokalne jedinice, odnosno aktivnosti javnog sektora,



9 Više u: Krafchik i Wehner (1999:7).

- budući da se prihode i izdatke u proračunu predviđa (gotovo točno) za budućnost, proračun se razlikuje od bilance, što se odnosi na proteklo razdoblje (s točnim podacima),
- proračunom se prethodno odobrava prihode i izdatke, što znači da se bez prethodnoga odobrenja ne bi postiglo cilj usklađivanja prihoda i izdataka te ravnotežu s veličinom nacionalnog dohotka,
- proračunom se posebno raspoređuje javne prihode i izdatke, i to tako da se prihode razvrstava prema izvorima, a izdatke prema korisnicima,
- dokument što ga je prethodno odobrila predstavnička vlast (parlament, skupština ili vijeće). Ako nije tako, već je riječ o dokumentu izvršne vlasti što sadrži proračun prihoda i izdataka, to je (samo) proračun javnih prihoda i javnih izdataka,
- javni dokument koji alokacijom ekonomsko-financijskih resursa ostvaruje ekonomsku i socijalnu funkciju (Karli, 1963:100).

Osim tih postavki, u tijeku proračunskog procesa treba skrbiti i o ekonomsko-financijskim i političkim čimbenicima koji djelatno utječu na postupak donošenja proračuna i sudjeluju u njemu. To može biti ekonomsko bogatstvo, ekonomsko stanje, politička struktura i predviđanje budućih financijskih kretanja.

Navedene odrednice pokazuju složenost proračuna kao ekonomskog instrumenta, što ističe njegovu vrijednost i funkciju u ukupnom ekonomskom i društvenom sustavu. Osim toga, proračunom se provodi ciljeve ekonomske politike, poput alokacije javnih dobara građanima, preraspodjele bogatstva i stabilizacije.

*Proračunski je proces* sustav glavnih pravila (formalnih i neformalnih) što omogućuju izvršnoj vlasti donošenje odluka u vezi s pripremom proračuna, predlaganjem i prihvaćanjem u predstavničkom tijelu te, naposljetku, s provedbom proračuna (Von Hagen i Harden, 1996:3). No, zašto je proračunski proces, donošenje proračuna i utjecaj na nj tako važan za državu i za lokalne jedinice, ali i predstavnička tijela koja o tome, manje ili više, odlučuju? Prvo, proračunski proces važan je zato što se odluke o načinu prikupljanja i trošenja javnog novca donosi tijekom pripreme i prihvaćanja proračuna. Drugo, proračunski je proces sredstvo kojim država/lokalna jedinica definira ukupan plan proračuna (kao planiranu razinu prihoda i rashoda) te unutar kojega se donosi odluke o raspodjeli sredstava. Treće i najvažnije, raspodjelom sredstava proračunski proces postaje korisno sredstvo osiguranja učinkovita upravljanja državom/lokalnom jedinicom (*The*

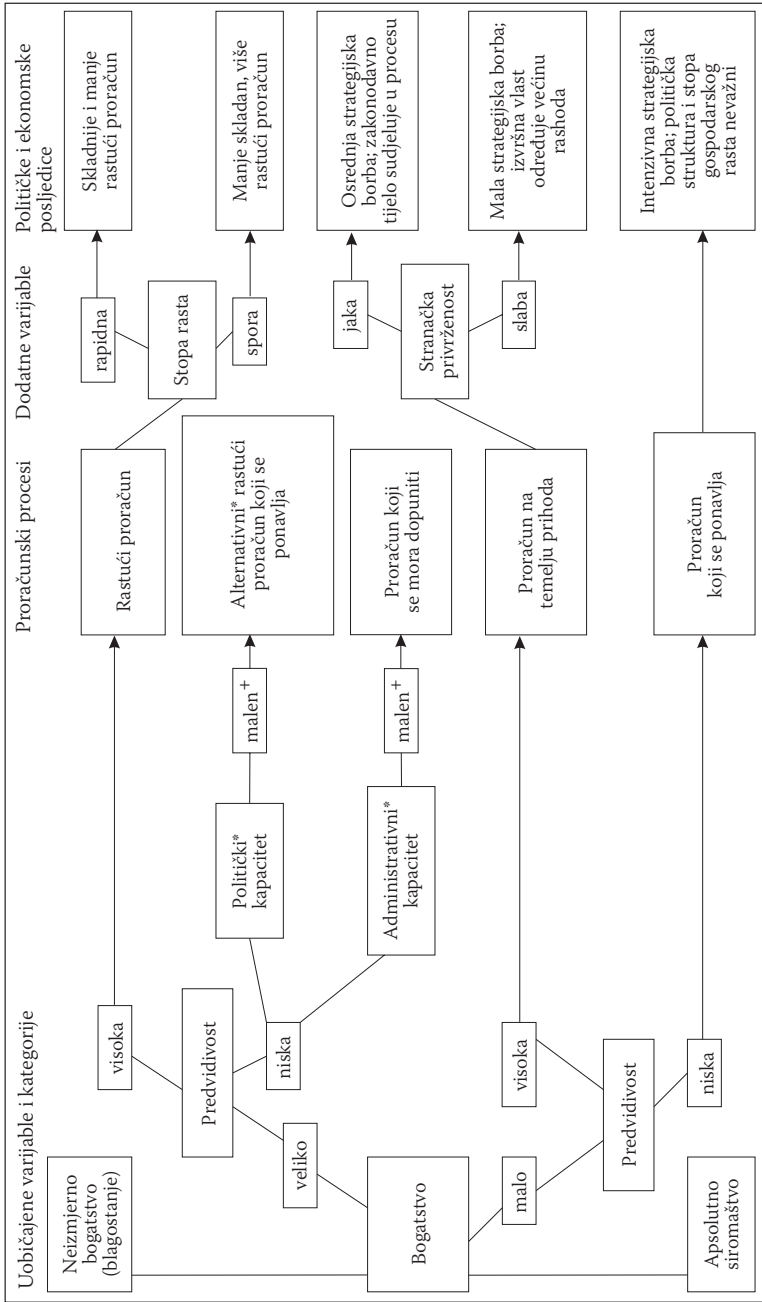
*Treasury of the New Zealand*, 1996:124). »Budžetiranje je podsustav politiziranja kojim upravlja politički sustav. Čudan bi bio sustav u kojemu bi politika išla u jednome smjeru, a proračun u drugomu. To bi značilo kako se stvarna raspodjela sredstava događa negdje drugdje« (Wildavsky, 1986:220).

Proračunski je proces i političko pitanje jer (1) daje određenim sudionicima više kontrole nad novcem što ga se troši za određene projekte na određenomu mjestu; (2) stvara konkurenciju izvršnih tijela vlasti i programa te (3) utječe, ili se vjeruje da utječe na političko-gospodarske učinke i rezultate poput ukupne veličine proračuna, raspodjele troškova i koristi te relativnu veličinu izdataka za socijalne usluge i obranu (Rubin, 1993:167).

Wildavsky je proračunske procese (napose u američkim državama i gradovima) podijelio u pet osnovnih skupina, ovisno o uvjetima u kojima je pojedina zemlja. Krajnji su slučajevi neizmjereno bogatstvo ili apsolutno siromaštvo, pri kojima je budžetiranje odnosno postojanje proračuna suvišno. On drži kako su pet osnovnih skupina proračunskog procesa: proračun što se ponavlja (*Repetitive Budgeting*), onaj na temelju prihoda (*Revenue Budgeting*), kojeg se mora dopuniti (*Supplemental Budgeting*), alternativan rastući proračun što se ponavlja (*Alternative Incremental and Repetitive Budgeting*) te rastući proračun (*Incremental Budgeting*). Kako je Wildavsky točno predvidio (2001:260), »nema proračuna bez sredstava za raspodjelu, ili pak ako nema manjka sredstava što zahtijevaju preraspodjelu sredstava (rebalans)«. Nizak stupanj blagostanja i niska razina predviđivosti, sa sporednim, ali intenzivnim strateškim borbama i igrama, svejedno kakva je politička struktura ili ekonomski rast u pojedinoj zemlji, odlike su proračuna što ih se ponavlja. Sljedeću skupinu čine zemlje s niskim stupnjem blagostanja i visokim stupnjem predviđivosti koje stvaraju proračune na temelju prihoda.

Savršeno je stanje u zemljama s rastućim proračunima što ih obilježuje visok stupanj predviđivosti i najviši stupanj blagostanja (apsolutno bogatstvo). Sam je proračunski proces dodatno skladniji (visoka stopa rasta) ili manje skladan (niža stopa rasta). Dva proračunska procesa s visokim stupnjem blagostanja i malenim stupnjem predviđivosti razlikuju se prema političkima i administrativnim kapacitetima. Tako alternativne rastuće proračune što se ponavljaju obilježuju manji politički kapaciteti, a proračune što ih se mora dopuniti obilježuju manji administrativni kapaciteti (više o tome na slici 1).

Slika 1. Vrste proračunskog procesa



\* Tekst pokazuje da varijabla zahtijeva objašnjenje samo u tome položaju.

+ Tekst pokazuje da samo »niže« kategorije te varijable zahtijevaju daljnje razmatranje. Nema primjera takvih proračunskih procesa za usporedbu.  
 Izvor: Wildavsky (1986:201)



Wildavsky (2001:261) zaključuje i da »sama politička promjena, revolucionarna ili reformatorska, ne utječe na glavna svojstva proračunskog procesa sve dok te nacije (države) ostaju siromašne i nestabilne. Upravo se stoga strategije reformi mora usredotočiti ili na opće blagostanje (bogatstvo) – možda većim iskorištenjem vlastitih prirodnih izvora – ili na povećanje predvidivosti, kako bi se sa sigurnošću i pouzdanom znalo hoće li ono što je predviđeno proračunom za to razdoblje biti i ispunjeno. S obzirom da se najčešće ne može postići rast općeg blagostanja u kratkom razdoblju, pozornost u reformama treba usmjeriti na smanjenje nesigurnosti tijekom procesa. Najgori je mogući pristup (nažalost i najčešći) da siromašne zemlje donesu (preslikaju) proračunske instrumente bogatih zemalja koje kvalitetno predviđaju buduće proračune, ne vodeći računa o vlastitim osobitostima«.

Na lokalnoj se i nacionalnoj razini moć u proračunskom procesu dijeli na izvršnu i predstavničku vlast. No, ne samo i isključivo na njih. Govori li se o moći i pravima<sup>10</sup> pojedinih razina vlasti ili pak pojedinaca tijekom proračunskog procesa, moramo znati da je moć »valuta politike«. »Kao što novac omogućuje djelotvoran protok robe i usluga u ekonomiji, moć omogućuje provođenje kolektivnih odluka. Moć je sposobnost postizanja namjeravanih učinaka. U politici se na moć može gledati dobronamjerno, kao na sposobnost neke zajednice da oblikuje vlastitu sudbinu. Moć se može smatrati i sposobnošću nekog pojedinca ili skupine da postignu ciljeve unatoč otporima. Politika je više od tehničke zadaće provedbe neke vizije zajedničke cijelome društvu. Moć je i poprište sukoba o ciljevima što ih valja postići. Stoga je se mora mjeriti i time čija vizija pobjeđuje« (Hague i Harrop, 2001:14-15). O rezultatima izbora na temelju kojih su oblikovana izvršna i predstavnička tijela vlasti ovisi, naravno, tko odlučuje o proračunu. No, to ovisi i o drugim čimbenicima (o tome više u sljedećem poglavlju).

Bilo kako bilo, i na nacionalnoj i na lokalnoj razini proračunski je postupak iznimno složen i sastoji se od nekoliko faza, uz ozbiljnu ekonomsku i političku aktivnost u svima lokalnim jedinicama. Čine ga radnje i postupci proračunskih institucija što vode pripremi, odobrenju, provedbi te, na kraju, kontroli proračuna. Proces donošenja svih, a time i proračunskih odluka, istodobno je i vještina

◆ ◆ ◆

10 Prema Dahlovoj definiciji (1957), »moć je sposobnost da se ljude prisili učiniti ono što u protivnome ne bi učinili«.

i znanost, a uspjeh ovisi o intuiciji, inteligenciji i iskustvu, ali i znanju donositelja odluka. Racionalno upravljanje temelji se na znanju i stoga je jedan od bitnih preduvjeta promicanja upravljanja shvaćanje znanja kao vitalnog resursa. Kvaliteta odluka poglavito ovisi o njihovoj stručnoj i znanstvenoj utemeljenosti. Tom cilju neprijeporno pridonosi povećanje stručne kvalitete i osposobljenosti sudionika procesa upravljanja i odlučivanja.

Zaključimo kako su se s vremenom, sukladno razvoju proračuna, razvijale i njegove temeljne funkcije i obilježja proračunskog procesa. Upravo se obećane proračunske ciljeve (obećava ih izvršna vlast koja ima mandat) postiže na osnovi funkcija proračuna – ekonomskih, financijskih, političkih ili pravnih.

Proračun kao ekonomski instrument države vrlo je složen, to prije što ima važnu ulogu u ukupnome ekonomskom i društvenom životu moderne države. Važnost mu je i veća zna li se da se njime postiže i temeljne ciljeve ekonomske politike (raspodjela javnih dobara građanima, preraspodjela bogatstva i stabilizacija). O konačnom izgledu proračuna i ciljevima ekonomske politike odlučuju predstavnička i izvršna vlast, ali i drugi čimbenici.

## **Predstavnička vlast u proračunskom procesu**

»Izglasavanje proračuna jedna je od najstarijih funkcija parlamenta, osobito donjeg doma. Europski su parlamenti nastali zbog potrebe monarha za novcem. Njihovi su zahtjevi omogućili donjem domu da prisvoji pravo žalbe prije no što bi vladarima odobrio resurse (potražnju)« (ibid:307). Do kraja 16. st. naime apsolutistički su vladari odlučivali o svima važnijim državnim pitanjima, pa i o proračunu. No početkom 17. st. prekretnicu u takvoj praksi označuje engleski parlament koji je prvi odobrio proračun umjesto vladara. To je ujedno bio znatan korak k dominaciji parlamentarne demokracije. Nakon toga slijedile su i mnoge druge promjene. Tako je vladar izgubio moć i pravo odlučivanja o državnoj potrošnji, a tu su funkciju, poput mnogih drugih, otad sve više preuzimala predstavnička tijela. Stavljanjem proračuna pod kontrolu voljom naroda izabраниh predstavničkih tijela stvoren je preduvjet za ra-

cionalniju uporabu proračunskih prihoda i za učinkovitije raspolaganje i razumnije trošenje proračunskog novca.

Povijesni razvoj parlamentarizma i prava predstavničkog tijela da izglasava proračun utjecao je na pravo naroda da posredstvom izabranih predstavnika samostalno rješava brojna bitna pitanja u vezi s proračunskim prihodima i rashodima. U suvremenima predstavničkim demokracijama sustav vladanja može biti parlamentarna, predsjednička ili mješovita<sup>11</sup> parlamentarna demokracija. U predstavničkim demokracijama narod nema izravnu vlast, nego je prenosi na tijela koja u ime naroda vladaju i upravljaju zemljom. Pretpostavlja se da je parlamentarni sustav najprije uvela Velika Britanija. Takva je vrsta vladavine najčešći tip ustavnih demokracija. Najveći broj zemalja zapadne Europe ima tako uređene političke sustave, dok SAD ima čisti predsjednički sustav.

Pojam parlamentarizma u najširem smislu označuje sustav predstavničke vladavine u kojoj se suverenost i samostalnost naroda izražava na slobodnim, općim i višestranačkim izborima. Uži je smisao parlamentarizma da označuje sustav u kojemu je vlast organizirana tako da izvršna vlast politički odgovara predstavničkom tijelu.

Značajke parlamentarnih sustava jesu:

- u parlamentarnim se sustavima o sastavu predstavničke (parlamenta) i izvršne vlasti (vlade) odlučuje istim izborom, čak i kad postoji mogućnost različitih koalicija,
- predstavnička je vlast tijelo koje u parlamentarnom sustavu imenuje izvršnu vlast ali je može i opozvati,
- izvršna vlast i premijer podređeni su predstavničkoj vlasti,
- u parlamentarnim sustavima izvršna je vlast podijeljena, jer npr. predstavničke zadaće ima predsjednik države (ili monarh), a stvarnu moć izvršne vlasti zadržava predsjednik vlade (premijer, kancelar itd.),
- u parlamentarnom sustavu izvršna vlast (vlada) predlaže zakone, a djelomice može imati pravo apsolutnog veta na propise što se odnose na javne rashode.<sup>12</sup>

◆ ◆ ◆

11 Mješovite tipove vladavine čine npr. polupredsjednički sustavi u kojima je predsjedniku države povjerena malo važnija i veća uloga od one u parlamentarnim sustavima. Takav je primjer Švicarska, u kojoj postoji tzv. direktorijski sustav koji povezuje značajke tih dvaju tipova političkih sustava (parlament bira vladu, ali je tijekom trajanja mandata ne može smijeniti; izvršna vlast pak nema pravo raspustiti parlament te i ona ima formalnu mogućnost zakonske inicijative).

12 Više o parlamentarnim sustavima vidjeti na stranicama [www.dadalos.org](http://www.dadalos.org).

Predstavnička tijela (parlament/skupština/vijeće) donošenjem zakona te izborom i nadzorom nositelja izvršne vlasti izražavaju suverenost naroda. Iako se postojeće razlike u političkim sustavima uglavnom temelje na odnosu izvršne i predstavničke vlasti, predstavnička tijela uobičajeno obavljaju ove zadaće:

- uređuju zakonodavstvo, odnosno donose zakone i kontroliraju njihovu provedbu, uključivši odobrenje proračuna i njegov nadzor,
- imaju predstavničku ulogu, pri čemu se vodi računa o društvenima i nacionalnim interesima,
- kontroliraju izvršnu vlast, odnosno oblikuju temeljne smjere politike što je provodi izvršna vlast,
- odabiru nositelja izvršne vlasti i državnog poglavara (ako ga građani ne biraju neposredno na predsjedničkim izborima) te razrješuju izvršnu vlast nakon isteka njezina mandata ili prije,
- javno obrazlažu i objašnjavaju donesene odluke.

Predstavnička vlast, koja u pravilu mora potvrditi proračun, u demokratskom društvu mora osiguravati da proračun služi ispunjenju socijalnih i ekonomskih prioriteta. Ona je ujedno jedan od glavnih formalnih mehanizama za osiguravanje uspješnosti vlasti i politike na nacionalnoj i lokalnoj razini. Radi što uspješnijega rada, ona mora imati točne, cjelovite, iscrpne i pravodobne informacije od izvršne vlasti o ukupnima proračunskim sredstvima, izvorima prihoda i proračunskim rashodima. Stoga je nužno da predstavničko tijelo »ma koliko ukupan proračunski mehanizam bio učinkovit, ima dobru tehničku potporu (osoblje i opremu), kako bi mogla kvalitetno analizirati izvršnu vlast (državnu ili lokalnu vladu) te poduprijeti predložen program javnih rashoda« (Pradhan, 1996:105).

Wildavsky (1992:157) se je mnogo bavio i ulogom predstavničkog tijela u proračunskom procesu. Prema njemu, »teoretski, uloga je neovisnoga predstavničkog tijela djelovati kao dodatni kontrolor (nadglednik, čuvar) potrošnje javnih sredstava i iskoristiti vlastite financijske kapacitete, kako bi se revidiralo potrošnju proračunskih sredstava, preispitalo raspodjelu sredstava i provođenja planiranih mjera. Tako može, većim angažmanom, proširivanjem rasprave o proračunu, otkrivanjem birokratskih slabosti te provjeravanjem neumjerene potrošnje, poboljšati proces donošenja proračuna.

Snažna predstavnička tijela u siromašnim zemljama ne prihvaćaju, međutim, ulogu čuvara državne riznice i nastoje ograničiti potrošnju. S obzirom da predstavnička tijela često ne moraju brinuti o prikupljanju sredstava što ih raspodjeljuju, mogu posve zanemariti formalnu odgovornost. Nisu odgovorna čak ni za postojanje održivih proračuna jer nemaju zadaću izvršiti ga. Drugim riječima, najvažnija se ograničenja što vrijede za ministarstvo financija na njih ne primjenjuje, pa je proračun što ga donosi neovisno predstavničko tijelo u opasnosti da postanu iluzorna – jer premalo pozornosti usmjeruju izvorima prihoda i stvarnom načinu trošenja«.

Proračunski proces i politike što ih se provodi u državnima ili lokalnim predstavničkim tijelima trebaju podupirati politiku kakva ističe i promiče odgovornost, transparentnost i usmjerenost spram budućnosti. Uobičajena je obveza predstavničke vlasti, prema zakonu, svake godine donijeti proračun, a budući da prihvaća proračun te utvrđuje pravne okvire za donošenje smjernica o proračunskoj politici za buduće razdoblje, ona ima, barem formalno, najveću odgovornost među nositeljima proračunske politike na nacionalnoj odnosno lokalnoj razini. Iako središnje mjesto u utvrđivanju proračunske politike ima predstavnička vlast, često se dogodi da financijsko-političku moć preuzmu drugi čimbenici, npr. izvršna vlast ili političke stranke. Iako predstavničko tijelo mora odobriti proračun, izvršna je vlast najodgovornija za određene proračunske izdatke zato što ih i predlaže. Odluku izvršne vlasti o određenima proračunskim izdacima može uvjetovati i pritisak određena lobija ili interesne skupine. Stoga je teško u svakome primjeru utvrditi koliko su određeni čimbenici političke volje utjecali na donošenje odluke o proračunskim prihodima i rashodima – njihovoj visini i strukturi. Osobito je teško odgovoriti na pitanje tko je zapravo zaslužan da se u proračunu pojavljuju neki izdaci, odnosno da su za neke proračunske rashode osigurana sredstva baš u tolikoj svoti.

»S povećanjem proračunske uloge predstavničkog tijela kao jedan od izazova s kojima se kreatori proračuna suočavaju pojavljuje se ravnoteža između neovisnosti i potrebe za sve većom fiskalnom odgovornošću. Budućnost odnosa predstavničke i izvršne vlasti uvelike će ovisiti o načinima na koje se tu ravnotežu održava« (Schick, 2003:14). Pritom nipošto ne treba zaboraviti kako su proračuni zapravo odraz brojnih činjenica, npr. onoga što izvršna vlast želi odnosno ne želi napraviti, nacionalnih/lokalnih prioriteta, relativnog

udjela odluka prenesenih na lokalnu i nacionalnu razinu, sposobnosti i učinkovitosti izvršne vlasti i širih političkih ciljeva, sklonosti građana različitim oblicima i stupnjevima oporezivanja i sposobnost osobitih skupina poreznih obveznika da prevale i podijele porezno opterećenje na druge. Proračuni, napokon, odražavaju i relativnu moć različitih pojedinaca i organizacija, odnosno utjecaj na proračunske učinke (Rubin, 2000:2). Mnogi su ekonomisti i istraživači, uz to, sumnjičavi kad je riječ o ulozi i sudjelovanju predstavničkog tijela u javnom budžetiranju. Razlog je što »samo nekolicina ljudi poznaje sve tajne proračunskih dokumenata, naprosto zato što drugi nemaju dovoljno znanja da bi proračun kvalitetno pročitali i objasnili, pa postoji monopol nekolicine ljudi koji pripremaju i tumače proračun na način kako njima odgovara« (Samuel, 1998:4). No, neovisno o odnosima i ulozi predstavničke i izvršne vlasti u proračunskom procesu, čak i »slaba predstavnička tijela pridonose osiguranju fiskalne discipline« (Von Hagen, 1992).

Krafchik i Wehner (1998:512-541) u članku iz 1998. objašnjavaju čimbenike što utječu na razvoj odlučivanja predstavničkog tijela o proračunskim pitanjima. To su:

- povijesni razvoj predstavničkog tijela: borba za *power of the purse* novac i proračunska sredstva, upravo kao posljedice sve većeg otpora vladarima koji su uvodili sve veće poreze, pa se tako nastojalo smanjiti njihovu moć;
- nužnost razdiobe i ravnoteže vlasti i moći;
- ustavne obveze svake zemlje: univerzalne potrebe predstavničkih tijela za izglasavanje proračuna što obvezuje predstavnička tijela na djelatan angažman tijekom procesa.<sup>13</sup>

LeLoup (2000) među ostalim, proučava i o čemu ovisi utjecaj predstavničkog tijela na opću ekonomsku politiku, i pri tome navodi tri kategorije bitnih čimbenika:

- vanjski čimbenici – odnos s vanjskim ustanovama i sudionicima, napose izvršnom vlašću i izbornim tijelom,
- unutarnji čimbenici – unutarnja ustrojstvena obilježja parlamentarna (odbori, vijeća, zaposleno osoblje i organizacija parlamentarnih stranaka), i
- narav političke scene (Olsen i Mezey, 1991:8).



13 Više o toj temi u člancima: Krafchik i Wehner (1999a; 1999b); Krafchik (2001).

a) *Vanjski čimbenici – odnos naspram izvršne vlasti.* Neovisan utjecaj predstavničkog tijela na opću politiku ovisi djelomice o njegovoj mogućnosti oblikovanja ili mijenjanja zakonskih prijedloga i amandmana što ih podnosi izvršna vlast. Pri oblikovanju prijedloga proračuna izvršne vlasti predstavničko tijelo, logično, ima bolji pristup proračunskim informacijama kad je izvršna vlast otvorenija i transparentnija. I utjecaj predstavničkog tijela djelomice ovisi o razini donošenja odluka izvršne vlasti. Političko djelovanje i utjecaj predstavničkog tijela mogu, naime, biti značajniji kada se otvorena pitanja rješava na nižim razinama izvršne vlasti, u prvome redu u ministarstvima.

*Vanjski čimbenici – odnos naspram izbornog tijela.* Uloga predstavničkog tijela u političkom djelovanju, osim odnosa s tijelima izvršne vlasti (ministarstvima i članovima vlade), ovisi i o odnosima predstavnika, njihovih birača i interesnih skupina. Povećava je angažiranost biračkog tijela koje potiče rad predstavničkog tijela, kojeg određuju i čimbenici poput ideologije i političkog položaja. Snaga motiva izbornog tijela i primjereno političko djelovanje povezani su s naravi samoga biračkog tijela i stranačkog sustava. Vjerojatnije je da će izborna tijela biti snažnije u decentraliziranu biračko-političkom sustavu više usmjerenome prema političkim kandidatima nego prema samoj stranci. Što je politička sklonost biračkog tijela u većoj suprotnosti djelovanju izvršne vlasti, vjerojatnije je da će predstavničko tijelo nastojati utjecati i promijeniti političke odluke. Pritom je važan i pritisak interesnih skupina, osobito ako nisu uspjele postići ciljeve u prijašnjoj fazi političkog procesa.

b) *Unutarnji čimbenici – parlamentarne stranke.* U sustavu snažnih izvanparlamentarnih organizacija (napose lijevih stranaka), parlamentarne su stranke izrazito podređene i ponašaju se krajnje disciplinirano (LeLoup, 1998:5). Učinak i utjecaj više ovisnih stranaka općenito smanjuje neovisno političko djelovanje predstavničkog tijela. Broj stranaka u vladajućoj koaliciji ujedno može utjecati na političko djelovanje predstavničkog tijela. Političko djelovanje predstavničkog tijela općenito je uspješnije ako se izvršna vlast sastoji od više stranaka, ako nije jednostranačka, iako i to može smanjiti ukupnu uspješnost predstavničke vlasti (Weaver i Rockman, 1994:5).

*Unutarnji čimbenici – odbori i vijeća.* Rad predstavničkog tijela ovisi i o snazi sustava odbora i vijeća unutar predstavničkog tijela.

Kad je snažniji, uobičajeno ga se smatra poticajem za veće političko djelovanje predstavničkog tijela. To pak znači da predstavničko tijelo ima stalne, a ne samo povremene odbore i vijeća. Ta tijela omogućuju manju učestalost promjena nadležnih tijela te veću stručnu pomoć i organizaciju vijeća i odbora kako otprilike odgovara organizaciji tijela izvršne vlasti – ministarstava na državnoj ili ureda na lokalnoj razini.

*Unutarnji čimbenici – pravila i postupci.* Unutarnja struktura i organizacija predstavničkog tijela politički utječu na institucionalizaciju pravila i postupaka. Neki sustavi imaju proračunska pravila kakva izrazito pogoduju izvršnoj vlasti. Druga pravila, poput zahtjeva za zamjenu proračunskih stavaka (promjene i dopune proračuna moraju biti »deficitarno neutralne«), znače ograničenja za djelatnosti predstavničkog tijela koja, iako mu smanjuju diskrecijsko pravo, mogu i poboljšati fiskalnu odgovornost. Općenito, nedostatak ili nepostojanje pravila, sustavnih postupaka pri razmatranju i oblikovanju prijedloga proračuna vjerojatno rezultiraju slabijim utjecajem predstavničkog tijela.

c) *Narav političke scene.* Jedan od čimbenika o kojemu ovisi utjecaj predstavničkog tijela na opću ekonomsku politiku jest i politička scena. Sastav (struktura) predstavničkog tijela sigurno utječe na to čije će se programe u proračunu planirati, a zatim i provoditi. Najveću će ulogu u tome imati vladajuća stranka (koalicija stranaka) odnosno najmoćnija stranka u vladajućoj koaliciji.

Stoga je donošenje odluka (uz ostalo proračunskih) najvažnijom zadaćom političara na državnoj i na lokalnoj razini. Odluka sama po sebi pritom nije dovoljna, jer mora biti provediva u suradnji s građanstvom te se takve odluke moraju temeljiti na realnim položajima.

Leston-Bandeira (1999) i Young (1999) drže kako utjecaj predstavničkog tijela u proračunskom procesu ovisi i o *političkoj dinamici stranaka*, odnosno *većini u stranačkom sustavu i koheziji odnosno disciplini*, što razumijeva glasovanje prema stranačkim smjernicama, čak ako rezultat proračuna posve ne udovoljava željama i sklonostima pojedinih članova predstavničkog tijela (Von Hagen, 1992:34).

*Vrste predstavničkih tijela sukladno utjecaju na proračun.* Postoje različite vrste predstavničkih tijela s obzirom na stupanj utjecaja na ukupnu proračunsku politiku. Norton (1993) je zamijetio



kako se u vezi s tim predstavnička tijela može podijeliti u tri skupine:

- ona koja donose proračun i imaju sposobnosti, mogućnosti i kapacitete mijenjati ili odbiti prijedlog proračuna izvršne vlasti, te sposobnost oblikovati vlastiti dodatni prijedlog proračuna,
- ona koja u određenim razmjerima utječu na proračun te također mogu mijenjati ili odbiti prijedlog proračuna izvršne vlasti, ali im nedostaje sposobnosti i kapaciteta za oblikovati vlastiti dodatni prijedlog proračuna,
- ona s malenim ili nikakvim utjecajem na proračun, jer im nedostaje kapaciteta za mijenjati ili odbiti prijedlog proračuna izvršne vlasti, a ne mogu niti oblikovati vlastiti prijedlog, pa se ograničuju na puko odobravanje proračuna, operativno primjenljivoga i funkcionalnog i prije izglasavanja u predstavničkom tijelu.

Najveća skupina predstavničkih tijela pripada predstavničkim tijelima u kojih većina odobrava prijedlog proračuna izvršne vlasti samo uz manje promjene. Tako je odgovorilo 63% sudionika obuhvaćenih istraživanjem OECD-a, odnosno 17 od 27 parlamenata, poglavito u nordijskim zemljama te gotovo svim zemljama kontinentalne Europe i Koreji. Trećoj skupini predstavničkih tijela koja samo odobravaju proračun, bez ikakvih promjena u prijedlogu proračuna i bez utjecaja na proces kreiranja proračunske politike, pripadaju parlamenti Australije, Kanade, Novog Zelanda, Ujedinjenog Kraljevstva, Japana i Grčke u kojima se svako uspješno predlaganje amandmana na proračun smatra glasom nepovjerenja prema izvršnoj vlasti, što može ubrzati njezinu ostavku. Najmoćnija predstavnička tijela mogu prijedlog proračuna pripremiti samostalno. Američki Kongres katkada djeluje kao predstavničko tijelo koje donosi proračun. Iako predsjednik države podnosi prijedlog nacrtu proračuna, Kongres se prema tom proračunu odnosi kao prema prijedlogu proračuna u najužem smislu. Bilo je primjera da su neki promatrači predsjednikov prijedlog proračuna nazvali »mrtvim u samome začetku«, jer je Kongres nastavio neovisno definirati vlastitu proračunsku politiku.<sup>14</sup> Najveći je utjecaj, uza znatne moguće



14 Više o tome u: Schick i LoStracco (2000).

promjene u prijedlogu proračuna, predstavničkih tijela u Češkoj, Danskoj, Mađarskoj i SAD-u (OECD, 2002). No, u parlamentima u kojima se o proračunu raspravlja uglavnom u sabornici utjecaj parlamenta na proračun je slab (Krafchik i Wehner, 1998).

S obzirom da čak i »slaba predstavnička tijela pridonose osiguranju fiskalne discipline«, može se reći da ključna funkcija i državnoga i lokalnoga predstavničkog tijela (parlamenta/skupštine/ /vijeća) mora biti kontrolna. Ta tijela teoretski vladaju, jer zapravo imenuju nositelje izvršne vlasti, nadziru, verificiraju i usmjeruju njihovo postupanje. Hague, Harrop i Breslin (1998) smatraju kako je »smisao opstanka predstavničkog tijela prije svega u tome što ono može nadgledati izvršnu vlast, odnosno primorati političare i javne službenike da polažu račune za svoje djelovanje pred tijelom koje još ima jedinstvenu sposobnost predstavljati narod«.

Jedna od najstarijih uloga predstavničkog tijela, dakle, bila je donošenje proračuna i, sukladno razvoju parlamentarizma, dobivala je sve veću važnost. No, utjecaj predstavničkih tijela tijekom proračunskog procesa na završni izgled proračuna, ali i na ukupnu ekonomsku politiku, različit je i ovisi o brojnim čimbenicima. Snaga mu npr. ovisi o odnosu s izvršnom vlašću, organiziranosti, stručnoj ekipiranosti, odnosu s izbornim tijelom i moći pojedinih stranaka koje sudjeluju u predstavničkoj i u izvršnoj vlasti. Vrsta predstavničkog tijela izravno određuje njihovu ulogu i snagu te utjecaj na ukupna proračunska pitanja. Tako su na jednoj strani predstavnička tijela koja mogu posve promijeniti ili čak odbiti prijedlog proračuna izvršne vlasti, a na drugoj ona s malenim ili nikakvim utjecajem na prihvaćen proračun.

## **Državna vlast i lokalna samouprava**

Vlast je najčešće organizirana na dvjema razinama: na državnoj i lokalnoj, odnosno regionalnoj. Državnu razinu čine parlament, vlada i ostala tijela izvršne vlasti, dok u najvećem broju zemalja na lokalnoj razini vlast dijele općine i gradovi. Hrvatska, primjerice, ima i županije kao regionalne (područne) jedinice vlasti.

Lokalna je samouprava najniža razina javnoga sustava uprave i zato u bliskoj vezi s drugima političkim jedinicama, npr. sa susjednim općinama, okruzima, pokrajinama itd. (Gisevius, 1998:10).

Prema Nortonu (1994:9), »prava na lokalnu samoupravu prepoznata su u ustavima Luxembourgga (1789), Švicarske na kantonalnoj razini (1803, 1848. i 1874), Prusije (1808), Francuske (1831), Belgije (1831), Danske i Norveške (1837), Nizozemske (1848), Švedske (1862), Finske (1865. i 1871), Wajmarske republike (1919) te, nakon Drugoga svjetskog rata, Japana (1947), Italije (1948), SR Njemačke (1949), Portugala (1976) i Španjolske (1978). Time su lokalne vlasti postale osnovni elementi nacionalnih sustava vlasti, s mogućnošću žalbe na sudovima, ako i kad je djelovanje države u sukobu s njihovim ustavnim položajem«.

Lokalna je samouprava civilizacijska tekovina i sastavni dio modela svih suvremenih demokratskih političkih sustava u svijetu, ali nije samo izraz demokratskog prava građana, već i oblik racionalne organizacije društvene i državne zajednice. Neprijeporno je i značenje lokalne samouprave u uspješnome i »humanom« djelovanju državnih i društvenih sustava (Brumčić, 2001:13). Lokalna samouprava razrađuje i zaokružuje ideju diobe vlasti u horizontalnom poimanju (predstavnička, izvršna i sudbena vlast) i tehniku kontrole državnog aparata, a sve u vertikalnom odnosu viših/širih i nižih/užih teritorijalnih jedinica (od lokalnih, preko regionalnih, do nacionalnih i nadnacionalnih razina).

Lokalna samouprava načelno je najviši stupanj samostalnosti lokalnih tijela u odnosu sa središnjima državnim tijelima što ga ustav jamči lokalnom stanovništvu u određenu djelokrug lokalnih poslova. Ona obuhvaća pravo lokalnog izbora ili imenovanja tijela i dužnosnika, dok je pravo nadzora središnjih državnih tijela ograničeno na kontrolu zakonitosti.<sup>15</sup>

»Lokalna vlast univerzalna je pojava i u federalnim i u unitarnim državama. To je najniža izborna razina teritorijalne organizacije u državi. Nazivaju je raznim imenima: komunama, općinama ili županijama. Lokalne su vlasti, u najboljem slučaju, prirodne zajednice, dostupne lokalnom stanovništvu, koje utvrđuju lokalne identitete, služe kao politički regrutni centar, a građanima su prva instancija ako imaju problema, te raspodjeljuju resurse s obzirom na lokalne mogućnosti i potrebe. No, lokalne vlasti imaju i osobite slabosti. Često su premalene da bi organizirale djelotvoran rad lokalnih služba, jer im nedostaje financijska autonomija, a njima

◆ ◆ ◆  
15 Vidi Sokol i Smerdel (1995:256).

lako ovladaju lokalne elite« (Hague, Harrop i Breslin, 2001:284). Lokalna razina vlasti odnosno lokalna samouprava ima pionirsku ulogu u modernizaciji države, te služi kao pokusno područje za iskušavanje različitih strategija, kako bi ih se naposljetku primijenilo na drugim razinama djelovanja političkog sustava i poboljšalo kvalitetu demokracije u cijeloj državi (Petak, Kasapović i Lalić, 2004:79).

Na lokalnim razinama vlasti politička zajednica prevladava teškoću uključivanja šire upravne zajednice u rješavanje pitanja što nadmašuju mogućnosti pojedinca, oslanjanjem na gradske (i općenito lokalne) uprave u čijem je interesu izraziti potrebe značajnijeg dijela podaništva. Ni lokalne zajednice, međutim, nisu najuspješnije u osiguravanju optimalne razine javnih usluga i dobara. Stoga brigom države, iako sastavljena od ljudi podložnih svim ljudskim slabostima, postaje jedan od najdelikatnijih pronalazaka sustava koji u izvjesnim razmjerima može riješiti neke teškoće i slabosti lokalnih jedinica (Bajo, 1999).

Da bi mogla djelovati neometano, lokalna samouprava ima i određena prava. Izdvajaju se kadrovska (pravo odabira, zapošljavanja, unapređenja i otpuštanja osoblja), organizacijska (pravo na vlastitu upravnu organizaciju), zakonodavna (pravo donošenja lokalnih statuta i pravilnika), financijska (pravo gospodarenja lokalnim prihodima i rashodima), porezna i neporezna pitanja (pravo naplate određenih poreza i neporeznih prihoda) te pravo planiranja (izrada smjernica planiranja uporabe površina i izrade urbanističkih planova).

Proračun je, uz to, vrlo važan za svako gospodarstvo, ali i za stanovništvo. To je instrument koji najneposrednije povezuje državnu i lokalnu razinu, ali i predstavnička i izvršna tijela vlasti, na svim razinama. Državni proračuni, naime, najčešće imaju uređen sustav transfera (dotacija ili pomoć lokalnim jedinicama) što ih se svake godine dodjeljuje proračunima, a sve lokalne jedinice, zauzvrat, uglavnom moraju izvješćivati središnju vlast (ponajprije ministarstva financija) o ukupnim svotama proračuna (pa i državnih transfera), kako bi se znalo ukupnu visinu općeg proračuna države.

Sve demokratske zemlje moraju osobitu pozornost usmjeriti stvaranju izvršne vlasti (na svim razinama) koja će bolje (učinkovitije) raditi, manje trošiti te skrbiti o uravnoteženu proračunu. Učinkovita i jeftina izvršna vlast odnosi se na sve razine države, od lokalne do

nadnacionalne. Danas je, dakle, vrlo važno da proračuni na svim razinama osiguravaju optimalan društveni razvoj zajednice, to prije što je svaki proračun izdvajanje građana u obliku poreza i drugih davanja, te su njima i odgovorni (Brumčić, 2001:49).

Lokalna samouprava danas je obilježjem svih suvremenih političkih sustava u svijetu. U podjeli vlasti ona je najniži stupanj organiziranja javne uprave i najneposrednije povezana s građanima na svome području, a surađuje i s drugim jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Proračuni jedinica lokalne i područne samouprave udovoljavaju osobitim interesima lokalnih zajednica, pa se stoga na lokalnim izborima bira lokalna tijela izvršne i predstavničke vlasti koja upravljaju jedinicama lokalne samouprave. Lokalni proračuni, ujedno, na najneposredniji način povezuju državnu i lokalnu razinu vlasti, jer država posredstvom transfera (dotacija) doznaučuje određene svote u proračune lokalnih i regionalnih jedinica.

## **Sudionici proračunskog procesa na lokalnoj razini**

Gisevius (1998:9) kaže da »politika znači izbor među alternativnima mogućnostima djelovanja koje su proizvod različitih (skupnih) interesa, pa ih katkad moramo najprije ispitati i proučiti kako bismo ih mogli prepoznati (kome određena stvar donosi korist, a kome štetu). Ako priznamo postojanje različitih interesa i različitih vrijednosnih pretpostavka, onda ne može postojati općeprimjenljiva 'ispravna' politika, već samo ona što je za mene i moju skupinu pozitivna«.

Jurković (2002:45) tvrdi da je »glasovanje politička igra koja ima vlastita pravila i sudionike. Potrošači su na tom, nazovimo ga političkom, tržištu glasači, a ponuđači su političari. Nasuprot poduzećima, na tržištu privatnih dobara što povećavaju profit, pretpostavlja se da političari na tom 'političkom tržištu' maksimiziraju broj glasova, odnosno izgleda za izbor. Između glasača i političara interpolirane su razne interesne skupine koje se, ovisno o prilikama za probitak, priklanjaju jednoj ili drugoj strani«.

»Sposobnost interesnih skupina da utječu na proračun, uloga javnosti u proračunskim odlukama, otvorenost procesa odlučivanja

o proračunu – sve su to politički dijelovi procesa« (Rubin, 1993:20). No broj i utjecaj čimbenika koji sudjeluju u utvrđivanju proračunske politike i odlučivanju o njoj (formalno i stvarno) u pojedinim se zemljama razlikuju. Svi oni utječu i na stvaranje političke volje i djeluju kao pokretačka snaga pri odlučivanju o proračunskoj politici. Postojeće razlike proizlaze iz stupnja centralizacije/decentralizacije, broja političkih stranaka, broja, vrste i snage interesnih skupina, uloge izvršne vlasti u utvrđivanju i izvršenju proračunske politike i dr. Prema Petrei (1998:7), »najviše modernih demokracija sastoje se od različitih, dobro organiziranih skupina koje se bore za vlastite interese, nastojeći pritom dosegnuti najviše zadovoljstva te zajedničkim snagama rade kako bi si osigurale određene olakšice ili korist i od drugih skupina, čime bi povećali ukupan stupanj zadovoljenja vlastitih potreba«.

Tijekom donošenja lokalnoga proračunskog procesa veliku ulogu ima lobiranje i činjenica tko u određenom trenutku lobira. Naime, »lobiranje je lakše i vjerojatno će biti učinkovitije u povoljnoj političkoj i kulturnoj klimi. Temeljni je uvjet uvidjeti da u jednom društvu postoje različiti interesi te je ne samo opravdano, nego i poticajno kad različite skupine i organizacije zastupaju vlastite interese i ideje, osobito ako su motivirane željom da pridonesu dobrom funkcioniranju društva. Donositelji odluka općenito neće biti osjetljivi na to pitanje zbog velikodušnosti, nego zato što razumiju da uzimanje (djelomično) u obzir interesa drugih pridonosi kvaliteti donošenja odluka. Svojim aktivnostima lobiranja organizacije otkrivaju vlastitu stvarnost i potrebe. Ako poznaju i o tim pitanjima vode računa pri utvrđivanju politika, dobit će i širu podršku za njihovu primjenu. Više, naravno, ako lobist nije usredotočen samo na vrlo uzak interes, nego je, umjesto toga, sposoban izreći što je to što bi ostali mogli dobiti slušajući ga i, uz to, ako sam prepoznaje interese drugih« (Turniški, 2004:9).

U proračunskom se procesu, osim lobiranja, zbivaju i druge sporedne aktivnosti. Wildavsky (1986) objašnjava kako djeluju mehanizmi odnosa ministarstva financija (koje brani proračun) i drugih proračunskih korisnika (koji žele povećati vlastite proračune). Osim tih značajka, važna je i uloga voditelja odjela pojedinih proračunskih korisnika, ali i natjecanje korisnika tijekom proračunskog procesa, pri čemu se uspjeh mjeri ovisno o tome tko je »izlobirao« više novca za svoje ministarstvo. Prema Wildavskom, »u pro-

računskom procesu proračunski korisnici (administrativne agencije) djeluju kao zagovaratelji povećane potrošnje, dok središnje tijelo kontrole (ministarstvo financija) djeluje kao čuvar blagajne – trezora. Svatko očekuje od drugoga da obavi svoj dio posla – agencije zagovaraju veću potrošnju, znajući da će centri nametnuti ograničenja, a centri provode kontrolu, znajući da će agencije, u granicama mogućeg, pokušati povećati troškove. Dodatnu komponentu proračunskog procesa čini i međusobni utjecaj agencija (koje troše) i ministarstva financija (koje ograničuje i smanjuje potrošnju i troškove). No, zašto se glavni sudionici tog procesa ponašaju upravo tako? Svaka agencija smatra kako je povećanje njezine vlastite potrošnje premaleno da bi utjecalo na ukupnu visinu proračuna, pa taj proračunski korisnik preuveličuje vlastite troškove (proračune), ne razmišljajući o krajnjem učinku takva postupanja na fiskalni (financijski) položaj države. Taj proračunski korisnik, također, ne smatra prihode fiksnima, jer se ukupne svote proračuna često mijenjaju. Svaki proračunski korisnik želi više novca. Skupine klijenata o čijoj potpori korisnik (agencija, ministarstvo, odjeli unutar jedinog ministarstva) ovisi, ocjenjuju je po tome koliko za njih uradi. Raspodjela sredstava u samoj agenciji lakša je što je više proračunskih sredstava doznačeno za određenu svrhu. Ugled voditelja odjela u samoj agenciji ovisi o njegovoj sposobnosti da do određene granice iziđe ususret željama zaposlenih za višim plaćama, udobnošću te drugim programima, što ukupno povećava potrebu za dodatnim financiranjem. Kako ne bi smanjivao jednu stavku da bi povećao drugu, voditelj može stišati kritiku u agenciji samo tako da poveća sve stavke ili da barem ne smanji nijednu. Postoji i problem relativnog prestiža među proračunskim korisnicima (ministarstvima, agencijama). Voditelji koji mogu dobiti više sredstava za nove ili proširene programe nego prije vjeruju (a i drugi tako misle) da su moćniji. Budući da se njihov uspjeh poistovjećuje s proračunskim uspjehom agencija, voditelji počinju vjerovati da je financijski rast put do uspjeha – koristoljublje, što, zajedno sa zahtjevima za organiziranjem rada i života agencije, pojačava tendenciju prenaplašavanja važnosti vlastite jedinice. Svi žele više. Zato su agencije ponajprije zagovornici vlastitih proračuna i većih troškova, a ne čuvari državne blagajne« (Wildavsky, 1986:7).

Ministarstvo financija (središnje tijelo kontrole potrošnje) obvezno je skrbiti o raspodjeli sredstava, odnosno o tome koliko će

tko novca dobiti. Nitko se ne žali kad ima dovoljno sredstva za raspodjelu (suficit), nego upravo obrnuto, kad novca nedostaje (deficit). Ministarstvo financija zaduženo je i za upravljanje poreznim sustavom tako da novca bude dovoljno, kako bi se namirilo sve financijske obveze i potrebe. »Čuvari proračuna i zagovaratelji većih proračuna igraju igru s različitim motivima. Iako su u sukobu, moraju surađivati. Obje strane žele povjerenje. Svaka od tih uloga implicira upravo suprotno: čuvari proračuna zahtijevaju da zagovaratelji odaberu i daju popis stavaka na kojima se troškove može smanjiti, a zagovaratelji većih troškova (agencije) zahtijevaju da čuvari daju barem prešutna ograničenja troškova unutar kojih bi se moglo manevrirati. Sredstva se, naime, ne može prerasporediti bez postojanja prijedloga potrošnje te granica unutar kojih se ta sredstva mora iskoristiti. Klasične strategije što ih primjenjuju sudionici kako bi popravili vlastiti položaj – zahtijevati više sredstava od očekivanih i smanjujući u postotku troškove tijekom procesa – ovise o zadržavanju unutar prihvaćenih granica tako da sami proračuni ne izgube smisao« (ibid:7).

Očito je kako svake godine ministarstva financija i proračunski korisnici vode stalne »borbe« (lobiranja) za vlastiti dio proračunskog kolača. U proračunskom procesu, ukratko, važnu ulogu imaju i drugi čimbenici, a najvažniji su, na lokalnoj i na državnoj razini:

- birači,
- političke stranke,
- izvršna vlast (vlada, gradska i županijska poglavarstva),
- predstavničko tijelo (parlament, skupština, vijeće),
- državna, regionalna i lokalna administracija.

Ostali su čimbenici s manjim utjecajem na proračunsku politiku:

- interesne skupine,
- udruge,
- društva građana,
- komore (npr. industrijske, trgovačke, odvjetničke, liječničke),
- sindikati,
- Crkva i vjerske zajednice,
- javno mnijenje (radio, tisak, televizija),
- znanstvene ustanove (zavodi, fakulteti),



- istaknuti pojedinci.

Objasnimo sada pojedine čimbenike u proračunskom procesu.<sup>16</sup>

*Birači* svoje želje izražavaju izlaskom na izbore. Izravnim se sudjelovanjem građana, prema definiciji Vijeća Europe, smatra njihovu ulogu birača i korisnika djelatnosti i usluga u nadležnosti lokalne samouprave, bilo zajedno, bilo umjesto njihovih, izabраниh, lokalnih predstavnika, u odlučivanju o svima pitanjima u kojima se odluka temelji na izraženoj volji građana ili za koja je pribavljanje mišljenja građana preduvjet donošenja odluka lokalne jedinice (Brunčić, 2001:40).

Prema Petrei (1998:7), »glasači su racionalni pojedinci koji nastoje maksimizirati vlastitu korist i u takvu su položaju da daju svoj glas, a zauzvrat žele programe i projekte što će ispuniti njihove želje«. Nakon izbora realno je očekivati provedbu programa za koje se opredijelio najveći broj birača. No, politička stranka koja je dobila relativno najveći broj glasova ne mora ujedno postati vladajućom strankom koja će sama oblikovati izvršnu vlast i nesmetano moći provesti vlastiti program. Kad jedna politička stranka sama ne može uspostaviti izvršnu vlast, nastaju koalicijske vlade, što također utječe i na proračunsku politiku (Jelčić, 2001:532).

*Političke stranke* nastaju kao izraz potrebe da se različite društvene interese definira i iskaže svojim utjecajem na državnu/lokalnu politiku te, posebno, na predstavničku vlast.<sup>17</sup> Političke su stranke nastale kao prateći fenomen demokratske ustavne države. Prema Hagueu, Harropu i Breslinu (2001:211), »smještene između naroda i države, stranke su postale, a uglavnom i ostale, sastavni dio djelovanja modernih političkih sustava na četiri načina:

- djeluju kao nositelji regrutacije elita i najvažniji su mehanizam pripreme i nalaženja kandidata za javne položaje. Želite li voditi zemlju, morate najprije nagovoriti neku stranku da vas prihvati kao svoga kandidata,
- služe kao nositelji agregiranja interesa. Preobrazuju mnoštvo osobitih zahtjeva u pogodnije pakete prijedloga. Stranke odbiru, ograničuju i kombiniraju interese, filter su između dru-

◆ ◆ ◆  
16 Detaljnije vidjeti u: Bratić (2003).

17 Hague, Harrop i Breslin definiraju političke stranke kao «trajne organizacije koje se natječu na izborima, najčešće zato što žele zauzeti najvažnije položaje u državnoj vlasti».

štva i države te odlučuju koje zahtjeve treba propustiti kroz vlastitu mrežu,

- služe kao referentna točka mnogim pristašama i biračima, jer za njih znače ključ tumačenja složena političkog svijeta,
- usmjeruju vlast, obavljaju vitalnu zadaću kormilarenja državnim brodom te osiguravaju vodstvo za vlast«.

Njihov je životni prostor javna i neometana rasprava, pravila su igre opće pravo glasa, a najznačajniji im je prostor djelovanja predstavničko tijelo (Stolleis, 1986:8). Od interesnih skupina razlikuju se uglavnom po tome što ozbiljna stranka želi moć odlučivanja u vlastitim rukama, dok interesne skupine žele samo utjecaj na vlast.

U svakomu predstavničkom tijelu stranke sudjeluju u »borbi za vlastiti dio kolača« (u utvrđivanju visine i strukture proračuna). Prpić (2004:7) smatra kako bi nadmetanje stranaka, suprotstavljene interesi trebali proizvesti ono što se prije nazivalo javnim dobrom, a danas poravnanjem interesa. Političke stranke pojavljuju se kao posrednici između biračkog tijela (građana) i predstavničkog tijela, pri čemu čine organiziranu skupinu osoba okupljenih na osnovi jedne filozofije ili ideologije koju žele oživotvoriti, s krajnjim ciljem osvajanja i obnašanja vlasti. Utjecaj svake od političkih stranaka, uz ostalo, ovisi o broju mjesta u predstavničkom tijelu.<sup>18</sup> Osim toga, prema Hagueu, Harropu i Breslinu (1998:192), »pobjednički kandidati svoj izbor duguju u prvome redu stranci i u predstavničkom tijelu glasuju uglavnom slijedeći diktat svoje stranke«. Posredstvom stranačke stege bitno se mijenja i predstavnički mandat, jer zbog stege zastupnici/vijećnici sve manje odgovaraju biračima, a sve više ovise o političkim strankama. Stoga postoji realna opasnost da lokalni vijećnici više zastupaju interese vlastite stranke nego interese osobitih socijalnih skupina ili vlastitog izbornoga kruga. Istodobno postoji dijametralno suprotna opasnost: da zastupnici u parlamentu (skupštini ili vijeću) npr. izrazito promiču interese određenih skupina ili lokalnih sredina, zanemarujući nacionalne (i lokalne) probleme i rješenja (Ilišin, 2001: 44). Svemu se tomu u ne-

◆ ◆ ◆  
18 Broj zastupničkih mjesta neke političke stranke u zakonodavnom tijelu ne mora nužno izražavati i volju biračkog tijela odnosno ne mora biti rezultat broja glasova koje je stranka dobila na izborima. To ovisi i o primijenjenom izbornom sustavu, ali i o, primjerice, raspodjeli glasova što su ih dobile političke stranke koje nisu prešle izborni prag.

kim sustavima nastoji doskočiti ustavno propisanom obvezom da članovi predstavničkog tijela trebaju biti lojalni narodu, a ne nekim posebnim skupinama unutar njega (Norton, 1990). »Središnje je obilježje stranačke organizacije odnos parlamentarne stranke i stranačke organizacije. Stranke su složene organizacije, te predstavnici u skupštinama i čelnici u stranačkim sjedištima trebaju osmisliti način suradnje. Stranački vođa, snažna figura i u parlamentarnoj stranci i u vanjskoj organizaciji, čini most između ta dva svijeta« (Hague, Harrop i Breslin, 1998:213).

Stupanj utjecaja lokalnih vijećnika u donošenju proračuna različit je. Čimbenici što određuju utjecaj lokalnoga predstavničkog tijela na proračun ovise o stranačkoj disciplini te o autonomnosti proračunskih korisnika. Oni ograničuju, ali ne isključuju utjecaj lokalnoga predstavničkog tijela.

Ugled državnih/lokalnih predstavnika osobito je važan za državu/lokalnu zajednicu. Sudjelovanje stranaka u izgradnji političke svijesti naroda, na državnoj i lokalnoj razini, ima osobitu važnost, jer članovi stranaka na mjestu događanja neposredno utječu na donošenje političkih odluka (Gisevius, 1998:11). »Političari su profesionalni 'dirigenti' upravljanja državnim (i lokalnim) poslovima koji nastoje 'kupiti' glasove raznim obećanjima budućih promjena u državi (ili lokalnoj jedinici)«. Prema Petrei (1998:8), političari svima raspoloživim sredstvima nastoje povećati broj dobivenih glasova.

Tijekom izbornog procesa političke stranke nastoje uvjeriti birače (članove i simpatizere) da glasuju za njihove kandidate koji će se u predstavničkom tijelu (parlamentu, skupštini ili vijeću) zauzimati za provedbu programa stranke, a time posredno za udovoljenje njihovim željama. Za trajanja izbornoga, političkog, a posredno i proračunskog procesa u predstavničkom tijelu, jednako su zanimljivi odnosi vlasti i oporbe. Vladajuća će stranka (ili koalicija) u predizbornom razdoblju isticati uspjehe i projekte postignute u prošlom razdoblju (od posljednjih izbora). Nasuprot tome, oporba će isticati sve pogreške ili loše poteze vladajućih (npr. neracionalno trošenje proračunskih sredstava, nesposobnost i korumpiranost). Oporba će iskoristiti svaku priliku i za napad na proračunsku politiku te naglašavanje propusta u provedbi vladajuće proračunske politike (Brümmerhoff, 2000).

S obzirom da prihvaćena proračunska rješenja i rashodi mogu biti rezultat sporazuma nekih stranaka (za donošenje odluke o

trošenju proračunskih prihoda nužna je većina u predstavničkom tijelu), upitno je koliko se odluke predstavnika političkih stranaka u predstavničkom tijelu temelje na izraženim željama birača ili su pak rezultat različitih kompromisa. Napomenimo kako postoje i interesne stranke. Prema Hagueu, Harropu i Breslinu (2001:183, 191), »to su malene stranke koje žele osvojiti mjesta u parlamentu, kako bi radile na postizanju ciljeva drukčijih od vladanja. Primjeri su stranke umirovljenika i vlasnika automobila. Interesnih stranaka ima i u postkomunističkim zemljama, gdje su se razvile kao izraz određenih agrarnih, vjerskih i etničkih interesa«.

*Izvršna vlast.* »Izvršna je vlast politička razina vrha vlasti, a dužnosti su joj usmjeravati nacionalne poslove, pratiti kako se provodi politike, mobilizirati potporu za vlastite ciljeve i osigurati ceremonijalno i krizno vodstvo. U liberalnim demokracijama izvršna vlast može biti predsjednička, parlamentarna ili dvojna. Izvršna vlast čini jezgru. Moguće je vladati bez skupštine ili sudstva, ali ne i bez izvršne vlasti koja je pogonska snaga vlasti, određuje prioritete, donosi odluke i nadgleda njihovo provođenje. Stoga valja razlikovati izvršnu vlast koja kreira politiku od birokracije koja tu politiku provodi. Izvršnu vlast bira se političkim sredstvima, npr. na izborima, i jednako je se može maknuti s vlasti. Ona je, naposljetku, odgovorna za djelovanje izvršne vlasti« (ibid:322).

U liberalnim demokracijama »egzekutivu« se dijeli u tri skupine: predsjedničku, parlamentarnu i dvojnu. U predsjedničkim se sustavima (najočitiji je primjer SAD) nositelje izvršne vlasti bira odvojeno od skupštine i na vremenski ograničen mandat. Predsjednike bira biračko tijelo kojemu oni ostaju odgovorni do isteka mandata. U parlamentarnim sustavima u većini zapadnoeuropskih sustava te u Australiji, Kanadi i Novom Zelandu šef vlade vodi vijeće ministara što se izdvaja iz skupštine i obnaša dužnost dokle god ima potporu predstavničkog tijela. Predsjednici ili monarsi služe kao ceremonijalni državni poglavari. Dvojna (ili polupredsjednička) izvršna vlast kombinacija je spomenutih čistih tipova. U dvojnoj izvršnoj vlasti moćni, izabrani predsjednik postoji zajedno s premijerom odgovornim skupštini. Primjer je dvojne izvršne vlasti francuska Peta Republika, a upravo je takav sustav prihvaćen u mnogima postkomunističkim državama (ibid:323).

Premijer najčešće ima najveći utjecaj u odlučivanju tko će dobiti ono što proračun može dati. Kakva god bila njegova pravna i ustavna ograničenja, njemu pripada odgovornost za zadovoljavajuće političko rješenje problema – koliko će se novca prikupiti i kako će ga se trošiti. Jednako kao ministarstvo financija, premijera ograničuju uvjeti siromašnog proračuna; nema dovoljno da bi se svima podijelilo, a mogućnost povećanja javnih prihoda – dodatno zaduživanje, povećano oporezivanje, deficit – nosi političke opasnosti. Nasuprot okolnostima u ministarstvu financija, nesigurnost položaja od premijera zahtijeva nalaženje nekakva rješenja kakvima bi potaknuo ekonomski rast, socijalnu pravdu i napredovanje gospodarstva. Novo vodstvo što slijedi moglo bi zadržati proces na godinu ili dvije, čime bi se uspostavilo političku stabilnost pred svima ostalim uvjetima. Ali, prije ili kasnije povećat će se zanimanje za proračunska pitanja; pa će premijer morati upotrijebiti vlastite političke sposobnosti kako bi oblikovao taj interes. Neka od glavnih ograničenja pritom će biti administrativne naravi. Premijeru svakako nedostaje vremena (a nekima i interesa) za praćenje proračunskih pitanja; takve zadaće mora delegirati. Stoga ministar financija, koji ne mora na probleme uvijek gledati jednako kao njegov nadređeni, može provoditi najveću kontrolu proračuna.

Kako je objasnio jedan visoki dužnosnik, »povijesno gledano, ministar financija najjača je osoba u izvršnoj vlasti. Budući da predsjednik ima povjerenja u njega i ne želi trošiti mnogo vremena na ta pitanja, to se stanje još nije promijenilo« (Wildavsky, 1986:159).

*Predstavnička vlast.* Skupština je višečlano predstavničko tijelo koje se bavi javnim pitanjima. Najvažnija joj je zadaća »odobriti obvezujuće mjere javne politike u ime političke zajednice – šire od izvršne vlasti« (Hague, Harrop i Breslin (2001:294).<sup>19</sup> Skupštine su simboli narodnog predstavnštva u politici. Olson (1994:1) piše: »Predstavnička tijela povezuju društvo sa zakonskim ustrojem vlasti u državi. Predstavnička su tijela odraz osjećaja i mišljenja građana«. Beer (1982) kaže da su »skupštine potencijalno, a često i stvarno, autentični predstavnici narodne volje, i tako pomažu u

◆ ◆ ◆

19 Riječi što ih se rabi u opisu tih tijela izražavaju različite aspekte predstavničke uloge skupština: »skupštine« se sastaju, »parlamenti« raspravljaju, »zakonodavci« donose zakone.

Wildavsky je proučavao i vezu proračunskog procesa s konfliktom upravljanja. On smatra kako »svaka izvršna vlast na svoj način rješava socijalne probleme. Računice i strategije njezinih dužnosnika čine prepoznatljiv politički stil. Tome donekle pridonose i proračunski procesi, što su neizbježno dio toga stila. Stvoriti prihvatljiv proračun za cijelu godinu veliko je postignuće. Ako članovi vlade i povezani socijalni čimbenici nisu zadovoljni vlastitim udjelom, borit će se protiv takve raspodjele novca, i to ne jednom u godini, već tijekom cijele godine i time potkopavati stabilnost vlade. Godišnji proračun jedan je od prvih znakova (odraza) postojanja nesklada u stajalištima o ulozi vlade. Nemogućnost dogovora o proračunu pokazuje kako nedostaje jedinstven koncept vlasti. Ali donošenje proračunskih odluka nije samo rezultat političke zbilje dio koje je i proračun, jer proračun do određene granice i oblikuje te odnose. Proračunske procedure mogu naglasiti nesnošljivosti s kakvima ljudi ulaze u pregovore ili ih, pak, mogu smanjiti. Način prikazivanja proračuna, vrste naglašenih ili zanemarenih teškoća, broj i autoritet (važnost) pojedinih agencija uključenih u proces; svi ti čimbenici mogu utjecati na razinu i vrstu konflikta. Svejedno misli li netko da je u nekome sustavu previše ili, pak, premalo sukoba, ili misli kako oni izbijaju o pogrešnim temama, ne može se pobjeći od činjenice kako je godišnji proračun također mehanizam rješavanja sukoba. Ne čudi što je taj proces blisko povezan s političkim procesima što ih pokušava izraziti. Budžetiranje je podsustav politiziranja u kojim prevladava politički sustav. Zamislite uvjete u kojima je nacionalno planiranje tek 'fasada', dok se nacionalne političke snage očituju čvršćim mehanizmima. Ili se prisjetite kako u siromašnijim zemljama proračunskim dokumentima nedostaje komponenta predvidivosti jer političari ne izražavaju svoje prave sklonosti sve dok se tijekom godine ne razviju uvjeti za to. Dominantnost politike ne znači da je ona sveobuhvatna. Nije nužan savršen sklad i podudarnost političkoga i proračunskog sustava. Proračunski podsustav može nadomjestiti ili osnažiti nedostatke većega političkog sustava. Nitko se još nije bavio odnosima političkoga i proračunskog procesa« (ibid:220).

'mobilizaciji potpore' za određeni sustav vlasti«. »Svaka skupština (predstavničko tijelo) ima i svoje funkcije, od kojih su sigurno najvažnije predstavljanje, raspravljanje i donošenje zakona. Druge su funkcije, bitne za neke ali ne za sve parlamente, stvaranje izvršne

vlasti, izglasavanje proračuna i osiguranje kanala regrutacije i socijalizacije političkih elita» (Hague, Harrop i Breslin, 2001:302).

*Državna/lokalna administracija* (birokracija) s vremenom je poboljšala vlastiti položaj unutar izvršne vlasti, pa je se u suvremenim državama opravdano ubraja u pokretačke snage društva. Izvršne vlasti dolaze i odlaze, političke stranke dobivaju i gube izbore, političare se bira ponovno ili gube izbore, ali državna/lokalna administracija ostaje (osim čelnih ljudi nekih resora koji su na ta mjesta došli prema političkome kriteriju). Uloga uprave, njezin ugled i moć rastu s povećanjem javnih rashoda, odnosno udjela tih rashoda u BDP-u. Tako u postupku utvrđivanja i provedbe proračunske politike središnje mjesto u državnoj ili lokalnoj administraciji ima ministarstvo financija na državnoj ili odjel za financije na lokalnoj razini, odnosno visoki službenici unutar tih ustanova koji imaju znanje i informacije nužne za kreiranje i provođenje te politike. Niskanen (1971) navodi kako su moć, status i ostalo što je važno birokratima u pozitivnom odnosu s veličinom birokratskog proračuna, pa je stoga cilj birokrata maksimizirati proračun. S tim je suglasan i von Mises (2005:99-100), koji kaže kako je »birokrat državni službenik, ali i birač, te kao takav dijelom i vladar, vlastiti poslodavac. Birokrat je istodobno i poslodavac i uposlenik. A u ulozi uposlenika njegov interes za novcem nadmašuje interes poslodavca, jer više dobiva iz javnih fondova negoli im pridonosi. Taj dvostruki odnos postaje sve važniji kada se povećava broj ljudi s državnom plaćom. Birokrat kao birač s više nestrpljenja želi dobiti povišicu nego što želi proračun držati uravnoteženim. Njegova je glava briga ipak povećati plaću«.

Sve suvremene rasprave o birokraciji polaze od Maxa Webera i svatko više ili manje prihvaća njegova obilježja birokracije. Prema McLeanu (1997:96), »Weber vidi šest bitnih obilježja birokracije. Prvo, zadaća izvršne vlasti podijeljena je na 'stalna i službena jurisdikcijska područja'; drugo, unutar određena ministarskog ureda postoji hijerarhijska piramida vlasti; treće, 'upravljanje u modernom ministarskom uredu temelji se na pisanim dokumentima (kartotekama)'; četvrto i peto, državni su službenici posebno školovani i obavljaju poslove u punome radnom vremenu; šesto, uredom se upravlja sukladno utvrđenim pravilima«.

U utvrđivanju lokalne proračunske politike određen utjecaj imaju i ostali čimbenici – *razni savezi, društva, udruge* (npr. inva-

lida, zelenih, poreznih obveznika, stanara, umirovljenika ili proizvođača određenih proizvoda), *komore* (obrtničke, odvjetničke, liječničke, industrijske, trgovačke, poljoprivredne) ili *sindikati*. Svi oni, izravno ili neizravno, utječu na oblikovanje političke volje pri utvrđivanju proračunske politike. Raznim apelima i zahtjevima izvršnoj i predstavničkoj vlasti mogu zahtijevati proračunska sredstva za postizanje nekoga cilja. Oni će uz potporu lobija nastojati pridobiti političke stranke (posredstvom zastupnika/vijećnika članova određene stranke), kako bi utjecali na prihvaćanje određenih proračunskih rashoda, najprije u vlastitom interesu.

*Interesne skupine (skupine za pritisak)* jesu »organizacije donekle neovisne o izvršnoj vlasti ili političkim strankama koje pokušavaju utjecati na javnu politiku. Interesne skupine žele utjecati na vlast, ali, suprotno političkim strankama, ne žele kontrolirati vlast. U gotovo svakoj se zemlji interese prenosi s društva na državu. Proučavanje opsega i načina takve 'artikulacije interesa' bitno je za razumijevanje politike neke zemlje. Interesne skupine mogu utjecati na odluku o zadovoljavanju određene javne potrebe organiziranjem npr. javnih prosvjeda ili štrajkova«. Prema Petrei (1998:8), naime, »građani su svjesni kako mogu povećati vlastite prilike za ispunjenje ciljeva organiziranjem u određene interesne skupine povezane s nekim zajedničkim ciljem«. One nastoje stvarati pritisak i na izvršnu vlast, odnosno državnu/lokalnu upravu i utjecati na njihov rad.<sup>20</sup> Interesne su skupine nadmoćni čimbenici u proračunskom procesu. Bogatije i snažnije interesne skupine određuju sam proračun (Rubin, 2000:19). Velik politički utjecaj i učinkovitost u borbi za postizanje vlastitih financijsko-političkih ciljeva imaju 'uže' interesne skupine (usmjerene ispunjenju osobitih ciljeva). One su dobro organizirane te imaju jasno i točno utvrđene ciljeve. Politika i interesi blisko su povezani, gotovo nerazdvojni. Kad je riječ o politici, uvijek su to neki interesi, što se, pak, pojavljuju kada god neki akter na temelju određene odluke treba dobiti ili izgubiti. Organizirane interesne skupine u zapadnim su se demokracijama razvile u valovima, potaknutima društvenim promjenama (npr. industrijalizacijom) i širenjem djelovanja države (npr. socijalne službe).

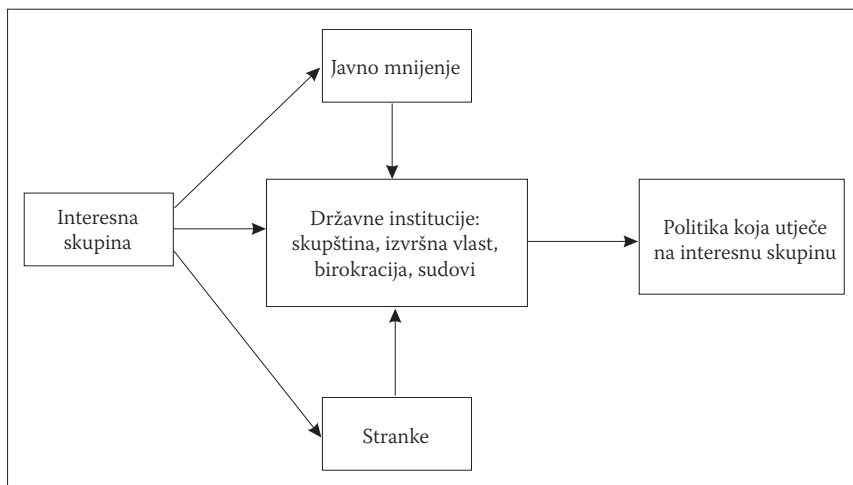
◆ ◆ ◆

20 U određenim okolnostima interesne skupine mogu i same izraditi nacrt nekoga pravnog propisa za čije prihvaćanje zahtijevaju vladinu potporu ili pak da neka politička stranka ili zastupnik podnese taj amandman parlamentu kao vlastiti prijedlog.



Utjecaj interesne skupine određuju čimbenici poput *organiziranosti, financijske snage, utjecaja sredstava informiranja što ih kontrolira interesna skupina* (financijska ovisnost medija o interesnim skupinama), *broja članova, izbornog potencijala interesne skupine* (ovisi o broju članova i broju osoba koje u interesnoj skupini imaju utjecaja – na /ne/posredno povezane zaposlenike, korisnike i sl.), *uvjeta u kojima interesna skupina želi postići ciljeve, vrsta ciljeva, roka za provedbu određenih ciljeva* (kratkoročni i dugoročni ciljevi), *položaja interesne skupine u usporedbi s utjecajem drugih nositelja političke moći i partnera s kojima interesna skupina pregovara.*

Slika 2. Kanali utjecaja interesnih skupina



Izvor: Hague, Harrop i Breslin (2001:189)

Interesna skupina primjenjuje tzv. kanale utjecaja. Sredstvima javnog priopćivanja (tisak, radio, televizija) može npr. utjecati na javno mnijenje tako što će vlastite interese prikazati kao općedruštvene i javne. Potporom predizbornoj kampanji, financiranjem aktivnosti političkih stranaka ili prijetnjom da će uskratiti obećanu financijsku pomoć također mogu utjecati na političke stranke da podrže ili čak predlože neke njezine zamisli u vezi s općom proračunskom politikom. Postoje tri temeljna kanala utjecaja interesnih skupina – neizravan posredstvom javnoga mnijenja (medija) ili političkih stranaka te izravna komunikacija s vlašću.

*Izravni odnosi s vlašću.* Cilj je svih aktivnosti interesnih skupina izravan ili neizravan utjecaj na vlast. Prema Hagueu, Harropu i Breslinu (2001:189), »izravni doticaji usmjereni su na birokraciju (državnu upravu), predstavničko tijelo i sudove. U liberalnim demokracijama najveći je pritisak na birokraciju. Interesne su skupine tamo gdje je moć, a odluke se donosi u uredima izvršnih tijela«. Osim toga, ovisno o snazi i političkoj važnosti predstavničkih tijela, i ta tijela mogu pomoći u postizanju ciljeva određenih interesnih skupina.

*Neizravan utjecaj posredstvom političkih stranaka.* »U teoriji, stranke i interesne skupine imaju različitu ulogu: strankama je cilj domoći se položaja vlasti, dok interesne skupine isključivo teže utjecaju. S obzirom da su neke političke stranke proizišle upravo iz interesnih skupina, odnosi među njima mogu biti vrlo bliski. Interesne skupine kadgod mogu početi oponašati političke stranke ili se pretvoriti u njih; pa su u mnogim zemljama ekološke skupine postale stranke zelenih. I etničke skupine mogu stvoriti stranke radi zastupanja interesa« (ibid:190).

*Neizravan utjecaj posredstvom javnog mnijenja.* Kako bi utjecale na postizanje ciljeva, interesne skupine mogu koristiti i sredstva javnog priopćivanja.

»Dogovori izvršne vlasti i interesnih skupina stalni su i intenzivni. One vladama daju informacije i tehničke savjete nužne za prihvaćanje osjetljive politike. Povlaštene skupine zauzvrat dobivaju položaj 'insajdera', te priliku utjecati na odlučivanje u ranoj fazi. Premda zastupaju manjine, interesne skupine duboko sudjeluju u kreiranju politike, svakako dublje od mnogih tobože 'suverenih' parlamenata. I države su postale interesne skupine u potrazi za načinima utjecaja na međunarodna tijela. Rezultat je da su danas brojni politički čimbenici istodobno lobisti i objekti lobiranja. Svi sudionici politike sve češće lobiraju. Razumjeti politiku znači otkriti tko lobira za koga, kako, s kakvim resursima i s koliko uspjeha« (ibid, 184-185).

Interesne skupine mogu biti neka zajednica ili oblik udruživanja. Prve su brojnije u zemljama u razvoju, a druge u razvijenim zemljama. Prve su, uz to, rezultat pripadnosti nekoj zajednici (npr. obitelj) a ne dobrovoljna članstva, dok se druge stvara radi postizanja osobitih, zajedničkih ciljeva (često ograničenih), poput ekoloških organizacija. Interesne skupine mogu biti *običajne, institucionalne, zaštitne i promocijske*:

- *običajne skupine* nemaju određenu svrhu – važne su u politici, osobito u bivšima komunističkim zemljama u kojima važnu ulogu ima pripadnost određenoj etničkoj skupini ili vjeri – npr. pleme, kasta i etničke skupine.
- *institucionalne skupine* velike su formalne institucije kojima nije cilj politički pritisak, ali su često uvučene u političku arenu; te skupine imaju društveni autoritet uz pomoć kojega provode politiku – npr. vojska, birokracija, crkve, korporacije, sindikati, sveučilišta, lokalna samouprava.
- *zaštitne (seksijske ili funkcionalne) skupine* formalno su organizirane, a cilj im je zaštita interesa članstva (najprije materijalnih) utjecajem na izvršne vlasti. Na raspolaganju su im sankcije što podupiru postizanje proklamiranih ciljeva. Te su skupine često među najutjecajnijima, jer promiču jasne ekonomske interese – npr. sindikati, udruženja poslodavaca i strukovna udruženja (obrtnika, trgovaca, cehova).
- *promicateljske (stavovi, problemi ili kampanje) skupine* zagovaraju određene ideje, politike ili vrijednosti. Nije im najvažniji cilj boljitak članstva ili materijalni interes, nego prije svega širi javni interes. S obzirom da nemaju dovoljno sredstava, radi postizanja ciljeva iskorišćuju poglavito publicitet – npr. zagovornici i protivnici pobačaja, organizacije za borbu protiv pornografije i ekološke skupine.

No, što određuje koliki utjecaj imaju pojedine interesne skupine? Prema Hagueu, Harropu i Breslinu (2001:189-196), »najvažniji je čimbenik narav političkoga sustava. U stabilnim demokracijama konkurencija i borba stranaka omogućuje interesnim skupinama da okrenu stranke ili kandidate jedne protiv drugih. Skupinama pogoduje podijeljenost vlasti jer im to osigurava više pristupnih kanala. Klasičan je primjer SAD-a, gdje je podjela vlasti omogućila Washingtonu da postane svjetskom prijestolnicom interesnih skupina. Što, pak, nekim interesnim skupinama osigurava veći utjecaj nego drugima? Odgovor ovisi o sankcijama neke skupine te o njezinoj legitimnosti, članstvu i sredstvima. Sankcije su izraz snage interesne skupine da iskoristi vlast. Stoga su zaštitne skupine (npr. industrijsko udruženje) utjecajnije od promicateljskih skupina (npr. ekoloških pokreta). Budući da reizbor vladajućih stranaka djelomice ovisi i o gospodarskoj uspješnosti, svaka zaštitna skupina s područja gospodarstva može računati na to da će biti saslušana«.

### *Klasifikacija interesnih skupina*

#### Ciljevi

*Zaštitne skupine:* imaju članove – zagovaraju određen interes, npr. sindikati.

*Promocijske skupine:* imaju cilj – promiču neku ideju, npr. ekološku.

#### Potpورا

*Zatvorene skupine:* članstvo je ograničeno, npr. medicinska udruženja.

*Otvorene skupine:* svi se mogu učlaniti, npr. ekološke skupine.

#### Status

*Insajderske skupine:* vlade im se često obraćaju, a one aktivno zahtijevaju takvu ulogu, npr. Udruženje kanadskih bankara, Nacionalni savez britanskih farmera.

*Autsajderske skupine:* vlade im se najčešće ne obraćaju za savjet – ili ne zahtijevaju takvu ulogu ili im je vlada odriče.

#### Korisnici

*Kolektivni:* povlastice osjećaju i članovi i nečlanovi, npr. sindikati dogovore povišicu plaće za sve radnike u tvornici, svejedno jesu li članovi sindikata.

*Selektivni:* povlastice iskorišćuju samo članovi, npr. jeftino osiguranje za članove sindikata.

#### Orijentacija

*Nacionalna:* skupine žele utjecati na nacionalne vlade, npr. stambene udruge.

*Međunarodna:* nevladine organizacije, npr. Greenpeace, koje žele utjecati na tijela kao što su EU, na međunarodne poretke i globalno javno mnijenje.

*Izvor: Hague, Harrop i Breslin (1989:188-189)*

*Crkva* kao politička snaga utjecajem na vjernike i znatnim moralnom pritiskom na društvo, može izravno i neizravno utjecati na proračunsku politiku<sup>21</sup> – izravno apelima, prijedlozima izvršnoj ili

◆ ◆ ◆  
21 Utjecaj Crkve u suvremenim je demokratskim državama različit. U nekim zemljama, osobito islamskima i onima s većinskim stanovništvom koje pripada jednoj vjerskoj zajednici, taj je utjecaj vrlo velik, dok je malen ili nikakav u zemljama s velikim brojem vjerskih zajednica i u zemljama u kojima nijedna od njih nema poseban položaj s obzirom na broj vjernika ili utjecaj na vladu.

predstavničkoj vlasti, a neizravno posredstvom političkih stranaka na koje ima određen utjecaj te crkvenog tiska ili elektroničkih medija. Tako nastoji potaknuti raspravu ili čak predlagati povećanje/smanjenje proračunskih izdataka za određenu namjenu. Crkva od predstavničke ili izvršne vlasti može zahtijevati i predviđanje ili ubacivanje rashoda za neku novu namjenu ili pak prestanak financiranja nekoga dotadašnjeg rashoda. Ona se, u pravilu, zauzima za proračunske izdatke socijalne ili kulturne naravi (Jelčić, 2001:535).

Pri utvrđivanju proračunske politike na izvršnu i predstavničku vlast mogu utjecati i na *javno mnijenje* (dnevni i tjedni tisak, razni časopisi, internet, seminari, konferencije i sl.), *znanstveni zavodi, visokoškolske ustanove i istaknuti pojedinci* koji rezultatima svojih projekata mogu opravdati donošenje određenih mjera što ih treba i moguće je provesti proračunskim sredstvima. Takvi stručni prijedlozi bez političke pozadine, zbog utemeljenosti i realnosti, mogu odgovarati i vladajućoj stranci i oporbi, iako se ne moraju podudarati s njihovom politikom.

Brojni čimbenici, dakle, utječu na donošenje određenih proračunskih odluka i odluka općenito, na državnoj ili na lokalnoj razini. Određeni se čimbenici mogu boriti za postizanje istih ciljeva (npr. sindikat trgovine i Crkva koji u Hrvatskoj zagovaraju neradnu nedjelju), dok neki čimbenici mogu biti posve suprotstavljeni (izvršna vlast kad brani proračun i oporba u predstavničkom tijelu te granski sindikati kada zahtijevaju povišicu plaća i druge povlastice). Utjecaj na proračun postiže se lobiranjem svih nabrojnih aktera u proračunskom procesu (od državne uprave, interesnih skupina, birača, udruženja građana do Crkve, sindikata i političkih stranaka). Velik dio istraživanja govori o utjecaju, vrstama i načinima ostvarivanja utjecaja interesnih skupina koje su u modernom svijetu i te kako uključene u stvaranje politika na svim razinama vlasti. Kako ističu Hague, Harrop i Breslin, »čak su i države postale interesne skupine u potrazi za načinima utjecaja na međunarodna tijela«. Čimbenici utjecaja na proračunske odluke, dakle, napose najraznovrsnije interesne skupine, dio su životne svakidašnjice. No teško je suglasiti se s mišljenjem istih autora kako »interesne skupine ne žele kontrolirati, ali žele utjecati na vlast«. Ispravnije bi možda bilo reći kako ne žele sudjelovati u obnašanju vlasti, ali je žele kontrolirati. Pritom veće, organiziranije i bogatije interesne skupine imaju bolje uvjete za postizanje takve kontrole.

## Odnos predstavničkih i izvršnih vlasti u lokalnoj samoupravi

Najvažniju ulogu u proračunskom procesu teorijski imaju predstavnička i izvršna vlast. Proračun je, naime, mehanizam što neraskidivo povezuje te dvije razine vlasti. Suvremene lokalne zajednice moraju posjedovati kapacitet i učinkovitost u izvršnoj, ali i u predstavničkoj vlasti. To je najizrazitije u proračunskim pitanjima, što su ključni dio zanimanja obaju segmenata vlasti, ali i demokratske kontrole. Pojednostavnjeno rečeno, izvršna vlast (uprava/poglararstvo), jednostavnije rečeno, treba pripremati i provoditi zadaće te pravno zastupati lokalne jedinice, dok predstavnička vlast (skupština/vijeće) ima obvezu odabrati zadaće, utvrditi prioritete (u suradnji s izvršnom vlašću) te kontrolirati rad lokalne uprave. U djelokrugu je predstavničke vlasti donošenje i kontrola proračuna, a izvršna vlast tako provodi izraženu političku volju predstavničkog tijela. Unatoč tome, katkad je vrlo teško, čak nemoguće, točno utvrditi tko je i kada zapravo pokrenuo inicijativu za donošenje određene odluke o raspodjeli proračunskih sredstava, odnosno tko je u tome imao »posljednju riječ«.

Lokalnu izvršnu vlast bira (ili potvrđuje) lokalno predstavničko tijelo (skupštinu ili vijeće) ili to čine birači na neposrednim (izravnim) izborima. Ako lokalno predstavničko tijelo bira lokalnu izvršnu vlast (kao u Hrvatskoj), središnju ulogu ima vladajuća stranka (ili koalicija vladajućih stranaka) iz čijih su redova uobičajeno i članovi lokalne vlade odnosno lokalne izvršne vlasti. Tako se može dogoditi da sastav izvršne vlasti i njezina politika ne ovise samo o jednoj stranci, nego o dvjema ili više političkih stranaka koje čine koalicijsku izvršnu vlast. U takvoj koaliciji manje stranke (po broju glasača i lokalnih vijećnika) mogu imati veći utjecaj na sastav i politiku lokalnog poglararstva nego što proistječe iz njihove snage izražene u broju birača odnosno članova iz njezinih redova.

Očito je kako će takva »šarena« lokalna vlada, sastavljena od predstavnika raznih stranaka, lokalnom predstavničkom tijelu predlagati donošenje financijskih odluka, odnosno mjera što se ne moraju podudarati s interesima i željama birača za političke stranke koje su oblikovale lokalnu vladu. Ti su prijedlozi i mjere rezultat određenih kompromisa. Koalicijska izvršna vlast, odnosno pojed-

ni njezini članovi mogu imati veći utjecaj negoli stranka kojoj pripadaju, i to zbog vrste odjela kojemu su na čelu (npr. ministarstvo financija na državnoj razini ili upravni odjel za financije na lokalnoj razini) ili zbog osobnog autoriteta. Utjecaj pojedinca može biti veći ili manji, a njegova stajališta ne moraju (uvijek) izražavati i stajalište stranke kojoj pripada.

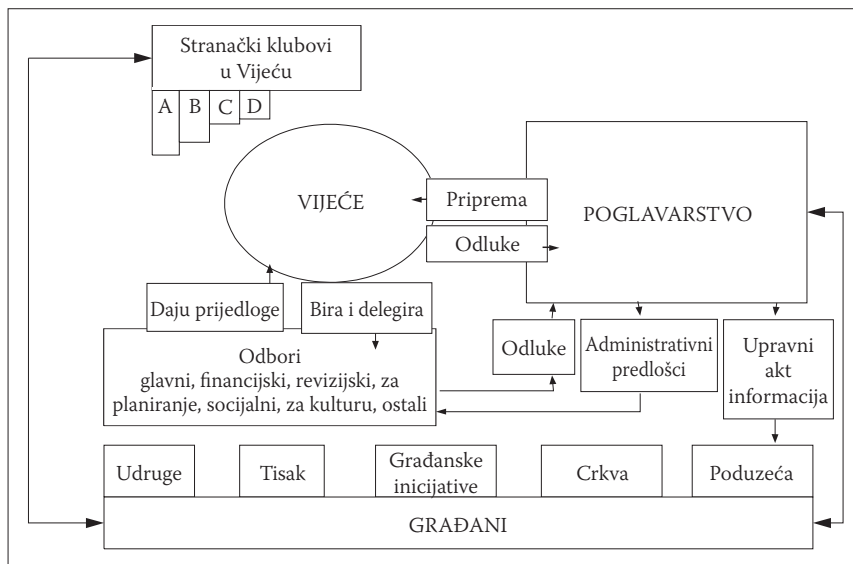
Prema Nortonu (1998:93), kada se ljudi pozivaju na lokalnu vlast ili općine, mogu misliti na: »(1) izabranu skupštinu ili vijeće koje je odgovorno biračkom tijelu za svoje odluke i posao kojeg su obavili u njihovo ime; (2) izvršnu vlast ili izabrane članove odgovorne za kontrolu cijeloga sustava procesa donošenja odluka i obavljanja usluga; (3) osoblje na kojeg delegiraju glavninu posla ili (4) ponekad, na dvije ili tri te mogućnosti istodobno. Funkcije skupštine i izvršne vlasti univerzalni su instrumenti lokalne samouprave, neovisno o tome isprepleće li se njihovo članstvo ili ne«.

Rad lokalnoga poglavarstva stalno je pod »budnim okom« i predmetom je zanimanja najšire javnosti. Pritom je lokalno poglavarstvo istodobno izloženo utjecaju interesnih skupina (npr. sindikat, različite udruge, seljaci, gospodarski lobiji). Izvršna vlast veliku pozornost pridaje i odnosima sa sredstvima javnog priopćivanja i, sukladno tome, s ukupnom javnošću. Javno se mnijenje najčešće oblikuje posredstvom tiska i elektroničkih medija, što i jest razlogom da poglavarstvo i njegovi članovi nastoje imati što bolje odnose s predstavnicima medija. Na lokalnim izborima birači ocjenjuju je li lokalna izvršna vlast dobro obavila posao i do kolike razine. Negativna ocjena djelatnosti poglavarstva takvom je i za njezine članove te političke stranke kojima pripadaju.

Slika 3. ocrta strukturu komunikacije lokalne predstavničke i izvršne vlasti u Njemačkoj.

Kao primjer utjecaja i načina komuniciranja na lokalnoj razini prikazana je situacija u Njemačkoj, koja je gotovo identična situaciji u Hrvatskoj. Kako vidimo, odnosi i komunikacija između lokalnih predstavničkih i izvršnih tijela brojni su i raznoliki. Predstavnička vlast (općinsko vijeće) i izvršna vlast (uprava, poglavarstvo) svakodnevno surađuju na različitim osnovama. Lokalno poglavarstvo priprema odluke koje vijeće izglasava. Vijeće bira i delegira resorne odbore (za financije, kulturu, prostorno planiranje i socijalna pitanja). Ti odbori također donose određene odluke koje šalju na vijeće, a onda i na upravu kako bi ih se provelo.

Slika 3. Struktura komunikacije izvršne i predstavničke vlasti na lokalnoj razini u Njemačkoj (pojednostavljen prikaz)



Izvor: Gisevius (1998:45)

Gisevius (1998:9) objašnjava kako »općine igraju nezaobilaznu ulogu kao prva instancija na kojoj građani izražavaju svoje društvene želje. Učinci odluka donesenih na lokalnoj razini na život svakoga građanina održavaju budnim interes za lokalno djelovanje. Lokalna samostalnost nije moguća bez posjedovanja vlastitih financijskih sredstava. Stoga se među najvažnija prava i obveze općine ubraja izradu, savjetovanje, donošenje odluka i provedbu proračuna. Sa stajališta politike proračun ima tri zadaće. Kao prvo, radni i gospodarski plan od kojeg poglavarstvo može odstupati samo pod ograničenim uvjetima. Stoga je proračun sredstvo demokratskog upravljanja kojim se političke namjere i odluke općinskog vijeća oblikuje u čvrsto utemeljen program. Drugo, omogućuje uvid u lokalno finansijsko gospodarstvo. Usporedba prihoda i rashoda tijekom više godina objašnjava razvoj lokalnih financija i omogućuje postavljanje pitanja o uzrocima promjena. Tako proračun stječe važnu kontrolnu funkciju. I političke odluke na pokrajinskoj razini (npr. poticanje razvoja gradova) i na saveznoj (npr. socijalna politika) izražene su u lokalnim proračunima. Treće, proračun je izraz političkih prioriteta pri ispunjavanju određenih zadaća koje posta-



vlja lokalna većina. S gospodarskoga motrišta proračun s podacima o prihodima pokazuje gospodarsku učinkovitost lokalnih poduzeća (porez na obrt), kao i pojedine savezne pokrajine (subvencije)« (ibid:89).

Sva predstavnička tijela kako na lokalnoj i na državnoj razini imaju radna tijela (odbore) koja su »pokretački motori« (Mattson i Strøm, 1995). No, i pri osnivanju odbora mogu se pojaviti određeni problemi. Govori li se, naime, o vijećanju u odborima, može se dogoditi da rasprava o svim pitanjima i teškoćama lokalne politike preoptereti rad općinskog vijeća, pa se radi podjele rada u predstavničkom tijelu osniva odbore.

Postoje npr. odbori čije osnivanje propisuje općinski pravilnik, odnosno podliježe posebnim zakonima te *ad hoc* odbori. Prema Hagueu, Harropu i Breslinu (2001:299), postoji i podjela odbora na:

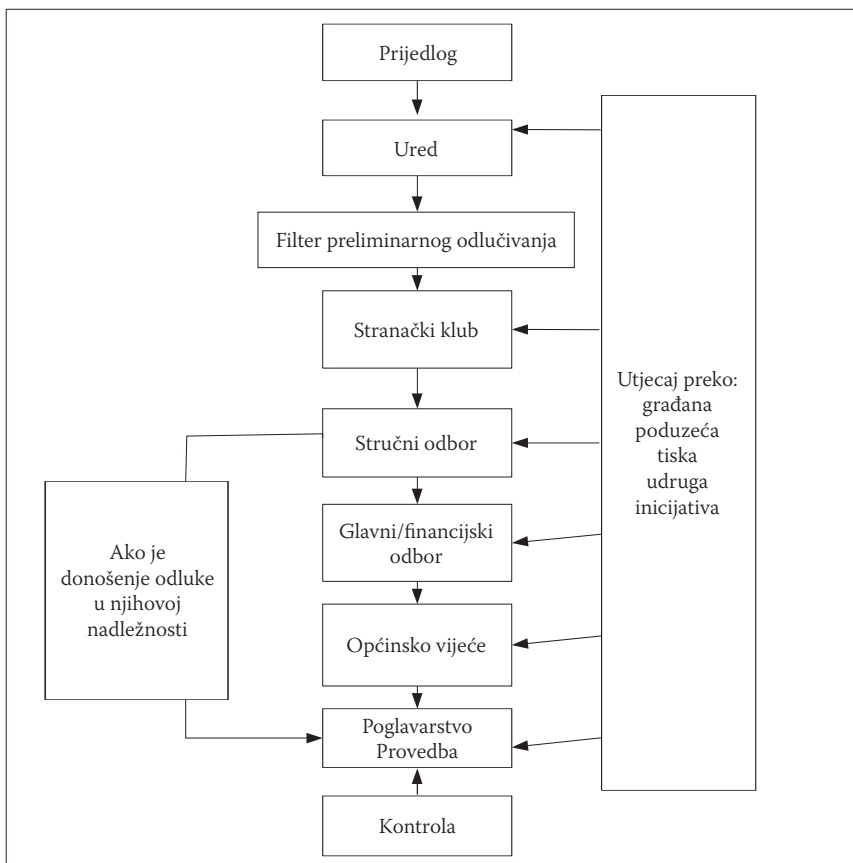
- stalne: stalna tijela koja podrobno razmatraju nacрте zakona,
- posebne: pomno prate rad izvršne vlasti i provode posebne istrage; često postoji jedan odbor za svaki važan resor izvršne vlasti,
- zajedničke ili konferencijske: izgladuju nesklad zakona što ih donose dva doma (samo u dvodomnim skupštinama).

Prema Giseviusu (1998:54-55), budući da velik broj odbora ne pridonosi učinkovitosti, treba dobro razmisliti koji su odbori uistinu nužni za rasterećenje općinskog vijeća. Općinsko vijeće ima zakonsko pravo povezati rad različitih odbora kada su u pitanju važni problemi osnivanja novih odbora.

Često se može dogoditi i tzv. članstvo u odborima bez članstva u vijeću. »Neki općinski sustavi predviđaju sudjelovanje pojedinaca u odborima općinskih predstavničkih tijela u svojstvu tzv. građana stručnjaka. Osim savjetodavne uloge, oni tada imaju pravo odlučivati i sudjelovati u radu odbora ovlaštenih za donošenje odluka, osim glavnoga, financijskog i revizijskog odbora. Pritom se mora voditi računa da broj građana stručnjaka ne premaši broj nazočnih vijećnika. Građane stručnjake biraju stranački klubovi, usklađujući broj s brojem njima namijenjenih mjesta u odboru. Postojanje većeg broja stručnih odbora otvara mogućnost raspodjele rada i rasterećenja vijećnika« (ibid:16). Način i tijek donošenja političkih, ali i svih drugih odluka, na državnoj i na lokalnoj razini, prikazuje slika 4.

Poglavlarstvo blisko surađuje i s drugim čimbenicima u proračunskom procesu, poput građana, udruga, predstavnika tiska ili

Slika 4. Proces donošenja odluka (pojednostavnjen prikaz)



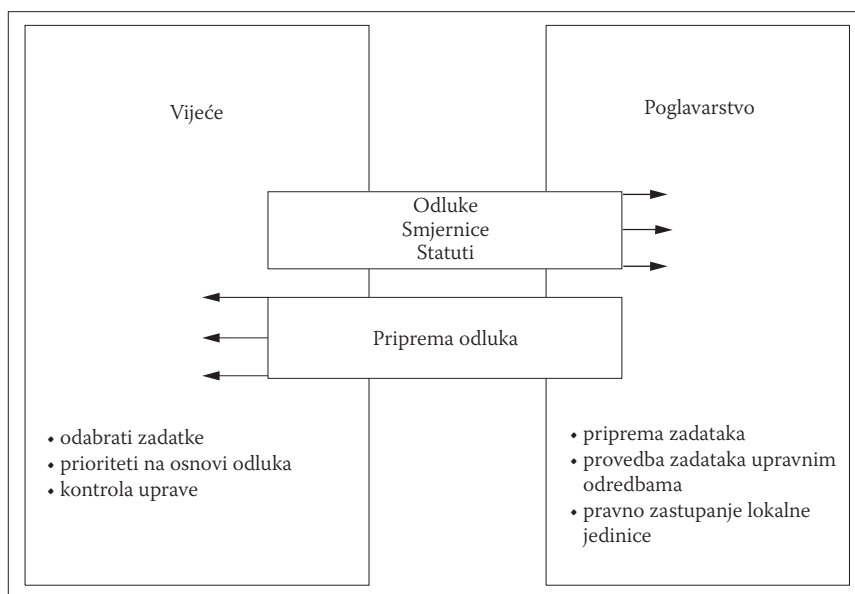
Izvor: Gisevius (1998:67)

građanskih inicijativa, crkvenih velikodostojnika i poduzeća. Osim uprave, znatniju (obostranu i dvosmjernu) suradnju i utjecaj uz potporu tih čimbenika postižu i klubovi stranaka zastupljenih u vijeću. Svi ti čimbenici utječu na donošenje ili na možebitno skidanje s dnevnog reda, odnosno odgodu odluka što nisu u njihovu interesu, i posredstvom klubova stranaka, napose kad je riječ o klubovima vladajućih stranaka. Kako bi to postigli, primjenjuju sva zakonska sredstva utjecaja i lobiranja. Naravno da se ne može isključiti i posezanje za određenima nelegalnim instrumentima utjecaja, poput mita, ali to, dakako, treba potkrijepiti zakonski i dokazima. Poglavarstvo, pak, prije negoli ih proslijedi vijeću, odborima šalje i određene administrativne predložke, poput nekih zakon-

skih odredba. Nakon što ih razmotri resorni odbor, te se predloške upućuje na prihvaćanje u vijeću.

Građani su snaga koja se samostalno, ali unutar svih ostalih čimbenika (udruge, tisak, građanske inicijative, Crkva, poduzeća i stranački klubovi) može boriti za određene zakonske odredbe i inicijative ili odbijanje nekih prijedloga kakvi nisu u prilog široj društvenoj zajednici koja živi na području lokalne jedinice.

*Slika 5. Suradnja vijeća i poglavarstva – primjer Njemačke*



*Izvor: Gisevius (1998:27)*

*Slika 5.* prikazuje obveze lokalnog vijeća i poglavarstva u svakodnevnom radu.

Lokalno predstavničko tijelo (skupština, vijeće) neprijeporno je najvažnije tijelo lokalne i regionalne samouprave, obvezno donositi odluke o svima važnim pitanjima za život u općini. Upravo se na sjednicama lokalnih predstavničkih tijela donosi najvažnije odrednice lokalne politike i brojne odluke što utječu na životne prilike lokalnog stanovništva. Vijećanje u lokalnom predstavničkom tijelu služi izgradnji stavova, jer se, naime, sve odluke, osobito one najvažnije za budućnost lokalne jedinice, mora argumentirati.

»Kada bi se vijećalo o svim problemima lokalne politike, općinsko vijeće bilo bi preopterećeno poslom. Upravo se zbog toga

važna pitanja prethodno razmatra u odborima (često i više puta). Što su procesi donošenja odluka na lokalnoj razini važniji, to radna tijela i odbori o nekim odlukama temeljitije raspravljaju na ne-službenim savjetovanjima i sjednicama stranačkih klubova. Budući da uprava brojnim prijedlozima i predlošcima priprema odluke, a vijećnici zbog ograničena radnog kapaciteta i inače uvelike ovisi o upravi, predstavničko vijeće često služi samo kao 'ratifikacijsko tijelo' za odluke uprave« (ibid:43-52).

Proračun je mehanizam ili, bolje reći, instrument povezivanja predstavničke i izvršne vlasti. Predstavnička vlast donosi, proračun kojeg predlaže izvršna vlast. Potom slijedi faza provedbe proračuna, također u rukama izvršne vlasti, dok bi predstavnička vlast morala raspolagati mehanizmima kontrole potrošnje. Normalno funkcioniranje i predstavničke i izvršne vlasti nije, dakle, moguće bez novca iz proračuna. Dakako da utjecaj predstavničkog tijela na proračun ovisi i o sastavu vlasti na lokalnoj razini (jedna ili više stranaka i njihova snaga). Predstavničkom tijelu posao kontrole proračunske potrošnje uvelike mogu olakšati kvalitetni stručni odbori. Brojni čimbenici na državnoj i lokalnoj razini, od građana i raznih građanskih inicijativa do samih stranaka, utječu na konačan izgled proračuna, pa je vrlo važno imati stručne odbore i stručno predstavničko tijelo koje će pažljivo pratiti proračunsku potrošnju, imajući na umu najprije interes lokalne jedinice kojoj pripadaju.

## **Zaključak o lokalnoj samoupravi i proračunskom procesu**

Proračun je instrument izravnoga povezivanja predstavničke i izvršne vlasti jer predstavnička vlast donosi proračun na prijedlog izvršne vlasti. Nakon prihvaćanja, proračun provodi izvršna vlast, dok bi predstavnička vlast morala imati mehanizme kontrole potrošnje. No, odgovori na pitanja je li uvijek tako, do koje je razine razvijena suradnja predstavničkog tijela i izvršne vlasti te kakva im je uloga u odlučivanju o proračunu, u svakoj su zemlji različiti i ovisi o brojnim čimbenicima. Istraživanje utjecaja predstavničkih i izvršnih tijela u proračunskom procesu najizraženije je u visokorazvijenim zemljama, napose u SAD-u. Posljednjih su godina takva istraživanja sve češća i u zemljama u razvoju odnosno tranzicijskim

zemljama. Najčešće su usredotočena na središnju državnu vlast i proučavanje uloge nacionalnog parlamenata u proračunskom procesu. Neka od tih istraživanja na nacionalnoj razini nude određene spoznaje, a ključni je zaključak da je najveća slabost suvremenih predstavničkih tijela nedostatak stvarne financijske kontrole. Izvršna vlast, naime, priprema proračun kojeg predstavničko tijelo provodi, ali ga malokad mijenja ili, ako da, tek neznatno, i to zato što izvršna vlast ima većinu u predstavničkom tijelu te zbog nedostatka stručne analize u predstavničkim tijelima. No, u nekim su se zemljama pojavili znakovi da predstavnička tijela nastoje povećati ulogu u proračunskom procesu.

Proračun je mehanizam što, uz ostalo, ima funkcije i obilježja razvijana tijekom povijesti, sukladno razvoju samog proračuna i parlamentarizma. Ispunjenje obećanih proračunskih ciljeva (obećava ih izvršna vlast koja je na izborima osvojila mandat) osigurava se upravo uz pomoć odgovarajućih ekonomskih, financijskih, političkih i pravnih funkcija proračuna. To je vrlo složen ekonomski instrument države, čija je uloga naglašenija zbog njegove važnosti u provođenju temeljnih ciljeva ekonomske politike (raspodjela javnih dobara građanima, preraspodjela bogatstva i sl).

O završnome izgledu proračuna i ciljevima ekonomske politike odlučuju predstavnička i izvršna vlast. Način ustrojavanja izvršne i predstavničke vlasti također je različit. Jedna je od najstarijih uloga predstavničkog tijela donošenje proračuna, na osnovi brojnih čimbenika što određuju utjecaj predstavničkih tijela tijekom procesa izglasavanja. Među najvažnijima su birači (izborno tijelo) i političke stranke (posredstvom kojih se ispunjava želje određena broja birača), predstavničko tijelo (izabrani predstavnici koji bi imali zastupati želje biračkog tijela), izvršna vlast (koju čine članovi stranaka koje su osvojile najveći broj glasova), državna/lokalna administracija, javno mnijenje, interesne skupine, crkve, znanstveni zavodi, razni savezi, udruge i sindikati. Određeni se akteri mogu boriti za provedbu istih ciljeva (npr. sindikat trgovine i Crkva, koji se u Hrvatskoj bore za neradnu nedjelju), dok neki mogu biti na posve suprotnim stranama (izvršna vlast kada brani proračun i oporba u predstavničkom tijelu, izvršna vlast i granski sindikati kad potonji zahtijevaju povišicu plaća i druge povlastice). Na proračun se utječe i lobiranjem, za čime posežu svi nabrojani čimbenici proračunskog procesa. Brojna istraživanja govore o utjecaju, oso-

bito interesnih skupina koje u modernom svijetu i te kako sudjeluju u stvaranju politika na svim razinama vlasti. Čimbenici utjecaja na proračunske odluke, prije svega najraznovrsnije interesne skupine, dio su životne svakidašnjice.

Utjecaj predstavničkog tijela na proračun ovisi i o tome kako je sastavljena vlast na nacionalnoj odnosno lokalnoj razini (jedna ili više stranaka i njihova snaga). Predstavničkom tijelu u kontroli proračunske potrošnje uvelike mogu pomoći kvalitetni stručni odbori koji će pozorno pratiti proračunsku potrošnju, imajući na umu u prvome redu interes lokalne jedinice kojoj pripadaju.

Osim dosad spomenutih čimbenika, na izgled proračuna utječu i druge okolnosti, poput odnosa predstavničke i izvršne vlasti, organiziranosti i stručne ekipiranosti predstavničkog tijela, njegova odnosa s izbornim tijelom i snagom pojedinih stranaka koje sudjeluju u objema razinama vlasti. Vrsta predstavničkog tijela izravno određuje njihovu ulogu i snagu te utjecaj na ukupna proračunska pitanja. Tako su, na jednoj strani, predstavnička tijela koja mogu posve promijeniti ili čak odbiti prijedlog proračuna izvršne vlasti, a na drugoj predstavnička tijela s malenim ili nikakvim utjecajem na završni izgled proračuna, da bi lokalna predstavnička tijela bila učinkovitija, moraju u svakome slučaju dobiti točne, detaljne, suvisle (koherentne) i pravodobne podatke od izvršne vlasti o raspoloživim sredstvima, izvorima prihoda i proračunskim rashodima. Proračunski proces i politike što ih se provodi u predstavničkim tijelima imali bi podupirati takvu politiku što ističe i promiče odgovornost, transparentnost i usmjerenost neke zemlje prema budućnosti.

Predstavničko tijelo svake godine izglasava proračun što odražava i političku volju pri utvrđivanju plana javnih prihoda i rashoda proračunskih korisnika. U demokratski uređenim zemljama i na lokalnoj (nacionalnoj) razini izabrano predstavničko tijelo (vijeće ili skupština) odnosno lokalni vijećnici obvezni su donijeti proračun. Lokalna je samouprava obilježje svih suvremenih političkih sustava u svijetu. To je najniži stupanj organiziranja javne uprave, u najneposrednijoj vezi s građanima određena područja. Proračunima jedinica lokalne i regionalne samouprave udovoljava se osobitima lokalnim interesima, radi čega se na lokalnim izborima bira lokalna tijela izvršne i predstavničke vlasti koja upravljaju u jedinici lokalne samouprave. Lokalni su proračuni ujedno najneposredniji način povezivanja nacionalne i lokalne razine vlasti, jer država transferima

(dotacijama) doznačuje određene svote u proračune lokalnih i regionalnih jedinica. Unatoč važnosti lokalne samouprave i lokalnih proračuna za cijelo lokalno gospodarstvo, istraživanja su utjecaja lokalnih predstavničkih tijela na završni izgled proračuna još zapravo malobrojna.

Budući da predstavničko tijelo prihvaća i utvrđuje pravnu osnovu za donošenje smjernica o proračunskoj politici, ono, barem formalno, ima najvažnije mjesto među nositeljima proračunske, ali i ukupne ekonomske politike. No, uloga predstavničkog tijela u utvrđivanju proračunske politike i donošenju proračuna tijekom vremena uvelike se promijenila. Tako se na nacionalnoj razini u mnogim državama financijsko-politička moć postupno prenosi s parlamenta na druge čimbenike, poput izvršne vlasti ili političkih stranaka. Odluku izvršne vlasti o određenim proračunskim izdacima može uvjetovati i pritisak određena lobija ili interesne skupine (sindikata, udruga poslodavaca, trgovačka komora, crkve) na izvršnu vlast. Stoga je teško u svakomu primjeru utvrditi koliko su pojedini čimbenici političke volje utjecali na donošenje odluke o proračunskim prihodima i rashodima – njihovu visinu i ustroj. Osobito je teško odgovoriti na pitanje tko je zapravo zaslužan da se u nekom državnom ili lokalnom proračunu pojavljuju određeni izdaci, odnosno da su za određene proračunske rashode osigurana sredstva baš u određenoj svoti.





# Lokalna samouprava u zemljama središnje i istočne Europe

Početak devedesetih u zemljama središnje i istočne Europe<sup>22</sup> obilježile su brojne i velike promjene – od stvaranja novih institucionalnih, zakonodavnih i organizacijskih osnova te preustroja sustava države i lokalne samouprave do prijelaza na demokratske modele vlasti.

Nakon propasti starih komunističkih režima i osamostaljenja, zemlje u regiji počele su proces preobrazbe socijalističkoga, snažno centraliziranoga i dirigiranog načina ekonomskog planiranja, u tržišni sustav. Proces je obuhvatio ekonomski, politički i sociokulturni preobražaj<sup>23</sup> te reforme sustava lokalne samouprave i načina njihova financiranja. Razvoj sustava lokalne samouprave i fiskalne decentralizacije trebao je postati ključnim sastavnim dijelom cijeloga procesa transformacije i demokratizacije. Dotad zapostavljena lokalna samouprava tako napokon počinje dobivati pripadajuće mjesto, u prvome redu kao »razina vladavine najbližija građaninu, s ulogom zastupanja važnosti i stajališta lokalnoga« (Lauc, 2005:10). Lokalna samouprava tako postaje »skup ustanova u kojima građani lokalne jedinice izravno ili posredstvom predstavnika relativno samostalno uređuju i upravljaju određenima javnim poslovima na vlastitu odgovornost i u vlastitom interesu« (Antić, 2005:7), što je u komunističkim režimima bilo nemoguće. Illner (1999:10) spominje tri slijeda sociopolitičkih čimbenika od utjecaja na teritorijalne reforme u tim zemljama – političku, administrativnu i psihološku

◆ ◆ ◆

22 Zemlje istočne Europe jesu Hrvatska, Bugarska i Rumunjska, dok su zemlje središnje Europe Mađarska, Češka, Slovačka, Slovenija i Poljska.

23 Češki sociolog Jiri Musil (1992:175-195) razlikuje tri vrste transformacije u bivšim komunističkim zemljama: ustavnu i ekonomsku, te tranziciju civilnog društva.

ostavštinu komunističke ere, velika očekivanja od procesa fiskalne decentralizacije te političke temeljne reforme.

Proces preobrazbe lokalnih samouprava nije, dakako, bio ni jednostavan ni brz, što najzornije dokazuju dosadašnje brojne i česte reforme, što su imale određene, manje ili veće, nedostatke, pa je proces trebalo nastaviti. Nedostaci su u prvome redu bili nefunkcionalnost i neučinkovitost prvotnih rješenja u preustroju i djelovanju sustava lokalne samouprave, napose sustava financiranja.

U nastavku ćemo prikazati opće značajke preobrazbe lokalnih samouprava te sličnost i razlike u procesu razvoja lokalne demokracije u promatranima zemljama središnje i istočne Europe, objasniti modele ustroja lokalnih samouprava u njima te opisati mehanizme financiranja nižih (subnacionalnih) razina vlasti. U posljednjem je dijelu ovog poglavlja kratka usporedna analiza razvoja lokalnih samouprava u zemljama regije, što je obuhvatila Bugarsku, Češku, Mađarsku, Poljsku, Rumunjsku, Sloveniju i Slovačku.

## Preobrazba lokalne samouprave

Do početka procesa preobrazbe u devedesetima, u doba komunizma, u zemljama središnje i istočne Europe prevladavao je izrazito nedemokratski ustroj lokalne samouprave. Izabrana tijela (skupštine ili vijeća) više su bila odraz delegiranja komunističkih stranaka nego stvarnih rezultata izbora. Unatoč redovitosti, izbori su zapravo bili više pitanje forme i dokazivanja političke lojalnosti vladajućoj stranci nego volje glasača, a kandidate su isticali različiti partijski odbori. Lokalne su vlasti bile izložene stalnoj kontroli različitih tijela komunističke partije koja je ujedno sugerirala kako odlučivati o svima važnim, politički osjetljivim pitanjima. Vladajuća stranka istodobno je mogla intervenirati u svakom trenutku procesa odlučivanja. Lokalni vijećnici i službenici uobičajeno su bili članovi stranke koja ih je posredstvom određenih tijela provjerala i potvrđivala. Tijela vlasti imala su izrazito ograničenu ekonomsku i financijsku moć. Njihove su financije najčešće bile sastavnim dijelom državnog proračuna, pa su glavninu lokalnih prihoda činile državne dotacije. Dobra i usluge bile su državnim vlasništvom, dok je privatno vlasništvo gotovo posve zanemarivano, štoviše, negira-

no. Stvarna moć odlučivanja na lokalnoj razini bila je u rukama partijske birokracije koja je politički nadzirala i tijela lokalne vlasti.

Takav centraliziran sustav odlučivanja i ustroja promijenjen je reformama lokalne samouprave i teritorijalne administracije što ih se je u svima postkomunističkim zemljama središnje i istočne Europe provodilo nakon osamostaljenja početkom devedesetih.

Baldersheim i Illner (1996:6) navode kako su zemlje središnje i istočne Europe u reformama lokalnih samouprava već početkom devedesetih preuzele neke oblike uređenja lokalne samouprave od zemalja zapadne Europe – npr. ustrojstvo lokalne samouprave u kojoj se ustanove koje obavljaju lokalne usluge temelje na lokalnom političkom pluralizmu, imaju određenu samostalnost i diskrecijsko pravo u donošenja lokalnih političkih odluka, uz moguće povećanje lokalnih prihoda. Najviše ideja i ustanova što su oživjele tijekom procesa preobrazbe u postkomunističkim zemljama stvoreno je, drugim riječima, prema uzoru na zapadne demokracije i tržišnu ekonomiju, iako su mnoge od njih u tim zemljama bile poznate već prije Drugoga svjetskog rata. Garton Ash (1990) primijetio je kako su sve te zamisli, sada primijenjene u istočnoeuropskim zemljama, bile stare, kvalitetne i iskušane ideje demokracije i liberalizma. Bennet (1997) ističe kako su postsocijalističke europske zemlje prihvatile svojevrsnu kombinaciju zapadnoeuropskih modela lokalne samouprave i modela utemeljenih na vlastitoj tradiciji. Zakoni što uređuju lokalnu samoupravu u većini postsocijalističkih europskih zemalja nastali su pod izrazitim utjecajem zakona nekih njemačkih zemalja/pokrajina (*Länder*), francuskog modela tzv. *fuzirana* ustroja lokalnih administracija te Povelje Vijeća Europe o lokalnoj samoupravi koja je propisala temeljnu razinu prava i stupnja autonomije tijela lokalne samouprave. Srednjoeuropske zemlje prihvatile su npr. *reformiran fuzirani sustav lokalne samouprave*, u kojem je kontrola središnjih tijela vlasti na regionalnoj razini ili razini distrikta zamijenjena samostalnošću na lokalnoj razini.

Promjene devedesetih obilježila je, uz to, i pojava višestranačja, uz preobražaj i sve jasnije pozicioniranje političkih stranaka<sup>24</sup>, jačanje

◆ ◆ ◆

24 U početku transformacije stranke nisu bile jasno definirale svoje profile i više su se razlikovale imenom nego programom. Ekonomski i drugi grupni interesi za koje se očekuje da ih iskazu stranke, nisu bili jasno definirani zbog sporosti ekonomskih promjena poput transfor-

uloge privatnog sektora, razvoj ustanova civilnog društva, sve veći stupanj sudjelovanja građana u političkom životu, redovite lokalne i nacionalne izbore te preobrazba sustava lokalnih financija i gospodarstva.

Reforme su, dakle, omogućile uvođenje novoga sustava i ustrojavanja lokalne samouprave, te oslobodile lokalnu samoupravu stalne kontrole središnjih tijela vlasti. Istodobno su utjecale na osnivanje brojnih lokalnih tijela, redefinirale i proširile njihova prava te uvele novo zakonsko uređivanje izvora financiranja lokalne samouprave. Novi sustav lokalnog financiranja te konsolidacija i ponovno uvođenje lokalnog vlasništva bili su važni preduvjeti lokalne autonomije, iako lokalne vlasti ni danas najčešće ne mogu utjecati na porezne stope, niti uvesti bilo kakav lokalni porez, jer su ta pitanja u nadležnosti središnjih tijela vlasti (više u: Baldersheim i Illner, 1996:1-41).

U političkim je sustavima zemalja središnje i istočne Europe do početka devedesetih, ukratko, postojao visok stupanj centralizacije što je isključivala bilo kakvu ulogu lokalne samouprave. No, proces pretvorbe na lokalnoj razini od samog je početka devedesetih u tim zemljama donio brojne promjene u vezi s razvojem novoga institucionalnog i zakonodavnog okružja, uvođenjem novoga ustroja (poglavito teritorijalnog) te dobivanjem novih izvora financiranja lokalne samouprave, radi jačanja dotad zapostavljene lokalne autonomije.

## **Sličnosti i razlike u razvoju lokalne samouprave**

Postupno su se razvila tri temeljna teoretska načela lokalne demokracije u svijetu o kojima su morale skrbiti i zemlje središnje i istočne Europe u svojim reformama (Sharpe, 1993; Stewart i Greenwood, 1995):

- sloboda (autonomija) – lokalna demokracija razumijeva postojanje tijela samouprave koja će ograničiti koncentraciju političke moći središnje vlasti, što omogućuje različit politički odabir u različitim lokalnim jedinicama,

macije vlasničkih prava, pojave i sve veće uloge privatnog sektora te zbog restrukturiranja gospodarstva.

- sudjelovanje (demokracija) – postojanje tijela lokalne samouprave što omogućuju veće uključivanje građana u pitanja samouprave,
- učinkovitost – osposobljenost lokalnih vlasti za davanje različitih, učinkovitijih, usluga na lokalnoj razini.

Sukladno trima temeljnim teoretskim načelima lokalne demokracije zbile su se i velike organizacijske i teritorijalne promjene sustava lokalne samouprave u spomenutim zemljama, što su imale određenih sličnosti i razlika kakve se u procesu reformi lokalnih samouprava može analizirati. U nastavku je kraći opis tih sličnosti i razlika.

### *Sličnosti u razvoju lokalne samouprave*

Polazne su se točke u reformama sustava lokalne samouprave uvelike razlikovale, ali su imale i jednu bitnu sličnost – jednak politički model snažno centralizirane države nastao potkraj četrdesetih ili početkom pedesetih u cijeloj istočnoj i središnjoj Europi (Baldersheim i sur., 1996b:23). »Stare-nove« političke stranke zadržale su nadmoć u političkim sustavima na lokalnoj razini, pa se je uobičajilo da gradonačelnike i regionalne predstavnike neizravno biraju njihova vijeća (Peteri, 2001). Bennet (1997) navodi kako je u razdoblju nakon 1990. razvoj lokalne autonomije u većini postsocijalističkih zemalja koegzistirao sa snažnim utjecajem središnje vlasti na razini regije ili distrikta te se je zato, pri uspostavi novih demokracija u promatranim zemljama, moralo voditi računa o obnovi koncepta lokalne samouprave i razvoju nužnih tehničkih znanja, kvaliteti osoblja i političkim vještinama kakvima bi se nastavilo razvoj autonomije na lokalnoj razini. Bilo je, također, nužno osigurati potporu politike i javnosti za daljnji razvoj sustava lokalne samouprave te prevladalo (uklonilo iz opće svijesti) ostavštinu bivšega SSSR-a u vezi s ustrojem lokalne samouprave. Među najvažnijim je značajkama razvoja lokalne autonomije u postsocijalističkom razdoblju bila ponovna uspostava najnižih razina vlasti – lokalnih zajednica (komuna) i općina.

Istraživanje javne percepcije lokalne samouprave, što su ga proveli *Local Government* i *Public Service Initiative* u Budimpešti, pokazalo je kako su zemlje u procesu razvoja sustava lokalne samouprave različitu pozornost pridavale različitim vrijednostima lokalne demokracije. Češka i Slovačka više su se usmjerile na vrijed-

nosti demokratskog zastupanja lokalnih jedinica, dok su se reforme u Poljskoj više bavile pitanjima učinkovitosti javnih usluga (Swianiewicz, 2001:37). Osim tih pitanja, uz provedbu temeljnih načela lokalne demokracije, sve su zemlje središnje i istočne Europe imale i brojne druge postavke što ih je valjalo razvijati u procesu preobrazbe.

U *tablici 2* prikazana su neka zajednička obilježja reformi lokalne samouprave i teritorijalnog ustroja u promatranim zemljama.

Uzimajući u obzir tri temeljna načela razvoja lokalne demokracije s motrišta teoretsko-praktičnog razvoja lokalne samouprave, najprije se je rješavalo temeljna pitanja uređenja lokalne demokracije, poput donošenja novih zakona što uređuju sustav lokalne samouprave i novi načini teritorijalnog uređenja (poglavito u pogledu razvijanja najniže razine vlasti), održavanja prvih slobodnih lokalnih izbora te uspostave novih, kvalitetnijih načina financiranja jedinica lokalne samouprave.

Tranzicija je počela donošenjem novih zakona o lokalnoj samoupravi i demokratskim izborima, na nacionalnoj i na lokalnim razinama, što su osnovni uvjeti procesa decentralizacije i uspostave pravog sustava lokalne samouprave. Novi zakoni o lokalnoj samoupravi u Poljskoj, Češkoj, Mađarskoj i Slovačkoj doneseni su tijekom 1990., a u ostalima promatranim zemljama do kraja 1993. godine. Slovenija je posljednja zemlja koja je 1993. prihvatila novi zakon o lokalnoj samoupravi. Tako su propisane opće odredbe o preobrazbi sustava lokalne samouprave, dok se je druga pitanja, poput točnih određenja razdiobe vlasti na tijela lokalne i središnje vlasti ili pitanja lokalnog vlasništva, uređivalo odvojeno.

Prvi slobodni i demokratski lokalni izbori održani su od 1990. do 1994. – Poljska npr. 27. svibnja 1990, dok su lokalni izbori u Hrvatskoj održani u veljači 1993, a u Sloveniji u prosincu 1994.

Lokalni izbori u Poljskoj, Češkoj i Slovačkoj 1990. označili su kraj nadmoći SSSR-a. U nekima bivšim socijalističkim zemljama, poput Hrvatske i drugih zemalja bivše Jugoslavije, te su procese obilježile i izrazito negativne pojave poput rata, dok su u drugim zemljama središnje Europe lokalni izbori i pretvoba prošli u mirnom ozračju (Surazska, 1996:121-140).

Nakon lokalnih izbora i donošenja novih zakona o lokalnoj samoupravi, postupno se je mijenjalo i teritorijalni ustroj, odnosno fragmentaciju lokalnih jedinica, uz razradu novih sustava i načina

*Tablica 2. Temeljna obilježja reformi lokalnih samouprava i teritorijalnog ustroja u zemljama središnje i istočne Europe*

Zemlja	Novi Zakon o lokalnoj upravi i samoupravi / administraciji	Uvođenje novog sustava lokalnih financija	Prvi slobodni i demokratski lokalni izbori	Sadašnji teritorijalni ustroj
Češka	rujan 1990, Službeni list 367/90.	siječanj 1993.	studeni 1990.	Lokalna (6250 općina) i intermedijarna tj. regionalna razina vlasti (14 regija s Pragom od 1997). Do 2002. postojale su dvije razine lokalne samouprave: distrikti (okruzi) i općine, no, te su godine okruzi ukinuti.
Mađarska	kolovoz 1990, Službeni list LXV/90.	postupno, od 1986.	listopad 1990.	Lokalna (općine) i regionalna samouprava (19 distrikta i Budimpešta). Iznimke su tzv. gradovi s pravima okruga (22).
Poljska	ožujak 1990.	siječanj 1991.	svibanj 1990.	Tri razine sustava javne administracije, s dvjema razinama lokalne samouprave i intermedijarnom, regionalnom razinom. Nižu lokalnu razinu čine općine (gminas, 2489), višu regionalnu distrikti ili okruzi (powiat, 376), dok treću intermedijarnu razinu čine pokrajine (provincije ili vojvodstva, 16).
Slovačka	rujan 1990, Službeni list 369/90.	siječanj 1993.	studeni 1990.	Lokalna (2891 općina) i regionalna samouprava (8 regija i 79 distrikta). Općine su osnovne jedinice lokalne samouprave. Jedinice regionalne samouprave zadužene su za provođenje državnih politika na lokalnoj razini.
Hrvatska	prosinac 1992, Narodne novine 90/92.	prosinac 1993.	veljača 1993.	Lokalna (429 općina i 127 gradova) i regionalna samouprava (županije, 21 i Grad Zagreb).
Bugarska	rujan 1991, Službeni list 77/91.	tijekom 1991.	listopad 1991.	Lokalnu samoupravu čine općine (264) i regije ili distrikti (28) u kojima se provodi državnu vlast na lokalnoj razini. Ispod općinske razine postoje gradske četvrti (okruzi) i lokalne zajednice.
Slovenija	1993, Službeni list 72/93.	tijekom 1994.	prosinac 1994.	Jedna razina lokalne vlasti – 210 općina, od kojih 11 ima status tzv. urbane/gradske općine.
Rumunjska	1991, Službeni list 69/91.	tijekom 1994.	veljača 1992.	Dvije razine lokalne samouprave. Višu razinu čine okruzi ili županije (42, uključivši općinu Bukurešt), dok nižu čine gradovi (262) i općine (2686).

*Izvor: Baldersheim i sur. (1996b: 24); prilagodio autor*

njihova financiranja. Zajedničko je obilježje reformi lokalne samouprave bilo i to da je u svim promatranim zemljama glavni grad dobio drukčiji oblik organizacije i osobit administrativni položaj u usporedbi s drugima lokalnim jedinicama.

Postoje i brojne druge sličnosti analiziranih postkomunističkih zemalja u procesu tranzicije. Prvo, u svima je godinama vladao komunizam, te su mehanizmi odlučivanja bili isključivo u rukama »partija«. Drugo, sve su te zemlje tijekom preobrazbe pravne osnove razvoja lokalne samouprave temeljile na ustavu koji je lokalnim jedinicama teoretski odredio autonomiju i propisao načine teritorijalne podjele državne administracije te međusobne odnose središnje vlasti i lokalnih samouprava. Treće, lokalne su jedinice u tim zemljama, ili je u većem dijelu tako i danas, financijski ovisile o transferima (dotacijama) središnje razine vlasti. Četvrto, moć odlučivanja o financiranju na razini lokalne samouprave uglavnom je u rukama središnje razine vlasti, jer se, naime, lokalni fiskalni prihodi u svima tim zemljama temelje poglavito na porezima što ih određuje, uvodi i ubire središnja vlast, dok lokalna vlast nema nikakvu, ili gotovo neznatnu diskreciju u odlučivanju o stopama, osnovicama i visini poreza. Lokalne porezne prihode najčešće se dijeli na zajedničke, što u većem dijelu čine prihodi lokalnih proračuna, te izvorne lokalne poreze, pa lokalne vlasti diskrecijski odlučuju o stopi, visini i osnovici, ali ti porezi najčešće nemaju znatniji udjel u punjenju lokalnih proračuna. Peto, lokalnu samoupravu obilježuje nedostatak kvalitetna administracijskog osoblja. Sve te zemlje, naposljetku, obilježuje i velik broj novoosnovanih općina upitne opstojnosti. Rascjepkanost, nedostatna financijska održivost i slab fiskalni kapacitet, uvjetuje, naime, nužno drukčiji ustroj lokalne samouprave.

Takav razvoj sustava lokalne samouprave u promatranim zemljama imao je brojne posljedice. Prvo, općine su najčešće premalene i s nedostatnim izvorima financiranja, pa ne mogu zaposliti nužan broj djelatnika u tijelima vlasti. Drugo, ta je činjenica otežala nastanak procesa decentralizacije ovlasti i odgovornosti glede davanja usluga i autonomije lokalne vlasti, što prilično usporava razvoj. Treće, to je uvjetovalo razvoj više razine vlasti (kakva je do 1993. već postojala u Mađarskoj i Rumunjskoj) ili dala veću administrativnu moć regijama / pokrajinama pod kontrolom središnje vlasti. Četvrto, veća neovisnost općina usporila je razvoj suradnje i udruživanja, kako bi



se svladalo određene teškoće prouzročene njihovom nedostatnom veličinom (više u: Baldersheim i Illner, 1996).

Unatoč znatnu rastu broja premaleni općina u najvećem broju zemalja, ponovna uspostava i davanje sve veće uloge najnižoj razini vlasti omogućilo je povećanje utjecaja lokalne samouprave u procesu odlučivanja o svima važnijim lokalnim pitanjima. Proces osnivanja novih, sve manjih, općina u većini se zemalja nažalost nastavlja, iako su promjene, u usporedbi s onima 1990. i 1992., neznatne.

Najvažnije se sličnosti u razvoju lokalnih samouprava u promatranim zemljama odnose na donošenje novih zakona o lokalnoj samoupravi, novo teritorijalno uređenje sustava lokalne samouprave te uvođenje novog sustava lokalnih financija. No, pokazalo se kako su novi načini teritorijalnog uređenja omogućili osnivanje velikog broja maleni općina upitne opstojnosti, pa se moć odlučivanja o financiranju lokalne samouprave koncentrira na središnju razinu vlasti, zbog čega su jedinice lokalne samouprave bile, ili je tako i danas, financijski ovisne o transferima (dotacijama) središnje razine vlasti u svima analiziranim zemljama.

### *Razlike u razvoju lokalne samouprave*

Uz opisane sličnosti, postoje i određene razlike u razvoju lokalnih samouprava u promatranim zemljama. Može se čak reći kako upravo iz sličnosti proizlaze i razlike u njihovu razvoju. Mada su, naime, sličnosti, poput lokalnog ustroja, financiranja jedinica lokalne samouprave i odnosa s višim razinama vlasti, obilježile razvoj lokalnih samouprava u svima tim zemljama, neke su zemlje upravo ta pitanja riješile različito. Razlike u razvoju lokalnih samouprava najčešće su povezane s ustrojem lokalnih samouprava, administracije na lokalnoj razini (od jedne do tri razine) te fiskalnim pitanjima njihova djelovanja.

Peteri (2001) ispituje razlike u procesima transformacije zemalja jugoistočne Europe, te primjećuje kako nasuprot zemljama u središnjoj Europi, jugoistočne zemlje (Hrvatska, Bugarska, Rumunjska) još nastoje svladavati teškoće reforme središnje države i pospješiti decentralizaciju, te prilagoditi različite modele lokalne samouprave: povijest pokazuje kako u njima prevladavaju tendencije centralizacije, jer su nacionalne države osnovane kasnije nego

u državama središnje Europe. U jugoistočnim je zemljama tranzicija krenula tijekom i/ili nakon rata i unutarnjih sukoba, a etnički su sukobi i napetosti još glavne prepreke istinskoj decentralizaciji.

Ključna i najčešća različitost u svima istočnoeuropskim zemljama ostaje pravni položaj jedinica lokalne samouprave. Iako decentralizaciju potvrđuje izabrana lokalna vlast s ograničenim funkcijama i odgovornostima, u zemljama na jugoistoku nadležnosti u pitanjima javnih funkcija i služba još je, na različite načine, dijele nacionalna i lokalna tijela vlasti. Prednost je, pak, lokalnih sustava jugoistočnih zemalja u tome što lokalne samouprave nisu rascjepkane kao u nekim zemljama središnje Europe.

Središnju se kontrolu i upravljanje javnim službama u zemljama jugoistočne Europe provodi u različitim oblicima. Tradicionalni prefekti, guverneri, načelnici okruga i okružni uredi administracije povezani su nekom vrstom regionalnoga ustroja na srednjoj razini uprave – npr. Administrativna komisija u Rumunjskoj, kao svojevrsan forum za pregovaranje prefekta s nositeljima okružne vlasti. Takvi kombinirani oblici očito ne potiču daljnju decentralizaciju tamo gdje su već učinjeni prvi koraci k proširenju lokalne autonomije.

Centralizirane javne funkcije i čvrsta kontrola središnjih tijela vlasti nad javnim uslugama često se podudara s nedostatnim vlastitim prihodima lokalnih jedinica. Postoji praksa raspodjele prihoda, ali se uvelike temelji na diskrecijskom pravu. Analizirane zemlje razlikuju se, međutim i u tome. U Hrvatskoj se npr. provodi proces decentralizacije, dok se u drugim zemljama planira reformu posebnih dijelova sustava lokalne samouprave, poput decentralizacije prihoda u Bugarskoj i redefiniranje uloge gradonačelnika u Rumunjskoj. Nužnost razvoja fiskalne decentralizacije osobito je izražena u Slovačkoj, dok je u Sloveniji prilično velika potreba u procesu odlučivanja dati veće ovlasti lokalnim vlastima.

O reformi lokalnih financija stalno se raspravlja u svim zemljama te regije. Prijašnji fiskalni odnosi različitih razina vlasti, osobito u vezi s pitanjima transfera, bili su u središtu tranzicijskog procesa, a sada je u žarištu zanimanja pitanje kako povećati udjel iz neovisnih izvora prihoda kakvi bi imali omogućiti veću lokalnu autonomiju. Dok se u nekim zemljama (npr. u Poljskoj) razvija mehanizme raspodjele poreza na dohodak na različitim razinama vlasti, u drugima (npr. u Češkoj) treba riješiti određena vlasnička pitanja.

Promatrane se zemlje bitno razlikuju i u pogledu ustrojstva lokalne samouprave – od jedne do tri razine. Djelovanje i funkcije tijela javne administracije i novih administracija na lokalnim razinama u svima se tim zemljama stalno mijenjaju. U najvećem broju zemalja koje su ušle u EU ključno je pitanje uloga intermedijarne razine vlasti (u Češkoj, Mađarskoj i Poljskoj), dok u Sloveniji ta razina uopće nije uspostavljena (više u: Peteri, 2001:15-18).

Zakošek (2003:81) navodi kako se u tim državama najčešće znatno razlikuje ustroj jedinica lokalne samouprave, promjenljivih po veličini, ekonomskoj i financijskoj moći te razvijenosti. Zato treba uvesti razrađene mehanizme izjednačivanja, prema modelima utemeljenima na različitim mjerilima (npr. u Sloveniji), kako bi se pomoglo nedovoljno razvijenim područjima ili područjima s osobitim potrebama. Transferi radi izjednačivanja nipošto ne smiju ovisiti o političkim kriterijima. Imovina u vlasništvu jedinica lokalne samouprave dosad nije bila dostatno iskorištena, pa je nužno povećati učinkovitost uprava za upravljanje lokalnom imovinom, kako bi rasli i prihodi.

U svima promatranim zemljama, riječju, od samog početka postoje brojne sličnosti, ali i razlike u procesu reformi lokalnih samouprava. Najvažnije su sličnosti donošenje novih zakona o lokalnoj samoupravi, održavanje prvih demokratskih lokalnih izbora te novi sustavi samouprave i vođenja lokalnih financija.

Najčešće su razlike u razvoju lokalnih samouprava u vezi s ustrojem lokalnih samouprava i njezine administracije te u načinu rješavanja fiskalnih pitanja. Reformama se često nije uspjevalo riješiti teškoće na lokalnoj razini, radi brojnosti i nedovoljne veličine općina, pitanja nedostatnoga fiskalnog kapaciteta nižih razina vlasti, nedefinirane razdiobe vlasti na tijela lokalne i središnje vlasti ili pak pitanja lokalnog vlasništva. Lokalne su vlasti, osim toga, često financijski ovisne o transferima (dotacijama) središnje razine vlasti.

## **Teritorijalni ustroj lokalne samouprave**

Teritorijalni ustroj lokalne samouprave u analiziranim zemljama nije jedinstven, jer ga se je razvijalo ovisno o osobitim potreba-

ma pojedine zemlje. Tako je od početka tranzicije lokalna samouprava bila organizirana na jednoj, dvjema a ponegdje i trima razinama vlasti. Tijela su javne vlasti općenito bila ustrojena na nekoliko teritorijalnih razina:

- najvišoj državnoj razini s nacionalnim ustanovama administracije,
- subnacionalnoj (srednjoj, intermedijarnoj) razini s regionalnim ustanovama,
- najniža razina s lokalnim ustanovama.

Države mogu imati sve tri ili samo dvije teritorijalne razine. U najvećeg broja promatranih zemalja, nakon pada komunizma, lokalna je samouprava bila ustrojena na razini općina ili lokalnih zajednica, npr. u Mađarskoj, Češkoj, Slovačkoj i Poljskoj. »Mađarska je bila zemlja s najnaprednijom reformom lokalne samouprave te je ustanove vlasti od početka uvodila na dvjema razinama – općine i distrikti. Poljska je na takvu reformu čekala do 1999., a Slovačka do 2001., iako u Slovačkoj jedna regionalna administrativna podjela postoji već od 1996.« (Majcherkiewicz, 1999).

Kandeva (2001:24-28) razlikuje nekoliko tipova lokalne samouprave u postkomunističkim zemljama. *Prvi* sustav ima više od jedne razine i u njemu lokalna samouprava postoji samo na razini općine, dok su lokalne samouprave druge (više) razine ustrojene radi provođenja zakona te obavljanja kontrole izvršnih funkcija što ih je središnja država prenijela na niže razine. Primjer su regije u Bugarskoj, što djeluju kao teritorijalni ogranci središnje vlasti, bez autonomije i izabranih tijela. Regionalnog upravitelja bira središnja vlast, a ne predstavničko tijelo i on osigurava provedbu državnih politika. *Drugi* je sustav s više od jedne razine lokalne samouprave te ima izabrana predstavnička tijela i širu lokalnu autonomiju i samoupravu. Uz općinsku, postoji i viša razina lokalne samouprave što usklađuje aktivnosti općina i zajednica na određenom području, štiti lokalne interese i obavlja javne usluge na širem području. Riječ je o distriktima, okruzima ili županijama (gdje se bira prefekte ili župane) s osobitom autonomijom i svim elementima lokalne samouprave. U Rumunjskoj npr. prefekti djeluju na razini okruga i grada Bukurešta, imenuje ih središnja vlast i zaduženi su za zaštitu nacionalnih interesa, zakona i javnog reda, nadzor zakonitosti akata jedinica lokalne samouprave te za upravljanje područnim administra-

tivnim jedinicama. *Treći* su lokalni sustavi oni u kojima svaka razina ima samoupravnu vlast. Hrvatska od 2000. pripada toj skupini. Dotad je bila u drugoj skupini u kojoj se je župane biralo na izborima, ali ih je imenovao predsjednik države, a obnašali su dužnost predstavnika države i nadzirali lokalnu samoupravu u ime države.

U *tablici 3* prikazan je rast broja jedinica lokalne samouprave u promatranim zemljama prije i nakon njihova osamostaljenja, odnosno do 1993. godine. No, prije objašnjenja promjene teritorijalnog ustroja u zemljama središnje i istočne Europe do i nakon 1993., treba istaknuti sljedeće. Nazivlje za označivanje pojedinih razina lokalnih i regionalnih vlasti vrlo je različito. Bennet je npr. u *tablici 3* provincijama (pokrajinama / regijama) nazivao jedinice što ih se je u nekim zemljama nazivalo okruzima (distriktima). Katkad je i autor ove knjige imao teškoća klasificirati nazive određenih razina vlasti. Prvi redak u *tablici 4* označuje općenito višu intermedijarnu (srednju) razinu vlasti – pokrajine, provincije ili regije, u drugom su retku više razine lokalne samouprave – distrikti, okruzi ili županije, dok treći redak označuje najnižu razinu lokalne samouprave – općine ili lokalne zajednice (komune).

*Tablica 3. Teritorijalni ustroj intermedijarne razine i jedinica lokalne i regionalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe prije i nakon osamostaljenja*

Zemlja	Bugarska	Češka	Mađarska	Poljska	Rumunjska	Slovačka	Slovenija	Hrvatska
Pokrajine/regije/ provincije (1993)	–	–	19	(49) <sup>a</sup>	41	–	–	
Distrikti/okruzi/ županije (1993)	–	453	–	267	–	40	–	20+1
Ukupan broj lokalnih zajednica (komuna) i općina u 1993. godini	4217	6196	3149	2468	2955	2851	147 (1994)	419 (1992)
Ukupan broj lokalnih zajednica (komuna) u 1989. godini	279	4092	1610	2375	2942	2725	62 (1991)	102 (1991)
Rast broja lokalnih zajednica od 1989. do 1993. (u %)	93,4	34,0	48,9	3,9	0,1	0,4	57,8	75,7

<sup>a</sup>Reforma na razini provincija u Poljskoj navedena je u zagradi, jer do 1993. godine nisu bile uvedene provincije.

Izvor: Bennet (1997:10); za Sloveniju i Hrvatsku prilagodio autor i odnosi se na rast broja općina, jer u to vrijeme u njima općine čine najnižu razinu lokalne samouprave

Rast broja novoosnovanih jedinica lokalne samouprave, u prvom redu lokalnih zajednica (komuna) i općina, kao osnovnih i najnižih razina lokalne samouprave u samim počecima teritorijalne fragmentacije (od 1989. do 1993., osim u Sloveniji), u analiziranim je zemljama različit. Najveći rast komuna u tom razdoblju zabilježen je u Bugarskoj (čak 93%), dok je najmanji bio u Rumunjskoj. U nekim zemljama proces osnivanja novih lokalnih zajednica i općina još traje. Unatoč snažnom rastu broja općina u razdoblju od 1991. do 1992. (oko 76%), u Hrvatskoj je rast broja novoosnovanih općina bio visok i nakon tog razdoblja, tj. nakon 1993. godine. Od 2006. Hrvatska ima čak 429 općina, osnivanja najčešće zbog dnevno-političkih razloga, bez nužne ekonomske analize. Rezultat je, naravno, upitna financijska opstojnost takvih jedinica.

Od 1993. lokalni je teritorijalni ustroj doživio brojne i korjenite promjene u većini promatranih zemalja (osim u Sloveniji, u kojoj se samo povećao broj općina), što je prikazano u *tablici 4*.

Općenito se može reći kako glavčina analiziranih zemalja ima dvije razine lokalne samouprave (višu i nižu), uz iznimke u uređenju samouprave velikih ili pak glavnih gradova. Glavni gradovi nekih zemalja različito su podijeljeni, pa određene ovlasti i osobit položaj dobivaju temeljem posebnih zakona.

Nižu razinu lokalne samouprave uglavnom čine općine i lokalne zajednice,<sup>25</sup> no, često se znatno razlikuju prema načinu uređenja. Neke općine u Sloveniji i Slovačkoj npr. imaju status gradske općine, dok neki gradovi u Mađarskoj imaju i ovlasti više lokalne samouprave – okruga. Tako se prema veličini općina ne može uspoređivati, Poljsku i Sloveniju. Baldersheim i sur. (1996b:25-28) navode kako je osnovna razina lokalne samouprave u Češkoj, Mađarskoj, Sloveniji i Poljskoj općina (komuna). Općine su u Poljskoj relativno velike, dok su u drugim zemljama srednje i istočne Europe prilično malene.

Višu razinu lokalne odnosno regionalne samouprave čine distrikti, okruzi ili županije. Viša je lokalna razina u većini zemalja lokalna odnosno regionalna samouprava, jer se njezina tijela bira na lokalnim izborima i odgovorna je za provođenje zadaća na lokalnoj razini.

◆ ◆ ◆

25 U Bugarskoj, primjerice, lokalna samouprava postoji samo na razini općine, dok je intermedijarna razina (regije) organizirana za provođenje zakona te obavljanje i kontrolu izvršnih funkcija koje je središnja država prenijela na niže razine.

*Tablica 4. Teritorijalni ustroj intermedijarne razine i jedinica lokalne i regionalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe do 2006.*

Zemlja	Bugarska	Češka	Mađarska	Poljska	Rumunjska	Slovačka	Slovenija	Hrvatska
<i>Intermedijarna razina</i>								
Pokrajine/regije/provincije	28 (1998)	14 (2001)	–	16 (1997)	–	8 (1996)	–	–
<i>Viša razina lokalne samouprave</i>								
Distrikti/okruzi/županije	–	–	19 (1994)	376 (1997)	42 (2001)	79 (1996)	–	20+1
<i>Niša razina lokalne samouprave</i>								
Gradovi/gradske općine	–	–	169	–	179 (2001)	–	11 od 210 <sup>a</sup>	126 (2006)
Općine	264 (2005)	6.250 (2003)	–	2.489	83 (2001)	2.891 (2005) <sup>a</sup>	210 (2006)	429 (2006)
Lokalne zajednice (komune, sela)	–	–	2.913	–	2.688	–	–	–

<sup>a</sup>U Slovačkoj je tijekom 2005. godine 138 općina imalo status grada, dok je u Sloveniji od ukupno 210 općina njih 11 u 2006. imalo status gradskih općina.

Izvor: autorovo istraživanje

U nekim zemljama (Bugarskoj, Češkoj, Poljskoj i Slovačkoj) organizirana je i srednja (intermedijarna) razina teritorijalnog ustroja što je čine pokrajine, regije ili provincije. U Poljskoj, naprimjer, 16 vojvodstava pripada u tu intermedijarnu razinu. Ostale zemlje nemaju uspostavljene regije, no poslove što ih je država prenijela na lokalnu razinu, dio kojih uobičajeno pripada regiji, obavlja se na višoj razini lokalne samouprave – okrug, distrikt ili županija. U Rumunjskoj se poslove lokalne samouprave provodi na višoj razini lokalne samouprave posredstvom okruga (42 okruga s Bukureštom koji ima dvojak status, okruga i općine), te na nižoj razini lokalne samouprave posredstvom gradova i brojnih lokalnih zajednica. Mađarska, uz određene iznimke<sup>26</sup>, ima dvorazinski sustav lokalne samouprave s okruzima kao višom lokalnom samoupravom te gradovima i lokalnim zajednicama kao nižim razinama lokalne samouprave, dok je osam regija tijekom 1994. ukinuto, uz prepuštanje

◆ ◆ ◆  
26 U Mađarskoj postoje tzv. gradovi s pravima okruga (22 zajedno s Budimpeštom), koji obavljaju i općinske funkcije i funkcije okruga, te glavni grad Budimpešta, koji je podijeljen na 23 distrikta.

njihovih poslova okruzima. Najsloženiji, trirazinski, sustav javne administracije ima Poljska.

U *tablici 5* opisana je organizacija i djelokrug intermedijarne razine i viših razina lokalne samouprave.

*Tablica 5. Organizacija i djelokrug intermedijarne i više razine lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe*

Država	Viša razina vlasti	Djelokrug
Bugarska	28 regija	Regija je decentralizirana, administrativna i teritorijalna jedinica u kojoj se državna vlast ostvaruje na lokalnoj razini te provodi regionalnu politiku i usklađuje nacionalne i lokalne interese.
Češka	14 regija (zajedno s glavnim gradom)	Zadužene su za planiranje ekonomskoga i socijalnog razvoja na svom području.
Hrvatska	20 županija i grad Zagreb, koji ima status grada i županije	Obavljaju poslove područnoga značenja te aktivnosti usmjerene na ravnomjeran gospodarski i društveni razvoj jedinica lokalne samouprave na svom području.
Mađarska	19 okruga	Zaduženi su za poslove državne administracije, što ih obavljaju u uredima javne uprave, te obavljaju usluge regionalnog značenja.
Poljska	16 regija ili pokrajina i 376 okruga	Okruzi, uz općine, obavljaju poslove lokalne samouprave, dok regije obavljaju poslove državne administracije i zadužene su za visoko obrazovanje i prostorni razvoj.
Slovačka	8 regija i 79 distrikta	Zaduženi su za poslove državne administracije na srednjoj razini vlasti te za ekonomski i socijalni razvoj u regiji odnosno distriktu.
Slovenija	–	–
Rumunjska	42 okruga (županija ili kotara s Bukureštom)	Jedinice lokalne samouprave i tijela zadužena za poslove državne administracije.

*Izvor: autorovo istraživanje*

Intermedijarna razina vlasti u zemljama istočne i središnje Europe različito je uređena. U nekim zemljama (primjerice u Mađarskoj) viši stupanj lokalne samouprave koja se provodi na razini okruga ili distrikta pripada intermedijarnoj razini regionalnih vlasti sa zadaćama definiranim slično zadaćama regija ili pokrajina u drugim zemljama. Samo u Sloveniji još nije organizirana ta razina vlasti. Upravo su glavni planovi reforme teritorijalnog ustroja u toj zemlji povezani s uspostavom regija. Slovenija je administrativno uređena kao država sa središnjim tijelima vlasti i općinskim odnosno gradskim vlastima. Osnivanje regija odnosno pokrajina nužno je, ponajprije radi uporabe sredstava iz fondova Europske unije na-



mijenjenih europskim regijama, što je do sada za Sloveniju bio problem, te radi međuregionalne suradnje.<sup>27</sup>

Glavni su gradovi u analiziranim zemljama najčešće dobili poseban status, te je u *tablici 6* ukratko prikazan način ustroja glavnih gradova tih zemalja.

*Tablica 6. Status i uređenje glavnih gradova u zemljama središnje i istočne Europe*

Država	Glavni grad	Broj administrativnih jedinica	Napomena
Bugarska	Sofija	24 administrativne jedinice	Osobit položaj Sofije koja ima ovlasti obavljati javne usluge u djelokrugu lokalne samouprave i državne uprave.
Češka	Prag	57 općinskih distrikta i 22 administrativne jedinice koje obavljaju poslove državne administracije	Osobit i dvojak status glavnoga grada koji obavlja funkcije lokalne samouprave i državne uprave. Prag ima položaj lokalne samouprave, ali i regionalnog središta.
Hrvatska	Zagreb	17 gradskih četvrti	Dvojak status grada i županije. Ima ovlasti obavljati zadaće lokalne i regionalne samouprave.
Mađarska	Budimpešta	23 administrativne jedinice	Osobit pravni položaj samouprave grada i 23 distrikta.
Poljska	Varšava	11 administrativnih jedinica	Osobit dvojak položaj općine i urbanog okruga. Podijeljena je na 11 općina u kojoj samo općina Centar ima sedam općinskih četvrti.
Slovačka	Bratislava	17 administrativnih jedinica (distrikta)	Status općine, što ga imaju i drugi distrikta koji također imaju vlastita samoupravna tijela i vlastite proračune.
Slovenija	Ljubljana	Podijeljena je na zajednice gradskih četvrti	Status urbane općine, kakav ima i drugih 10 većih slovenskih gradova.
Rumunjska	Bukurešt	šest administrativnih jedinica (četvrti ili distrikta)	Dvojaki status općine i okruga.

*Izvor: autorovo istraživanje*

◆ ◆ ◆  
27 Slovenski je parlament 27. lipnja 2006. donio ustavni zakon o promjenama članka Ustava (Uradni list, 68/06) koji su osnova za donošenje zakona u Vladinoj proceduri. Pokrajine bi trebale biti uspostavljene u 2008. tako da bi se pokrajinske izbore održalo zajedno s parlamentarnima. Tijela pokrajine bila bi pokrajinsko vijeće, predsjednik pokrajine i različita pokrajinska tijela (odbor pri predsjedniku pokrajine, konferencija općina kao savjetodavno tijelo za vijeće, predsjednika i dr.). Pokrajine bi trebale početi raditi 1. siječnja 2009. Statističke regije, kojih je 12, odnosno razvojne regije, kojih je 14, najvjerojatnije će biti teritorijalni okvir za oblikovanje pokrajina kao novih upravno-teritorijalnih jedinica u Sloveniji. Više u: IFIMES (2006).

Može se, dakle, zaključiti kako se reformama teritorijalnog ustroja u najvećem broju promatranih zemalja lokalnu samoupravu ostvaruje u općinama (iznimno u Poljskoj i na razini distrikta), dok se poslove državne administracije obavlja na višoj lokalnoj razini u distriktima (okruzima) i/ili na intermedijarnoj razini.

U promatranim zemljama očividno je različito uređen ustroj lokalne samouprave – u nekima na jednoj, dvjema ili čak trima razinama. Većina ih ima jednu ili dvije razine lokalne vlasti, osim pri uređenju položaja velikih gradova ili glavnoga grada. Lokalne su samouprave, ukratko, teritorijalno ustrojene na nižoj razini – u općinama ili lokalnim zajednicama (komunama), na višoj razini što je čine okruzi, distrikti ili županije te na srednjoj, intermedijarnoj razini, što je čine provincije, pokrajine ili regije.

## **Financiranje nižih razina vlasti: pitanja fiskalnog federalizma**

U doba komunizma niže su razine vlasti (jedinice lokalne samouprave) imale malobrojne nadležnosti ili uopće nisu bile nadležne za rashode. Proračune je odobravalala središnja vlast, a o transferima prihoda se je pregovaralo. No, ekonomske su reforme u promatranim zemljama nakon osamostaljenja promijenile mjesto i ulogu državnih i lokalnih financija.

Počevši od 1990., parlamenti nekoliko tranzicijskih država donijeli su zakone o lokalnoj samoupravi, zakone o lokalnom oporezivanju, pravu na udruživanje te o izbornim reformama. Najviše se je tih zakona pripremalo prema uzoru na Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, a najvažnije im je obilježje bilo dodjeljivanje različitih nadležnosti za odlučivanje o rashodima različitim razinama vlasti. No, i stupanj je primjene tih zakona bio različit te niže razine vlasti najčešće još nisu institucionalno spremne preuzeti nove nadležnosti (Raičević i Ilić-Popov, 2002:29).

O'Sullivan (2002:171) navodi kako u gotovo svima tranzicijskim zemljama financije nižih vlasti presudno utječu na sposobnost države dosegnuti ciljeve ekonomske učinkovitosti, privatizacije i makro-stabilnosti te osigurati mrežu socijalne sigurnosti (raspodjelu). Tamo gdje je ograničena tradicija samouprave razvijanje

djelotvornih lokalnih i političkih ustanova može biti ključ izgradnje države. Uspostavljanje kvalitetna sustava odnosa različitih razina vlasti može biti presudno za postizanje reformskih ciljeva.

Decentralizacija ovlasti i uspostava lokalne demokracije pokazali su se, riječju, ključnim elementima preobrazbe u zemljama središnje i istočne Europe (Baldersheim i sur., 1996b:23-43). Bird, Ebel i Wallich (1995) ističu kako je »decentralizacija u tranzicijskim zemljama poprimila funkciju jednoga od ključnih institucionalnih aranžmana za prijelaz u tržišno gospodarstvo i uspostavljanje sustava utemeljena na demokratskom odlučivanju«. Time je razvoj lokalne samouprave u promatranim zemljama bio čvrsto povezan s razvojem najpovoljnijeg stupnja fiskalnog federalizma ili podjelom fiskalnih ovlasti i nadležnosti na različite razine vlasti te s procesom fiskalne decentralizacije, odnosno prijenosom odgovornosti u planiranju, upravljanju, preuzimanju i raspodjeli sredstava od središnjih k najnižim razinama lokalne samouprave.

Kakvi su dosadašnji procesi fiskalne decentralizacije u analiziranim zemljama? Proces decentralizacije bio je vrlo složen. U tome dijelu svijeta decentralizacija je neodvojiva od uvođenja tržišnog sustava i izgradnje demokratskih političkih ustanova. Prvi važni pokušaji decentralizacije učinjeni su u Mađarskoj tijekom 1971., te u Poljskoj 1983. kada su doneseni novi zakoni o lokalnoj samoupravi, nažalost bez bitnih promjena ustroja lokalne samouprave u komunističkom sustavu, niti su smanjili nadmoć komunističkih partija u lokalnom odlučivanju, a te su male i ograničene promjene jedva imale utjecaja na povećanje stupnja lokalne demokracije i učinkovitost lokalne samouprave.

Jurlina Alibegović (2007) ističe kako se o centraliziranoj državi govori kad veći broj ovlasti u donošenju javnih odluka ima središnja država odnosno tijela javne vlasti. Stupanj centralizacije jedna je od uobičajenih mjera određivanja njezine razine u nekoj zemlji. Njime se označuje udjel prihoda ili rashoda središnje države u ukupnim приходima / rashodima opće države, a mjeri udjelom središnje države u BDP-u. On je mjera ocjenjivanja razine decentralizacije u nekoj zemlji i pokazuje koliki je udjel lokalne razine vlasti u ukupnim приходima i rashodima opće države te BDP-u. Razlog povećanja stupnja decentralizacije trebao bi biti (ali često u praksi nije) djelotvorniji javni sektor i bolje udovoljavanje javnim potrebama stanovništva, sukladno sklonostima i potrebama za javnim dobrima

i uslugama. Fiskalna teorija nedvojbeno potvrđuje učinkovitiju decentralizaciju fiskalnih vlasti u državama u kojima su potanko utvrđeni pravni aspekti ustroja i financiranja sustava lokalne samouprave, u kojima tijela lokalnih vlasti imaju zadovoljavajući sustav upravljanja javnim prihodima i rashodima te lokalna administracija ima dostatnu razinu kvalitete znanja i sposobnosti. Ako nije tako, neučinkoviti su i rezultati decentraliziranog donošenja odluka u provedbi javnih funkcija i uporabi javnih sredstava.

Niže se razine vlasti (lokalna i regionalna samouprava) u promatranim zemljama uobičajeno financira iz prihoda od zajedničkih poreza, vlastitih poreza i proračunskih transfera (dotacija). Unatoč opredjeljenju tih zemalja za što veći stupanj fiskalne decentralizacije i prijenos ovlasti i sredstava na najnižu lokalnu razinu, najčešće još nije postignut najpovoljniji stupanj fiskalne decentralizacije niti su osigurani dovoljni izvori prihoda za financiranje zadaća što ih središnja tijela vlasti prenose na jedinice lokalne samouprave. Upravo zato zemlje moraju uvoditi mehanizme fiskalnog izravnjanja posredstvom transfera, utemeljene na različitim kriterijima, kako bi se pomoglo nedovoljno razvijenim područjima ili područjima s posebnim potrebama.

Stupanj (de)centralizacije u promatranim zemljama može se mjeriti uz primjenu različitih pokazatelja, a odabrali smo sljedeće udjele: ukupnih prihoda i rashoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u ukupnim prihodima i rashodima općeg proračuna; transfera središnje razine u ukupnim prihodima jedinica lokalne i regionalne samouprave; poreznih i neporeznih prihoda u ukupnim prihodima jedinica lokalne i regionalne samouprave; te ukupnih prihoda i rashoda lokalne i regionalne samouprave u BDP-u.

U *tablicama 7 do 9* prikazani su određeni pokazatelji decentralizacije u zemljama središnje i istočne Europe.

Udjel rashoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u dobar je pokazatelj decentralizacije. *Tablica 7* pokazuje kako su Slovačka (2,7%), Rumunjska (3,4%) i Slovenija (5,3%) u 2000. bile najmanje decentralizirane zemlje. Hrvatska, s udjelom 7,7%, odgovara relativno centraliziranim sustavima (Human Dynamics konzorcij, 2007:71). No, iako su Slovačka i Slovenija u 2005. povećale udjel rashoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u, uz Bugarsku su najmanje decentralizirane zemlje regije.

*Tablica 7. Ukupni prihodi i rashodi jedinica lokalne i regionalne samouprave u zemljama istočne i središnje Europe (u % BDP-a)*

	Udjel ukupnih prihoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u		Udjel ukupnih rashoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u	
	2000.	2005.	2000.	2005.
Bugarska	7,3	5,7	7,0	5,3
Češka	8,6 (1999)	–	7,9	–
Hrvatska <sup>a</sup>	7,4 (2002)	5,3	6,5 (2002)	7,7
Mađarska	11,1 (1999)	12,5	10,4	13,1
Poljska	12,0 (1999)	12,7	12,1	11,9
Rumunjska	4,4	–	3,4	–
Slovačka	2,4	6,8	2,7	5,9
Slovenija	5,3	8,9	5,3	7,5

<sup>a</sup>U Hrvatskoj postoji problem konsolidacije i primjene različitih metodologija u analiziranim godinama. Od 2002., nasuprot prijašnjim godinama, primjenjuje se metodologiju GFS 2001., kada su konsolidirane samo 53 lokalne jedinice (20 županija, Grad Zagreb i 32 ostala grada) koje su preuzele decentralizirane funkcije, što je 70 do 80% ukupnih transakcija. Pošto su upravo ti podaci prikazani u tablici, treba ih uzeti s oprezom (uporabljani su službeni podaci Ministarstva financija).

Izvor: Human Dynamics konzorcij (2007:9), za 2005; autorov izračun na temelju IMF (2006a i 2006b)

Analizirajući decentralizaciju u 2000. iz perspektive prihoda, u zemljama sa centraliziranim rashodima općenito je slično i s приходima. Hrvatska slijedi taj opći model. Ukupni prihodi jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u, usto su ispod prosjeka promatranih zemalja, novih članica Europske unije. Jedinice regionalne i lokalne samouprave centraliziranih država u Uniji znatno se razlikuju prema stupnju oslanjanja na izvore prihoda. Novije članice više se oslanjaju na porezne i neporezne prihode. Manje oslanjanje na potpore negativno utječe na sposobnost lokalne samouprave da osigura jednaku razinu lokalnih usluga, jer se lokalne jedinice moraju osloniti na lokalnu fiskalnu sposobnost (Human Dynamics konzorcij, 2007:10).

U 2005. i u 1999., najveći udjel ukupnih prihoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u imale su Mađarska i Poljska, veći od 12%.

U tablici 8 uspoređuje se pokazatelje ukupnih prihoda i rashoda lokalnih i regionalnih jedinica u BDP-u u 2005. za promatrane zemlje i zapadnoeuropske zemlje općenito.

Analiza udjela ukupnih prihoda i rashoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u u *tablici 8* pokazuje kako prema financijskim pokazateljima uloga lokalne samouprave u promatranim zemljama u prosjeku »zaostaje« za zapadnoeuropskim zemljama gotovo dvostruko. Drugim riječima, uloga lokalne samouprave u zapadnoeuropskim zemljama (u prvom redu u Danskoj, Švedskoj i Belgiji) znatno je veća nego u promatranim zemljama. Prema osnovnim financijskim pokazateljima važnost lokalne samouprave u središnjoj i istočnoj Europi slična je samo važnosti lokalne samouprave u Austriji (oko 8%) i Francuskoj (oko 10%), no tradicija, lokalna demokracija i uloga lokalnih samouprava u zemljama zapadne Europe znatno je dulja, učinkovitija i stabilnija.

U *tablici 9* predočeni su i drugi pokazatelji decentralizacije u zemljama središnje i istočne Europe.

Jurlina Alibegović (2007:4) navodi kako je u usporedbi s drugim državama Hrvatska vrlo centralizirana država te da središnja vlast ostvaruje glavninu javnih prihoda i troši njihov najveći dio, što znači da se o javnom novcu svih poreznih obveznika i njegovu trošenju odlučuje uglavnom na jednome mjestu – na državnoj razini. To potvrđuju i podaci u *tablici 9*.

Iz analize ostalih pokazatelja decentralizacije očividno je, osim u Poljskoj, Mađarskoj i Češkoj – gdje je udjel prihoda lokalnih i regionalnih jedinica u ukupnim prihodima svih razina vlasti (općem proračunu) u 2005. relativno visok (više od 25%), – u svima ostalim zemljama taj udjel prilično nizak. U Poljskoj, Mađarskoj i Češkoj lokalne i regionalne jedinice ostvaruju četvrtinu ukupnih javnih prihoda, ali i troše četvrtinu ukupnih javnih rashoda.

Udjel poreznih prihoda u ukupnim prihodima lokalnih i regionalnih jedinica u 2005. bio je najveći u Hrvatskoj i Češkoj (za Rumunjsku nisu raspoloživi podaci za sve godine, nego samo za 2002. kada su bili najveći). Malen je udjel neporeznih prihoda u ukupnim prihodima lokalnih i regionalnih jedinica u svima promatranim zemljama, a to su upravo prihodi o kojima samostalno odlučuju jedinice lokalne i regionalne samouprave.

Moguće je analizirati i važnost transfera središnje razine vlasti za jedinice lokalne i regionalne samouprave u tim zemljama. Ovisnost jedinica lokalne i regionalne samouprave o transferima središnje razine vlasti u 2005. bila je najveća u Bugarskoj, Mađarskoj, Poljskoj i Sloveniji. Očito financijski sustav lokalne samouprave

*Tablica 8. Udjel ukupnih prihoda i rashoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u u zemljama središnje i istočne Europe i zapadnoeuropskim zemljama u 2005.*

	Udjel ukupnih prihoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u	Udjel ukupnih rashoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u BDP-u
<i>Zemlje središnje i istočne Europe</i>		
Bugarska	5,7	5,3
Češka	10,9	8,8
Hrvatska	5,3	7,7
Mađarska	12,5	13,1
Poljska	12,7	11,9
Rumunjska	–	–
Slovačka	6,8	5,9
Slovenija	8,9	7,5
Prosjek (bez Rumunjske)	9,0	8,6
<i>Zapadnoeuropske zemlje</i>		
Austrija	8,1	8,0
Belgija	21,2	21,0
Danska	32,6	33,3
Francuska	10,9	10,2
Italija	14,7	14,7
Nizozemska	15,8	15,9
Norveška	15,6	15,3
Njemačka	19,1	20,4
Španjolska	20,1	19,0
Švedska	25,5	23,9
Velika Britanija	12,9	12,3
Prosjek	17,9	17,6

*Izvor: IMF (2006a i 2006b)*

najvećeg broja promatranih zemalja, naslijeđen iz ere centralnoga planiranja još obilježuje velika ovisnost nižih razina vlasti o transferima iz državnog proračuna te gotovo posvemašnji nedostatak znatnijih vlastitih izvora prihoda, a posljedica je da sve lokalne samouprave u promatranim zemljama imaju jednake teškoće radi nedostatna financiranja te isključivu kontrolu središnje vlasti nad znatnim izvorima prihoda. Transferi središnje razine vlasti u lokalnim imaju velik udjel najviše zbog ograničenosti lokalnih poreza. Ovisnost o transferima i zajedničkim porezima potvrđuje kako se je u tim zemljama mislilo da će, nakon osamostaljenja i početka

*Tablica 9. Ostali pokazatelji decentralizacije za zemlje istočne i središnje Europe (u %)*

	Udjel prihoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u ukupnim prihodima opće države		Udjel rashoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u ukupnim rashodima opće države		Udjel poreznih prihoda u ukupnim prihodima jedinica lokalne i regionalne samouprave		Udjel neporeznih prihoda u ukupnim prihodima jedinica lokalne i regionalne samouprave		Udjel dotacija (transfera) u ukupnim prihodima jedinica lokalne i regionalne samouprave	
	2000.	2005.	2000.	2005.	2000.	2005.	2000.	2005.	2000.	2005.
Bugarska	16,9	13,6	20,6	14,9	46,3	19,4	13,8	11,1	42,7	69,6
Češka	20,8 (1999)	27,3	26,1	21,5	47,7 (1999)	50,3	36,3 (1999)	12,3	25,3	37,4
Hrvatska	14,9	11,8	11,7	9,8	57,1	58,2	28,6	27,8	6,0	14,0
Mađarska	26,7 (1999)	29,3	24,1	26,3	33,0 (1999)	35,1	17,0 (1999)	15,3	49,3 (1999)	49,4
Poljska	28,8 (1999)	31,2	45,1	28,5	24,5 (1999)	32,7	24,2 (1999)	16,9	39,3	50,4
Rumunjska	12,9 (2002)	20,5 (2002)	12,0 (1999)	19,1	69,7	83,6	13,8	10,0	17,0 (1999)	6,4
Slovačka	5,6	18,5	7,4	15,4	67,1	49,2	20,9	15,1	18,6	35,7
Slovenija	12,4	19,3	13,2	16,7	58,5	33,8	18,1	18,3	23,8	47,8

*Izvori: IMF (2001, 2006a); Human Dynamics konzorcij (2007); autorov izračun*

decentralizacije, jedinice lokalne i regionalne samouprave dobiti važniju ulogu, no to se još nije potvrdilo.

Može se reći kako je razvoj lokalne samouprave u promatranim zemljama najbližije povezan s podjelom fiskalnih ovlasti i nadležnosti na različite razine vlasti te s procesom fiskalne decentralizacije odnosno prijenosom odgovornosti u planiranju, upravljanju, preuzimanju i spuštanju sredstava središnje vlasti na najnižu razinu vlasti. U najvećem broju zemalja niže razine vlasti, nažalost, uvelike ovise o transferima iz državnog proračuna, dok vlastiti izvori (u prvome redu neporezni prihodi) nisu dostatni za financiranje svih funkcija lokalnih vlasti, što je sve skupa u prilog činjenici da lokalna samouprava u promatranim zemljama još nema važnu ulogu u demokratizaciji procesa u cijelosti, što potvrđuju rezultati analize stupnja i pokazatelja (de)centralizacije.



## Usporedni prikaz razvoja lokalne samouprave

Proces preobrazbe lokalne samouprave nakon 1989. nije se u svima zemljama odvijao jednako. Počeci u zemljama bivše Jugoslavije obilježeni su npr. vrlo negativnim pojavama poput rata i razaranja. To je svakako utjecalo i na kašnjenje uređenja i razvoja institucionalnog ustroja lokalne i regionalne samouprave, prijenos ovlasti i odgovornosti na lokalnu razinu te razvoj fiskalne decentralizacije.

Svima je tim zemljama zajedničko da su prve korake u procesu preobražaja obilježili propast dotadašnjih vladajućih komunističkih režima i uspostava nove demokratske vlasti. Sve su te zemlje, uz to, kasnije ratificirale Europsku povelju o lokalnoj samoupravi, dok su zakoni o lokalnoj samoupravi najvećeg broja zemalja utemeljeni uglavnom na preporukama Vijeća Europe. Ti novi zakoni promiču prije svega suvremena načela lokalne demokracije i autonomije, od kojih se ističe načelo supsidijarnosti. Reforme lokalnih samouprava u tim zemljama obuhvatile su i institucije te su označile uvođenje novih načina političkog upravljanja na lokalnoj razini. Lokalne samouprave mijenjane su u prvome redu na teritorijalnoj osnovi, što znači da su se istodobno s organiziranjem demokratskih lokalnih izbora i uspostavom novih općina te uvođenjem srednje (intermedijarne) razine upravljanja poput regija ili pokrajina razvili (ili se još razvijaju) mehanizmi suradnje različitih jedinica, pa su uvedeni novi sustavi financiranja prema načelima modernog načina upravljanja u jedinicama lokalne i regionalne samouprave (više u: Balderheim i Illner, 1996).

Unatoč tomu, optimalan stupanj fiskalne decentralizacije uglavnom još nije postignut, pa je uistinu nužno ubrzati procese, što, pak, stalno donosi nove izazove povezane najviše s povoljnijim stupnjem prijenosa, ne samo zadaća i obveza, nego i novca na jedinice lokalne i regionalne samouprave, kako bi im se omogućilo istinsku autonomiju.

Upravo se stoga u nastavku ukratko opisuje sustave lokalne i regionalne samouprave i način područnoga ustroja i financiranja lokalne i regionalne samouprave u promatranim zemljama. U prikazu tih sustava uglavnom su, uz ostalo, korištene publikacije *De-*

*centralization: Experiments i Reforms* (Horváth, 2000) i *Stabilization of Local Governments* (Kandeva, 2001).

## *Slovenija*

U Sloveniji je lokalna samouprava organizirana isključivo na razini općina – još nije uspostavljena viša razina.

*Teritorijalni ustroj lokalne samouprave.* Ustav slovenskim građanima daje pravo na samoupravu i jamči autonomiju lokalne samouprave. Slovenija je početkom devedesetih uvela sustav lokalne samouprave samo na jednoj razini – općinskoj. Općine su, prema Ustavu, osnovne socioekonomske, političke i upravne jedinice odgovorne za razvoj lokalnoga gospodarstva i socijalnih služba, zadužene za provedbu i državnih i lokalnih funkcija. Još ne postoje nikakve službene političke i upravne jedinice na srednjoj razini, između općina i državne razine, iako je moguće udruživanje općina u regionalne asocijacije, radi rješavanja lokalnih pitanja od šireg interesa.

Rezultat je reforme sustava lokalne samouprave da je broj općina više nego utrostručen, sa 62 u 1991. na 210 u 2006. godini. Pritom 11 općina (uključivši Ljubljanu) imaju status gradskih.

Veličina je općina važna prije svega radi financijskih pitanja, jer su im nužna financijska sredstva i kadrovi, kako bi uspješno udovoljile lokalnim potrebama. Zakon određuje da općina mora imati najmanje 5000 stanovnika. Nakon prve i druge faze reforme može se primijetiti brojne iznimke te je u polovici općina broj stanovnika manji od 5000. Zato u takvim općinama, napose najmanjima, često nedostaje novca za normalno djelovanje.

Sve općine imaju slično ustrojene političke institucije (načelnike, vijeća i poglavarstva). Razlikuju se prema ustroju i veličini općinske administracije te stupnju kvalitete lokalnih usluga. Na čelu je općine načelnik, uz ostalo, zadužen za predlaganje proračuna, ustroj i rad lokalne administracije te pripremu drugih akata sukladno ovlastima. Tajnik općine javni je službenik odgovoran za upravljanje administracijom. Vijeća pak donose lokalne akte, odobravaju općinske proračune i nadziru rad gradonačelnika i administracije.

Veće općine imaju upravu s uredima/odjelima te javna poduzeća zadužena za lokalne usluge. Manjim općinama, pak, često nedostaje sredstava (novac, ljudi, tehnologija). Osim novca, malena broja stanovnika i ograničenih mogućnosti prikupljanja poreza, nedostaje im i kvalitetnih stručnjaka. Iako bi trebale obavljati jednake zadaće

kao velike općine, manje si mogu priuštiti samo jednoga ili tek nekoliko profesionalnih administratora za obavljanje brojnih zadaća. S obzirom da gotovo polovicu proračuna troše na općinske upravne poslove, malene općine gotovo posve ovise o financijskoj i pravnoj pomoći središnje razine vlasti. Zbog malene porezne osnovice jer je nedostatan broj stanovnika, izostanka veće gospodarske aktivnosti ili premalena udjela poljoprivrednih djelatnosti, manje se općine sučeljavaju s većima financijskim teškoćama nego veće.

*Financiranje lokalne samouprave* izrazito je centralizirano. Središnja vlast određuje gotovo sve lokalne prihode. I odgovornost za obavljanje vlastitih javnih poslova određuje središnja vlast zakonima za pojedine sektore. Iako je moguće prenositi određene zadaće iz državne nadležnosti na općinsku razinu, to se još ne događa.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 1994., općine raspolažu trima vrstama prihoda: vlastitim, onima iz državnog proračuna, a mogu se i zaduživati. U vlastite prihode pripadaju lokalni porezi, naknade i pristojbe i sl. Lokalni su porezi na imovinu, darove i nasljedstvo, od igara na sreću te porez na potrošnju. Naknade i pristojbe čine upravne pristojbe, pristojbe na automate za zabavne igre, lokalne i komunalne pristojbe, naplata naknada za uporabu zgrada i zemljišta, naknade za neobrađenu obradivu zemlju i šume te novčane kazne. Ostali su općinski prihodi od prodaje imovine, najamnina i zakupnina. To su jedini izvori što ih općina može trošiti samostalno, no njihov je udjel u ukupnim općinskim приходima zanemariv.

U općinske prihode iz državnog proračuna ubraja se zajedničke poreze te opće i posebne dotacije. Najizdašniji zajednički porez je onaj na dohodak, od kojega 35% pripada općinama. Opće dotacije jesu transfer sredstava iz Ministarstva financija. Posebne dotacije čine dotacije iz resornih ministarstava za točno određene projekte, ali najviše do 70% ukupnih troškova pojedinoga općinskog projekta. Moguća zaduženja određuje središnja vlast i ograničena su na 10% ukupnih općinskih prihoda iz prethodne godine. Općine se mogu zaduživati samo kod državnih kreditnih ustanova, mogu izdavati i lokalne obveznice, no takva praksa nije ni česta ni uobičajena.

Trenutno općinske uprave ne mogu samostalno uvoditi nikakve nove poreze. Najčešće nemaju pravo ni povisiti poreznu stopu ili visinu pristojba za osiguranje dodatnih prihoda, jer ih određuje isključivo središnja država. Osim poreza na imovinu, općine nemaju gotovo nikakvu slobodu u donošenju odluka o porezima. Porezi na

imovinu trebali bi biti jedan od najvažnijih izvora općinskih prihoda, ali trenutno nije tako. Veću autonomiju općine imaju u odlučivanju o neporeznima općinskim prihodima. No, njihova važnost u punjenju općinskog proračuna uvelike ovisi o veličini općine i sposobnosti stanovnika da ih plaćaju, pa je i visina naplaćenih naknada i pristojba u općinskim upravama različita.

U sljedećih nekoliko godina Slovenija će morati provesti reorganizaciju upravnog sustava i ustroja lokalne samouprave. Morat će postići i sporazum o stvaranju regija (pokrajina), njihovim funkcijama i odgovornosti, jer lokalna samouprava na jednoj razini s malim općinama ne može ispuniti zahtjevnije zadaće (Ploštajner, 2003).

*Zakonodavni okvir lokalne samouprave.* Ustav definira općinu kao temeljnu lokalnu zajednicu koja ispunjava potrebe lokalnog stanovništva. Općina je temeljna jedinica koja treba upravljati vlastitom imovinom kao dobar gospodar zato što je, kao subjekt javnog prava, njezin vlasnik. Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1993., što je do 2000. šest puta mijenjan, određuje zadaće, prava i ovlasti lokalnih samouprava i njihove odnose s državom. Tijekom 1996. donesen je Zakon o postupku uspostavljanja općina i određivanju njihova teritorija, kako bi se uredilo način osnivanja novih općina.

Lokalnu samoupravu u Sloveniji uređuju, uz ostalo, ovi zakoni:

- Zakon o lokalnoj samoupravi (Službeni list 72/93, 57/94. i 14/95),
- Zakon o lokalnim izborima (Službeni list 72/9),
- Zakon o postupcima uspostave općina i određivanja njihova teritorija (Službeni list 44/96),
- Zakon o uspostavi općina i određivanju njihova teritorija (Službeni list 60/94. i 69/94),
- Zakon o financiranju lokalne samouprave (općina) (Službeni list 80/94. i 56/1998),
- Zakon o javnim financijama (Službeni list 79/99),
- Zakon o preuzimanju funkcija države (Službeni list, 29/95).

Razvoj slovenske lokalne samouprave počeo je 1990., od odcjepjenja od bivše Jugoslavije. Slovenija danas ima brojne malene općine, bez druge razine lokalne samouprave. Osobit je problem što malenim općinama nedostaje novca za kvalitetan i učinkovit rad, što ih čini ovisnima o zajedničkim poreznim prihodima i državnim transferima.

O slovenskom ustroju i načinu financiranja lokalne samouprave i dosadašnjim spoznajama može se saznati više u: Ploštajner (2003) te Setnikar-Cankar, Vlaj i Klun (2000).

### *Bugarska*

Reforme lokalne samouprave u Bugarskoj počele su u samim počecima tranzicije, tijekom 1991. godine. Te su godine održani i prvi lokalni izbori. Tijekom 1995., nakon donošenja Zakona o administrativnoj i teritorijalnoj podjeli, provedena je i administrativno-teritorijalna reforma Bugarske. Ubrzo poslije toga doneseni su i novi zakoni u vezi s lokalnom samoupravom te drugi što uređuju pitanja lokalnih poreza, privatizacije i davanja koncesija na lokalnoj razini. Lokalni izbori u Bugarskoj održani su i tijekom 1995, 1999. i 2003.

*Teritorijalni ustroj lokalne samouprave.* Prema Ustavu iz 1991., Bugarska je parlamentarna republika s trima razinama javne vlasti, i to središnjom i intermedijarnom razinom te lokalnom samoupravom. Lokalnu samoupravu čine općine (*obshtine*), dok intermedijarnu razinu čine regije ili provincije (*oblasti*). Od 2005. Bugarska je teritorijalno podijeljena na 28 regija i 264 općine.

Općine su temelj lokalne samouprave i obuhvaćaju jedno ili više naseljenih mjesta. Općinska tijela (vijeća i gradonačelnici) imaju opće lokalne ovlasti, ali i ovlasti što ih je na njih prenijela središnja država. Općinu vodi načelnik, ujedno voditelj lokalne administracije. Ustrojstvo ureda lokalne uprave u općinama određuje središnja vlast. Zakon o administrativnoj i teritorijalnoj podjeli predviđa moguću podjelu općina na četvrti (ili okruge) i lokalne zajednice. Okruge se može osnivati u općinama s više od 300.000 stanovnika i gradovima s više od 100.000 stanovnika. Lokalne zajednice sastoje se od jednoga ili više susjednih naselja s više od 500 stanovnika i mogu ih osnivati nadležna općinska vijeća.

Regija je decentralizirana administrativna i teritorijalna jedinica u kojoj se državnu vlast provodi na lokalnoj razini. Na razini regije provodi se regionalnu politiku i usklađuje nacionalne i lokalne interese. Sastoji se od jedne ili više susjednih općina. Na njihovu su čelu regionalni guverneri/upravitelji koje imenuje Vlada, dok njihove zamjenike imenuje premijer. Ti su upravitelji zaduženi za provedbu regionalne politike središnje države – oni su dakle u prvome redu predstavnici države na regionalnoj razini.

Glavni grad Sofija posebna je teritorijalna i administrativna jedinica u kojoj se lokalnu samoupravu kombinira s obavljanjem državnih zadaća i politika u vezi s lokalnim odnosno regionalnim razvojem.

U Bugarskoj se izvršna tijela vlasti dijele na središnja i teritorijalna. U prvoj su skupini Vlada, premijer, njegovi zamjenici te ministri, dok su u drugoj skupini teritorijalnih tijela regionalni guverneri i načelnici općina. Načelnik općine izvršno je tijelo lokalne samouprave i administrativno tijelo općinske vlasti, nad kojim u ime države superviziju provodi regionalni upravitelj.

Predstavnička su tijela lokalne samouprave općinska vijeća. U općinama podijeljenima na okruge općinska vijeća donose proračun, upravljaju imovinom, biraju načelnika gradskog okruga ili gradonačelnika. Općine s lokalnim zajednicama biraju načelnike neposredno (izravno).

*Financiranje lokalne samouprave.* Zakon o općinskom proračunu određuje nacrt, donošenje, izvršenje i način izrade izvješća o općinskim proračunima. Propisuje i odnose proračuna općina i državnog proračuna.

Lokalne poreze određuje se u Zakonu o lokalnim porezima i naknadama, prema kojemu su od 2006. lokalni porezi na imovinu, donacije, vozila i stečenu imovinu te drugi. Općine nemaju nikakvu nadležnost u određivanju poreznih osnovica i stopa. Zajednički porezi što ih dijele općine i središnje vlasti jesu porez na dohodak (50% pripada općinama) i porez na dobit (10% pripada općinama). Od 2003., kad je počeo proces fiskalne decentralizacije, lokalne vlasti mogu određivati samo visinu stopa i vrste lokalnih naknada.

Bugarski sustav lokalne samouprave financira se iz (lokalnih i zajedničkih) poreza i državnih dotacija, što čine otprilike 30 do 40% lokalnih proračuna. Glavne su teškoće financiranja lokalne samouprave neuravnoteženost zadaća i sredstava te zakonski upitna praksa središnje vlasti da višak lokalnih prihoda prenosi u nacionalni proračun. Cilj je planova reforme bolja prilagodba raspoloživa novca zadaćama lokalne samouprave te uspostava prikladnijega mehanizma izjednačenja kojeg bi trebalo integrirati u nacionalni proračun (Zakošek, 2003:77-81).

Općinski proračuni sve manje ovise o izvorima što ih dodjeljuje država, tj. o zajedničkim porezima i državnim dotacijama. Razlog je najviše u rastu udjela vlastitih prihoda u ukupnim općinskim

prihodima, i to s 22,5% u 2002. na 32,5% u 2005. godini. Zbog takva rasta vlastitih prihoda, udjel državnih dotacija u ukupnim općinskim prihodima istodobno se smanjuje, sa 63,3% u 2004. na 57,3% u 2005. (Ministry of Finance of the Republic of Bulgaria, 2005).

*Zakonodavni okvir lokalne samouprave.* Zakon o lokalnoj samoupravi i lokalnoj vlasti prihvaćen je 1991. i otad je doživio brojne promjene, slično kao Zakon o administrativnoj i teritorijalnoj podjeli i Zakon o lokalnim izborima iz 1995. godine. Zakon o općinskom proračunu donesen je 1998., a tijekom 1999. i Zakon o regionalnom razvoju.

Lokalnu samoupravu u Bugarskoj uređuju, uz ostalo, ovi zakoni:

- Ustav Republike Bugarske 1991,
- Ratifikacija Europske povelje o lokalnoj samoupravi 1995,
- Zakon o lokalnoj samoupravi i lokalnoj administraciji (Službeni list 71/91) s amandmanima,
- Zakon o lokalnim izborima (Službeni list 66/95), s amandmanima,
- Zakon o lokalnim taksama i porezima (Službeni list 117/97), s amandmanima,
- Zakon o administraciji (Službeni list 130/98), s amandmanima,
- Zakon o državnim službenicima (Službeni list 67/99), s amandmanima,
- Zakonom o općinskoj imovini (Službeni list 44/96), s amandmanima,
- Zakon o općinskim proračunima, (Službeni list 33/98), s amandmanima,
- Zakon o pitanju naroda (referendumima) (Službeni list 100/96), s amandmanima,
- Zakon o vrhovnom administrativnom sudu (Službeni list 122/97), s amandmanima,
- Zakon o administrativnoj i teritorijalnoj podjeli Republike Bugarske (Službeni list 63/95), s amandmanima,
- Zakon o regionalnom razvoju Republike Bugarske 1999.

Razvoj i preobrazba sustava lokalne samouprave u Bugarskoj krenuo je 1989. godine. Bugarska je danas podijeljena na općine i provincije (regije). Općine nemaju nikakvu nadležnost u određivanju osnovice ni stopa lokalnih poreza, ali od 2003. lokalne vlasti mogu određivati visinu stopa i vrste lokalnih naknada.

O bugarskom ustroju i načinu financiranja lokalne samouprave više se može saznati u: Drumeva (2001:141-179) i Ttchavdarova, Ivanov i Sarov (2002:159-213).

### *Rumunjska*

Tranzicijski proces u Rumunjskoj, slično kao u drugim zemljama, obilježile su brojne reforme i promjene vlasti. Počeo je donošenjem demokratskog Ustava, stvaranjem višestranačkog sustava, održavanjem slobodnih lokalnih i nacionalnih izbora te razvojem privatnih i javnih medija. Novi Ustav donesen je 1991. (nadopunjen 2003), nakon čega su pokrenute administrativne reforme lokalne samouprave, npr. odmah nakon pada komunističkog režima 1989., da bi je se ubrzalo 1991. nakon donošenja Zakona o lokalnim izborima.

Prvi demokratski lokalni izbori održani su tijekom 1992. godine. Nakon toga su lokalni izbori održavani svake četiri godine. Poslije prvih lokalnih izbora u 1992., u veljači su te godine utemeljena prva demokratska tijela lokalne samouprave.

Novi Zakon o javnoj administraciji iz 2001. postao je posve operativan nakon lokalnih izbora u lipnju 2004., proširio djelokrug rada i ovlasti tijela lokalne samouprave te omogućio sudjelovanje građana u radu lokalne administracije (na sjednicama lokalnih vijeća i u stvaranju savjetodavnih tijela kojima je osnovna zadaća partnerstvo tijelima lokalne vlasti).

*Teritorijalni ustroj lokalne samouprave.* U Rumunjskoj postoje tri razine javne administracije: nacionalna, regionalna (županijska ili okružna) i lokalna, ali bez ikakve hijerarhijske subordinacije (podređenosti). Lokalna samouprava ima dvije razine – višu s okruzima (*judete*) te nižu – gradovi, općine i lokalne zajednice.

Viša razina lokalne samouprave od 1998. sastoji se od ukupno 42 okruga (uključivši općinu Bukurešt, koja ima status općine i okruga). Okrug (županija ili kotar) jedinica je lokalne samouprave i tijelo državne administracije, i u njezinu su sastavu glavni grad okruga, nekoliko općina i svi gradovi i općine unutar teritorijalnih granica okruga. Na čelu im je prefekt kojega imenuje središnja vlast.

Politiku središnje vlasti na razini okruga provode prefekture koje usklađuju rad odjela ministarstava na razini okruga. Središnju i lokalnu administraciju vodi prefekt, dok nacionalne i lokalne politike usklađuju administrativne komisije. Prefekt (župan) imeno-



vani je predstavnik središnje vlasti u svakome okrugu (županiji) i općini Bukurešt. Zadužen je za usklađivanje rada javnih služba središnjih tijela vlasti (ministarstava) u teritorijalnoj jedinici. Njegova uloga tijekom vremena gubi važnost.

Drugu, nižu razinu lokalne samouprave čine gradovi, općine i zajednice. Gradovi se, ovisno o broju stanovnika, dijele na manje gradove (179 *oras*) s 5000 do 40.000 stanovnika i veće općine s više od 18.000 stanovnika (83 *municipe*), dok se zajednice sastoje od više sela ili zaselaka čije su granice utvrđene zakonom. Nasuprot gradovima, općine se može dijeliti na manje jedinice (distrikte) što mogu birati skupštinu i načelnika te djelovati kao polusamostalna jedinica.

Izabrana su predstavnička tijela lokalne samouprave vijeća (općinska, gradska) i skupštine okruga. Na čelu su im načelnik, gradonačelnik i prefekt. Na razini lokalne zajednice vijeća imaju savjetodavnu ulogu, a načelnik izvršnu. Osim Bukurešta i glavnih gradova okruga, sve ostale jedinice lokalne samouprave imaju načelnika i zamjenika koji za rad lokalne administracije odgovaraju lokalnomu predstavničkom tijelu. Bukurešt ima status općine (podijeljen je na šest sektora ili četvrti) te okruga. Svaki od šest sektora Bukurešta bira svoje vijeće.

*Financiranje lokalne samouprave.* Do godine 1998. u najvećem ih se je dijelu financiralo prijenosom novca iz državnog proračuna. To je tijelima lokalne samouprave stvaralo velike teškoće u upravljanju proračunima, osobito ako bi kasnilo donošenje državnog proračuna ili transfer novca iz državnoga u lokalne proračune. Novi Zakon o lokalnim javnim financijama donesen je 1998., a temeljni mu je cilj bio što manja ovisnost o državnom proračunu te povećanje nadležnosti, odgovornosti i financijskih kapaciteta jedinica lokalne samouprave. Taj Zakon uveo je podjelu zajedničkih poreznih prihoda na tijela središnje i lokalne samouprave.

Lokalne prihode čine porezi, pristojbe, drugi fiskalni prihodi, nefiskalni prihodi (kazne, kompenzacije, prihodi od koncesija), kapitalni prihodi, prihodi posebnih namjena, subvencije iz državnog proračuna, udjel u приходima iz državnog proračuna (tzv. zajednički porezi) i transferi posebnih namjena. U vlastite prihode jedinica lokalne samouprave pripadaju tekući prihodi (porezni i neporezni), kapitalni prihodi te drugi odgovarajući prihodi. U tekućim приходima najveći udjel imaju porezi na imovinu (na gradnju, zemlju i

automobile). Kapitalni prihodi potječu od prodaje stambenih jedinica što ih je gradila država i druge imovine u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Druge prihode čine donacije ili sponzorstva državnih ili privatnih poduzeća te vlastiti namjenski prihodi (posebni porezi ili svote što potječu od prodaje imovine u vlasništvu lokalnog vijeća).

Jedinice lokalne samouprave nemaju moć odnosno ovlasti uvesti nove poreze, nego samo donijeti odluke o oslobođanju ili odgodama naplate poreza i plaćanju u obrocima. Ograničeno im je do određena stupnja i donošenje odluka u vezi s poreznim stopama te zaduživanja radi financiranja kapitalnih ulaganja.

Glavninu se lokalnih obveza financira iz državnog proračuna, jer su lokalni proračunski prihodi najčešće pod državnom kontrolom. Visina se općinskih rashoda u Rumunjskoj znatno povećava – npr. s 5% u 2000. na 8,5% BDP-a u 2003) – i u tome prednjače gradovi (*Local Government i Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 2004:74*).

*Zakonodavni okvir lokalne samouprave.* Zakoni o lokalnoj administraciji i o lokalnim izborima iz 1991. daju pravni okvir djelovanju lokalne samouprave. Zakon o lokalnim javnim financijama temelj je financijske autonomije lokalne samouprave, uređuje pitanja lokalnih prihoda i rashoda, proces stvaranja, odobrenja i provedbe lokalnih proračuna te financiranje javnih služba i institucija. Pravne i tehničke procedure izbora za lokalne skupštine, skupštine okruga i izbore za gradonačelnika uređuje se Zakonom o lokalnim izborima. Intenziviranje nadogradnje zakonodavnog okvira djelovanja lokalne samouprave kreće od 2001., kada su doneseni brojni novi i promijenjeni neki stari zakoni.

Neki od najvažnijih zakona u vezi s lokalnom samoupravom u Rumunjskoj jesu:

- Zakon o lokalnoj javnoj administraciji 69/91 (s amandmanima) i novi Zakon 215/01,
- Zakon o lokalnim izborima 70/91, s amandmanima, i novi Zakon 67/04,
- Zakon o javnim financijama 72/97. i 117/98,
- Zakon o lokalnim porezima i pristojbama 27/94,
- Zakon o lokalnim porezima 27/95, 62/98. i 15/99,
- Zakon o lokalnim javnim financijama 189/98,
- Zakon o regionalnom razvoju 151/98,

- Zakon o Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi 199/97,
- Zakon o pristupu informacijama 544/01,
- Zakon o transparentnosti u procesu odlučivanja 53/03.

Zaključimo kako se lokalnu samoupravu u Rumunjskoj dijeli na okruge (kotare ili županije), gradove i općine te lokalne zajednice. Prava reforma lokalne samouprave provedena je 1991., potaknuta donošenjem Zakona o lokalnim izborima. Do donošenja novog Zakona o lokalnim javnim financijama tijekom 1998. financiranje lokalne samouprave uvelike je ovisilo o transferima iz državnog proračuna. Cilj je novoga Zakona bio smanjiti ovisnost lokalnih proračuna o državnim transferima, koliko je moguće te postići što viši stupanj samostalnosti i nadležnosti lokalnih jedinica. Lokalne vlasti u Rumunjskoj ne mogu uvoditi nove poreze, ali do određene granice mogu povećati porezne stope.

O rumunjskom ustroju i načinu financiranja lokalne samouprave više se može saznati u: Koman i sur. (2001:351-417) i Popa i sur. (2002:469-519).

## Češka

Iako se povijest lokalne samouprave u Češkoj može pratiti već od srednjeg vijeka, najnoviji demokratski sustav lokalne samouprave razvio se nakon raspada Čehoslovačke i uspostave samostalnih država – republikâ Češke i Slovačke. Reforma lokalne samouprave u Čehoslovačkoj počela je 1990. amandmanom na Ustav iz 1960. i novim Zakonom o općinama što je ukinuo bivša lokalna vijeća. Istodobno su preustrojene jedinice lokalne samouprave i njihove zadaće. Prvi demokratski općinski izbori održani su 1990., a novi Ustav donesen je 1992.

*Teritorijalni ustroj lokalne samouprave.* U Češkoj se lokalnu samoupravu provodi u općinama. Reforma javne administracije iz 2002. ukinula je 76 distrikta zaduženih za provođenje državnih politika na lokalnoj razini i nadzor rada tijela lokalne samouprave, a njihove su zadaće preuzele regije (provincije) na intermedijarnoj razini vlasti. Općine su osnovne teritorijalne jedinice samouprave što djeluju u vlastito ime i imaju neovisne nadležnosti te, iznimno, upravljaju određenima državnim zadaćama i odgovornostima u ime središnje države, na temelju povjerenih nadležnosti. Broj općina u Češkoj povećan je sa 4100 u 1990. na 6250 u 2007., i različite su veličine.

Tijekom 1997. osnovano je 14 regija (13 regija i grad Prag) zaduženih za planiranje i provedbu ekonomskoga i socijalnog razvoja. Prvi su njihovi predstavnici izabrani 2000., a regionalna vlast djeluje od 2001. (Sedmihradska, 2003:1-12). Glavni grad Prag ima osobito mjesto u sustavu lokalne samouprave u Češkoj, jer praški općinski ured (Prag je prema Zakonu jedna općina) obavlja zadaće lokalne samouprave i državne uprave.

Općinsko vijeće najviše je predstavničko tijelo lokalne samouprave s pet do 50 članova. Općinsko poglavarstvo (odbor) u kojemu je pet do 11 članova, izvršno je tijelo odgovorno općinskom vijeću. Na čelu je općinskog ureda načelnik predsjedatelj općinskoga poglavarstva (odbora).

*Financiranje lokalne samouprave.* Od 1990. općine su u Češkoj dobile veliku neovisnost u upravljanju proračunskim rashodima te načinom obavljanja javnih usluga. No neovisnost u odlučivanju o prihodima i dalje je ograničena, zbog isključive nadležnosti središnje vlasti nad porezima i njihovim uvođenjem. Lokalne naknade jedini su porezni prihod o kojemu mogu odlučivati općine (o visini, osnovici i stopama), no njihova je važnost u punjenju općinskih proračuna neznatna. Općine financijski uvelike ovise o državnim transferima. Čak su 37% ukupnih općinskih prihoda u 2005. npr. činili upravo transferi iz državnog proračuna.

Podjela poreza na dohodak uvedena je 1993. i otad je mijenjana dva puta. Do 1996. općine su dobivale cijeli prihod od poreza na dohodak, no, otad im od ukupno prikupljene svote pripada samo 30%, i to prema mjestu prebivališta obveznika. Umjesto udjela u porezu na dohodak, općine su dobile 20% udjela u porezu na dobit. Od 2000. i PDV je zajednički porez kojeg dijele jedinice lokalne samouprave i središnja vlast. Tako općine od ta tri poreza dobivaju ukupno otprilike 20% prihoda. Od 1993. općine imaju i udjel u porezu na imovinu što ne čini znatniji prihod. U općinske prihode pripadaju i lokalne naknade, naknade za okoliš i administrativne naknade, ali je i njihova uloga u punjenju općinskih proračuna zanemariva.

*Zakonodavni okvir lokalne samouprave.* Povelja o osnovnim pravima i slobodama iz 1993. određuje financijsku samostalnost općine, dok Zakon o prijenosu imovine s države na općine iz 1991. određuje pitanja prijenosa državne imovine na općine.

Drugi najvažniji zakoni u vezi s pitanjima lokalne samouprave u Češkoj jesu:

- Ustav i Zakon 294/90,
- Zakon češkoga nacionalnog vijeća o općinama 367/90. (amandmani 410/92),
- Zakon nacionalne skupštine o okružnim (distriktnim) uredima,
- Regulativa prava djelovanja i rada okruga 425/90. (amandmani 266/92, 542/91, 21/92, 403/92. i 254/94),
- Zakon nacionalne skupštine o glavnom gradu Pragu 418/90,
- Zakon nacionalne skupštine o općinskim izborima 368/90. i Dopuna Zakona o općinskim izborima i lokalnim referendumima u općinama 565/90,
- Zakon nacionalne skupštine o lokalnim naknadama 565/90. (amandmani 48/94),
- Zakon nacionalne skupštine i amandmani koji definiraju pravila upravljanja financijama u općinama 576/90,
- Zakon nacionalne skupštine o općinskoj politici 55/91,
- Zakon nacionalne skupštine o općinskim izborima 152/94,
- Zakon nacionalne skupštine o prijenosu imovine s Republike Češke na općine 172/91,
- Vladina Uredba o odnosima između politike Republike Češke i općinskih vlasti 397/92,
- Povelja o osnovnim pravima i slobodama, Zakon 2/93.

Demokratski sustav lokalne samouprave u Češkoj razvio se nakon razlaza sa Slovačkom tijekom 1990. godine. Neovisnost u odlučivanju o općinskim prihodima (osim o lokalnim naknadama) ograničena je jer središnja vlast ima isključivu nadležnost odlučivati o porezima i njihovu uvođenju. Jedina je veza jedinica lokalne samouprave i državnog proračuna sustav dotacija (transfera) središnje razine vlasti. Općine financijski i dalje uvelike ovise o državnim transferima.

O ustroju i načinu financiranja lokalne samouprave u Češkoj više se može saznati u: Lacina i Vajdova (2000:255-296) i Sedmihradska (2003:1-12).

## *Mađarska*

Reforma lokalne samouprave u Mađarskoj imala je dvije faze. Prva je počela 1990. donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi što je postavio temelje daljnjem procesu demokratizacije i jačanju lokalne fiskalne autonomije na temelju Europske povelje o lokalnoj samoupravi. Mađarska je, istodobno, decentralizirala javnu upravu, povećala samostalnost lokalnih izabраниh tijela vlasti, prenijela vrlo različite odgovornosti i sredstva za obavljanje javnih usluga na jedinice lokalne samouprave te stvorila zakonodavne osnove i uređila djelovanje lokalne samouprave. Druga je faza počela kad je 1994. Zakon o lokalnoj samoupravi zamijenio novi Zakon.

Ustav određuje temeljna načela lokalne samouprave i opću teritorijalnu podjelu. Ustav i Zakon o lokalnoj samoupravi priznali su lokalnim zajednicama prava da same rješavaju lokalna pitanja. Prema Illneru (1999), reforma lokalne samouprave u Mađarskoj, provedena tijekom 1990., u usporedbi s reformama u susjednim zemljama, bila je najbolje pripremljena, najopsežnija i najliberalnija. Prema istome autoru, Mađarska je jedina od promatranih zemlja gdje je samouprava uvedena u samim počecima tranzicije i na lokalnoj i na razini okruga.

*Teritorijalni ustroj lokalne samouprave.* Mađarska je podijeljena na okruge, gradove i lokalne zajednice (sela). U samim počecima preobrazbe 1990. bila je podijeljena na osam regija. Regije su bile administrativne jedinice, bez izabраниh tijela uprave, a na čelu im je bio predstavnik središnje vlasti koji je radio u ime države i bio zadužen za usklađivanje državne administracije u regiji i nadzor lokalnih tijela vlasti. No 1994. regije su ukinute te su, umjesto njih, u 19 distrikta (okruga) osnovani uredi javne uprave.

U tomu dvorazinskom sustavu lokalne samouprave (okruzi i gradovi) postoje i dvije iznimke: gradovi s pravima okruga (22) koji imaju i općinske funkcije te funkcije okruga i Budimpešta podijeljena u 23. distrikta. Glavni grad ima osobit pravni položaj – općine i okruga te obavlja funkcije gradske samouprave i samouprave 23 distrikta. Općinske vlasti glavnoga grada i distrikta imaju neovisne zadaće i nadležnosti.

Općine su osnovne jedinice lokalne samouprave, ustrojene tako da obuhvaćaju sela, gradove i sjedišta okruga. Lokalne samouprave okruga nisu nadređene općinama, niti imaju ovlasti provoditi nad-

zor nad njima. Međusobno se razlikuju prema administrativnim zadaćama i uslugama što ih obavljaju. Općine su npr. zadužene obavljati usluge uz pomoć lokalnih javnih služba u naseljima, dok okruzi daju dodatne usluge kakve naselja ne mogu osigurati te usluge regionalnog značaja. Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje zadaće općina – gradskih i seoskih naselja. Teritorijalni uredi državne administracije utemeljeni 1994. djeluju u svakome okrugu i u glavnom gradu. Načelnik ureda kontrolira legitimnost rada lokalne samouprave.

Najvažnija su tijela lokalne samouprave predstavničko tijelo i gradonačelnik. Potonji je politički i administrativni upravitelj lokalne samouprave, odgovoran za primjenu lokalne politike te obavlja i lokalne i državne administrativne zadaće.

*Financiranje lokalne samouprave.* Prihodi su lokalne samouprave vlastiti (izvorni lokalni porezi, lokalne pristojbe, profiti, dividende, kamate i zakupnine na osnovi djelovanja lokalne samouprave ili njihove imovine) i zajednički prihodi (udjel lokalne samouprave u zajedničkom porezu na osobni dohodak te u porezu na motorna vozila), subvencije iz državnog proračuna (što određuje parlament) te namjenske subvencije za kapitalna ulaganja.

Izvorni su (vlastiti) lokalni porezi na poduzeća, gradnju, građevinsko zemljište, komunalne usluge i turizam, a najveći su izvor prihoda lokalne samouprave transferi središnje države. Stvarnu fiskalnu autonomiju jedinica lokalne samouprave čini moguće oslanjanje na vlastite izvore prihoda i prilično je niska (Soos, 2002:28).

Sustav lokalne samouprave sastoji se od velikog broja jedinica koje se razlikuju po veličini i stupnju ekonomskog razvoja. Širok raspon zadaća kojima se bavi lokalna samouprava zahtijeva raznovrstan sustav financijskih mehanizama. Vlastiti izvori jedinica lokalne samouprave, što čine 35% lokalnih proračuna, obuhvaćaju lokalne poreze, naknade i prihode od lokalne imovine. Gotovo dvije trećine lokalnih prihoda potječu iz izvora i odluka donesenih na razini središnje države. Riječ je o zajedničkim porezima (što obuhvaćaju i mehanizam izjednačenja za lokalne jedinice ispod 85% prosječne razine razvoja) te o različitim oblicima dotacija. Dodatni je izvor financiranja lokalne samouprave zaduživanje ograničeno na najviše 8% lokalnog proračuna. Budući da lokalne jedinice mogu progla-

siti stečaj, zaduživanje nema većeg značaja u manjima i slabije razvijenim lokalnim jedinicama. Veliki gradovi poput Budimpešte zadužuju se radi rješavanja likvidnosti ili zbog financiranja investicija izdaju obveznice (Zakošek, 2003:80).

Jedinice lokalne samouprave nisu obvezne, ali mogu uvesti pet vrsta lokalnih poreza. One odlučuju o uvođenju određene vrste poreza i njihovoj stopi (u rasponu i visini koju određuje središnja vlast). Broj općina koje uvode neki od lokalnih poreza iz godine u godinu raste. Najčešći su porezi na poduzeća (1900 općina) i komunalni za fizičke osobe (1600 općina). Treći je, najčešći, porez na gradnju kojeg se naplaćuje u prvome redu na industrijske i komercijalne zgrade, a ne na kuće za stanovanje i stanove (Soos, 2002:27). Okruzi, nasuprot općinama, ne mogu uvoditi poreze ni oporezivati, nego ih financira porezima čije stope određuje središnja vlast.

*Zakonodavni okvir lokalne samouprave.* Visok stupanj autonomije općina u obavljanju usluga i određivanju standarda omogućuje Zakon o lokalnoj samoupravi. U praksi je brojni drugi zakoni ograničuju propisivanjem brojnih osobitih uvjeta u kojima moraju djelovati jedinice lokalne samouprave što ograničava lokalne vlasti i čini ih manje odgovornima u procesu donošenja odluka i radu općenito (Soos, 2002:28).

Lokalne financije u Mađarskoj uređuje poglavlje 9 Zakona o lokalnoj samoupravi – Ekonomski resursi lokalnih samouprava. Postupak izbora lokalnih tijela vlasti uređuje Zakon o izboru lokalnih predstavnika i gradonačelnika iz 1994.

Ključni su zakoni što uređuju lokalnu samoupravu u Mađarskoj, kako slijedi:

- Zakon o izboru predstavničkih tijela i gradonačelnika lokalne samouprave LXIV/90. te amandmani LXII/94. i C/97,
- Zakon o lokalnoj samoupravi LXV/90. te amandmani LXIII/94,
- Zakon o lokalnim porezima C/90. te amandmani iz 1991, 1993, 1995. i 1998,
- Zakon o zadaćama i stupnju nadležnosti lokalnih vlasti i njihovih tijela, predstavnika Republike i određenih tijela podređenih tijelima središnje vlasti XX/90. te amandmani prihvaćeni od 1992. do 1997,
- Zakon o prijenosu određenih prava države na lokalnu samoupravu XXXIII/91. te amandmani od 1991. do 1996,



- Zakon o dodatnim državnim subvencijama za lokalne samouprave u gubicima LIV/91,
- Zakon o javnim financijama XXXVIII/92. te amandmani CV/95, CXXI/96. i CXLVI/97,
- Zakon o sustavu ciljanih i specifičnih dotacija za lokalnu samoupravu LXXXIX/92. te amandmani XIV/93, LXVII/94. i CXXXI/97,
- Zakon o regionalnom razvoju i planiranju uporabe zemljišta XXI/96,
- Zakon o udruženjima i suradnji lokalnih vlasti CXXXV/97,
- Uredba Vlade 191, od 17. prosinca 1996., o uspostavi ureda javne administracije u glavnom gradu i okruzima.

Reformu lokalne samouprave u Mađarskoj provodilo se u fazama. Osnovni su prihodi jedinica lokalne samouprave vlastiti izvori, zajednički prihodi, subvencije iz državnog proračuna te namjenske subvencije za financiranje kapitalnih ulaganja. Lokalni porezi imaju zanemarivu ulogu u punjenju lokalnih proračuna, pa najveći izvor lokalnih prihoda u Mađarskoj još čine transferi središnje države.

O mađarskom ustroju i načinu financiranja lokalne samouprave može se više doznati u: Temesi (2000:343-385), Illner (1999:7-42), Soos (2002) i Szalai i sur. (2002:333-396).

### *Poljska*

Poljska je od 1989. u procesima tranzicije i fiskalne decentralizacije prošla nekoliko faza. Prvi slobodni, demokratski lokalni i parlamentarni izbori održani su 1990. godine. Novi Ustav donesen je 1997. i odredio je odnose i način suradnje jedinica lokalne samouprave i središnjih vlasti. Nakon uspostave općina u 1990., Poljska je krenula u sljedeću fazu administrativnih reformi: organiziranje okruga i regija u 1993. Ključne su se točke reformi odnosile na lokalnu samoupravu, dok je reforma srednje, intermedijarne razine zanemarena.

*Teritorijalni ustroj lokalne samouprave.* Od početka devedesetih do 1999. jedini je oblik lokalne samouprave u Poljskoj djelovao na općinskoj razini. Promjene u lokalnoj samoupravi, s pravnim temeljima od 1997., omogućile su ustrojavanje okruga (druge razine teritorijalne samouprave) koji su preuzeli zadaće 268 starih, iste godine ukinutih teritorijalnih ureda državne uprave. Istodobno je smanjen broj pokrajina (regija, vojvodstava) sa 49 na 16. Tako od

1999. postoji trirazinski sustav javne administracije s dvjema razinama lokalne samouprave: općine (*gmina*) i okruzi/distrikti (*powiat*) te trećom, intermedijarnom – pokrajine/regije/vojevodstva (*woje wódstwo*).

Općina je ostala temeljnom i najvažnijom jedinicom lokalne samouprave, a može biti urbana, ruralna i urbano-ruralna. Od 2000. postoji ukupno 2489 općina, i to 307 urbanih, 1599 ruralnih i 572 urbano-ruralnih. Postoji i određen broj općina s položajem okruga (od 1999. ima ih 65, od kojih su 46 veće i 19 manje općine-gradovi).

Okruzi (376) su druga, viša razina lokalne samouprave i obavljaju samo poslove zakonom izričito prenesene na njih (npr. srednje školstvo, upravljanje zdravstvenim ustanovama i gradnja cesta). Razlikuju se tzv. urbani okruzi (gradovi s pravima okruga) koji obuhvaćaju područje jednoga određenoga grada, ruralni okruzi (obuhvaćaju površinu nekoliko općina) i okruzi što obuhvaćaju područje većih općina (u kojima je sjedište okruga).

Pokrajine (regije, vojevodstva) pripadaju intermedijarnoj razini. Pokrajinska uprava zadužena je za visoko obrazovanje, rad kulturnih ustanova i prostorni razvoj. Poljska je podijeljena u 16 regija.

Lokalna samouprava ima tri vrste zadaća: vlastite, delegirane (prenesene zakonima) te povjerene funkcije, što ih se utvrđuje posebnim sporazumima. Općinsko vijeće (*rada gminy*) najvažnije je tijelo odlučivanja i uobičajeno ima 15 do 40 članova (do 100 članova u gradovima s više od 100.000 stanovnika). Zadužena su za donošenje proračuna, imenovanje načelnika i poglavarstva te određivanje lokalnih poreza i planova uređenja. Ujedno dobivaju transfere od središnje države i sudjeluju u raspodjeli državnih poreznih prihoda. Izvršnu ulogu vlasti u općinama obavljaju poglavarstva (*zarząd gminy*), odnosno načelnici (u ruralnim općinama i manjim gradovima – *wójt*, u urbano-ruralnim općinama srednje veličine – *burmistrz*, a u velikima urbanim općinama – *prezydent*).

Predstavnička su i izvršna tijela u okruzima vijeća (*rada powiatu*) i poglavarstvo (*zarząd powiatu*). U ustroju na pokrajinskoj razini postoji dvojnost javne uprave: pokrajinska uprava (*sejmik*) s odvojenim proračunom i posebnim ovlastima te upravitelj pokrajine (*wojewoda*), kojeg imenuje država. Upravitelj je zadužen za provedbu državnih programa i njihovu primjenu na razini pokrajine, te za uspješno funkcioniranje državnih ustanova u pokrajini. Dvojna narav javne uprave na pokrajinskoj razini uvedena je kako bi se

zaštitilo interese države te osiguralo jedinstvenost i cjelovitost države.

Glavni grad Varšava ima osobit položaj – općine i urbanog okruga. Podijeljena je na 11 općina, od kojih svaka bira vlastito predstavničko i izvršno tijelo vlasti te ima svoj proračun. U isto vrijeme postoji i neovisno i samostalno izabrano tijelo – gradsko vijeće koje bira gradonačelnika. Proračun što ga kontrolira gradsko vijeće malen je i uvelike ovisi o dobrovoljnim priložima neovisnih gradskih općina, ponajprije najbogatije općine Centar.

*Financiranje lokalne samouprave.* Općine, okruzi i pokrajine imaju neovisne pravne osobnosti i proračune. Najvažniji je element provedenih reformi decentralizacija javnih financija. Prihode jedinica lokalne samouprave čine vlastiti i zajednički, fiskalne subvencije i uvjetne dotacije za posebne namjene iz državnog proračuna. No, općine i okruzi često ne mogu djelovati, jer sustav prijenosa sredstava na različitim razinama vlasti ne osigurava dovoljne i stabilne izvore. Vlastiti prihodi su naknade, pristojbe, lokalni porezi (što ih mogu uvesti samo općine) i prihodi od prodaje općinske imovine.

Zajednički su prihodi porez na dobit i porez na dohodak. Pri raspodjeli zajedničkih poreza općine i regije imaju udjele u porezu na dobit, dok sve tri razine vlasti (dakle i distrikti) imaju udjele u porezu na dohodak. Vrlo je velik udjel zajedničkih poreza na dohodak i dobit u lokalnim prihodima, npr. zajednički porezi od 1992. do 2001. činili su 23 do 25% ukupnih općinskih prihoda (Filas, Levitas i Piszczek, 2002:413). Lokalne i regionalne jedinice uvelike ovise o transferima. Samo je u 2005. udjel u ukupnim prihodima lokalnih i regionalnih jedinica bio veći od 50%.

Općine su prilično samostalne u trošenju sredstava, jer mogu slobodno raspolagati s oko 85% ukupnih prihoda (Filas, Levitas i Piszczek, 2002:415). No, jedinice lokalne samouprave mogu odlučivati samo o određenim vrstama lokalnih poreza (porez na imovinu, poljoprivredu ili na obrt; porez na imovinu najvažniji je lokalni porez).

*Zakonodavni okvir lokalne samouprave.* Zakon o lokalnoj samoupravi od ožujka 1990. bio je prvi korak k reformi lokalne samouprave u Poljskoj. Velike promjene u teritorijalnom ustroju i zbog uvođenja trorazinskog sustava lokalnih i regionalnih vlasti prouzročile su nužnost donošenja nove institucionalne podloge.

Ključni su zakoni što uređuju pitanja lokalne samouprave u Poljskoj:

- Zakon o lokalnoj samoupravi (1990),
- Zakon o zaposlenicima u lokalnoj samoupravi (1990),
- Zakon o lokalnim porezima i naknadama (1991),
- Zakon o lokalnoj samoupravi Varšave (1994),
- Zakon o samoupravi okruga (1998),
- Zakon o samoupravi pokrajina (1998),
- Zakon o podjeli ovlasti i odgovornosti moći (1998),
- Zakon o javnim financijama (1998),
- Zakon o prihodima lokalnih vlasti (1998).

Poljska, dakle, ima dvije razine lokalne samouprave: općine (*gmina*) i okruge/županije (*powiat*) te intermedijarnu razinu – pokrajine/regije/vojvodstva. Odlučivanje o lokalnim prihodima uvelike je centralizirano, pa se često događa da općine i okruzi ne mogu uredno djelovati, jer im porezni sustav i sustav prijenosa sredstava na različitim razinama vlasti ne osigurava stabilne izvore prihoda.

O ustroju i načinu financiranja lokalne samouprave u Poljskoj može se više doznati u: Kowalczyk (2000:217-255), Grochowski i Regulska, (2002:133-154) i Filas, Levitas i Piszczek (2002:401-463).

### *Slovačka*

Republika Slovačka osnovana je 1. siječnja 1993., nakon raspada bivše Čehoslovačke. Nakon tzv. ljubičaste revolucije, počeo je proces tranzicije i izgradnje demokratskog sustava javne administracije. Godine 1992. donesen je novi Ustav što je ponovno uspostavio lokalnu samoupravu s visokim stupnjem neovisnosti. Ustav je nadopunjen amandmanima 1998. i 1999.

*Teritorijalni ustroj lokalne samouprave.* U samome početku preobrazbe Republika Slovačka bila je podijeljena na 38 okruga (distrikta), u kojima je državne poslove obavljao 121 ured javne administracije. Godine 1996. donesen je Zakon o organizaciji lokalne državne administracije, što je ukinuo najveći broj tih ureda središnjih tijela javne administracije.

»Do 2002. teritorijalna lokalna samouprava djelovala je samo na općinskoj razini. No, otad, nakon uspostave regionalne razine teritorijalne samouprave i transfera ovlasti na tu razinu, praktično

je počela prava samouprava« (Kling, Niznansky i Pilat, 2002). Tako je nov teritorijalni ustroj uspostavio intermedijarnu razinu u osam regija (*kraje*) i višu razinu lokalne samouprave u 79 okruga (*okres*, umjesto dotadašnjih 38). Regije su pod nadzorom središnje vlasti, te imaju status »prvoga među jednakima« pri određivanju zadaća što ih moraju ispuniti u suradnji s drugima državnim tijelima te teritorijalnom lokalnom samoupravom i sl. Regionalni i distriktni uredi obavljaju »delegirane« državne zadaće. Zaduženi su za ekonomski i socijalni razvoj u regiji, zbog čega surađuju sa svima općinama u regiji. Ako okružni uredi ne mogu udovoljiti svima potrebama stanovništva, regionalni uredi uspostavljaju stalne ili privremene jedinice okružnih ureda izvan službenog sjedišta okruga koje za svoj rad odgovaraju resornima ministarstvima.

Lokalna se samouprava ostvaruje u općinama. Općine sukladno zakonskim ograničenjima upravljaju vlastitim proračunima i imovinom. Državna administracija može na njih prenijeti i druge zadaće, što ih se tada financira iz državnih sredstava. Jedinice lokalne samouprave (općine) uglavnom su neovisne o državnom nadzoru. U Slovačkoj su tri vrste općina: »standardne« s općinskim vijećem i načelnikom, urbane gradske s općinskim vijećem i gradonačelnikom te dvije posebne općine – gradovi Bratislava i Košice.

Poseban zakon uređuje pitanja glavnoga grada Bratislave i drugog najvećega grada u Slovačkoj Košica. Te dvije općine imaju status gradskih općina (s općinskim vijećima i gradonačelnicima) i podijeljene su na četvrti (ili sektore) koje, također, imaju status općine (s vijećima i gradonačelnicima odnosno vlastitima samoupravnim tijelima i proračunima). Prema Zakonu o glavnom gradu, Bratislava ima ukupno 17 četvrti ili sektora (*mestska cast'*). U Bratislavi je organizirano i pet distrikta (sjedišta distriktnih ureda).

U 2005. postojalo je ukupno 2891 općina, od kojih je 138 imalo položaj grada. Više od dvije trećine ukupnog broja općina imalo je manje od 1000 stanovnika, što znači kako su izrazito malene i imaju nedovoljan fiskalni kapacitet. Gradske općine određuje Parlament, ali zakon ne određuje uvjete dobivanje takvog statusa.

Tijela jedinica lokalne samouprave (vijeća i načelnika) biraju stanovnici na izravnim izborima. Izabrani načelnici vode općinske urede i najviši su službenici izvršne vlasti na lokalnoj razini, uz ostalo, sazivaju sjednice lokalnih predstavničkih tijela, predstavljaju

ured i općinu te odlučuju o svima pitanjima lokalne administracije, osim onih o kojima, prema zakonu, odlučuje općinsko vijeće.

*Financiranje lokalne samouprave.* U razdoblju od 2002. do 2004. i ulaska u Europsku uniju u Slovačkoj je provedena decentralizacija odgovornosti za glavninu javnih usluga na razini regija i općina. Jedinice lokalne samouprave neovisno djeluju i odlučuju o svima pitanjima općinske administracije i njezina vlasništva, osim ako zakoni posebno ne određuju da te zadaće obavljaju državna ili neka druga tijela vlasti. Sustav lokalne samouprave u Slovačkoj nije integriran te postoje brojne male općine ograničenih ekonomskih mogućnosti, što smanjuje opseg obavljanja javnih usluga.

Općine se financira zajedničkim poreznim приходima, dotacijama i transferima s državne razine i ostalim приходima (npr. vlastitim općinskim porezima, poput poreza na imovinu). Vlastiti prihodi općinskih proračuna u bliskoj su vezi s općinskom imovinom. »S obzirom na niske lokalne prihode, financijski je sustav općina nepostojan, te su ekonomski uvjeti u kojima lokalna samouprava funkcionira nestabilni i nepredvidivi. Neovisni proračunski prihodi ograničeni su na zajedničke poreze, iako ni taj element nije stabilan, te se ustroj, osnovica i postotak općinskog dijela u porezu često mijenjaju« (Nemec, Bercik i Kuklis, 2000). Tijekom 2005. npr. udjel je ukupnih prihoda jedinica lokalne i regionalne samouprave u приходima opće države bio 18,5%. Ovisnost je lokalnih i regionalnih jedinica o transferima visoka, jer su u 2005. gotovo 36% činili upravo transferi (vidi *tablicu 9*).

*Zakonodavni okvir lokalne samouprave.* Nakon donošenja Zakona o teritorijalnoj i administrativnoj podjeli 1996., počela je druga faza reforme javne uprave, uz uvođenje nove teritorijalne i administrativne podjele Slovačke. Zakon je propisao osnove pravnoga uređenja lokalne samouprave, odredio položaj općina kao osnovnih jedinica lokalne samouprave te uređio osnivanje okruga i regija, odnosno ustroj decentralizirane druge i treće razine javne (državne) administracije.

Neki su od važnih zakona, kad je u pitanju lokalna samouprava i utjecaj (položaj) državne administracije na lokalnoj razini (regionalni i distriktni uredi):

- Ustav Republike Slovačke,
- Zakon o općinama 369/90,

- Zakon o glavnom gradu Republike Slovačke 377/90,
- Zakon o gradu Košicama 401/90,
- Zakon o lokalnim izborima 346/90,
- Zakon o općinskom vlasništvu 138/91,
- Zakon o teritorijalnoj i administrativnoj podjeli Republike Slovačke 221/96,
- Zakon o organizaciji lokalne državne administracije 222/96.

Zaključimo kako je razvoj lokalne samouprave u Slovačkoj pokrenut 1991. godine. Tijekom 1996. uveden je dvorazinski sustav općih državnih administrativnih ureda na razini regija i distrikta, dok su općine osnovne jedinice lokalne samouprave. Brojne su općine još opterećene velikima financijskim teškoćama. Ni sustav lokalne samouprave nije integriran – postoje brojne malene općine ograničenih kapaciteta, što smanjuje opseg obavljanja javnih usluga.

O ustroju i načinu financiranja lokalne samouprave u Slovačkoj moguće je više doznati u: Nemeč, Bercik i Kuklis (2000:297-342) i Kling, Niznansky i Pilat (2002:101-166).

## **Proces fiskalne decentralizacije još nije završen**

U političkim sustavima zemalja središnje i istočne Europe do početka devedesetih postojao je visok stupanj centralizacije što je isključivalo bilo kakvu ulogu jedinica lokalne samouprave. Procesi tranzicije lokalne samouprave u tim su zemljama od početka devedesetih omogućili brojne promjene u vezi s razvojem novoga institucionalnog i zakonodavnog okvira, uvođenje novoga ustrojstva lokalnih vlasti te dobivanje novih izvora financiranja.

Procesi preobrazbe lokalnih i regionalnih samouprava u tim zemljama imali su brojne sličnosti, ali i razlike. Najvažnije su sličnosti donošenje novih zakona o lokalnoj samoupravi, organiziranje prvih slobodnih i demokratskih lokalnih izbora te uvođenje novoga sustava lokalnih financija. Razlike u razvoju lokalnih samouprava u tim zemljama najčešće su povezane s ustrojem lokalnih samouprava, načinom rada administracije na lokalnoj razini te s drukčije riješenim pitanjima fiskalnog djelovanja lokalne samouprave. No, često su na lokalnoj razini ostale teškoće, poput vrlo

malenih općina, nedostatnih fiskalnih izvora nižih razina vlasti te nedovoljno jasne razdiobe vlasti na lokalna tijela i tijela središnje vlasti ili pitanja lokalnog vlasništva. Pokazalo se kako su jedinice lokalne samouprave često financijski ovisne o transferima (dotacijama) središnje razine vlasti.

Usporedna analiza razvoja lokalnih samouprava i teritorijalne organizacije pokazala je kako su promatrane zemlje različito ustrojile lokalne samouprave, i to na jednoj ili čak tri razine (Poljska). Najviše zemalja imaju po dvije razine lokalne samouprave, s iznimkama u uređenju samouprave velikih gradova ili pak glavnoga grada. Najniža je razina lokalne samouprave, najčešće, u općinama, viša razina lokalne samouprave u okruzima, distriktima ili županijama, dok je intermedijarna razina ustrojena u provincijama, pokrajinama ili regijama. Pokazalo se kako su reforme lokalne samouprave u tim zemljama stalan proces, podložan čestim promjenama.

Reforme su, uz to, promijenile mjesto i ulogu državnih i lokalnih financija. Razvoj lokalne samouprave najbližije je povezan s podjelom fiskalnih ovlasti i nadležnosti različitih razina vlasti i procesom fiskalne decentralizacije, odnosno prijenosom odgovornosti u planiranju, upravljanju, preuzimanju i dodjeli sredstava središnje države na najnižu razinu vlasti. Decentralizacija fiskusa i ovlasti i sredstava jedan je od najvećih i najznačajnijih izazova s kojima se jedinice lokalne samouprave sučeljavaju pri prijelazu na tržišno gospodarstvo. Ona je važna jer omogućuje učinkovitiju i transparentniju lokalnu samoupravu i bolju komunikaciju s građanima. No, proces fiskalne decentralizacije još nije završen. Analiza je, naime, pokazala kako u promatranim zemljama niže razine vlasti najčešće uvelike ovise o transferima središnje države te da je malena uloga vlastitih izvora prihoda (prije svega neporeznih) u punjenju lokalnih proračuna. Usto se često na lokalnoj i regionalnoj razini pojavljuju teškoće poput vrlo velikog broja sićušnih i siromašnih općina i nepovoljne razdiobe vlasti na jedinice lokalne i regionalne samouprave i središnje države.

Očito je u zemljama istočne i središnje Europe u početku tranzicije prevladavalo mišljenje kako će nakon osamostaljenja lokalna samouprava imati važnu ulogu u demokratizaciji procesa u cijelosti, no to dosad, nakon raščlambe stupnja i određenih pokazatelja (de)centralizacije u njima, još nije postignuto. Upravo je stoga za pretpostaviti kako će se procesi reforma lokalnih samouprava u tim



zemljama nastaviti, što vrijedi u prvome redu za velike izazove što ih donosi prava fiskalna decentralizacija kakvom bi se postiglo učinkovitiju lokalnu samoupravu i kvalitetnije obavljanje javnih usluga, nužne promjene u postojećem ustroju i teritorijalnoj podjeli te unutarnoj organizaciji jedinica lokalne samouprave. Stoga proces fiskalne decentralizacije donosi i prilično velike izazove, kako za središnje države, tako za jedinice lokalne samouprave koje će nužno morati poboljšati kapacitete, znanja i vještine za obavljanje lokalnih zadaća, bolje se ustrojiti te povećati stručnost i kvalificiranost zaposlenika. No, i država će morati osigurati izdašnije prihode i kvalitetniju raspodjelu zajedničkih prihoda, kako jedinice lokalne i regionalne samouprave ne bi ovisile o državnim transferima kao dosad.



# Lokalna i regionalna samouprava u Hrvatskoj

*Snaga je slobodnih naroda u njihovim ustanovama lokalne samouprave. One su za slobodu ono što je pučka škola za znanost. Bez njihova postojanja jedan narod može imati slobodnu vladu, ali ne i duh slobode.*

*De Tocqueville*

Republika Hrvatska neovisnost je stekla 1991., kada se formalno-pravno odcijepila od Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ). Hrvatski sabor konstituiran je 30. svibnja 1990., nakon prvih slobodnih, neposrednih, demokratskih i višestranačkih izbora. Sabor je 8. listopada 1991. donio Odluku o raskidu državno-pravne veze s ostalim republikama i pokrajinama SFRJ, čime je Hrvatska postala suverena i samostalna država. Novi Ustav donesen je 22. prosinca 1990., a na temelju njega konstituiran je 1992. Zastupnički te 1993. i Županijski dom. U hrvatskomu političkom sustavu od 2000. nastale su dvije osnovne promjene. Polupredsjednički sustav ustavnim je promjenama 2000. zamijenjen parlamentarnim, a Hrvatski sabor od ožujka 2001., nakon ukidanja Županijskog doma, postaje jednodomnim.<sup>28</sup>

Od osamostaljenja postupno su provedene i određene političke, gospodarske i ekonomske reforme. Najveće promjene zbile su se u političkom sustavu (promjene Ustava i brojne izmjene zakona, tranzicija i promjena vlasti). U ovom dijelu knjige prikazane su neke od tih promjena, objašnjen je ustroj državne vlasti u Hrvatskoj, sustav, ustrojstvo te zakonodavna podloga lokalne i područne sa-

◆ ◆ ◆

28 Otad je Hrvatski sabor sinonim za Zastupnički dom.

mouprave u Hrvatskoj, njezina temeljna obilježja. U zaključku će biti opisan i dosegnuti stupanj današnje suradnje različitih razina vlasti u Hrvatskoj – države na jednoj te županija, općina i gradova, na drugoj strani.

## Temeljna obilježja lokalne i regionalne samouprave

Nakon što je proglašeno osamostaljenje i donesen Ustav, definirane su i jedinice lokalne samouprave i uprave (od 2001. lokalne i regionalne samouprave). U Ustavu se utvrđuje temeljna načela i odrednice ustroja lokalne samouprave. Taj državni akt građanima jamči jedno od temeljnih prava – na lokalnu i regionalnu samoupravu, što obuhvaća pravo odlučivanja o lokalnima i regionalnim potrebama i interesima,

U Hrvatskoj postoji *državna* razina vlasti (sve državne ustanove i izvanproračunski fondovi), *regionalna* ili *područna* (županije) te *lokalna* (gradovi i općine) razina vlasti. Ustavom se uspostavlja i trodiobu vlasti na zakonodavnu (Hrvatski sabor), izvršnu (Vlada) i sudbenu.

### *Središnja razina vlasti*

Najvažnije su ustanove državne vlasti, uz ostale, Vlada i Sabor.

*Vlada* je nositelj izvršne vlasti i provodi politiku utvrđenu u Saboru. Zadaće su Vlade u proračunskom procesu predlagati fiskalnu politiku i odrediti strategiju državnog proračuna sukladno prihvaćenima gospodarskim, socijalnim i političkim ciljevima. Vlada mora pritom odrediti sve nužne mjere ubiranja prihoda te predložiti namjenu i prioritete raspodjele proračunskog novca. To tijelo, dakle, obavlja izvršnu vlast sukladno Ustavu i zakonima, a njezin ustroj, način rada i odlučivanja propisuju Zakon o Vladi i Poslovník.

*Hrvatski sabor* predstavničko je tijelo građana, kontrolor izvršne vlasti (Vlade) i nositelj zakonodavne vlasti. Redovito zasjeda dva puta u godini: prvi put u razdoblju od 15. siječnja do 15. srpnja i drugi puta od 15. rujna do 15. prosinca. Sjednice su Sabora javne, a na njima se raspravlja o prijedlozima te urednoj provedbi proračuna. Sabor ima organizirana radna tijela i povjerenstva. S motrišta državnog proračunskog procesa najznačajnija su saborska

radna tijela *Odbor za zakonodavstvo* i *Odbor za financije i državni proračun* u kojima se na prijedlog Vlade raspravlja o proračunu te analizira programe i fiskalnu politiku. Sabor je nositelj zakonodavne vlasti, pa se proračun za sljedeću godinu donosi tek nakon što on odobri izdatke i predložene mjere ubiranja prihoda.

Do 2001. Hrvatska je imala dvodomni parlament – Zastupnički i Županijski dom. Županijski dom Sabora osnovan je kako bi štitio i zastupao interese lokalne samouprave. Kad je Županijski dom ukinut Hrvatska je postala jedna od malobrojnih zemalja u svijetu – uz, primjerice, Pakistan – u kojoj zakone donosi jednodomni parlament, što je prouzročila podijeljenost mišljenja, uz rasprave o smislu i ulozi Županijskog doma koji je imao po tri predstavnika iz 21 županije. S obzirom da Županijski nije imao stvarnu moć nad Zastupničkim domom, 2001. je ukinut, a njegove su ovlasti prenesene izravno na županijske vlasti.

Argumenti za očuvanje Županijskog doma bili su kako on jamči zastupljenost županija (regionalnih jedinica), a svojom zakonodavnom ulogom i pravom veta omogućuje i kontrolu nad Zastupničkim domom. U ta su dva doma, uz to, do ukidanja vladale dvije različite većine – Zastupničkim domom vladala je šesteročlana stranačka koalicija, dok je u Županijskom domu većinu imao HDZ – što mu je omogućivalo kontrolu.

Argumenti protiv Županijskog doma bili su da nikad nije uspio spriječiti izglasavanje bilo kojeg zakona pripremljena i izglasanog u Zastupničkom domu, pa mu se je jedina i krajnja funkcija zapravo svela na »uhljebljenje« drugorazrednih političara. Postao je usto preskup i nepotreban. Prosječne plaće saborskih zastupnika bile su, naime, u prosjeku oko 12.000 kn, čemu treba dodati i troškove održavanja drugoga saborskog pogona, pa je godišnja cijena Županijskog doma dosegla vrlo visoku svotu 35 mil. kn.<sup>29</sup>

*Državnu upravu* čine sve ustanove što ih se djelomično cjelovito financira iz državnog proračuna (ministarstva, zavodi itd.). Proračunski korisnici državna su tijela i tijela jedinica lokalne i područne samouprave, ustanove, vijeća manjinske samouprave, proračunski fondovi i mjesna samouprava, a rashode za zaposlene i/ili materijalne rashode osigurava se u proračunu.

*Izvanproračunski fondovi*, kao korisnici, pravne su osobe što ih se financira iz namjenskih doprinosa i drugih prihoda. Do 2006. postojalo je ukupno devet izvanproračunskih korisnika, od toga *pet* izvanproračunskih fondova (Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatske vode te Hrvatski fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost) i četiri agencije (Hrvatske autoceste, Hrvatske ceste, Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka te Hrvatski fond za privatizaciju). No, već od 1. siječnja 2007. postoje samo dva izvanproračunska fonda (Hrvatske vode i Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost) i četiri agencije (Hrvatske autoceste, Hrvatske ceste, Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka te Hrvatski fond za privatizaciju). Otad su, naime, u državni proračun uključene sve transakcije mirovinskoga i zdravstvenog osiguranja te Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.

### *Lokalna i regionalna razina vlasti*

Lokalna samouprava civilizacijska je tekovina i sastavni dio modela svih suvremenih demokratskih političkih sustava u svijetu. Ona nije samo izraz demokratskog prava građana, nego i oblik racionalnog djelovanja društvene i državne zajednice. Neprijeporno je i značenje lokalne samouprave u uspješnome i humanom funkcioniranju državnih i društvenih sustava (Brumčić, 2001:13). Lokalna samouprava razrađuje i zaokružuje ideju o vodoravnoj diobi vlasti (predstavnička, izvršna i sudbena vlast) te način kontrole državnog aparata u okomici od viših/širih k nižima teritorijalnim jedinicama – od lokalne i regionalne do nacionalne i nadnacionalne razine (ibid:30).

Lokalna samouprava načelno je najviši stupanj samostalnosti lokalnih tijela u odnosu prema središnjim državnim tijelima koje se ustavom jamči lokalnom stanovništvu u određenom djelokrugu lokalnih poslova. Ona obuhvaća pravo lokalnog izbora ili imenovanja lokalnih tijela i dužnosnika, dok je pravo nadzora središnjih tijela ograničeno na kontrolu zakonitosti (Sokol i Smerdel, 1995:256).

Na lokalnoj i područnoj razini u Hrvatskoj vlast se dijeli na *županije, općine i gradove*. Okosnicu njihova djelovanja čine Zakon o proračunu i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samou-

pravi.<sup>30</sup> Prema potonjemu, jedinice su lokalne samouprave općine i gradovi, dok su županije jedinice područne (regionalne) samouprave. Oni svojim statutima potanje uređuju unutarnji ustroj i način rada. Lokalne i regionalne jedinice čine treću razinu proračuna, uz pomoć koje država prikuplja i troši novac. Prema Zakonu o proračunu, izabrane jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju zadaće i donose programe propisane zakonom i odlukama utemeljenim na zakonu, a sredstva se osigurava u njihovom proračunu i financijskom planu proračunskih korisnika.

*Općina* je jedinica lokalne samouprave kakvu se u pravilu osniva za područje više naseljenih mjesta što čine prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu i povezana su zajedničkim interesima stanovništva.

*Grad* je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto s više od 10.000 stanovnika – čini dakle urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Osim užega gradskog područja, može obuhvatiti i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu. Kad za to ima osobitih razloga (povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom se može proglasiti i mjesto koje ne udovoljava tim uvjetima. U njemu se obavlja jednake poslove kao u općinama, pa se gradske i općinske funkcije često preklapaju i teško ih je razlikovati. Gradove i općine može se podijeliti na mjesne odbore i gradske četvrti.

*Grad Zagreb* ima osobit i dvojak položaj – lokalne jedinice i jedinice područne (regionalne) samouprave, što znači kako s motrišta samouprave obavlja poslove u djelokrugu i grada i županije. Zagreb čini posebnu i jedinstvenu teritorijalnu i upravnu cjelinu. Predviđena je i postignuta dioba lokalne samouprave na gradske četvrti i mjesne odbore. Ustrojeno je 17 gradskih četvrti kojima upravljaju vijeća gradskih četvrti i njihovi predsjednici, a članove biraju stanovnici. Područje i sustav upravljanja gradom Zagrebom često se je mijenjalo. Od početka 1997. grad je izdvojen iz sastava Zagrebačke županije, uza znatno smanjenje područja.

◆ ◆ ◆

30 U nacionalnim izborima 2000. i u lokalnim izborima 2001. u Hrvatskoj je primijenjen razmjerni izborni sustav. No na lokalnoj je razini 2001. bila drukčija samo vrsta izbornog okruga jer je svaka izborna zajednica činila jedan izborni okrug. Lokalno je izborno pravo bilo posve usklađeno te je jednak sustav izbora primjenjivan u svim općinama, gradovima i županijama. Regionalni/županijski izbori i lokalni/gradski i općinski izbori iz 2001. bili su razmjerni izbori u jednom okrugu, sa zatvorenima blokiranim listama, glasovanjem jednim glasom, zakonskim pragom od 5% i D'Hondtovom metodom (Petak, Kasapović i Lalić, 2004:83).

*Samoupravni djelokrug općina i gradova* odnosi se na stvaranje uvjeta za razvoj gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti na njihovu području, gdje obavljaju brojne zadaće vezane za urbanističko planiranje, zaštitu čovjekova okoliša, uređenje naselja, kvalitetu stanovanja, komunalne objekte, obavljanje komunalnih i drugih uslužnih djelatnosti te lokalnu infrastrukturu. Upravljanje imovinom, usluge tjelesne kulture i sporta, skrb o djeci i socijalna skrb, osnivanje javnih ustanova društvenih, gospodarskih, komunalnih i drugih socijalnih djelatnosti, također su u njihovu djelokrugu. Svi gradovi, uz to, mogu obavljati i poslove iz samoupravnog djelokruga županije na svome području, osiguravaju li uvjete i novac za njihovo financiranje. Iako su poslovi u nadležnosti lokalnih jedinica utvrđeni, nemaju posvemašnju samostalnost u financiranju svih rashoda.

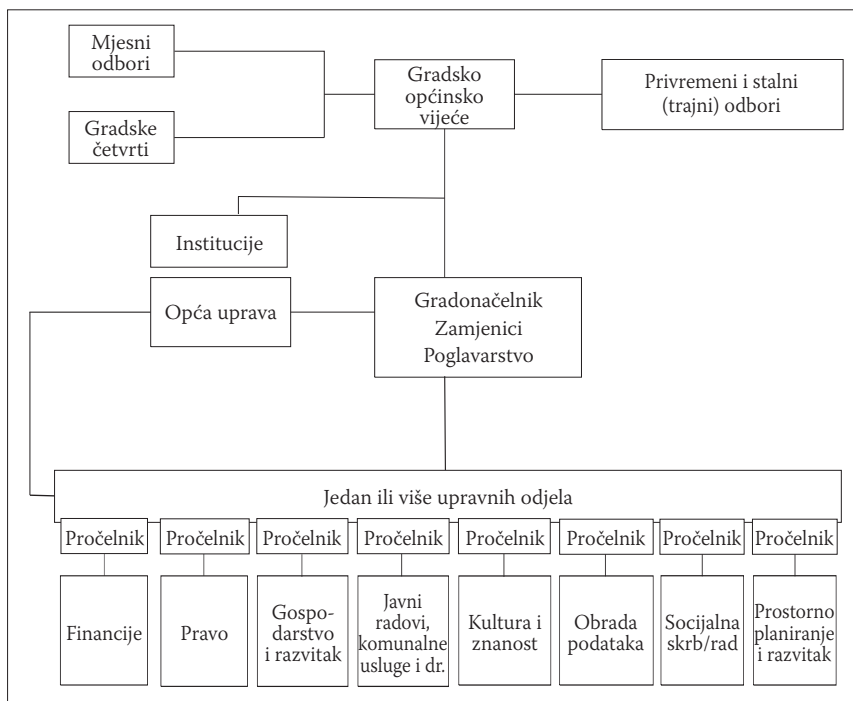
»Gradom može postati svako mjesto koje ispunjava formalan zahtjev – 10.000 stanovnika. Stoga postoje gradovi koji ne mogu opravdati taj naziv ni razinom prihoda ni zakonski propisanim zadaćama. Slično je i s općinama. Trend osnivanja općina, što je zahvatio Hrvatsku od 1993., omogućio je svakome manjem ruralnom naselju osnovati vlastitu općinu. Glavni je problem gomilanje administracijskih tijela i zaposlenika u njima. Takve lokalne jedinice nisu sposobne financirati tekuće izdatke niti osigurati osnovne usluge na svome području. Stoga sve više ovise o izravnim transferima iz državnog proračuna. Država je, unatoč načelnoj teritorijalnoj decentralizaciji, izrazito centralizirana« (Ott i Bajo, 2001).

*Predstavnička i izvršna tijela vlasti u gradovima i općinama* – gradska i općinska vijeća nositelji su predstavničkih funkcija na lokalnoj razini, a čine ih na lokalnim izborima izabrani predstavnici. Vijeća imaju privremene i stalne odbore (najčešće podijeljene po resorima, sukladno upravnim odjelima u poglavarstvu). Izvršna su tijela grada poglavarstvo i upravni odjeli, odnosno gradonačelnik i njegovi zamjenici te pročelnici odjela.

*Organizacijski ustroj općine i gradova* – gradovi, a napose veće općine, imaju više upravnih odjela na čelu kojih su pročelnici zaduženi za resore. Određivanje poslova što će ih se obavljati u upravnim odjelima, prema vrsti i opsegu, srodnosti i ustrojstvenoj povezanosti proizlazi u prvome redu iz samoupravnog djelokruga grada odnosno općine. Kako su ustrojene općine i gradovi prikazuje sljedeća slika 6.



Slika 6. Tipičan ustroj grada ili općine u Hrvatskoj



Izvor: Autor

*Županija* je temeljna jedinica područne (regionalne) samouprave koja čini prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu. Ustrojava se radi obavljanja poslova područnoga značaja i u njoj svoje interese izražavaju općine i gradovi na tome području. Hrvatski sustav uređenja lokalnih jedinica ima i određene osebujnosti – jedna je od njih da su do 2001. županije imale dvojnu ulogu: bile su jedinice lokalne samouprave, ali i uprave, što znači da su županije najprije obavljale poslove državne uprave, a potom i lokalne samouprave, a to je utjecalo na rad njezinih tijela, također s obilježjem dvojnosti i utjecajem na financiranje<sup>31</sup>.

*Samoupravni djelokrug županija* – županije usmjeruju djelovanje na ravnomjeran gospodarski i društveni razvoj jedinica lokalne samouprave svoga područja. Često usklađuju stajališta jedinica lokalne samouprave (općina i gradova) o pitanjima o kojima

◆ ◆ ◆

31 Tako se upravne poslove županija što ih obavljaju županijski uredi kao državna upravna tijela (plaće službenika i namještenika, materijalni rashodi itd.) financiralo iz državnog proračuna, dok su poslovi iz samoupravnog djelokruga financirani iz županijskog proračuna.

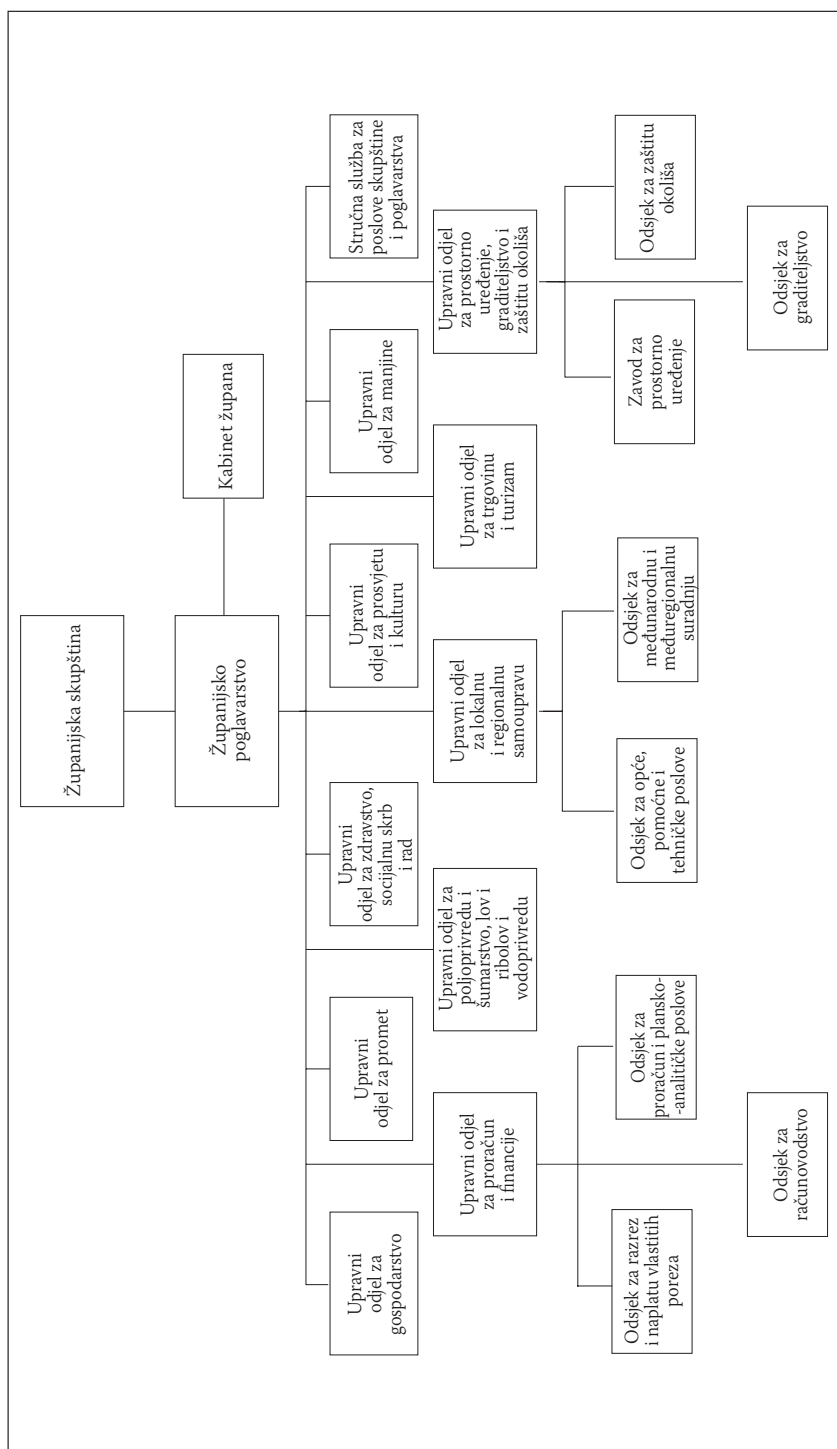
odlučuju tijela državne vlasti te u vezi s pitanjima od zajedničkog interesa o kojima odlučuju tijela jedinica lokalne samouprave u sastavu županije. Županija usklađuje razvoj i mrežu odgojnih, prosvjetnih, kulturnih, zdravstvenih, socijalnih, komunalnih i inih ustanova i infrastrukturnih objekata važnih za područje županije. Obavlja i poslove što su ih gradovi i općine prenijeli na nju (osniva javne ustanove i druge pravne osobe, radi ispunjenja zajedničkih ciljeva gradova, općina te županije kao cjeline).

Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, županija u samoupravnomu djelokrugu obavlja poslove od područnoga (regionalnog) značaja, a osobito u pogledu školstva, zdravstva, prostornoga i urbanističkog planiranja, gospodarskog razvoja, prometa i prometne infrastrukture te planiranja i razvoja mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova. One, osim toga, obavljaju poslove lokalnog značaja radi neposredna udovoljavanja potrebama građana, što ih Ustav ili zakoni nisu dodijelili državnim tijelima, osobito u vezi s uređenjem naselja i stanovanjem, prostornim i urbanističkim planiranjem, komunalnim djelatnostima, skrbi o djeci, socijalnom skrbi, primarnom zdravstvenom zaštitoj, odgojem i osnovnim obrazovanjem, kulturom i tjelesnom kulturom i sportom, zaštitom potrošača, zaštitom i unapređenjem okoliša te protupožarnom i civilnom zaštitom. Gradovi s više od 30.000 stanovnika, iznimno, mogu obavljati te poslove, ako su za to osigurali uvjete.

*Predstavnička i izvršna tijela vlasti* – vlast u županiji obnaša županijska skupština koju čine predstavnici izabrani na lokalnim izborima. Na čelu su županijskoga poglavarstva župan i njegovi zamjenici (članovi poglavarstva), osobe izabrane na regionalnim izborima. Izvršnu vlast, osim župana i poglavarstva, obnašaju i pročelnici županijskih upravnih odjela. No, zadaće su članova poglavarstva (politička linija) i pročelnika (javni natječaj) odvojene.

*Organizacijski ustroj* – radi obavljanja poslova u samoupravnom djelokrugu jedinica područne samouprave te na njih prenesenih obveza, županijska poglavarstva osnivaju upravne odjele i službe, što ih vode resorni pročelnici koje poglavarstvo imenuje na temelju javnog natječaja, ako prema položaju nisu članovi poglavarstva. Upravni su odjeli, zbog obujma poslova, često podijeljeni na manje odsjeke, na čelu kojih su voditelji.

Slika 7. Tipičan ustroj županije na primjeru Istre



Izvor: Istarska županija (2004)

Sastav, način rada predstavničkih i izvršnih tijela lokalnih jedinica, organizacija i način rada upravnih tijela te stručnost njihovih zaposlenika ključni su čimbenici učinkovita djelovanja svake lokalne ili regionalne jedinice. Djelokrug, ovlasti, način upravljanja, odgovornost i obveze upravnih odjela i služba, načelno, utvrđuje statut.

*Slika 8. Radna tijela poglavarstva na primjeru Istarske županije*



*Izvor: Istarska županija (2004)*

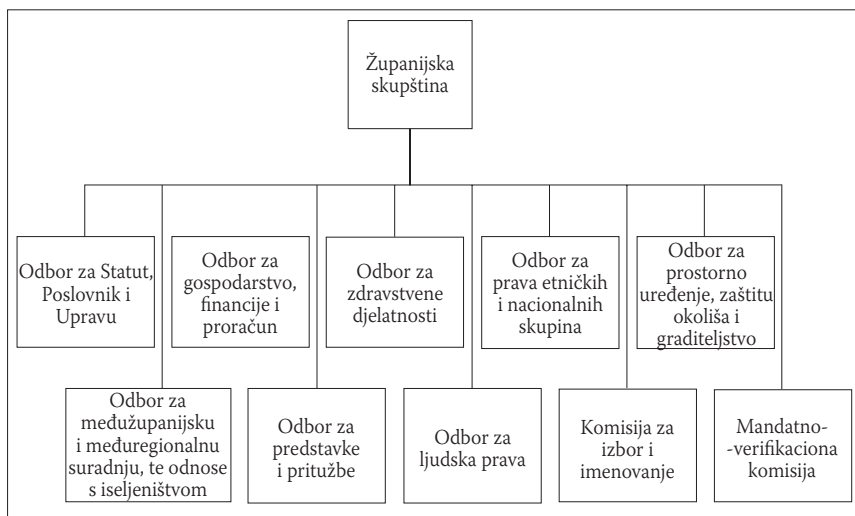
Radi rješavanja pitanja u nadležnosti vijeća/skupštine, pripreme, razmatranja i podnošenja prijedloga akata i dr., pripreme rasprava na sjednicama predstavničkog tijela, praćenja provedbe utvrđene politike i akata što ih to tijelo donosi te radi ispunjenja drugih zadaća od interesa za uspješnije obavljanje poslova u samoupravnoj nadležnosti jedinice lokalne i regionalne samouprave, vijeće/skupština osniva odbore, komisije i druga stalna i povremena radna tijela. Radna tijela osniva se temeljem odluke što utvrđuje naziv, djelokrug rada i nadležnosti, sastav, način rada i mandat njihovih članova (Brumčić, 2001:239).

Ustroj skupštinskih radnih tijela prikazuje slika 9.

Rad upravnih odjela i stručnih službi nadzire poglavarstvo županije te usmjeruje njihovo djelovanje u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga. Za svoj rad, tj. za zakonito i pravodobno obavljanje poslova, upravni odjeli i službe odgovaraju županijskom poglavarstvu i skupštini.

Može se, dakle, zaključiti kako u Hrvatskoj postoje državna razina vlasti (sve državne ustanove i izvanproračunski fondovi) te regionalna (područna) i lokalna razina vlasti (županije, gradovi i općine). Ustav građanima jamči jedno od temeljnih ustavnih prava – na lokalnu i regionalnu samoupravu, što obuhvaća pravo odlučivanja o lokalnima i regionalnim potrebama i interesima.

Slika 9. Radna tijela skupštine na primjeru Istarske županije



Izvor: Istarska županija (2004)

Najvažnije su ustanove državne vlasti, uz ostale, Vlada i Sabor, a na područnoj i lokalnoj razini vlasti poglavarstva i vijeća (u općinama i gradovima) odnosno skupštine (u županijama). Okosnicom su djelovanja jedinica lokalne i područne samouprave Zakon o proračunu i Zakon o područnoj (regionalnoj) samoupravi. Ustroj i djelovanje pojedinih razina vlasti uređuju zakoni. Sve jedinice lokalne i regionalne samouprave, osim poslova što ih je na njih prenijela država, obavljaju i poslove u svome samoupravnom djelokrugu, radi čega se osniva upravne odjele i službe čiji rad nadziru poglavarstvo i vijeće odnosno skupština.

## Zakonodavni okvir lokalne i regionalne samouprave

Zakonodavni okvir ugrubo dijeli lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj na razdoblje do 2001. i od 2001.

U prvoj fazi do 2001., Ustav je 1990. odredio jedinice lokalne samouprave i uprave. Nakon donošenja Zakona o područjima županija, gradova i općina (NN 90/92), osnovane su županije, općine i gradovi, s nazivima, područjem i sjedištima te su riješena ostala



pitanja važna za teritorijalni ustroj. Prema tome Zakonu, osnovana je 21 županija, dva kotara, 70 gradova i 419 općina.

Potkraj 1992. i početkom 1993. doneseni su i ostali zakoni nužni za početak djelovanja te oživotvorenje zamišljene koncepcije lokalne samouprave: Zakon o područjima županija, gradova i općina (NN 10/97), Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave (NN 90/92), Zakon o Gradu Zagrebu (NN 90/92) te Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 75/93) (Antić, 2002).

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. (NN 90/92) propisuje ustroj i nadležnost, utvrđuje osnove sustava lokalne samouprave i pitanja važna za djelovanje lokalnih jedinica. Razgraničuje, osim toga, poslove u nadležnosti državne uprave i one što pripadaju lokalnoj samoupravi. Zakon je uredio osnovna pitanja u vezi s ustrojem i tijelima lokalnih jedinica, njihovim nadležnostima i međusobnim odnosima te načelno odredio djelokrug lokalnih jedinica, mehanizme kontrole i nadzora zakonitosti njihova rada, odnosno ovlasti tijela središnje državne uprave pri provedbi kontrolnih instituta i mehanizama (ibid.). Županije su do 2001. imale dvojaku ulogu – bile su jedinice lokalne samouprave i lokalne uprave, dok su općine i gradovi bili jedinice lokalne samouprave. Nakon donošenja novoga Zakona o područjima županija, gradova i općina (NN 10/97), osnovane su i neke nove lokalne jedinice.

Temeljem Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 117/93), uspostavljen je tadašnji sustav financiranja lokalnih jedinica. Taj sustav financiranja obuhvaćao je, jednako kao danas, županije, gradove i općine te Grad Zagreb koji je dobio poseban status u sustavu financiranja.

U drugoj fazi, nakon 2001., promjene Ustava (NN 113/00, članci 66. do 71) u studenome 2000. omogućile su znatniju prilagodbu prije prihvaćenih koncepcija lokalne samouprave u Hrvatskoj. Djelomice je promijenjen i zakonodavni okvir financiranja lokalnih i regionalnih jedinica te ga danas uređuje Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i regionalne samouprave (NN 59/01), i doneseni su i novi Zakon o proračunu (NN 96/03) te Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01).

Na temelju novih ustavnih odredbi o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, donesena su i dva nova zakona: Zakon o

lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZOLPS) i Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/01. i 10/02. – Odluka Ustavnog suda).

Glavni zakoni, što su uređivali lokalnu samoupravu i upravu u Hrvatskoj od 1990. do 2001., jesu:

- Ustav (NN 56/90, 8/98, 124/00, 101/00. i 113/00),
- Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00. i 105/00),
- Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00. i 127/00),
- Zakon o područjima županija, gradova i općina (NN 90/92, 2/93, 58/93, 90/93, 10/94, 29/94, 10/97, 124/97, 50/98, 68/98, 22/99, 42/99, 117/99, 128/99, 44/00. i 129/00),
- Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave (NN 75/93, 103/93, 10/94, 17/94, 30/94, 36/95, 107/95, 43/96, 70/97, 105/97, 36/98, 142/98. i 69/99),
- Zakon o proračunu (NN 92/94),
- Zakon o Gradu Zagrebu ( NN 90/92, 76/93, 69/95, 14/97. i 36/98),
- Zakon o Zagrebačkoj županiji (NN 69/95. i 14/97),
- Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave (NN 90/92, 69/95, 59/96, 63/96. i 64/00),
- Zakon o izbornim jedinicama za izbor članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave (NN 14/97, 20/97, 22/97, 24/97, 32/97, 37/97, 75/99, 91/99, 35/00. i 44/00).

Hrvatska je 11. studenoga 1997., prihvativši njezina načela, ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi.

Zakoni su što od 2001. uređuju lokalnu i regionalnu samoupravu:

- Ustav s promjenama (NN 28/01, 41/01. i 55/01),
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01. i 129/05),
- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03. i 132/06),



- Zakon o proračunu (NN 96/03),
- Zakon o Gradu Zagrebu (NN 62/01),
- Zakon o područjima županija, gradova i općina (NN 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/03, 175/03. i 86/06),
- Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/01. te od 2005. godine NN 44/05).

### *Ostali zakoni važni za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*

- Zakon o boravišnoj pristojbi (NN 35/95. – pročišćen tekst, 42/95. – ispravak, 52/95. – ispravak, te Izmjene i dopune Zakona NN 64/00. i 42/05),
- Zakon o porezu na dohodak (NN 109/93, 25/95. te najnoviji 177/04),
- Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN 12/02, 32/02, 117/03, 42/05. i 90/05),
- Zakon o obveznim odnosima (NN /91, 73/91, 111/93, 3/94, 7/96, 91/96, 112/99 i 88/01. i od 2005. godine 35/05),
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/01. i 92/05),
- Zakon o javnoj nabavi (NN 117/01. i 92/05),
- Zakon o otocima (NN 34/99, 32/02. i 33/06),
- Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03. i 82/04),
- Opći porezni zakon (NN 127/00, 86/01. i 150/02),
- Zakon o platnom prometu (NN 117/01),
- Zakon o plaćama u javnim službama (NN 27/01),
- Zakon o porezu na dobit (NN 35/95, te najnoviji 177/04, 90/05. i 57/06),
- Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN 26/03, 42/05. i 90/05),
- Zakon o socijalnoj skrbi (NN 73/97, 27/01, 59/01, 82/01, 103/03. i 44/06),
- Zakon o vatrogastvu (NN 139/04),
- Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara (NN 44/01. i 90/05).

## *Pravilnici*

- Pravilnik o proračunskom računovodstvu (NN 119/01. i 27/05),
- Pravilnik o porezu na dobit (NN 132/00, 54/01, 1/05, te najnoviji 95/05, 96/06. i 133/07),
- Pravilnik o porezu na dohodak (NN 132/00, 54/01, 140/03, 1/05. te najnoviji 95/05, 96/06. i 68/07).

## *Odluke*

- Odluke o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog standarda za decentralizirano funkcioniranje domova za starije i nemoćne osobe,
- Odluke o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva,
- Odluke o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog standarda za decentralizirano funkcioniranje materijalnih rashoda centara za socijalnu skrb i pomoći za ogrjev,
- Odluke o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjeg školstva,
- Odluke o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog standarda za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove.

## *Naredbe i uredbe*

- Naredba o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa te prihoda za financiranje drugih javnih potreba,
- Uredba o postupku nabave robe, radova i usluga male vrijednosti,
- Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnavanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,

## *Povelje*

- Europska povelja o lokalnoj samoupravi (NN – MU 14/97).

## Ustroj i broj lokalnih i regionalnih jedinica

Lokalnu i područnu samoupravu od 2007. čini ukupno 569 jedinica lokalne vlasti. Očito je riječ o malenoj državi s velikim brojem lokalnih jedinica. Prevelik broj lokalnih jedinica često ne omogućuje tijelima središnje vlasti sagledati njihovu realnu financijsku sliku.

Prema Ott i Bajo (2001: 331), broj se općina od 1990. stalno povećava. Teritorijalni se ustroj temelji na velikom broju relativno malenih općina i, nažalost, samo formalnom razlikovanju općina (pretežito seoskih jedinica) i gradskih lokalnih jedinica. Sve je veći broj općina i gradova koji financijski, organizacijski ni kadrovski ne uspijevaju samostalno obavljati dodijeljene im javne funkcije i usluge te ovise o financijskoj pomoći središnje države, što samo pospešuje veću centralizaciju sustava.

U *tablici 10* prikazan je ustroj i broj lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj tijekom 2003., ali su otad uslijedile određene promjene u broju i ustroju lokalnih i područnih jedinica u Hrvatskoj, što prikazuje *tablica 11*.

Najveća županija, Ličko-senjska (5.353 km<sup>2</sup>) gotovo je osam puta veća od najmanje Međimurske županije (729 km<sup>2</sup>). Prema površini je najveći grad Gospić (966 km<sup>2</sup>), a najmanji Kastav (11 km<sup>2</sup>). Prosječna je površina općina u Hrvatskoj 85 km<sup>2</sup>. Najveća je općina Gračac (955 km<sup>2</sup>), a najmanja Dekanovac (samo 6 km<sup>2</sup>). Očito su velike razlike u veličini lokalnih jedinica.

Tablica 11. prikazuje zakonodavne i promjene u broju lokalnih i područnih jedinica u Hrvatskoj nakon osamostaljenja.

U nastavku ćemo ukratko opisati teritorijalne izmjene u broju jedinica lokalne i regionalne samouprave od 1991. Tijekom te godine postojale su ukupno 102 općine, dok županije još nisu bile osnovane. Od 1992. pokrenut je novi »ciklus« preustroja lokalnih i područnih jedinica, a glavno mu je obilježje bila promjena broja lokalnih jedinica, u prvome redu općina. Tako je Hrvatska 2000. imala 20 županija, 122 grada i 423 općine, te Grad Zagreb sa statusom i grada i županije. Broj županija nije se mijenjao od njihova uvođenja.

U razdoblju od 2001. do 2007. dogodilo se deset novih promjena u ustroju i broju lokalnih jedinica u Hrvatskoj. Najprije je u li-

*Tablica 10. Ustroj jedinica lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj u 2003.*

Županije	Površina (km <sup>2</sup> )	Broj stanovnika (u tisućama)	Broj gradova	Broj općina	Broj naselja
Zagrebačka	3060	310	8	26	697
Krapinsko-zagorska	1229	142	7	25	423
Sisačko-moslavačka	4468	185	6	13	456
Karlovačka	3626	142	5	16	649
Varaždinska	1262	185	6	22	301
Koprivničko-križevačka	1748	125	3	22	264
Bjelovarsko-bilogorska	2640	133	5	18	323
Primorsko-goranska	3588	306	14	21	515
Ličko-senjska	5353	54	4	8	252
Virovitičko-podravski	2024	93	3	13	190
Požeško-slavonska	1823	86	4	6	277
Brodsko-posavska	2030	177	2	26	185
Zadarska	3646	162	6	26	226
Osječko-baranjska	4155	331	7	35	264
Šibensko-kninska	2984	113	5	14	196
Vukovarsko-srijemska	2454	205	4	26	85
Splitsko-dalmatinska	4540	464	16	39	367
Istarska	2813	206	9	30	648
Dubrovačko-neretvanska	1781	123	5	17	230
Međimurska	729	119	3	22	129
Grad Zagreb	641	779	1	0	70
Ukupno	56.594	4 440	123	425	6 747

*Izvor: DZS (2003: 61)*

stopadu 2001. osnovana Općina Pribislavec (nastala izdvajanjem naselja Pribislavec iz Grada Čakovca, NN 92/01), potom u srpnju 2002. i Općina Bilice (naselje Bilice izdvojilo se iz Grada Šibenika i dobilo status općine, NN 83/02). Iste je godine naselje Novi Čeminac izdvojeno iz Općine Jagodnjak te pripojeno Općini Čeminac (NN 79/02), pa je do kraja 2002. Hrvatska imala 123 grada i 425 općina, odnosno s 21 županijom ukupno 569 lokalnih i područnih jedinica.

*Tablica 11. Zakonodavne promjene i promjene broja jedinica lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj od 1991. do 2007.*

Godina	Broj općina	Broj gradova	Broj županija	Narodne novine
1991.	102		–	
1992.	419	70	2 kotara +21	90/92.
1995.	425	75	20+1 <sup>a</sup>	69/95.
1997.	416	122	20+1	10 i 124/97.
1998.	420	123	20+1	50/98. i 68/98.
1999.	422	123	20+1	22/99, 42/99, 117/99. i 128/99.
2000.	423	122	20+1	44/00. i 129/00.
2001.	424	123	20+1	92/01.
2002.	425	123	20+1	79/02, 83/02.
2003-2005.	426	124	20+1	25/03, 107/03. i 175/03.
2006-2007.	429	127	20+1	86/06.

<sup>a</sup>Grad Zagreb ima osobit dvojak položaj grada i županije.

Izvor: autor, prema Zakonu o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj

Tri su izmjene provedene 2003. U veljači je, naime, na području Zadarske županije osnovana Općina Kolan (NN 25/03), dok je Općina Vodnjan u Istarskoj županiji dobila status grada (NN 107/03). Posljednja teritorijalna promjena u toj godini zbila se u Karlovačkoj županiji, gdje se je u listopadu 2003. iz Općine Žakanje izdvojilo sedam naselja (Brlog Ozaljski, Kamanje, Mali Vrh Kamanjski, Orljakovo, Preseka Ozaljska, Reštovo i Veliki Vrh Kamanjski) u novu Općinu Kamanje (NN 175/03), te je od 2003. bilo 426 općina i 124 grada.

Nove su promjene uslijedile 2007., na temelju kojih je Hrvatska upravno podijeljena na 429 općina, 126 gradova i 21 županiju, odnosno na ukupno 576 lokalnih i područnih jedinica. Najviše je općina i gradova u Splitsko-dalmatinskoj županiji – 16 gradova i 39 općina.

Od 1992. do danas broj se gradova i, napose, općina očividno stalno povećava, dok se nije mijenjalo broj županija. Premda su jedinice lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, s 576 jedinica od 2007., vrlo brojne, neprekidno se osniva nove, bez poželjne analize o potrebi njihova postojanja. Dodatna su značajka lokalne i regionalne samouprave i česte promjene zakonodavnih rješenja.

## Suradnja različitih razina vlasti: pitanje financija

Lokalna bi vlast trebala bolje od središnje poznavati potrebe lokalnoga stanovništva. Upravo radi učinkovitijega obavljanja javnih usluga, Hrvatska je od 2001. počela provoditi fiskalnu decentralizaciju odnosno prenositi ovlasti i nadležnosti na jedinice lokalne i regionalne samouprave, što je povećalo i odgovornost nižih razina vlasti prema stanovništvu (biračkome tijelu). Ako lokalna vlast zna da će prikupljene prihode moći iskoristiti za udovoljavanje lokalnim potrebama i da će ih stanovništvo s područja te lokalne jedinice prema potrebi moći pozvati na odgovornost, vjerojatnije je da će nastojati prikupiti što više prihoda i kvalitetnije ih utrošiti. Suradnja je državne i lokalne odnosno regionalne razine vlasti ustosve uspješnija, osobito u pogledu financiranja, na osnovi decentralizacije funkcija. No, unatoč tome, brojni lokalni čelnici ističu činjenicu kako se »dogodila decentralizacija ovlasti i odgovornosti, ali ne i novca«. <sup>32</sup> Ako je to istina (što nije teško provjeriti uvidom u financijska izvješća lokane samouprave), novac što ga država upućuje na lokalnu razinu nedostatan je za fiskalnu decentralizaciju. Stoga država nužno mora povećati prihod lokalnih i regionalnih jedinica, što se može učiniti na više načina – npr. dodjeljivanjem više lokalnih poreza i/ili prihoda od zajedničkih poreza i/ili dotacija lokalnim jedinicama, uz, naravno, primjerenu kontrolu. No, država treba biti oprezna i stalno paziti da prevelika potrošnja lokalnih i regionalnih jedinica ne prouzroči makroekonomsku nestabilnost. Dopusti li se lokalnima i regionalnim jedinicama da same ponude javna dobra, one bogatije obaviti će više javnih usluga, tj. pojaviti će se nejednakosti u ponudi.

*Financiranje lokalne i regionalne (područne) samouprave* jedan je od bitnih dijelova financijskog sustava. Hrvatska od 1990. nastoji razviti sustav financiranja lokalnih i regionalnih jedinica kakav bi najbolje udovoljio potrebama. U traganju za najpogodnijim načinom financiranja lokalne samouprave najteže je bilo riješiti pitanje učinkovita financiranja novih općina. Tadašnji je sustav financiranja lokalnih jedinica, naime, uređivao Zakon o financiranju jedinica

lokalne samouprave i uprave (NN 117/93).<sup>33</sup> Nov teritorijalni ustroj te novi načini financiranja, od početka primjene do danas, upozoravali su na određene nedostatke. U suradnji različitih razina vlasti vrlo je složenom zadaćom bilo naći primjeren sustav transfera. Pokazalo se, naime, kako je nužno ublažiti razlike sustavom transfera novca te što kvalitetnije procijeniti koje bi poreze valjalo prepuštiti lokalnoj i regionalnoj razini, odnosno kako najpravednije rasporediti zajedničke poreze na središnju državu i lokalne (regionalne) jedinice vlasti.

Hrvatska je, poput drugih tranzicijskih zemalja, u procesu stalne decentralizacije i traganju za najpovoljnijim oblicima ustrojavanja i financiranja lokalnih i regionalnih jedinica, što zahtijeva stalne promjene broja i vrsta lokalnih predstavnika (svakog se novog predstavnika mora neko vrijeme osposobljavati za rad, osobito u izvršnim tijelima), pa je gotovo nemoguće uspješnu lokalnu jedinicu i zadržati takvom. Država im, uz to, posredstvom Ministarstva financija, prebacuje znatna dodatna sredstva za decentralizirane funkcije. Svote namijenjene općinama, gradovima i županijama nisu jednake, nego ovise o brojnim čimbenicima i mjerilima. U sadašnjem ustroju postoje i brojne druge kategorije o kojima država skrbi na osobit način (brdsko-planinska područja, područja posebne državne skrbi – PPDS-ovi odnosno bivša okupirana područja i otoci), uz drukčiji porezni tretman (najčešća su oslobođenja od svih davanja državi).

*Sustav financiranja lokalnih i područnih jedinica u Hrvatskoj* – prihodi potječu iz vlastitih izvora (vlastita imovina, županijski, gradski ili općinski porezi, novčane kazne, pristojbe, naknade), dotacija iz državnoga proračuna i županijskog proračuna (općinama i gradovima), zajedničkih poreza (porez na dohodak, porez na promet nekretnina, te do početka 2007. i porez na dobit), potpora izravnavanju za decentralizirane funkcije te zajedničkih prihoda (ugovorene godišnje koncesijske naknade za crpljenje mineralnih i termalnih voda i zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu). Prema drugoj podjeli, prihode se lokalnih i regionalnih jedinica dijeli na porezne, neporezne i kapitalne te na dotacije.

◆ ◆ ◆

33 Tijekom vremena taj zakon preimenovan je u Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Sustav financiranja lokalnih i regionalnih jedinica uvelike se i još oslanja na podjelu poreznih prihoda središnje države s lokalnima i područnim jedinicama. Tako najvažniji izvor njihovih proračunskih prihoda svakako postaju porezi (prije svega porez i prirez na dohodak<sup>34</sup>), dok najmanji udjel imaju kapitalni prihodi i dotacije.

Glavno su obilježje sustava financiranja lokalnih i područnih jedinica u Hrvatskoj česte izmjene Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (od 1993. do 2007. jedanaest puta!) što uređuje razdiobu poreza. Pritom je vrlo složen – teško razumljiv. Nije teško zaključiti kako česte izmjene zakona i načina raspodjele poreza izazivaju zbrku (nejasnoće) kad je u pitanju uloga i fiskalni utjecaj na financijski položaj lokalnih i područnih jedinica.

Sustav financiranja lokalne i područne samouprave u Hrvatskoj okvirno možemo podijeliti u tri razdoblja, i to do 2001.; potom od 2001. do 2007. te najnoviji sustav financiranja koji vrijedi od početka 2007. godine. U *tablici 12* dana je usporedba načina stjecanja prihoda općina, gradova i županija za prva dva razdoblja.

Od 1994. do 2001. središnja je država županijama, općinama i gradovima prepuštala udjel u nekima poreznim prihodima prikupljenima na njihovu području. No, do 2001. sustav financiranja lokalnih jedinica bio je centraliziran na razini države. Država je sa županijama, gradovima ili općinama dijelila porez na dohodak, porez na dobit, porez na priređivanje igara na sreću i porez na promet nekretnina. Radi veće i kvalitetnije fiskalne decentralizacije, te su godine u Zakon o izvršavanju državnog proračuna za 2001. uvedene znatnije promjene u sustavu financiranja lokalnih i regionalnih jedinica i ostale na snazi do 2007.

Postotak prihoda što ih lokalne jedinice primaju od poreza na dobit i poreza na promet nekretnina tada nije bio izmijenjen, ali su uvedene brojne druge promjene. Porez na igre na sreću, što su ga 2001. dijelile različite razine vlasti, postao je prihod isključivo državnog proračuna. Te su godine uvedeni i novi zajednički prihodi države, općine i grada – od koncesija. Općinama i gradovima omogućeno je uvođenje novih općinskih i gradskih poreza (npr. na neiskorištene poduzetničke nekretnine) te da se za neke obveznike

◆ ◆ ◆

34 Prirez je dodatni porez kojeg se plaća povrh poreza na dohodak. Njegova je osnovica porez na dohodak, a visinu prireza određuju općina ili grad.



*Tablica 12. Stjecanje i raspodjela prihoda jedinica lokalne i regionalne samouprave do 2001. te od 2001. do 2007.*

Općinski i gradski porezi (do 1. srpnja 2001)	Općinski i gradski porezi (od 1. srpnja 2001. do 1. siječnja 2007)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• porez na potrošnju</li> <li>• porez na kuće za odmor</li> <li>• porez na reklame</li> <li>• porez na tvrtku ili naziv</li> <li>• porez na korištenje javnih površina</li> <li>• prizrez na porez na dohodak:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– gradovi s više od 40.000 stanovnika, do 30% njihova sudjelovanja u porezu na dohodak (tj. do 7,5% ukupnog poreza)</li> <li>– Grad Zagreb, do 60% (tj. 27,5% ukupnog poreza)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• porez na potrošnju</li> <li>• porez na kuće za odmor/porez na korištenje javnih površina</li> <li>• porez na neobrađeno obradivo poljoprivredno zemljište</li> <li>• porez na neiskorištene poduzetničke nekretnine</li> <li>• porez na neizgrađeno građevinsko zemljište</li> <li>• porez na tvrtku ili naziv</li> <li>• prizrez na porez na dohodak:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– općine, do 10%</li> <li>– grad s manje od 30.000 stanovnika, do 12%</li> <li>– grad s više od 30.000 stanovnika, do 15%</li> <li>– Grad Zagreb, do 30%</li> </ul> </li> </ul>
Županijski porezi	Županijski porezi
<ul style="list-style-type: none"> <li>• porez na nasljedstva i darove</li> <li>• porez na cestovna motorna vozila</li> <li>• porez na plovne objekte</li> <li>• porez na priređivanje zabavnih i športskih priredaba</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• porez na nasljedstva i darove</li> <li>• porez na cestovna motorna vozila</li> <li>• porez na plovila</li> <li>• porez na automate za zabavne igre</li> </ul>
Dijeljenje poreza (zajednički porezi)	Dijeljenje poreza (zajednički porezi)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• porez na dohodak (država 60%, županija 8%, općina ili grad 32%)               <ul style="list-style-type: none"> <li>– iznimno za Grad Zagreb (država 50%, županija 5%, Grad 45%)</li> </ul> </li> <li>• porez na dobit (država 70%, županija 10%, općina ili grad 20%);               <ul style="list-style-type: none"> <li>– iznimno za Grad Zagreb (država 70%, Grad 30%)</li> </ul> </li> <li>• porez na promet nekretnina (država 40%, općina ili grad 60%);</li> <li>• porez na igre na sreću (država 70%, županija 10%, općina ili grad 20%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• porez na dohodak (država 29,2%, županija 8%, općina ili grad 32%)               <ul style="list-style-type: none"> <li>– porez na dohodak za decentralizirane funkcije (9,8%)<sup>a</sup> <ul style="list-style-type: none"> <li>osnovno školstvo (2,9%)</li> <li>srednje školstvo (2,0%)</li> <li>socijalna skrb (2,0%)</li> <li>centri za socijalnu skrb (0,4%)</li> <li>domovi umirovljenika (1,6%)</li> </ul> </li> <li>zdravstvo (2,9%)                   <ul style="list-style-type: none"> <li>investicijsko održav. ustanova u vlasništvu županija (2,5%)</li> <li>zdravstvena zaštita neosiguranih osoba (0,3%)</li> <li>zdravstvena zaštita poljoprivrednika starijih od 65 godina (0,1%)</li> </ul> </li> <li>– udjel za potpore izravnjanja za decentral. funkcije (21%)</li> </ul> </li> <li>• porez na dobit (država 70%, županija 10%, općina ili grad 20%)</li> <li>• porez na promet nekretnina (država 40%, općina ili grad 60%)</li> <li>• zajednički prihodi od koncesija:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– za crpljenje mineralnih i termalnih voda (država 50%, općina ili grad 50%)</li> <li>– za vode za javnu vodoopskrbu (država 70, općina/grad 30%)</li> </ul> </li> </ul>

<sup>a</sup>Prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 107/01. i 117/01), od 2001. do 2007. posebni su udjeli u porezu na dohodak vrijedili za Grad Zagreb i druge gradove koji su financirali decentralizirane funkcije, te za područja od posebne državne skrbi i brdsko-planinska područja.

Izvor: Jurlina-Alibegović (2002); prilagodio autor

poreza na dohodak uvede prirez, a za druge promijeni visinu postojećeg prireza.

Najvažnije su se promjene dogodile u vezi s podjelom prihoda od poreza na dohodak u korist nižih razina fiskalne vlasti. Smanjen je udjel države, a povećan udjel općina, gradova i županija u prihodima od poreza na dohodak. Izdvojen je dio poreza na dohodak za *decentralizirane funkcije* u osnovnomu i srednjem školstvu, socijalnoj skrbi i zdravstvu. Za 53 lokalne i regionalne jedinice koje su preuzele obvezu financiranja *decentraliziranih funkcija* (osnovno i srednje školstvo, zdravstvo i socijalna skrb) i za 127 općina i gradova koji su osnovali i financirali vatrogastvo država je osigurala dodatni udjel u porezu na dohodak te im istodobno kad nisu imali dovoljno novca do razine najnižega financijskog standarda dodjeljivala i sredstva iz dodatnog udjela u porezu na dohodak (tzv. *fond izravnanja*). Taj je fond zapravo dio poreza na dohodak što ga središnja država ustupa lokalnim jedinicama za financiranje decentraliziranih funkcija. Tako je država poseban udjel u porezu na dohodak dala za potporu izravnanja nekima »siromašnijim« jedinicama te osigurala da sve jedinice s obvezom financiranja decentraliziranih funkcija imaju propisanu najnižu svotu za financiranje tih funkcija.

*Promjene u 2003.* – u podjeli poreza na dohodak za lokalne i područne jedinice koje su financirale decentralizirane funkcije dogodile su se određene promjene i tijekom 2002. i 2003., a odnosile su se isključivo na drukčiju raspodjelu poreza na dohodak (odnosno udjele), dok se ostale stavke financiranja lokalnih i područnih jedinica nije mijenjalo. Udjel je države u prihodima od poreza na dohodak, od 2003. npr. bio 25,6%, za županije 10% te za općine i gradove 34%. I dalje su prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 150/02. i 147/03) posebni udjeli u prihodima od poreza na dohodak vrijedili za Grad Zagreb, druge općine, gradove i županije u kojima se je financiralo decentralizirane funkcije, potom za općine i gradove koji na otocima zakluče sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta od bitnoga značaja za razvoj otoka te za područja posebne državne skrbi i brdsko-planinska područja.

Posljednje je razdoblje u financiranju lokalnih i područnih jedinica u Hrvatskoj počelo 1. siječnja 2007., kada su stupile na snagu desete izmjene Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne

Tablica 13. *Prihodi jedinica lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj od 1. siječnja 2007.*

Općinski i gradski porezi	Županijski porezi
<ul style="list-style-type: none"> <li>• porez na potrošnju</li> <li>• porez na kuće za odmor</li> <li>• porez na korištenje javnih površina</li> <li>• porez na tvrtku ili naziv</li> <li>• prizrez porezu na dohodak:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– općine, do 10%</li> <li>– grad s manje od 30.000 stanovnika, do 12%</li> <li>– grad s više od 30.000 stanovnika, do 15%</li> <li>– Grad Zagreb, do 30%</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• porez na nasljedstva i darove</li> <li>• porez na cestovna motorna vozila</li> <li>• porez na plovila</li> <li>• porez na automate za zabavne igre</li> </ul>
Dijeljenje poreza (zajednički porezi)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• porez na dohodak (županija 15%, općina ili grad 52%)           <ul style="list-style-type: none"> <li>– udjel u porezu na dohodak za decentralizirane funkcije (12%)               <ul style="list-style-type: none"> <li>osnovno školstvo (3,1%)</li> <li>srednje školstvo (2,2%)</li> <li>socijalna skrb (2,2%)                   <ul style="list-style-type: none"> <li>centri za socijalnu skrb (0,5%)</li> <li>domovi umirovljenika (1,7%)</li> </ul> </li> <li>zdravstvo (3,2)</li> <li>vatrogastvo – za javne vatrogasne postrojbe (1,3%)</li> </ul> </li> <li>– udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije (21%)</li> </ul> </li> <li>• porez na promet nekretnina (država 40%, općina ili grad 60%)</li> </ul>	

Izvor: *Zakon o izmjenama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 132/06)*

(regionalne) samouprave (NN 132/06). Najveće su izmjene uvedene u pogledu poreza na dohodak i poreza na dobit. Prvi je postao isključivi prihod lokalnih i područnih jedinica u Hrvatskoj, dok je porez na dobit postao isključivi prihod državnog proračuna, te ga se više ne dijeli na različite razine vlasti. Izmijenjen je i način raspodjele udjela u prihodima od poreza na dohodak među županije i općine ili gradove. Ukratko, od 2007. država je ponovno promijenila vrste zajedničkih poreza i raspodjelu postotnog udjela lokalnih i područnih jedinica u zajedničkim porezima.

Prema najnovijem Zakonu o izmjenama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 132/06), prihod od poreza na dohodak od 2007. dijele županije (15%) te općine i gradovi (52%). Jedinicama koje tako ne prikupe dovoljno sredstava za financiranje decentraliziranih funkcija posredstvom tzv. *fonda izravnjanja* dodjeljuje se dio pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije (vodoravno fiskalno izravnjanje). Te se potpore osigurava iz dijela prihoda od poreza na dohodak za financiranje javnih rashoda u osnovnomu i srednjem školstvu, socijalnoj skrbi i

zdravstvu, što ih se prenosi na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, što bi svakoj lokalnoj i regionalnoj jedinici imalo omogućiti obavljanje preuzetih zadaća barem u tome području, i to prema sličnim standardima kakve imaju i druge lokalne jedinice.

Kad je posrijedi pomoć za izravnjanje (odnosno *fond izravnjanja*), država je za jedinice koje su preuzele obvezu financiranja decentraliziranih funkcija, a ne mogu ispuniti propisani minimum, osigurala dodatnih 21% te omogućila dodatni udjel u porezu na dohodak 12%. Ako su lokalne i područne jedinice preuzele financiranje samo nekih decentraliziranih funkcija, mogu dobiti te dodatne udjele: 3,1% za osnovno školstvo, 2,2% za srednje školstvo, 3,2% za zdravstvo, 0,5% za centre za socijalnu skrb, 1,7% za domove starijih i nemoćnih osoba i 1,3% za vatrogastvo. Naprimjer, »ako je grad preuzeo financiranje osnovnog školstva i osnovao javnu vatrogasnu postrojbu, uz osnovni pripadajući dio 52% poreza na dohodak, dobit će i dodatnih 4,4% prikupljena poreza (3,1% + 1,3%). Dodatni udjel u porezu na dohodak za srednje školstvo, zdravstvo, centre za socijalnu skrb te domove starijih i nemoćnih osoba dobit će županija, ako je preuzela te funkcije, u protivnom taj prihod odlazi državi« (više u: Bronić, 2007).

Od 2007. posebni udjeli u porezu na dohodak vrijede za Grad Zagreb, te za druge općine, gradove i županije u kojima se financiralo decentralizirane funkcije, općine i gradove na područjima posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima, te za općine i gradove koji na otocima zaključe sporazume o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta važna za razvoj otoka.

Način raspodjele poreza na dohodak za te porezno posebno tretirane skupine prikazan je u *tablici 14*.

Unatoč brojnim promjenama u sustavu financiranja, velik broj lokalnih i područnih jedinica u Hrvatskoj i dalje nemaju dostatan vlastiti prihod za financiranje lokalnih javnih usluga, pa država treba osigurati sustav okomitoga i vodoravnoga fiskalnog izravnjanja što će nadomjestiti dio sredstava kad lokalnim jedinicama nedostaju za namirenje njihovih javnih usluga. To je osnovni razlog što se od 2001. to pitanje nastoji riješiti izdvajanjem dijela poreza na dohodak za decentralizirane funkcije u osnovnomu i srednjem školstvu, socijalnoj skrbi i zdravstvu (okomito fiskalno izravnjanje).

Cilj je opisanih promjena u sustavu financiranja lokalne i regionalne samouprave od 2001. do 2007. bio provesti pravu fiskalnu

Tablica 14. Raspodjela prihoda od poreza na dohodak od 1. siječnja 2007. za porezno posebna područja (u %)

Dijeljenje poreza na dohodak	Županija osnovni dio	Općina ili grad osnovni dio	Vatrogasne postrojbe decentralizirane funkcije <sup>a</sup>	Ostale decentralizirane funkcije <sup>b</sup>	Fond izravnjanja <sup>c</sup>	Udjel za zajedničko financiranje kapitalnog projekta
uobičajeno standardno dijeljenje	15,0	52,0	1,3	10,7	21,0	–
Zagreb	–	67,0	1,3	10,7	21,0	–
PPDS, BP	10,0	90,0	–	–	–	–
otoci financiranje kapitalnih projekata od interesa za otok	15,0	52,0	1,3	10,7	–	21,0

<sup>a</sup>Raspodjeljuje se općini ili gradu koji utemelji i financira redovit rad javnih vatrogasnih služba – u suprotnome ide državi.

<sup>b</sup>Raspodjeljuju se općini, gradu ili županiji koja financira vlastite decentralizirane funkcije – u suprotnome ide državi.

<sup>c</sup>Sredstva s razine središnje države odakle se transfere dodjeljuje lokalnim jedinicama koje ne mogu financirati vlastite decentralizirane funkcije do razine najnižeg standarda iz dodatnog udjela poreza na dohodak.

Izvor: Bronić, 2007.

decentralizaciju u Hrvatskoj. No, još ima određenih prigovora, prije svega Grada Zagreba, u vezi s najnovijom promjenom vrsta zajedničkih poreza. Pritom se misli na prijenos ovlasti, povećanje stupnja odgovornosti i djelokruga u obavljanju javnih usluga na lokalnoj razini, uz istodobno osiguranje sredstava za njihovo financiranje. Stanje ukupnih prihoda i rashoda lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj, prikazuje *tablica 15*.

Prihodi poslovanja u razdoblju od 2001. do 2004. stalno su bili veći od rashoda poslovanja. Razlika prihoda i rashoda poslovanja (bruto-saldo) povećava se iz godine u godinu, s tim da je najveći rast zabilježen u 2002. u usporedbi s 2001. godinom. Razlog je veliko povećanje poreznih prihoda (2002. veći su 34% nego u 2001), odnosno početak procesa decentralizacije, pri čemu se povećava udjel županija i gradova u porezu na dohodak. Moglo se očekivati i znatno povećanje rashoda (razmjerno приходima) jer se decentralizacijom neke funkcije (pa i troškove za njihovo financiranje) prenosi sa središnje države na lokalnu razinu. Rashodi poslovanja u 2002. povećani su s13,6% u usporedbi s 2001., dok se je ukupan prihod

Tablica 15. *Prihodi i rashodi poslovanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u mil. kn)*

Opis	Općine, gradovi i županije, ukupno			
	2001.	2002.	2003.	2004. <sup>a</sup>
Prihodi poslovanja	9.277	11.788	13.774	14.821
prihodi od poreza	5.273	7.066	8.381	8.978
pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar opće države	961	1.238	1.504	1.562
prihodi od imovine	2.757	1.006	1.096	1.228
ostali prihodi	287	2.478	2.793	3.053
Rashodi poslovanja	8.238	9.365	10.875	11.702
rashodi za zaposlene	1.356	2.029	2.257	2.765
materijalni rashodi	2.475	3.703	4.244	4.649
financijski rashodi	204	232	190	179
subvencije	3.080	631	691	714
pomoći dane u inozemstvo i unutar opće države	1.124	397	416	319
naknade građanima i kućanstvima	0	405	474	523
ostali rashodi	0	1.970	2.603	2.551
Bruto saldo poslovanja	1.040	2.423	2.899	3.119

<sup>a</sup>Podaci za 2004. su planski.

Izvor: Maletić (2005:34)

poslovanja povećao 27%. Trend povećanja prihoda poslovanja početkom procesa decentralizacije pratio je manji rast rashoda poslovanja, ali su povećani i rashodi za nabavu nefinancijske imovine, što znači da je na rashodnoj strani decentralizacija utjecala i na rast rashoda za nabavu nefinancijske imovine (Maletić, 2005:34).

Osnovni je izvor financiranja lokalnih i područnih jedinica u Hrvatskoj, riječju, zakonom određeno dijeljenje zajedničkih poreza središnje države i nižih razina vlasti. No, županije, gradovi i općine razlikuju se prema fiskalnom kapacitetu (ukupan godišnji proračunski prihod po stanovniku), nužnima javnim rashodima i prema ukupnim prihodima po stanovniku. Unatoč tomu, lokalne i regionalne jedinice nemaju znatniji utjecaj na veličinu poreznih stopa i poreznih osnovica. Odatle i potrebe za većom, boljom, transparentnijom i učinkovitijom suradnjom lokalnih i regionalnih jedinica s državom.<sup>35</sup>

◆ ◆ ◆

35 Više u Pitarević (2003).

Zaključimo kako je institucionalni i zakonodavni okvir lokalne i regionalne samouprave od osamostaljenja Hrvatske 1990. mijenjan vrlo često. Hrvatska je cijelo to vrijeme složena državna zajednica s dvjema razinama vlasti: državnom te lokalnom (općine i gradovi) i područnom (županije), a djelovanje uređuju zakoni i statuti, u prvo-me redu Zakon o proračunu i Zakon o područnoj (regionalnoj) samoupravi. Ustroj i djelovanje razina vlasti također uređuju zakoni. Lokalne i regionalne jedinice imaju izvršna i predstavnička tijela (poglavarstva i skupštine/vijeća). Za obavljanje svih poslova te jedinice osnivaju upravne odjele i službe (ovisno o veličini i potrebama). Pokazalo se da je Hrvatska zemlja s prevelikim brojem lokalnih jedinica, te da se njihov broj stalno povećava, mada im je ekonomska opravdanost upitna. Posljedica je gomilanje birokracije na svim razinama i neodgovarajuća podjela zadaća i odgovornosti.

Hrvatski sustav financiranja lokalnih jedinica može se podijeliti na razdoblje od 1994. do 2001. te od 2001. do 2007. godine. U prvom je razdoblju sustav financiranja lokalnih jedinica bio centraliziran, s ograničenom samostalnošću u prikupljanju prihoda i raspodjeli rashoda. To je razdoblje obilježilo donošenje zakona koji su odredili ovlasti u financiranju i raspodjelu fiskalnih i administrativnih nadležnosti središnje države i lokalnih jedinica. Županije su, osim statusa lokalne samouprave, imale i status upravnih jedinica. Od 2001. upravne i samoupravne funkcije mogu obavljati sve lokalne jedinice uz jasnije određivanje ovlasti i nadležnosti (Bajo i Bronić, 2004:446). Veće promjene doživio je i sustav financiranja lokalnih i područnih jedinica, najviše u pogledu promjene načina raspodjele prihoda od poreza na dohodak.

Posljednje razdoblje financiranja lokalnih i područnih jedinica u Hrvatskoj, od početka 2007., obilježuje pak promjene temeljem kojih je država posve preuzela prihode od poreza na dobit te zadržala jednaku diobu poreza na promet nekretnina kao u prijašnjim godinama. Nakon ukidanja udjela lokalnih jedinica u porezu na dobit, osim što je taj porezni oblik prestao biti zajednički prihod države i lokalnih jedinica, država je povećala stupanj centralizacije, dok je sustav odnosno način raspodjele prihoda od poreza na dohodak istodobno postao složenijim.





# Proračunski proces i odlučivanje o lokalnim proračunima u Hrvatskoj

Proračun je instrument ekonomske politike što može utjecati na opće gospodarsko stanje i standard stanovništva neke lokalne ili regionalne jedinice, ali je i rezultat procesa na kojeg, ovisno o fazi, utječu različiti čimbenici. Proračunski je proces vrlo složena i ozbiljna ekonomska i politička aktivnost, jer svaka faza proračunskog postupka ima određenu važnost, kad različiti čimbenici mogu imati presudan utjecaj.

Cijeli izborni politički proces na lokalnoj razini, a posredno i proračunski proces, čini zatvoreni krug. U lokalnoj zajednici brojne ljude i obitelji okupljaju i povezuju lokalni, skupni i pojedinačni, interesi kojima se udovoljava izborom vijećnika u tijela predstavničke i izvršne vlasti, a financijski posredstvom lokalnih i regionalnih proračuna.

Većina koja pobjeđuje na lokalnim izborima kao prioritet nameće realizaciju njihova predizbornog programa za kojeg su se zauzimali. Lokalni je proračun dokument što izražava namjere vladajuće strukture lokalne jedinice i objedinjuje ukupnu ekonomsku politiku (fiskalnu, socijalnu, obrazovnu, kulturnu itd.). Stoga je vrlo velik utjecaj i važnost proračuna na sve razine društvenog života, napose na stanovništvo lokalne jedinice, pa političari u lokalnim poglavarstvima, vladama (izvršnoj vlasti) i skupštinama/vijećima (predstavničkoj vlasti) svake godine imaju odgovoran posao oblikovati proračun što će udovoljiti osobitim potrebama stanovništva lokalne zajednice.

Cilj političkog procesa kojeg se u lokalnoj zajednici ostvaruje glasovanjem treba biti udovoljenje lokalnima javnim potrebama i osiguranje lokalnih javnih dobara. Glasovanjem građani otkrivaju sklonosti prema tim dobrima. Svako se glasovanje sastoji od sudionika i pravila. Postoje dva sustava glasovanja. U *sustavu izravne demokracije* glasači u donošenju odluka sudjeluju neposredno. U *sustavu predstavničke demokracije*, kakav je i u Hrvatskoj, glasači u donošenju odluka sudjeluju posredstvom legalno odabranih predstavnika. U oba sustava odluke se može donositi jednoglasno ili većinom glasova. Potonje je lakše provedivo, manje košta, jednostavnije i brži je put donošenju odluka.

U ovom je dijelu knjige prikazan proračunski proces prema fazama i rasporedu na razdoblja, uz raščlambu lokalnih predstavničkih i izvršnih tijela vlasti i njihove uloge u proračunskom procesu, te upozorenje na glavne čimbenike koji utječu na manju ili veću aktivnost lokalnih predstavničkih i izvršnih tijela vlasti u hrvatskome proračunskom procesu.

## Lokalni proračuni i proračunski proces

Hrvatska nema jedinstven proračun. Važeći Zakon o proračunu (ZOP) iz 2003. potanko određuje glavne korake proračunskog procesa te razlikuje: a) državni proračun što ga izglasava i odobrava Sabor na razini države te donosi procjene godišnjih prihoda i rashoda, b) proračune izvanproračunskih fondova, te c) proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Tri razine proračuna zajedno čine opći proračun države, kakav ne podliježe administrativnoj proceduri i fazama pripreme, donošenja i izvršenja, poput državnoga proračuna. Opći proračun važan je kao pokazatelj ukupno prikupljenih prihoda i rashoda države, no postojeći proračun u Hrvatskoj ne obuhvaća ukupnu nacionalnu potrošnju.

*Državni proračun* akt je u kojemu se procjenjuje prihode i primitke te utvrđuje rashode i izdatke države za jednu godinu, a donosi ga Sabor. *Lokalni proračun* akt je jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u kojemu se procjenjuje prihode i primitke te utvrđuje rashode i izdatke jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za jednu godinu, a donosi ga njezino predstavničko tijelo. Svaki se proračun mora uravnotežiti, što znači kako

ukupni prihodi i primici moraju pokriti ukupne rashode i izdatke na razini države ili lokalne, regionalne jedinice.

*Faze i trajanje lokalnog proračunskog procesa u Hrvatskoj.* Proračune svih regionalnih i lokalnih jedinica planira se jednako kao središnji državni proračun. ZOP je temeljni akt što daje samo osnovne naznake o sudionicima i procesu izrade (planiranja) lokalnog proračuna te definira proračunske procese – njihov tijek, dinamiku, sadržaj i metodologiju.

Predstavnička vlast u demokratskom društvu osigurava da proračun služi ispunjenju nacionalnih, socijalnih i ekonomskih prioriteta. Ona je ujedno jedan od glavnih formalnih mehanizama koji osigurava uspješnost vladajućeg režima i politike. Prema Bratić (2003:106), da bi izvršnu vlast održala odgovornom za proračun, predstavnička vlast mora osigurati da proračun bude transparentan, koherentan, učinkovit, djelotvoran i da odražava volju naroda.

Proračunski proces čini splet odnosa između glavnih sudionika proračunskog procesa na temelju kojega se u lokalnom predstavničkom tijelu raspravlja i usvaja proračun. Lokalni proračunski proces u Hrvatskoj ima tri faze (pripremu, donošenje i izvršenje), koje traju oko dvije i pol godine. Osim toga, ukupan proračunski proces prolazi kroz nekoliko koraka unutar pojedine faze proračunskog procesa. S obzirom na iznimnu važnost proračuna za funkcioniranje cijeloga gospodarstva lokalne ili regionalne jedinice, proračunski se proces provodi prema ustaljenoj shemi i točno utvrđenim zakonitostima.

Procedura donošenja lokalnog proračuna prilično je duga i složena i ima nekoliko faza.

Broj sudionika izrade lokalnog proračuna različit je i ovisi o veličini lokalne jedinice, te o stručnoj ekipiranosti i osposobljenosti zaposlenika odjela za financije i proračun lokalne jedinice. Često lokalna izvršna vlast (poglavarstvo) imenuje komisiju za planiranje proračuna u kojoj su gradonačelnik, voditelj odjela za društvene djelatnosti te voditelj odjela za financije i proračun.

*1. Prva faza proračunskog procesa – priprema proračuna.* Planira se prihode i izdatke proračuna (otprilike devet mjeseci), i to u dva koraka: izrada i predlaganje proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

*Prvi korak, planiranje proračuna lokalnih jedinica,* počinje potkraj svibnja, kad Ministarstvo financija dostavlja smjernice s osnovnim pokazateljima za izradu proračuna jedinicama lokalne i

*Slika 11. Faze i trajanje lokalnog proračunskog procesa u Hrvatskoj: primjer donošenja proračuna za 2005.*

Vrijeme	Faze i radnje lokalnoga proračunskog procesa
početak travnja 2004.	Na državnoj razini izrađuje se izvješće o gospodarskoj i fiskalnoj politici za tekuću godinu, plan za sljedeću godinu i procjenu razvoja za sljedeće dvije godine.
kraj travnja 2004.	Ministarstvo financija izrađuje Nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje koje predlaže Vladi.
sredina svibnja 2004.	Vlada usvaja predložene smjernice ekonomske i fiskalne politike
FAZA 1.	PRIPREMA I PLANIRANJE PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA
Korak 1.	Smjernice u okružnici
kraj svibnja 2004.	Ministarstvo financija dostavlja smjernice i upute za izradu proračuna jedinicama lokalne i regionalne samouprave (tzv. okružnicu), koje sadrže temeljne ekonomske pokazatelje iz smjernica, te način izrade i rokove.
Korak 2.	Faza pregovaranja i prilagođivanja zahtjeva proračunskih korisnika
od lipnja do kraja kolovoza 2004.	Nakon primitka smjernica i uputa za izradu državnog proračuna upravno tijelo za financije dostavlja upute za izradu proračuna proračunskim korisnicima (odjelima i službama) te drugim korisnicima koje se transferima financira iz njihova proračuna (vrtići i dr.).
do kraja rujna 2004.	Svi korisnici lokalnog proračuna na osnovu uputa izrađuju svoje prijedloge financijskih planova, kojeg dostavljaju upravnom tijelu za financije.
do 15. listopada	Upravno tijelo za financije i proračun lokalne jedinice analizira dostavljene zahtjeve i, sukladno utvrđenim prioritetima, predlaže usklađivanje zahtjeva s mogućnostima proračuna. Nacrt proračuna i konsolidirani proračun svoje jedinice do 15. listopada dostavlja poglavarstvu.
FAZA 2.	PREDLAGANJE I ODOBRENJE (PRIHVAĆANJE) PRORAČUNA
Korak 3.	Rasprava u lokalnom predstavničkom tijelu i prilagodba proračuna
tijekom listopada 2004.	Nositelj izvršne vlasti lokalne jedinice (načelnik, gradonačelnik i župan) obvezan je podnijeti poglavarstvu nacrt prijedloga proračuna i odluke o izvršavanju proračuna za sljedeću godinu. Prijedlog proračuna razmatraju odbori i komisije poglavarstva (odbori za financije i proračun).
do 15. studenog 2004.	Poglavarstvo prihvaća prijedlog proračuna te ih do 15. studenog upućuje na donošenje predstavničkom tijelu (općinskom ili gradskom vijeću odnosno županijskoj skupštini).
studen-prosinac 2004.	Prijedlog proračuna (s projekcijom proračunske potrošnje za sljedeće dvije godine) razmatraju odbori i komisije predstavničkog tijela, te donose određene zaključke i primjedbe, nakon čega prijedlog proračuna vraćaju predlagatelju (poglavarstvu). Poglavarstvo odnosno upravno tijelo (odjel) za proračun i financije analizira zaključke, primjedbe i prijedloge predstavničkog tijela te ih, ako su opravdani, prihvaća i izvršuje u konačan prijedlog proračuna i odluke.

do 15. prosinca	Konačan prijedlog proračuna i odluke usvaja poglavarstvo i upućuje ih na razmatranje i donošenje lokalnom predstavničkom tijelu. Ovlaštena tijela (odbori i komisije) predstavničkog tijela i ovlašteni predlagatelji iz vijeća mogu podnositi amandmane na završni prijedlog proračuna i odluke o izvršenju proračuna. Poglavarstvo se izjašnjava o amandmanima te prihvaćeni amandmani postaju sastavnim dijelom teksta proračuna i odluke.
kraj tekuće godine	Predstavničko tijelo lokalne jedinice usvaja proračun najkasnije do kraja godine.
	Predsjednik poglavarstva dostavlja proračun, odluku o izvršavanju proračuna i tromjesečne planove jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te izmjene i dopune proračuna MF-u, a proračun, odluku o izvršavanju proračuna te izmjene i dopune proračuna Državnom uredu za reviziju, u roku 15 dana od njihova donošenja.
FAZA 3.	IZVRŠENJE PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA (PROVEDBA, NADZOR I KONTROLA)
Korak 4.	Izvršenje proračuna lokalnih jedinica
siječanj 2005.	Nakon što lokalno predstavničko tijelo usvoji proračun, izvješćuje se proračunske korisnike o svotama proračuna. Upravno tijelo za financije utvrđuje mjesečnu proračunsku dodjelu sredstava ovisno o likvidnosti proračuna i preuzetim obvezama proračunskog korisnika, do visine planirane u njegovu godišnjem financijskom planu. Svote se mora priopćiti svakome korisniku barem deset radnih dana prije početka razdoblja na koje se odnosi.
tijekom 2005.	Preraspodjela proračuna Proračunska se sredstva općenito ne može preraspodijeliti. No, prema odobrenju predsjednika poglavarstva (načelnik, gradonačelnik, župan), iznimno ih se može preraspodijeliti na proračunskim stavkama proračunskih korisnika ili među korisnicima, i to najviše do 5% rashoda i izdataka na stavci koju se umanjuje.
Korak 5.	Polugodišnje i godišnje izvješće o izvršavanju proračuna
kraj srpnja 2005.	Upravno tijelo za financije podnosi poglavarstvu izvještaj o polugodišnjem izvršenju državnog proračuna.
5. kolovoza 2005.	Poglavarstvo upućuje predstavničkom tijelu izvještaj o polugodišnjem izvršenju državnog proračuna.
28. veljače 2006.	Proračunski korisnici pripremaju i podnose prošlogodišnji obračun financijskih planova upravnom tijelu za financije koje ih pregledava i usklađuje te sastavlja konsolidiran godišnji obračun financijskog plana i godišnji izvještaj za proteklu godinu.
do 31. ožujka 2006.	Konsolidirani godišnji obračun nadležna tijela proračunskih korisnika dostavljaju upravnom odjelu za financije. No, najkasnije do toga dana poglavarstvo mora dostaviti MF-u i Državnom uredu za reviziju prijedlog za godišnji obračun proračuna.
do 1. svibnja 2006.	Upravno tijelo za financije dodatno konsolidira financijske planove korisnika, te izrađuje nacrt prijedloga konsolidiranog obračuna svoje jedinice kojeg dostavlja poglavarstvu.
do 1. lipnja 2006.	Poglavarstvo donosi prijedlog godišnjeg obračuna državnog proračuna kojeg dostavlja Državnom uredu za reviziju i predstavničkom tijelu najkasnije do 1. lipnja. U roku 15 dana nakon što ga prihvati njegovo predstavničko tijelo, o tome izvješćuje MF.
Korak 6.	Revizija, nadzor i kontrola proračuna.

područne samouprave, kako bi mogle procijeniti vlastite proračune. Upravni odjel za financije u županijskomu, odnosno gradskom i općinskom poglavarstvu, nakon primitka smjernica i uputa za izradu državnog proračuna, dostavlja svim proračunskim korisnicima (odjelima i službama i drugim korisnicima poput vrtića, itd.) *upute* za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave što sadrže temeljna ekonomska polazišta i podloge za izradu prijedloga proračuna te opis planiranih politika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ocjenu računa prihoda i rashoda, računa financiranja proračuna u sljedeće tri godine, okvirni prijedlog opsega financijskog plana pojedinoga korisnika u sljedeće tri godine, način pripreme i rokove za izradu proračuna i prijedloga financijskih planova korisnika. Na osnovi uputa, svi proračunski korisnici izrađuju prijedlog vlastitoga financijskog plana i upućuju ga upravnom tijelu za financije na razmatranje i konsolidiranje.

### *Smjernice ekonomske i fiskalne politike države*

Izvješća o gospodarskoj i fiskalnoj politici za tekuću godinu te plan za sljedeću proračunsku godinu i procjenu razvoja za sljedeće dvije godine Ministarstvo gospodarstva (MG) i Ministarstvo financija (MF) izrađuju najkasnije u travnju. MF izrađuje nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje i predlaže ga Vladi najkasnije do kraja travnja. Smjernice sadrže:

- preduvjete društvenoga i gospodarskog razvoja za proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine,
- osnovne pokazatelje fiskalne i ekonomske politike RH,
- procjenu prihoda i rashoda te primitaka i izdataka svih razina proračuna RH,
- okvirni prijedlog opsega financijskog plana po proračunskim korisnicima za prethodnu proračunsku godinu, tekuću proračunsku godinu, sljedeću proračunsku godinu i za sljedeće dvije godine,
- predviđene promjene državne imovine te imovine jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i dugih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- ukupan pregled preuzetih obveza za državni proračun što ih se mora namiriti u sljedećim godinama i politiku plana razvojno-investicijskih programa.

Vlada smjernice donosi najkasnije do sredine svibnja tekuće godine.

Nakon primitka smjernica, dakle, svi proračunski i izvanproračunski korisnici u lokalnoj jedinici dostavljaju upravnom tijelu za financije (odjelu za proračun i financije) zahtjeve za dodjelu novca nužnog za financiranje svojih rashoda i izdataka. Rokove za izradu financijskih planova svaka lokalna jedinica određuje u uputama.

Županijsko poglavarstvo, dodatno, izrađuje vlastite smjernice i upućuje ih općinama i gradovima. (Gradovi i općine uglavnom izrađuju plan proračuna za jednu fiskalnu godinu te okvirni plan proračunske potrošnje za još dvije.) I sve lokalne jedinice (općine i gradovi) izrađuju vlastite smjernice što se, uz ostalo, temelje i na smjernicama MF-a. Prijedlog lokalnih smjernica izrađuje odjel za proračun i financije, vodeći računa o procjenama vlastitih prihoda. Smjernice odobrava poglavarstvo.

*Drugi je korak pregovaranje i usklađivanje zahtjeva proračunskih korisnika.* Nakon primitka smjernica i uputa za izradu državnog proračuna, upravno tijelo za financije u lokalnoj jedinici samouprave razmatra prijedloge i usklađuje financijske planove s procijenjenim приходima i primicima, a potom izrađuje nacrt proračuna i konsolidiran proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te ga dostavlja poglavarstvu do 15. listopada tekuće godine. Kad prikupi zahtjeve za proračunskim sredstvima od korisnika, odjel za proračun i financije lokalne jedinice analizira dostavljene zahtjeve i prema utvrđenim prioritetima predlaže usklađenje zahtjeva s realnim mogućnostima. Nositelj izvršne vlasti lokalne jedinice (načelnik, gradonačelnik ili župan) obavezan je *u listopadu* podnijeti poglavarstvu nacrt prijedloga proračuna i odluke o izvršavanju proračuna za sljedeću godinu. Ako voditelji odjela za financije i proračun ne uspiju uskladiti zahtjeve za proračunskim sredstvima, odluku donosi nositelj izvršne vlasti (načelnik, gradonačelnik i župan) koji poglavarstvu predlaže prijedlog proračuna. Prijedlog proračuna nositelj izvršne vlasti može poslati samostalno ili u dogovoru s članovima poglavarstva. Takav se postupak provodi, iako nije propisan.

Prijedlog proračuna razmatraju odjeli i komisije unutar poglavarstva (posebice odjel za financije i proračun), a potom poglavarstvo prihvaća prijedlog proračuna i odluku te ih upućuje na razmatranje i donošenje predstavničkom tijelu (općinskom ili gradskom vijeću/županijskoj skupštini). Poglavarstvo je obvezno donijeti proračun

– utvrditi prijedlog i konsolidirani proračun te ga dostaviti predstavničkom tijelu najkasnije do 15. studenoga tekuće godine.

*2. Druga faza proračunskog procesa – rasprava o lokalnom proračunu.* Predstavničko tijelo mora donijeti proračun do kraja tekuće godine za sljedeću proračunsku godinu, i to u roku što omogućuje primjenu proračuna od 1. siječnja godine za koju ga se donosi. Izmjene i dopune provodi se prema postupku za donošenje proračuna. Prijedlog (s projekcijom proračunske potrošnje za naredne dvije godine) i odluku o izvršavanju proračuna razmatraju odbori i komisije lokalnoga predstavničkog tijela. Predstavničko tijelo lokalne vlasti razmatra primjedbe i prijedloge odbora i komisija te ga prihvaća i vraća predlagatelju (poglavarstvu). Poglavarstvo, odnosno tijelo nadležno za proračun i financije, analizira zaključke, primjedbe i prijedloge lokalnoga predstavničkog tijela te ih, ako su opravdani, prihvaća i uključuje u završni prijedlog proračuna i odluke.

*Amandmani na proračun.* Nadležna tijela (odbori i komisije) predstavničkog tijela i ovlašteni predlagatelji mogu podnositi amandmane na konačan prijedlog proračuna i odluke o izvršenju, a poglavarstvo se izjašnjava o njima. Prihvaćeni amandmani postaju sastavnim dijelom teksta proračuna i odluke. Sve izmjene i dopune što ih prihvati predstavničko tijelo mora se uskladiti s utvrđenom svotom dopuštena manjka u konsolidiranom proračunu Hrvatske. Tijekom rasprave o prijedlogu proračuna, može se prihvatiti podnesene amandmane u kojima se predlaže povećanje rashoda i izdataka iznad svota utvrđenih u prijedlogu proračuna, uz uvjet da se istodobno predloži smanjenje drugih rashoda i izdataka, ali ne na teret proračunske zalihe ili dodatnim zaduživanjem. O amandmanima što ih poglavarstvo ne prihvati glasuje se u predstavničkom tijelu. U raspravi o proračunu sudjeluju vijećnici predstavnici stranaka, pa je donošenje proračuna rezultat odnosa političkih snaga u predstavničkom tijelu. Ako za amandmane glasuje većina, postat će sastavnim dijelom proračuna i odluke. Nakon odobrenja proračuna, on se kao i drugi proračunski dokumenti (npr. izmjene i dopune), objavljuje u službenom glasilu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

*3. Treća faza proračunskog procesa – izvršavanje proračuna (provedba, nadzor i kontrola).* Nakon što predstavničko tijelo donese proračun, korisnike treba obavijestiti o svotama, kako bi mo-



gli sastaviti financijske planove raspoloživih sredstava i utvrditi dinamiku trošenja proračunskih sredstava. Izrada i izvršavanje proračuna mora se temeljiti na načelima zakonitosti, učinkovitosti, ekonomičnosti i transparentnosti. Odjel za financije i proračun mjesečno doznajuje planirana proračunska sredstva korisnicima prema utvrđenu rasporedu. Svote se mora priopćiti svima korisnicima barem deset radnih dana prije početka razdoblja na koje se odnose. Predsjednik poglavarstva dostavlja proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odluku o izvršavanju i tromjesečne planove lokalnih jedinica samouprave te izmjene i dopune proračuna MF-u u roku 15 dana nakon donošenja. U istome roku istodobno je obvezan proračun, odluku o izvršavanju te moguće izmjene i dopune poslati i Državnom uredu za reviziju. Izvršavanje proračuna na lokalnim razinama organizirano je tako da se proračunska sredstva doznajuje proračunskim korisnicima koji sredstva raspoređuju za pojedine rashode i izdatke ili rashode i izdatke namiruju izravno s računa proračuna, ovisno o vrsti isplata i tome tko su nositelji i korisnici proračunskih sredstava.

*Rebalans (izmjena) proračuna.* Iako je jedno od osnovnih proračunski načela ono o uravnoteženosti odnosno ujednačenosti prihoda i izdatka, često nije tako. Ako tijekom proračunske godine naplata prihoda i izvršenje rashoda uvelike odstupa od planiranih ili se pojavi potreba za većom promjenom veličine i strukture prihoda i rashoda, provodi se tzv. rebalans proračuna, temeljem jednakoga postupka kao pri donošenju proračuna. Proračunski su korisnici obvezni sastaviti nove prijedloge financiranja odnosno financijske planove (s umanjenim svotama za pojedine stavke) te ih prije izvršenja poslati predstavničkom tijelu na razmatranje i donošenje.

Osim proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, donosi se i odluku o izvršavanju proračuna, što određuje ustroj (sastav) prihoda i primitaka te rashoda i izdataka proračuna i izvršavanje, opseg zaduživanja i jamstva, upravljanje javnim dugom te financijskom i nefinancijskom imovinom, prava i obveze korisnika sredstava, pojedine ovlasti poglavarstva i predsjednika poglavarstva, kazne za neispunjavanje obveza te druga pitanja u vezi s izvršavanjem proračuna.

*Izvješće o izvršenju proračuna.* Nakon završetka proračunske godine, lokalne i regionalne jedinice donose izvješća i godišnji ob-

račun o izvršavanju proračuna. Upravna tijela za financije obvezna su o godišnjem izvršenju proračuna izvijestiti poglavarstvo najkasnije do početka svibnja, dok poglavarstvo izvješćuje predstavničko tijelo najkasnije do početka lipnja tekuće za prošlu godinu. Osim godišnjeg obračuna, tijekom proračunske godine lokalne jedinice sastavljaju i polugodišnja izvješća o ostvarenju proračuna. Lokalna jedinica obvezna je do kraja ožujka izvijestiti Državni ured za reviziju o godišnjem ostvarenju proračuna. Polugodišnja izvješća o ostvarenju proračuna lokalne jedinice dostavlja se tome Uredu do kraja srpnja tekuće godine.

Odgovornost za planiranje i izvršavanje proračuna ima isključivo poglavarstvo odnosno upravno tijelo za financije. Poglavarstvo je, naime, odgovorno predstavničkom tijelu za planiranje i izvršavanje proračuna, o čemu ga izvješćuje sukladno Zakonu. Upravno tijelo za financije, planira i izvršava proračun te izvješćuje nadležno izvršno tijelo.

Tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje prikuplja proračunske prihode, odgovara i za potpunu i pravodobnu naplatu tih prihoda. Osim toga, svi su proračunski korisnici obvezni sastavljati financijska izvješća (o stanju i ustroju te promjenama vrijednosti i obujma imovine, obveza, vlastitih izvora, prihoda, rashoda, primitaka i izdataka, odnosno toka novca) što ih se sastavlja za razdoblja u tijeku godine i za tekuću proračunsku godinu (mjesečna, tromjesečna, polugodišnja i godišnja). Sve lokalne i regionalne jedinice konsolidiraju financijska izvješća proračunskih korisnika za koje su nadležne i financijska izvješća proračuna te ih iskazuju u konsolidiranom financijskom izvješću MF-u.

Zaključimo kako je proračunski proces na lokalnoj razini u Hrvatskoj vrlo složen i odvaja se u nekoliko faza. Proračun je ozbiljna ekonomska i politička aktivnost, napose ima li se na umu lokalni i regionalni razvoj. Zato je važna svaka pojedina proračunska faza, jer su u svakoj od njih vrlo utjecajni različiti čimbenici.

## **Lokalna i regionalna predstavnička i izvršna tijela**

Proračun je složen ekonomski instrument države s važnom ulogom u društvenom sustavu moderne države na svim razinama

vlasti. Lokalni proračun snažno utječe na lokalno gospodarstvo, i sve stanovnike određene zajednice. To je javni dokument što raspodjelom novca ispunjava važnu ekonomsku i socijalnu zadaću na lokalnoj razini i mora prikazati najvažnije ciljeve lokalne jedinice u fiskalnoj godini, služiti kao instrument kojim ta jedinica utječe na ekonomsko stanje i kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava lokalnih jedinica.

Izbori lokalnih predstavnika udovoljavaju interesima i potrebama građana na lokalnoj razini. Izglasavanje proračuna u lokalnim predstavničkim tijelima jedan je od najvažnijih događaja u razdoblju između dva izborna ciklusa svake četvrte godine. S obzirom da je svaki lokalni proračun najopsežniji dokument o prioritetima neke lokalne jedinice, lokalna su predstavnička tijela najprikladnije mjesto gdje se osigurava da proračun najbolje udovolji volji i potrebama građana, sukladno raspoloživu novcu i fiskalnome kapacitetu lokalne jedinice.

Proračun donosi (izglasava) lokalno predstavničko tijelo na prijedlog izvršne vlasti. Lokalni predstavnici nakon razmatranja i proučavanja proračunskih stavaka glasuju za ili protiv predloženog proračuna. Sam proces izrade proračuna odnosno proračunski proces vrlo je neizvjestan. Izvršna vlast na lokalnoj razini ima ciljeve koje bi željela postići i provesti posredstvom proračuna. No, da bi ih provela u djelo, mora proći određene faze i postići dogovor s određenim sudionicima, što nije jednostavno, to više što tijekom različitih faza proračunskog procesa različiti čimbenici imaju ključnu ulogu. Tijekom različitih faza proračunskog procesa i nositelji izvršne vlasti moraju donijeti brojne odluke koje mogu izravno ili neizravno utjecati na ostvarenje utvrđenih ciljeva, osobito ako se uzme u obzir činjenica kako su oni samo jedan od čimbenika i sudionika proračunskog procesa.

Građani biraju članove lokalnog predstavničkog tijela. Lokalna vijeća i skupštine odgovaraju biračkom tijelu, a izbore se provodi tajnim glasovanjem.<sup>36</sup>

◆ ◆ ◆

36 Za lokalne izbore 2001. Vlada je donijela Odluku o raspisivanju izbora, a kao datum provedbe izbora odredila je 20. svibnja 2001. godine. Na 6430 biračkih mjesta glasovalo je 1.820.043 (46,79%) birača od 3.890.163 ukupno upisanih u biračke popise. Nevažećih listića bilo je 62.770 (3,45%). Sljedeći lokalni izbori održani su u svibnju 2005. (Izvor: DZS 2004:539).

*Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* i *Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/01)*. Upravo su ta dva zakona, donesena 2001., što uređuju pitanja izbora članova lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihova rada u Hrvatskoj, najvažnija.<sup>37</sup> Prvi od njih u stotinu članaka propisuje ustrojstvo svih lokalnih jedinica – općina, gradova i županija. Drugi, pak, određuje način predlaganja, broj članova lokalnih tijela te oblike financiranja lokalnih izbora. Naslijedio je onoga iz 1992. (NN 90/92) što je također »uređivao pitanja u vezi s izborom članova predstavničkih tijela, samim postupkom kandidiranja i provedbe izbora, ustanovio sustav tijela koja izbore neposredno provode ili nadziru, njihove ovlasti i postupanja te pravne instrumente zaštite izbornog prava« (Antić, 2002:3).

Liste za izbor članova predstavničkih tijela predlažu registrirane političke stranke i birači. Stranke utvrđuju i predlažu liste za izbor članova predstavničkih tijela sukladno njihovom statutu ili odluci donesenoj na temelju njega. Dvije ili više registriranih političkih stranaka mogu predložiti koalicijsku listu za izbor članova predstavničkog tijela. Broj članova predstavničkog tijela utvrđuje statut lokalne jedinice. Ako njihov broj ne utvrdi statut, birat će se broj članova utvrđen zakonom što uređuje lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Članove predstavničkih tijela bira se prema tzv. razmjernoj izbornoj metodi. Pritom cijelo područje jedinice čini jedinstvenu izbornu jedinicu. Pravo na sudjelovanje u diobi mjesta u predstavničkom tijelu imaju liste koje na izborima dobiju najmanje 5% važećih glasova birača.

Sredstva za provedbu redovitih i prijevremenih lokalnih izbora za članove predstavničkih tijela osigurava se u proračunu jedinice. Njima raspolaže izorno povjerenstvo jedinice ovlašteno odrediti način trošenja sredstava, provoditi nadzor raspodjele i trošenja te dodijeliti nužna sredstva biračkim odborima. Sredstva za provedbu prvih izbora članova predstavničkih tijela novoustrojenih jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samou-

◆ ◆ ◆  
37 Podatke o izabranim članovima predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može se naći i u Informaciji o rezultatima izbora članova općinskih i gradskih vijeća, Gradske skupštine Grada Zagreba i županijskih skupština – Državno izorno povjerenstvo Republike Hrvatske, Zagreb, srpanj 2001.

prave, kad nemaju vlastiti proračun, iznimno se osigurava u državnom proračunu.

### *Lokalna predstavnička tijela*

Sve lokalne jedinice imaju predstavnička tijela. Predstavničko tijelo smatra se konstituiranim nakon izbora predsjednika na prvoj sjednici na kojoj je nazočna većina članova predstavničkog tijela. Sjednice predstavničkog tijela održava se najmanje jedanput u tri mjeseca.

U osnovne zadaće predstavničkog tijela pripada i donošenje proračuna i odluka o izvršenju proračuna. Predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave jesu:

- općinsko vijeće (skupština),
- gradsko vijeće (Gradska skupština u Zagrebu) te
- županijska skupština.

Predstavničko tijelo sastoji se od članova (vijećnika) i tijela (odborna). Njihova prava, dužnosti i ustroj uređuju zakon, statut lokalne jedinice te poslovnik. Odluke se donosi većinom glasova, nazočnih članova predstavničkog tijela. Statut, proračun i godišnji obračun iznimno se donosi većinom glasova svih članova predstavničkog tijela.

Najvažnije su zadaće lokalnog predstavničkog tijela:

- donošenje statuta,
- donošenje odluka i drugih općih akata što uređuju pitanja iz samoupravnog djelokruga te jedinice,
- biranje i razrješenje općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana i njihovih zamjenika te članova poglavarstva, osim kad ovaj zakon određuje drukčije,
- osnivanje i biranje članova radnih tijela vijeća/skupštine te imenovanje i razrješavanje drugih osoba sukladno zakonu, drugome propisu ili statutu,
- uređivanje ustroja i djelokruga upravnih tijela,
- osnivanje javnih ustanova i drugih pravnih osoba radi obavljanja gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za jedinicu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,

- obavljanje drugih poslova što su zakonom ili drugim propisom stavljene u djelokrug predstavničkog tijela.

Broj članova utvrđuje se razmjerno broju stanovnika lokalne jedinice. Radi pripreme za donošenje pojedinih odluka, predstavničko tijelo može osnivati stalne i povremene odbore. Upitno je trenutna iskorištenost te mogućnosti na lokalnoj razini. Takvi bi odbori sigurno olakšali i poboljšali rad predstavničkih tijela, ali je i činjenica da ustvari nagomilava administraciju koju lokalne jedinice često ne mogu financirati.

*Županija i županijska skupština.* Osnova županijskoga ustrojstva jednaka je onoj u gradovima i općinama – razlikuje se jedino po nazivlju. Građani u županijama biraju županijsku skupštinu, a putom njezini članovi iz vlastitih redova biraju predsjedatelja odnosno predsjednika skupštine te nositelja izvršnih funkcija u županijama – župana.

Do 2001., dok je bio na snazi »stari« Zakon o lokalnoj samoupravi, županije su se znatno razlikovale i međusobno, i od gradova/općina. Dotad je Ustav županijama davao dvojnu ulogu, odnosno bile su i tijela lokalne samouprave i tijela državne uprave, a predsjednik države morao je potvrditi župana nakon što ga izabere skupština, ali je novi Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi ukinuo takvu praksu. Prema prijašnjem Zakonu, župan je za provedbu poslova državne uprave bio odgovoran nadležnim tijelima središnje vlasti i skupštini za provedbu županijskih samoupravnih poslova. Županije su bile ustrojene drukčije nego općine/gradovi, upravo zbog provođenja državnih upravnih poslova. Tadašnja je županija obuhvaćala odjel za provedbu poslova lokalne samouprave i odbor za provedbu poslova državne uprave (načelnike im je imenovalo ministarstvo nadležno za nadgledanje provedbe pripadajućih poslova). Današnji je ustroj bitno drukčiji, jer su županije isključivo jedinice područne (regionalne) samouprave.

Županijska je skupština predstavničko tijelo građana županije i tijelo područne (regionalne) samouprave koje donosi akte u svome djelokrugu. Ona ima predsjednika i dva potpredsjednika.

*Gradovi i gradska vijeća.* Na razini gradova i općina bira se vijeće, osim u Gradu Zagrebu, gdje se bira skupštinu. Gradsko je vijeće »gradski parlament«, predstavničko tijelo građana i tijelo lokalne samouprave koje donosi akte u djelokrugu grada te obavlja druge poslove sukladno Ustavu, zakonu i statutu grada. Vijeća čine

pet do 55 izabranih članova – vijećnika, ovisno o broju stanovnika lokalne jedinice, opet uz iznimku u Gradu Zagrebu, gdje Skupština ima 50 vijećnika. Predsjednika vijeća biraju vijećnici među sobom. Vijeće je zaduženo za provedbu lokalnoga zakonodavstva, poštovanje proračunskih smjernica i izvršenje proračuna kakva je odobrio Sabor. Vijeće donosi statut lokalne jedinice i u njemu uređuje pitanja zakonom dodijeljenih odgovornosti i funkcija tijelima lokalne i regionalne samouprave. Gradsko vijeće ima predsjednika i dva potpredsjednika koje se bira većinom glasova.

Gradsko vijeće – npr. Grad Rijeka s 33 vijećnika – obnaša sljedeće poslove:

- donosi Statut Grada,
- donosi odluke i druge opće akte što uređuju pitanja iz djelokru- ga Grada,
- donosi proračun, odluku o izvršavanju proračuna i godišnji obračun proračuna,
- nadzire ukupno materijalno i financijsko poslovanje Grada,
- donosi smjernice rada Grada,
- utvrđuje programe razvoja pojedinih djelatnosti i javnih potre- ba od značaja za Grad,
- donosi dokumente prostornog uređenja Grada,
- donosi Poslovnik Gradskog vijeća, bira i razrješuje predsjednika i potpredsjednike Gradskog vijeća,
- bira i razrješuje gradonačelnika i njegove zamjenike te članove Poglavarstva,
- odlučuje o pitanju povjerenja gradonačelniku i njegovim zamje- nicima, članovima ili cijelome Poglavarstvu,
- osniva radna tijela Gradskog vijeća, bira i razrješuje predsjed- nika, potpredsjednika i članove radnih tijela Gradskog vijeća,
- imenuje, bira i razrješuje osobe sukladno zakonu, drugim pro- pisima i statutu,
- osniva i ukida upravna tijela Grada te uređuje njihovo ustrojstvo i djelokrug rada,
- osniva javne ustanove i druge pravne osobe radi obavljanja gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za Grad te odlučuje o njihovima statusnim promjena- ma i preoblikovanjima prema zakonu,
- odlučuje o zajedničkom obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga s drugim jedinicama lokalne samouprave,

- određuje predstavnike Grada u skupštinama trgovačkih društava kojih je Grad osnivač,
- odlučuje o stjecanju i prijenosu (kupnji i prodaji) dionica, odnosno udjela u trgovačkim društvima kojih je Grad osnivač, ako zakon, statut ili posebna odluka Gradskog vijeća ne odluči povjeriti ih drugom tijelu,
- odlučuje o davanju suglasnosti za zaduženje i o davanju jamstva za ispunjenje obveza trgovačkih društava i javnih ustanova čiji je osnivač i većinski vlasnik Grad,
- dodjeljuje javna priznanja Grada,
- odlučuje o osnivanju, odnosno pristupanju Grada udruzi gradova te uspostavljanju suradnje s lokalnima i regionalnim jedinicama drugih država,
- odlučuje o prijenosu i preuzimanju osnivačkih prava sukladno posebnim zakonima,
- raspisuje lokalni referendum za područje Grada,
- donosi pojedinačne i druge akte iz samoupravnog djelokruga sukladno zakonu,
- obavlja i druge poslove što su mu zakonom ili drugim propisom stavljeni u nadležnost.

Izvor: [www.grad-rijeka.hr](http://www.grad-rijeka.hr)

*Radna tijela (odbori).* Županijska skupština i gradsko vijeće mogu osnovati stalne i povremene odbore i druga radna tijela radi proučavanja i razmatranja pojedinih pitanja te radi pripreme prijedloga odluka i drugih akata. Tako odbor za proračun i financije razmatra sustav financiranja javnih potreba u gradu ili županiji, razmatra prijedlog proračuna, odluku o izvršavanju proračuna i završni račun proračuna, druga pitanja proračuna i financija te obavlja i druge poslove određene poslovníkom vijeća odnosno skupštine. U Primorsko-goranskoj županiji npr. ustrojeno je 13 stalnih radnih tijela – odbora. Sastav, broj članova, djelokrug i način rada tijela utvrđuje se poslovníkom ili posebnom odlukom o osnivanju radnog tijela. U skupštini može djelovati i klub članova, skupštine, ali samo ako ima najmanje tri člana.

*Način izbora lokalnih predstavnika.* Broj vijećnika ovisi o veličini županije, grada i općine. Mora biti neparan i određuje ga se statutom, i to tako da predstavničko tijelo:



- općine do 3000 stanovnika ima od 7 do 13 članova,
- općine od 3001 do 10.000 stanovnika ima od 9 do 15 članova,
- općine i grada od 10.001 do 30.000 stanovnika ima od 13 do 19 članova,
- grada s više od 30.000 stanovnika ima od 19 do 35 članova,
- grada Zagreba imaju 51 člana,
- županije ima od 31 do 51 člana.

*Povijest rezultata lokalnih izbora u Hrvatskoj.* U nastavku ćemo analizirati i povijest lokalnih izbora u Hrvatskoj i promotriti koje su stranke sudjelovale u vlasti od osamostaljenja. Stoga pogledajmo zastupljenost pojedinih stranaka u županijskim predstavničkim tijelima od 1993. do 2001.

Prvi izbori za tijela lokalne samouprave u Hrvatskoj provedeni su u veljači 1993., kada se je biralo članove općinskih i gradskih vijeća te županijskih skupština. Primijenjen je mješovit izborni sustav, prema kojemu se polovicu članova predstavničkog tijela bira s izbornih lista kandidata (razmjerni sustav), a drugu polovicu u izbornim jedinicama (većinski sustav). Sljedeći su izbori na jednak način provedeni 1997., no tada se je tri četvrtine članova predstavničkog tijela biralo s izbornih lista, a četvrtinu u izbornim jedinicama.

*Tablica 16* pokazuje da je tijekom devedesetih Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) imala većinu na županijskoj razini (do 55% sastava županijskih skupština). No, u razdoblju od 2001. do 2005. prilike su se znatno izmijenile i otad, iako HDZ i dalje ima najviše mandata u županijskim skupštinama (otprilike 34% ukupnog broja mandata), u najvećem broju županija vlast drži koalicija stranaka, predvođena SDP-om (tu su još HNS i HSS, koji od 2001. ima i najveći broj župana).

### *Lokalna izvršna tijela*

Tijela su izvršne vlasti *poglavarstva* lokalnih jedinica (gradsko, općinsko i županijsko) na čelu kojih su općinski načelnici, gradonačelnici i županijski načelnici (župani), u svojstvu predsjednika. Bira ih predstavničko tijelo, u pravilu, među nositeljima lista stranaka i nezavisnih lista koje su osvojile mandate u predstavničkom tijelu, i to većinom glasova svih članova predstavničkog tijela. Oni obavljaju poslove utvrđene statutom općine, grada, odnosno županije te imaju do dva zamjenika. Zastupaju svoju jedinicu te su

Tablica 16. Rezultati izbora za županijske skupštine i skupštinu Grada Zagreba na izborima 1993, 1997. i 2001.

Županija/godina	Mjesta	HDZ	SDP	HSS	HSL	HNS	Koalicija *a	Koalicija *b	Ostali
<b>Zagrebačka</b>									
I-93.	40	20	0	12	7	1	–	–	0
I-97.	45	26	4	10	5	0	–	–	0
I-01.	45	15	10	13	0	4	–	–	3
<b>Krapinsko-zagorska</b>									
II-93.	40	32	0	–	7	1	–	–	0
II-97.	40	20	2	11	5	0	–	–	2
II-01.	51	12	9	9	3	*b	–	8	10
<b>Sisačko-moslavačka</b>									
III-93.	41	27	*b	5	*b	*b	–	8	1
III-97.	48	29	5	7	5	0	–	–	2
III-01.	49	*a	10	5	4	3	16	–	11
<b>Karlovačka</b>									
IV-93.	40	28	–	2	7	2	–	–	1
IV-97.	40	24	*b	5	*b	2	–	9	0
IV-01.	41	16	9	7	3	0	–	–	6
<b>Varaždinska</b>									
V-93.	40	12	*b	11	*b	*b	–	16	1
V-97.	40	*a	3	9	4	1	23	–	0
V-01.	41	11	9	10	*b	6	–	5	0
<b>Koprivničko-križevačka</b>									
VI-93.	40	12	*b	16	*b	*b	–	12	0
VI-97.	40	21	*b	10	5	*b	–	4	0
VI-01.	41	12	9	14	3	0	–	–	3
<b>Bjelovarsko-bilogorska</b>									
VII-93.	41	15	*b	12	*b	*b	–	9	5
VII-97.	42	21	3	16	2	0	–	–	0
VII-01.	41	13	7	15	4	*b	–	2	0
<b>Primorsko-goranska</b>									
VIII-93.	40	9	*b	–	*b	*b	–	23	8
VIII-97.	40	*a	*b	*b	*b	*b	15	24	1
VIII-01.	43	*a	*b	*b	*b	4	10	16	13
<b>Ličko-senjska</b>									
IX-93.	40	35	–	2	3	–	–	–	–
IX-97.	45	34	*b	7	4	*b	–	0	0
IX-01.	45	20	*b	7	4	*b	–	6	8
<b>Virovitičko-podravska</b>									
X-93.	42	29	1	10	–	–	–	–	2
X-97.	42	24	*b	*b	*b	*b	–	17	1
X-01.	41	12	7	11	4	4	–	–	3
<b>Požeško-slavonska</b>									
XI-93.	41	27	–	3	5	2	–	–	4
XI-97.	41	26	*b	6	3	*b	–	4	2

XI-01.	41	14	*b	7	*b	3	–	9	8
Brodsko-posavska									
XII-93.	42	29	1	3	5	–	–	–	4
XII-97.	40	28	6	4	0	2	–	–	0
XII-01.	51	20	11	11	5	*b	–	4	0
Zadarska									
XIII-93.	40	25	1	–	*b	*b	–	12	2
XIII-97.	40	25	3	3	8	1	–	–	0
XIII-01.	41	20	10	4	4	3	--	–	0
Osječko-baranjska									
XIV-93.	40	26	0	1	13	0	–	–	0
XIV-97.	45	25	*b	2	12	*b	–	0	6
XIV-01.	51	17	8	6	5	0	–	–	15
Šibensko-kninska									
XV-93.	43	22	*b	2	9	*b	–	7	3
XV-97.	40	25	*b	4	4	*b	–	7	0
XV-01.	41	22	11	4	0	0	–	–	4
Vukovarsko-srijemska									
XVI-93.	40	30	0	*b	*b	*b	–	9	1
XVI-97.	42	26	–	*b	*b	–	–	4	12
XVI-01.	41	*a	4	6	3	0	14	–	14
Splitsko-dalmatinska									
XVII-93.	40	22	2	*b	*b	*b	–	13	3
XVII-97.	40	23	5	5	*b	*b	–	7	0
XVII-01.	51	*a	*b	*b	5	*b	29	17	0
Istarska									
XVIII-93.	39	3	0	–	1	–	–	–	35
XVIII-97.	40	6	2	0	2	–	–	–	30
XVIII-01.	41	*a	7	0	0	2	4	0	28
Dubrovačko-neretvanska									
XIX-93.	40	23	4	1	8	–	–	–	4
XIX-97.	40	20	4	6	8	–	–	–	2
XIX-01.	41	16	11	6	4	0	–	0	4
Medimurska									
XX-93.	40	14	*b	5	*b	*b	–	19	2
XX-97.	40	*a	3	9	10	5	13	–	0
XX-01.	41	7	*b	7	10	6	0	11	0
Grad Zagreb									
XXI-93.	60	35	2	3	18	2	–	–	0
XXI-97.	50	24	14	3	9	0	–	–	0
XXI-01.	51	*a	20	0	0	12	14	–	5
Ukupno – 93.	869	475	11	88	83	8	–	128	76
Ukupno – 97.	880	427	54	117	86	11	51	76	58
Ukupno – 01.	929	227	152	142	61	47	87	78	135

*Napomena: \*a – stranke (pro)HDZ-ove koalicije; \*b – stranke (anti)HDZ-ove koalicije  
Izvor: Franičević i Kimura (2003:220)*

središnjim tijelima državne uprave odgovorni za obavljanje poslova državne uprave prenesenih u djelokrug tijela lokalne odnosno regionalne jedinice.

Članove poglavarstva bira predstavničko tijelo većinom glasova, na prijedlog predsjednika poglavarstva. Mogu biti zaduženi za jedno ili više područja u djelokrugu lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Zato su članovi poglavarstva u pravilu voditelji upravnih odjela (za gospodarstvo, financije i proračun itd.). Poglavarstvo je odgovorno predstavničkom tijelu jedinice lokalne vlasti, koje u određenim okolnostima može donijeti odluku o nepovjerenju. Poglavarstvo podnosi predstavničkom tijelu i prijedlog financijskih akata, proračuna i odluke o izvršavanju proračuna te prijedlog odluka o prihodima.

*Ključne su zadaće poglavarstva:*

- pripremanje prijedloga općih akata,
- izvršavanje ili osiguravanje izvršavanja općih akata predstavničkog tijela,
- usmjeravanje djelovanja upravnih tijela neke jedinice u obavljanju poslova iz njihova djelokruga te nadzor njihova rada,
- upravljanje i raspolaganje nekretninama i pokretninama u vlasništvu neke jedinice, te njezinim prihodima i rashodima, sukladno zakonu i statutom, te
- obavljanje i drugih poslova utvrđenih statutom.

### *Županije i županijska poglavarstva*

Izvršna su tijela županije župan i poglavarstvo. Župana bira skupština od svojih članova, a on zastupa županiju, nadzire zakonitost rada upravnih tijela i daje im upute za rad. Županijsko poglavarstvo ima od 7 do 13 članova. Župan je predsjednik, a dva zamjenika župana ujedno su zamjenici predsjednika županijskog poglavarstva. Župana i zamjenike (podžupane) bira županijska skupština od svojih članova.

Potkraj 1999., temeljem izmjena Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 128/99), razdvojena je uloga župana kao čelnika državne uprave u županiji od čelnoga dužnosnika županijske samouprave. Otad župana, nakon što ga izabere županijska skupština, više ne potvrđuje predsjednik države na prijedlog Vlade RH.

Članove poglavarstva bira skupština iz »vlastitih redova«, na prijedlog župana, na četiri godine. Županijska skupština na sjednici donosi odluku o sastavu županijskoga poglavarstva za tekuće mandatno razdoblje.

*Rezultati izbora za nositelje izvršne vlasti u županijama i Gradu Zagrebu od 1993. do 2001.* I ovdje ćemo samo ukratko analizirati povijest regionalnih izbora u Hrvatskoj, odnosno promotriti iz kojih su stranaka potjecali župani nakon osamostaljenja. *Tablica 17* prikazuje stranačku pripadnost župana i gradonačelnika Zagreba od 1993. do 2001.

*Tablica 17. Stranačka pripadnost župana i gradonačelnika Zagreba od 1993. do 2001.*

Godina	Mjesta	HDZ	SDP	HSS	HSL	IDS	PGS	Ostali	Neovisni
1993.	21	14	0	3	1	1	0	0	2
1997.	21	17	1	0	1	1	1	0	0
2001.	21	7	3	8	1	1	0	0	1

*Izvor: Franičević i Kimura (2003:220)*

Analiza stranačke pripadnosti svih župana i gradonačelnika Zagreba od 1993. odnosno 1997., pokazuje kako se i tu znatno smanjuje udjel nositelja izvršne vlasti iz redova HDZ-a, što je razumljivo, uzme li se u obzir broj osvojenih mandata za koaliciju stranaka na županijskim izborima 2001. godine. HSS je stranka koja je u razdoblju od 2001. do 2005. imala najveći broj župana.

### *Gradovi, općine i gradska/općinska poglavarstva*

Najvažnije je tijelo izvršne vlasti u gradu i općini poglavarstvo. Ono ima ulogu »lokalne vlade« koja obavlja izvršne poslove lokalne samouprave i poslove državne uprave što su mu povjereni sukladno zakonu. Na čelu mu je gradonačelnik, odnosno općinski načelnik (predsjednik). Nositelj je izvršne vlasti, a bira ga, većinom glasova, lokalno vijeće od svojih članova. I ostale članove poglavarstva bira vijeće. U pravilu su to pročelnici gradskih ili općinskih upravnih odjela, a njihov broj ovisi o veličini grada i općine. Poglavarstvo provodi napatke i odluke vijeća, kojemu je odgovorno za svakodnevno upravljanje tijelom lokalne samouprave, za rad i donesene odluke.

Obveze su načelnika, gradonačelnika i župana na području financija:

- podnošenje prijedloga proračuna i odluke o izvršavanju proračuna predstavničkom tijelu,
- otvaranje računa za sva plaćanja u vezi s proračunom,
- odlučivanje o zaduživanju na osnovi odluke predstavničkog tijela,
- praćenje izvršenja proračuna,
- izvješćivanje predstavničkog tijela o izvršenju proračuna u prvome polugodištu tekuće godine,
- izvješćivanje predstavničkog tijela o izvršenju proračuna za godinu prije,
- odobravanje uporabe proračunskih pričuva do svote utvrđene u godišnjem proračunu za pokriće hitnih i nepredviđenih izdataka tijekom proračunske godine.

I gradonačelnik ima dva zamjenika koji ga u slučaju spriječenosti, na njegov prijedlog, zamjenjuju. Obvezni su pridržavati se uputa općinskog načelnika odnosno gradonačelnika, to prije što zbog takva »delegiranja« poslova zamjeniku ne prestaje odgovornost općinskog načelnika odnosno gradonačelnika za njihovo obavljanje.

Broj članova poglavarstva mora biti neparan, a utvrđuje ga se u statutu, i to tako da poglavarstvo:

- općine od 3001 do 10.000 stanovnika ima 3 do 5 članova,
- općine i grada od 10.001 do 30.000 stanovnika ima od 5 do 7 članova,
- grada s više od 30.000 stanovnika ima od 7 do 9 članova,
- grada Zagreba ima od 9 do 15 članova,
- županije ima sedam do trinaest članova.

Iznimka je moguća u općini do 3000 stanovnika gdje se za obavljanje izvršnih poslova ne bira poglavarstvo, već njegove dužnosti obnaša predstavničko tijelo. Općina od 3001 do 10.000 stanovnika u statutu može odrediti da se za obavljanje izvršnih poslova ne bira poglavarstvo, već da njegove dužnosti obnaša predstavničko tijelo.

Poglavarstvo donosi odluke većinom glasova, ako sjednici nazoči većina članova. Ustroj, način rada i odlučivanja poglavarstva detaljnije uređuje poslovnik, sukladno statutu i Zakonu.

### *Upravni odjeli i službe unutar poglavarstva*

Za obavljanje pojedinih funkcija (iz samoupravnog djelokruga, te poslova državne uprave prenesenih na te jedinice) osniva se upravne odjele i službe (upravna tijela) poglavarstva. Vrste i broj upravnih odjela te broj zaposlenika ovise o veličini i gospodarskoj snazi lokalne odnosno regionalne jedinice, pa npr. mogu postojati upravni odjeli za financije, gospodarstvo, društvene djelatnosti, poljoprivredu i šumarstvo, prosvjetu, kulturu, sport i tehničku kulturu, zdravstvo i socijalnu skrb te upravne i pravne poslove. Ustroj upravnih tijela uređuje se općim aktom lokalne jedinice, a njima upravljaju pročelnici koje, na temelju javnog natječaja, imenuje poglavarstvo.

U općinama i gradovima koji nemaju poglavarstvo ustrojava se jedinstven upravni odjel za obavljanje svih poslova u samoupravnom djelokrugu. Može ga se ustrojiti i u općinama i gradovima koji imaju poglavarstvo. Dvije ili više jedinica lokalne samouprave, osobito kada su prostorno povezane (npr. općine i gradovi na otoku), mogu organizirati obavljanje pojedinih poslova posredstvom zajedničkog tijela, upravnog odjela ili službe ili, pak, zajedničkoga trgovačkog društva. Međusobne odnose pritom uređuju posebnim sporazumom temeljem zakona, te vlastitih statuta i općih akata. Osim toga, statut županije radi obavljanja nekih poslova može dopustiti osnivanje upravnih tijela i izvan sjedišta.

Upravne, stručne i ostale poslove u tijelima jedinica lokalne i jedinica područne (regionalne) samouprave obavljaju službenici i namještenici. Službenici obavljaju upravne i stručne poslove u djelokrugu tijela u kojemu rade, a namještenici prateće i pomoćne poslove.

### *Uredi državne uprave u županijama*

Određene poslove u djelokrugu tijela državne uprave što ih obavljaju službenici u sjedištu tijela može se povjeriti službenicima u dislociranim jedinicama – uredima ili ispostavama izvan sjedišta. Pritom se jednake poslove za različita područja države obavlja na više mjesta. Tako poslove državne uprave u hrvatskim županijama obavljaju uredi državne uprave, a u nekim jedinicama lokalne samouprave to čine njihove ispostave. Može ih se, štoviše, prepustiti i tijelima lokalne samouprave, pa i određene poslove državne upra-

ve. (To, naravno, ostaje zadaćom državne uprave, ali su trenutno prepušteni lokalnim službenicima, dok država zadržava potpun nadzor zakonitosti, stručnosti i svrhovitosti.) Neke se poslove državne uprave može prenijeti na lokalne jedinice, pa više nisu u djelokrugu državne uprave, nego u samoupravnom djelokrugu, a država samo nadzire zakonitost obavljanja (Antić, 2002:64).

Lokalna samouprava ima, dakle, predstavnička i izvršna tijela što ih se bira na lokalnim izborima, radi udovoljavanja interesima i potrebama građana na lokalnoj razini. Izvršnu se vlast bira iz redova članova predstavničkih tijela izabranih na izborima. Predstavnička su tijela vijeća i skupštine, sastavljena od vijećnika i radnih tijela (odbora), a izvršna su tijela vlasti načelnik, gradonačelnik, župan i njihovi zamjenici koji su na čelu poglavarstva. Članove poglavarstva bira predstavničko tijelo kako bi obavljali poslove sukladno statutu lokalne ili regionalne jedinice, a radi ispunjavanja nekih zadaća u samoupravnom djelokrugu te prenesenih poslova državne uprave, poglavarstvo osniva upravne odjele i službe.

## **Uloga lokalnih predstavničkih tijela u proračunskom procesu**

Skupština ili vijeće predstavničko je tijelo koje donošenjem akata i odluka te izborom i nadzorom nositelja izvršne vlasti izražava suverenost građana na lokalnoj razini. Ta tijela uobičajeno obavljaju sljedeće zadaće:

- donose opće akte i kontroliraju njihovo izvršavanje, uključivši odobrenje proračuna i njegov nadzor (parlament uređuje ukupno državno zakonodavstvo),
- imaju predstavničku ulogu radi udovoljavanja društvenima, lokalnim i regionalnim interesima,
- kontroliraju izvršnu vlast odnosno određuju temeljne smjere politike što je provodi izvršna vlast,
- biraju nositelja izvršne vlasti te razrješuju izvršnu vlast nakon isteka mandata ili prije,
- javno obrazlažu i objašnjavaju donesene odluke.

Izvršna vlast sastavlja proračun na državnoj i na lokalnoj razini. Iako predstavnička vlast na objema razinama može promijeniti prijedlog proračuna, praksa pokazuje da se najveći dio proračunskih



stavaka na prijedlog izvršne vlasti u predstavničkom tijelu izglasa u nepromijenjenu obliku, pa se proračun često naziva i proračunom izvršne vlasti.

U pripremi proračuna uloga lokalnoga predstavničkog tijela znatno je manja od uloge izvršne vlasti (ili nekoga njezinog odjela i ureda). Moglo bi se čak reći da je uloga predstavničkog tijela zanemariva. Može se utjecati na donošenje odluka, najviše u početku planiranja, pripremi proračuna, ali kada stigne na raspravu u skupštinu/vijeće, znatno se smanjuje, radi prekratka roka za raspravu u predstavničkom tijelu, pa je teško nešto mijenjati, jer bi svaka promjena predloženih proračunskih stavaka nužno značila promjenu i prilagodbu ostalih stavaka, što uz pritisak zbog roka ponekad izmijeni oblik proračuna što ga je predložilo poglavarstvo. U izradi proračuna prevladava stav izvršne vlasti, jer su u prijedlogu najizraženiji upravo njezini ciljevi (Jelčić, 2001:519).

Odobranje proračuna u djelokrugu je lokalne predstavničke vlasti. Prijedlog proračuna kojeg šalje poglavarstvo ne smije ograničiti područje političko-ekonomskog utjecaja skupštine/vijeća. Izvršna vlast ne bi trebala odveć »tvrdo« braniti vlastita motrišta o prijedlogu proračuna. Moralo bi joj se omogućiti brzo djelovanje i učinkovito donošenje političko-ekonomskih odluka, jer je skupština/vijeće tromo i donošenje odluka često odugovlači, iako je u većem dijelu lokalnih i regionalnih jedinica još nedovoljno razvijena praksa kvalitetnih rasprava o proračunu.

U prosincu se na sjednicama lokalnih predstavničkih tijela raspravlja o prijedlogu proračuna – najčešće o premalenoj svoti odobrenoj pojedinim korisnicima. Namjena je rasprave u skupštini/vijeću argumentirati razloge i želje vijećnika koji lobiraju za vlastitu izbornu jedinicu, okrug, četvrt, odnosno određene osobitosti. Lokalni su predstavnici članovi različitih stranaka, ali su u prvome redu najneposredniji predstavnici građana (što često zaboravljaju, stavljajući u prvi plan matičnu stranku), izabrani na izborima te je donošenje proračuna, osim ekonomskoga, i političko pitanje što ovisi o odnosu snaga (stranačkom sastavu) u predstavničkom tijelu.

Zanimljivo je da vijećnici – što su osobito istaknuli neki od intervjuiranih nositelja izvršne vlasti (više o tome u sljedećem poglavlju) – vjeruju kako je izvršna vlast odgovornija kada se radi o financijskim pitanjima u prijedlogu proračuna, negoli skupština ili vijeće. Dok lokalno poglavarstvo službeno ne uputi prijedlog proračuna u

vijeće/skupštinu, uopće ih se nije pitalo ili upoznalo sa stawkama proračuna, a nije sudjelovalo ni u njegovoj pripremi. Nema nikakvih pregovora predstavničke i izvršne vlasti dok prijedlog proračuna ne dođe u vijeće/skupštinu na izglasavanje. Prijedlog proračuna što ga izvršna vlast šalje u vijeće/skupštinu sadrži približne svote, plan politike i tablice sa svotama za pojedine proračunske korisnike prema broju stanovnika i aktivnostima. Budući da predstavničko tijelo ni odbor za proračun nisu ni kratko vrijeme prije toga bili obaviješteni o mogućim promjenama proračuna ili politike izvršne vlasti, to im dodatno otežava rad. No, ne treba zaboraviti kako u proračunskom procesu na lokalnoj razini nije zanemariva ni uloga lokalnih ogranaka političkih stranaka, interesnih skupina, nevladinih udruga, medija i sl., no ovdje se ne ćemo potanje baviti njihovom ulogom u proračunskom procesu na lokalnoj razini.

Proračun je, dakle, vrlo važan za svako gospodarstvo i stanovništvo lokalne jedinice. To je mehanizam što stalno povezuje predstavničku i izvršnu vlast. Vrlo složena procedura donošenja proračuna sastoji se od nekoliko faza, i ozbiljna je ekonomska i politička aktivnost svake lokalne jedinice. Važna je zapravo i svaka faza postupka donošenja s određenima presudno utjecajnim čimbenicima. Postupno su se, naime, razvijali broj i vrsta čimbenika što utječu na proračunski proces lokalnih jedinica. Njihov se broj i vrste kada se radi o proračunskoj politici i odlučivanju u lokalnoj samoupravi RH (formalno i stvarno) postupno povećavao i vrlo je različit, ali je jamačno najvažnijom uloga predstavničkih tijela (izabranih vijećnika koji bi imali zastupati želje biračkog tijela), tijela izvršne vlasti, upravnih odjela (napose za financije), ureda državne uprave i dr. Građani na demokratskim lokalnim izborima biraju članove lokalnoga predstavničkog tijela, u tako čine korak udovoljavanju vlastitih interesa i potreba. Vijeća i skupštine kao predstavnička tijela odgovorna su biračkom tijelu, a sastoje se od vijećnika i radnih tijela (odbora), dok su izvršna tijela vlasti načelnik, župan i njihovi zamjenici na čelu poglavarstva. Izvršnu se vlast bira među članovima predstavničkih tijela izabranih na izborima. Članove poglavarstva bira predstavničko tijelo, a oni obavljaju poslove prema statutu lokalne ili regionalne jedinice. Poglavarstvo je, pak, »lokalna odnosno regionalna vlada« koja obavlja izvršne poslove lokalne i regionalne samouprave i poslove državne uprave što su mu povjereni zakonom. Radi obavljanja pojedinih zadaća iz samoupravnog djelokruga te zakonom prenesenih zadaća državne uprave, poglavarstvo osniva upravne odjele i službe.

# Rezultati istraživanja lokalnog proračunskog procesa u Hrvatskoj

Iskustva suvremenih demokratskih društava pokazuju kako se rasprava u lokalnim predstavničkim tijelima, pa i parlamentima, o proračunu u mnogim zemljama pretvara u prihvaćanje ili odbijanje cjelovite vladine politike, odnosno politike lokalnih tijela i izabranih predstavnika izvršne vlasti. Činjenica je, osim toga, da su ta tijela samo »filter« kroz kojeg se odobrava proračun, bez većeg utjecaja na njega. Takve nalaze na državnoj razini potvrđuje i istraživanje u Hrvatskom saboru provedeno početkom 2003. (Bratić, 2003).

Slijedom toga, cilj je i ovoga istraživanja pokazati tko su ključni igrači u odlučivanju o proračunima lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj. Istraživanje je obuhvatilo tzv. rad na terenu (anketiranje u županijskim skupštinama i gradskim vijećima) te primjenu izravne metode ispitivanja (razgovore s nositeljima izvršne vlasti).

Istraživanjem se nastojalo potvrditi kako je ukupan teret odlučivanja o proračunima lokalnih jedinica na izvršnoj vlasti (poglavarstvu, županu/gradonačelniku), odnosno da je lokalna izvršna vlast u samome žarištu procesa odlučivanja o lokalnom proračunu.

Namjera je bila, usto, pokazati da amandmani na proračun nemaju nikakav utjecaj na proračunski proces, jer su prije svega stvar dogovora vladajuće stranke/koalicije (poput cijeloga proračuna), pa su promjene što ih se izglasava na osnovi amandmana beznačajne. Ni odbori za financije i proračun nemaju važniju (bolje reći nikakvu) ulogu u proračunskom procesu, najprije zato što većinu u njima ima vladajuća stranka/koalicija, pa je stoga tek puki instrument davanja mišljenja o proračunu za sljedeću godinu, bez većeg utjecaja na završni izgled.

Trebalo je, također, utvrditi je li točno da obaviještenost o proračunu, zadovoljstvo raspoloživim vremenom za razmatranje proračuna i o radu odbora za financije i proračun ovise o tome pripadaju li vijećnici poziciji ili opoziciji, te da lokalni vijećnici, zbog nezainteresiranosti, imaju velike teškoće u razumijevanju proračuna. Napokon, trebalo je doznati ovisi li uloga poglavarstva/izvršne vlasti odnosno vijeća/predstavničke vlasti u proračunskom procesu o vrsti lokalne vlasti. Pretpostavili smo da su zadovoljniji vremenom, upućeniji u prijedlog proračuna i aktivniji u davanju amandmana vijećnici županija odnosno gradova s jednostranačkom odnosno većinskom vlašću, te da u takvima lokalnim jedinicama vijećnici predstavničko tijelo u kojemu djeluju smatraju važnom karikom proračunskog procesa. Posve je oprečno u županijama i gradovima s koalicijskom odnosno manjinskom vlašću, gdje su vijećnici nezadovoljniji vremenom za čitanje proračuna, uz manju ponudu amandmana i slabije su upućeni u prijedlog proračuna za sljedeću godinu.

U ovom dijelu knjige raščlanjuje se ankete provedene tijekom 2004. u svima županijskim skupštinama te u Skupštini grada Zagreba, te intervjuje s odabranim županima i gradonačelnicima. Na kraju se navodi teškoće što opterećuju lokalne i regionalne jedinice te daje određene preporuke za poboljšanje cijeloga proračunskog procesa na lokalnoj razini, prijedloge za povećanje utjecaja, u prvome redu lokalnih predstavničkih tijela u proračunskom procesu.

## Metodološki pristup

Metodološki pristup u istraživanju obuhvaća *ankete i intervjuje*.

### *Anketni upitnik*

Ankete su provedene u svima županijskim skupštinama (sa Skupštinom Grada Zagreba – 21) te u odabranim gradovima s različitim političkim opcijama. Upitnik je sastavljen temeljem istraživanja o ulozi parlamenta u proračunskom procesu provedenoga u Hrvatskom saboru 2003. godine. U svjetskoj literaturi postoje slične ankete, što je stvorilo predodžbu kako bi trebalo provesti ovu anketu. Najvažnije upute o izgledu anketnog upitnika

sadrže npr. *Kodeks fiskalne transparentnosti* Međunarodnoga monetarnog fonda<sup>38</sup>, *Pregled najboljih proračunskih praksa i procedura* (zajednički projekt OECD-a i Svjetske banke<sup>39</sup>) te *Upitnik o proračunskoj transparentnosti International Budget Projecta*<sup>40</sup>. Sastavljena je manja anketa s jednostavnijim pitanjima jer je postojala opravdana bojazan da vijećnici neće ispuniti anketu (ionako im je previše papira u svakidašnjem poslu). Završna inačica upitnika za ovo istraživanje dobivena je nakon neformalna razgovora s djeelatnicima agencije Puls. Na početku upitnika istaknuto je kako se istraživanje provodi da bi se utvrdilo ulogu lokalnih predstavničkih vlasti u proračunskom procesu. Anketa je bila posve anonimna, i poslužila je kao smjernica i preporuka za moguća poboljšanja spomenuta procesa. Ispunjavali su je članovi županijskih skupština/gradskih vijeća, ovisno o vremenu održavanja sjednica. U dogovorima s tajništvom svake županije, upitnici s po 15 pitanja bili su podijeljeni ili prije, uz materijale za raspravu, ili u tijeku sjednice. Vijećnici su bili zamoljeni da ispunjen upitnik ostave na stolu, kako bi ga netko iz tajništva pokupio. Sve su ankete u županijskim skupštinama bile ispunjene od veljače do prosinca 2004. Treba reći da svi vijećnici sudionici sjednice vijeća ili skupštine nisu ispunili anketu – zbog nezainteresiranosti, zaboravnosti ili naprosto nevoljkosti.<sup>41</sup>

Osim općih rezultata ankete, provedene su i daljnje analize, kako bi se vidjelo razlike u ponašanju vijećnika iz opozicije i pozicije tijekom donošenja proračuna.

Ukupnu se obrađenu anketu može pogledati u *prilozima*.

Tablice 18. i 19. prikazuju opće rezultate anketa po županijama i gradovima.

*Županije.* Ankete su provedene u svima županijskim skupštinama (sa Skupštinom Grada Zagreba, ukupno 21).

Odabran je prigodan uzorak. Od ukupno 935 mogućih anketiranih vijećnika u 21 županiji prikupljene su 434 ankete (46%) ili gotovo polovica. Vijećnici pozicije (263) bili su aktivniji, 60% ukup-

◆ ◆ ◆

38 Dostupno na: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

39 Dostupno na: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/18/33620564.doc>

40 Dostupno na: <http://www.internationalbudget.org/openbudgets/index.htm>

41 Analiza anketa provedenih u županijskim skupštinama i gradskim vijećima obavljena je uz veliku pomoć Ivana Rimca iz Instituta za društvena istraživanja »Ivo Pilar« i Krešimira Žnidara iz Prizma istraživanja.

*Tablica 18. Članovi županijskih skupština izabrani 20. svibnja 2001., stanje tijekom 2004. i opći rezultati analize upitnika po županijama*

Županija/ /vladajuća koalicija	Sastav županijskih skupština od 2001. do 2005.	Broj članova županijske skupštine (A)	Broj ispunjenih anketa (B)	Od toga pozicija	Od toga opozicija	B/Ukupan broj ispunjenih anketa (%)	B/A
Zagrebačka (HSS <sup>a</sup> , SDP, HNS)	HDZ (15), HSS (13), SDP (10), HNS (4), DC (3)	45	24	18	6	5,5	53,3
Krapinsko- zagorska (HSS, SDP, HSLs, HNS, HSU, LS)	HDZ (12), HSS (9), SDP (9), HNS- HSU-LS (8), ZDS (7), HSLs (3), nezavisni (3)	51	13	10	3	3,0	25,5
Sisačko- moslavačka (HDZ, HSP, HSLs, HPS)	HDZ (15), HSP (7), HSLs (4), HPS (1), SDP (8), SDSS (4), HSS (4), HNS (4), HB (1), nezavisni (1)	49	7	3	4	1,6	14,3
Karlovačka (HDZ, DC, HSLs)	HDZ (16), SDP (11), HSS (6), HSLs (4), DC (3), HSP (1), HČSP (1), HB (1), nezavisni (1)	44	28	15	13	6,5	63,6
Varaždinska (HSS, HNS, SDP)	HSS (11), SDP (9), HDZ (11), HNS (5), HSLs (5)	41	15	11	4	3,5	36,6
Koprivničko- križevačka (HSS, SDP)	HSS (14), HDZ (12), SDP (9), HSLs (3), LS-HSU (3), nezavisni (1)	41	20	12	8	4,6	48,8
Bjelovarsko- bilogorska (HSS, HSLs, SDP)	HSS (15), HDZ (9), SDP (8), HSLs (4), HB (4), HNS-LS (2), nezavisni (1)	43	8	5	3	1,8	18,6
Primorsko- goranska (SDP, PGS, HNS)	SDP (9), HDZ (8), PGS (6), HNS (4), HSS (3), HSLs (3), Treći Hrvatski blok (2), IDS (1), HD (1), HSU (19), HKDU 81), SNA (1), nezavisni (1)	42	25	15	10	5,8	59,5
Ličko-senjska (HDZ)	HDZ (20), HSP (3), HSS (7), SDP-HNS (6), SNS (5), HSLs (4)	45	16	10	6	3,7	35,6
Virovitičko- podravska (HSS, SDP, HSLs, HNS)	HDZ (11), HSS (10), SDP (7), HNS (4), HSLs (4), HSP (3), nezavisni (2)	42	30	19	11	6,9	71,4

Požeško-slavonska (HDZ, nezavisni)	HDZ (14), SDP-HSLS (9), HSS (6), HNS (3), SDSS (2), Nezavisna lista V. Zeca (9)	43	9	2	7	2,1	20,9
Brodsko-posavska (HSS, SDP, HNS, LS)	HDZ (19), HSS (11), SDP (11), HSLS (5), HNS-LS (4), HB (1)	51	38	23	15	8,8	74,5
Zadarska (HDZ, HSLS, nezavisni)	HDZ (17), SDP (10), HSLS (4), HSS (3), HNS (3), nezavisni (1)	41	21	14	7	4,8	51,2
Osječko-baranjska (HDZ, SDSS) <sup>b</sup>	HDZ (22), SDP-HNS-Libra-SBHS (5), HSU (4),	47	31	17	14	7,1	66,0
Šibensko-kninska (HDZ)	HDZ (18), SDP (11), HSS (4), SDSS (4), HB (4)	41	21	11	10	4,8	51,2
Vukovarsko-srijemska (HSS, SDSS, SDP, HSLS, DC)	HDZ-HKDU (14), SDSS (7), HSS (6), SDP (4), HSP (3), HSLS (3), DC (2), nezavisni (2)	42	14	11	3	3,2	33,3
Splitsko-dalmatinska (HDZ, HDRS, HČSP)	HDZ (11), SDP (11), HSLS (5), HB (5), HČSP (4), HDRS (3), HSS (2), HKDU (2), HNS (2), HDD (1), HIP (1), HP (1), Nezavisna lista MASLINA (1), nezavisni (1)	51	24	11	13	5,5	47,1
Istarska (IDS)	IDS (28), SDP (7), HDZ (2), HNS (1), IDF (1), HIP (1), nezavisni (1)	41	30	23	7	6,9	73,2
Dubrovačko-neretvanska (SDP, HSS, HSLS)	HDZ (13), SDP (11), HSS (6), HSLS (4), HB (3), DC (2), HSP (2)	41	8	7	1	1,8	19,5
Međimurska (HSLS; HSS, HNS)	HSLS (8), SDP (10), HSS (8), HDZ (7), HNS (6), HSU (2), LS (2)	43	30	13	17	6,9	69,8
Grad Zagreb <sup>c</sup> (SDP, HNS)	SDP (20), HNS (9), HDZ (5), HIP (5), HB (5), HSP (3), nezavisni (4)	51	22	13	9	5,1	43,1
Ukupno		935	434	263	171	100,0	46,4

<sup>a</sup>Prva je stranka iz čijih je redova župan, a druge su stranke stranke koalicije.

<sup>b</sup>Zbog nestabilnosti tadašnje vladajuće koalicije SDP-HNS-LS-HSLS-SDSS, od studenoga 2003. na vlasti je koalicija HDZ-SDSS, uz pomoć HSU-a. No u travnju 2005., razlazom tadašnjeg predsjednika Skupštine Branimira Glavaša s HDZ-om, HDZ je izgubio većinu, no to nije bitno utjecalo na rad Skupštine, jer je već bila odradena posljednja sjednica u mandatu 2001-2005.

<sup>c</sup>Grad Zagreb ima Gradsku a ne županijsku skupštinu.

Izvor: DZS (2004), Krstulović (2004:287-300); autor

no sudjelujućih, dok je oporba činila 40% (171 vijećnika). No, logično je pretpostaviti da je među ispitanicima više vijećnika pozicije nego opozicije (jer, načelno, da bi se vladalo nužan je udjel 50%), pa podatak o većem odazivu vijećnika pozicije ne govori nužno o većoj aktivnosti (odzivu), već možda prilično dobro zrcali stanje među anketiranim. U prilog tome govori udjel ukupnog broja vijećnika pozicije (263) u mogućem broju anketa (935), što daje 28% moguće anketirane populacije.

U mandatu od 2001. do 2005. najveći broj župana imale su stranke HSS i HDZ (po osam), s tim da je većinu u vladajućim koalicijama u kojima je župan bio iz redova HSS-a činila ta stranka i SDP, koji je imao dva odnosno tri župana (s jednim gradonačelnikom grada – županije, Grada Zagreba), dok su IDS i HSLS imali po jednoga župana.

Prema broju ispunjenih upitnika, najkooperativniji su bili vijećnici Brodsko-posavske županije (38 vijećnika ili 75%), Istarske (30 vijećnika ili 73%), Virovitičko-podravske (30 vijećnika ili 71%), Međimurske (30 vijećnika ili 70%) i Osječko-baranjske županije (31 vijećnika ili 66%). Najmanji broj anketa ispunili su vijećnici Sisačkomoslavačke (7 ili 14%), Bjelovarsko-bilogorske (8 ili 19%) te Dubrovačko-neretvanske županije (8 ili 20%).

*Gradovi.* Potanje informacije o političkome odnosu snaga (udjel u vlasti stranaka) u odabranim gradovima za provođenja istraživanja te ukupan broj ispunjenih upitnika donosi sljedeća tablica.

Analizirani gradovi odabrani su nasumce, imajući u vidu ograničene financijske i raspoloživo vrijeme provođenja istraživanja. Bila je nakana provesti istraživanje o udjelu stranaka na vlasti. Zbog jakosti HDZ-a i SDP-a i na lokalnoj i na državnoj razini, izdvojena su po dva grada u kojima su na vlasti upravo te stranke. Cijelo istraživanje obuhvatilo je ukupno 10 gradova: Crikvenicu (HSLS), Koprivnicu (SDP), Novi Vinodolski (SDP), Opatiju (HNS), Osijek (LS), Pulu (IDF), Samobor (HSS), Slavonski Brod (HB), Vinkovce (HDZ) i Viroviticu (HDZ). Ankete nisu ispunjene u Opatiji i Puli, zbog nepogodnih datuma održavanja sjednice. Od mogućih 224, anketu su u gradskim vijećima ispunila 102 gradska vijećnika (45%). I u gradovima su, poput vijećnika u županijama, aktivniji u ispunjavanju bili vijećnici pozicije – 66 (65%). Iz redova opozicije anketu je ispunilo ukupno 36 gradskih vijećnika (35%). Čak u tri analizirana grada na vlasti je manjinska koalicija! Prema broju ispunjenih



Tablica 19. Gradovi u kojima su provedene ankete i intervjui, od svibnja do srpnja 2004.

Grad	Vlast u vrijeme provođenja istraživanja	Sastav gradskog vijeća – izbori 2001.	Broj članova gradskog vijeća (A)	Broj ispunjenih anketa (B)	Od toga opozicija	B/A (%)	Postotak, uključujući neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
Crikvenica (HLSL-S)	HLSL (3), HNS (2), SDP (4)	SDP (4), HDZ (4), HSLLS (3), HNS (2), HSS (1), LS (1), Nezavisni (2)	17	6	5	1	35,3	5,9
Koprivnica (SDP)	SDP (9), HSS (3), Libra (2)	SDP (9), LS (6), HDZ (5), HSS (3), Libra (2)	25	21	15	6	84,0	20,6
Novi Vinodolski (SDP)	SDP (7)	SDP (7), HDZ (2), HSS (1), DC (1), PGS-LZGNV (1), Nezavisni (1)	13	12	6	6	92,3	11,8
Ošijek (LS)	LS (8), SDP (5), Libra (2) <sup>a</sup>	LS (8), HDZ (7), SDP (5), HSP (3), Libra (2)	25	7	6	1	28,0	6,7
Samobor (HSS)	HSS (5), DC (5), HNS (2), LS (5)	HDZ (6), LS (5), HSS (5), DC (5), SDP (2), HNS (2)	25	9	7	2	36,0	8,7
Slavonski Brod (HB)	manjinska vlast HB (8), HPS (1)	HB (8), SDP (7), HSLLS (4), HNS (2), HKDU (1), HPS (1), DC (1)	24	16	9	7	64,0	15,4
Vinkovci (HDZ)	HDZ (11), DC (3), HSP (2)	HDZ (11), SDP (6), HNS (3), HSLLS (3), DC (3), HSS (2), HSP (2), HKDU (1)	31	14	9	5	45,2	13,7
Virovitica (HDZ)	manjinska vlast HDZ (8), HSP (1)	HDZ (8), SDP (3), HSS (2), HKDS (1), HNS (1), HSP (1), Libra (1), NGL (2)	19	17	9	8	89,5	16,7
Ukupno ispunjene ankete			179	102	66	36	36,9	98,1
Opatija (HNS)	HNS (3), IDS (8)	IDS (8), SDP (5), HNS (3), DC (2), HSU (1)	19	-	-	-	-	1,9
Pula (IDF)	manjinska vlast IDF (6), Neovisna lista Štok (5)	IDS (11), IDF (6), SDP (2) <sup>b</sup> , HB (2), Nezavisni (5)	26	-	-	-	-	100,0
Ukupno			224	102	-	-	45,5	-

<sup>a</sup>Ti su članovi ušli u Gradsko vijeće na listi HSLLS-a te dio mandata odrađivali kao članovi Libre, a kraj mandata dočekuju kao članovi HNS Liberalnih demokrata (ujedinjeni HNS i Libra).

<sup>b</sup>Član SDP-a, tadašnji predsjednik Gradskog vijeća Pule, tijekom mandata istupio je iz stranke zbog neslaganja sa središnjicom, te je, postavši nezavisni vijećnik, podržavao vladajuću koaliciju.

Izvor: Krstulović (2004:303-340); autor

upitnika najkooperativniji su bili vijećnici u Novom Vinodolskom (92%), Virovitici (90%) i Koprivnici (84%).

Analizu ukupne ankete u županijama i gradovima može se naći u *prilozima*. U interpretaciji podataka treba imati na umu podatak o različitu broju vijećnika, ovisno o županiji ili gradu, koji su ispunili upitnik te da je različit broj vijećnika uopće odgovorio na pojedino pitanje.

### *Intervjui*

Tijekom 2004., radi boljeg upoznavanja prilika u jedinicama lokalne i regionalne samouprave i boljeg informiranja o teškoćama s kakvima se sučeljavaju nositelji izvršne vlasti i, općenito, lokalne jedinice na čijem su čelu, obavljani su intervjui s nositeljima izvršne vlasti (ciljano) u županijama i gradovima odnosno županima (ponegdje i pročelnicima za financije). Pri odabiru županija i gradova za intervjue i analizu nastojali smo ravnomjerno »pokriti« županije, s obzirom na snagu i udjel stranaka u vlasti. Strukturirani intervjui jamčili su bolje razumijevanje postavljenih pitanja i pouzdanije rezultate, ali je provedba bila skuplja (putovanja su bila velik trošak, izraženo u novcu i vremenu).

Udovoljeno je i određenima formalnim zahtjevima – može se reći kako je u intervjuima primijenjena jednaka metodologija i instrumentarij. Nastojalo se je utvrditi glavna institucionalna obilježja izvršne vlasti u županijama i gradovima, napose u proračunskom procesu. Radi uravnoteženosti, u istraživanju uloge tijela izvršne vlasti u proračunskom procesu rabljene su ankete u županijskim skupštinama i gradskim vijećima, uz pomoć kojih se je željelo analizirati ulogu predstavničke vlasti. Mora se pritom priznati kako se nije moglo izbjeći određenu subjektivnost u analizi i vrednovanju odgovora. Intervjui su sadržavali petnaest temeljnih pitanja (vidi tablicu 20).

Intervjuirani su nositelji izvršne vlasti u županijama (sedam) i gradovima (9).

*U županijama* su intervjuirani župan i pročelnik za financije Brodsko-posavske županije, župan i pročelnica Istarske županije, župan Međimurske županije, župan i pročelnica za financije Osječko-baranjske županije, župan Požeško-slavonske županije, župan Primorsko-goranske županije te predsjednik Hrvatske zajednice županija i župan i pročelnica za financije Virovitičko-podravске

*Tablica 20. Temeljna pitanja intervjuja*

P 1. Kolika je visina proračuna u Vašoj JLPRS za 2004?
P 2. Kakav je odnos Vaše lokalne ili regionalne jedinice s Ministarstvom financija i drugima ministarstvima?
P 3. Jeste li zadovoljni Uredom za financije u Vašoj lokalnoj/regionalnoj jedinici i njegovom ekipiranošću?
P 4. Izdvaja li Vaša lokalna/regionalna jedinica financijska sredstva za stručno usavršavanje zaposlenika u lokalnoj (regionalnoj) jedinici?
P 5. Angažira li Vaša lokalna/regionalna jedinica vanjske stručnjake?
P 6. Odbor za financije i proračun i njegova uloga u proračunskom procesu?
P 7. Koliko je vremena dano vijećnicima za razmatranje proračuna?
P 8. Koliko se amandmana daje na proračun i koliko ih se prihvati?
P 9. Kakav je odnos župana/gradonačelnika i pročelnika(ce) za financije u Vašoj lokalnoj/regionalnoj jedinici?
P 10. Kakav je Vaš odnos s drugima lokalnim/regionalnim jedinicama?
P 11. Kakve su prilike u vezi s rebalansom proračuna? Koliko se puta događa tijekom godine?
P 12. Tko je, prema Vašem mišljenju, ključni činitelj proračunskog procesa u Vašoj lokalnoj/regionalnoj jedinici?
P 13. Što su opća obilježja/zanimljivosti u Vašoj lokalnoj/regionalnoj jedinici?
P 14. Kakve su, prema Vašem mišljenju, temeljne teškoće u Vašoj lokalnoj/regionalnoj jedinici?
P 15. Što biste preporučili za Vašu lokalnu/regionalnu jedinicu?

*Izvor: Autor*

županije. U planu je bio i razgovor sa županom Zadarske županije (HDZ), ali se je izjalovio. Osim nositelja izvršne vlasti u županijama – župana, ovome je istraživanju pridonijelo i četiri pročelnika(ce) za financije iz Brodsko-posavske (BPŽ), Istarske (IŽ), Osječko-baranjske (OBŽ) i Virovitičko-podravske (VPŽ) županije.

Kad je riječ o gradovima, cilj je bio tamo gdje je provedena anketa u gradskim vijećima intervjuirati gradonačelnika (a ponegdje i pročelnika za financije – gradskoga »ministra« financija), također imajući na umu razmjernost s obzirom na udjel stranaka u vlasti.

*U gradovima* intervjuirani su gradonačelnici Crikvenice, ujedno predsjednik Saveza udruga općina i gradova, gradonačelnik Koprivnice, ujedno predsjednik saborskog Odbora za lokalnu i područnu samoupravu, gradonačelnik i pročelnik za financije Novog Vinodolskog, gradonačelnik Osijeka, gradonačelnik i pročelnica za financije Grada Pule, gradonačelnik Samobora, gradonačelnik Slavenskog Broda, gradonačelnik i zamjenik gradonačelnik Vinkovaca te gradonačelnik i pročelnica za financije Virovitice. Nije, na žalost, bilo moguće intervjuirati, gradonačelnika Opatije.

Ankete i intervjui cjelovito su, dakle, provedeni u Brodsko-posavskoj (BPŽ), Istarskoj (IŽ), Međimurskoj (MŽ), Osječko-baranjskoj

skoj (OBŽ), Požeško-slavonskoj (PSŽ), Primorsko-goranskoj (PGŽ) i Virovitičko-podravskoj (VPŽ) županiji, te *gradovima* Crikvenica (Cr), Koprivnica (Ko), Novi Vinodolski (NV), Osijek (Os), Samobor (Sa), Slavonski Brod (SB), Vinkovci (Vn) i Virovitica (Vt).

## Rezultati istraživanja

Kako bi se što bolje analiziralo temu, postavljen je osnovni cilj istraživanja – dokazati tko je(su) ključni igrač(i) u odlučivanju o proračunima lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj.

Prvotno smo željeli pokazati da je u proračunskom procesu na lokalnoj razini slaba uloga predstavničke, a jaka uloga izvršne vlasti. Pretpostavili smo, naime, da je ukupan teret odlučivanja o proračunima lokalnih jedinica na lokalnoj izvršnoj vlasti (poglavarstvu, županu/gradonačelniku), odnosno da je lokalna izvršna vlast vrlo važna u procesu odlučivanja o proračunu.

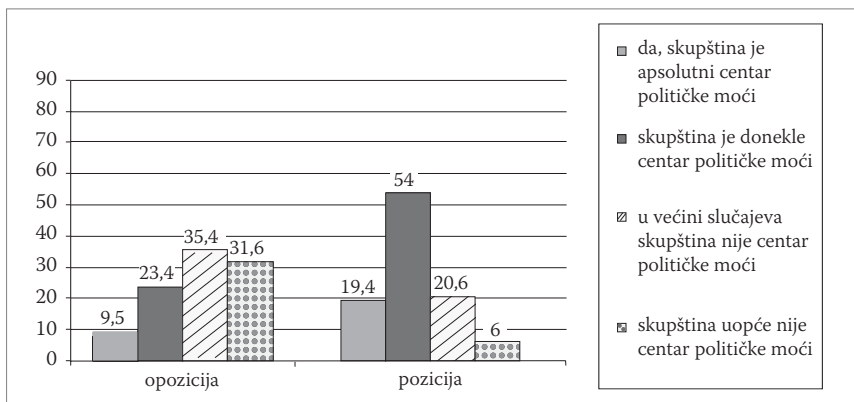
Pretpostavku smo provjerili na osnovi pitanja 12. u intervjuu što je glasilo: Tko je, prema Vašem mišljenju, ključni činitelj proračunskog procesa u Vašoj lokalnoj/regionalnoj jedinici? Osim osječko-baranjskog župana i gradonačelnika Slavonskog Broda, svi su sugovornici suglasni u ocjeni da je poglavarstvo najvažnije tijelo u proračunskom procesu njihove jedinice.

Tu tvrdnju potvrđuje i anketno pitanje pod brojem 14: Je li Skupština/Vijeće prema Vašem mišljenju, uistinu središte političke moći koje na lokalnoj razini donosi sve važnije političke odluke za probitak lokalne zajednice ili samo potvrđuje odluke nekih drugih institucija (poglavarstva, župana, Vlade, ministarstava)?

*Županije.* Čak 28 vijećnika nije odgovorilo na to pitanje. Više od 42% ispitanika (ne računajući 28 neispunjenih anketa) smatra kako županijska skupština najčešće (26%) odnosno uopće (16%) nije središtem političke moći u njihovoj županiji. Ističu se samo vijećnici Međimurske županije i Grada Zagreba, koji uglavnom podržavaju tezu da njihova skupština najčešće nije središte političke moći (36%). No, otprilike 40% ispitanika smatra kako je skupština donekle središte političke moći na lokalnoj razini. Samo 15% svih anketiranih smatra da je njihova skupština apsolutno središte političke moći u županiji.

To je pitanje u kojemu se odgovori vijećnika opozicije i pozicije najviše razlikuju. Više od 35% (56 vijećnika) odnosno 32% vijećnika opozicije (njih 50) smatra, naime, kako županijska skupština u kojoj su vijećnici, najčešće, ili uopće nije središtem političke moći. Najveći broj članova pozicije, njih 134, smatra kako je skupština donekle središte političke moći (54%), a 19% (48 vijećnika) smatra da skupština ima apsolutnu političku moć.

Razlozi različitom viđenju oporbenih i vladajućih vijećnika mogu biti različiti – u prvome redu to što je oporbenim vijećnicima gotovo nemoguće utjecati na izgled proračuna, bilo zbog vladajuće većine bilo zbog financijskih ograničenja proračuna. Vladajućci vijećnici, pak, imaju određen utjecaj na proračun, jer posredstvom klubova vijećnika ili predstavnika izvršne vlasti iz redova stranke kojoj pripadaju mogu predložiti (ili barem progurati) neke projekte nužne ili od interesa za lokalnu jedinicu iz koje dolaze.



*Gradovi.* Gradsko je vijeće stvarno i apsolutno središte političke moći prema mišljenju 24% anketiranih. U to najviše vjeruju vijećnici u Koprivnici (6) i Vinkovcima (4). No, visok je i postotak vijećnika koji se uopće ne suglašuju s tim (21%). Zanimljivo je kako i u tome prednjače vijećnici u Koprivnici (5) koji misle da Vijeće uopće nije središte političke moći u njihovu gradu, nego druge institucije, prije svega poglavarstvo. Da je vijeće donekle središtem političke moći misli 39% vijećnika, a 17% misle kako uglavnom nije. U takvo što najviše vjeruju četiri vijećnika u Crikvenici.

Više od 51% članova opozicije smatra kako vijeće uopće nije središte političke moći, dok 23% smatra kako vijeće najčešće nije

centar političke moći. Tako, naravno, ne misle članovi pozicije, koji (33%) smatraju kako je vijeće apsolutno središte političke moći, dok ih 49% smatra da je vijeće donekle centar političke moći.

Pretpostavili smo, također, kako amandmani na proračun nemaju nikakvu ulogu u proračunskom procesu, jer su prije svega stvar dogovora vladajuće stranke/koalicije (jednako kao cijeli proračun), pa su promjene što ih se izglasava u proračunu na osnovi amandmana zaista beznačajne.

Upravo je stoga intervjuiranim postavljeno pitanje o broju podnesenih amandmana na proračun i koliko ih se nakon rasprave i prihvatiti. Najviše intervjuiranih izjavljuje kako tijekom godine na prijedlog proračuna za sljedeću godinu ima najviše 20 amandmana (iznimka je Grad Osijek, gdje je broj amandmana znatno veći), najčešće iz oporbe (ne nužno), što je razumljivo jer članovi pozicije mogu unaprijed dogovoriti financiranje projekata važnih za njihovu izbornu bazu. Relativno malen broj amandmana, od kojih se tek nekoliko prihvatiti u skupštini/vijeću, u prilog su činjenici da amandmani nemaju veći utjecaj na izgled proračuna pri izglasavanju.

Lokalnim vijećnicima postavljeno je pitanje kako često u raspravi o proračunu u skupštini/vijeću upućuju amandmane na prijedlog proračuna. Željeli smo utvrditi kakva je aktivnost vijećnika u proračunskom procesu.

*Županije.* Ispitanici katkada daju amandmane na prijedlog proračuna (39%). Mnogi vijećnici (24%) malokad ili nikad ne daju amandmane (15%), ukupno 39%. U davanju amandmana na proračun najaktivniji su vijećnici u Gradu Zagrebu<sup>42</sup> – 18% vrlo često, a 27% često.

Velik je udjel (gotovo 40%) članova i opozicije i pozicije koji amandmane na proračun daju samo ponekad. Nikada to ne čini 12% oporbenih vijećnika i 17% pripadnika stranaka na vlasti, dok rijetko to čini 21% opozicije i 26% pozicije. Neznatno je malo aktivnih članova opozicije ili pozicije, barem kad je riječ o davanju amandmana – 9% opozicije i samo 4% pozicije, što je logično, jer mnogi vijećnici pozicije tvrde kako je prijedlog proračuna dogovo-

◆ ◆ ◆  
42 Grad Zagreb ima dvojak status – grada i županije. U istraživanju je analiziran pod županijama.

ren već prije, na koordinaciji vladajućih stranaka ili na sastanku klubova vijećnika, pa su stoga amandmani gotovo posve nepotrebni. Ti se vijećnici, ako i imaju potrebu davati amandmane (poglavito u vezi s njihovim izbornom osnovom), za njih bore i lobiraju na tim sastancima, malokad na samoj skupštini, pri izglasavanju proračuna. Nasuprot tome, članovi oporbe kažu da se amandmane, i kada ih daju, redovito odbija, te ne vide smisao inzistirati, jer unaprijed znaju da će ih većina, tj. pozicija odbiti.

Sljedeće je pitanje bilo o prosječnu broju ponuđenih amandmana vijećnika. Odgovorio je ukupno 351 vijećnik (147 opozicije i 204 pozicije). Najviše je onih koji daju jedan do dva amandmana na prijedlog proračuna (83%). Obuhvati li se i vijećnike (83) koji nisu odgovorili na to pitanje, udjel se smanjuje na 67%, no i dalje uvjerljivo prevladava.

*Gradovi.* Najveći broj vijećnika samo katkada daje amandmane na prijedlog proračuna (34%). Vrlo malo ili nikada to čini 20% vijećnika, što je također mnogo. Najveći je broj vijećnika koji to nikada, ili malokad, ne čine u Crikvenici (po 33%). Prilično su pasivni u davanju amandmana i vijećnici Virovitice – malokad (18%) ili nikada (24%) te Vinkovaca gdje čine malokad (21%) ili nikad (29%).

Opozicija je znatno aktivnija u davanju amandmana na prijedlog proračuna, što može biti i posljedicom toga da su vladajući vijećnici prije utjecali na određene osobito važne stavke, ponajprije na sastancima koalicije ili vladajuće stranke, kada su se izborili za financiranje tih stavaka. Tako 37% članova pozicije katkad šalje amandmane, 24% malokad, a 27% nikada ne daje amandmane. Posve je drukčija slika za vijećnike oporbe, od kojih 23% vrlo često, 29% često i 29% katkad upućuje amandmane na prijedlog proračuna.

Na pitanje koliko amandmana u prosjeku šalju na razmatranje odgovorilo je ukupno 82 vijećnika. Oni koji ih upućuju uglavnom, to čine jednim do dva amandmana. Samo dva vijećnika predlože znatniji broj, više od pet amandmana.

Može se zaključiti kako vijećnici, iako tijekom rasprave o proračunu podnose amandmane, nemaju veći utjecaj na proračunski proces. Mnogi su vijećnici pozicije, naime, potvrdili kako je prijedlog proračuna već prije dogovoren na koordinaciji vladajućih stranaka ili sastancima klubova vijećnika, pa im se podnošenje amandmana čini izlišnim. Nasuprot tome, članovi oporbe smatraju da sve

njihove amandmane, neovisno o kvaliteti prijedloga, odbije većina u predstavničkom tijelu.

Pretpostavili smo, također, kako Odbor nema veliku ulogu u proračunskom procesu, poglavito stoga što većinu ima vladajuća stranka/koalicija, te služi kao puki instrument davanja mišljenja o proračunu za sljedeću godinu, bez većeg utjecaja na završni izgled proračuna.

Na pitanje o ulozi odbora za financije i proračun u proračunskom procesu intervjuirani su najčešće odgovorili kako u predstavničkom tijelu imaju odbor za proračun (statutarna obveza). Zato što u odboru većinu ima uglavnom vladajuća stranka/koalicija, utjecaj je oporbenih vijećnika zanemariv. Samo malobrojni vijećnici vide ga kao mehanizam kontrole potrošnje te smatraju da nema važniju ulogu u proračunskom procesu.

I u anketama su postavljena određena pitanja što su imala potvrditi/negirati ovu tvrdnju.

*Županije.* Na pitanje postoji li u njihovom predstavničkom tijelu odbor za financije i proračun, čak 15 županijskih vijećnika (9 iz opozicije i 6 iz pozicije) u svima županijama uopće ne zna da u njihovoj skupštini postoji radno tijelo takva naziva. Čak 7 od 20 anketiranih vijećnika u Šibensko-kninskoj županiji (35%) ne zna za postojanje toga skupštinskog odbora.

Na pitanje o upućenosti u rad odbora za financije i proračun, gotovo 31,6% svih ispitanih županijskih vijećnika izjavilo je kako je loše (23,1%) ili nikako (8,5%) upućeno u rad tijela koje bi trebalo biti jedno od najvažnijih u županijskim skupštinama pri donošenju proračuna.

	Broj anketa	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Odlično sam upućen/a	22	5,9
2 – Dobro sam upućen/a	235	62,5
3 – Loše sam upućen/a	87	23,1
4 – Nisam uopće upućen/a	32	8,5
Ukupno ispunjene ankete	376	100,0
Neispunjene ankete	58	
Ukupno	434	

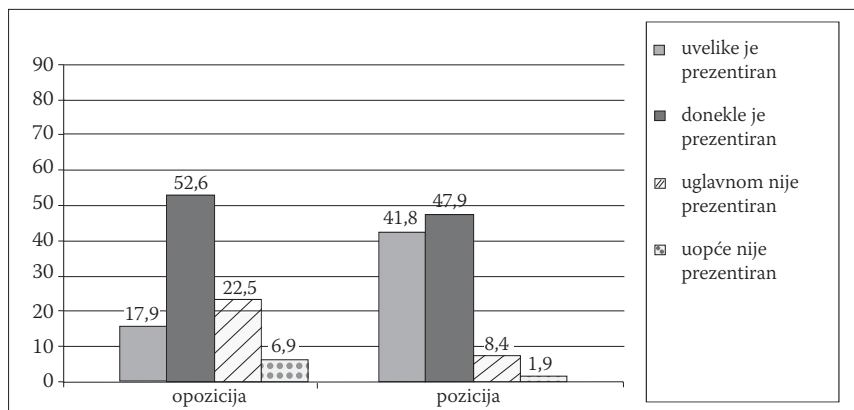
Na pitanje o stupnju prezentiranosti rada odbora za financije i proračun ostalim vijećnicima, dobiveni su sljedeći rezultati. Više od 82% ispitanika smatra kako je rad odbora uvelike (32%) ili do-



nekle (50%) prezentiran ostalim vijećnicima. No, može se reći kako je visok i udjel vijećnika koji smatraju da uglavnom (14%) ili uopće nije prezentiran (4%) – dakle ukupno 18%.

	Broj anketa	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Uvelike je prezentiran	140	32,3
2 – Donekle je prezentiran	216	49,8
3 – Uglavnom nije prezentiran	61	14,1
4 – Uopće nije prezentiran	17	3,9
Ukupno	434	100,0

Dok 18% vijećnika oporbe (njih 31) smatra kako je rad odbora uvelike prezentiran i ostalim članovima skupštine, jednako misli čak 41% vijećnika pozicije (109 vijećnika).



*Gradovi.* Kao u županijama, i u gradovima ima vijećnika koji ne znaju sastav svoga predstavničkog tijela. Deset vijećnika (devet u Virovitici i jedan u Novom Vinodolskom) smatra, naime, kako njihovo vijeće nema odbor za proračun, što nipošto nije točno. Da taj odbor ne postoji ne zna šest vijećnika opozicije i pet vijećnika pozicije.

Na pitanje o upućenosti u rad odbora za financije i proračun nečlanova odbora nije odgovorilo 20 vijećnika. Od onih koji su odgovorili (84) na to pitanje gotovo 60% dobro poznaju rad odbora, ali ih je 30% loše ili posve neupućeno u rad odbora za proračun. Najveći je broj (devet) dobro upućenih u Vinkovcima, a »najneupućeniji« su i loše upućeni vijećnici u Virovitici (četiri odnosno pet).

Za zaključiti je kako uloga odbora za financije i proračun nije velika. Najviše intervjuiranih te velik broj anketiranih smatraju kako

on nema važniju ulogu u proračunskom procesu i kako je njegov rad i otvorenost prema drugim vijećnicima nedostatna. Svakako bi trebalo poraditi na većoj transparentnosti i prikazu rada lokalnih odbora za financije i proračun. Ima vijećnika koji uopće ne znaju da postoji odbor u njihovoj skupštini ili vijeću, što dokazuje tvrdnju da lokalni vijećnici, prije svega zbog nezainteresiranosti, imaju velike teškoće u razumijevanju proračuna, lokalnog ustroja te djelovanja lokalnih predstavničkih tijela.

Predočeni su podaci, dakle, posve potvrdili velik utjecaj lokalne izvršne vlasti (vijeće/skupština) na proces donošenja lokalnog proračuna.

U vezi s temeljnom tvrdnjom, pretpostavili smo i to da oba-viještenost o proračunu, zadovoljstvo raspoloživim vremenom za raspravu o proračunu i radu odbora ovise o tome pripadaju li vijećnici poziciji ili opoziciji.

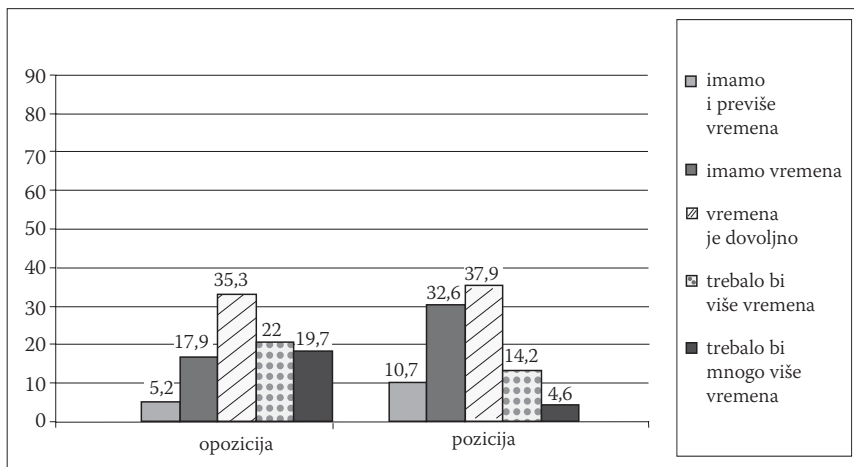
To su djelomice potvrdili odgovori na anketno pitanje o upućenosti u rad odbora za financije i proračun ostalih vijećnika. Više od 49% članova oporbe *u gradovima* loše je, naime, upućeno u rad odbora, dok su dobro upućeni više od 77% članova pozicije. Nažalost, 19% opozicije ne znaju ništa o radu odbora za proračun. *Županijski* vijećnici opozicije i pozicije na to su pitanje dali slične odgovore. Tako je samo 3% opozicije, odnosno 8% pozicije odlično upućeno u rad tih odbora. Više je od 53% opozicije i 70% pozicije dobro upućeno. Zabrinjava da čak 30 vijećnika, odnosno 13% opozicije, ima loš ili nikakav uvid u rad toga tijela. Krivi su možda sami odbori, ali i nezainteresirani ili nemotivirani ostali vijećnici.

*Županije*. Na pitanje imaju li dovoljno vremena za raspravu o prijedlogu proračuna poglavarstva, gotovo 28% ispitanika (121) smatra kako im treba više (17%) i mnogo više vremena (11%).

Analiza anketnih odgovora na to pitanje dala je zanimljive rezultate. Više od 42% anketiranih vijećnika članova opozicije misle da im za razmatranje predložena proračuna treba ostaviti više (22% ili 38) ili znatno više vremena (20% ili 34). U članova pozicije omjer je 14% (37) i 5% (12) vijećnika, što potvrđuje kako pripadnost poziciji ili opoziciji uvelike povećava odnosno smanjuje stupanj zadovoljstva vijećnika vremenom za čitanje i raspravu o prijedlogu proračuna.

Otpribliže 11% (28) odnosno 33% (85) vijećnika pozicije imaju previše ili dovoljno vremena za razmatranje prijedloga proračuna.

Zbrojeno, 44% vijećnika pozicije smatra da ima previše odnosno dovoljno vremena.



*Gradovi.* U gradovima je podjednak broj vijećnika koji smatraju da je dovoljno vremena za razmatranje proračuna te onih koji smatraju da im je nužno znatno više vremena (po 21%).

Opozicija je vrlo kritična kad je u pitanju vrijeme za razmatranje prijedloga proračuna. Čak 40% odnosno 31% vijećnika opozicije smatra kako im treba dati znatno više ili više vremena za čitanje proračuna. Vijećnici pozicije ne dijele taj stav – 24% njezinih vijećnika smatra kako imaju i previše vremena, 27% da je donekle dostatno, a 25% da imaju dovoljno vremena za razmatranje prijedloga proračuna.

Iako anketirani vijećnici u najvećem broju misle kako je rad odbora za financije i proračun uvelike ili donekle prezentiran i ostalim vijećnicima (po 40%), analiza odgovora oporbe i pozicije pokazuje velike razlike.

	Broj anketa	Postotak, samo ispunjene ankete	Opozicija	Pozicija
1 – Uvelike je prezentiran	40	40,4	8,5	57,9
2 – Donekle je prezentiran	40	40,4	42,8	39,0
3 – Uglavnom nije prezentiran	15	15,2	37,1	3,1
4 – Uopće nije prezentiran	4	4,0	11,6	0,0
Ukupno ispunjene ankete	99	100,0		
Neispunjene ankete	5			
Ukupno	104		100,0	100,0

Gotovo 37%, odnosno 12% vijećnika opozicije smatra kako rad odbora uglavnom ili uopće nije prezentiran ostalim vijećnicima, što čini gotovo polovicu anketiranih oporbenih vijećnika. Na drugoj strani, 58% članova pozicije smatra kako je rad odbora uvelike prezentiran i drugim vijećnicima.

Moguć je zaključak da su vijećnici pozicije znatno bolje upućeni u rad odbora, imaju bolje i kvalitetnije podatke o proračunu iz odbora i same izvršne vlasti i zadovoljniji su raspoloživim vremenom za praćenje proračunskog procesa nego oporbeni vijećnici.

Pretpostavili smo usto kako lokalni vijećnici zbog nezainteresiranosti imaju velike teškoće u razumijevanju proračuna.

Najviše intervjuiranih sugovornika iz izvršnih tijela vlasti izjavljuje kako za analizu i razmatranje proračuna županijski/gradski vijećnici uobičajeno imaju sedam do mjesec dana, ovisno o jedinici (rok je najčešće otprilike sedam dana). No istaknuli su kako je vrlo malo vijećnika (pozicijskih i opozicijskih) koji to kvalitetno rade, jer malobrojni uistinu znaju kvalitetno analizirati proračun.

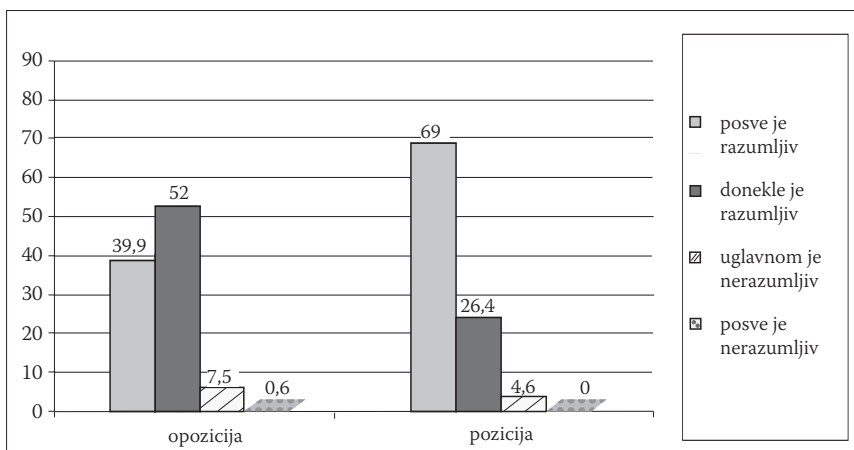
I u anketama su postavljena određena pitanja što bi imala potvrditi/negirati tu tvrdnju.

*Županije.* Vijećnicima je npr. postavljeno pitanje o nazočnosti u raspravama o proračunu. Najveći broj (pozicije i opozicije) redovito ili često sudjeluju u radu na sjednicama županijske skupštine kada se raspravlja o proračunu (više od 85% ili 404).

No, na pitanje o razumljivosti prijedloga proračuna za sljedeću godinu dobiveni su sljedeći podaci. Samo polovica ispitanika (57%), nažalost, posve razumije prijedlog proračuna. U tome prednjače vijećnici Koprivničko-križevačke (70%) i Istarske županije (80%). Dvadesetšestero vijećnika (otprilike 6%) u svim županijama prijedlog proračuna uglavnom ili uopće ne razumiju, što upućuje na potrebu objašnjavanja proračunskih tema lokalnim vijećnicima na treninzima i seminarima. Gotovo 37% vijećnika samo donekle razumije prijedlog proračuna.

	Broj anketa	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Posve je razumljiv	249	57,4
2 – Donekle je razumljiv	159	36,6
3 – Uglavnom je nerazumljiv	25	5,8
4 – Posve je nerazumljiv	1	0,2
Ukupno	434	100,0

Odgovori se uvelike razlikuju, ovisno o tome odgovara li na pitanje član opozicije ili pozicije. Dok 40% opozicije (69) posve razumije proračun, postotak je u članova pozicije čak 69% (180).



U prilog toj tvrdnji govori i činjenica kako čak 15 županijskih vijećnika (devet oporbe i šest »vladajućih«) u svim županijama uopće ne zna da u skupštini postoji radno tijelo s nazivom odbor za financije i proračun.

Na pitanje smatraju li nužnim osnivanje takva odbora ako ne postoji, od 186 ostalih vijećnika (248 nije odgovorio na to pitanje) koji su odgovorili na pitanje, čak 158 (85%) smatra da je osnivanje odbora nužno. Malo je nelogično što vijećnici, koji uglavnom izjavljaju da u skupštini postoji odbor, odgovaraju da ga je nužno osnovati. To potvrđuje činjenicu kako ti vijećnici uopće ne drže do svoga rada u županijskoj skupštini, jer ne znaju za njezina osnovna radna tijela. Moguć je razlog različita zainteresiranost vijećnika za pitanja proračuna, različit stupanj obrazovanosti ili velik utjecaj stranačke pripadnosti i njihova »slijepa« poslušnosti stranci.

Od vijećnika koji su odgovorili na to pitanje, otprilike 80%, na obje strane, smatra nužnim osnivanje takva odbora, što uistinu začuđuje jer sve županijske skupštine već imaju to radno tijelo.

*Gradovi.* Najveći je broj gradskih vijećnika redovito na sjednici gradskih vijeća kada se raspravlja o proračunu. Analiza je pokazala da više od 77% članova opozicije redovito sudjeluju u raspravama o proračunu. Taj je postotak za poziciju još veći (91%).

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Posve je razumljiv	67	64,4	65,7
2 – Donekle je razumljiv	31	29,8	30,4
3 – Uglavnom je nerazumljiv	4	3,8	3,9
Ukupno ispunjene ankete	102	98,1	100,0
Neispunjene ankete	2	1,9	
Ukupno	104	100,0	

Iako većina vijećnika posve razumiju prijedlog proračuna (64%), ne treba zanemariti činjenicu kako ga 30% anketiranih vijećnika nedostatno razumiju. Najviše članova opozicije posve (49%) ili donekle razumiju prijedlog proračuna. I taj je postotak znatno viši za poziciju, čiji vijećnici znatno bolje razumiju prijedlog proračuna (75%).

Kao u županijama, i u gradovima ima vijećnika koji ne znaju sastav predstavničkog tijela. Naime, 10 vijećnika (devet u Virovitici i jedan u Novom Vinodolskom) smatra kako u njihovu vijeću nema odbora za proračun, što nije točno. Da u njihovu vijeću nema odbora za proračun ne zna šest vijećnika opozicije i pet vijećnika pozicije.

Na kontrolno pitanje o nužnosti osnivanja odbora, ako već ne postoji, odgovorilo je 35 vijećnika, a 69 nisu odgovorili. Trebalo je provjeriti koliko vijećnici uistinu poznaju ustroj svoga predstavničkog tijela. Čak 26 od 35 anketiranih vijećnika koji su odgovorili, smatra da je nužno osnovati takav odbor. Tako razmišlja čak 11 vijećnika u Virovitici. Premda takav odbor postoji, toliki postotak vjerojatno govori o nedovoljnu poznavanju ustroja i rada vijeća (26) u kojemu su vijećnici.

Od 26 vijećnika koji ne znaju da u vijeću djeluje i odbor za proračun, 10 je iz opozicije i 16 iz pozicije, ali ni pripadnost poziciji ne znači da se poznaje rad i sastav gradskog vijeća, što je pogreška samog vijeća, ali i vijećnika.

Iz svega se može zaključiti kako znatan broj vijećnika imaju teškoća u razumijevanju prijedloga proračuna. Osim što je većina intervjuiranih sugovornika istaknula kako malo vijećnika zna kvalitetno čitati i analizirati prijedlog proračuna, i u samim anketama veoma je visok postotak i oporbenih i vijećnika pozicije (30% u gradovima i 37% u županijama) koji ga razumiju samo donekle. U djelomičnu razumijevanju prijedloga proračuna osobito se ističu oporbeni vijećnici od kojih čak 52% (u županijama) odnosno 46% (u gradovima) donekle razumiju proračun.

Općenit je zaključak kako 85% županijskih i gradskih vijećnika koji prate rasprave o proračunu, te oko 65% gradskih i 57% županijskih vijećnika koji posve razumiju prijedlog proračuna, ne potvrđuje pretpostavku da zbog nezainteresiranosti vijećnici imaju velike teškoće u razumijevanju proračuna.

Željelo se je naposljetku pokazati kako uloga poglavarstva/ /izvršne vlasti, odnosno vijeća/predstavničke vlasti u proračunskom procesu ovisi o tipu lokalne vlasti. Pretpostavka je, naime, bila kako su zadovoljniji vremenom, upućeniji u prijedlog proračuna i aktivniji u davanju amandmana vijećnici županija odnosno gradova u kojima je na vlasti jednostranačka odnosno većinska vlast i da u takvim lokalnim jedinicama vijećnici predstavničko tijelo u kojemu djeluju smatraju važnom karikom u proračunskom procesu.

Tragom te tvrdnje mora se podijeliti lokalne i područne jedinice prema kriteriju tipa vlasti u pojedinoj županiji odnosno gradu. *Tablice 18 i 19* prikazuju tip vlasti u lokalnima/područnim jedinicama. Očito se međutim, prema kriteriju jednostranačke ili koalicijske vlasti, može analizirati samo županije, pa su podijeljene kako slijedi:

a) jednostranačka vlast – Ličko-senjska (LSŽ), Šibensko kninska (ŠKŽ), Istarska (IŽ).

b) koalicijska vlast – sve druge županije.

Evo i dobivenih rezultata u županijama.

Prijedlog proračuna posve je razumljiv za 44% vijećnika (LSŽ), 67% (ŠKŽ), te čak 80% vijećnika (I), što je najveći postotak odgovora u usporedbi sa svima ostalim županijama.

Upravo u tim županijama vijećnici su najzadovoljniji i vremenom za čitanje prijedloga proračuna. Tako npr. čak 50% vijećnika (LSŽ), 62% vijećnika (ŠKŽ) te 60% vijećnika (IŽ) smatra kako ima dovoljno ili i previše vremena za razmatranje proračuna.

Vijećnici tih triju županija najčešće upućuju amandmane na prijedlog proračuna. Budući da je na vlasti jednostranačka lokalna vlada, to je donekle razumljivo, jer su vijećnici koji pripadaju stranci na vlasti već prije mogli neke svoje prijedloge ugraditi u proračun, pa nema veće potrebe za amandmansku aktivnost, dok oporbeni vijećnici mogu smatrati kako nema potrebe davati amandmane na proračun kad će ih većina svejedno odbiti.

U tim županijama s jednostranačkom lokalnom vlašću, vijećnici uglavnom smatraju kako je skupština uistinu središte političke moći.

Vijećnici u LSŽ (69%) smatraju da je skupština posve (25%) ili donekle (44%) središte političke moći. Gotovo 62% vijećnika u ŠKŽ smatra kako je županijska skupština posve (29%) ili donekle (33%) središte političke moći, a gotovo 57% vijećnika u IŽ vidi skupštinu posve (20%) ili donekle (37%) središtem političke moći.

Temeljem drugoga kriterija vladanja manjinske ili većinske lokalne vlasti može se analizirati samo tri grada u kojima su na vlasti bile manjinska vlade, premda Pula »otpada«, jer vijećnici nisu ispunili ankete:

- a) manjinska vlast – Slavonski Brod (SB), Virovitica (Vt), Pula (nema ispunjenih anketa)
- b) većinska vlast – svi drugi analizirani gradovi.

Od svih analiziranih gradova, upravo u onima s manjinskom vlašću najmanji je postotak vijećnika kojima je prijedlog proračuna posve razumljiv. U Slavonskom Brodu npr. 56%, a u Virovitici 41%. U drugim analiziranim gradovima, međutim, redovito je 65%. Čak za 38% vijećnika u Slavonskom Brodu, odnosno 47% vijećnika u Virovitici prijedlog je proračuna razumljiv samo donekle.

Slično tomu, upravo vijećnici u gradovima s manjinskom vlašću prednjače u želji da im se da znatno više vremena za čitanje proračuna – u Slavonskom Brodu gotovo 38%, a u Virovitici 30%. Uvjerljivo je najviše anketiranih vijećnika (53%) koji ne znaju da u predstavničkom tijelu djeluje odbor za financije i proračun u Virovitici. Svi ostali vijećnici u drugim analiziranim gradovima tu činjenicu znaju. Uz to, čak 27% vijećnika u Virovitici uopće ne znaju što se u tome odboru radi.

Gotovo 19 odnosno 24% anketiranih vijećnika u Slavonskom Brodu i Virovitici izjavljuju da nikada ne upućuju amandmane na prijedlog proračuna, što je među najvišim postocima među analiziranim gradovima. To malokad čini 25% vijećnika u Slavonskom Brodu i 18% u Virovitici, a samo ponekad 19 odnosno 24%. Općenito uzevši, manja aktivnost vijećnika koji ponekad, malokad ili nikad ne upućuju amandmane na proračun osobina je najvećeg broja vijećnika u gradovima s manjinskom vlašću.

Naposljetku, gotovo 41% vijećnika u Virovitici najčešće (29%) ili nikad (12%) ne smatra vijeće središtem političke moći na lokalnoj razini. U Slavonskom Brodu odgovorilo je 38% vijećnika, 13% smatra gradsko vijeće uglavnom, a 25% uopće ga ne vidi središtem



političke moći koje donosi sve važnije političke odluke, napose glede proračuna.

Sveukupno se može zaključiti kako su vijećnici u županijama gdje je na vlasti jedna stranka, a to su Ličko-senjska, Šibensko-kninska i Istarska županija zadovoljniji vremenom raspoloživim za čitanje proračuna, upućeniji u prijedlog proračuna i aktivniji u davanju amandmana te istodobno smatraju predstavničko tijelo u kojemu djeluju najvažnijom karikom u proračunskom procesu.

Posve je oprečno u gradovima s manjinskom vlašću, Virovitici, i Slavanskom Brodu. Tu je znatno manje zadovoljstvo vijećnika raspoloživim vremenom za čitanje proračuna, u najmanjim razmjerima razumiju prijedlog proračuna, u velikom broju malokad ili nikad ne upućuju amandmane na proračun te, osobito vijećnici u Virovitici, najčešće ne smatraju vijeće najvažnijim čimbenikom u odlučivanju o proračunu.

## Kakvi su mogući zaključci?

Postavljene tvrdnje provjeravane su na temelju anketa i intervjua. Cilj je bio dokazati tko je(su) ključni igrač(i) u odlučivanju o proračunima lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj, odnosno potvrditi pretpostavku da je ukupan teret odlučivanja o proračunima lokalnih jedinica na lokalnoj izvršnoj vlasti (poglavarstvu, županu/ /gradonačelniku), i da lokalna izvršna vlast ima najveći utjecaj na proces odlučivanja o lokalnom proračunu.

Glavna je pretpostavka potvrđena činjenicama da amandmani na proračun nemaju nikakav utjecaj na proračunski proces, jer je to prije svega stvar dogovora vladajuće stranke/koalicije (poput cijeloga proračuna), pa su promjene što ih se izglasava na osnovi amandmana neznatne. To potvrđuje i činjenica da je uloga odbora za financije i proračun zanemariva u proračunskom procesu, u prvome redu zato što većinu u njemu ima vladajuća stranka/koalicija, te služi kao puki instrument davanja mišljenja o proračunu, bez većeg utjecaja na njegov završni izgled.

Svi intervjuirani sugovornici izjavili su kako smatraju da je poglavarstvo, a ne predstavničko tijelo najvažnije u proračunskom procesu, što potvrđuju rezultati anketnog pitanja pod brojem 14, prema koje-

mu većina vijećnika smatra da lokalno predstavničko tijelo najčešće ili uopće nije središtem političkog odlučivanja o proračunu.

Pokazalo se kako obaviještenost o proračunu, zadovoljstvo raspoloživim vremenom za čitanje proračuna te o radu odbora za financije i proračun ovise o pripadnosti vijećnika poziciji ili opoziciji. Pokazalo se, ustvari, kako su vijećnici pozicije znatno zadovoljniji od oporbenih s vremenom za analizu prijedloga proračuna i znatno su bolje obaviješteni o radu odbora za financije.

Činjenica da najviše županijskih i gradskih vijećnika prate rasprave o proračunu i posve razumiju prijedlog proračuna pokazuje kako nije potvrđena pretpostavka da vijećnici zbog nezainteresiranosti imaju velike teškoće u razumijevanju proračuna.

Potvrđena je, napokon, i tvrdnja da uloga izvršne odnosno predstavničke vlasti u proračunskom procesu ovisi o tipu lokalne vlasti. Analizirane su županije s jednostranačkom ili koalicijskom vlašću, te gradovi s manjinskom odnosno većinskom vlašću. Pokazalo se kako su zadovoljniji vremenom, upućeniji u prijedlog proračuna i aktivniji u davanju amandmana vijećnici županija odnosno gradova gdje na vlasti jednostranačka/većinska vlast, te da u takvim lokalnim jedinicama vijećnici svoje predstavničko tijelo smatraju važnom karikom u proračunskom procesu. Posve je suprotno u gradovima s manjinskom vlašću, gdje su vijećnici znatno nezadovoljniji vremenom za čitanje proračuna, u najmanjem postotku od svih analiziranih gradova posve razumiju prijedlog proračuna te u velikom broju, malokad ili nikad ne upućuju amandmane na proračun.

## **Dodatni nalazi istraživanja**

Iz brojnih intervjuja i anketa, proizišli su i drugi dodatni nalazi, npr. o temeljnim problemima lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj te preporukama za njihovo rješavanje.

Teškoće i preporuke u gradovima i županijama može se uvrstiti u četiri temeljne skupine: financijske, ustrojstvene, funkcionalne i zakonodavne.

Pogledajmo najprije što opterećuje funkcioniranje gradova i županija.

## *Problemi u županijama*

### *Financijski problemi*

Kriteriji decentralizacije i sama fiskalna decentralizacija nema zadovoljavajuću kvalitetu. Decentralizacija je odveć kruta, što postaje sve očitije. Osim toga, previše je obveza spušteno na lokalnu samoupravu, a to nisu pratila dostatna financijska sredstva. Golem je, usto, raskorak zahtjeva (potreba) i novca kojeg se može uprihoditi.

Struktura prihoda općina, gradova i županija, napose udjel u porezu na dohodak, nije najbolje riješen. Osim toga, samo 20% sredstava ubranih u županiji uistinu se njoj i vrati. Najveći su dio prihoda županija udjeli iz poreza na dohodak, a na njihovu visinu ne mogu utjecati. Ne postoje metode i instrumenti poboljšanja naplate iz županijskih izvora. Sve to dodatno opterećuje velik udjel sive ekonomije. Poljoprivreda je npr. izvan bilo kakve kontrole. Nedostatna su financijska sredstva i neizdašni porezni prihodi županija. Izvorni prihodi županija za financiranje upravnih odjela, kulture, kazalište i sporta slabi su i nedostatni (porez na cestovna i motorna vozila te na plovila, kojih nema u svakoj županiji, porez na nasljedstva i darove te koncesije).

Apetiti i želje često su veći od mogućnosti, pa se pojavljuju dužnički problemi. To je i dio političke borbe te ljude treba uvjeriti kako se može potrošiti samo onoliko koliko se ima. Uza sve to, izostaju mjerila i jasan sustav dodjele državnih potpora.

Može se zaključiti da sam sustav decentralizacije nije najsretnije riješen. Teškoće su, prije svega, na prihodnoj strani koja ne udovoljava potrebama lokalne samouprave, ne zadovoljava ni sustav potpora, pa su i apetiti jedinica lokalne samouprave veći od potreba, što potiče preveliko zaduživanje.

### *Organizacijski problemi*

Centralizacija i metropolizacija osobito su primjetne u Zagrebu. Sva poduzeća, veći obveznici poreza na dobit, što ga se plaća prema sjedištu tvrtke, imaju sjedište u Zagrebu te se gotovo 50% društvenog proizvoda i fiskalne aktivnosti Hrvatske zbiva upravo u Zagrebu. Zagreb je sjedište administrativne i upravljačke moći. Štetnu centralizaciju dodatno potiče činjenica da su u cijeloj Hrvatskoj, pa i najvećem broju županija (napose siromašnijih) nositelji velikih projekata ministarstva.

Kad je riječ o vlasništvu i financiranju, županije su postale tzv. tigrovi od papira, kvazi-vlasnici ustanova ili, bolje reći, »proračunski, financijski skretničari«, jer nisu dobile znatnija financijska sredstva, ali jesu obveze. Nemaju vlasništva, a istodobno dobivaju brojne korisnike koji samo gomilaju gubitke (muzeji, galerije). Županije imaju udjele u nekim tvrtkama, no u njima, zbog sastava upravnih i nadzornih odbora što ih se ustrojava na političkoj osnovi, uopće ne mogu utjecati na njihov rad. Županije su i tobožnji vlasnici ustanova, poput socijalne i zdravstvene skrbi, domova zdravlja, vrtića, srednjih i nekih osnovnih škola, a prilike dodatno otežava činjenica da uopće nemaju nadležnost nad gradovima i općinama svoga područja, pa nijedan župan ne može zapovjediti niti bilo što dogovoriti ni s jednim načelnikom općine ili gradonačelnikom jer oni djeluju posve neovisno, čak i kad je riječ o zajedničkom interesu. Zbog svega toga suradnja često postoji samo ondje gdje je prijeko potrebno.

Značajna je uloga stranaka u hrvatskom političkom životu, osobito na lokalnoj razini. Činjenica je i da odnos središnje vlasti i lokalne samouprave ovisi o tome pripadaju li istoj stranci ili koaliciji stranaka ili ne. Onaj, naime, tko je bliskiji središnjoj vlasti (politički), lobiranjem dobiva više proračunskog novca.

Česta izmjena proračunskih klasifikacija čini sve složenijom usporedbu proračunskih stavaka. Ljudi sa srednjom stručnom spremom teško se prilagođuju brzim promjenama. Pojavljuju se, uz to, zbog neizvjesnosti teškoće u vezi s kvalitetnim planiranjem proračuna, jer je pri donošenju proračuna nepredvidivo kakve će se zakonske i druge promjene zbiti u bliskoj budućnosti, niti se zna kakve promjene država planira za sljedeću godinu, ako uopće o tome razmišlja (udjel u porezima, oslobođenje za neke kategorije obveznika, povećanje ili smanjenje stopa). Samo izdaci za elementarne nepogode, čiju se ukupnu visinu npr. ne može planirati, poskupljuju proračun. Zato je nužno ulagati u stručno obrazovanje svih lokalnih službenika, osobito u vezi s proračunom.

Županije očito imaju teškoće i zbog nezadovoljavajućega ustroja, prije svega loše riješena pitanja županijskog vlasništva. One, naime, nemaju nekretnina, ne mogu utjecati ni na rad poduzeća u kojima imaju udjele, a o njihovu proračunu ovise brojni korisnici kojima zapravo ne upravljaju. Prevelika je i centralizacija (gospodarska aktivnost koncentrirana u Zagrebu), te valja povećati nadležnosti županijskih službenika, kako bi se učinkovitije izišlo na kraj s čestim

proračunskim promjenama i kvalitetno planirao proračun. Više novca, pritom, dobiva onaj tko je blizak s vlašću općenito.

### *Funkcionalni problemi*

Nova metodologija i preopćenitost proračunskih smjernica uvelike otežava pripremu proračuna jer izostaju upute županijskim pročelnicima u vezi s tim na razini Hrvatske. Izostaje usto bilo kakva projekcija novih zakona što bi mogli utjecali na prihode županije – promjene se donosi *ad hoc* tijekom godine, što otežava planiranje i izvršenje proračuna te govori o velikom (presudnom) utjecaju države na lokalnoj razini. I na kraju, kada županija upadne u teškoće, ne optužuje se Sabor, koji je najveći krivac za to, nego lokalne političke stranke.

Županije nisu ravnomjerno razvijene. U poticaju razvoja i ispravljanju nejednakosti država mora preuzeti ključnu ulogu. Nedostatan proračun i nejednoličan razvoj izazivaju različite teškoće što opterećuju i relativno bogate i siromašne regionalne jedinice. Istočne su županije, npr. siromašnije i njih više opterećuju egzistencijalni problemi, a županije na zapadu i jugozapadu više političke teškoće (odnosi grad – županija). Opće neprilike pogoršava velika nezaposlenost i kadrovska »paraliza« lokalne samouprave, pa valja naći nove, mlade stručnjake i školovati ih za posao u lokalnim tijelima.

Neusklađenost tijela zaduženih za određene lokalnu poslove te loši odnosi i komunikacija s Ministarstvom financija otežavaju komunikaciju ministarstva i županija. Postoje i teškoće načelne naravi. Županija ponekad osniva bolnicu ili srednju školu, ali bez utjecaja na izbor ravnatelja, kojega bira npr. školski odbor, a ne stručan ravnatelj može ugroziti financijsko stanje škole zbog netransparentnih nabava i sl. O tome nastavlja odlučivati školski odbor, u kojemu većinu imaju razni drugi čimbenici, a ne županija. Ne postoje ni mehanizmi za provedbu određenih zajedničkih projekata (grada i županije) na lokalnoj razini (pitanje zona za gospodarenje otpadom i sl.).

Proračun je, nažalost, više segment politike nego ekonomije. Uza stranačke interese što često prevladavaju u proračunu (financiranje politički »obojenih« projekata), pa i sukobe interesa političkih opcija, razumljivo je da su županije u nepovoljnu položaju. Logično je i to da se svaki vijećnik posredstvom proračuna bori za vlastitu

izbornu bazu i lobira za nju, jer si tako osigurava reizbor. Upravo stoga treba spriječiti neodgovornost politike utemeljenu na želji da zaštiti pojedinačne političke interese političkih stranaka ili moćnika. Odgovorna politika mora zauzeti stajalište kakvo ne može biti samo predmet politike.

Centralizacija (prije svega presudan utjecaj države na lokalnu samoupravu), loša komunikacija i usklađenost sa središnjom vlašću i drugim jedinicama, uz nerazvijenost i veliku nezaposlenost te velik utjecaj politike, napose u odlučivanju i dogovoru o proračunu, prouzročuju znatne funkcionalne teškoće. Županije, osim toga, imaju teškoća i pri uvođenja novih metodologija (napose proračunskih) i zbog općenitosti proračunskih smjernica.

### *Zakonodavni problemi*

Probleme izazivaju loši i nerazumljivi zakoni, kakvi usto kasne. Županije se ništa ne pita, nego im se nameće zakonske obveze, bez osiguranja preduvjeta za njihovo ispunjenje. Zato se događa da Ministarstvo financija i Vlada često ne donesu brojne prateće zakonske i podzakonske akte radi uređivanja proračunskih pitanja, sukladno Zakonu o proračunu ili, pak, država donese zakone o lokalnim i regionalnim jedinicama, a istodobno ne osigura i instrumente, izvore i akte za primjenu tih zakona. Primjer je obrana od tuče u vezi sa čim je država odredila da će županija izdvojiti sredstva za financiranje, a da nije osigurala nijedan instrument ni izvor. Zakoni su često naprosto loši (ili neprecizni), pa se događa npr. da prihode od lovozakupnina, zbog zakonskih osnova, županija ne može podijeliti korisnicima županijskog proračuna. U pripremi Zakona o otocima, posve je izostao doticaj Uprave za otoke i Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka sa županijama na tome području, a doneseni su planovi što ih županije moraju provoditi.

### *Problemi u gradovima*

#### *Financijski problemi*

Sve više poslova i obveza jedinica lokalne samouprave za koje nisu osigurana financijska sredstva (vatrogasci, srednje škole). Država npr. ubire sve važne poreze te ih dodjeljuje lokalnoj razini. Sjedišta su velikih kompanija (INA, Hrvatske šume) u Zagrebu,

gdje se plaća više od 90% poreza na dobit<sup>43</sup>. No ta se dobit, kao u drugih poduzeća, uvelike temelji na prirodnim resursima (plinu, šumama) izvan Zagreba. Privatna poduzeća mogla bi, i trebala, imati sjedišta u lokalnim jedinicama te poreze i doprinose ostavljati na njihovu području (Erstebank npr. ima sjedište u Rijeci, a OTP /prije Nova banka/ u Zadru). Zasad je, nažalost, većina prihoda centralizirana u Zagrebu, što gotovo onemogućuje pravednu raspodjelu sredstava lokalnima i regionalnim jedinicama s razine države, dok istodobno propadaju velika poduzeća što su djelovala u lokalnim jedinicama, pa su neki gradovi dospjeli u vrlo težak položaj.

### *Organizacijski problemi*

Broj, nadležnost i opstojnost jedinica te prevelik utjecaj središnje države u odlučivanju o kapitalnim projektima (neovisno o političkoj strukturi) dodatno opterećuju gradove i stvaraju velike organizacijske teškoće. Neosporno je da Hrvatska ima prevelik broj lokalnih jedinica i nadležnosti, no njih se ni u kom slučaju ne bi smjelo ukidati prema političkom ključu. Neovisno o tome tko je na vlasti, još nastaju nepotrebne nove lokalne jedinice, a kada država donosi odluke o kapitalnim ulaganjima na području neke lokalne jedinice, jedva ili uopće ne vodi računa o argumentima tih jedinica, nego joj je u prvom planu zadovoljavanje političkih apetita, što je nužno mijenjati.

### *Funkcionalni problemi*

Gradovi imaju problema i zbog nadležnosti nad cestama, što ih se dijeli na državne, županijske i nerazvrstane (gradske). Prihod od uporabe cesta pritom ubiru država i županije. Održavanje rubnika plaća se, međutim, iz komunalnog doprinosa, što je prihod grada. Ako grad želi postaviti stup javne rasvjete na neku površinu, građani plaćaju Hrvatskim cestama. Sve to potvrđuje kako se gradovima mora omogućiti upravljanje prostorom. Osim toga, gradove opterećuju prevelika izdvajanja (provizije i naknade) bankama i FINA-i za praćenje plaćanja prema osnovi poreza što ih se plaća s lokalne razine.

◆ ◆ ◆

43 Od 2007. izmjenama Zakona o porezu na dobit ovaj je porez postao isključivi državni prihod, pa ova činjenica više nije važna.

U Hrvatskoj uvelike politika kroji lokalne i izborne jedinice kako bi se dobilo sljedeće izbore. Osim problema sa stručnošću i obrazovanošću vijećnika, nedostatak discipline kad je u pitanju kvorum u vijećima ili nesudjelovanje oporbe u kreiranju gradskog proračuna, dodatno opterećuju funkcioniranje gradova.

Osim financijskih teškoća, treba istaknuti i odlazak stanovništva u veće gradove. Iz stare je općine Slavonski Brod npr. »nestalo« 17.000 ljudi. Lošije je stanje samo još u Novoj Gradiški.

Gradove opterećuju i funkcionalni problemi. Centralizacija i napuštanje manjih sredina, neodgovornost i neobrazovanost lokalnih vijećnika te neki osobiti problemi pogoršavaju funkcioniranje cijele lokalne samouprave.

### *Zakonodavni problemi*

Loša opća zakonodavna rješenja (osobito neriješeno pitanje sankcija za neradnike u Zakonu o radu) i teškoće zbog stalnih promjena i (ne)nadležnosti lokalne samouprave npr. u ubiranju poreza, opća su obilježja stanja u gradovima.

Nadležnosti su lokalne samouprave zaista zanemarive. Dokumente o prostornom planiranju grada donose gradovi, ali ih ne mogu kontrolirati. U ubiranju poreza, osim autentičnih, lokalnih poreza (komunalne naknade, porez na neizgrađene površine), gradovi bi mogli kontrolirati i ubirati i ostale poreze što ih se plaća na razini grada, no to sada nije moguće. Prema odredbama Zakona o radu, »neradnike ne može se kazniti ni bilo kako sankcionirati«, već samo premjestiti. Zbog stalnoga uvođenja novih metodologija, pak, otežana je usporedba pojedinih proračunskih stavaka, a u primjeni Zakona o proračunu rokovi su kratki i nedostaje pratećih pravilnika, što otežava rad gradskih uprava.

Iako i u županijama i u gradovima, naravno, ima i osobitih teškoća, one su najveće u vezi s prevelikom centralizacijom (napose prihoda u Zagrebu), nadmoćnim utjecajem političkih stranaka u donošenju proračuna te odnosima lokalne samouprave i središnje vlasti, zakonima, komunikacijom i usklađivanjem sa središnjom vlašću, osposobljavanjem lokalnih službenika i, naravno, financijskim pitanjima.

Radi teškoća na koje su upozorili sudionici intervjuja, izrađene su i preporuke za poboljšanje prilika na regionalnoj i lokalnoj razi-



ni, što su također svrstane u četiri osnovne skupine: financijsku, ustrojstvenu, funkcionalnu i zakonodavnu.

## *Preporuke za županije*

### *Financijske preporuke*

Fiskus (poglavito izvorna sredstva) ubran u jedinici lokalne samouprave moralo bi joj se vratiti (posredstvom državnog proračuna ili fondova za regionalni razvoj). Stoga bi valjalo promijeniti sadašnji model financiranja i izraditi novu, pravedniju preraspodjelu sredstava. Dio prihoda PDV-a moguće je dodijeliti županijama, povećati udjel u porezu na dohodak ili čak cijeli porez na dohodak dati lokalnoj samoupravi, a porez na dobit isključivo državi<sup>44</sup>, uz promjenu sustava potpora. Nužno je uvesti i određene metode i instrumente poboljšanja naplate poreza. Država prepušta lokalnim jedinicama ubiranje poreza što ih gotovo nitko ne može naplatiti ili, ako može, u neznatnim svotama. Državni ured za reviziju optužuje županijska tijela za slabu naplatu poreza, a ona su često nemoćna (npr. naknade za iskorištavanje i vađenje šljunka opterećene velikima malverzacijama).

Radi dobra planiranja proračuna, nužno je poznavati zajedničke i vlastite poreze, krvotok države i županije, pa i politiku trošenja sredstava, ali se ne smije dopustiti preveliku potrošnju, nego obuzdati želje i uskladiti s mogućnostima. O nenamjenskim sredstvima može raspravljati i politika, ali tek nakon što se osigura novac za namirivanje svakodnevnih troškova. Političari odlučuju u kakve će se namjene trošiti ostatak novca (gradnja cesta, bolnica, škola).

Budući da je na lokalnu razinu spušteno previše obveza, ali ne i sredstava za financiranje decentraliziranih funkcija, treba provesti radikalnu fiskalnu decentralizaciju što će rasteretiti Vladu i Ministarstvo financija, a prenijeti odgovornost na župane i županijska poglavarstva.

### *Organizacijske preporuke*

Svaka općina, grad ili županija nukleus je razvoja gospodarske i društvene infrastrukture, svoga područja općenito. Stoga je nužno

◆ ◆ ◆

44 Što je u međuvremenu od 2007. i učinjeno.

dislocirati gospodarski razvoj i aktivnosti te smanjiti koncentraciju u Zagrebu. Županijska uprava nužno ima i tzv. pet korektivnih kontrola župana: pametnog pročelnika(cu) koji rade po zakonu, poglavarstvo, odbor za financije i proračun, županijsku skupštinu te obitelj (javna je sramota za cijelu obitelj, ako se netko tko obnaša dužnost župana bilo kako kompromitira).

Da bi odbor za proračun mogao obavljati kvalitetnu kontrolu proračunske potrošnje, u njemu većinu mora imati oporba, dok bi županije morale imati veći utjecaj na donošenje određenih zakonskih akata te bi trebalo razmisliti o prebacivanju inspeksijskog nadzora, javnog reda i mira te prometne policije na županijsku razinu.

Županijama su nužne veće ovlasti. One bi primjerice morale donositi odluke o državnomu poljoprivrednom zemljištu, a ne Ministarstvo poljoprivrede, jer bolje od resornog ministarstva poznaju prilike na svome području. No, Ministarstvo financija mora odrediti tko ima pravo, uza suglasnost županije, odlučivati o određenima kapitalnim projektima, kako bi se izbjeglo da onaj tko ima bolju vezu u nekome ministarstvu može lobiranjem dobiti i određen kapitalni projekt. Hrvatsku treba podijeliti na područja od posebnoga državnog interesa, a ne skrbi. Ta bi područja svojim projektima ravnopravno konkurirala drugim područjima za proračunska sredstva države, banaka, fondova i ostalih zainteresiranih ulagača.

Onako kako se čovjek ponaša u obitelji, mora se ponašati i na odgovornoj funkciji u državi i lokalnim jedinicama. Ono što je dobro u kući, dobro je i za županiju. Kod kuće čovjek odgovorno troši vlastiti novac, ali u državi i u lokalnom jedinicama odgovara i za tuđi novac. Središnja vlast mora poticati konsenzus pri donošenju razvojne strategije, čime bi se postiglo dogovor svih političkih čimbenika i izbjeglo kupovanje određena dijela biračkog tijela. Sabor mora pokrenuti što brže i što uspješnije provođenje strategije posredstvom provedbenih programa. Svi državni i lokalni dužnosnici trebaju biti ekonomski neovisni, kako ih ne bi odveć zaokupljali privatni interesi.

Uz povećanje ulaganja u stručno obrazovanje i osposobljavanje u županijskim tijelima, nužna je i smjena generacija. U rad županijskih i drugih tijela mora se, usto, uvesti tržišna načela te tržišni sustav bodovanja i nagrađivanja zaposlenih prema učinku.

### *Funkcionalne preporuke*

Osim točnih objašnjenja proračunskih smjernica, nužno je ukinuti tiskanje golemih »brda« papira, izvješća i obrazaca koje nitko možda i ne pročita, a lokalne su ih jedinice obvezne slati. Bilo bi korisno izraditi računalni program u kojeg bi se točnije unosilo podatke o budućim prihodima lokalne samouprave.

Preraspoređivanje gospodarskog razvoja i smanjenje koncentracije u Zagrebu, omogućilo bi ravnomjerniji razvoj i ostalih jedinica lokalne samouprave. Programe je najlakše provoditi u županijama, na koje bi država morala prebaciti velik dio poslova (kao partneru), jer najbolje poznaju vlastite prilike ili neka ih posve ukine. Treba ojačati i sustav nadležnosti županija nad općinama i gradovima na svome području, s tim da to ne poveća centralizaciju.

Nužno je poboljšati danas slabu usklađenost i komunikaciju s Ministarstvom financija, i to na razini pročelnika i pomoćnika ministra<sup>45</sup>, koji bi saslušali teškoće lokalne samouprave, prihvatili određene prijedloge i češće sazivali pročelnike na sastanke koordinacije županijskih pročelnika. Treba uspostaviti model utjecaja i komunikacije države i lokalne samouprave pri donošenju zakonskih akata iz lokalne nadležnosti. Danas je lokalna samouprava posve izgubila utjecaj na ministarstva pri izradi zakonskih akata u djelokrugu lokalnih jedinica. Nužno je poboljšati i usklađenost županija, općina i gradova. Odnosi županija i gradova/općina moraju, naime, uvijek biti korektni, neovisno o aktualnoj političkoj opciji (napose kada se provodi projekte od zajedničkog interesa).

Sve bitne političke odluke u lokalnoj samoupravi treba donositi jednoglasno jer to mora biti opće, županijsko dobro, a ne tek stranački interes. Kada se prihvaća određene prijedloge ne treba gledati stranačku pripadnost predlagača, nego na njihovu kvalitetu. Vijećnici bi morali aktivnije sudjelovati u raspravi o proračunu, a ne biti pukim dijelom glasačke mašinerije. Zaposlenike u poglavarstvu i vijećnike valja naučiti da pozornost i energiju usredotoče na važne i ključne proračunske stavke.

### *Zakonodavne preporuke*

Moralo bi se zakonom riješiti probleme u gruntovnicama, katastrima i zemljišnim knjigama te izmijeniti Zakon o financiranju

◆ ◆ ◆

45 Od 2008. su ravnatelji uprava i biraju se javnim natječajem na rok od 4 godine.

lokalnih i regionalnih jedinica (zapravo udjele što dijele država, županije i gradovi). Država treba urediti i doraditi Zakon o javnoj nabavi, kako bi se izbjeglo malverzacije pri javnim nabavama i radovima. Donošenje pravilnika o kriterijima za kapitalna ulaganja omogućilo bi da se izbjegne lobiranje i stalni problem udovoljavanja sve većem broju zahtjeva, jer bi se jednostavno izradilo ljestvicu prioriteta.

### *Preporuke za gradove*

#### *Financijske preporuke*

Gotovo sve financijske preporuke, ili barem glavnina, u prilog su decentralizaciji zajedničkih poreza i povećanju njihova udjela (redistribucija) u korist lokalne samouprave. Nužna je, dakako, i decentralizacija sredstava. Zadovoljavajuće bi rješenje bilo da trećina ubranih poreza i ostane na području gdje je ubrana. Grad bi, a ne država, trebao naplaćivati koncesije, služnost prostorom i upravljanje njime.

#### *Organizacijske preporuke*

Kako bi se poboljšalo organizaciju lokalne samouprave, bilo bi dobro većem broju gradova dati status županija te spajati i udruživati lokalne jedinice, i pritom spriječiti nepotrebno bujanje administracije. Lokalnim jedinicama treba pak omogućiti ustrojavanje gradske policije i inspekcijskog nadzora, barem u područjima u kojima vlastitim odlukama propisuju način ponašanja u Gradu. Treba riješiti i imovinsko-pravne odnose te povećati produktivnost javnih poduzeća uz povećanje odgovornosti. Država mora stvoriti mehanizme financijskog nagrađivanja udruživanja i rješavanja zajedničkih problema. Pritom ne treba administrativno mijenjati postojeće granice, nego zakonom odrediti zahtjeve što ih mora ispuniti općina. Ako nema sredstava i ne ispunjava uvjete, ne može biti općinom. Tako bi se smanjio broj lokalnih jedinica.

Vlada (neovisno o politici) mora voditi brigu o cijeloj zemlji, a ne djelovati centralistički.

U urede za financije treba uvesti više stručne suradnike u svojstvu pomoćnika koji bi pripremali financijska izvješća i materijale za poglavarstvo i vijeće. Općenito treba poboljšati rad administracije

na lokalnoj razini. Službenike valja ocjenjivati na osnovi njihova rada i učinka, a ne samo temeljem funkcije i stranačke pripadnosti.

Danas je inspekcijski nadzor centraliziran na državnoj razini. Zato se i događa da gradsko vijeće donese neku odluku, a istodobno nema instrumenta kontrole njezina provođenja. Stoga je inspekcijski nadzor i prometnu policiju nužno prebaciti s državne na lokalnu razinu.

### *Funkcionalne preporuke*

Moralo bi se smanjiti broj obrazaca (tromjesečnih, polugodišnjih, godišnjih) što ih uredi za financije moraju isporučiti središnjim tijelima vlasti, izbjegavati brojne i česte upute te odrediti kriterije i uvjete obavljanja svih zadaća u vezi s proračunom.

Nužno je provesti decentralizaciju npr. davanjem većih ovlasti i mogućnosti gradovima, kako bi bolje iskoristili vlastiti prostor. Potrebna je snažnija lokalna samouprava (snažne općine i jaki gradovi), pa bi bilo dobro okrupnjavati gradove i općine odnosno interesno povezivati lokalne jedinice. Važno je, također, da država podučiti lokalne jedinice, ovisne o njezinoj pomoći, da počnu samostalno djelovati na tržišnim načelima.

Osnivanje studija administracije i stručnog usavršavanja na kojemu bi se obrazovalo za rad u lokalnoj samoupravi i državnoj upravi, uz kvalitetne programe usavršavanja čelnih ljudi i vijećnika lokalne samouprave, podiglo bi razinu upravljanja lokalnom samoupravom. Uspješnost lokalne samouprave treba mjeriti prema broju novootvorenih radnih mjesta.

### *Zakonodavne preporuke*

Sukladno zakonodavnim preporukama, gradovima treba dati veće ovlasti te im odrediti nadležnosti. Uspostavom kvalitetna zakonodavnog okvira lokalne samouprave, gradovi bi dobili punu samostalnost. Koncept područja od posebne državne skrbi treba promijeniti, kako se lokalne jedinice ne bi navikavale na državne transfere (skrb vremenski ograničiti). Treba mijenjati i Zakon o državnim lokalnim namještenicima i službenicima te Zakon o radu. Bilo bi dobro uvesti pravilnik o stegovnima mjerama kakav bi poticao radnike, a kažnjavao neradnike, s opisom težih i lakših povreda radne dužnosti što bi ih kažnjavalo oduzimanjem dijela ili cijele

le plaće – trebalo bi naravno predvidjeti i poticaje. Možebitne nove zakone o lokalnoj samoupravi, financiranju lokalne samouprave i komunalnom gospodarstvu moralo bi se uskladiti sa Zakonom o službenicima i namještenicima, kako bi se izbjeglo sadašnje nelogičnosti. Danas npr. prema tome Zakonu grad može osnovati srednju školu, mada u Zakonu o srednjim školama stoji da srednje škole osnivaju županije. Valja pojednostavniti i zakonske propise, osobito Zakon o proračunu (Ministarstvo financija mora na vrijeme donijeti sve zakonske i podzakonske akte i obveze).

U preporukama za županije i gradove očito prevladaju one što bi imale smanjiti preveliku centralizaciju i utjecaj države, povećati ovlasti uz definiranje nadležnosti županija i gradova, uskladiti sve zakonske i podzakonske akte što uređuju djelovanje lokalne samouprave, povećati osposobljenost lokalnih službenika i vijećnika, ograničiti papirologiju, što znatno opterećuje djelatnike u županijama i gradovima, poboljšati komunikaciju i usklađenost lokalne samouprave i središnje vlasti, povećati ulaganja u stručno školovanje lokalnih službenika i, naravno, riješiti financijska pitanja. Zbog svega toga trebalo bi promijeniti sadašnji model financiranja i uspostaviti novu, pravedniju preraspodjelu sredstava središnje države lokalnim samoupravama. Županije i gradovi žele, pritom, veći utjecaj na donošenje zakonskih akata i prebacivanje nekih poslova, što su sada na državnoj razini, na županije i gradove (npr. inspekcijski nadzor, javni red i mir te prometna policija).

## **Nužnost decentralizacije odlučivanja u proračunskom procesu**

Izvršna vlast (poglavarstvo) ima zadaću sastavljati proračun. U prvoj je fazi pripreme proračuna uloga skupštine/vijeća najmanja (gotovo nikakva), dok je u fazi izglasavanja, zbog zakonske nadležnosti, apsolutna. No, s obzirom da se malo kada dogodi da vijećnici donesu proračun različit od predloženoga ili da ga čak odbiju izglasati, nego jednostavno prihvate ono što je predložila izvršna vlast, uloga je skupštine/vijeća jednako neznatna. Iako skupštine/vijeća mogu i promijeniti prijedlog što ga podnosi poglavarstvo, to uglavnom ne čine, zbog većine glasova vladajuće koalicije u tome

tijelu te činjenice da vijećnici uglavnom slijede smjernice stranke. Nema nikakvih pregovora lokalnog poglavarstva i skupštine/vijeća dok prijedlog proračuna ne dođe na izglasavanje, što je u suprotnosti s jednim od proračunskih načela (informiranja). Lokalna predstavnička tijela svakako bi trebala više ulagati u stručno usavršavanje i specijalističko osposobljavanje, radi aktivnijega i ozbiljnijeg sudjelovanja u proračunskom procesu, čime bi ujedno preuzeli odgovornost, kakvu sada ima isključivo poglavarstvo.

Lokalni vijećnici često vjeruju da, u načelu, nema rasprave u kojoj bi se moglo bitno promijeniti odluke poglavarstva. Problem je to što se previše akata u vezi sa županijom/gradom donosi bez primjerene analize. Stajališta klubova vijećnika imaju veliku ulogu, jer se vijećnici redovito priklanjaju stajalištima kluba vijećnika ili svoje stranke. Veću ulogu u određivanju i provođenju proračunske politike trebalo bi dati i poreznim obveznicima u lokalnoj jedinici jer upravo oni osiguravaju proračunska sredstva. Rezultati ankete provedene u županijskim skupštinama osobito ističu neke teškoće. Velik je problem na lokalnoj razini npr. što samo 60% vijećnika posve razumije prijedlog proračuna, dok tako misli samo 40% oporbenih vijećnika – pritom ih 60% pripada poziciji. Gotovo trećina ispitanika nezadovoljna je vremenom za čitanje prijedloga proračuna za raspravu u skupštini. Stupanj zadovoljstva vijećnika vremenom za razmatranje prijedloga proračuna uvelike ovisi o tome je li član oporbe ili stranke na vlasti. Više od 40% vijećnika oporbe želi više vremena za čitanje prijedloga proračuna. Čak 42% vijećnika smatra kako županijska skupština najčešće odnosno uopće nije središte političke moći u županiji, nego su to prije svega županijsko poglavarstvo i dr. Slični su rezultati i u analiziranim gradovima.

Pokazalo se, osim toga, da bi skupština/vijeće uistinu trebalo biti tijelo blisko lokalnom stanovništvu, da bi se poglavarstvo moralo više otvoriti prema njemu, odnosno podijeliti odgovornost za proračun s drugim političkim čimbenicima, ponajprije skupštinom/vijećem. Tome je preduvjet da se sve političke odluke donosi upravo u skupštini/vijeću, a ne u poglavarstvu ili na koordinaciji vladajuće koalicije, gdje najvažniju ulogu ima župan/gradonačelnik. Županijske ili gradske skupštine/vijeća uvijek su negdje u sredini: bez njih se ne može donijeti proračun, a utjecaj im je na proračunski proces ipak premalen.

*Intervjui s nositeljima izvršne vlasti u županijama i gradovima* također su omogućili određene spoznaje o glavnim teškoćama te donošenje nekih preporuka za gradove i županije. I probleme i preporuke može se svrstati u četiri osnovne skupine: financijske, ustrojstvene, funkcionalne i zakonodavne. Županije i gradove uvelike opterećuje prevelika centralizacija, nadmoć političkih stranaka u procesu donošenja proračuna i u odnosima lokalne samouprave i središnje vlasti, potom zakoni, komunikacija i usklađenost sa središnjom vlašću, osposobljavanje lokalnih službenika i, naravno, financijska pitanja. Sve te prepreke zahtijevaju, naravno, određene preporuke za poboljšanje stanja i uklanjanje problema lokalne samouprave. Slično kao u županijama, i u gradovima prevladaju preporuke za smanjenje centralizacije i uloge države, povećanje ovlasti i jasno određivanje nadležnosti županija i gradova, usklađivanje svih zakonskih i podzakonskih akata što uređuju djelovanje lokalne samouprave, povećanje kompetencija lokalnih službenika, ali i vijećnika, izbjegavanje prevelike papirologije što je zahtijeva država, i znatno opterećuje djelatnike u županijama i gradovima, potom poboljšanje komunikacije i usklađenosti lokalne samouprave i središnje vlasti, povećanje ulaganja u stručnu izobrazbu lokalnih službenika i, naravno, financijska pitanja. Trebalo bi promijeniti i sadašnji model financiranja i uspostaviti novu, pravedniju preraspodjelu novca u odnosima središnje države i lokalne samouprave. Županije i gradovi vabe za većim utjecajem pri donošenju određenih zakonskih akata i prebacivanjem velikog obujma poslova, što su sada na državnoj razini, županijama i gradovima (inspekcijski nadzor, javni red i mir te prometna policija).

Intervjui su, uz ostalo, pokazali kako veći fiskalni kapacitet imaju gradovi (veći proračuni) nego županije na čijem su području (npr. Pula – Istarska županija, Osijek – Osječko-baranjska županije) te da odnos središnje vlasti (ponajprije ministarstva financija) i lokalne/regionalne jedinice ovisi o političkoj »garnituri« na vlasti u promatranoj lokalnoj jedinici (konstruktivniji su odnosi, ako je nositelj vlasti ista stranka/koalicija stranaka na državnoj i na lokalnoj/regionalnoj razini). Nositelji izvršne vlasti zadovoljni su svojim pročelnicima (icama) za financije, s kojima imaju korektan i profesionalan odnos, ali i s djelatnicima ureda za financije, te često (ne svi) angažiraju vanjske stručnjake (izvan poglavarstva) radi svladavanja nekih zadaća i provedbe određenih projekata. Izdvajaju i određena sredstva za stručno



usavršavanje zaposlenika u tijelima lokalne/regionalne vlasti koja za sve jedinice nisu jednaka, no ističu važnost povećanja stupnja obrazovanosti djelatnika. Rebalans proračuna tehnika je za kakvom se često poseže tijekom godine (jednom do tri puta), najčešće zato što se neke rashode i izdatke ne može planirati (npr. poplave, štete od tuča), ali i zbog lošeg planiranja.

Odbor za proračun nema znatniju ulogu u donošenju proračuna, jer samo daje mišljenje, bez većeg utjecaja. Intervjuirani usto ističu kako na prijedlog proračuna stiže tek nekoliko amandmana, od kojih se prihvaća samo neke, te ni oni znatnije ne utječu na izglasan proračun. Dodatni je problem što samo manji broj vijećnika (pozicije i opozicije) zna čitati proračun, pa to prouzročuje da su intervjuirani uglavnom suglasni u ocjeni da je poglavarstvo najvažnije tijelo u proračunskom procesu njihove jedinice te da je uloga ostalih tijela gotovo zanemariva.

Najviše lokalnih i regionalnih jedinica imaju dobre odnose s drugim jedinicama, no ponekad ipak nastanu nesporazumi u odnosima županije i najvećega grada u njoj. Animositet se očituje u nedostatku suradnje, osobito kad je riječ o projektima od zajedničkog interesa. Možda je to najizrazitije u županijama i najvećim gradovima njihova područja gdje su na vlasti različite političke opcije (Grad Pula – Istarska županija, Požeško-slavonska županija – Grad Požega, Grad Virovitica – Virovitičko-podravska županija).

Nakon prikaza dodatnih rezultata istraživanja, za Hrvatsku se na kraju općenito može reći kako su nužna temeljna poboljšanja na razini lokalnih jedinica u vezi s promjenama u raspodjeli poreza, planiranjem proračuna, povećanjem odgovornosti, ovlastima i obvezama lokalnih jedinica, općim razvojem u državi, privlačenjem stranih ulaganja na lokalnu razinu, povećanjem stupnja komunikacije različitih razina vlasti, rješavanjem administrativnih pitanja na lokalnoj razini te poboljšanjem rada lokalnih predstavničkih tijela.

### *Raspodjela poreza*

Država bi trebala donijeti odluku o drukčijoj raspodjeli poreza, tako da lokalnim i regionalnim jedinicama prepusti određen udjel u PDV-u ili cijeli porez na dohodak, dok bi porez na dobit mogao pripasti državi<sup>46</sup>. PDV bi svakako trebalo dijeliti prema mjestu

potrošnje, a dio PDV-a (manji, ali za lokalne jedinice značajan postotak) kojeg bi se država odrekla u korist lokalnih jedinica može se nadomjestiti prihodima od poreza na dobit.

Nužna je radikalna fiskalna decentralizacija kakva će prenijeti sredstva i odgovornost sa središnje državne na lokalnu razinu, najprije na županije i gradove te na njihova poglavarstva, čime bi se postiglo da se fiskus vrati na lokalnu razinu, a veću svotu ubranih izvornih sredstava na područje gdje su i ostvarena, što bi znatno povećalo fiskalni kapacitet lokalnih i regionalnih jedinica.

### *Planiranje proračuna*

Proračun treba planirati pravilno, točno i razumno, uz realne procjene prihoda, pri čemu treba dobro poznavati financijski sustav lokalne jedinice. To u prvi plan ističe stručnost osoblja, osobito u odjelima za financije. Pročelnici moraju biti i stručni, a ne samo politički podobni. Ovisno o mogućnostima, bilo bi korisno zaposliti stručne suradnike i u uredima za financije.

### *Odgovornosti, ovlasti i obveze jedinica lokalne i regionalne samouprave*

Na razini središnje države nužno je podrobno odrediti i razgraničiti ovlasti države i lokalnih odnosno regionalnih jedinica. Županijama i gradovima treba dati veće ovlasti u donošenju nekih zakonskih akata, napose u pogledu nadležnosti (npr. odluke o državnom poljoprivrednom zemljištu prenijeti s Ministarstva na županije). Država mora povećati nadležnost, ali i stručnost, lokalne i regionalne samouprave, pa bi bilo dobro osnovati studij o lokalnoj administraciji i potaknuti stručno usavršavanje radi obrazovanja stručnjaka za rad u lokalnoj samoupravi i državnoj upravi. Nužno je, usto, pokrenuti stalan program usavršavanja čelnih ljudi i lokalnih vijećnika, kako bi se podiglo razinu lokalne i regionalne samouprave. Država i sve lokalne jedinice moraju se povezivati s drugima lokalnim jedinicama kada su u pitanju zajednički interesi.

### *Razvoj Hrvatske*

Nužno je ravnomjernije razvijati lokalne jedinice. Hrvatska bi se morala razvijati policentrično, što bi značilo dislocirati gospodarstvo, smanjiti koncentraciju u Zagrebu te dati financijsku i dru-

gu pomoć financijski slabijima lokalnim i regionalnim jedinicama. One, dakle, koje se mogu financijski i organizacijski održati treba zadržati, a druge jedinice, koje su same sebi svrhom, treba ugasiti ili poticati na udruživanje.

Valjalo bi izmijeniti sadašnji lokalni i regionalni ustroj te konsenzusom svih političkih snaga donijeti novu strategiju razvoja kojom bi se nastojalo ujednačiti gospodarski razvoja svih područja.

Lokalne i regionalne jedinice trebalo bi kadrovski obnoviti odnosno pomladiti, uvesti tržišna načela u rad lokalnih tijela te sustav bodovanja i nagrađivanja zaposlenih prema učinku.

Bilo bi korisno spajati i udruživati lokalne jedinice, uza sprječavanje bujanja administracije, što zapravo znači poticati udruživanje radi učinkovita obavljanja poslova/usluga i zajedništva u razvijanju određenih programa.

### *Privlačenje stranih investicija i kapitalnih ulaganja na lokalnu razinu*

Država treba, pravno i stručno, pomagati svima lokalnim jedinicama u privlačenju investicija. Nužno je ustrojiti brže i učinkovitije administrativne sustave radi rješavanja zahtjeva, napose u vezi s ulaganjima i razvojem lokalnoga gospodarstva. U nadležnosti županija moralo bi biti planiranje i praćenje izvedbe kapitalnih projekata. Pravilnici o mjerilima za kapitalna ulaganja omogućili bi da se izbjegne štetno lobiranje.

### *Povećanje i poboljšanje komunikacije različitih razina vlasti*

Nužno je poboljšati nedostatnu usklađenost i komunikaciju s Ministarstvom financija, i to na najvišoj razini. Treba npr. povećati usklađenost županija, općina i gradova, kako bi odnosi uvijek bili korektni, neovisno o političkoj (stranačkoj) pripadnosti trenutnih nositelja vlasti.

### *Rješavanje administrativnih pitanja na lokalnoj razini*

Treba srediti zemljišne knjige, gruntovnicu i katastar, ali bi država stoga morala doraditi Zakon o javnoj nabavi, kako bi se izbjeglo malverzacije pri javnim nabavama i radovima.

Nužno je promijeniti i zakonodavni okvir, uskladiti sve zakone u vezi s lokalnima i regionalnim jedinicama, pojednostavniti zakon-

ske propise (osobito Zakon o proračunu), te na razini središnje države pravodobno donositi zakonske i podzakonske akte.

### *Poboljšanje rada lokalnih predstavničkih tijela*

Da bi se omogućilo iscrpniju raspravu o prijedlogu proračuna, trebalo bi poboljšati kvalitetu i sadržaj godišnjih proračunskih prijedloga na dobrobit krajnjih korisnika.

U proračun bi trebalo uključiti sve izvore i financijska sredstva, kako bi vijećnici na temelju cjelovite slike o ukupnim izvorima dostupnima poglavarstvu i programima donosili utemeljene odluke o lokalnoj potrošnji.

Poglavarstva bi morala unaprijediti komunikaciju s predstavničkim tijelima tijekom proračunskog procesa.

Kako bi se potaknulo veće sudjelovanje lokalnoga predstavničkog tijela u proračunskom procesu, poglavarstva bi vijećnicima trebala podijeliti kratke stručne brošure i proračunske vodiče za građane. I seminari o proračunu i procesu njegova donošenja jačačno bi povećali spoznaje lokalnih/regionalnih predstavnika o proračunskoj politici.

# Kako povećati utjecaj predstavničkih i izvršnih tijela?

Zbog važnosti proračuna kao instrumenta što najneposrednije povezuje predstavničku i izvršnu vlast, sve je važnije istraživanje utjecaja predstavničkih i izvršnih tijela u proračunskom procesu, osobito u visokorazvijenim zemljama. Posljednjih se godina tom temom, sve češće, bave i istraživači i u zemljama u razvoju i u tranzicijskim zemljama. Ta se istraživanja uglavnom usredotočuju na središnju državnu vlast i proučavanje uloge nacionalnih parlamenta u proračunskom procesu, dok je to područje na lokalnoj razini gotovo nepoznanicom. Takva istraživanja na državnoj razini često dovode do zaključka kako je najveća slabost suvremenih predstavničkih tijela nedostatak stvarne financijske kontrole. Riječ je o tome da izvršna vlast priprema proračun kojeg samo propušta kroz predstavničko tijelo, gdje ga se malokad mijenja ili, ako da, u neznatnom obujmu.

Proračun kao mehanizam što izravno povezuje predstavničku i izvršnu vlast ima svoje zadaće i obilježja uz pomoć kojih se ispunjava obećane proračunske ciljeve izvršne vlasti. Posrijedi je vrlo složen ekonomski instrument države, čija je uloga još veća zbog važnosti u provođenju temeljnih zadaća ekonomske politike države ili jedinica lokalne samouprave (raspodjela javnih dobara građanima, preraspodjela bogatstva i stabilizacija). O konačnom izgledu proračuna i ciljevima ekonomske politike, uz ostale, odlučuju predstavnička i izvršna vlast. Važnost izvršne i predstavničke vlasti očituje se u činjenici da upravo one odlučuju o proračunu, instrumentu što utječe na ekonomsko stanje određene jedinice. Osim te dvije razine vlasti, i brojni drugi čimbenici utječu na odlučivanje o proračunu – birači, političke stranke, državna/lokalna tijela, javno

mnijenje, interesne skupine, crkva, znanstvene ustanove, različiti savezi, udruge i sindikati. Utjecaj na proračun postiže se lobiranjem. Za brojne je istraživače osobito zanimljiva uloga interesnih skupina, koje su u modernom svijetu i te kako djelatne u stvaranju politika na svim razinama vlasti i dio su naše svakidašnjice. Utjecaj predstavničkog tijela na proračun ovisi i o sastavu vlasti na državnoj odnosno na lokalnoj razini (jedna ili više stranaka i njihova snaga). Na prihvaćanje proračuna utječu i drugi čimbenici, poput odnosa predstavničke i izvršne vlasti, organiziranosti i stručne ekipiranosti predstavničkog tijela, odnosa predstavničkog tijela s izbornim tijelom i snage stranaka koje sudjeluju u predstavničkoj i izvršnoj vlasti. Osnovna je zadaća predstavničkog tijela kontrola proračunske potrošnje. S obzirom na utjecaj predstavničkih tijela na proračun, može ih se podijeliti na ona koja su u stanju posve promijeniti ili čak odbiti vladin prijedlog proračuna ili, posve suprotno, imaju malen ili nikakav utjecaj na proračun.

Iako predstavničko tijelo utvrđuje pravne podloge za donošenje smjernica o proračunskoj politici, njegova se uloga u utvrđivanju proračunske politike odnosno proračuna tijekom vremena znatno izmijenila. Tako je npr. u mnogim državama na državnoj razini financijsko-politička moć prenesena s predstavničkog tijela na druge čimbenike – izvršnu vlast i političke stranke. Odluku izvršne vlasti o nekima proračunskim izdacima može uvjetovati pritisak određena lobija ili interesne skupine (sindikata, udruga poslodavaca, trgovačka komora). Stoga nije lako uvijek utvrditi koliko su pojedini čimbenici utjecali na donošenje odluka o visini i ustroju proračunskih prihoda i rashoda. Vrlo je teško utvrditi i tko je zapravo zaslužan da se u nekomu državnom ili lokalnom proračunu pojavljuju određeni izdaci ili da su za neke proračunske rashode osigurane određene svote.

Obilježje je lokalne vlasti (i regionalne, gdje postoji) u demokratski uređenim zemljama da je, kao i na državnoj razini, proračun obvezno donijeti izabrano predstavničko tijelo (vijeće, skupština). Lokalna samouprava u najvećem broju suvremenih zemalja najniži je stupanj ustrojstva javne uprave koja je najneposrednije povezana s građanima. Proračunima jedinica lokalne i regionalne samouprave udovoljava se osobitima lokalnim i regionalnim interesima. Lokalni proračuni, ujedno, najneposrednije povezuju državnu i lokalnu razinu vlasti, jer država posredstvom transfera (dotacija)

uobičajeno doznačuje određene svote u proračune lokalnih i regionalnih jedinica. Upravo su transferi središnjih vlasti jedan od osnovnih pokazatelja veće uloge lokalnih vlasti u proračunskom procesu. Što je, naime, veći udjel transfera u ukupnim prihodima lokalnih vlasti, manje je značenje lokalnih prihoda u punjenju lokalnih proračuna. Veći udjel transfera u ukupnim proračunima lokalnih vlasti ustvari znači da je neka zemlja centraliziranija od drugih.

Unatoč važnosti lokalne samouprave i lokalnih proračuna za ukupno lokalno gospodarstvo, nedovoljno se istražuje ulogu lokalnih predstavničkih i izvršnih tijela vlasti u proračunskom procesu.

Usporedna analiza razvoja lokalne samouprave u zemljama središnje i istočne Europe pokazuje kako su njihovi politički sustavi do početka devedesetih bili visoko centralizirani, što je isključivalo bilo kakav utjecaj lokalnih vlasti. Procesi preobrazbe na lokalnoj razini u tim su zemljama istodobno prouzročili brojne promjene u razvoju novoga institucionalnog i zakonodavnog okvira te uvođenje novih ustroja (prije svega teritorijalnog) lokalnih vlasti i dobivanje novih izvora financiranja lokalne uprave, radi jačanja dotad zapostavljene lokalne autonomije.

Promatrane zemlje različito su uredile ustroj lokalnih samouprava, na jednoj ili čak na trima razinama lokalne vlasti (Poljska). U tim su zemljama najčešće dvije razine lokalne vlasti, uz osobito uređenje samouprave velikih gradova ili pak glavnoga grada. U najvećeg je broja promatranih zemalja najniža razina lokalne vlasti uspostavljena u općinama, viša lokalna razina u okruzima, distriktima ili županijama, a intermedijarna razina u provincijama, pokrajinama ili regijama. Pokazalo se da su reforme lokalne samouprave u tim zemljama stalan proces podložan čestim promjenama.

Reforme su promijenile i mjesto i ulogu državnih i lokalnih financija. Fiskalna decentralizacija ovlasti i sredstava jedan je od najvećih izazova za jedinice lokalne samouprave pri prelasku na tržišno gospodarstvo. Važna je zato što omogućuje učinkovitiju i transparentniju lokalnu samoupravu i bolju komunikaciju lokalne samouprave s građanima, mada još nije završen proces fiskalne decentralizacije do najniže razine vlasti. U većine tih zemalja niže razine vlasti uvelike ovise o transferima središnje države te je malena uloga vlastitih izvora prihoda (prije svega neporeznih prihoda) u punjenju lokalnih proračuna. Usto se još često pojavljuju teškoće

na lokalnoj razini, poput vrlo velikog broja malenih općina nedostatna fiskalnog kapaciteta te nejasno određene podjele vlasti na lokalna tijela i državu.

Proces fiskalne decentralizacije donosi stoga prilično velike izazove, kako za središnje države, tako za jedinice lokalne samouprave koje će nužno morati poboljšati kapacitete, znanja i vještine za obavljanje lokalnih zadaća, bolje ustrojiti lokalnu vlast te povećati stručnu osposobljenost svoga osoblja. Država će pak morati osigurati izdašnije prihode i kvalitetniju raspodjelu zajedničkih prihoda, kako lokalne jedinice ne bi znatnije ovisile o državnim transferima.

Očito je u zemljama istočne i središnje Europe u početku tranzicije prevladavalo mišljenje kako će, nakon osamostaljenja, lokalna samouprava imati važnu ulogu u demokratizaciji procesa u cijelosti ali, prema analizi stupnja i određenih pokazatelja (de)centralizacije, to dosad još nije postignuto.

Upravo se stoga može pretpostaviti kako će se procesi reforma lokalnih samouprava u tim zemljama nastaviti. Bit će nužne u prvome redu promjene postojeće strukture jedinica lokalne samouprave, u teritorijalnoj podjeli te unutarnjem preustroju lokalne samouprave.

## **Lokalna i regionalna predstavnička i izvršna tijela u Hrvatskoj**

Ovo je istraživanje, tijekom 2004., provedeno upravo radi utvrđivanja stvarnoga utjecaja predstavničkih i izvršnih tijela na lokalnoj i regionalnoj razini u Hrvatskoj. Najvažnije su značajke sustava lokalne i regionalne samouprave višestruke promjene institucionalnih i zakonodavnih okvira od osamostaljenja 1990. Mijenjan je, štoviše, i ukupan broj lokalnih jedinica. Hrvatska je cijelo to vrijeme bila složena državna zajednica s dvjema razinama vlasti: državnom te regionalnom i lokalnom (županije, općine i gradovi), djelovanje kojih su uređivali zakoni i statuti. Okosnicu pritom čine Zakon o proračunu i Zakon o područnoj (regionalnoj) samoupravi. Lokalne i regionalne jedinice imaju vlastita izvršna i predstavnička tijela vlasti (poglavarstva i skupštine/vijeća), a radi obavljanja svih poslova, te jedinice osnivaju upravne odjele i službe (ovisno o veličini i potrebama). Brojne su promjene jedan od temeljnih razlo-



ga što Hrvatsku i danas opterećuju različite teškoće. Zbog prevelika broja lokalnih jedinica, gomila se birokracija na svim razinama vlasti i nastaje neodgovarajuća podjela funkcija i odgovornosti.

Proračun ima vrlo velik utjecaj na gospodarstvo, ali i za stanovništvo na području određene jedinice. Proračunski postupak, s nekoliko faza, ozbiljna je ekonomska i politička aktivnost u svima lokalnim i regionalnim jedinicama. U tijeku proračunskog postupka važna je svaka od njih, uz velik utjecaj različitih čimbenika. Različiti je i broj odnosno utjecaj čimbenika u utvrđivanju proračunske politike na lokalnoj i regionalnoj razini i odlučivanju o njoj (formalno i stvarno). Najvažniji su sudionici proračunskog procesa na lokalnoj i regionalnoj razini poglavarstva, županijske skupštine odnosno gradska/općinska vijeća (s izabranim vijećnicima koji bi imali zastupati želje biračkog tijela), upravni odjeli (osobito za financije), uredi državne uprave, korisnici proračuna, porezni obveznici, Ministarstvo financija, te Sabor i Vlada kao nositelji vrhovne državne izvršne i predstavničke vlasti.

Građani na demokratskim lokalnim izborima biraju članove lokalnoga predstavničkog tijela, radi zadovoljavanja svojih interesa i potreba. Vijeća i skupštine odgovorne su biračkom tijelu, a čine ih vijećnici i radna tijela (odbori). Izvršna su tijela vlasti načelnik i župan te njihovi zamjenici koji vode poglavarstva, a bira ih se među članovima predstavničkih tijela. Članove poglavarstva bira predstavničko tijelo i oni obavljaju poslove prema statutu lokalne ili regionalne jedinice. Poglavarstvo je, pak, »županijska/gradska/općinska vlada« koja obavlja izvršne poslove lokalne i regionalne samouprave i poslove državne uprave, što su im povjereni na temelju zakona. Radi obavljanja zadaća u samoupravnom djelokrugu lokalne ili regionalne jedinice i prenesenih poslova državne uprave, poglavarstvo osniva upravne odjele i službe. Valja istaknuti kako u proračunskom procesu na lokalnoj razini nije zanemariva ni uloga lokalnih ogranaka političkih stranaka, interesnih skupina, nevladinih udruga, medija i drugih, no njihova uloga u proračunskom procesu na lokalnoj razini nije temom ove knjige.

Predstavničko tijelo (skupština ili vijeće) utvrđuje pravne osnove za donošenje smjernica o budućoj proračunskoj politici lokalne jedinice, pa, barem formalno, ima najvažnije mjesto kao jedan od nositelja proračunske politike. Ono u demokratskom društvu, na državnoj i na lokalnoj razini, posredstvom proračuna osigurava

ispunjenje lokalnih, socijalnih i ekonomskih prioriteta. Izvršna vlast (poglavarstvo) sastavlja proračun, a predstavnička ga donosi. No, utjecaj na proračun najveći je u pripremi, dok je utjecaj predstavničke vlasti malen ili zanemariv, nasuprot izvršnoj vlasti. Razlog je tome, uz ostalo, i kratko vrijeme za raspravu u predstavničkom tijelu.

O prijedlogu proračuna raspravlja se na sjednici lokalnoga predstavničkog tijela u prosincu, a svota odobrena pojedinim korisnicima, prema mišljenju korisnika, najčešće nije dostatna. Na sjednicama skupštine/vijeća raspravlja se o manje ili više argumentiranim razlozima i željama vijećnika koji lobiraju za vlastitu izbornu jedinicu, četvrt ili neku osobitost. Lokalni su vijećnici članovi različitih stranaka, ali u prvome redu najneposredniji predstavnici naroda (što često zanemare, stavljajući u prvi plan interes političke stranke) izabrani na lokalnim izborima te donošenje proračuna nije samo ekonomsko nego i političko pitanje, ovisno o odnosu snaga (stranačkom sastavu) u predstavničkom tijelu.

Predstavničko tijelo svake godine izglasava proračun koji bi imao biti izrazom političke volje proračunskih korisnika, ali je u biti najšira slika ukupnih lokalnih ciljeva i prioriteta. Ovo je istraživanje pokazalo kako ne mora uvijek biti tako. Prioritete naime određuje izvršna vlast – ljudi koji obnašaju izvršne funkcije na lokalnoj razini, pa ono što je važno jednome, ne mora nužno biti važno i drugom. Upravo zato bi predstavničko tijelo trebalo biti mjestom gdje će se argumentirano raspravljati o svima prioritetima i možebitno izboriti za financiranje određenih projekata. S obzirom da vladajuća garnitura ima većinu u predstavničkom tijelu, upravo će ona odrediti proračunske prioritete. U savršenim bi uvjetima lokalna predstavnička tijela bila najprikladnije mjesto gdje bi trebalo osigurati da proračun udovolji potrebama i volji građana, sukladno raspoloživu novcu i fiskalnome kapacitetu.

Predstavnička tijela u županijama i gradovima u raspravama o proračunu analiziraju prijedloge izvršne vlasti. Iako skupštine/vijeća mogu i promijeniti prijedlog proračuna što ga poglavarstvo donosi na donošenje, to se zapravo ne događa, zbog većine glasova vladajuće koalicije u tom tijelu te činjenice da vijećnici uglavnom slijede smjernice stranaka. Poglavarstva i skupštine/vijeća uopće ne pregovaraju dok prijedlog proračuna ne dođe na izglasavanje, što je u suprotnosti s važnim načelom informiranja o proračunu. Prihvati li se uopće neki amandman (oporbe ili vladajuće koalicije),

najčešće je »kozmetičke« naravi, pa amandmani ne utječu znatnije na donesen proračun. Vijećnici (različitih zanimanja i obrazovanja) teško se snalaze u brojnim tablicama i gomili proračunskih dokumenata, a često prijedloge dobiju tek nekoliko dana prije sjednice lokalnoga predstavničkog tijela, što nije dostatno za temeljitu analizu prijedloga.

Lokalne jedinice često nemaju sredstava za svakidašnje aktivnosti, a kamoli za financiranje istraživanja kakvo bi im osiguralo mjere i preporuke za poboljšanje toga rada. Nekim lokalnim predstavničkim tijelima nedostaju specijalizirani seminari za osposobljavanje vijećnika, nedovoljna je informatička pismenost, a nema ni računalne tehnike i specijaliziranih lokalnih ureda (iako neki idu u korak s vremenom i imaju izvrsno uređene web-stranice i stručne službe).

Od osamostaljenja Republike Hrvatske, napose nakon uvođenja lokalnog ustroja (1993), uloga županijskih skupština i gradskih vijeća (ni parlamenta) nije bila onakva kakva je trebala, i mogla, biti. Cijelo to razdoblje, naime, obilježuje centralizacija većine funkcija i odluka na razini središnje države te snažan polupredsjednički sustav (sustav je npr. omogućivao Vladi predlaganje, a predsjedniku države imenovanje župana). Tijekom 2000. dogodile su se brojne političke promjene na objema razinama vlasti. Sukladno izmjenama Ustava, ukinut je, naime, polupredsjednički sustav, dana je veća uloga Vladi u proračunskom procesu, ukinut je Županijski dom Sabora kao predstavničko tijelo lokalnih jedinica, a donekle je izmijenjen lokalni ustroj. Od 2001. župana i njegove zamjenike (podžupane) imenuje županijska skupština, pa se može zaključiti kako je uloga posljednjeg saziva lokalnih i regionalnih predstavničkih tijela (od 2001. do 2005) slična prijašnjim sazivima, ali zbog bitno drukčijih razloga: nadmoć polupredsjedničkog sustava i centralizacija funkcija prenesena je na Vladu, ali i županijska i gradska poglavarstava, a to pokazuje da se smanjuje važnost lokalnih skupština/vijeća.

### *Rezultati istraživanja*

Istraživanje je pokazalo kako velik utjecaj na županijske i gradske proračune imaju političke stranke na vlasti, predstavničko tijelo (koje se sastoji od izabраниh vijećnika koji bi trebali zastupati želje biračkog tijela) i izvršna vlast (koju čine članovi stranaka što su osvojile najveći broj glasova). Prioriteti u izvršavanju lokalnih

funkcija ovise ponajprije o sastavu lokalnih izvršnih i predstavničkih tijela. Svaki sastav lokalnih izvršnih i predstavničkih tijela, pak, nosi svoje specifičnosti i djeluje u različitim okolnostima.

Između ostaloga, ovo je istraživanje pokazalo kako:

- goleme razlike i teškoće opterećuju slavonske županije te neke druge, npr. Primorsko-goransku i Istarsku – prve opterećuju financijski (egzistencijalni) problemi, a druge uglavnom politički problemi,
- gradovi (napose veći) imaju povoljniji financijskoj položaj nego županije (primjeri Grada Pule i Istarske županije te Grada Osijeka i Osječko-baranjske županije),
- postoji problem nadležnosti županija i njihovih funkcija. Prosječan građanin ne raspoznaje ingerencije grada i županije gdje živi. Građane zbunjuju i nerazgraničene ovlasti grada i županije. Sjedište je županije poglavito u njezinome najvećem gradu (osim npr. u Istarskoj županiji, u kojoj je župan u Puli, a Skupština u administrativnom središtu – Pazinu). Nužno je jasno razgraničiti (zakonskim aktima) ovlasti grada i županije, kako bi svaki građanin znao kome se, kada mu zatreba, može obratiti.

Donošenje proračuna prije svega je političko pitanje, a prema učincima (posljedicama) i ekonomsko. Političko pitanje zato što u trenutku izglasavanja ovisi o odnosu političkih snaga u lokalnome predstavničkom tijelu, iako proračun ne bi smio biti isključivo političkim pitanjem (što ovisi o sastavu predstavničkog tijela) nego sredstvo i instrument utjecaja na opće gospodarsko stanje lokalne jedinice.

Zbog brojnih je razloga nedostatan stupanj komunikacije i suradnje tijela središnje države s lokalnima i regionalnim jedinicama, a među najvažnijima svakako je nejasna zakonodavna podloga što uređuje sustav nadležnosti, odgovornosti i obveza pojedinih razina vlasti. Državna i lokalna odnosno regionalna razina vlasti surađuju uglavnom, osobito u financijskom dijelu, posredstvom decentraliziranih funkcija, ali su mnogi lokalni čelnici, unatoč tome, u intervjuima istaknuli nužnost decentralizacije ovlasti i odgovornosti, ali i odlučivanja o raspodjeli novca. Iz toga se posve opravdano može zaključiti kako su brojne lokalne i regionalne jedinice nezadovoljne ukupnim svotama što ih država doznaučuje za financiranje decentraliziranih funkcija.

*Što se može zaključiti iz anketa provedenih u županijskim skupštinama i gradskim vijećima?* Lokalni vijećnici često vjeruju kako, u načelu, nema rasprave kakva bi bitno promijenila donesene odluke poglavarstva, i to stoga što se previše akata važnih za županiju/grad donosi bez prethodnih analiza. Stajališta klubova vijećnika imaju veliku važnost jer se vijećnici, u pravilu, priklanjaju stajalištima kluba vijećnika ili stranke kojoj pripadaju. Nasuprot tome, lokalni vijećnici ne zastupaju samo stavove birača u vlastitoj izbornoj jedinici, nego i stavove nekih lobija i interesnih skupina, zbog čega se odluke o proračunskoj potrošnji često donosi nakon dogovora izabranih političara i lokalnih vijećnika, lobija i birokracije. Veću ulogu u određivanju i provođenju proračunske politike trebalo bi dati i poreznim obveznicima u lokalnoj jedinici jer upravo oni osiguravaju proračunska sredstva.

Samo 60% vijećnika posve razumije prijedlog proračuna. Tako misli 40% pripadnika oporbe i 60% vijećnika vladajuće stranke/koalicije. Gotovo trećina ispitanika nezadovoljna je raspoloživim vremenom za čitanje prijedloga proračuna što ga poglavarstvo upućuje na raspravu. Stupanj zadovoljstva vijećnika u pogledu toga uvelike ovisi o tome je li vijećnik član oporbe ili pozicije. Više od 40% vijećnika oporbe zahtijeva više vremena za razmatranje prijedloga, iz čega se može zaključiti kako vijećnici pozicije prije dobivaju podatke o proračunu od izvršne vlasti. Činjenica je, međutim, da i jedni i drugi dobivaju iste dokumente, a vrijeme što će ga utrošiti na analizu proračuna djelomice ovisi i o njima. Proizlazi kako jedni i drugi svojim zahtjevima samo otežavaju rad izvršne vlasti što, u usporedbi s navedenim činjenicama, pokazuje slabost/ograničenje rezultata ovog istraživanja. Čak 42% vijećnika smatra kako županijska skupština najčešće odnosno uopće nije središtem političke moći u županiji, nego su to druge ustanove, prije svega županijsko poglavarstvo. Slični su rezultati dobiveni i u gradovima.

*Intervjui s nositeljima izvršne vlasti u županijama i gradovima* dali su također određene spoznaje o ključnim problemima i preporukama za gradove i županije. Probleme se može svrstati u četiri osnovne skupine: financijske, organizacijske, funkcionalne i zakonodavne. I županije i gradove znatno opterećuju teškoće u vezi s prevelikom centralizacijom, nadmoćnim utjecajem političkih stranaka u procesu donošenja proračuna te s nedostatno razvijenim odnosima lokalne i regionalne samouprave sa središnjom vlašću,

potom zakonima, komunikacijom i usklađenošću sa središnjom vlašću, stupnjem izobrazbe lokalnih službenika i, naravno, financijskim pitanjima. Sve je to omogućilo i davanje određenih preporuka za poboljšanje stanja i uklanjanje teškoća što opterećuju lokalnu samoupravu. Preporuke se odnose na smanjenje pretjerane centralizacije i utjecaja države, povećanje ovlasti i jasno definiranje nadležnosti županija i gradova, usklađivanje svih zakonskih i podzakonskih akata što uređuju lokalnu i regionalnu samoupravu, povećanje sposobnosti i ovlasti lokalnih službenika, ali i vijećnika, sprječavanje prevelike papirologije kakvu zahtijeva središnja država te znatno opterećuje djelatnike u županijama i gradovima, poboljšanje komunikacije i usklađenosti lokalne samouprave sa središnjom vlašću, povećanje ulaganja u stručnu izobrazbu lokalnih službenika i, naravno, financijska pitanja. Trebalo bi u vezi s tim promijeniti sadašnji model financiranja i uspostaviti novu, pravedniju preraspodjelu novca središnje države i lokalne samouprave. Županije i gradovi također vabe za većim utjecajem pri donošenju nekih zakonskih akata i za prenošenjem velikog obujma poslova, što su sada na državnoj razini, na županije i gradove (inspekcijski nadzor, javni red i mir te prometna policija).

Intervjui su, uz ostalo, pokazali kako veći fiskalni kapacitet imaju gradovi (veći proračun) nego županije u kojima ti gradovi jesu (npr. Pula – Istarska županija, Osijek – Osječko-baranjska županija) te da odnos središnje vlasti (u prvome redu MF-a) i lokalne/regionalne jedinice ovisi o političkoj raspodjeli moći u lokalnoj/regionalnoj jedinici (konstruktivniji su odnosi, ako ista stranka/koalicija stranaka ima vlast na državnoj i lokalnoj/regionalnoj razini). Nositelji izvršne vlasti zadovoljni su radom pročelnika(ca) za financije, s kojima imaju korektan i profesionalan odnos, ali i s djelatnicima ureda za financije te često (ne svi) angažiraju vanjske stručnjake (izvan poglavarstva) radi pomaganja u svladavanju teškoća i provedbe određenih projekata. Izdvajaju i određena sredstva za stručno usavršavanje zaposlenika u tijelima lokalne/regionalne vlasti (ne naravno jednaka u svima jedinicama) te ističu važnost povećanja stupnja osposobljenosti djelatnika. Često se poseže i za tehnikom rebalansa proračuna (jedan do tri puta u godini), uglavnom zato što ima stavaka kakve s ne može predvidjeti planom.

Odbor za proračun nema znatniji utjecaj na donošenje proračuna jer samo daje mišljenje o prijedlogu, bez većih promjena.

Intervjuirani ističu kako se na prijedlog proračuna uputi po nekoliko amandmana, od kojih se samo neke i prihvati, pa ni to ne utječe na doneseni proračun. Problem je i to što samo manji broj vijećnika (pozicije i opozicije) zna čitati proračun. Zbog svega su toga intervjuirani uglavnom suglasni u ocjeni da je poglavarstvo najutjecajnije tijelo u proračunskom procesu i da je uloga ostalih tijela zapravo zanemariva.

Lokalne i regionalne jedinice u većini imaju dobre odnose s drugim jedinicama, ali ponekad se pojavi animozitet županije i najvećega grada na njezinu području, pa to prouzroči izostanak suradnje, napose u projektima od zajedničkog interesa – najizrazitije je ondje gdje su na vlasti u županiji i gradu različite političke opcije (Pula – Istarska županija, Požega – Požeško-slavonska županija, Virovitica – Virovitičko-podravska županija).

Zanimljivost je da vijećnici vjeruju – što su osobito istaknuli neki sugovornici, nositelji izvršne vlasti te neki anketirani lokalni vijećnici – kako izvršna vlast ima veću odgovornost i ovlasti u financijskim pitanjima prijedloga proračuna nego skupština/vijeće. Dok županijsko/gradsko/općinsko poglavarstvo službeno ne uputi prijedlog, skupština/vijeće ništa ne zna niti se pita o stavkama proračuna, niti sudjeluje u njegovoj pripremi. Nema pregovora vijeća/skupštine i poglavarstva, dok prijedlog proračuna ne stigne na izglasavanje. Prijedlog što ga izvršna vlast dostavlja skupštini/vijeću sadrži približne svote, plan politike i tablice sa svotama za pojedine proračunske korisnike prema stanovniku ili aktivnosti. Pošto skupština/vijeće ni njezin odbor za proračun nisu ni kratko vrijeme prije toga upoznati s možebitnim promjenama proračuna ili politike izvršne vlasti, to dodatno otežava njihov rad.

## Preporuke i prijedlozi

Sve dosad rečeno ne odstupa znatnije od nalaza drugih sličnih istraživanja (poglavito na nacionalnoj razini). Rezultati, naime, pokazuju kako, iako bi trebala imati najveći utjecaj na donošenje proračuna, predstavnička ga tijela često nemaju nego se, naprotiv, već dugo smanjuje, i to u velikom broju zemalja.

Kako bi skupština/vijeće uistinu dobilo predstavnički autoritet na lokalnoj razini čiji bi rad trebao biti transparentan i otvoren uk-

upnome stanovništvu, trebalo bi imati punu odgovornost, kakvu sada imaju druge političke snage, prije svega, tijela izvršne vlasti lokalnih jedinica. Preduvjet bi bio da se sve političke odluke donosi upravo u lokalnom predstavničkom tijelu, a ne u poglavarstvu ili koordinaciji vladajuće koalicije. Budući da se u ispunjavanju predstavničke zadaće uloga županijskih skupština i gradskih vijeća ne očituje u razmjerima propisanim u poslovniceima i Ustavu jer zakone i opće akte (a time i proračun) pripremaju izvršna tijela vlasti te ih samo provode posredstvom predstavničkog tijela (izglašavanje i prihvaćanje), ta bi tijela morala djelatnije i stalno usavršavati vlastite analitičke sposobnosti, jer su naime skupštine i vijeća prilično troma pa donošenje odluka predugo traje. U Hrvatskoj je u većini lokalnih/regionalnih jedinica još nedovoljno razvijena praksa kvalitetnih rasprava o proračunu.

Autonomnost lokalnoga predstavničkog tijela u pripremi proračuna zahtijeva određena financijska sredstva, a ovisi i o unutar-njem ustroju i o ulozi zaposlenih. Lokalnim predstavničkim tijelima često nedostaje i dobre tehničke potpore i osoblja.

Prijedlog lokalnog proračuna trebalo bi dovoljno rano uputiti lokalnom predstavničkom tijelu, kako bi ga ono moglo temeljitije proučiti. I u procesu pripreme proračuna izvršna vlast ne bi trebala čvrsto braniti vlastita stajališta o prijedlogu proračuna, nego joj treba omogućiti brzo djelovanje i donošenje učinkovitih političko-ekonomskih odluka. To otprilike znači najmanje tri mjeseca prije početka proračunske godine. Iako je postojanje i primjena formalnih pravila u proračunskom postupku nužnost (zakoni, propisi, uredbe), bez kvalitetne rasprave o proračunu u lokalnom predstavničkom tijelu proračunski proces ne može biti učinkovit.

Postojanje specijaliziranoga proračunskog osoblja u lokalnom predstavničkom tijelu vrlo je važno za kvalitetan rad tijekom proračunskog procesa. Lokalna i regionalna predstavnička tijela sposobnost analiziranja proračuna mogu povećati povremenim honorarnim zapošljavanjem stručnjaka s pojedinih područja, ovisno o potrebama. Nužno je i postojanje tima pravnih stručnjaka koji bi sastavljali zakone i pravne akte, odnosno sudjelovali u pripremi i izradi proračunskih amandmana u točnu, pravnom i zakonskom, obliku te ekonomista i statističara koji bi pomagali u tumačenju proračunskih pitanja. Ako to nije moguće, svakako bi trebalo isko-



ristiti barem mogućnost dobivanja stručnih informacija od znanstvenih ustanova.

Lokalna predstavnička tijela i klubovi vijećnika trebaju biti otvoreni. Mnoga lokalna predstavnička tijela to nisu, što onemogućuje stranačkim frakcijama i klubovima slobodan pristup odborima i istraživačkom osoblju te otežava njihov rad i dobivanje pravodobnih i točnih proračunskih informacija.

Lokalna predstavnička tijela svakako bi trebala više ulagati u stručno usavršavanje i razvijanje ljudskih »resursa« što bi im omogućilo djelatnije i ozbiljnije sudjelovanje u proračunskom procesu, i ujedno povećalo odgovornost, sada prepuštenu samo poglavarstvu. Ulagati u stručno usavršavanje znači podizati stupanj znanja županijskih i gradskih vijećnika, te djelatnika u izvršnoj vlasti i predstavničkom tijelu. Pokazalo se, također, kako bi se skupština/vijeće uistinu moralo istinski približiti (otvoriti) lokalnom stanovništvu, odnosno podijeliti odgovornost za proračun s drugima političkim snagama, najprije s poglavarstvom. Preduvjet je da se sve političke odluke donosi upravo u skupštini/vijeću, a ne u poglavarstvu ili na koordinaciji vladajuće koalicije, gdje je najveći utjecaj župana/gradonačelnika.

Sve to dokazuje temeljnu tezu kako su izvršna, a ne predstavnička tijela vlasti na lokalnoj i regionalnoj razini najutjecajnije čimbenici u proračunskom procesu i odlučivanju o proračunu. Analizirane županijske skupštine i gradska vijeća u Hrvatskoj to nisu, prije svega zbog nedostatka resursa (stručnog osoblja, tehničke opreme i novca) i dogovora koalicijskih partnera koji kreiraju izvršnu vlast. Stoga se odgovornost za proračunsko odlučivanje prenosi na druge ustanove (u prvome redu lokalna tijela izvršne vlasti i MF, gdje ima novca, mehanizama i služba), pa njihov utjecaj (osobito poglavarstava) stoga nadmašuje utjecaj predstavničke vlasti.

Može se, napokon, reći kako empirijsko istraživanje na lokalnoj i regionalnoj razini posve potvrđuje sljedeće.

- U proračunskom procesu na lokalnoj i regionalnoj razini najveći utjecaj ima izvršna vlast, pa ukupan teret odlučivanja o proračunima lokalnih jedinica nosi izvršna vlast (poglavarstva/župani/gradonačelnici). Na to upućuju brojni nalazi, a možda je najzornijom potvrdom te teze komentar županijskog vijećnika u Krapinsko-zagorskoj županiji (iz vladajuće stranke), koji kaže da je »županijska skupština uglavnom glasačka mašinerija županijskog pogla-

varstva, o kojoj je god vlasti riječ«. To su potvrdili i rezultati anketa u županijama, gdje više od 30% opozicije uglavnom ili uopće ne smatra skupštinu središtem političke moći, dok 54% pozicije skupštinu samo donekle vidi središtem moći na regionalnoj razini. Slično misle i gradski vijećnici. Više od 20% pripadnika oporbe smatra kako vijeće uopće ili najčešće nije središte političke moći i odlučivanja o proračunu, a gotovo 50% pozicije smatra kako je vijeće apsolutno odnosno donekle središte moći i odlučivanja o proračunu.

- Amandmani na proračun nemaju nikakvu ulogu u proračunskom procesu jer su prije svega rezultat dogovora vladajuće stranke/koalicije (poput cijeloga proračuna) pa je neznatno malo promjena izglasanih na osnovi amandmana. To osobito potvrđuju rezultati anketnog pitanja broj 10, gdje vijećnici pozicije ne vide potrebu davati amandmane na prijedlog proračuna, jer je o proračunu prije postignut dogovor na koordinaciji vladajućih stranaka ili sastanku klubova vijećnika. Odbija se i amandmane oporbe, zbog političkog sastava skupštine (većina pobjeđuje), pa se stoga općenito smatra kako je besmisleno davati amandmane. Zanimljiv je komentar vijećnika pozicije u Brodsko-posavskoj županiji koji kaže »da su pojedinci iz pozicije manje samostalni u podnošenju amandmana, jer nemaju smjelosti zamjeriti se svojoj političkoj stranci«. To potvrđuje da zbog takva stajališta i vijećnici pozicije malokad upućuju amandmane na proračun.

- Odbor za financije i proračun nema važniju (bolje reći nikakvu) ulogu u proračunskom procesu, zato što je u većini vladajuća stranka/koalicija, pa je tek puki instrument davanja mišljenja o proračunu, bez većeg utjecaja. Odgovor na anketno pitanje broj 9 očito pokazuje da je pozicija bolje informirana o radu odbora nego oporba. Više od 40% pozicije smatra kako je rad odbora dobro prezentiran drugim vijećnicima, dok to misli samo 18% opozicije. Za čak 30% opozicije rad odbora slabo je ili uopće nije prezentiran.

- Vijećnici pozicije prije no što prijedlog proračuna stigne na raspravu u skupštinu/vijeće, tijekom pregovora na sastanku klubova vijećnika ili koordinaciji vladajuće koalicije, dobiju podatke o osnovnim proračunskim stavkama, što u neravnopravan položaj stavlja vijećnike oporbe koji nemaju takvu priliku. To znači kako su vijećnici pozicije znatno bolje obaviješteni o pripremi i izgledu proračuna nego vijećnici oporbe te imaju i više vremena za njegovo razmatranje.

Iz odgovora na anketno pitanje broj 3 za županije, razvidno je kako samo 40% opozicije te gotovo 70% članova pozicije posve razumije proračun. I vijećnici pozicije u gradovima bolje razumiju proračun od oporbenih vijećnika, 75% prema 50%. Razlog je možda upravo to što su prije dobili objašnjenja o prijedlogu pro-računa.

Budući da 85% županijskih i gradskih vijećnika koji prate rasprave o proračunu, te oko 65% gradskih i 57% županijskih vijećnika posve razumiju prijedlog proračuna i sve im je jasno, ostala je nepotvrđenom teza da vijećnici nedovoljno razumiju proračun zbog nezainteresiranosti ili teškoća u razumijevanju.

Pokazalo se napokon, kako uloga izvršne/predstavničke vlasti u proračunskom procesu ovisi i o tipu lokalne vlasti. Analiza u županijama s jednostranačkom odnosno koalicijskom vlašću te gradovima s manjinskom odnosno većinskom vlašću potvrdila je da su zadovoljniji vremenom, upućeniji u prijedlog proračuna i djelatniji u davanju amandmana vijećnici županija odnosno gradova u kojima je na vlasti jednostranačka/većinska vlast, te da u takvima jedinicama vijećnici smatraju svoje predstavničko tijelo važnom karikom u proračunskom procesu. Posve je obrnuto u gradovima s manjinskom vlašću gdje su vijećnici znatno nezadovoljniji vremenom za čitanje proračuna, u najmanjem postotku posve razumiju prijedlog proračuna te u velikom broju malokad ili nikad ne upućuju amandmane na proračun.

Ima i nekih ograničenja u pogledu tumačenja rezultata istraživanja. Promotrimo li ankete, utvrdit ćemo prije svega problem (ne)iskrenosti pojedinih vijećnika. No, zadovoljavajući je odziv otprilike polovice svih županijskih vijećnika na anketu (434 od 935 vijećnika), za prvo istraživanje te vrste u Hrvatskoj. Ono stoga svakako zahtijeva nastavak. Bilo bi, naime, dobro buduće istraživanje provesti u posljednjoj godini mandata vijećnika koji će u županijskim skupštinama i gradskim vijećima sjediti od polovice 2005. do 2009. (ne bude li prijevremenih izbora). Nastavak istraživanja omogućio bi snimiti utjecaj lokalnih i regionalnih predstavničkih i izvršnih tijela vlasti na proračunski proces, upozoriti na možebitne promjene od posljednjeg istraživanja i moguće smjerove budućih djelovanja lokalnih/regionalnih i tijela središnje vlasti. Bilo bi zanimljivo istražiti i učinak fiskalne decentralizacije te moguća razgraničenja ovlasti i odgovornosti različitih razina vlasti na jasan i transparentan način.

Pitanja su što ih još treba proučiti u nastavku istraživanja o utjecaju predstavničkih tijela na proračunski proces:

- analiza ukupnog broja lokalnih jedinica u Hrvatskoj,
- analiza dosadašnjih učinaka fiskalne decentralizacije,
- kvaliteta komunikacije svih razina vlasti i svih sudionika proračunskog procesa na lokalnoj razini,
- stupanj sudjelovanja građana u proračunskom procesu,
- vrijeme za razmatranje i donošenje proračuna u predstavničkom tijelu,
- transparentnost proračunskog procesa na lokalnoj razini,
- uloga odbora u proračunskom procesu i odnosi odbora za proračun i drugih odbora,
- točnost proračunskih informacija,
- edukacija lokalnih vijećnika.

Na kraju se može zaključiti da su županijske/gradske skupštine/vijeća uvijek negdje u sredini: bez njih se ne može, ali im je utjecaj na proračunskom procesu nedostatan. No, svakako im ostaje mogućnosti daljnjega razvoja i povećanja utjecaja tijekom drugih faza proračunskog procesa i samoga donošenja proračuna.

# Prilozi

## Prilog 1. Broj članova županijskih skupština i gradskih vijeća, izbori 20. svibnja 2001.

Županija	Broj članova županijske skupštine	Grad	Broj članova gradskog vijeća
Zagrebačka	45	Dugo Selo	12
		Ivanić-Grad	19
		Jastrebarsko	19
		Samobor	25
		Sveti Ivan Zelina	19
		Velika Gorica	27
		Vrbovec	15
		Zaprešić	19
Krapinsko-zagorska	51	Donja Stubica	15
		Klanjec	15
		Krapina	19
		Oroslavje	13
		Pregrada	15
		Zabok	15
		Zlatar	15
Sisačko-moslavačka	49	Glina	19
		Hrvatska Kostajnica	15
		Kutina	19
		Novska	19
		Petrinja	21
		Sisak	31
Karlovačka	41	Duga Resa	15
		Karlovac	25
		Ogulin	17
		Ozalj	15
		Slunj	19
Varaždinska	41	Ivanec	19
		Lepoglava	15
		Ludbreg	15
		Novi Marof	15
		Varaždin	35
		Varaždinske Toplice	13

Koprivničko-križevačka	41	Đurđevac	15
		Koprivnica	25
		Križevci	19
Bjelovarsko-bilogorska	41	Bjelovar	29
		Čazma	13
		Daruvar	19
		Garešnica	15
		Grubišno Polje	15
Primorsko-goranska	41	Bakar	15
		Cres	15
		Crikvenica	17
		Čabar	15
		Delnice	15
		Kastav	15
		Kraljevica	15
		Krk	15
		Mali Lošinj	13
		Novi Vinodolski	13
		Opatija	19
Rab	15		
Rijeka	33		
Vrbovsko	15		
Ličko-senjska	45	Gospić	15
		Novalja	15
		Otočac	15
		Senj	15
Virovitičko-podravska	41	Orahovica	13
		Slatina	19
		Virovitica	19
Požeško-slavonska	41	Lipik	15
		Pakrac	19
		Pleternica	19
		Požega	19
Brodsko-posavska	51	Nova Gradiška	19
		Slavonski Brod	25
Zadarska	41	Benkovac	17
		Biograd na moru	15
		Nin	15
		Obrovac	13
		Pag	15
Osječko-baranjska	51	Zadar	27
		Beli Manastir	15
		Belišće	19
		Donji Miholjac	19
		Đakovo	19
		Našice	19
		Osijek	25
Valpovo	19		

		Drniš	17		
		Knin	17		
Šibensko-kninska	41	Skradin	13		
		Šibenik	25		
		Vodice	15		
		Ilok	15		
		Vinkovci	31		
Vukovarsko-srijemska	41	Vukovar	25		
		Županja	17		
		Hvar	15		
		Imotski	13		
		Kaštel	25		
Splitsko-dalmatinska	51	Komiža	11		
		Makarska	19		
		Omiš	19		
		Sinj	19		
		Solin	19		
		Split	25		
		Stari Grad	11		
		Supetar	13		
		Trilj	19		
		Trogir	19		
		Vis	11		
		Vrgorac	15		
		Vrlika	15		
		Istarska	41	Buje	15
				Buzet	13
Labin	15				
Novigrad	15				
Pazin	13				
Poreč	19				
Pula	25				
Rovinj	19				
Umag	19				
Dubrovačko-neretvanska	41	Dubrovnik	25		
		Korčula	15		
		Metković	17		
		Opuzen	13		
		Ploče	13		
Međimurska	41	Čakovec	25		
		Mursko Središće	13		
		Prelog	15		
Grad Zagreb	51	Grad Zagreb	51		
Ukupno	927	123	2216		

Izvor: DZS, Statistički ljetopis RH 2003., str. 539-561.

## Prilog 2. Anketa koju su ispunjavali lokalni vijećnici tijekom 2004.

### Upitnik za vijećnike u lokalnim skupštinama/vijećima

Županija/grad/općina: \_\_\_\_\_

#### P 1. Član ste:

- 1 – Opozicije (oporbe)
- 2 – Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)

#### P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?

- 1 – Redovito
- 2 – Često
- 3 – Ponekad
- 4 – Malokad
- 5 – Nikad

#### P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?

- 1 – Posve
- 2 – Donekle
- 3 – Uglavnom nije
- 4 – Uopće nije

#### P 4. Jeste li zadovoljni raspoloživim vremenom za razmatranje prijedloga proračuna poglavarstva Vaše lokalne jedinice? Procijenite to na ljestvici od 1 do 5, gdje 1 označuje da imate i previše vremena, a 5 da bi Vam trebalo znatno više vremena za razmatranje prijedloga proračuna.

1	2	3	4	5
imamo i previše vremena				trebalo bi znatno više vremena

#### P 5. Postoji li u Vašem predstavničkom tijelu Odbor za financije i proračun?

- 1 – Da
- 2 – Ne

#### P 6. Ako postoji, jeste li član Odbora za financije i proračun?

- 1 – Jesam (prijedite na pitanje 9!)
- 2 – Nisam

#### P 7. Ako ne postoji, smatrate li nužnim osnivanje takvoga odbora?

- 1 – Da
- 2 – Ne



*P 8. Ako niste član Odbora, koliko ste upućeni u rad Odbora za financije i proračun?*

- 1 – Odlično
- 2 – Dobro
- 3 – Loše
- 4 – Nisam upućen

*P 9. Koliko je, prema Vašemu mišljenju, rad Odbora za financije i proračun prezentiran i ostalim vijećnicima u Skupštini/Vijeću, koji nisu članovi Odbora?*

- 1 – Dobro
- 2 – Donekle
- 3 – Uglavnom
- 4 – Uopće nisam

*P 10. Koliko često tijekom rasprave o proračunu u Skupštini/Vijeću osobno uputite amandmana na prijedlog proračuna?*

- 1 – Vrlo često
- 2 – Često
- 3 – Ponekad
- 4 – Malokad
- 5 – Nikad (*prijedite na pitanje 10!*)

*P 11. Ako upućujete amandmane, koliko ih prosječno šaljete na razmatranje?*

- 1 – 1 do 2
- 2 – 2 do 5
- 3 – Više od 5

*P 12. Slijedi li, prema Vašemu mišljenju, donošenje prijedloga proračuna jednaku proceduru kao uobičajeno donošenje drugih lokalnih prijedloga i odluka?*

- 1 – Uvijek
- 2 – Uglavnom
- 3 – Rijetko
- 4 – Nikada

*P 13. Kojem dijelu prijedloga proračuna pridajete najviše pozornosti?*

- 1 – Izdacima poslovanja
- 2 – Financijskima i ostalim vanjskim izdacima
- 3 – Kapitalnim izdacima
- 4 – Nekima drugim stavkama (kojima) \_\_\_\_\_

*P 14. Je li Skupština/Vijeće, prema Vašemu mišljenju, uistinu središte političke moći koje na lokalnoj razini donosi sve važnije političke odluke za probitak lokalne zajednice ili samo potvrđuje odluke nekih drugih (poglavarstva, župana, Vlade, ministarstava)?*

- 1 – Da
- 2 – Donekle

3 – U većini slučajeva nije

4 – Uopće nije nego su to druge institucije (koje) \_\_\_\_\_

*P 15. Ako ima nešto što biste posebno izdvojili ili istaknuli glede rada vijećnika tijekom proračunskog procesa (prijedlozi, preporuke, nezadovoljstva, mišljenja), molim Vas da to ovdje navedete.*

*Nakon što odgovorite na postavljena pitanja, molimo Vas, upitnik ostavite na Vašem stolu!*

### Prilog 3. Rezultati anketnog upitnika

#### Obrada anketa u gradovima

	P 1. Član ste:				
	n=	s%	Opozicije (oporbe)	Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	sig. hk
P 1. Član ste:	102	100,0	34,3	65,6	,00
Opozicije (oporbe)	35	34,3	100,0	0	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	67	65,6	0	100,0	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	102	100,0	34,3	65,6	,08
Redovito	88	86,2	30,6	69,3	
Često	7	6,8	71,4	28,5	
Ponekad	7	6,8	42,8	57,1	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	102	100,0	34,3	65,6	,03
Posve	67	65,6	25,3	74,6	
Donekle	31	30,3	51,6	48,3	
Uglavnom nije	4	3,9	50,0	50,0	
	102	100,0	34,3	65,6	,64
Crikvenica (HSLŠ) – 6 anketa	6	5,8	16,6	83,3	
Koprivnica (SDP) – 21 anketa	21	20,5	28,5	71,4	
Novi Vinodolski (SDP) – 12 anketa	12	11,7	41,6	58,3	
Osijek (LS) – 7 anketa	7	6,8	14,2	85,7	
Samobor (HSS) – 9 anketa	9	8,8	22,2	77,7	
Slavonski Brod (HB) – 16 anketa	16	15,6	43,7	56,2	
Vinkovci (HDZ) – 14 anketa	14	13,7	35,7	64,2	
Virovitica (HDZ) – 17 anketa	17	16,6	47,0	52,9	

	P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/ /Skupštine u vezi s prijedlog proračuna za sljedeću godinu?					
	n=	s%	Redovito	Često	Ponekad	sig. hk
P 1. Član ste:	102	100,0	86,2	6,8	6,8	,08
Opozicije (oporbe)	35	34,3	77,1	14,2	8,5	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	67	65,6	91,0	2,9	5,9	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	102	100,0	86,2	6,8	6,8	,00
Redovito	88	86,2	100,0	0	0	
Često	7	6,8	0	100,0	0	
Ponekad	7	6,8	0	0	100,0	

P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv ?	102	100,0	86,2	6,8	6,8	,05
Posve	67	65,6	92,5	4,4	2,9	
Donekle	31	30,3	70,9	12,9	16,1	
Uglavnom nije	4	3,9	100,0	0	0	
	102	100,0	86,2	6,8	6,8	,71
Crikvenica (HSLŠ)	6	5,8	100,0	0	0	
Koprivnica (SDP)	21	20,5	90,4	9,5	0	
Novi Vinodolski (SDP)	12	11,7	91,6	8,3	0	
Osijek (LS)	7	6,8	100,0	0	0	
Samobor (HSS)	9	8,8	88,8	0	11,1	
Slavonski Brod (HB)	16	15,6	81,2	6,2	12,5	
Vinkovci (HDZ)	14	13,7	78,5	14,2	7,1	
Virovitica (HDZ)	17	16,6	76,4	5,8	17,6	

P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?

	n=	s%	Posve	Donekle	Uglavnom nije	sig. hk
P 1. Član ste:	102	100,0	65,6	30,3	3,9	,03
Opozicije (oporbe)	35	34,3	48,5	45,7	5,7	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	67	65,6	74,6	2,9	5,9	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	102	100,0	65,6	6,8	6,8	,05
Redovito	88	86,2	70,4	0	0	
Često	7	6,8	42,8	100,0	0	
Ponekad	7	6,8	28,5	0	100,0	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	102	100,0	65,6	6,8	6,8	,00
Posve	67	65,6	100,0	4,4	2,9	
Donekle	31	30,3	0	12,9	16,1	
Uglavnom nije	4	3,9	0	0	0	
	102	100,0	65,6	30,3	3,9	,53
Crikvenica (HSLŠ)	6	5,8	83,3	16,6	0	
Koprivnica (SDP)	21	20,5	80,9	19,0	0	
Novi Vinodolski (SDP)	12	11,7	75,0	25,0	0	
Osijek (LS)	7	6,8	71,4	28,5	0	
Samobor (HSS)	9	8,8	66,6	22,2	11,1	
Slavonski Brod (HB)	16	15,6	56,2	37,5	6,2	
Vinkovci (HDZ)	14	13,7	64,2	35,7	0	
Virovitica (HDZ)	17	16,6	41,1	47,0	11,7	

P 4. Jeste li zadovoljni s raspoloživim vremenom za razmatranje prijedloga proračuna Poglavarstva Vaše lokalne jedinice?

	n=	s%	Imamo i previše	Imamo dovoljno	3,00	Trebalo bi više	Trebalo bi znatno više	sig. hk
P 1. Član ste:	102	100,0	15,6	20,5	23,5	19,6	20,5	,00
Opozicije (oporbe)	35	34,3	0	8,5	20,0	31,4	40,0	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	67	65,6	23,8	26,8	25,3	13,4	10,5	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/ /Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	102	100,0	15,6	20,5	23,5	19,6	20,5	,06
Redovito	88	86,2	18,1	21,5	21,5	17,0	21,5	
Često	7	6,8	0	28,5	57,1	14,2	0	
Ponekad	7	6,8	0	0	14,2	57,1	28,5	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	102	100,0	15,6	20,5	23,5	19,6	20,5	,11
Posve	67	65,6	20,8	26,8	19,4	17,9	14,9	
Donekle	31	30,3	6,4	9,6	32,2	22,5	29,0	
Uglavnom nije	4	3,9	0	0	25,0	25,0	50,0	
	102	100,0	15,6	20,5	23,5	19,6	20,5	,15
Crikvenica (HSLŠ)	6	5,8	0	33,3	0	16,6	50,0	
Koprivnica (SDP)	21	20,5	9,5	28,5	33,3	19,0	9,5	
Novi Vinodolski (SDP)	12	11,7	41,6	25,0	8,3	8,3	16,6	
Osijek (LS)	7	6,8	0	28,5	28,5	28,5	14,2	
Samobor (HSS)	9	8,8	44,4	0	22,2	22,2	11,1	
Slavonski Brod (HB)	16	15,6	12,5	0	25,0	25,0	37,5	
Vinkovci (HDZ)	14	13,7	14,2	28,5	35,7	14,2	7,1	
Virovitica (HDZ)	17	16,6	5,8	23,5	17,6	23,5	29,4	

P 5. Postoji li u Vašem predstavničkom tijelu Odbor za financije i proračun?

	n=	s%	Da	Ne	3,00	sig. hk
P 1. Član ste:	102	100,0	90,0	8,9	,9	,14
Opozicije (oporbe)	35	34,6	82,8	14,2	2,8	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	67	65,3	93,9	6	0	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	102	100,0	90,0	8,9	,9	,92
Redovito	88	87,1	90,9	7,9	1,1	
Često	7	6,9	85,7	14,2	0	
Ponekad	7	5,9	83,3	16,6	0	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	102	100,0	90,0	8,9	,9	,02

Posve	67	66,3	97,0	2,9	0	
Donekle	31	29,7	76,6	20,0	3,3	
Uglavnom nije	4	3,9	75,0	25,0	0	
	102	100,0	90,0	8,9	,9	,00
Crikvenica (HSLs)	6	5,9	100,0	0	0	
Koprivnica (SDP)	21	20,7	100,0	0	0	
Novi Vinodolski (SDP)	12	11,8	91,6	0	8,3	
Osijek (LS)	7	6,9	100,0	0	0	
Samobor (HSS)	9	8,9	100,0	0	0	
Slavonski Brod (HB)	16	15,8	100,0	0	0	
Vinkovci (HDZ)	14	12,8	100,0	0	0	
Virovitica (HDZ)	17	16,8	47,0	52,9	0	

P 6. Ako da, jeste li član Odbora za financije i proračun?

	n=	s%	Jesam	Nisam	sig. hk
P 1. Član ste:	102	100,0	15,6	84,3	,39
Opozicije (oporbe)	35	34,3	11,4	88,5	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	67	65,6	17,9	82,0	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	102	100,0	15,6	84,3	,22
Redovito	88	86,2	18,1	81,8	
Često	7	6,8	0	100,0	
Ponekad	7	6,8	0	100,0	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	102	100,0	15,6	84,3	,23
Posve	67	65,6	19,4	80,5	
Donekle	31	30,3	6,4	93,5	
Uglavnom nije	4	3,9	25,0	75,0	
	102	100,0	15,6	84,3	,15
Crikvenica (HSLs)	6	5,8	50,0	50,0	
Koprivnica (SDP)	21	20,5	19,0	80,9	
Novi Vinodolski (SDP)	12	11,7	16,6	83,3	
Osijek (LS)	7	6,8	14,2	85,7	
Samobor (HSS)	9	8,8	11,1	88,8	
Slavonski Brod (HB)	16	15,6	25,0	75,0	
Vinkovci (HDZ)	14	13,7	7,1	92,8	
Virovitica (HDZ)	17	16,6	0	100,0	

P 7. Ako ne, smatrate li nužnim osnivanje takvog odbora?

	n=	s%	Da	Ne	sig. hk
P 1. Član ste:	102	100,0	74,2	25,7	,78
Opozicije (oporbe)	13	37,1	76,9	23,0	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	22	62,8	72,7	27,2	

P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	35	100,0	74,2	25,7	,16
Redovito	26	74,2	80,7	19,2	
Često	4	11,4	75,0	25,0	
Ponekad	5	14,2	40,0	60,0	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv i jasan?	35	100,0	74,2	25,7	,24
Posve	19	54,2	63,1	36,8	
Donekle	14	40,0	85,7	14,2	
Uglavnom nije	2	5,7	100,0	0	
	35	100,0	74,2	25,7	,48
Crikvenica (HSLŠ)	2	5,7	100,0	0	
Koprivnica (SDP)	7	20,0	85,7	14,2	
Novi Vinodolski (SDP)	3	8,5	100,0	0	
Samobor (HSS)	1	2,8	100,0	0	
Slavonski Brod (HB)	3	8,5	66,6	33,3	
Vinkovci (HDZ)	3	8,5	33,3	66,6	
Virovitica (HDZ)	16	45,7	68,7	31,2	

P 8. Ako niste član Odbora, koliko ste upućeni u rad Odbora za financije i proračun?

	n=	s%	Odlično	Dobro	Loše	Uopće nisam	sig. hk
P 1. Član ste:	84	100,0	10,7	59,5	22,6	7,1	,00
Opozicije (oporbe)	31	36,9	3,2	29,0	48,3	19,3	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	53	63,0	15,0	77,3	7,5	0	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	84	100,0	10,7	59,5	22,6	7,1	,12
Redovito	71	84,5	12,6	61,9	21,1	4,2	
Često	7	8,3	0	57,1	28,5	14,2	
Ponekad	6	7,1	0	33,3	33,3	33,3	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	84	100,0	10,7	59,5	22,6	7,1	,00
Posve	54	64,2	16,6	68,5	11,1	3,7	
Donekle	27	32,1	0	48,1	37,0	14,8	
Uglavnom nije	3	3,5	0	0	100,0	0	
	84	100,0	10,7	59,5	22,6	7,1	,05
Crikvenica (HSLŠ)	3	3,5	0	66,6	33,3	0	
Koprivnica (SDP)	17	20,2	23,5	64,7	5,8	5,8	
Novi Vinodolski (SDP)	10	11,9	30,0	20,0	40,0	10,0	

Osijek (LS)	6	7,1	16,6	83,3	0	0
Samobor (HSS)	8	9,5	0	75,0	25,0	0
Slavonski Brod (HB)	12	14,2	0	75,0	25,0	0
Vinkovci (HDZ)	13	15,4	7,6	69,2	23,0	0
Virovitica (HDZ)	15	17,8	0	40,0	33,3	26,6

P 9. Po Vašem mišljenju, koliko je rad Odbora za financije i proračun prezentiran i ostalim vijećnicima u Skupštini/Vijeću, nečlanovima Odbora?

	n=	s%	Dobro	Donekle	Uglavnom nije	Uopće nije	sig. hk
P 1. Član ste:	99	100,0	40,4	40,4	15,1	4,0	,00
Opozicije (oporbe)	35	35,3	8,5	42,8	37,1	11,4	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	64	64,6	57,8	39,0	3,1	0	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/ /Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	99	100,0	40,4	40,4	15,1	4,0	,01
Redovito	86	86,8	43,0	40,6	13,9	2,3	
Često	7	7,0	14,2	57,1	28,5	0	
Ponekad	6	6,0	33,3	16,6	16,6	33,3	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv i jasan?	99	100,0	40,4	40,4	15,1	4,0	,01
Posve	66	66,6	53,0	34,8	10,6	1,5	
Donekle	29	29,2	17,2	51,7	24,1	6,8	
Uglavnom nije	4	4,0	0	50,0	25,0	25,0	
	99	100,0	40,4	40,4	15,1	4,0	,26
Crikvenica (HSLŠ)	6	6,0	50,0	33,3	16,6	0	
Koprivnica (SDP)	21	21,2	52,3	42,8	4,7	0	
Novi Vinodolski (SDP)	12	12,1	50,0	16,6	25,0	8,3	
Osijek (LS)	7	7,0	42,8	28,5	28,5	0	
Samobor (HSS)	9	9,0	55,5	44,4	0	0	
Slavonski Brod (HB)	16	16,1	25,0	50,0	18,7	6,2	
Vinkovci (HDZ)	13	13,1	53,8	23,0	23,0	0	
Virovitica (HDZ)	15	15,1	6,6	66,6	13,3	13,3	

P 10. Koliko često osobno upućujete amandmane na prijedlog proračuna tijekom rasprave o proračunu u Skupštini/ /Vijeću?

	n=	s%	Vrlo često	Često	Ponekad	Malokad	Nikad	sig. hk
P 1. Član ste:	102	100,0	10,7	14,7	34,3	20,5	19,6	,00
Opozicije (oporbe)	35	34,3	22,8	28,5	28,5	14,2	5,7	



Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	67	65,6	4,4	7,4	37,3	23,8	26,8	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/ /Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	102	100,0	10,7	14,7	34,3	20,5	19,6	,01
Redovito	88	86,2	10,2	13,6	37,5	20,4	18,1	
Često	7	6,8	0	42,8	14,2	42,8	0	
Ponekad	7	6,8	28,5	0	14,2	0	57,1	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	102	100,0	10,7	14,7	34,3	20,5	19,6	,04
Posve	67	65,6	8,9	13,4	34,3	25,3	17,9	
Donekle	31	30,3	16,1	9,6	35,4	12,9	25,8	
Uglavnom nije	4	3,9	0	75	25	0	0	
	102	100,0	107	14,7	34,3	20,5	19,6	,77
Crikvenica (HSL)	6	5,8	0	0	33,3	33,3	33,3	
Koprivnica (SDP)	21	20,5	9,5	19,0	23,8	28,5	19,0	
Novi Vinodolski (SDP)	12	11,7	16,6	8,3	50,0	16,6	8,3	
Osijek (LS)	7	6,8	14,2	0	71,4	0	14,2	
Samobor (HSS)	9	8,8	0	11,1	66,6	11,1	11,1	
Slavonski Brod (HB)	16	15,6	12,5	25,0	18,7	25,0	18,7	
Vinkovci (HDZ)	14	13,7	14,2	7,1	28,5	21,4	28,5	
Virovitica (HDZ)	17	16,6	11,7	23,5	23,5	17,6	23,5	

P 11. Ako ih upućujete, koliko amandmana u prosjeku šaljete na razmatranje?

	n=	s%	1 do 2	2 do 5	više od 5	sig. hk
P 1. Član ste:	82	100,0	74,3	23,1	2,4	,14
Opozicije (oporbe)	33	40,2	66,6	30,3	3,0	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	49	59,7	79,5	18,3	2,0	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/ /Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	82	100,0	74,3	23,1	2,4	,92
Redovito	72	87,8	76,3	20,8	2,7	
Često	7	8,5	42,8	57,1	0	
Ponekad	3	3,6	100,0	0	0	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	82	100,0	74,3	23,1	2,4	,02
Posve	55	67,0	72,7	23,6	3,6	
Donekle	23	28,0	73,9	26,0	0	
Uglavnom nije	4	4,8	100,0	0	0	

	82	100,0	74,3	23,1	2,4	,00
Crikvenica (HSLŠ)	4	4,8	100,0	0	0	
Koprivnica (SDP)	17	20,7	64,7	29,4	5,8	
Novi Vinodolski (SDP)	11	13,4	72,7	27,2	0	
Osijek (LS)	6	7,3	66,6	16,6	16,6	
Samobor (HSS)	8	9,7	62,5	37,5	0	
Slavonski Brod (HB)	13	15,8	69,2	30,7	0	
Vinkovci (HDZ)	10	12,1	80,0	20,0	0	
Virovitica (HDZ)	13	15,8	92,3	7,6	0	

P 12. Slijedi li, po Vašem mišljenju, donošenje prijedloga proračuna jednaku proceduru kao uobičajeno donošenje drugih lokalnih prijedloga i akata?

	n=	s%	Uvijek	Uglavnom	Rijetko	sig. hk
P 1. Član ste:		100,0	43,1	50,9	5,8	,04
Opozicije (oporbe)	35	34,3	25,7	65,7	8,5	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	67	65,6	52,2	43,2	4,4	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/ /Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	102	100,0	43,1	50,9	5,8	,47
Redovito	88	86,2	40,9	53,4	5,6	
Često	7	6,8	71,4	28,5	0	
Ponekad	7	6,8	42,8	42,8	14,2	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	102	100,0	43,1	50,9	5,8	,05
Posve	67	65,6	53,7	41,7	4,4	
Donekle	31	30,3	22,5	67,7	9,6	
Uglavnom nije	4	3,9	25,0	75,0	0	
	102	100,0	43,1	50,9	5,8	,17
Crikvenica (HSLŠ)	6	5,8	16,6	83,3	0	
Koprivnica (SDP)	21	20,5	61,9	33,3	4,7	
Novi Vinodolski (SDP)	12	11,7	66,6	25,0	8,3	
Osijek (LS)	7	6,8	42,8	42,8	14,2	
Samobor (HSS)	9	8,8	22,2	77,7	0	
Slavonski Brod (HB)	16	15,6	37,5	56,2	6,2	
Vinkovci (HDZ)	14	13,7	57,1	35,7	7,1	
Virovitica (HDZ)	17	16,6	17,6	76,4	5,8	

P 13. Na koji dio prijedloga proračuna obraćate najviše pozornosti?

	n=	s%	Izdatke poslovanja	Financijske i ostale vanjske izdatke	Kapitalne izdatke	Sve stavke	sig. hk
P 1. Član ste:	102	100,0	10,7	21,5	62,7	4,9	,11
Opozicije (oporbe)	35	34,3	11,4	14,2	62,8	11,4	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	67	65,6	10,4	25,3	62,6	1,4	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/ /Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	102	100,0	10,7	21,5	62,7	4,9	,03
Redovito	88	86,2	7,9	20,4	67,0	4,5	
Često	7	6,8	14,2	14,2	57,1	14,2	
Ponekad	7	6,8	42,8	42,8	14,2	0	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	102	100,0	10,7	21,5	62,7	4,9	,32
Posve	67	65,6	8,9	19,4	67,1	4,4	
Donekle	31	30,3	12,9	29,0	54,8	3,2	
Uglavnom nije	4	3,9	25,0	0	50,0	25,0	
	102	100,0	10,7	21,5	62,7	4,9	,26
Crikvenica (HSLŠ)	6	5,8	0	16,6	83,3	0	
Koprivnica (SDP)	21	20,5	0	9,5	90,4	0	
Novi Vinodolski (SDP)	12	11,7	0	16,6	75,0	8,3	
Osijek (LS)	7	6,8	28,5	0	57,1	14,2	
Samobor (HSS)	9	8,8	11,1	33,3	55,5	0	
Slavonski Brod (HB)	16	15,6	6,2	25,0	68,7	0	
Vinkovci (HDZ)	14	13,7	28,5	28,5	35,7	7,1	
Virovitica (HDZ)	17	16,6	17,6	35,2	35,2	11,7	

P 14. Po Vašem mišljenju, je li Skupština/Vijeće uistinu središte političke moći na lokalnoj razini koje donosi sve važnije političke odluke za probitak lokalne zajednice ili samo potvrđuje odluke nekih drugih institucija (Poglavarstava, župana, Vlade, ministarstava)?

	n=	s%	Da	Donekle	U većini slučajeva	Nije, to su druge institucije	sig. hk
P 1. Član ste:	102	100,0	23,5	39,2	16,6	20,5	,00
Opozicije (oporbe)	35	34,3	5,7	20,0	22,8	51,4	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	67	65,6	32,8	49,2	13,4	4,4	

P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/ /Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	102	100,0	23,5	39,2	16,6	20,5	,48
Redovito	88	86,2	26,1	38,6	15,9	19,3	
Često	7	6,8	14,2	28,5	14,2	42,8	
Ponekad	7	6,8	0	57,1	28,5	14,2	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	102	100,0	23,5	39,2	16,6	20,5	,07
Posve	67	65,6	31,3	34,3	11,9	22,3	
Donekle	31	30,3	9,6	51,6	22,5	16,1	
Uglavnom nije	4	3,9	0	25,0	50,0	25,0	
	102	100,0	23,5	39,2	16,6	20,5	,85
Crikvenica (HSLŠ)	6	5,8	0	66,6	16,6	16,6	
Koprivnica (SDP)	21	20,5	28,5	38,0	9,5	23,8	
Novi Vinodolski (SDP)	12	11,7	33,3	25,0	8,3	33,3	
Osijek (LS)	7	6,8	14,2	57,1	14,2	14,2	
Samobor (HSS)	9	8,8	22,2	44,4	33,3	0	
Slavonski Brod (HB)	16	15,6	18,7	43,7	12,5	25,0	
Vinkovci (HDZ)	14	13,7	28,5	28,5	14,2	28,5	
Virovitica (HDZ)	17	16,6	23,5	35,2	29,4	11,7	

**Obrada u županijama i regijama**

	P 1. Član ste:				
	n=	s%	Opozicije (oporbe)	Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	sig. hk
P 1. Član ste:	434	100,0	39,8	60,1	,00
Opozicije (oporbe)	173	39,8	100,0	0	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	261	60,1	0	100,0	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/ /Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	433	100,0	39,9	60,0	,37
Redovito	368	84,9	38,8	61,1	
Često	36	8,3	41,6	58,3	
Ponekad	18	4,1	50,0	50,0	
Malokad	4	,9	25,0	75,0	
Nikad	7	1,6	71,4	28,5	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	434	100,0	39,8	60,1	,00
Posve	249	57,3	27,7	71,2	
Donekle	159	36,6	56,6	43,3	
Uglavnom nije	25	5,7	52,0	48,0	
Uopće nije	1	,2	100,0	0	
<i>Županija</i>	434	100,0	39,8	60,1	,10
Zagrebačka (HSS) – 24 ankete	24	5,5	25,0	75,0	
Krapinsko-zagorska (HSS) – 13 anketa	13	2,9	23,0	76,9	
Sisačko-moslavačka (HDZ) – 7 anketa	7	1,6	57,1	42,8	
Karlovačka (HDZ) – 28 anketa	28	6,4	53,5	46,4	
Varaždinska (HSS) – 15 anketa	15	3,4	26,6	73,3	
Koprivničko-križevačka (HSS) – 20 anketa	20	4,6	40,0	60,0	
Bjelovarsko-bilogorska (HSS) – 8 anketa	8	1,8	37,5	62,5	
Primorsko-goranska (SDP) – 25 anketa	25	5,7	40,0	60,0	
Ličko-senjska (HDZ) – 16 anketa	16	3,6	37,5	62,5	
Virovitičko-podravska (HSS) – 30 anketa	30	6,9	36,6	63,3	
Požeško-slavonska (HDZ) – 9 anketa	9	2,0	77,7	22,2	
Brodsko-posavska (HSS) – 38 anketa	38	8,7	39,4	60,5	
Zadarska (HDZ) – 21 anketa	21	4,8	33,3	66,6	
Osječko-baranjska (HDZ) – 31 anketa	31	7,1	45,1	54,8	
Šibensko-kninska (HDZ) – 21 anketa	21	4,8	47,6	52,3	
Vukovarsko-srijemska (HSS) – 14 anketa	14	3,2	21,4	78,5	
Splitsko-dalmatinska (HDZ) – 24 anketa	24	5,5	54,1	45,8	
Istarska (IDS) – 30 anketa	30	6,9	23,3	76,6	
Dubrovačko-neretvanska (SDP) – 8 anketa	8	1,8	12,5	87,5	
Međimurska (HSL) – 30 anketa	30	6,9	56,6	43,3	
Grad Zagreb (SDP) – 22 ankete	22	5,0	40,9	59,0	
<i>Regija</i>	434	100,0	39,8	60,1	,39
Slavonija	122	28,1	40,9	59,0	

Središnja Hrvatska	43	9,9	51,1	48,8	
Sjeverna Hrvatska	78	17,9	41,0	58,9	
Zagreb	46	10,5	32,6	67,3	
Istra, Primorje sa zaleđem	71	16,3	32,3	67,6	
Dalmacija	74	17,0	41,8	58,1	
	433	100,0	39,9	60,0	,00
opozicija redovito	143	33,0	100,0	0	
pozicija redovito	225	51,9	0	100,0	
opozicija neredovito	30	6,9	100,0	0	
pozicija neredovito	35	8,0	0	100,0	

P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?

	n=	s%	Redovito	Često	Ponekad	Rijetko	Nikad	sig.	hk
P 1. Član ste:	433	100,0	84,9	8,3	4,1	,9	1,6	,37	
Opozicije (oporbе)	173	39,9	82,6	8,6	5,2	,5	2,8		
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	260	60,0	86,5	8,0	3,4	1,1	,7		
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	433	100,0	84,9	8,3	4,1	,9	1,6	,00	
Redovito	368	84,9	100,0	0	0	0	0		
Često	36	8,3	0	100,0	0	0	0		
Ponekad	18	4,1	0	0	100,0	0	0		
Malokad	4	,9	0	0	0	100,0	0		
Nikad	7	1,6	0	0	0	0	100,0		
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	433	100,0	84,9	8,3	4,1	,9	1,6	,54	
Posve	248	57,2	88,7	6,0	3,6	,4	1,2		
Donekle	159	36,7	81,1	10,6	5,0	1,2	1,8		
Uglavnom nije	25	5,7	72,0	16,0	4,0	4,0	4,0		
Uopće nije	1	,2	100,0	0	0	0	0		
<i>Županija</i>	433	100,0	84,9	8,3	4,1	,9	1,6	,42	
Zagrebačka (HSS)	24	5,5	87,5	8,3	4,1	0	0		
Krapinsko-zagorska (HSS)	13	3,0	61,5	30,7	7,6	0	0		
Sisačko-moslavačka (HDZ)	7	1,6	100,0	0	0	0	0		
Karlovačka (HDZ)	28	6,4	82,1	10,7	3,5	0	3,5		
Varaždinska (HSS)	15	3,4	80,0	6,6	6,6	6,6	0		
Koprivničko-križevačka (HSS)	20	4,6	100,0	0	0	0	0		
Bjelovarsko-bilogorska (HSS)	8	1,8	75,0	25,0	0	0	0		
Primorsko-goranska (SDP)	25	5,7	84,0	4,0	8,0	0	4,0		
Ličko-senjska (HDZ)	16	3,6	81,2	18,7	0	0	0		
Virovitičko-podravka (HSS)	30	6,9	90,0	3,3	3,3	3,3	0		
Požeško-slavonska (HDZ)	9	2,0	44,4	22,2	22,2	0	11,1		
Brodsko-posavska (HSS)	38	8,7	81,5	13,1	5,2	0	0		
Zadarska (HDZ)	21	4,8	80,9	4,7	9,5	0	4,7		

Osječko-baranjska (HDZ)	31	7,1	93,5	6,4	0	0	0	
Šibensko-kninska (HDZ)	21	4,8	90,4	0	4,7	0	4,7	
Vukovarsko-srijemska (HSS)	14	3,2	78,5	14,2	7,1	0	0	
Splitsko-dalmatinska (HDZ)	24	5,5	75,0	12,5	4,1	4,1	4,1	
Istarska (IDS)	30	6,9	86,6	13,3	0	0	0	
Dubrovačko-neretvanska (SDP)	8	1,8	100,0	0	0	0	0	
Međimurska (HSLŠ)	30	6,9	93,3	0	0	3,3	3,3	
Grad Zagreb (SDP)	21	4,8	90,4	0	9,5	0	0	
<i>Regija</i>	433	100,0	84,9	8,3	4,1	,9	1,6	,83
Slavonija	122	28,1	83,6	9,8	4,9	,8	,8	
Središnja Hrvatska	43	9,9	83,7	11,6	2,3	0	2,3	
Sjeverna Hrvatska	78	18,0	87,1	6,4	2,5	2,5	1,2	
Zagreb	45	10,3	88,8	4,4	6,6	0	0	
Istra, Primorje sa zaleđem	71	16,3	84,5	11,2	2,8	0	1,4	
Dalmacija	74	17,0	83,7	5,4	5,4	1,3	4	
	433	100,0	84,9	8,3	4,1	,9	1,6	,00
opozicija redovito	143	33,0	100,0	0	0	0	0	
pozicija redovito	225	51,9	100,0	0	0	0	0	
opozicija neredovito	30	6,9	0	50,0	30,0	3,3	16,6	
pozicija neredovito	35	8,0	0	60,0	25,7	8,5	5,7	

P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu uglavnom razumljiv?

	n=	s%	Posve	Donekle	Uglavnom	Uopće nije	sig. hk
P 1. Član ste:	434	100,0	57,3	36,6	5,7	,2	,00
Opozicije (oporbe)	173	39,8	39,8	52,0	7,5	,5	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	261	60,1	68,9	26,4	4,5		
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/ Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	433	100,0	57,2	36,7	5,7	,2	,54
Redovito	368	84,9	59,7	35,0	4,8	,2	
Često	36	8,3	41,6	47,2	11,1	0	
Ponekad	18	4,1	50,0	44,4	5,5	0	
Malokad	4	,9	25,0	50,0	25,0	0	
Nikad	7	1,6	42,8	42,8	14,2	0	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	434	100,0	57,3	36,6	5,7	,2	,00
Posve	249	57,3	100,0	0	0	0	
Donekle	159	36,6	0	100,0	0	0	
Uglavnom nije	25	5,7	0	0	100,0	0	
Uopće nije	1	,2	0	0	0	100,0	
<i>Županija</i>	434	100,0	57,3	36,6	5,7	,2	,07
Zagrebačka (HSS)	24	5,5	58,3	33,3	8,3	0	

Krapinsko-zagorska (HSS)	13	2,9	38,4	38,4	15,3	7,6	
Sisačko-moslavačka (HDZ)	7	1,6	71,4	28,5	0	0	
Karlovačka (HDZ)	28	6,4	35,7	57,1	7,1	0	
Varaždinska (HSS)	15	3,4	53,3	33,3	13,3	0	
Koprivničko-križevačka (HSS)	20	4,6	70,0	30,0	0	0	
Bjelovarsko-bilogorska (HSS)	8	1,8	50,0	50,0	0	0	
Primorsko-goranska (SDP)	25	5,7	40,0	52,0	8,0	0	
Ličko-senjska (HDZ)	16	3,6	43,7	50,0	6,2	0	
Virovitičko-podravska (HSS)	30	6,9	63,3	30,0	6,6	0	
Požeško-slavonska (HDZ)	9	2,0	22,2	66,6	11,1	0	
Brodsko-posavska (HSS)	38	8,7	68,4	23,6	7,8	0	
Zadarska (HDZ)	21	4,8	61,9	28,5	9,5	0	
Osječko-baranjska (HDZ)	31	7,1	67,7	32,2	0	0	
Šibensko-kinjska (HDZ)	21	4,8	66,6	33,3	0	0	
Vukovarsko-srijemska (HSS)	14	3,2	57,1	42,8	0	0	
Splitsko-dalmatinska (HDZ)	24	5,5	41,6	50,0	8,3	0	
Istarska (IDS)	30	6,9	80,0	16,6	3,3	0	
Dubrovačko-neretvanska (SDP)	8	1,8	37,5	62,5	0	0	
Međimurska (HSLŠ)	30	6,9	56,6	36,6	6,6	0	
Grad Zagreb (SDP)	22	5,0	68,1	27,2	4,5	0	
<i>Regija</i>	434	100,0	57,3	36,6	5,7	,2	,72
Slavonija	122	28,1	62,2	32,7	4,9	0	
Središnja Hrvatska	43	9,9	44,1	51,1	4,6	0	
Sjeverna Hrvatska	78	17,9	56,4	34,6	7,6	1,2	
Zagreb	46	10,5	63,0	30,4	6,5	0	
Istra, Primorje sa zaleđem	71	16,3	57,7	36,6	5,6	0	
Dalmacija	74	17,0	54,0	40,5	5,4	0	
	433	100,0	57,2	36,7	5,7	,2	,00
opozicija redovito	143	33,0	41,9	51,7	5,5	,6	
pozicija redovito	225	51,9	71,1	24,4	4,4	0	
opozicija neredovito	30	6,9	30,0	53,3	16,6	0	
pozicija neredovito	35	8,0	54,2	40,0	5,7	0	

P 4. Jeste li zadovoljni raspoloživim vremenom za razmatranje prijedloga proračuna Poglavarstva Vaše lokalne jedinice?

	n=	s%	Imamo i previše dovoljno vremena	Imamo previše vremena	3,00 Trebalo bi više vremena	Trebalo bi znatno više vremena	Trebalo sig. hk	
P 1. Član ste:	434	100,0	8,5	26,7	36,8	17,2	10,5	,00
Opozicije (oporbe)	173	39,8	5,2	17,9	35,2	21,9	19,6	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	261	60,1	10,7	32,5	37,9	14,1	4,5	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/ Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	433	100,0	8,5	26,5	36,9	17,3	10,6	,39



Redovito	368	84,9	9,2	26,6	36,6	17,1	10,3	
Često	36	8,3	5,5	36,1	38,8	11,1	8,3	
Ponekad	18	4,1	0	11,1	44,4	27,7	16,6	
Malokad	4	,9	25,0	25,0	0	50,0	0	
Nikad	7	1,6	0	14,2	42,8	14,2	28,5	
<b>P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?</b>	<b>434</b>	<b>100,0</b>	<b>8,5</b>	<b>26,7</b>	<b>36,8</b>	<b>17,2</b>	<b>10,5</b>	<b>,00</b>
Posve	249	57,3	12,0	32,5	34,9	15,2	5,2	
Donekle	159	36,6	3,7	20,1	42,7	18,8	14,4	
Uglavnom nije	25	5,7	4,0	12,0	20,0	28,0	36,0	
Uopće nije	1	,2	0	0	0	0	100,0	
<b>Županija</b>	<b>434</b>	<b>100,0</b>	<b>8,5</b>	<b>26,7</b>	<b>36,8</b>	<b>17,2</b>	<b>10,5</b>	<b>,15</b>
Zagrebačka (HSS)	24	5,5	4,1	37,5	29,1	16,6	12,5	
Krapinsko-zagorska (HSS)	13	2,9	7,6	15,3	46,1	15,3	15,3	
Sisačko-moslavačka (HDZ)	7	1,6	0	42,8	28,5	0	28,5	
Karlovačka (HDZ)	28	6,4	10,7	32,1	42,8	7,1	7,1	
Varaždinska (HSS)	15	3,4	6,6	20,0	26,6	26,6	20,0	
Koprivničko-križevačka (HSS)	20	4,6	5,0	35,0	50,0	5,0	5,0	
Bjelovarsko-bilogorska (HSS)	8	1,8	0	37,5	12,5	37,5	12,5	
Primorsko-goranska (SDP)	25	5,7	0	16,0	56,0	24,0	4,0	
Ličko-senjska (HDZ)	16	3,6	18,7	31,2	31,2	18,7	0	
Virovitičko-podravska (HSS)	30	6,9	13,3	10,0	43,3	20,0	13,3	
Požeško-slavonska (HDZ)	9	2,0	11,1	33,3	44,4	11,1	0	
Brodsko-posavska (HSS)	38	8,7	110,5	31,5	34,2	15,7	7,8	
Zadarska (HDZ)	21	4,8	19,0	14,2	14,2	33,3	19,0	
Osječko-baranjska (HDZ)	31	7,1	0	19,3	38,7	16,1	25,8	
Šibensko-kninska (HDZ)	21	4,8	23,8	38,0	28,5	4,7	4,7	
Vukovarsko-srijemska (HSS)	14	3,2	7,1	14,2	50,0	28,5	0	
Splitsko-dalmatinska (HDZ)	24	5,5	8,3	16,6	50,0	16,6	8,3	
Istarska (IDS)	30	6,9	6,6	53,3	16,6	16,6	6,6	
Dubrovačko-neretvanska (SDP)	8	1,8	12,5	25,0	37,5	25,0	0	
Međimurska (HSLs)	30	6,9	3,3	20,0	43,3	20,0	13,3	
Grad Zagreb (SDP)	22	5,0	9,0	27,2	36,3	13,6	13,6	
<b>Regija</b>	<b>434</b>	<b>100,0</b>	<b>8,5</b>	<b>26,7</b>	<b>36,8</b>	<b>17,2</b>	<b>10,5</b>	<b>,50</b>
Slavonija	122	28,1	8,1	21,3	40,1	18,0	12,2	
Središnja Hrvatska	43	9,9	6,9	34,8	34,8	11,6	11,6	
Sjeverna Hrvatska	78	17,9	5,1	23,0	42,3	16,6	12,8	
Zagreb	46	10,5	6,5	32,6	32,6	15,2	13,0	
Istra, Primorje sa zaleđem	71	16,3	7,0	35,2	33,8	19,7	4,2	
Dalmacija	74	17,0	16,2	22,9	32,4	18,9	9,4	
	433	100,0	8,5	26,5	36,9	17,3	10,6	,00
opozicija redovito	143	33,0	5,5	17,4	34,2	23,0	19,5	
pozicija redovito	225	51,9	11,5	32,4	38,2	13,3	4,4	
opozicija neredovito	30	6,9	3,3	20,0	40,0	16,6	20,0	
pozicija neredovito	35	8	5,7	31,4	37,1	20,0	5,7	

P 5. Postoji li u Vašem predstavničkom tijelu  
Odbor za financije i proračun?

	n=	s%	Da	Ne	sig. hk
P 1. Član ste:	429	100,0	96,5	3,4	,10
Opozicije (oporbe)	170	39,6	94,7	5,2	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	259	60,3	97,6	2,3	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	428	100,0	96,4	3,5	,00
Redovito	365	85,2	97,5	2,4	
Često	35	8,1	97,1	2,8	
Ponekad	17	3,9	88,2	11,7	
Malokad	4	,9	75,0	25,0	
Nikad	7	1,6	71,4	28,5	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	429	100,0	96,5	3,4	,10
Posve	247	57,5	97,1	2,8	
Donekle	157	36,5	96,8	3,1	
Uglavnom nije	24	5,5	87,5	12,5	
Uopće nije	1	,2	100,0	0	
<i>Županija</i>	429	100,0	96,5	3,4	,00
Zagrebačka (HSS)	24	5,5	100,0	0	
Krapinsko-zagorska (HSS)	12	2,7	100,0	0	
Sisačko-moslavačka (HDZ)	6	1,3	100,0	0	
Karlovačka (HDZ)	28	6,5	96,4	3,5	
Varaždinska (HSS)	15	3,4	93,3	6,6	
Koprivničko-križevačka (HSS)	20	4,6	100,0	0	
Bjelovarsko-bilogorska (HSS)	8	1,8	100,0	0	
Primorsko-goranska (SDP)	25	5,8	100,0	0	
Ličko-senjska (HDZ) –16 anketa	16	3,7	100,0	0	
Virovitičko-podravska (HSS)	30	6,9	96,6	3,3	
Požeško-slavonska (HDZ)	9	2,0	100,0	0	
Brodsko-posavska (HSS)	38	8,8	97,3	2,6	
Zadarska (HDZ)	21	4,8	95,2	4,7	
Osječko-baranjska (HDZ)	31	7,2	96,7	3,2	
Šibensko-kninska (HDZ)	20	4,6	65,0	35,0	
Vukovarsko-srijemska (HSS)	14	3,2	100,0	0	
Splitsko-dalmatinska (HDZ)	23	5,3	100,0	0	
Istarska (IDS)	30	6,9	100,0	0	
Dubrovačko-neretvanska (SDP)	7	1,6	100,0	0	
Međimurska (HSLs)	30	6,9	93,3	6,6	
Grad Zagreb (SDP)	22	5,1	100,0	0	
<i>Regija</i>	429	100,0	96,5	3,4	,00
Slavonija	122	28,4	97,5	2,4	
Središnja Hrvatska	42	9,7	97,6	2,3	
Sjeverna Hrvatska	77	17,9	96,1	3,8	

Zagreb	46	10,7	100,0	0	
Istra, Primorje sa zaleđem	71	16,5	100,0	0	
Dalmacija	71	16,5	88,7	11,2	
	428	100,0	96,4	3,5	,00
opozicija redovito	141	32,9	97,1	2,8	
pozicija redovito	224	52,3	97,7	2,2	
opozicija neredovito	29	6,7	82,7	17,2	
pozicija neredovito	34	7,9	97,0	2,9	

P 6. Ako da, jeste li član Odbora za financije i proračun?

	n=	s%	Jesam	Nisam	sig. hk
P 1. Član ste:	434	100,0	11,7	88,2	,00
Opozicije (oporbe)	173	39,8	5,7	94,2	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	261	60,1	15,7	84,2	
vijeca/škupstine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	433	100,0	11,7	88,2	,57
Redovito	368	84,9	12,7	87,2	
Često	36	8,3	8,3	91,6	
Ponekad	18	4,1	5,5	64,4	
Malokad	4	,9	0	100,0	
Nikad	7	1,6	0	100,0	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	434	100,0	11,7	88,2	,03
Posve	249	57,3	15,6	84,3	
Donekle	159	36,6	6,9	93,0	
Uglavnom nije	25	5,7	4,0	96,0	
Uopće nije	1	,2	0	100,0	
<i>Županija</i>	434	100,0	11,7	88,2	,40
Zagrebačka (HSS)	24	5,5	16,6	83,3	
Krapinsko-zagorska (HSS)	13	2,9	15,3	84,6	
Sisačko-moslavačka (HDZ)	7	1,6	0	100,0	
Karlovačka (HDZ)	28	6,4	3,5	96,4	
Varaždinska (HSS)	15	3,4	20,0	80,0	
Koprivničko-križevačka (HSS)	20	4,6	15,0	85,0	
Bjelovarsko-bilogorska (HSS)	8	1,8	12,5	87,5	
Primorsko-goranska (SDP)	25	5,7	0	100,0	
Ličko-senjska (HDZ)	16	3,6	18,7	81,2	
Virovitičko-podravska (HSS)	30	6,9	23,3	76,6	
Požeško-slavonska (HDZ)	9	2,0	11,1	88,8	
Brodsko-posavska (HSS)	38	8,7	7,8	92,1	
Zadarska (HDZ)	21	4,8	4,7	95,2	
Osječko-baranjska (HDZ)	31	7,1	12,9	87,0	
Šibensko-kninska (HDZ)	21	4,8	0	100,0	
Vukovarsko-srijemska (HSS)	14	3,2	7,1	92,8	
Splitsko-dalmatinska (HDZ)	24	5,5	8,3	91,6	

Istarska (IDS)	30	6,9	20,0	80,0	
Dubrovačko-neretvanska (SDP)	8	1,8	25,0	75,0	
Medimurska (HSLŠ)	30	6,9	13,3	86,6	
Grad Zagreb (SDP)	22	5,0	13,6	86,3	
<i>Regija</i>	434	100,0	11,7	88,2	,34
Slavonija	122	28,1	13,1	86,8	
Središnja Hrvatska	43	9,9	4,6	95,3	
Sjeverna Hrvatska	78	17,9	15,3	84,6	
Zagreb	46	10,5	15,2	84,7	
Istra, Primorje sa zaleđem	71	16,3	12,6	87,3	
Dalmacija	74	17,0	6,7	93,2	
	433	100,0	11,7	88,2	,01
opozicija redovito	143	33,0	6,9	93,0	
pozicija redovito	225	51,9	16,4	83,5	
opozicija neredovito	30	6,9	0	100,0	
pozicija neredovito	35	8,0	11,4	88,5	

P 7. Ako ne, smatrate li nužnim osnivanje takvog odbora?

	n=	s%	Jesam	Nisam	sig. hk
P 1. Član ste:	185	100,0	85,4	14,5	,17
Opozicije (oporbe)	74	40,0	81,0	18,9	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	111	60,0	88,2	11,7	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	184	100,0	85,3	14,6	,72
Redovito	149	80,9	84,5	15,4	
Često	17	9,2	94,1	5,8	
Ponekad	11	5,9	81,8	18,1	
Malokad	3	1,6	100,0	0	
Nikad	4	2,1	75,0	25,0	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	185	100,0	85,4	14,5	,97
Posve	102	55,1	85,2	14,7	
Donekle	70	37,8	85,7	14,2	
Uglavnom nije	12	6,4	83,3	16,6	
Uopće nije	1	,5	100,0	0	
<i>Županija</i>	185	100,0	85,4	14,5	,88
Zagrebačka (HSS)	9	4,8	88,8	11,1	
Krapinsko-zagorska (HSS)	4	2,1	100,0	0	
Sisačko-moslavačka (HDZ)	3	1,6	100,0	0	
Karlovačka (HDZ)	16	8,6	87,5	12,5	
Varaždinska (HSS)	4	2,1	75,0	25,0	
Koprivničko-križevačka (HSS)	5	2,7	80,0	20,0	
Bjelovarsko-bilogorska (HSS)	3	1,6	100,0	0	
Primorsko-goranska (SDP)	12	6,4	75,0	25,0	
Ličko-senjska (HDZ)	5	2,7	100,0	0	

Virovitičko-podravska (HSS)	12	6,4	75,0	25,0	
Požeško-slavonska (HDZ)	3	1,6	66,6	33,3	
Brodsko-posavska (HSS)	19	10,2	78,9	21,0	
Zadarska (HDZ)	13	7,0	92,3	7,6	
Osječko-baranjska (HDZ)	12	6,4	100,0	0	
Šibensko-kninska (HDZ)	14	7,5	78,5	21,4	
Vukovarsko-srijemska (HSS)	8	4,3	87,5	12,5	
Splitsko-dalmatinska (HDZ)	10	5,4	90,0	10,0	
Istarska (IDS)	11	5,9	72,7	27,2	
Dubrovačko-neretvanska (SDP)	1	,5	100,0	0	
Međimurska (HSLs)	13	7,0	84,6	15,3	
Grad Zagreb (SDP)	8	4,3	100,0	0	
<i>Regija</i>	185	100,0	85,4	14,5	,72
Slavonija	54	29,1	83,3	16,6	
Središnja Hrvatska	22	11,8	90,9	9,0	
Sjeverna Hrvatska	26	15,0	84,6	15,3	
Zagreb	17	9,1	94,1	5,8	
Istra, Primorje sa zaleđem	28	15,1	78,5	21,4	
Dalmacija	38	20,5	86,8	13,1	
	184	100,0	85,3	14,6	,46
opozicija redovito	58	31,5	81,0	18,9	
pozicija redovito	91	49,4	86,8	13,1	
opozicija neredovito	16	8,6	81,2	18,7	
pozicija neredovito	19	10,3	94,7	5,2	

P 8. Ako niste član Odbora, koliko ste upućeni u rad Odbora za financije i proračun?

	n=	s%	Odlično	Dobro	Loše	Nisam uopće	sig. hk
P1. Član ste:	376	100,0	5,8	62,5	23,1	8,5	,00
Opozicije (oporbe)	159	42,2	3,1	53,4	30,1	13,2	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	217	57,7	7,8	69,1	17,9	5,0	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	375	100,0	5,8	62,4	23,2	8,5	,24
Redovito	314	83,7	6,6	63,6	22,2	7,3	
Često	33	8,8	3,0	63,6	21,2	12,1	
Ponekad	17	4,5	0	58,8	29,4	11,7	
Malokad	4	1,0	0	50,0	25,0	25,0	
Nikad	7	1,8	0	14,2	57,1	28,5	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	376	100,0	5,8	62,5	23,1	8,5	,00
Posve	208	55,3	10,0	71,1	14,9	3,8	
Donekle	144	38,2	,6	54,1	32,6	12,5	

Uglavnom nije	23	6,1	0	39,1	39,1	21,7	
Uopće nije	1	,2	0	0	0	100,0	
<i>Županija</i>	376	100,0	5,8	62,5	23,1	8,5	,00
Zagrebačka (HSS)	20	5,3	0	70,0	5,0	25,0	
Krapinsko-zagorska (HSS)	11	2,9	0	81,8	0	18,1	
Sisačko-moslavačka (HDZ)	7	1,8	28,5	42,8	14,2	14,2	
Karlovačka (HDZ)	27	7,1	7,4	44,4	40,7	7,4	
Varaždinska (HSS)	11	2,9	18,1	36,3	45,4	0	
Koprivničko-križevačka (HSS)	16	4,2	0	62,5	37,5	0	
Bjelovarsko-bilogorska (HSS)	7	1,8	14,2	42,8	42,8	0	
Primorsko-goranska (SDP)	23	6,1	0	65,2	30,4	4,3	
Ličko-senjska (HDZ)	12	3,1	16,6	58,3	16,6	8,3	
Virovitičko-podravska (HSS)	23	6,1	8,6	65,2	21,7	4,3	
Požeško-slavonska (HDZ)	8	2,1	0	37,5	37,5	25,0	
Brodsko-posavska (HSS)	35	9,3	11,4	68,5	20,0	0	
Zadarska (HDZ)	19	5,0	15,7	63,1	5,2	15,7	
Osječko-baranjska (HDZ)	27	7,1	3,7	77,7	7,4	11,1	
Šibensko-kninska (HDZ)	21	5,5	0	42,8	42,8	14,2	
Vukovarsko-srijemska (HSS)	13	3,4	0	69,2	30,7	0	
Splitsko-dalmatinska (HDZ)	22	5,8	0	50,0	31,8	18,1	
Istarska (IDS)	23	6,1	8,6	78,2	8,6	4,3	
Dubrovačko-neretvanska (SDP)	6026	1,5	0	66,6	33,3	0	
Međimurska (HSL)		6,9	0	65,3	26,9	7,6	
Grad Zagreb (SDP)	19	5,0	5,2	78,9	10,5	5,2	
<i>Regija</i>	376	100,0	5,8	62,5	23,1	8,5	,03
Slavonija	106	28,1	6,6	67,9	19,8	5,6	
Središnja Hrvatska	41	10,9	12,1	43,9	36,5	7,3	
Sjeverna Hrvatska	64	17,0	3,1	62,5	28,1	6,2	
Zagreb	39	10,3	2,5	74,3	7,6	15,3	
Istra, Primorje sa zaleđem	58	15,4	6,8	68,9	18,9	5,1	
Dalmacija	68	18,0	4,4	52,9	27,9	14,7	
	375	100,0	5,8	62,4	23,2	8,5	,00
opozicija redovito	129	34,4	3,8	58,1	27,9	10,0	
pozicija redovito	185	49,3	8,6	67,5	18,3	5,4	
opozicija neredovito	30	8,0	0	33,3	40,0	26,6	
pozicija neredovito	31	8,2	3,2	77,4	16,1	3,2	

P 9. Koliko je, po Vašem mišljenju, rad Odbora za financije i proračun prezentiran i ostalim vijećnicima u Skupštini/Vijeću, nečlanovima Odbora?

	n=	s%	Dobro	Donekle	Uglavnom nije	Uopće nije	sig. hk
P 1. Član ste:	434	100,0	32,2	49,7	14,0	3,9	,00
Opozicije (oporbe)	173	39,8	17,9	52,6	22,5	6,9	

Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	261	60,1	41,7	47,8	8,4	1,9	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	433	100,0	32,1	49,8	14,0	3,9	,00
Redovito	368	84,9	33,4	50,2	12,7	3,5	
Često	36	8,3	36,1	44,4	19,4	0	
Ponekad	18	4,1	11,1	61,1	11,1	16,6	
Malokad	4	,9	0	25,0	75,0	0	
Nikad	7	1,6	14,2	42,8	28,5	14,2	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu uglavnom razumljiv?	434	100,0	32,2	49,7	14,0	3,9	,00
Posve	249	57,3	42,9	44,9	9,6	2,4	
Donekle	159	36,6	19,4	57,8	18,2	4,4	
Uglavnom nije	25	5,7	8,0	48,0	28,0	16,0	
Uopće nije	1	,2	0	0	100,0	0	
<i>Županija</i>	434	100,0	32,2	49,7	14,0	3,9	,00
Zagrebačka (HSS)	24	5,5	41,6	33,3	12,5	12,5	
Krapinsko-zagorska (HSS)	13	2,9	15,3	46,1	30,7	7,6	
Sisačko-moslavačka (HDZ)	7	1,6	57,1	14,2	14,2	14,2	
Karlovačka (HDZ)	28	6,4	21,4	57,1	21,4	0	
Varaždinska (HSS)	15	3,4	20,0	53,3	26,6	0	
Koprivničko-križevačka (HSS)	20	4,6	20,0	70,0	10,0	0	
Bjelovarsko-bilogorska (HSS)	8	1,8	12,5	87,5	0	0	
Primorsko-goranska (SDP)	25	5,7	20,0	64,0	12,0	4,0	
Ličko-senjska (HDZ)	16	3,6	43,7	43,7	12,5	0	
Virovitičko-podravska (HSS)	30	6,9	26,6	63,3	6,6	3,3	
Požeško-slavonska (HDZ)	9	2,0	11,1	44,4	33,3	11,1	
Brodsko-posavska (HSS)	38	8,7	28,9	60,5	10,5	0	
Zadarska (HDZ)	21	4,8	57,1	19,0	19,0	4,7	
Osječko-baranjska (HDZ)	31	7,1	29,0	58,0	9,6	3,2	
Šibensko-kninska (HDZ)	21	4,8	14,2	38,0	33,3	14,2	
Vukovarsko-srijemska (HSS)	14	3,2	21,4	64,2	7,1	7,1	
Splitsko-dalmatinska (HDZ)	24	5,5	37,5	41,6	20,8	0	
Istarska (IDS)	30	6,9	73,3	26,6	0	0	
Dubrovačko-neretvanska (SDP)	8	1,8	50,0	37,5	12,5	0	
Međimurska (HSLŠ)	30	6,9	23,3	53,3	16,6	6,6	
Grad Zagreb (SDP)	22	5,0	40,9	50,0	4,5	4,5	
<i>Regija</i>	434	100,0	32,2	49,7	14,0	3,9	,00
Slavonija	122	28,1	26,2	59,8	10,6	3,2	
Središnja Hrvatska	43	9,9	25,5	55,8	16,2	2,3	
Sjeverna Hrvatska	78	17,9	20,5	56,4	19,2	3,8	
Zagreb	46	10,5	41,3	41,3	8,6	8,6	

Istra, Primorje sa zaleđem	71	16,3	47,8	43,6	7,0	1,4	
Dalmacija	74	17,0	37,8	33,7	22,9	5,4	
	433	100,0	32,1	49,8	14,0	3,9	,00
opozicija redovito	143	33,0	20,2	53,1	20,9	5,5	
pozicija redovito	225	51,9	41,7	48,4	7,5	2,2	
opozicija neredovito	30	6,9	6,6	50,0	30,0	13,3	
pozicija neredovito	35	8,0	40,0	45,7	14,2	0	

P 10. Koliko često osobno upućujete amandmane na prijedlog proračuna tijekom rasprave o proračunu u Skupštini/Vijeću?

	n=	s%	Vrlo često	Često	Ponekad	Rijetko	Nikada	sig. hk
P 1. Član ste:	434	100,0	5,9	16,3	38,9	23,9	14,7	,10
Opozicije (oporbe)	173	39,8	8,6	19,6	38,7	20,8	12,1	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	261	60,1	4,2	14,1	39,0	26,0	16,4	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	433	100,0	6,0	16,3	39,0	23,7	14,7	,21
Redovito	368	84,9	5,9	16,8	38,8	23,6	14,6	
Često	36	8,3	2,7	16,6	41,6	27,7	11,1	
Ponekad	18	4,1	5,5	11,1	44,4	27,7	11,1	
Malokad	4	,9	0	0	25,0	0	75,0	
Nikad	7	1,6	28,5	14,2	28,5	14,2	14,2	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	434	100,0	5,9	16,3	38,9	23,9	14,7	,00
Posve	249	57,3	7,2	22,0	42,5	17,6	10,4	
Donekle	159	36,6	4,4	8,1	35,2	32,0	20,1	
Uglavnom nije	25	5,7	4,0	12,0	28,0	36,0	20,0	
Uopće nije	1	,2	0	0	0	0	100,0	
<i>Županija</i>	434	100,0	5,9	16,3	38,9	23,9	14,7	,13
Zagrebačka (HSS)	24	5,5	4,1	16,6	29,1	29,1	20,8	
Krapinsko-zagorska (HSS)	13	2,9	7,6	7,6	30,7	38,4	15,3	
Sisačko-moslavačka (HDZ)	7	1,6	28,5	14,2	28,5	14,2	14,2	
Karlovačka (HDZ)	28	6,4	3,5	10,7	42,8	28,5	14,2	
Varaždinska (HSS)	15	3,4	0	13,3	33,3	40,0	13,3	
Koprivničko-križevačka (HSS)	20	4,6	0	25,0	25,0	15,0	35,0	
Bjelovarsko-bilogorska (HSS)	8	1,8	0	0	75,0	12,5	12,5	
Primorsko-goranska (SDP)	25	5,7	0	12,0	44,0	32,0	12,0	
Ličko-senjska (HDZ)	16	3,6	12,5	0	43,7	31,2	12,5	
Virovitičko-podravska (HSS)	30	6,9	3,3	16,6	40,0	26,6	13,3	
Požeško-slavonska (HDZ)	9	2,0	0	0	22,2	66,6	11,1	
Brodsko-posavska (HSS)	38	8,7	5,2	15,7	52,6	5,2	21,0	
Zadarska (HDZ)	21	4,8	14,2	14,2	47,6	19,0	4,7	



Osječko-baranjska (HDZ)	31	7,1	9,6	32,2	35,4	19,3	3,2	
Šibensko-kninska (HDZ)	21	4,8	4,7	4,7	42,8	28,5	19,0	
Vukovarsko-srijemska (HSS)	14	3,2	14,2	21,4	35,7	21,4	7,1	
Splitsko-dalmatinska (HDZ)	24	5,5	0	20,8	41,6	33,3	4,1	
Istarska (IDS)	30	6,9	3,3	23,3	36,6	26,6	10,0	
Dubrovačko-neretvanska (SDP)	8	1,8	0	0	37,5	25,0	37,5	
Međimurska (HSLŠ)	30	6,9	6,6	20,0	36,6	13,3	23,3	
Grad Zagreb (SDP)	22	5,0	18,1	27,2	27,2	13,6	13,6	
<i>Regija</i>	434	100,0	5,9	16,3	38,9	23,9	14,7	,60
Slavonija	122	28,1	6,5	19,6	40,9	20,4	12,2	
Središnja Hrvatska	43	9,9	6,9	9,3	46,5	23,2	13,9	
Sjeverna Hrvatska	78	17,9	3,8	17,9	32,0	23,0	23,0	
Zagreb	46	10,5	10,8	21,7	28,2	21,7	17,3	
Istra, Primorje sa zaleđem	71	16,3	4,2	14,0	40,8	29,5	11,2	
Dalmacija	74	17,0	5,4	12,1	43,2	27,0	12,1	
	433	100,0	6,0	16,3	39,0	23,7	14,7	,29
opozicija redovito	143	33,0	8,3	21,6	37,7	18,8	13,2	
pozicija redovito	225	51,9	4,4	13,7	39,5	26,6	15,5	
opozicija neredovito	30	6,9	10,0	10,0	43,3	30,0	6,6	
pozicija neredovito	35	8,0	2,8	17,1	37,1	20,0	22,8	

P 11. Ako da, koliki broj amandmana u prosjeku uputite na razmatranje?

	n=	s%	1 do 2	2 do 5	Više od 5	sig. hk
P 1. Član ste:	351	100,0	82,9	14,2	2,8	,07
Opozicije (oporbe)	147	41,8	78,2	17,0	4,7	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	204	58,1	86,2	12,2	1,4	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	350	100,0	82,8	14,2	2,8	,02
Redovito	297	84,8	82,1	14,8	3,0	
Često	30	8,5	96,6	0	3,3	
Ponekad	16	4,5	87,5	12,5	0	
Malokad	1	,2	0	100,0	0	
Nikad	6	1,7	50,0	50,0	0	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	351	100,0	82,9	14,2	2,8	,62
Posve	215	61,2	80,9	15,8	3,2	
Donekle	118	33,6	84,7	12,7	2,5	
Uglavnom nije	18	5,1	94,4	5,5	0	
<i>Županija</i>	351	100,0	82,9	14,2	2,8	,01
Zagrebačka (HSS)	18	5,1	94,4	0	5,5	

Krapinsko-zagorska (HSS)	7	1,9	85,7	14,2	0	
Sisačko-moslavačka (HDZ)	6	1,7	50,0	50,0	0	
Karlovačka (HDZ)	22	6,2	86,3	13,6	0	
Varaždinska (HSS)	12	3,4	83,3	16,6	0	
Koprivničko-križevačka (HSS)	13	3,7	84,6	15,3	0	
Bjelovarsko-bilogorska (HSS)	7	1,9	100,0	0	0	
Primorsko-goranska (SDP)	20	5,6	85,0	15,0	0	
Ličko-senjska (HDZ)	13	3,7	100,0	0	0	
Virovitičko-podravka (HSS)	23	6,5	91,3	8,6	0	
Požeško-slavonska (HDZ)	8	2,2	100,0	0	0	
Brodsko-posavska (HSS)	30	8,5	73,3	10	16,6	
Zadarska (HDZ)	18	5,1	77,7	16,6	5,5	
Osječko-baranjska (HDZ)	30	8,5	60,0	36,6	3,3	
Šibensko-kninska (HDZ)	17	4,8	82,3	17,6	0	
Vukovarsko-srijemska (HSS)	13	3,7	92,3	0	7,6	
Splitsko-dalmatinska (HDZ)	20	5,6	80,0	20,0	0	
Istarska (IDS)	27	7,6	88,8	11,1	0	
Dubrovačko-neretvanska (SDP)	5	1,4	100,0	0	0	
Međimurska (HSLZ)	23	6,5	91,3	4,3	4,3	
Grad Zagreb (SDP)	19	5,4	68,4	31,5	0	
<i>Regija</i>	351	100	82,9	14,2	2,8	,33
Slavonija	104	29,6	77,8	15,3	6,7	
Središnja Hrvatska	35	9,9	82,8	17,1	0	
Sjeverna Hrvatska	55	15,6	87,2	10,9	1,8	
Zagreb	37	10,5	81,0	16,2	2,7	
Istra, Primorje sa zaleđem	60	17,0	90,0	10,0	0	
Dalmacija	60	17,0	81,6	16,6	1,6	
	350	100,0	82,8	14,2	2,8	,16
opozicija redovito	120	34,2	76,6	17,5	5,8	
pozicija redovito	177	50,5	85,8	12,9	1,1	
opozicija neredovito	27	7,7	85,1	14,8	0	
pozicija neredovito	26	7,4	88,4	7,6	3,8	

P 12. Slijedi li, po Vašem mišljenju, donošenje prijedloga proračuna jednaku proceduru kao uobičajeno donošenje drugih lokalnih prijedloga i akata?

	n=	s%	Uvijek	Uglavnom	Malokad	Nikada	sig. hk
P 1. Član ste:	405	100,0	38,0	54,3	3,9	3,7	,10
Opozicije (oporbe)	158	39,0	35,4	58,2	5,0	1,2	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	247	60,9	39,6	51,8	3,2	5,2	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	404	100,0	38,1	54,4	3,9	3,4	,55

Redovito	344	85,1	38,9	53,1	4,0	3,7	
Često	33	8,1	42,4	57,5	0	0	
Ponekad	17	4,2	23,5	64,7	5,8	5,8	
Malokad	4	,9	0	100,0	0	0	
Nikad	6	1,4	33,3	50,0	16,6	0	
<b>P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?</b>	<b>405</b>	<b>100,0</b>	<b>38,0</b>	<b>54,3</b>	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>,10</b>
Posve	239	59	41,4	50,2	3,3	5,0	
Donekle	142	35	31,6	62,6	3,5	2,1	
Uglavnom nije	23	5,6	39,1	47,8	13,0	0	
Uopće nije	1	,2	100,0	0	0	0	
<b>Županija</b>	<b>405</b>	<b>100,0</b>	<b>38,0</b>	<b>54,3</b>	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>,00</b>
Zagrebačka (HSS)	23	5,6	34,7	56,5	4,3	4,3	
Krapinsko-zagorska (HSS)	13	3,2	61,5	30,7	7,6	0	
Sisačko-moslavačka (HDZ)	7	1,7	71,4	28,5	0	0	
Varaždinska (HSS)	15	3,7	33,3	53,3	13,3	0	
Koprivničko-križevačka (HSS)	20	4,9	55,0	45,0	0	0	
Bjelovarsko-bilogorska (HSS)	8	1,9	62,5	37,5	0	0	
Primorsko-goranska (SDP)	25	6,1	20,0	76,0	0	4	
Ličko-senjska (HDZ)	16	3,9	43,7	56,2	0	0	
Virovitičko-podravka (HSS)	30	7,4	40,0	50,0	6,6	3,3	
Požeško-slavonska (HDZ)	9	2,2	0	100,0	0	0	
Brodsko-posavska (HSS)	38	9,3	28,9	57,8	5,2	7,8	
Zadarska (HDZ)	21	5,1	57,1	38,0	4,7	0	
Osječko-baranjska (HDZ)	31	7,6	25,8	70,9	0	3,2	
Šibensko-kninska (HDZ)	21	5,1	52,3	42,8	4,7	0	
Vukovarsko-srijemska (HSS)	14	3,4	28,5	50,0	7,1	14,2	
Splitsko-dalmatinska (HDZ)	24	5,9	45,8	54,1	0	0	
Istarska (IDS)	30	7,4	50,0	50,0	0	0	
Dubrovačko-neretvanska (SDP)	8	1,9	25,0	50,0	12,5	12,5	
Međimurska (HSLŠ)	30	7,4	33,3	53,3	13,3	0	
Grad Zagreb (SDP)	22	5,4	18,1	59,0	0	22,7	
<b>Regija</b>	<b>405</b>	<b>100,0</b>	<b>38,0</b>	<b>54,3</b>	<b>3,9</b>	<b>3,7</b>	<b>,00</b>
Slavonija	122	30,1	28,6	61,4	4,0	5,7	
Središnja Hrvatska	15	3,7	66,6	33,3	0	0	
Sjeverna Hrvatska	78	19,2	43,5	47,4	8,9	0	
Zagreb	45	11,1	26,6	57,7	2,2	13,3	
Istra, Primorje sa zaleđem	71	17,5	38,0	60,5	0	1,4	
Dalmacija	74	18,2	48,6	45,9	4,0	1,3	
	404	100,0	38,1	54,4	3,9	3,4	,35
opozicija redovito	131	32,4	35,1	58,7	4,5	1,5	
pozicija redovito	213	52,7	41,3	49,7	3,7	5,1	
opozicija neredovito	27	6,6	37,0	55,5	7,4	0	
pozicija neredovito	33	8,1	30,3	66,6	0	3,0	

P 13. Na koji dio prijedloga proračuna obraćate najviše pozornosti?

	n=	s%	Izdatke poslovanja	Financijske i ostale vanjske izdatke	Kapitalne izdatke	Sve stavke	sig. hk
P1. Član ste:	406	100	17,9	23,3	51,2	7,3	,09
Opozicije (oporbe)	158	38,9	22,1	18,9	49,3	9,4	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	248	61,0	15,3	26,2	52,4	6,0	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/ /Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	405	100,0	18,0	23,4	51,1	7,4	,07
Redovito	345	85,1	17,1	23,4	51,0	8,4	
Često	33	8,1	27,2	24,2	45,4	3,0	
Ponekad	17	4,2	11,7	5,8	82,3	0	
Malokad	4	,9	25,0	25,0	50,0	0	
Nikad	6	1,4	33,3	66,6	0	0	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	406	100,0	17,9	23,3	51,2	7,3	,83
Posve	239	58,8	20,0	22,1	50,2	7,5	
Donekle	143	35,2	14,6	27,2	51,0	6,9	
Uglavnom nije	23	5,6	17,3	13,0	60,8	8,6	
Uopće nije	1	,2	0	0	100,0	0	
<i>Županija</i>	406	100,0	17,9	23,3	51,2	7,3	,00
Zagrebačka (HSS)	24	5,9	12,5	16,6	62,5	8,3	
Krapinsko-zagorska (HSS)	13	3,2	30,7	38,4	30,7	0	
Sisačko-moslavačka (HDZ)	7	1,7	57,1	14,2	14,2	14,2	
Varaždinska (HSS)	15	3,6	6,6	40,0	46,6	6,6	
Koprivničko-križevačka (HSS)	20	4,9	20,0	15,0	60,0	5	
Bjelovarsko-bilogorska (HSS)	8	1,9	25,0	37,5	37,5	0	
Primorsko-goranska (SDP)	25	6,1	0	40,0	48,0	12,0	
Ličko-senjska (HDZ)	16	3,9	31,2	37,5	31,2	0	
Virovitičko-podravska (HSS)	30	7,3	20,0	20,0	60,0	0	
Požeško-slavonska (HDZ)	9	2,2	33,3	22,2	33,3	11,1	
Brodsko-posavska (HSS)	38	9,3	36,8	7,8	50,0	5,2	
Zadarska (HDZ)	21	5,1	9,5	19,0	71,4	0	
Osječko-baranjska (HDZ)	31	7,6	9,6	22,5	67,7	0	
Šibensko-kninska (HDZ)	21	5,1	9,5	38,0	47,6	4,7	
Vukovarsko-srijemska (HSS)	14	3,4	21,4	35,7	35,7	7,1	
Splitsko-dalmatinska (HDZ)	24	5,9	16,6	12,5	54,1	16,6	
Istarska (IDS)	30	7,3	13,3	26,6	53,3	6,6	
Dubrovačko-neretvanska (SDP)	8	1,9	0	37,5	62,5	0	
Međimurska (HSLŠ)	30	7,3	26,6	16,6	46,6	10,0	

Grad Zagreb (SDP)	22	5,4	4,5	13,6	45,4	36,3	
<i>Regija</i>	406	100	17,9	23,3	51,2	7,3	,00
Slavonija	122	30,0	23,7	18,8	54,0	3,2	
Središnja Hrvatska	15	3,6	40,0	26,6	26,6	6,6	
Sjeverna Hrvatska	78	19,2	21,7	24,3	47,4	6,4	
Zagreb	46	11,3	8,6	15,2	54,3	21,7	
Istra, Primorje sa zaleđem	71	17,4	12,6	33,8	46,6	7,0	
Dalmacija	74	18,2	10,8	24,3	58,1	6,7	
	405	100,0	18,0	23,4	51,1	7,4	,24
opozicija redovito	131	32,3	22,1	18,3	48,8	10,6	
pozicija redovito	214	52,8	14,0	26,6	52,3	7,0	
opozicija neredovito	27	6,6	22,2	22,2	51,8	3,7	
pozicija neredovito	33	8,1	24,2	24,2	51,5	0	

P 14. Je li Skupština/Vijeće, po Vašem mišljenju, uistinu središte političke moći na lokalnoj razini koje donosi sve važnije političke odluke za probitak lokalne zajednice ili samo potvrđuje odluke nekih drugih (Poglavarstva, župana, Vlade, ministarstava)?

	n=	s%	Da	Donekle	Najčešće	Nije, nego su to druge institucije	sig. hk
P 1. Član ste:	406	100,0	15,5	42,1	26,3	16,0	,00
Opozicije (oporbe)	158	38,9	9,4	23,4	35,4	31,6	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	248	61,0	19,3	54,0	20,5	6,0	
P 2. Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	405	100,0	15,5	41,9	26,4	16,0	,55
Redovito	345	85,1	15,6	42,3	25,5	16,5	
Često	33	8,1	21,2	39,3	30,3	9,0	
Ponekad	17	4,2	5,8	52,9	23,5	17,6	
Malokad	4	,9	0	50,0	25,0	25,0	
Nikad	6	1,4	16,6	0	66,6	16,6	
P 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	406	100,0	15,5	42,1	26,3	16	,00
Posve	239	58,8	21,3	46,4	20,5	11,7	
Donekle	143	35,2	6,2	38,4	34,2	20,9	
Uglavnom nije	23	5,6	13,0	21,7	39,1	26,0	
Uopće nije	1	0,2	0	0	0	100	
<i>Županija</i>	406	100,0	15,5	42,1	26,3	16,0	,69
Zagrebačka (HSS)	24	5,9	16,6	41,6	29,1	12,5	
Krapinsko-zagorska (HSS)	13	3,2	15,3	30,7	15,3	38,4	
Sisačko-moslavačka (HDZ)	7	1,7	14,2	28,5	28,5	28,5	
Varaždinska (HSS)	15	3,6	6,6	33,3	33,3	26,6	
Koprivničko-križevačka (HSS)	20	4,9	20,0	30,0	35,0	15,0	

Bjelovarsko-bilogorska (HSS)	8	1,9	25,0	50,0	12,5	12,5	
Primorsko-goranska (SDP)	25	6,1	4,0	56,0	20,0	20,0	
Ličko-senjska (HDZ)	16	3,9	25,0	43,7	18,7	12,5	
Virovitičko-podravsko (HSS)	30	7,3	20,0	43,3	30,0	6,6	
Požeško-slavonska (HDZ)	9	2,2	0	44,4	33,3	22,2	
Brodsko-posavska (HSS)	38	9,3	10,5	57,8	23,6	7,8	
Zadarska (HDZ)	21	5,1	19,0	42,8	19,0	19,0	
Osječko-baranjska (HDZ)	31	7,6	25,8	45,1	12,9	16,1	
Šibensko-kninska (HDZ)	21	5,1	28,5	33,3	19,0	19,0	
Vukovarsko-srijemska (HSS)	14	3,4	0	64,2	28,5	7,1	
Splitsko-dalmatinska (HDZ)	24	5,9	8,3	37,5	29,1	25,0	
Istarska (IDS)	30	7,3	20,0	36,6	33,3	10,0	
Dubrovačko-neretvanska (SDP)	8	1,9	12,5	62,5	25,0	0	
Međimurska (HSL)	30	7,3	20,0	23,3	36,6	20,0	
Grad Zagreb (SDP)	22	5,4	4,5	40,9	36,3	18,1	
<i>Regija</i>	406	100,0	15,5	42,1	26,3	16,0	,45
Slavonija	122	30	14,7	50,8	23,7	10,6	
Središnja Hrvatska	15	3,6	20,0	40,0	20,0	20,0	
Sjeverna Hrvatska	78	19,2	16,6	28,2	32,0	23,0	
Zagreb	46	11,3	10,8	41,3	32,6	15,2	
Istra, Primorje sa zaleđem	71	17,4	15,4	45,0	25,3	14,0	
Dalmacija	74	18,2	17,5	40,5	22,9	18,9	
	405	100	15,5	41,9	26,4	16,0	,00
opozicija redovito	131	32,3	9,9	22,9	32,8	34,3	
pozicija redovito	214	52,8	19,1	54,2	21,0	5,6	
opozicija neredovito	27	6,6	7,4	25,9	48,1	18,5	
pozicija neredovito	33	8,1	21,2	51,5	18,1	9,0	
P 5. Postoji li u Vašem predstavničkom tijelu Odbor za financije i proračun?	401	100,0	15,4	42,3	26,4	15,7	,95
Da	387	96,5	15,5	42,1	26,6	15,7	
Ne	14	3,4	14,2	50,0	21,4	14,2	
P 6. Ako da, jeste li član Odbora za financije i proračun?	406	100,0	15,5	42,1	26,3	16,0	,55
Jesam	50	12,3	10,0	50,0	26,0	14,0	
Nisam	356	87,6	16,2	41,0	26,4	16,2	
P 7. Ako ne, smatrate li nužnim osnivanje takvog odbora?		169,0	100,0	44,9	26,0	12,4	,85
Da	144	85,2	15,9	44,4	26,3	13,1	
Ne	25	14,7	20,0	48,0	24,0	8,0	
P 8. Ako niste član Odbora, koliko ste upućeni u rad Odbora za financije i proračun?	349	100,0	16,6	41,2	26,0	16,0	,00
Odlično	20	5,7	35,0	45,0	5,0	15,0	
Dobro	223	63,8	19,7	48,4	23,3	8,5	

Loše	76	21,7	7,8	28,9	40,7	22,3	
Nisam uopće	30	8,5	3,3	16,6	23,3	56,6	
<hr/>							
P 9. Koliko je, po Vašem mišljenju, rad Odbora za financije i proračun prezentiran i ostalim vijećnicima u Skupštini/Vijeću, nečlanovima odbora?	406	100,0	15,5	42,1	26,3	16,0	,00
<hr/>							
Dobro	134	33,0	28,3	50,0	15,6	5,9	
Donekle	200	49,2	11,5	45,0	31,0	12,5	
Uglavnom nije	55	13,5	1,8	20,0	36,3	41,8	
Uopće nije	17	4,1	5,8	17,6	23,5	52,9	
<hr/>							
P 10. Koliko često osobno upućujete amandmane na prijedlog proračuna tijekom rasprave o proračunu u Skupštini/Vijeću?	406	100,0	15,5	42,1	26,3	16,0	,02
<hr/>							
Vrlo često	25	6,1	12,0	32,0	12,0	44,0	
Često	68	16,7	16,1	39,7	27,9	16,1	
Ponekad	157	38,6	18,4	46,4	25,4	9,5	
Malokad	96	23,6	13,5	37,5	32,2	16,6	
Nikada	60	14,7	11,6	45,0	23,3	20,0	
<hr/>							
P 11. Ako da, koliko amandmana u prosjeku uputite na razmatranje?	329	100,0	15,8	40,7	27,6	15,8	
<hr/>							
1 do 2	272	82,6	15,4	42,6	28,6	13,2	
2 do 5	47	14,2	19,1	34,0	21,2	25,5	
Više od 5	10	3,0	10,0	20,0	30,0	40,0	
<hr/>							
P 12. Slijedi li, po Vašem mišljenju, donošenje prijedloga proračuna jednaku proceduru kao uobičajeno donošenje drugih lokalnih prijedloga i akata?	405	100,0	15,5	42,2	26,1	16,0	
<hr/>							
Uvijek	154	38,0	19,4	37,0	24,0	19,4	
Uglavnom	220	54,3	11,8	46,8	28,1	13,1	
Malkokad	16	3,9	25,0	25,0	18,7	31,2	
Nikad	15	3,7	20,0	46,6	26,6	6,6	
<hr/>							
P 13. Na koji dio prijedloga proračuna obraćate najviše pozornosti?	406	100,0	15,5	42,1	26,3	16,0	
<hr/>							
Izdatke poslovanja	73	17,9	17,8	43,8	24,6	13,6	
Financijske i ostale vanjske izdatke	95	23,3	20,0	38,9	27,3	13,6	
Kapitalne izdatke	208	51,2	12,9	44,2	27,8	14,9	
Sve stavke	30	7,3	13,3	33,3	16,6	36,6	

**Obrada u županijama**

	P1, Član ste:				
	n=	s%	Opozicije (oporbe)	Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	sig, hk
P 2, Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/ /Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	433	100,0	39,9	60,0	,37
Redovito	368	84,9	38,8	61,1	
Često	36	8,3	41,6	58,3	
Ponekad	18	4,1	50,0	50,0	
Malokad	4	,9	25,0	75,0	
Nikad	7	1,6	71,4	28,5	
P 3, Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	434	100	39,8	60,1	,00
Posve	249	57,3	27,7	72,2	
Donekle	159	36,6	56,6	43,3	
Uglavnom nije	25	5,7	52,0	48,0	
Uopće nije	1	,2	100,0	0	
<i>Županija</i>	434	100,0	39,8	60,1	,10
Zagrebačka (HSS)	24	5,5	25,0	75,0	
Krapinsko-zagorska (HSS)	13	2,9	23,0	76,9	
Sisačko-moslavačka (HDZ)	7	1,6	57,1	42,8	
Karlovačka (HDZ)	28	6,4	53,5	46,4	
Varaždinska (HSS)	15	3,4	26,6	73,3	
Koprivničko-križevačka (HSS)	20	4,6	40,0	60,0	
Bjelovarsko-bilogorska (HSS)	8	1,8	37,5	62,5	
Primorsko-goranska (SDP)	25	5,7	40,0	60,0	
Ličko-senjska (HDZ)	16	3,6	37,5	62,5	
Virovitičko-podravska (HSS)	30	6,9	36,6	63,3	
Požeško-slavonska (HDZ)	9	2,0	77,7	22,2	
Brodsko-posavska (HSS)	38	8,7	39,4	60,5	
Zadarska (HDZ)	21	4,8	33,3	66,6	
Osječko-baranjska (HDZ)	31	7,1	45,1	54,8	
Šibensko-kninska (HDZ)	21	4,8	47,6	52,3	
Vukovarsko-srijemska (HSS)	14	3,2	21,4	78,5	
Splitsko-dalmatinska (HDZ)	24	5,5	54,1	45,8	
Istarska (IDS)	30	6,9	23,3	76,6	
Dubrovačko-neretvanska (SDP)	8	1,8	12,5	87,5	
Međimurska (HSL)	30	6,9	56,6	43,3	
Grad Zagreb (SDP)	22	5,0	40,9	59,0	
P 5, Postoji li u Vašem predstavničkom tijelu Odbor za financije i proračun?	429	100,0	39,6	60,3	,10
Da	414	96,5	38,8	61,1	
Ne	15	3,4	60,0	40,0	



P 6, Ako da, jeste li član Odbora za financije i proračun?	434	100,0	39,8	60,1	,00
Jesam	51	11,7	19,6	80,3	
Nisam	383	88,2	42,5	57,4	
P 7, Ako ne, smatrate li nužnim osnivanje jednog takvog odbora?	185	100,0	40,0	60,0	,17
Da	158	85,4	37,9	62,0	
Ne	27	14,5	51,8	48,1	
P 8, Ako niste član Odbora, koliko ste upućeni u rad Odbora za financije i proračun?	376	100,0	42,2	57,7	,00
Odlično	22	5,8	22,7	77,2	
Dobro	235	62,5	36,1	63,8	
Loše	87	23,1	55,1	44,8	
Nisam uopće	32	8,5	65,6	34,3	
P 9, Po Vašem mišljenju, koliko je rad Odbora za financije i proračun prezentiran i ostalim vijećnicima u Skupštini/Vijeću, nečlanovima Odbora?	434	100,0	39,8	60,1	,00
U velikoj mjeri	140	32,2	22,1	77,8	
Donekle	216	49,7	42,1	57,8	
Uglavnom nije	61	14,0	63,9	36,0	
Uopće nije	17	3,9	70,5	29,4	
P 10, Koliko često osobno upućujete amandmane na prijedlog proračuna tijekom rasprave o proračunu u Skupštini/Vijeću?	434	100,0	39,8	60,1	,10
Vrlo često	26	5,9	57,6	42,3	
Često	71	16,3	47,8	52,1	
Ponekad	169	38,9	39,6	60,3	
Rijetko	104	23,9	34,6	65,3	
Nikada	64	14,7	32,8	67,1	
P 11, Ako da, koliki broj amandmana u prosjeku šaljete na razmatranje?	351	100,0	41,8	58,1	,07
1 do 2	291	82,9	39,5	60,4	
2 do 5	50	14,2	50,0	50,0	
više od 5	10	2,8	70,0	30,0	
P 12, Slijedi li se pri donošenju prijedloga proračuna jednaku proceduru kao pri uobičajenu donošenju drugih lokalnih prijedloga i akata?	405	100,0	39,0	60,9	,10
Uvijek	154	38,0	36,3	63,6	
Uglavnom	220	54,3	41,8	58,1	
Rijetko	16	3,9	50,0	50,0	
Nikada	15	3,7	13,3	86,6	
P 13, Na koji dio prijedloga proračuna obraćate najviše pozornosti?	406	100,0	38,9	61,0	,09
Izdatke poslovanja	73	17,9	47,9	52,0	
Financijske i ostale vanjske izdatke	95	23,3	31,5	68,4	

Kapitalne izdatke	208	51,2	37,5	62,5
Sve stavke	30	7,3	50,0	50,0

	Pol - z						
	n=	%	opozicija redovito	pozicija redovito	opozicija neredovito	pozicija neredovito	sig, hk
P1, Član ste:	433	100,0	33,0	51,9	6,9	8,0	,00
Opozicije (oporbe)	173	39,9	82,6	0	17,3	0	
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	260	60,0	0	86,5	0	13,4	
P 2, Jeste li bili nazočni na raspravama Vijeća/ Skupštine u vezi sprijedlogom proračuna za sljedeću godinu?	433	100,0	33,0	51,9	6,9	8,0	,00
Redovito	368	84,9	38,8	61,1	0	0	
Često	36	8,3	0	0	41,6	58,3	
Ponekad	18	4,1	0	0	50,0	50,0	
Malokad	4	,9	0	0	25,0	75,0	
Nikad	7	1,6	0	0	71,4	28,5	
P 3, Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?	433	100,0	33,0	51,9	6,9	8,0	,00
Posve	248	57,2	24,1	64,5	3,6	7,6	
Donekle	159	36,7	46,5	34,5	10,0	8,8	
Uglavnom	25	5,7	32,0	40,0	20,0	8,0	
Uopće	1	,2	100,0	0	0	0	
P 4, Jeste li zadovoljni raspoloživim vremenom za razmatranje prijedloga proračuna Poglavlarstva Vaše lokalne jedinice?	433	100,0	33,0	51,9	6,9	8,0	,00
Imamo i previše	37	8,5	21,6	70,2	2,7	5,4	
Imamo prilično	115	26,5	21,7	63,4	5,2	9,5	
Vremena je dovoljno	160	36,9	30,6	53,7	7,5	8,1	
Trebalo bi više	75	17,3	44,0	40,0	6,6	9,3	
Trebalo bi znatno više	46	10,6	60,8	21,7	13,0	4,3	
P 5, Postoji li u Vašem predstavničkom tijelu Odbor za financije i proračun?	428	100,0	32,9	52,3	6,7	7,9	,00
Da	413	96,4	33,1	53,0	5,8	7,9	
Ne	15	3,5	26,6	33,3	33,3	6,6	
P 6, Ako da, jeste li član Odbora za financije i proračun?	433	100,0	33,0	51,9	6,9	8,0	,01
Jesam	51	11,7	19,6	72,5	0	7,8	
Nisam	382	88,2	34,8	49,2	7,8	8,1	
P 7, Ako ne, smatrate li nužnim osnivanje takvog odbora?	184	100,0	31,5	49,4	8,6	10,3	,46

Da	157	85,3	29,9	50,3	8,2	11,4	
Ne	27	14,6	40,7	44,4	11,1	3,7	
P 8, Ako niste član Odbora, koliko ste upućeni u rad Odbora za financije i proračun?	375	100,0	34,4	49,3	8,0	8,2	,00
Odlično	22	5,8	22,7	72,7	0	4,5	
Dobro	234	62,4	32,0	53,4	4,2	10,2	
Loše	87	23,2	41,3	39,0	13,7	5,7	
Nisam uopće	32	8,5	40,6	31,2	25,0	3,1	
P 9, Koliko je, po Vašem mišljenju, rad Odbora za financije i proračun prezentiran i ostalim vijećnicima u Skupštini/ /Vijeću, nečlanovima Odbora?	433	100,0	33,0	51,9	6,9	8,0	,00
Dobro	139	32,1	20,8	67,6	1,4	10,0	
Donekle	216	49,8	35,1	50,4	6,9	7,4	
Uglavnom nije	61	14,0	49,1	27,8	14,7	8,1	
Uopće nije	17	3,9	47,0	29,4	23,5	0	
P 10, Koliko često osobno upućujete amandmane na prijedlog proračuna tijekom rasprave o proračunu u Skupštini/Vijeću?	433	100,0	33,0	51,9	6,9	8,0	,29
Vrlo često	26	6,0	46,1	38,4	11,5	3,8	
Često	71	16,3	43,6	43,6	4,2	8,4	
Ponekad	169	39,0	31,9	52,6	7,6	7,6	
Malokad	103	23,7	26,2	58,2	8,7	6,7	
Nikada	64	14,7	29,6	54,6	3,1	12,5	
P 11, Ako da, koliki broj amandmana u prosjeku šaljete na razmatranje?	350	100,0	34,2	50,5	7,7	7,4	,16
1 do 2	290	82,8	31,7	52,4	7,9	7,9	
2 do 5	50	14,2	42,0	46,0	8,0	4,0	
više od 5	10	2,8	70,0	20,0	0	10,0	
P 12, Slijedi li, po Vašem mišljenju, donošenje prijedloga proračuna jednaku proceduru kao uobičajeno donošenje drugih lokalnih prijedloga i akata?	404	100,0	32,4	52,7	6,6	8,1	,35
Uvijek	154	38,1	29,8	57,1	6,4	6,4	
Uglavnom	220	54,4	35,0	48,1	6,8	10,0	
Rijetko	16	3,9	37,5	50,0	12,5	0	
Nikada	14	3,4	14,2	78,5	0	7,1	
P 13, Na koji dio prijedloga proračuna obraćate najviše pozornosti?	405	100,0	32,3	52,8	6,6	8,1	,24
Izdatke poslovanja	73	18,0	39,7	41,0	8,2	10,9	
Financijske i ostale vanjske izdatke	95	23,4	25,2	60,0	6,3	8,4	

Na kapitalne izdatke	207	51,1	30,9	54,1	6,7	8,2	
Na sve stavke	30	7,4	46,6	50,0	3,3	0	
<hr/>							
P 14, Je li Skupština/Vijeće, po Vašem mišljenju, uistinu središte političke moći na lokalnoj razini koje donosi sve važnije političke odluke za probitak lokalne zajednice ili samo potvrđuje odluke nekih drugih (Poglavarstva, župana, Vlade, ministarstva)?	405	100,0	32,3	52,8	6,6	8,1	,00
<hr/>							
Da	63	15,5	20,6	65,0	3,1	11,1	
Donekle	170	41,9	17,6	68,2	4,1	10,0	
Najčešće	107	26,4	40,1	42,0	12,1	5,6	
Nije, nego su to druge institucije	65	16,0	69,2	18,4	7,6	4,6	
<hr/>							

## Prilog 4. Analiza i komentar ispunjenih anketa u županijskim skupštinama i gradskim vijećima

### a) Analiza anketa ispunjenih u županijskim skupštinama

Pitanje 1. Član ste:

	Broj anketa	Postotak
Opozicije (oporbe)	173	39,9
Pozicije (vladajuće stranke, koalicije)	261	60,1
Ukupno	434	100,0

Od 434 vijećnika koji su odgovorili na pitanja u anketi, 261 (60%) pripada poziciji i 173 (40%) opoziciji.

Pitanje 2. Jeste li nazočili raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?

	Broj anketa	Postotak	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Redovito	368	84,8	85,0
2 – Često	36	8,3	8,3
3 – Ponekad	18	4,1	4,2
4 – Malokad	4	0,9	0,9
5 – Nikad	7	1,6	1,6
Ukupno ispunjene ankete	433	99,7	100,0
Neispunjenih listića	1	0,3	
Ukupno	434	100,0	

Najveći broj vijećnika redovito prisustvuje sjednicama županijske skupštine na kojima se raspravlja o proračunu (85%). Od svih ispitanika najredovitiji su (100%) na sjednicama bili vijećnici Koprivničko-križevačke županije (20). Više od 90% vijećnika (404) redovito je ili često na sjednicama skupština u svim županijama, ali u tumačenju podataka uvijek treba imati na umu činjenicu da je različit broj vijećnika, ovisno o županiji, ispunio anketu te da je različit broj vijećnika uopće odgovorio na pojedino pitanje.

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Provedena je i analiza podataka prema pripadnosti vijećnika poziciji ili opoziciji, neovisno tko čini poziciju, a tko opoziciju u županiji ili gradu. Opozicija i pozicija u svim županijama manje ili više jednako su odgovorili na to pitanje. Vijećnici pozicije i opozicije s udjelom većim od 82% redovito, naime, sudjeluju na raspravama županijske skupštine (225 odnosno 143). Jednak je postotak i za vijećnike opozicije i pozicije koji često ili ponekad sudjeluju u raspravama (više od osam ili otprilike 1%). Zanimljivo je postotak oporbenih i vladajućih vijećnika koji malokad ili nikad ne dolaze na rasprave.

*Pitanje 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?*

	Broj anketa	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Posve	249	57,4
2 – Donekle	159	36,6
3 – Uglavnom nije	25	5,8
4 – Uopće nije	1	0,2
Ukupno	434	100,0

Nažalost, samo polovica ispitanika (57%) posve razumije prijedlog proračuna. U razumijevanju prijedloga proračuna prednjače vijećnici Koprivničko-križevačke (70%) i Istarske županije (80%). Najveći je broj vijećnika kojima je prijedlog proračuna donekle razumljiv u Požeško-slavonskoj županiji (67%). Za 26 vijećnika (otprilike 6%) u svima županijama prijedlog je, nažalost, uglavnom ili uopće nije jasan, što upućuje na potrebu približavanja proračuna lokalnim vijećnicima u obliku seminara i treninga.

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Iako je većina anketiranih odgovorila da posve ili donekle razumiju prijedlog proračuna, odgovori se uvelike razlikuju, ovisno je li na to pitanje odgovorio član opozicije ili pozicije. Dok, naime, 40% opozicije (69 vijećnika) posve razumiju proračun, u poziciji ih je čak 69% (180). Prijedlog proračuna donekle je razumljiv za 52% članova iz opozicije (90) te 26% iz pozicije (69).

*Pitanje 4. Jeste li zadovoljni raspoloživim vremenom za razmatranje prijedloga proračuna Poglavarstva Vaše lokalne jedinice? Procijenite to na ljestvici od 1 do 5, na kojoj 1 označuje da imate previše vremena, a 5 da bi Vam trebalo znatno više vremena za razmatranje prijedloga proračuna.*

	Broj anketa	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Imamo i previše	37	8,5
2 – Imamo prilično	116	26,7
3 – Vremena je dovoljno	160	36,9
4 – Trebalo bi više	75	17,3
5 – Trebalo bi mnogo više	46	10,6
Ukupno	434	100,0

Najveći broj predstavnika (37%) smatra kako je dovoljno vremena za čitanje prijedloga proračuna prije sjednice. Gotovo 28% ispitanika (121) smatra kako im treba više ili mnogo više vremena za čitanje prijedloga proračuna.

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Više od 41% anketiranih članova opozicije misli kako im za razmatranje prijedloga proračuna za sljedeću godinu treba više (22% ili 38) ili znatno više vremena (19,7% ili 34 vijećnika). Za članove pozicije taj omjer je 14,2% (37) i 4,6% (12), što govori kako pripadnost poziciji ili opoziciji uvelike povećava odnosno smanjuje stupanj zadovoljstva vijećnika vremenom raspoloživim za čitanje prijedloga proračuna. Samo 5% opozicije (9) odnosno 11% pozicije (28) odgovorilo je kako ima i previše vremena. Više od 35% i članova opozicije (31) i pozicije (99) smatra kako imaju dovoljno vremena, dok 18% opozicije (31) odnosno 33% pozicije (85) smatra kako imaju prilično vremena za kvalitetnu analizu prijedlog proračuna.

*Pitanje 5. Postoji li u Vašem predstavničkom tijelu Odbor za financije i proračun?*

	Broj anketa	Postotak	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Da	414	95,4	96,5
2 – Ne	15	3,5	3,5
Ukupno ispunjene ankete	429	98,8	100,0
Neispunjenih listića	5	1,2	
Ukupno	434	100,0	

Zanimljivo je da čak 15 županijskih vijećnika (devet u opoziciji i šest u poziciji) u svima županijama uopće ne zna da u njihovoj skupštini djeluju odbori za financije i proračun. Čak sedam od 20 anketiranih vijećnika u Šibensko-kninskoj županiji (35%) ne zna za postojanje toga skupštinskog odbora.

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Više od 95% članova i opozicije i pozicije zna da u njihovoj skupštini postoji i djeluje odbor za financije i proračun.

*Pitanje 6. Ako postoji, jeste li član Odbora za financije i proračun?*

	Broj anketa	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Jesam	51	11,8
2 – Nisam	383	88,2
Ukupno	434	100,0

U anketi se ističe da oni koji potvrdno odgovore na šesto pitanje automatski prelaze na osmo. Otprilike 12% (51) anketiranih vijećnika ujedno su članovi skupštinskog odbora za financije i proračun. Najviše je vijećnika koji su i članovi odbora u Virovitičko-podravskoj (7) i Istarskoj županiji (6).

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Na upitnike je odgovorilo 10 članova opozicije i 51 član pozicije koji su i vijećnici i članovi odbora za proračun. Od ukupnog broja to je otprilike 12% svih anketiranih.

*Pitanje 7. Ako ne postoji, smatrate li nužnim osnivanje takvog odbora?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Da	158	36,4	84,9
2 – Ne	27	6,2	14,5
3 – Neispunjeno	1	0,2	0,5
Ukupno ispunjene ankete	186	42,9	100,0
Neispunjene ankete	248	57,1	
Ukupno	434	100,0	

Na to pitanje odgovarali su samo vijećnici koji nisu i članovi odbora. Od 186 vijećnika (248 nije odgovorio na pitanje) koji nisu članovi odbora, a odgovorili su, čak ih 158 (85%) smatra da je nužno osnovati takav odbor u skupštini. Malo je nelogično da vijećnici koji u većini izjavljuju kako u njihovoj skupštini postoji odbor za proračun, na to pitanje odgovore kako ga je nužno osnovati. To može značiti mnogo toga, ali u prvome redu kako prilično velik broj vijećnika uopće ne drži do svoga rada u županijskoj skupštini jer i ne znaju koja osnovna radna tijela postoje. Razlog može

biti različita zainteresiranost vijećnika za pitanja proračuna, različit stupanj izobrazbe ili velik utjecaj stranke kojoj pripada i čije se smjernice pri donošenju proračuna slijepo slijedi.

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Od vijećnika koji su odgovorili na to pitanje, otprilike 80% i opozicije i pozicije smatra nužnim osnivanje takva odbora, mada sve županijske skupštine već imaju to radno tijelo.

*Pitanje 8. Ako niste član Odbora, koliko ste upućeni u rad Odbora za financije i proračun?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Odlično	22	5,1	5,9
2 – Dobro	235	54,1	62,5
3 – Loše	87	20,0	23,1
4 – Nisam uopće	32	7,4	8,5
Ukupno ispunjene ankete	376	86,6	100,0
Neispunjene ankete	58	13,4	
Ukupno	434	100,0	

Vijećnici članovi odbora bili su zamoljeni da pitanje preskoče, pa djelomičan odgovor na pitanje možda objašnjava sam odgovor. Gotovo je 31,6% svih ispitanih županijskih vijećnika izjavilo, naime, kako je loše (23,1%) ili nikako (8,5%) upućeno u rad odbora za financije i proračun koji bi imalo biti jedno od najutjecajnijih tijela županijskih skupština pri donošenju proračuna, što može navesti na zaključak kako su druga tijela u skupštini ili izvan nje važna u proračunskom procesu, ali ne nužno. Mora se priznati kako je gotovo 63% vijećnika, bez neispunjenih anketa, izjavilo da su dobro upućeni u rad odbora.

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* I na to pitanje opozicija i pozicija daju slične odgovore. Tako je samo 3% opozicije odnosno 8% pozicije odlično upućeno u rad odbora za proračun. Više od 53% opozicije i 70% pozicije dobro je upućeno. Zabrinjava što čak 30 vijećnika odnosno 13% opozicije ima loš ili nikakav uvid u rad toga tijela. Naravno, krivnja može biti i na odboru, ali i na vijećnicima jer su nezainteresirani ili nemotivirani.

*Pitanje 9. Koliko je, prema Vašem mišljenju, rad Odbora za financije i proračun prezentiran i ostalim predstavnicima u Skupštini/Vijeću, nečlanovima Odbora?*

	Broj anketa	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Dobro	140	32,3
2 – Donekle	216	49,8
3 – Uglavnom nije	61	14,1
4 – Uopće nije	17	3,8
Ukupno	434	100,0



Više od 82% ispitanika smatra kako je dobro (32%) ili donekle dobro (50%) rad odbora za proračun i financije prezentiran i ostalim vijećnicima nečlanovima odbora. Najveći je broj vijećnika koji se pretežito suglašuju s tim u Istarskoj (73%) i u Zadarskoj županiji (57%), ali se može reći kako je udjel vijećnika koji smatraju da rad odbora uglavnom (14%) ili uopće nije prezentiran (4%) ostalim vijećnicima također visok (18%).

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Dok 18% vijećnika oporbe (njih 31) smatra kako je rad odbora dobro prezentiran i ostalim članovima skupštine, to je izjavilo čak 41% vijećnika pozicije (109 vijećnika). Gotovo jednak broj članova, otprilike 50%, i pozicije (109 vijećnika) i opozicije (91 vijećnik) smatraju kako je rad odbora donekle prezentiran drugim vijećnicima. Gotovo 30% opozicije smatra kako rad odbora uglavnom nije (23%) ili uopće nije (7%) prezentiran i ostalima predstavnicima u skupštini.

*Pitanje 10. Koliko često osobno u raspravi u Skupštini uputite amandmane na prijedlog proračuna?*

	Broj anketa	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Vrlo često	26	6,0
2 – Često	71	16,4
3 – Ponekad	169	38,9
4 – Malokad	104	24,0
5 – Nikad	64	14,7
Ukupno	434	100,0

Namjera je bila ustanoviti aktivnost vijećnika u proračunskom procesu, odnosno upućuju li amandmane na prijedlog proračuna. Najveći broj ispitanika amandmane daje ponekad (39%), a mnogi (ukupno otprilike 39%) malokad (24%) ili nikad (15%). U tome su najaktivniji vijećnici u županiji i Gradu Zagrebu, gdje 18% vijećnika vrlo često, odnosno 27% često daju amandmane na prijedlog proračuna.

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Brojni (gotovo 40%) članovi i opozicije i pozicije samo ponekad daju amandmane na prijedlog proračuna. Nikada to ne čini 12% opozicije i 17% pozicije, a malokad to čine 21% vijećnici opozicije i 26% pozicije. Malo je vrlo aktivnih članova opozicije ili pozicije, barem kad je riječ o davanju amandmana – 9% opozicije i samo 4% pozicije, što je razumljivo, jer su mnogi vijećnici pozicije odgovorili da je prijedlog proračuna već prije dogovoren na koordinaciji vladajućih stranaka ili na sastanku klubova vijećnika, pa to njihovu potrebu da daju amandmane na proračun svodi na minimum. Ako i imaju potrebu uputiti amandman (poglavito na zahtjev njihove izborne baze), za njih se bore i lobbiraju na tim sastancima, a gotovo nikad u samoj skupštini, pri izglasavanju proračuna. Nasuprot tome, članovi oporbe žale se da se, i kada daju amandmane na proračun, njih redovito odbija, pa im je besmisleno inzistirati, jer unaprijed znaju da će većina, tj. pozicija odbiti.

*Pitanje 11. Ako da, koliko prosječno amandmana uputite na razmatranje?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – 1 do 2	291	67,1	82,9
2 – 2 do 5	50	11,5	14,2
3 – više od 5	10	2,3	2,8
Ukupno ispunjene ankete	351	80,9	100,0
Neispunjene ankete	83	19,1	
Ukupno	434	100,0	

Uz ovo je pitanje dana napomena da oni koji nikad ne upućuju amandmane na prijedlog proračuna preskoče to pitanje. Prema tablici, malo je veći broj vijećnika koji nisu odgovorili na pitanje (83 umjesto prijašnjih 64). Odgovorio je ukupno 351 vijećnik (147 opozicije i 204 pozicije). Najviše ih je dalo jedan ili dva amandmana (83%). Obuhvati li se i vijećnike koji nisu odgovorili na to pitanje (83), udjel se smanjuje na 67%, ali još prevladava.

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Opozicija i pozicija i u ovom su odgovoru gotovo posve suglasne, pa 78% članova opozicije i 86% iz pozicije daju jedan do dva amandmana na proračun. Vijećnici su koji upućuju dva do pet amandmana članovi opozicije 17%, a iz pozicije 12%, dok samo 5% članova opozicije odnosno 2% pozicije upućuju tri i više amandmana.

*Pitanje 12. Slijedi li se, prema Vašemu mišljenju, pri donošenju prijedloga proračuna jednaku proceduru kao i obično pri uobičajenu donošenju drugih lokalnih prijedloga i akata?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Uvijek	154	35,5	38,0
2 – Uglavnom	220	50,7	54,3
3 – Rijetko	16	3,7	4,0
4 – Nikada	15	3,5	3,7
Ukupno ispunjene ankete	405	93,3	100,0
Neispunjene ankete	29	6,7	
Ukupno	434	100,0	

Ovo je vrlo zanimljivo pitanje, što pokazuje kako anketirani vijećnici vide godišnje donošenje proračuna i koliko je praksa ustaljena. Na pitanje uopće nije odgovorilo 29 vijećnika, što znači kako više od 86% svih vijećnika smatra da prijedlog proračuna za sljedeću godinu uvijek (36%) ili gotovo uvijek (uglavnom – 51%) slijedi jednaku proceduru. Ako se u analizi uzme u obzir samo vijećnike koji su odgovorili na pitanje, udjel raste na više od 92%.

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Odgovori se opozicije i pozicije ni u tom pitanju ne razlikuju bitno. Najveći broj i vijećnika opozicije i pozicije kaže kako prijedlog proračuna uvijek (35% opozicije i 40% pozicije) ili uglavnom (58% opozicije i 52% pozicije) slijedi jednaku proceduru kao uobičajeno donošenje drugih lokalnih prijedloga i akata.

*Pitanje 13. Kojem dijelu prijedloga proračuna pridajete najviše pozornosti?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Izdacima poslovanja	73	16,8	18,0
2 – Financijskim izdacima	95	21,9	23,4
3 – Kapitalnim izdacima	208	47,9	51,2
4 – Nekim drugim stavkama	30	6,9	7,4
Ukupno ispunjene ankete	406	93,5	100,0
Neispunjene ankete	28	6,5	
Ukupno	434	100,0	

Ni na to pitanje nije odgovorilo 28 vijećnika. Zato i postoje dvije analize – jedna uzima u obzir i broj neispunjenih anketa, a druga ne. Rezultati se, u svakome slučaju, ne razlikuju bitno. U vezi s prijedlogom proračuna, županijske vijećnike najviše zanimaju kapitalni izdaci, otprilike 50%. Velik je udjel i vijećnika koje zanimaju i financijski izdaci (više od 20%) i izdaci poslovanja (17 do 18%).

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Gotovo 50% članova opozicije (78) i 52% članova pozicije (130) u analizi prijedloga proračuna usmjeruju pozornost na kapitalne izdatke. U prosjeku gotovo jednak udjel (otprilike 20%) vijećnika opozicije zanimaju izdaci poslovanja (35) i financijski izdaci (30). Ni odgovori pozicije ne razlikuju se bitno, pa 15% ili 38 vijećnika važnima drži izdatke poslovanja, a za 26% oporbe (64 vijećnika) najvažniji su financijski izdaci.

*Pitanje 14. Je li Skupština, prema Vašemu mišljenju, uistinu središte političke moći na lokalnoj razini koje donosi sve važnije političke odluke za probitak lokalne zajednice ili samo potvrđuje odluke drugih (poglavarstva, župana, Vlade, ministarstava)?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Da	63	14,5	15,5
2 – Donekle	171	39,4	42,1
3 – Najčešće	107	24,7	26,4
4 – Uopće nije, to su druge institucije	65	15,0	16,0
Ukupno ispunjene ankete	406	93,5	100,0
Neispunjene ankete	28	6,5	
Ukupno	434	100,0	

Na pitanje, nažalost, nije odgovorilo 28 vijećnika. Više od 42% ispitanika (bez spomenutih 28) smatra kako županijska skupština najčešće (26%) odnosno uopće (16%) nije središte političke moći u županiji. Ističu se samo vijećnici Međimurske županije i Grada Zagreba koji uglavnom potvrđuju tezu da skupština u kojoj su vijećnici najčešće nije središte političke moći (36%), no otprilike 40% ispitanika smatra kako skupština donekle jest središte političke moći, a samo 15% svih anketiranih smatra kako je skupština apsolutno središte političke moći u županiji.

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* To je pitanje u kojemu se odgovori vijećnika opozicije i pozicije najviše razlikuju, što je donekle razumljivo. Više, naime, od 35% (56 vijećnika) odnosno 32% vijećnika opozicije (50) smatra kako županijska skupština u kojoj su vijećnici najčešće ili uopće nije središte političke moći. Tako ne smatra većina članova pozicije, od kojih 21% (51) odnosno samo 6%

(15) smatra kako skupština najčešće odnosno uopće nije središte političke moći u županiji. Najveći broj članova pozicije (134) smatra kako je skupština donekle središte političke moći (54%), dok 19% (48 vijećnika) smatra da je skupština apsolutno središte političke moći, što misli i 10% članova oporbe (15), dok 23% vijećnika opozicije (37) skupštinu samo donekle vidi kao središte lokalne političke moći.

U anketama o odlučivanju o proračunima na lokalnoj razini vijećnici županijskih skupština mogli su davati komentare na sljedeće pitanje:

*Pitanje 15. Ako ima nešto što biste posebno izdvojili ili istaknuli o rado vijećnika tijekom proračunskog procesa (prijedlozi, preporuke, nezadovoljstva, mišljenja), molim Vas da to ovdje navedete.*

### **I. Zagrebačka županija**

#### *Pozicija*

- Objektivan i korektan pristup raspravi svakoga pojedinca (vijećnika), a ne rasprava bez argumenata, negativna i kritička.

#### *Opozicija*

- Stvarnu vlast imaju klubovi ili stranke na vlasti odnosno njihovi čelnici.
- Češće i transparentnije treba obrazlagati proračun, jer često nije razvidno mjesto troška (program, nositelj, projekt) proračunskih sredstava.
- Središte je političke moći vladajuća koalicija koja moć postiže međusobnim dogovorima.

### **II. Krapinsko-zagorska županija**

#### *Pozicija*

- Proračunski proces gotovo ne postoji, jer proračun pripremaju pročelnici u suradnji s Poglavarstvom, a vijećnike prije skupštine samo zamole izglasavanje. Ponekad se, uglavnom lobiranjem, nešto i uspije »progurati«.
- Svi idu linijom manjeg otpora te neangažiranjem i neaktivnošću bježe od vlastitih odluka i odgovornosti.
- Ima li smisla funkcioniranje ovakve županije (teritorijalno i s obzirom na izvore financiranja)?
- Županijska skupština uglavnom je glasačka mašinerija županijskog poglavarstva, ma o kojoj se vlasti radi.

*Opozicija – bez komentara*

### **III. Sisačko-moslavačka županija**

#### *Pozicija*

- Više angažiranja svih vijećnika, a ne samo vijećnika koalicijske vlasti.
- U raspravama o aktualnim temama ne sudjeluju svi vijećnici, nego uglavnom manji broj istih, dok ostali gotovo nikad ne sudjeluju u radu Skupštine.
- Mediji bi s većom pozornošću trebali pratiti dnevni red, a ne isključivo aktualni sat.

#### *Opozicija*

- Nikad nije bio prihvaćen nijedan amandman na proračun oporbenih vijećnika.

- Ako ste u oporbi, možete predlagati najbolje amandmane – *nikada neće proći*. Dokaz: Gospodo, važan je broj! (izrečeno u Saboru).
- Najviše novca iz proračuna (za školstvo, zdravstvo) država samo transferira, pa (vijećnicima) preostaje tek rasprava o troškovima poslovanja, plaćama zaposlenih i dotacijama Županije raznim udrugama i strankama.

#### **IV. Karlovačka županija** – bez komentara

#### **V. Varaždinska županija** – bez komentara

#### **VI. Koprivničko-križevačka županija**

##### *Pozicija*

- Politički život županije, i to koalicije stranaka, dobro funkcionira te Poglavarstvo podnosi dobre prijedloge, Odbor obavlja posao i daje prijedloge i mišljenja, a Skupština ih razmatra, predlaže i donosi. Sve se amandmane, obiju opcija, razmatra i prihvaća se najbolje.
- Doprinos županije ukupnomu državnom proračunu u trajnom je raskoraku s novcem što se vraća u županiju temeljem njezinih, u pravilu vrlo dobro pripremljenih i objektivno opravdanih, programa.
- Raspravlja se radi osobne promidžbe, a to najčešće čine ljudi nekvalificirani za određeno područje, pa su rasprave smiješne i ispod svake razine.

##### *Opozicija*

- Primjedbe i prijedloge vijećnika oporbe ne prihvaća se gotovo nikad. Vijećnici pozicije nikada nemaju bitnih primjedba, nego su redovito samo glasački stroj stranke.
- Još postoji improvizirana decentralizacija državne vlasti. Tko ubire poreze, u pravilu i odlučuje o novcu (u koga je novac, taj ima vlast). Pritom je lokalna samouprava u škarama te ovisi o možebitnom većem ili manjem praćenju Vlade ili ministarstava u projektima razvoja. Preostaje im da same rješavaju pitanja infrastrukture. Veći gradovi i neke općine imaju veće mogućnosti nego županije, osobito one pretežito »ruralne« i manje razvijene (gospodarski je razvoj spor i nužna su veća ulaganja), a rasipna država za to nema ni sluha ni novca. Takve županije ipak nisu regije. Bilo bi uputno stručno obraditi moguću regionalizaciju Hrvatske.

#### **VII. Bjelovarsko-bilogorska županija**

##### *Pozicija* – komentar člana Odbora za financije i proračun (HSLŠ)

- Korisnici sredstava trebali bi ozbiljnije pripremati programe javnih potreba. Izvorne programe korisnici trebaju dostavljati županijskim vijećnicima.
- Češće i više treba informirati vijećnike o radu i poslovanju društava i ustanova kojima je vlasnik županija.
- Moralo bi se ubrzati procese privatizacije tih društava te osnivati i nova (JP Vode d.o.o.).
- Odgovorne i zadužene osobe resornih ureda i odjela trebaju ozbiljnije podučavati vijećnike o načinu pripreme proračuna (zakoni, propisi, uredbe, fiskalna koncepcija, realizacija kreditnih linija i sl.).

- Kada se raspravlja o rezultatima zdravstvenih ustanova, obvezno bi trebalo pozvati ravnatelje i predstavnike HZZO-a te nadzornih odbora, sindikata i radnika društava u vlasništvu Županije.

*Opozicija* – bez komentara

### **VIII. Primorsko-goranska županija**

*Pozicija*

- Vijećnici rade i u ostalim odborima Županije te im je u nadležnosti podnositi prijedloge, preporuke, amandmane i mišljenja Skupštini odnosno Poglavarstvu.
- Veliku važnost u donošenju proračuna imaju klubovi vijećnika. Najviše se amandmana, prijedloga i zaključaka usuglasi u klubu.

*Opozicija*

- Političke stranke uglavnom ne sudjeluju u pripremi proračunski važnih tema. Tek nakon što se osigura veću spremnost klubova vijećnika, može se očekivati veću učinkovitost rada županijske Skupštine.

**IX. Ličko-senjska županija** – bez komentara

### **X. Virovitičko-podravska županija**

*Pozicija*

- Nužno je više konstruktivnih rasprava i pravih razvojnih amandmana.
- Ako županija nema dovoljno novca (izvornih poreza) i ako se djelokrug rada županije ne promijeni u korist regionalne samouprave, postaju nepotrebnima.
- Županija nema dovoljno vlastitih prihoda te je svakog dana sve ovisnija o Vladi.
- Ako županija ne može servisirati vlastite troškove (svugdje je jednako), ne treba ni postojati. Nastavi li se s takvom politikom centralizacije vlasti i financiranja na razini države, županije treba ukinuti.

*Opozicija*

- Proračun predlaže Poglavarstvo sastavljeno od pripadnika vlasti. Stoga vijećnici samo potvrđuju plan Poglavarstva.
- Središte moći je u Zagrebu.
- Stručnost i opći interes trebao bi biti na prvome mjestu.

**XI. Požeško-slavonska županija** – bez komentara

### **XII. Brodsko-posavska županija**

*Pozicija*

- Samostalnost pojedinaca u podnošenju amandmana niska je zbog straha da će se zamjeriti vlastitoj političkoj opciji.
- Preporučljivo je manje sebičnosti, a više razumijevanja za potrebe i poštovanja za druge. Više razumijevanja pri financiranju već pokrenutih projekata, kako bi se dovršilo. Vijećnici su nedostatno ili posve neupućeni o pregovorima i teškoćama nakon pristupanja EU.
- Već tri godine dio Poglavarstva laže o prihodima od magistralnog plinovoda u svoti oko 8,5 mil. kn. Ostvarenje je ravno ničtici, a odgovornosti nema.

*Opozicija*

- Nužni su jasniji kriteriji u odabiru lokalnih projekata u općinama. Sve se svodi na to iz koje je stranke načelnik.
- Sve bi prijedloge trebali davati vijećnici, a ne skupine pojedinaca.

### **XIII. Zadarska županija**

#### *Pozicija*

- Prihode od odobrenih koncesija ne uplaćuje se na vrijeme ni u ugovorenim svotama. To treba odlučnije i brže rješavati te s neurednim platišama nakon prve opomene raskinuti ugovore, neovisno o čemu se radi.

*Opozicija* – bez komentara

### **XIV. Osječko-baranjska županija**

*Pozicija* – bez komentara

#### *Opozicija*

- Poglavarstvo mora imati više sluha za prijedloge. Ako je moguće, uz prijedlog proračuna treba dati usporedbu s proračunom iz prošle godine. Usporedba bi vijećnicima pomogla u definiranju smjera djelovanja Poglavarstva.

### **XV. Šibensko-kninska županija**

*Pozicija* – bez komentara

#### *Opozicija*

- Nikada u Skupštini u četiri godine vijećničkog mandata nije prihvaćen nijedan amandman oporbe. Stvarnu moć u županiji imaju gospoda iz koalicije HDZ-a i SDSS-a i HB-a).
- Treba uvesti izravne izbore gradonačelnika i župana – poimence.

### **XVI. Vukovarsko-srijemska županija**

#### *Pozicija*

- Nedostaje pokazatelj za usporedbu proračuna po veličini i ustroju s proračunima drugih županija i državom.
- Odluke se često donosi prema pripadnosti nekoj skupini, pa ne dolaze do izražaja najbolji amandmani za opće dobro. U tim skupinama vlada stegovno pravilo ponašanja, ali to ne znači da su njezina rješenja najbolja.

#### *Opozicija*

- Mnogi su vijećnici svjesni da se vrlo teško može utjecati na utvrđen prijedlog proračuna, vijećnici vrlo površno ili uopće ne ulaze u bit financiranja županije.
- O proračunu se nikad nije opširnije raspravljalo ni o jednoj stavci prihoda ili rashoda.

### **XVII. Splitsko-dalmatinska županija**

*Pozicija* – bez komentara

#### *Opozicija*

- Prema Zakonu o proračunu (srpanj 2003), Odbor za financije i proračun trebao bi ga objasniti podrobnije.

- Nikada se nije dogodilo da pojedinac iz vladajuće koalicije glasuje (raspravlja) protiv zaključaka svoga kluba, neovisno o argumentima opozicije.

### **XVIII. Istarska županija**

#### *Pozicija*

- Nužna je veća decentralizacija države. Treba spustiti ovlasti na lokalnu razinu.
- Trebalo bi promijeniti izborni sustav tako da se makar dio vijećnika izabere većinskim sustavom, tj. neposredno, jer bi tada učinkovitije zastupali interese građana, umjesto da udovoljavaju interesima svoje stranke.

#### *Opozicija*

- Pozicije izdvajanja iz proračuna moraju biti preciznije.

### **XIX. Dubrovačko-neretvanska županija**

#### *Pozicija*

- Prije donošenja proračuna osobno ili posredstvom stranačkoga kluba daje prijedloge, te od stranačkih kolega i koalicijskih partnera zahtijeva potporu za te prijedloge.

*Opozicija* – bez komentara

### **XX. Međimurska županija**

#### *Pozicija*

- Vijećnici najčešće ne sudjeluju u pripremi proračuna, što ih na sjednicama skupštine dovodi pred svršen čin.
- Nedostatak komunikacije, argumenata, transparentnosti.

#### *Opozicija*

- Upitna je odgovornost načelnika i drugih vodećih osoba, npr. ne sankcionira se nezakonitu raspodjelu sredstava za elementarne nepogode.
- Odluke načelnika i vijeća su samoinicijativne.
- Slabi su kontakti s vijećnicima i mještanima.

### **XXI. Grad Zagreb**

#### *Pozicija*

- Kolege vijećnici pojma nemaju o proračunu, i pitanje je kako to promijeniti.
- Proračun je »vrlo stručan« i razumljiv uglavnom ekonomistima, ali bi ipak trebao biti u obliku u kojem ga svatko može razumjeti (osobe druge struke).
- Nemoguće je utjecati na prioritete u trošenju financijskih sredstava za komunalnu infrastrukturu.

#### *Opozicija*

- Ne obraća se pozornost na primjedbe oporbe.



### **b) Analiza anketa ispunjenih u gradskim vijećima**

*Pitanje 1. Jeste li član pozicije ili opozicije?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
Opozicija (oporba)	35	33,7	34,3
Pozicija (vladajuća stranke, koalicija)	67	64,4	65,7
Ukupno ispunjene ankete	102	98,1	100,0
Neispunjene ankete	2	1,9	
Ukupno	104	100,0	

Od 104 vijećnika koji su ispunili ankete, njih 34% (35) pripadaju opoziciji, 64% (67) poziciji, a 2% (2) gradskih vijećnika nisu uopće odgovorili na ovo pitanje.

*Pitanje 2. Jeste li bili na raspravama Vijeća/Skupštine u vezi s prijedlogom proračuna za sljedeću godinu?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Redovito	88	84,6	86,3
2 – Često	7	6,7	6,9
3 – Ponekad	7	6,7	6,9
Ukupno ispunjene ankete	102	98,1	100,0
Neispunjene ankete	2	1,9	
Ukupno	104	100,0	

Najveći broj gradskih vijećnika redovito dolazi na sjednice gradskih vijeća kada se raspravlja o proračunu. Gradski vijećnici Crikvenice i Osijeka (100%) bili su redovito na sjednicama gradske skupštine.

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Kako je već rečeno, analizirani su podaci prema ključu pripadnosti pojedinog vijećnika poziciji ili opoziciji, neovisno o tome tko je tko u pojedinom gradu. Analiza je pokazala kako više od 77% članova opozicije redovito dolaze na rasprave o proračunu. Taj je postotak za poziciju još veći – 91%. Očito je proračunska problematika zanimljiva gradskim vijećnicima.

*Pitanje 3. Je li Vam prijedlog proračuna za sljedeću godinu razumljiv?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Posve	67	64,4	65,7
2 – Donekle	31	29,8	30,4
3 – Uglavnom nije	4	3,8	3,9
Ukupno ispunjene ankete	102	98,1	100,0
Neispunjene ankete	2	1,9	
Ukupno	104	100,0	

Većina vijećnika posve razumiju prijedlog proračuna za sljedeću godinu (65%). No nipošto ne treba zanemariti činjenicu kako 30% anketiranih vijećnika samo do-

nekle razumije prijedlog proračuna. U razumijevanju proračunske problematike ističu se vijećnici u Crikvenici (83%) i Koprivnici (81%). No taj podatak nije pouzdan jer je najmanji broj vijećnika Crikvenice odgovorio na anketu (šest od 17), nasuprot Koprivnici (21 od 25 vijećnika).

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Najveći broj članova opozicije posve (49%) ili donekle razumije prijedlog proračuna. I taj je postotak znatno viši za poziciju, čiji vijećnici znatno bolje razumiju prijedlog proračuna (75%).

*Pitanje 4. Jeste li zadovoljni raspoloživim vremenom za razmatranje prijedloga proračuna poglavarstva lokalne jedinice? Procijenite to na ljestvici od 1 do 5, gdje 1 znači da imate i previše vremena, a 5 da bi Vam trebalo znatno više vremena za razmatranje prijedloga proračuna.*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Imamo i previše	16	15,4	15,7
2 – Imamo prilično	21	20,2	20,6
3 – Dovoljno	24	23,1	23,5
4 – Trebalo više vremena	20	19,2	19,6
5 – Trebalo bi mnogo više vremena	21	20,2	20,6
Ukupno ispunjene ankete	102	98,1	100,0
Neispunjene ankete	2	1,9	
Ukupno	104	100,0	

Može se reći kako u prosjeku podjednak broj vijećnika smatra kako imaju i previše vremena za razmatranje proračuna od vijećnika koji smatraju kako im treba znatno više vremena za takvo što. Unatoč činjenici da je vijećnicima Crikvenice prijedlog proračuna posve jasan, polovica koja je odgovorila na to pitanje (3) smatra kako im treba znatno više vremena za čitanje prijedloga proračuna. Slično misli i 38% vijećnika u Slavanskom Brodu. No, gotovo 42 odnosno 44% vijećnika u Novom Vinodolskom i Samoboru smatra kako imaju i previše vremena za razmatranje prijedloga proračuna.

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Opozicija je vrlo kritična prema vremenu za razmatranje prijedloga proračuna. Čak 40% vijećnika opozicije smatra kako im treba ostaviti znatno više vremena za čitanje proračuna. Opozicija ne misli tako, pa 24% njezinih vijećnika smatra kako imaju i previše vremena, 27% misle da imaju prilično vremena, a 25% izjavilo je da imaju dovoljno vremena za razmatranje prijedloga proračuna.

*Pitanje 5. Postoji li u Vašem predstavničkom tijelu Odbor za financije i proračun?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Da	91	87,5	90,1
2 – Ne	10	9,6	9,9
Ukupno ispunjene ankete	101	97,1	100,0
Neispunjene ankete	3	2,9	
Ukupno	104	100,0	

Kao u županijama, i u gradovima ima vijećnika koji ne znaju sastav svoga predstavničkog tijela. Desetero vijećnika (devet u Virovitici i jedan u N. Vinodolskom) smatra kako u vijeću ne postoji odbor za proračun.

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Da u njihovu vijeću ne postoji Odbor za proračun ne zna šest vijećnika opozicije i pet iz pozicije.

*Pitanje 6. Ako postoji, jeste li član Odbora za financije i proračun?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Jesam	16	15,4	15,7
2 – Nisam	86	82,7	84,3
Ukupno ispunjene ankete	102	98,1	100,0
Neispunjene ankete	2	1,9	
Ukupno	104	100,0	

Ukupno 16 gradskih vijećnika (15%) koji su ispunili anketu ujedno su članovi odbora za financije i proračun.

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Od ukupnog broja vijećnika članova odbora, četiri su iz opozicije, a 12 iz pozicije.

*Pitanje 7. Ako ne postoji, smatrate li nužnim osnivanje takva odbora?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Da	26	25,0	74,3
2 – Ne	9	8,7	25,7
Ukupno ispunjene ankete	35	33,7	100,0
Neispunjene ankete	69	66,3	
Ukupno	104	100,0	

Na to, pomalo zbunjujuće, pitanje odgovorilo je 35 vijećnika, a 69 nije, ali je taj podatak proturječan. Naime, 26 od 35 anketiranih vijećnika koji su odgovorili na to pitanje smatra kako je u njihovu vijeću nužno osnovati odbor. Tako razmišlja čak 11 vijećnika u Virovitici, što je smiješno jer odbor već postoji, pa to svjedoči o nedostatnu poznavanju ustroja i rada vijeća (26) iz kojega pojedini vijećnici dolaze.

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Od 26 vijećnika koji ne znaju da u njihovu vijeću djeluje i odbor za proračun, 10 je iz opozicije i 16 iz pozicije. Ipak ni pripadnost poziciji ne znači da ćete biti upoznati s radom i sastavom gradskog vijeća, što je pogreška i samog vijeća i vijećnika.

*Pitanje 8. Ako niste član Odbora, koliko ste upućeni u rad Odbora za financije i proračun?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Odlično	9	8,7	10,7
2 – Dobro	50	48,1	59,5
3 – Loše	19	18,3	22,6
4 – Nisam uopće	6	5,8	7,1
Ukupno ispunjene ankete	84	80,8	100,0
Neispunjene ankete	20	19,2	
Ukupno	104	100,0	

Na osmo pitanje nije odgovorilo 20 gradskih vijećnika. Od vijećnika koji su odgovorili na to pitanje (84), gotovo 60% dobro poznaju rad odbora za financije i proračun, ali ih je 30% loše ili nije uopće upućeno u njegov rad. Najveći je broj dobro upućenih vijećnika o radu odbora u Vinkovcima (9), a »najneupućeniji« su i loše upućeni vijećnici u Virovitici (4, tj. 5).

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Više od 48% članova oporbe loše je upućeno u rad odbora za proračun, dok je više od 77% članova opozicije dobro upućeno, ali 19% opozicije nažalost uopće nije upoznato s radom odbora.

*Pitanje 9. Koliko je, po Vašemu mišljenju, rad Odbora za financije i proračun prezentiran i ostalim vijećnicima u Skupštini/Vijeću, nečlanovima Odbora?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Dobro	40	38,5	40,4
2 – Donekle	40	38,5	40,4
3 – Uglavnom nije	15	14,4	15,2
4 – Uopće nije	4	3,8	4,0
Ukupno ispunjene ankete	99	95,2	100,0
Neispunjene ankete	5	4,8	
Ukupno	104	100,0	

Najveći broj anketiranih vijećnika smatra kako je rad odbora za financije i proračun uvelike ili donekle prezentiran i ostalim vijećnicima koji nisu članovi odbora (po 39%).

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* O tom pitanju slično razmišljaju obje strane – 43% oporbe smatra, naime, kako je rad odbora za proračun donekle prezentiran i ostalim gradskim vijećnicima, nečlanovima odbora, dok tako misli 39% opozicije. No, 58% članova opozicije smatra kako je rad odbora dobro prezentiran i drugim vijećnicima, dok 38% opozicije smatra kako uglavnom nije prezentiran.

*Pitanje 10. Koliko često osobno uputite amandmane na prijedlog proračuna tijekom rasprave o proračunu u Skupštini/Vijeću?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Vrlo često	11	10,6	10,8
2 – Često	15	14,4	14,7
3 – Ponekad	35	33,7	34,3
4 – Malokad	21	20,2	20,6
5 – Nikad	20	19,2	19,6
Ukupno ispunjene ankete	102	98,1	100,0
Neispunjene ankete	2	1,9	
Ukupno	104	100,0	

Najveći broj vijećnika samo katkad upute amandman na prijedlog proračuna (34%). Malokad ili nikad to čini 20% vijećnika, što je također vrlo visok udjel. Vijećnici u Crikvenici najčešće to nikad ne čine (33%), a pomalo su pasivni u davanju amandmana i vijećnici Virovitice (4) i Vinkovaca (4).

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Opozicija je znatno aktivnija u davanju amandmana na prijedlog proračuna, što može biti posljedicom toga da su već prije utjecali na određene, njima osobito važne, stavke, ponajprije na sastancima koalicije ili njihove vladajuće stranke, gdje su se izborili za financiranje tih stavaka. Tako 37% članova opozicije ponekad uputi amandman, a 24% malokad i 27% nikad. Posve je drukčije u vijećnika oporbe, od kojih 23% vrlo često, 29% često i 29% ponekad upute amandmane na prijedlog proračuna.

*Pitanje 11. Ako da, koliko amandmana u prosjeku uputite na razmatranje?*

Na pitanje je odgovorilo ukupno 82 vijećnika. Vijećnici koji upućuju amandmane na proračun daju jedan do dva amandmana. Samo dva vijećnika predlažu znatniji broj amandmana – više od pet.

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – 1 do 2	61	58,7	74,4
2 – 2 do 5	19	18,3	23,2
3 – više od 5	2	1,9	2,4
Ukupno ispunjene ankete	82	78,8	100,0
Neispunjene ankete	22	21,2	
Ukupno	104	100,0	

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* I o ovom su pitanju vijećnici opozicije i pozicije vrlo slični. Od ukupno 82 vijećnika, 67% članova opozicije (22) i 80% članova pozicije (39) upute jedan do dva amandmana.

*Pitanje 12. Slijedi li, po Vašemu mišljenju, donošenje prijedloga proračuna jednaku proceduru kao uobičajeno donošenje drugih lokalnih prijedloga i akata?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak samo ispunjene ankete
1 – Uvijek	44	42,3	43,1
2 – Uglavnom	52	50,0	51,0
3 – Rijetko	6	5,8	5,9
Ukupno ispunjene ankete	102	98,1	100,0
Neispunjene ankete	2	1,9	
Ukupno	104	100,0	

Najviše vijećnika smatra kako donošenje prijedloga proračuna uvijek ili uglavnom prolazi proceduru uobičajenu za donošenje drugih lokalnih prijedloga (96 vijećnika ili više od 92%).

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Gotovo 66% opozicije (23 vijećnika) smatra kako prijedlog proračuna uglavnom ima jednaku proceduru kao uobičajeno donošenje zakonskih prijedloga, a slično misli i 43% članova pozicije (njih 29).

*Pitanje 13. Na koji dio prijedloga proračuna obraćate najveću pozornost?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Izdatke poslovanja	11	10,6	10,8
2 – Financijske i ostale vanjske izdatke	22	21,2	21,6
3 – Kapitalne izdatke	64	61,5	62,7
4 – Neke druge stavke	5	4,8	4,9
Ukupno ispunjene ankete	102	98,1	100,0
Neispunjene ankete	2	1,9	
Ukupno	104	100,0	

I gradske, poput županijskih, vijećnike najviše zanimaju planirani kapitalni projekti u prijedlogu proračuna (64). Najzanimljiviji su vijećnicima u Koprivnici (19) i Crikvenici (5). Osim kapitalnih projekata, vijećnicima su zanimljivi i financijski izdaci (22%) i izdaci poslovanja (11%). Većina vijećnika koje zanimaju neke druge proračunske stavke skrbe prije svega o željama izborne baze i za nju predviđene projekte.

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Obje se opcije najviše zanimaju za kapitalne projekte (63%). Slično je zanimanje obiju skupina kad je riječ o izdacima poslovanja i financijskim izdacima.

*Pitanje 14. Je li, po Vašemu mišljenju, Vijeće uistinu središte političke moći na lokalnoj razini koje donosi sve važnije političke odluke za probitak lokalne zajednice ili samo potvrđuje odluke nekih drugih (Poglavarstva, župana, Vlade, ministarstava)?*

	Broj anketa	Postotak, uključivši neispunjene ankete	Postotak, samo ispunjene ankete
1 – Da	24	23,1	23,5
2 – Donekle	40	38,5	39,2
3 – Najčešće nije	17	16,3	16,7
4 – Uopće nije	21	20,2	20,6
Ukupno ispunjene ankete	102	98,1	100,0
Neispunjene ankete	2	1,9	
Ukupno	104	100,0	

Gradsko vijeće kao stvarno i apsolutno središte političke moći vidi 24% anketiranih. U to najviše vjeruju vijećnici u Koprivnici (6), Vinkovcima (4) i Virovitici (4), ali je visok i postotak vijećnika koji se s tim uopće ne bi suglasili (21%). Zanimljivo je kako i u tome prednjače vijećnici iz Koprivnice (5), koji misle da njihovo Vijeće uopće nije središtem političke moći, nego su to druge institucije, prije svega poglavarstvo. Donekle vijeće smatra središtem političke moći 39% vijećnika, a 17% misli kako vijeće uglavnom nije središte političke moći. U takvo što najviše vjeruju vijećnici u Crikvenici (4).

*Odgovori prema ključu pripadnosti poziciji/opoziciji.* Više od 51% članova opozicije smatra kako vijeće uopće nije središte političke moći, dok 23% smatra kako vijeće najčešće nije središte političke moći. Tako, dakako, ne misle članovi pozicije, od kojih 33% smatra da je vijeće apsolutno središte političke moći, odnosno 49% da je vijeće donekle središtem političke moći.

U anketama o odlučivanju o proračunima na lokalnoj razini i vijećnici gradskih vijeća mogli su davati komentare u vezi sa sljedećim pitanjem.

*Pitanje 15. Ako želite nešto osobito izdvojiti ili istaknuti o radu vijećnika tijekom proračunskog procesa (prijedlozi, preporuke, nezadovoljstva, mišljenja), molimo Vas da to navedete.*

**Crikvenica** – bez komentara

**Koprivnica** – bez komentara

### **Novi Vinodolski**

#### *Pozicija*

- Vrlo sam aktivan u donošenju odluka i posve zadovoljan radom financijskih službi.
- Nemam nikakvih primjedbi i posve sam zadovoljan radom svih tijela u vezi s proračunom i financijama.
- Potrebe su znatno veće od materijalnih mogućnosti Grada. Jedinicama lokalne samouprave treba ostaviti više sredstava. Treba smanjiti davanja državi i županiji.

#### *Opozicija*

- U Gradskom vijeću prijedloge se oporbenih vijećnika uglavnom ne prihvaća – vrlo često ih se čak ismijava. Gradonačelnik i Poglavarstvo preuzeli su zakonodavne ovlasti Gradskog vijeća i ono služi kao paravan, pa zbilja nema nikakve svrhe.

**Osijek** – bez komentara

**Samobor** – bez komentara

### **Slavonski Brod**

#### *Pozicija*

- Uglavnom se radi na demokratski način. Svi vijećnici otvoreno daju prijedloge, amandmane i sudjeluju u odlučivanju. Mislim da je Gradsko vijeće proračunska sredstva usmjerilo i koristilo na najracionalniji način, napose kad je riječ o kapitalnim ulaganjima. To potvrđuju uređenje korza, velik broj nove ulične rasvjete, planirana gradnja nekoliko bazena, nadvožnjaka u Osječkoj ulici te uređenje nebodera. Gradsko vijeće uspješno je planiralo financijska sredstva i realiziralo ih, što će Slavonski Brod svrstati među najuređenije gradove u Hrvatskoj.

#### *Opozicija*

- Odbija se sve prijedloge oporbe, ma kako kvalitetne. Pozicija uglavnom ne raspravlja, nego prihvaća predložena rješenja Poglavarstva.
- Rad u oporbi zapravo je uzaludan. Prijedloge i amandmane gotovo se redovito odbija, a članovi(ce) Vijeća koji pripadaju vladajućoj strukturi nikada ne raspravljaju nego dižu ruke protiv prijedloga oporbenih stranaka.
- Mislim da ne možemo biti zadovoljni radom Vijeća, jer odlučuju pojedinci, a vladajuća većina uporno glasa prema volji, odnosno samovolji, pojedinaca.

**Vinkovci**

*Pozicija* – bez komentara

*Opozicija*

- Vijećnici bi trebali, i morali, više sudjelovati u donošenju proračuna, kako bi se udovoljilo potrebama građana.

**Virovitica***Pozicija*

- Odbor za financije i proračun treba institucionalizirati – ugraditi kao stalno tijelo u Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi.

*Opozicija*

- Previše je očito donošenje proračuna preglasavanjem, prema »partijskoj direktivi«.
- Proračun nije transparentan za razinu vijećnika koji uglavnom nisu ekonomski stručnjaci.
- Nema usporednih podataka iz prethodnih razdoblja, pa se podacima vrlo često manipulira.
- U raspravi i pri donošenju proračuna, sjednice Gradskog vijeća ne prenose javni mediji, iako je moguće, jer se tome protivi vlast, pa građani uopće nisu upoznati s procesom donošenja proračuna ni s njegovim trošenjem.



## Prilog 5. Intervjui – Odgovori na pitanja po pojedinim županijama i gradovima<sup>47</sup>

P 1. Kolika je visina proračuna u Vašem JLPRS-u za 2004?

Jedinica lokalne/regionalne samouprave	Visina i struktura proračuna
<i>Županija</i>	
Brodsko-posavska (BPŽ)	121 mil. kn – 60% decentralizirana sredstva
Istarska (IŽ)	193 mil. kn – 55% za nenamjenska sredstva, 35% decentralizirana sredstva
Međimurska (MŽ)	90 mil. kn – 28 mil. kn izvorna sredstva, ostatak decentralizirana sredstva
Osječko-baranjska (OBŽ)	225 mil. kn – 5 mil. kredit
Požeško-slavonska (PSŽ)	51 mil. kn – 17 mil. kn izvorna sredstva (najveći udjel poreza na dohodak)
Primorsko-goranska (PGŽ)	224 mil. kn – pola od toga decentralizirana sredstva
Virovitičko-podravska (VPŽ)	61,7 mil. kn – 12,1 mil. kn izvorni prihodi, ostatak decentralizirana sredstva
<i>Grad</i>	
Crikvenica (Cr)	56 mil. kn – 6,5 mil. kn zaduženje
Koprivnica (Ko)	180 mil. kn – 60 mil. kn zaduženja
Novi Vinodolski (NV)	28 mil. kn – 18,5 mil. kn izvorni proračun i 9,9 mil. kn zaduženja
Osijek (Os)	više od 300 mil. kn, odnosno više od 400 mil. kn, obuhvati li se javna gradska poduzeća
Pula (Pu)	290 mil. kn
Samobor (Sa)	109 mil. kn
Slavonski Brod (SB)	121 mil. kn
Vinkovci (Vk)	68 mil. kn – 8 mil. kn decentralizirana sredstva, ostatak izvorna sredstva
Virovitica (Vt)	47,6 mil. kn

P 2. Kakav je odnos Vaše lokalne ili regionalne jedinice s Ministarstvom financija i drugim ministarstvima?

Jedinica lokalne/regionalne samouprave	Komunikacija i odnos s Ministarstvom financija
<i>Županija</i>	
Brodsko-posavska (BPŽ)	Upitan i slab.
Istarska (IŽ)	Zadovoljavajući.
Međimurska (MŽ)	Korektan, a s nekim drugima čak i bolji (s Ministarstvom obrazovanja).
Osječko-baranjska (OBŽ)	Dobra, no očekuju se i bolji odnosi u pogledu transfera iz Ministarstva financija u županiju.

◆ ◆ ◆

47 Ovo je skraćena verzija, dok su ukupni intervjui dostupni kod autora.

Požeško-slavonska (PSŽ)	S bivšom vlasti, predvođenom SDP-om, odnos je bio loš, no s današnjom (HDZ) korektan je i sadržajan.
Primorsko-goranska (PGŽ)	Općenito dobar. Nema nikakvih promjene u vezi sa smjenom vlasti na državnoj razini.
Virovitičko-podravka (VPŽ)	Odnos je dobar (pročelnica). Loš je odnos s Ministarstvom financija i Vladom jer nitko o VPŽ-u ne vodi brigu (župan).
<i>Grad</i>	
Crikvenica (Cr)	S nekim ljudima u Ministarstvu financija odnos je dobar (stručni dio). No, u sufinanciranju programa Grada i države nije tako dobar.
Koprivnica (Ko)	Vrlo loš s Ministarstvom financija, jer u ovoj godini nije podržalo nijedan kapitalni projekt u Gradu. No, sredstva prema osnovi fiskalne decentralizacije stižu redovito.
Novi Vinodolski (NV)	S Ministarstvom financija nema osobite komunikacije, osim službene prepiske.
Osijek (Os)	Ljudski su odnosi središnje vlasti i Grada dobri, ali je problem kad neki projekt treba realizirati.
Pula (Pu)	Odnos Ureda za financije i Ureda za lokalnu i područnu samoupravu u Ministarstvu financija vrlo je dobar.
Samobor (Sa)	Nije najbolji, jer sredstva za decentralizaciju iz Ministarstva financija redovito kasne.
Slavonski Brod (SB)	Nije uspostavljen kvalitetan odnos Grada i Ministarstva financija kakav bi mogao biti.
Vinkovci (Vk)	Odnos Grada i Ministarstva financija cijelo je vrijeme dobar i korektan. Uz novu Vladu Gradu se brže i lakše odobravaju sredstva.
Virovitica (Vt)	Gradonačelnik osobno ima dobar odnos s Ministarstvom financija, s ministrom i s nekim djelatnicima.

*P 3. Jeste li zadovoljni Uredom za financije u Vašoj lokalnoj/regionalnoj jedinici i njegovom ekipiranošću?*

<b>Jedinica lokalne/regionalne samouprave</b>	<b>Broj zaposlenih/Stupanj zadovoljstva radom Ureda</b>
<i>Županija</i>	
Brodsko-posavska (BPŽ)	Nedovoljna kvaliteta, SSS.
Istarska (IŽ)	Kvalitetan ured s tri odsjeka (u prosjeku VSS i VŠS).
Međimurska (MŽ)	Kvalitetna i stručna suradnja.
Osječko-baranjska (OBŽ)	Kvalitetan ured s tri odsjeka, no i druge su službe dobre.
Požeško-slavonska (PSŽ)	Župan ima izvrstan odnos sa stručnim uredom. Većina VSS (četiri ili pet).
Primorsko-goranska (PGŽ)	U Uredu rade savjesni i temeljiti djelatnici (10, od toga pet VSS). Informatiziran ured, uvedeni su brojni programi.
Virovitičko-podravka (VPŽ)	Ured ima četiri djelatnika (jedan VSS) koji dobro rade svoj posao, iako su preopterećeni.
<i>Grad</i>	
Crikvenica (Cr)	Pročelnica je sposobna i stručna osoba. Ured za financije ima osam zaposlenih (dva mr. sc., dva VSS, četiri SSS). Rade na visokoj razini.

Koprivnica (Ko)	Odjel za financije ima 11 ljudi. Pročelnica je VSS, jedan VŠS, a ostalo SSS. Dobar i stručan odjel.
Novi Vinodolski (NV)	Kvalitetan odjel. Ima 4 djelatnika (2 VSS i 2 SSS – referentice ekonomskog smjera).
Osijek (Os)	Pročelnica je stručna osoba (mr. sc.) koja predaje i na fakultetu. U Uredu rade djelatnici ekonomskog smjera.
Pula (Pu)	Ured ima 20 zaposlenih, najviše SSS, ekonomskog smjera. Ekipa je općenito dobra i kvalitetna.
Samobor (Sa)	Odjel za financije ima 6 ljudi (3 VSS, 2 VŠS i 1 SSS – blagajnica). Na čelu Odjela nalazi se nestranački pročelnik za financije, koji je vrlo stručan.
Slavonski Brod (SB)	Odjel za financije ima 14 ljudi. Međusobna je suradnja pročelnika i gradonačelnika dobra.
Vinkovci (Vk)	Odjel za financije i proračun ima šest zaposlenih (dva VSS i četiri SSS ekonomskog smjera. Odlična je suradnja gradonačelnika s pročelnicom za financije.
Virovitica (Vt)	Korektan je odnos gradonačelnika i Uprave za financije u kojoj je osam ljudi (pročelnik VSS ekonomist, jedan VŠS, većina SSS). No pročelnica se glede posla može osloniti na samo jednog djelatnika SSS (neekonomista).

*P 4. Izdvaja li lokalna/regionalna jedinica financijska sredstva za stručno usavršavanje zaposlenika u lokalnoj/regionalnoj jedinici?*

<b>Jedinica lokalne/regionalne samouprave</b>	<b>Sredstva za stručno usavršavanje djelatnika</b>
<i>Županija</i>	
Brodsko-posavska (BPŽ)	Odvaja se skromne svote, sukladno mogućnostima.
Istarska (IŽ)	Izdvaja se određena sredstva (200.000,00 kn).
Međimurska (MŽ)	Ne ulaže se jer nema volje zaposlenika za takvo što. Plaća se neke seminare (dva ili tri puta na godinu).
Osječko-baranjska (OBŽ)	Prije se nije mnogo izdvajalo za tu stavku, ali se sada izdvaja otprilike 300.000,00 kn.
Požeško-slavonska (PSŽ)	Izdvaja se određenu svotu.
Primorsko-goranska (PGŽ)	Izdvajanja su stalna, od učenja jezika do odlazaka na seminare.
Virovitičko-podravska (VPŽ)	Prilično se ulaže u stručno usavršavanje zaposlenika (seminari, tečajevi, literatura i daljnja izobrazba).
<i>Grad</i>	
Crikvenica (Cr)	Za stručno usavršavanje zaposlenika u 2004. planirano je 75.000 kn (seminari, radionice). Ne plaća im se PDS, ali im se daje slobodno vrijeme za obrazovanje.
Koprivnica (Ko)	Vrlo mnogo se izdvaja za stručno usavršavanje zaposlenika. Bilo je izdvojeno po 40.000 kn za seminare i stručnu literaturu. Stavka je premašena, jer je cijela uprava morala ići na kompjutorski tečaj.
Novi Vinodolski (NV)	Izdvaja se za tu stavku (seminari i radionice).
Osijek (Os)	Ulaže se mnogo (seminari, tečajevi, plaća se i PDS). Svote su promjenljive.

Pula (Pu)	Samo je ove godine za tu svrhu izdvojeno otprilike 350.000,00 kn.
Samobor (Sa)	Izdvaja se određenu svotu.
Slavonski Brod (SB)	Izdvajaju se skromne svote.
Vinkovci (Vk)	Izdvajaju se određene svote.
Virovitica (Vt)	Za stručno usavršavanje zaposlenika izdvaja se sukladno gradskim potrebama (seminari i obuka za djelatnike Grada).

*P 5. Angažira li lokalna/regionalna jedinica vanjske stručnjake?*

<b>Jedinica lokalne/regionalne samouprave</b>	<b>Angažiranje vanjskih stručnjaka</b>
<i>Županija</i>	
Brodsko-posavska (BPŽ)	Ne
Istarska (IŽ)	Ne
Međimurska (MŽ)	Da, na temelju ugovora. Plaća ih se iz jedne proračunske stavke.
Osječko-baranjska (OBŽ)	–
Požeško-slavonska (PSŽ)	–
Primorsko-goranska (PGŽ)	Županija često suraduje s vanjskim stručnjacima (Ekonomski institut Zagreb, Energetski institut Hrvoje Požar, Sveučilište u Rijeci). Zaključen je sporazum o stručno-razvojnoj suradnji sa Sveučilištem u Rijeci na projektima od županijskog interesa, među kojima je najvažniji Plan razvoja turizma u županiji.
Virovitičko-podravska (VPŽ)	U Županiji, no ne i Uredu za financije, koriste se usluge vanjskih stručnjaka.
<i>Gradovi</i>	
Crikvenica (Cr)	Poziva se, prema potrebi, i vanjske stručnjake.
Koprivnica (Ko)	–
Novi Vinodolski (NV)	Mogućnost postoji i nju se iskorišćuje. Vanjske se stručnjake angažira, najčešće, pri izradi nove sistematizacije radnih mjesta i plana kapitalnih projekata.
Osijek (Os)	–
Pula (Pu)	Postoji mogućnost angažmana vanjskih stručnjaka.
Samobor (Sa)	Iskustva sa stranim vanjskim savjetnicima nisu bila osobito korisna, nisu dala ništa novo.
Slavonski Brod (SB)	Grad povremeno ima potrebe angažirati ih, i to se čini ovisno o gradskim sredstvima, dakle ne često.
Vinkovci (Vk)	–
Virovitica (Vt)	Angažira se i vanjske stručnjake, ovisno o potrebama, najčešće zato da poslovi ne bi kasnili.

*P 6. Odbor za financije i proračun i njegova uloga u proračunskom procesu?*

<b>Jedinica lokalne/regionalne samouprave</b>	<b>Odbor za proračun i njegova uloga</b>
<i>Županija</i>	
Brodsko-posavska županija (BPŽ)	Odbor daje preporuke Skupštini koje amandmane prihvatiti, a koje ne.
Istarska (IŽ)	Odbor postoji, a većinu ima vladajuća stranka.
Međimurska (MŽ)	Odbor postoji i često daje amandmane. Služi kao kontrolni mehanizam potrošnje. U njemu većinu treba imati oporba.
Osječko-baranjska (OBŽ)	Odbor postoji, a sastav mu ovisi o političkim okolnostima.
Požeško-slavonska (PSŽ)	Odbor postoji.
Primorsko-goranska (PGŽ)	Odbor za proračun ima pet ljudi (troje iz pozicije, dvoje iz opozicije) koji katkada daju amandmane.
Virovitičko-podravska (VPŽ)	Odbor u skupštini ima devet članova (u većini vladajuća koalicija). Budući da su to ljudi koji poznaju problematiku, vode se prilično korisne rasprave.
<i>Grad</i>	
Crikvenica (Cr)	Odbor za proračun ima sedam članova (pozicija četiri, opozicija tri). Predsjednik odbora je predsjednik Gradskog vijeća. Član Odbora je i član Poglavarstva zadužen za financije. Ostali su vijećnici, nečlanovi odbora, posredstvom članova stranke i odbora upoznati s proračunom čim dođe u Odbor.
Koprivnica (Ko)	Odbor za proračun ima sedam članova iz svih stranaka u Vijeću. Čine ga osobe različita stupnja obrazovanja.
Novi Vinodolski (NV)	Odbor za proračun postoji, ali nema nikakav utjecaj na proračunski proces jer se sastaje samo formalno. U načelu ne daje nikakve prijedloge, preporuke ni amandmane jer je proračun dogovoren već prije dolaska u Odbor. Članovi Odbora su vijećnici koji imaju radne sastanke kada se priprema proračun i s poglavarstvom i upravnim odjelom za proračun, pa tako ostvaruju određen utjecaj. Sva tri člana su iz pozicije (SDP) jer se oporba pri formiranju vlasti postavila tako da ne želi sudjelovati u radu nijednog odbora.
Osijek (Os)	Odbor za proračun ima pet članova (tri vlast, dva oporba HDZ i HSP). U Odboru su i vanjski članovi koji imaju neku vrstu savjetodavne funkcije. Upućuju amandmane na prijedlog proračuna i rade za opću dobrobit. Dva su člana Odbora iz oporbe vrlo agilna i vrijedna te svoj posao rade korektno.
Pula (Pu)	Odbor za financije ima pet članova. U radu sudjeluju i svi pročelnici iz Gradskog poglavarstva, ali bez prava glasa. Dogodi se i paradoks da Odbor na sastancima prihvati određene preporuke i prijedloge vijećnika i Poglavarstva, ali je drukčije pri glasovanju u Poglavarstvu. Dosada je uglavnom Odbor davao određene preporuke.
Samobor (Sa)	U Odboru za proračun sudjeluju stranke na vlasti. Ukupno ih je petero. Uloga im je surađivati u procesu donošenja proračuna, mada nije velika, jer oni prije svega prate poštovanje zakonskih rokova.

Slavonski Brod (SB)	Odbor za financije i proračun u Gradskom vijeću ima pet ljudi, od kojih većinu imaju vladajući – troje.
Vinkovci (Vkc)	Odbor za proračun ima pet ljudi i u njemu većinu ima vladajuća koalicija.
Virovitica (Vt)	Odbor ima pet članova, od kojih većinu ima vladajuća stranka. Obrazovna struktura Odbora sukladna je obrazovanju vijećnika.

*P 7. Koliko vremena dobivaju vijećnici za razmatranje proračuna?*

<b>Jedinica lokalne/regionalne samouprave</b>	<b>Vrijeme za razmatranje proračuna</b>
<i>Županija</i>	
Brodsko-posavska (BPŽ)	Najmanje sedam dana prije rasprave o proračunu.
Istarska (IŽ)	Kratko, za čitanje prijedloga proračuna vijećnici dobivaju nekoliko dana prije prve rasprave.
Međimurska (MŽ)	Kratko.
Osječko-baranjska (OBŽ)	Vijećnici imaju 14 dana za analizu proračuna, no to slabo čine.
Požeško-slavonska (PSŽ)	–
Primorsko-goranska (PGŽ)	–
Virovitičko-podravsko (VPŽ)	–
<i>Grad</i>	
Crikvenica (Cr)	–
Koprivnica (Ko)	Sve odluke Poglavarstva odmah nakon sjednice idu na internetske stranice, i ostaju na čitanju najmanje sedam dana – katkada 10 do 14 dana. Osim toga, svaki vijećnik dobije prijedlog proračuna sedam dana prije sjednice Vijeća.
Novi Vinodolski (NV)	Vrijeme nije dugo, no proračun temeljito i s razumijevanjem čitaju samo dva od 13 članova Gradskog vijeća.
Osijek (Os)	Vijećnici imaju više od sedam dana za čitanje proračuna. Vijeće se poštuje u svakom slučaju i vremenski nije zakinuto pri razmatranju proračuna. Svaki klub vijećnika u Vijeću ima svog stručnjaka za pitanja proračuna, no samo 10 do 15% vijećnika uistinu zna čitati proračun (3-4 vijećnika).
Pula (Pu)	Vijećnici imaju najmanje mjesec do mjesec i pol za čitanje proračuna, jer im se toliko prije šalje sve materijale da bi ih mogli kvalitetno analizirati. Prijedlog se dostavlja i mjesnim odborima (prije pet, a sada 16).
Samobor (Sa)	–
Slavonski Brod (SB)	–
Vinkovci (Vkc)	Sedam do 10 dana prije same sjednice Vijeća vijećnici dobivaju sve materijale.
Virovitica (Vt)	Od trenutka kad Poglavarstvo pošalje proračun vijećnicima do održavanja sjednice Vijeća imaju sedam dana za analizu proračuna.

*P 8. Koliko je upućenih amandmana na proračun i koliko ih se prihvati?*

<b>Jedinica lokalne/regionalne samouprave</b>	<b>Amandmani na proračun</b>
<i>Županija</i>	
Brodsko-posavska (BPŽ)	Ima ih, ali ne mnogo (do 15), i uglavnom ih se prihvaća (više od 90%).
Istarska (IŽ)	Na prijedlog proračuna otprilike 10 amandmana, no zbog javnosti i transparentnosti proračuna nemaju veliku ulogu.
Međimurska (MŽ)	Amandmani na proračun nisu brojni (tri do četiri), najčešće za izbornu bazu pojedinog vijećnika, a ne za stranačke programe.
Osječko-baranjska (OBŽ)	Malen broj amandmana (4), prošla su dva amandmana oporbe.
Požeško-slavonska (PSŽ)	Nije ih bilo u mandatu ni od oporbe, ni od pozicije.
Primorsko-goranska (PGŽ)	Opozicija često daje amandmane na proračun. Ponekad ih se prihvati, čak češće nego amandmane pozicije. Neki su amandmani oporbe bili prihvaćeni jednoglasno. Broj amandmana nije velik, otprilike pet u godini.
Virovitičko-podravska (VPŽ)	Tijekom godine podnese se desetak amandmana na proračun. Od toga glavninu upućuje oporba – dio ih se i prihvati.
<i>Grad</i>	
Crikvenica (Cr)	Podnosi se po nekoliko amandmana. Od opozicijska četiri amandmana prošao je jedan kapitalni projekt od 6 mil. kn. Od 17 vijećnika, relativno ih malo čita proračun (6-7 njih). Vijećnici koji uistinu pročitaju proračun daju zaista kvalitetne prijedloge.
Koprivnica (Ko)	Malokad se upućuje amandmane na proračun. Oporba više načelno kritizira nego što daje amandmane. Dala je amandman na proračun za 2003. – i on je prihvaćen.
Novi Vinodolski (NV)	Možda jedan ili dva amandmana u godini, najčešće obojena politički.
Osijek (Os)	Na prijedlog proračuna uobičajeno se uputi 100 do 200 amandmana. Vijećnici iz oporbe koji sudjeluju u radu Odbora katkada na sjednici Vijeća zauzmu posve suprotno mišljenje od izraženoga na sjednici Odbora, napose kad vide da neki amandmani neće proći.
Pula (Pu)	Prošle godine opozicija nije poslala nijedan amandman na prijedlog proračuna.
Samobor (Sa)	Vijeće uobičajeno dobije do 10 amandmana na proračun, od kojih su dva ili tri formalne naravi. Ostalo su usmeni amandmani i u njima oporba kritizira proračun itd.
Slavonski Brod (SB)	Oporba je prošle godine dala 15 do 20 amandmana na proračun, a vladajuća stranka tek nekoliko – uglavnom prihvaćenih.
Vinkovci (Vkl)	Svake se godine podnosi desetak amandmana na proračun.
Virovitica (Vt)	Usmenih je amandmana na prijedlog proračuna uobičajeno 20 do 30.

*P 9. Kakav je odnos župana/gradonačelnika i pročelnika(ce) za financije u Vašoj lokalnoj/regionalnoj jedinici?*

<b>Jedinica lokalne/regionalne samouprave</b>	<b>Odnos gradonačelnika i pročelnika (pročelnice)</b>
<i>Županija</i>	
Brodsko-posavska (BPŽ)	Dobar i korektan.
Istarska (IŽ)	Korektan i kvalitetan.
Međimurska (MŽ)	Korektan. Pročelnica je stručna osoba koja ispravlja župana.
Osječko-baranjska (OBŽ)	Korektan. Poštuje se struka.
Požeško-slavonska (PSŽ)	Vrhunski odnos.
Primorsko-goranska (PGŽ)	Korektan.
Virovitičko-podravska (VPŽ)	Korektan.
<b>Grad</b>	
Crikvenica (Cr)	Pročelnica je stručna osoba s kojom gradonačelnik surađuje korektno.
Koprivnica (Ko)	Korektan je odnos s pročelnicom, dobrom i stručnom osobom.
Novi Vinodolski (NV)	Pročelnik najviše sudjeluje u proračunskom procesu i nema problema u komunikaciji.
Osijek (Os)	Korektan i stručan (pročelnica je stručna osoba – predavačica na fakultetu).
Pula (Pu)	Povjerenje je gradonačelnika i Ureda vrlo važno, i u toj je jedinici vrlo veliko.
Samobor (Sa)	Dobar.
Slavonski Brod (SB)	Dobar.
Vinkovci (Vk)	Odlična je suradnja gradonačelnika i pročelnice. Posrijedi je stručna i savjesna osoba koja prati sve promjene. Najbolja je djelatnica u Gradu. Pedantna i uredna, detaljno radi svoj posao.
Virovitica (Vt)	Korektan i kolegijalan odnos.

*P 10. Kakav je odnos s drugima lokalnim/regionalnim jedinicama?*

<b>Jedinica lokalne/regionalne samouprave</b>	<b>Odnos s drugim lokalnim/regionalnim jedinicama</b>
<i>Županija</i>	
Brodsko-posavska (BPŽ)	Slab, treba ga poboljšati.
Istarska (IŽ)	Postoji politički sukob s najvećim gradom (Pulom) u Županiji. Drugi gradovi u Županiji proračunski su bogatiji od same Županije.
Međimurska (MŽ)	Dobri.
Osječko-baranjska (OBŽ)	Dobri, čak i s najvećim gradom u Županiji kojemu Županija transferira 36 mil. kn.
Požeško-slavonska (PSŽ)	Izvršna, kako sa županijama, tako sa svima ostalim gradovima u Županiji, osim s najvećim (u kojemu je različita politička opcija na vlasti).
Primorsko-goranska (PGŽ)	Prema Statutu, Županija je kao obvezu uvela susrete sa svim gradonačelnicima i načelnicima iz Županije dva puta u godini, na koje se odazivaju svi. Tu se raspravlja o problemima u Županiji te ih se nastoji riješiti. Ali postoji antagonizam među većim gradovima (Split, Osijek, Rijeka) i županija. Veći gradovi nastoje dobiti osobit status »velikih gradova«, čime nastoje preuzeti i dio županijskih nadležnosti.



Virovitičko-podravka (VPŽ)	Postoje doticaji sa svima lokalnim jedinicama u Županiji, ali dobri su i odnosi i s drugim županijama s kojima se razmjenjuje iskustva. Dobri su i odnosi i s pročelnicima(cama) financija u drugim županijama i gradovima. Odnos Grad Virovitica – Županija vrlo je loš, dok je suradnja sa svima lokalnim jedinicama u toj županije vrlo dobra, neovisno o političkoj situaciji u njima.
<i>Grad</i>	
Crikvenica (Cr)	Dobri su odnosi sa Županijom koja prati i sufinancira programe, uz ostalo i Županijske uprave za ceste, napose programe u vezi s morem i zaštitom okoliša odnosno sanacijom divljih deponija. S ostalima lokalnim jedinicama, osobito susjednima, održava se dobrosusjedske odnose.
Koprivnica (Ko)	Odnos sa Županijom je dobar, ali s motrišta fiskusa Grad nije zadovoljan odnosom jer se 62 do 65% prihoda Županije prikupi u Gradu, a povrat je otprilike 20%.
Novi Vinodolski (NV)	Najviše se surađuje s gradovima riječkog prstena. Županija redovito saziva sastanke predstavnika svih lokalnih jedinica na svome području i često prati Grad u financiranju zajedničkih projekata.
Osijek (Os)	Odnos Grada i Županije sve je bolji, ali još nije valjano riješen. Problem je i u zakonima. Ništa bolji odnos nije bio ni dok je na vlasti bila bivša koalicija. Odnos s drugim lokalnim jedinicama u sastavu Županije nikakav je, tj. uopće ga nema.
Pula (Pu)	Obostrano je očajno loša suradnja Grada i Županije. Radi se i surađuje samo ono koliko se mora, tj. što je nužno.
Samobor (Sa)	Odnosi sa Županijom vrlo su dobri.
Slavonski Brod (SB)	Ljudski su odnosi Grada i Županije dobri, ali je politika županijskog poglavarstva koju jasno podržava i Županijska skupština, grubo rečeno, »antibrodsko«. Ljudi u Županiji kao da nisu svjesni kako se novac u proračun slijeva iz gospodarstva Slavonskog Broda.
Vinkovci (Vk)	Kad postoje zajednički interesi Grada i Županije, suradnja je dobra i korektna. Grad Vinkovci dobro surađuje i s drugim gradovima u Županiji, no ne samo s njima. U Županiji se saziva koordinacije svih gradova. No najbolja je suradnja s gradovima gdje je na vlasti HDZ.
Virovitica (Vt)	Odnos Grada i Županije je takav da se surađuje samo koliko se mora. Županija nema nadležnost nad Gradom, ali se surađuje na određenim projektima.

*P 11. Kakvo je stanje u vezi s rebalansom proračuna? Koliko se puta događa tijekom godine?*

<b>Jedinica lokalne/regionalne samouprave</b>	<b>Rebalans proračuna</b>
<i>Županija</i>	
Brodsko-posavska (BPŽ)	U prosjeku jednom u godini.
Istarska (IŽ)	Jednom godišnje.
Međimurska (MŽ)	Dva puta u godini (zbog konzervativnih proračuna i namjerna planiranja manje potrošnje, na kraju godine ostane malo novca za rebalans).
Osječko-baranjska (OBŽ)	Moguć je rebalans u drugoj polovici tekuće godine.
Požeško-slavonska (PSŽ)	Praksa je provesti ga kada je god nužno. Zbog ograničena novca, ako jedan prihod podbaci, rebalans je nužan.

Primorsko-goranska (PGŽ)	Najmanje jednom, a ponekad i dva puta u godini. Kada se potkraj prosinca radi proračun, neke su veličine često nepoznate (npr. visina decentraliziranih sredstava).
Virovitičko-podravka (VPŽ)	Uobičajeno je – u 2003. bila su tri, dok je u lipnju 2004. već napravljen jedan.
<i>Grad</i>	
Crikvenica (Cr)	Dva puta u godini: u rujnu tekuće godine, zbog najvećega punjenja proračuna te u srpnju i kolovozu zbog turističke sezone.
Koprivnica (Ko)	Određen broj rebalansa, ovisno o potrebama (2003. bila su dva, dok će ove godine najvjerojatnije biti samo jedan).
Novi Vinodolski (NV)	Najčešće jedan u godini, ali ove će ih godine biti više.
Osijek (Os)	Uobičajeno jednom godišnje, i to u obliku smanjenja ili preraspodjele stavaka.
Pula (Pu)	Najčešće jednom u godini. Posrijedi je preraspodjela u pojedinim stavkama, a ne donosi se novi proračun.
Samobor (Sa)	Najmanje jedanput tijekom godine, a najviše tri puta. Pri svakom rebalansu najveća je uloga Upravnog odjela za financije.
Slavonski Brod (SB)	Uobičajeno dva puta u godini (u lipnju i prosincu).
Vinkovci (Vn)	Uobičajeno dva puta u godini: u lipnju i potkraj studenoga.
Virovitica (Vt)	Dosadašnja je praksa jednom godišnje, ali se nastoji uvesti praksu da to budu i dva rebalansa godišnje (polovicom i potkraj godine).

*P12. Tko je, prema Vašem mišljenju, najutjecajniji činitelj proračunskog procesa u lokalnoj/regionalnoj jedinici?*

<b>Jedinica lokalne/regionalne samouprave</b>	<b>Čimbenik odlučivanja o proračunu</b>
<i>Županija</i>	
Brodsko-posavska (BPŽ)	Poglavlarstvo.
Istarska (IŽ)	Poglavlarstvo pripremi, a skupština donosi proračun. No važnije je Poglavlarstvo.
Međimurska (MŽ)	Vladajuća koalicija (župan i dožupani) predlažu proračun na temelju izbornog programa 2001. Prijedlog se usuglašuje sa stručnom službom, koordinacijom stranaka, ali su važniji župan i Poglavlarstvo, jer imaju većinu u Skupštini koja sve diktira.
Osječko-baranjska (OBŽ)	Županijska skupština upravlja proračunskim procesom, ali nije zanemariva ni uloga župana i pročelnika, koji pripremaju proračun.
Požeško-slavonska (PSŽ)	Županijsko poglavlarstvo. Sve što je ono predložilo, nije promijenio nijedan amandman.
Primorsko-goranska (PGŽ)	Teško je reći tko je odgovorniji u proračunskom procesu. Uloge su podijeljene. Županijska skupština, prema zakonu, donosi (prihvaća) proračun, ali je činjenica također da ga priprema i predlaže Poglavlarstvo. Lokalnu politiku kreira zapravo nositelj izvršne vlasti odnosno onaj tko je dobio mandat birača.

Virovitičko-podravka (VPŽ)	Podjednaka je važnost Skupštine i Poglavarstva (pročelnica). Poglavarstvo je ključno u proračunskom procesu (župan).
<i>Grad</i>	
Crikvenica (Cr)	Proračun ne prolazi bez Gradskoga vijeća, no ozbiljnije se proračunom bavi Gradsko poglavarstvo. Prihvaća se prioritete što ih odredi Poglavarstvo.
Koprivnica (Ko)	Gradsko poglavarstvo upravlja proračunskim procesom. Ono neznatno utječe na promjenu prijedloga proračuna što ga šalje Poglavarstvu, koje čini većinu u Gradskom vijeću.
Novi Vinodolski (NV)	Prijedlog proračuna za sljedeću godinu najvećim se dijelom odradi u stručnim službama Grada, a kasnije se događaju vrlo male izmjene. Na Gradskom se vijeću do sada tekst proračuna nije morao popravljati. Kojiput se malo promijeni na Poglavarstvu, ali u načelu i s Poglavarstvom se nastoji prije odraditi plan proračuna.
Osijek (Os)	Poglavarstvo priprema dobar proračun, no Vijeće, ovisno o odnosu političkih snaga, odlučuje o njemu. Uglavnom je proračunski proces u rukama najutjecajnijega Poglavarstva. Vijeće preuzima drugi dio odgovornosti, a to je za promjenu dijela proračuna ili izglasavanje u obliku što ga je predložilo Poglavarstvo.
Pula (Pu)	Poglavarstvo.
Samobor (Sa)	Nositelj je proračunskog procesa, prije svih, Ured za financije u Poglavarstvu. Osim njih, najutjecajnije je i jedno neformalno tijelo – kolegij sastavljen od pročelnika, gradonačelnika i njegova zamjenika.
Slavonski Brod (SB)	Iako veću odgovornost u proračunskom procesu ima Vijeće, cjelovitu viziju proračuna ima Poglavarstvo.
Vinkovci (Vk)	U proračunskom procesu Poglavarstvo je važnije od Vijeća.
Virovitica (Vt)	Poglavarstvo je u proračunskom procesu najutjecajnije jer kao upravno tijelo grada donosi sve važnije zakonske akte, naravno, uz odobrenje Vijeća. Poglavarstvo je izravno odgovorno za izvršenje proračuna. Vijeće je najnadležnije i najodgovornije za donošenje proračuna.

*P 13. Što su opća obilježja/zanimljivosti u Vašoj lokalnoj/regionalnoj jedinici?*

<b>Jedinica lokalne/regionalne samouprave</b>	<b>Zanimljivosti/osobitosti</b>
<i>Županija</i>	
Brodsko-posavska (BPŽ)	Sve se bitne političke odluke donosi jednoglasno. Na prvome su mjestu opći županijski interesi, a ne »uski« stranački interesi.
Istarska (IŽ)	Pročelnica za financije najmanje tri ili četiri puta godišnje saziva kolegij svih pročelnika za financije na razini Županije, kako bi raspravilo o svima važnim temama.
Međimurska (MŽ)	Sinusoidan odnos s najvećim gradom u županiji (dobar, zatim loš).
Osječko-baranjska (OBŽ)	Mogo se novca iz županijskog proračuna izdvaja za nacionalne manjine.

Požeško-slavonska (PSŽ)	HDZ na razini Županije od osamostaljenja nije izgubio izbore.
Primorsko-goranska (PGŽ)	Poziciju u Županiji čini 28 vijećnika iz sedam različitih stranaka te je vrlo teško kreirati politiku. Činjenica je da lokalnu politiku oblikuje nositelj izvršne vlasti. Iako su članovi Poglavarstva iz različitih stranaka, s njihovim se izborom suglašuje i župan, koji je prema stranačkom sporazumu imao pravo ne prihvatiti pojedinu osobu. Često se čak dogodi da oni dolaze u sukobe s vlastitim strankama koje im nastoje nametnuti određenu politiku.
Virovitičko-podravka (VPŽ)	–
<i>Grad</i>	
Crikvenica (Cr)	–
Koprivnica (Ko)	Gradonačelnik je profesionalno u Saboru, a dužnost gradonačelnika obnaša volonterski.
Novi Vinodolski (NV)	–
Osiijek (Os)	Gotovo 90% proračuna Vijeće prihvaća u obliku u kojemu ga predloži Poglavarstvo.
Pula (Pu)	Budući da je jedan vijećnik privremeno u Hrvatskom veleposlanstvu u Indiji, prije održavanja svake sjednice Gradskog vijeća nastaje problem kvoruma. Opozicija u posljednje tri godine nije ničim sudjelovala u pripremi gradskog proračuna, ali su u Gradskom vijeću amandmane davali u pola noći, ujutro, navečer kako bi se o proračunu raspravljalo istog dana.
Samobor (Sa)	Samo 20-30% vijećnika zna dobro iščitati proračun. Većina vijećnika pozornost usmjeruje određenima proračunskim stavkama, jer svatko gleda hoće li se financirati nešto od komunalne infrastrukture ili drugih potreba u njegovoj izbornoj bazi.
Slavonski Brod (SB)	Siromaštvo Grada i stanovnika.
Vinkovci (Vkl)	Grad obrtnika.
Virovitica (Vt)	Manjinska vlast u vijeću.

*P 14. Što su, prema Vašem mišljenju, osnovni problemi u Vašoj lokalnoj/regionalnoj jedinici?*

<b>Jedinica lokalne/regionalne samouprave</b>	<b>Osnovni problemi</b>
<i>Županija</i>	
Brodsko-posavska (BPŽ)	Siromašan proračun, Ministarstvo financija kasni s donošenjem akata u vezi s proračunom, uopćenost smjernica, otežano snalaženje s metodologijom...
Istarska (IŽ)	Prevelik utjecaj države na lokalnu razinu, nejasni zakoni, slaba decentralizacija, jaz potreba i realnih sredstava, kvazi-vlasništvo županija nad nekim ustanovama, presudan utjecaj države...
Međimurska (MŽ)	Perifernost županije, građani ne razlikuju pojedine razine vlasti i odgovornosti, siva ekonomija...
Osječko-baranjska (OBŽ)	Nedostatak stručne edukacije o proračunu svih lokalnih službenika, nerazumljiv ZOP, prevelik broj zahtjeva za proračunskim sredstvima, loši kriteriji decentralizacije...

Požeško-slavonska (PSŽ)	Nedostatna financijska sredstva, loša decentralizacija...
Primorsko-goranska (PGŽ)	Županije su tzv. čardak ni na nebu ni na zemlji, pa su županijski programi često i programi gradova i općina s njezina područja. U cijeloj Hrvatskoj, pa tako i u većini županija (napose siromašnih), velike projekte nose ministarstva. Županije nemaju utjecaja na donošenje zakonskih akata...
Virovitičko-podravska (VPŽ)	Fiskalni kapacitet županije, osobito izvorni prihodi. Ministarstvo financija smanjilo je stavku fiskalnih dotacija zbog nedostatka novca, što je dodatno pogoršalo stanje u Županiji. Nedostatni porezni prihodi Županije (porez na cestovna i motorna vozila i plovila kojih baš nema u ovoj županiji). Mala županija s velikom nezaposlenošću. Prevelike su obveze županija...
<i>Grad</i>	
Crikvenica (Cr)	Financijske teškoće. Sve se više poslova daje jedinicama lokalne samouprave, a to ne prati dovoljno novca. Nedostatak osoba s VSS-om u upravi...
Koprivnica (Ko)	Gotovo nikakve nadležnosti lokalne samouprave (u prostornom planiranju gradovi donose planove, ali ih ne mogu kontrolirati). U ubiranju poreza, osim autentičnih, lokalnih poreza (komunalne naknade, poreza na neizgrađene površine), gradovi mogu kontrolirati ubiranje svih ostalih poreza, ali nemaju nadzor na njima. U Zagreb se slijeva 95-96% ubranih poreza, što je katastrofa. Država (neovisno o političkoj strukturi) odlučuje o svim kapitalnim projektima. Prevelik broj općina i gradova. Problem s obrazovnom strukturom u Gradu (premalo osoba s VSS-om)...
Novi Vinodolski (NV)	Otežan rad policije (ukinuta ispostava policijske stanice). U sezoni je velik problem parkiranje i vožnja neregistriranih vozila. Predviđene su smiješne kazne od komunalnog redarstva nadalje. Prevelik je broj lokalnih jedinica....
Osijek (Os)	Slabo gospodarstvo, jer su rat, privatizacija, pretvorba, devastacije utjecale na nefunkcioniranje gospodarstva i siromaštvo lokalne jedinice odnosno velike financijske teškoće. Odnos središnje vlasti prema lokalnoj zajednici. Nekvalitetna decentralizacija.
Pula (Pu)	Odnosi s MORH-om koji posjeduje brojne nekretnine na području grada i velike dugove prema Gradu. Neujednačena stručnost i obrazovanost vijećnika za proračunsku problematiku. Teški uvjeti za rad Poglavarstva zbog vrlo napetih odnosa s oporbom. Problem je i Zakon o radu jer »neradnike nije moguće kazniti niti bilo kako sankcionirati«, može ih se samo premjestiti, što je usluga, a ne kazna...
Samobor (Sa)	Ove je godine vrlo teško raditi bez proračunske pričuve. Smanjenjem proračunske pričuve, sukladno ZOP-u, Gradsko poglavarstvo onemogućeno je samostalno financirati neke projekte za koje se na početku godine nije znalo.

Slavonski Brod (SB)	Loš odnos sa sadašnjom vladajućom strukturom u državi (HDZ-om, čiji je i on bivši član). Loše financijsko stanje Grada. Slavonija i njezino gospodarstvo su u ponoru. Velika nezaposlenost i propast velikih društvenih poduzeća. Trebalo bi prevladati velik netrpeljivost spram HB-a, na državnoj i lokalnoj razini. Nizak BDP po stanovniku na razini Županije (2.000,00 USD). Problemi s viškom ljudi i gubicima u gradskim poduzećima...
Vinkovci (Vk)	Egzistencijalne teškoće. Vijećnici uglavnom ne razumiju dovoljno proračun da bi ga mogli ozbiljno komentirati. Zakonski su propisi često kočnice. Previše je spušteno na lokalnu razinu, bez financijske potpore. Prevelike se svote (provizije i naknade) plaća bankama i FINA-i zaduženima za praćenje plaćanja prema osnovi poreza s lokalne razine i što ih se plaća u Zagrebu, a samo se manji dio vraća na lokalnu razinu.
Virovitica (Vt)	Zakon o radu stvara velike teškoće. Loše je provedena decentralizacija, jer država prebacuje brojne obveze, a ne osigurava se novac za te namjene...

*P 15. Kakve su preporuke za Vašu lokalnu/regionalnu jedinicu?*

<b>Jedinica lokalne/regionalne samouprave</b>	<b>Preporuke</b>
<i>Županija</i>	
Brodsko-posavska (BPŽ)	Poboljšati usklađenost lokalnih jedinica i Ministarstva financija...
Istarska (IŽ)	Poboljšati planiranje proračuna, krvotoka svake jedinice. Izraditi novi sustav potpora izravnjanja...
Međimurska (MŽ)	Proračunske zahtjeve prilagoditi realnim mogućnostima. Potreba postojanja pet korektivnih faktora kontrole župana. Riješiti problem sive ekonomije. Većinu u Odboru za proračun mora imati oporba...
Osječko-baranjska (OBŽ)	Razviti <i>software</i> kako bi pomogao u što točnijoj projekciji budućih prihoda...
Požeško-slavonska (PSŽ)	Ne dopustiti gašenje jedinica gdje je god moguće njihovo financijsko i organizacijsko održanje. Vratiti fiskus na lokalnu razinu...
Primorsko-goranska (PGŽ)	Dodatno razviti županije (država treba prebaciti velik dio poslova na županije) ili ih posve ugasi. Država se mora baviti samo klasičnima državnim funkcijama. Nema smisla privatizaciju provoditi bez dogovora s lokalnim vlastima. Nema javnog natječaja, javnost nije upoznata s tim itd. Decentralizirati ovlasti, obveze i funkcije, ali i sredstva. Inspekcijski nadzor prepustiti županijama. Uvesti tržišna načela u rad županijske i drugih lokalnih uprava te tržišni sustav bodovanja i nagrađivanja zaposlenih prema učinku.
Virovitičko-podravnska (VPŽ)	Povećati fiskalni kapacitet Županije, napose izvorne prihode (promjene zakona odnosno udjela u porezu na dohodak). Dati veće ovlasti županijama. Svakoj vladi župani bi trebali biti »desna ruka« jer je programe najlakše provoditi uz njihovu pomoć. Svi državni i lokalni dužnosnici trebaju biti ekonomski neovisni. Riješiti problem gruntovnice, katastra i zemljišnih knjiga. Promijeniti Zakon o financiranju lokalnih i regionalnih jedinica (udjel koji dijele država, županije i gradovi)...

*Grad*

Crikvenica (Cr)	Smanjiti prevelik broj lokalnih jedinica i nadležnosti. Poticati udruživanje lokalnih jedinica te udruživanje u zajedničkom obavljanju poslova, pružanju usluga i zajedništvo u razvijanju programa. Velike gradove izdvojiti i dati im status s ovlastima županija ili neznatno manjima. Hitno riješiti komunalne probleme. Omogućiti lokalnim jedinicama ustrojavanje gradske policije. Inspekcije prebaciti na lokalne jedinice (barem tamo gdje vlastitim odlukama propisuju način ponašanja)...
Koprivnica (Ko)	Uspješnost lokalne samouprave mjeriti brojem novootvorenih radnih mjesta. Gradovima dati veće ovlasti i omogućiti im naplatu koncesija, uporabu i upravljanje prostorom i znatno veće nadležnosti u gospodarenju prostorom. Zajedničke poreze mora se decentralizirati, kako bi se povećalo udjel u zajedničkim porezima u korist lokalne samouprave, najprije u korist gradova i općina. Lokalna samouprava mora imati mnogo veći stupanj autonomnosti. Mora se donijeti nove zakone o lokalnoj samoupravi, financiranju lokalne samouprave, komunalnom gospodarstvu itd., i sve ih treba uskladiti sa Zakonom o službenicima i namještenicima. Država mora skrbiti o lokalnim jedinicama koje nisu u stanju samostalno skrbiti o sebi, ali ih treba poticati na udruživanje. Pokrenuti program usavršavanja čelnih ljudi, vijećnika i lokalne samouprave, kako bi se podiglo razinu funkcioniranja lokalne samouprave. Država treba subvencionirati ili podupirati određene projekte na regionalnoj osnovi...
Novi Vinodolski (NV)	Riješiti imovinsko-pravne odnose i teškoće s građevinskom i sanitarnom inspekcijom. Povećavati udjel u porezima što ih se sada doznačuje lokalnoj razini, uz istodobno smanjenje broja lokalnih jedinica....
Osijek (Os)	Smanjiti broj lokalnih jedinica (županija, općina i gradova). Smanjiti bujanje lokalne administracije i nadležnosti. Prepustiti lokalnoj razini što više obveza i odgovornosti, te, dakako, to pratiti financijski. Smanjiti centralizaciju države i povezivati se interesno.
Pula (Pu)	Riješiti imovinska pitanja s MORH-om i zakonske probleme.
Samobor (Sa)	Dati veće ovlasti gradovima i više novca za njihovo financiranje. Gradovima prepustiti inspekcijske kontrole, npr. građevinske. Trebalo bi osnovati gradsku policiju. Sve lokalne jedinice trebaju skrbiti o naplati i kontroli izvornih prihoda, komunalnih doprinosa i komunalne naknade, čime bi se proračune dovelo u bolju poziciju. Treba se najtemeljite pozabaviti prihodovnom stranom proračuna. Vodeća osoba u lokalnoj jedinici mora imati znanja o kontroli i naplati izvornih prihoda lokalne jedinice, kako bi se te stvari moglo kontrolirati, uz poteze kakvi će povećati naplatu prihoda.
Slavonski Brod (SB)	Država treba pravednije raspodjeljivati sredstva lokalnim i regionalnim jedinicama (transferi). Hrvatska vlada (neovisno o politici) mora uvesti određene sustavne mjere porezne naravi. Onaj tko dolazi u Slavoniju mora znati da mu je isplativije živjeti tu nego u Zagrebu.

---

Vinkovci (Vk)	Država mora naučiti jedinice ovisne o državnoj pomoći da samostalno funkcioniraju na tržišnim načelima. Jednom za svagda treba odrediti kriterije i uvjete kako se što radi te jasno i potanko odrediti zakonsku proceduru i smanjiti broj naputaka. Pojačati odgovornost ljudi zaduženih za određen djelokrug posla. Povećati produktivnost javnih poduzeća usporedo s jačanjem odgovornosti...
Virovitica (Vt)	Donijeti pravilnik o stegovnima mjerama što će poticati radnike, a kažnjavati neradnike. Mijenjati Zakon o državnim lokalnim namještenicima i službenicima, kako bi se moglo kazniti neradnike. Pojednostavniti zakonske propise, osobito Zakon o proračunu. Država se treba nametnuti kao vodeći čimbenik u usmjerivanju stranih ulaganja. Provesti reformu administracije. Ugasiti općine što su same sebi svrhom. Poboljšati financiranje decentraliziranih funkcija i administraciju na lokalnoj razini. Podučiti vijećnike o proračunu i proračunskom procesu. Uvesti više stručne suradnike u Uredu za financije. Smanjiti broj obrazaca (polugodišnjih, godišnjih, tromjesečnih) što ih Ured mora isporučiti središnjim tijelima vlasti.

---



## Prilog 6. Povijest političko-teritorijalnog ustroja lokalnih jedinica u Hrvatskoj

Županijski je teritorijalni ustroj u Hrvatskoj povijesna činjenica. Prema nekim se izvorima, prve županije spominje već u 10. stoljeću.

U statističkom ljetopisu iz 1874. (za dio područja današnje Hrvatske) navedeno je osam županija: Riječka, Zagrebačka, Varaždinska, Križevačka, Bjelovarska, Požeška, Virovitička i Srijemska, te šest okružja Vojne krajine i grad Rijeka kao samostalna upravna cjelina.

Nakon sjedinjenja Vojne krajine sa civilnom Hrvatskom, 1881. broj županija se povećao, ali su Dalmacija, Istra, kvarnerski otoci, Međimurje i Baranja bili pod upravom Beča, odnosno Budimpešte te su ostali izvan županijskog ustroja.

Zakonom o ustroju županija iz 1886. u Hrvatskoj utemeljeno je osam županija: Bjelovarsko-križevačka, Ličko-krbavska, Modruško-riječka, Požeška, Srijemska, Varaždinska, Virovitička i Zagrebačka. Tada Dalmacija nije imala županije, nego je bila podijeljena na okružja (14), kotare (35) i općine (88).

Nakon propasti Austro-Ugarske Monarhije, Hrvatska 1918. ulazi u sastav nove države, Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Zakon o oblasnoj i sreskoj samoupravi u Hrvatskoj ukinuo je županije. Od 1929. za područje tadašnje države bile su osnovane banovine. Banovina Hrvatska, utemeljena 1939. imala je određenu autonomiju, bana, bansku upravu i Sabor, ali županije nisu obnovljene.

Početkom travnja 1941. pada Kraljevina Jugoslavija, a 10. travnja iste godine proglašena je Nezavisna Država Hrvatska (NDH). Prema stanju od 30. rujna 1941., NDH je upravno i sudbeno bila ustrojena u 22 velike župe, 141 kotar, 31 grad te 1006 općina. Glavni grad Zagreb izdvojen je u posebnu upravnu cjelinu s položajem županije. Nakon pada NDH nestao je i županijski teritorijalni ustroj.

Nakon Drugoga svjetskog rata, Hrvatska postaje Narodna Republika Hrvatska, no nije obnovljen županijski ustroj, nego Opći zakon o mjesnim narodnim odborima (nositeljima vlasti) od 28. svibnja 1946. uspostavlja nov političko-teritorijalni ustroj. Prema Zakonu o administrativnoj i teritorijalnoj podjeli iz 1949., Hrvatska je bila podijeljena na šest oblasti (Dalmacija, Bjelovar, Karlovac, Osijek, Rijeka i Zagreb), 88 kotara, 24 grada i 2329 mjesnih narodnih odbora. Mjesni narodni odbori kao političko-teritorijalne jedinice bili su različiti po veličini i funkcionirali su sve do kraja 1951., kada su ukinuti (NN 71/51).

Godine 1952. donesen je Zakon o podjeli NR Hrvatske na kotare, gradove i općine (NN 16/52). Prema tome je Zakonu utemeljeno 89 kotareva i 737 općina. Općina je bila osnovna političko-teritorijalna jedinica, a kotar je obuhvaćao skupinu općina najčešće udruženih na regionalnoj osnovi.

Kotari kao oblik političko-teritorijalnog ustroja održali su se do 1967., kada su ukinuti (NN 13/67). U tome je razdoblju broj kotara bio promjenljiv, pa ih je 1955. bilo 27, 1962. godine devet, a 1967. godine osam. Općine, kao osnovne političko-teritorijalne jedinice, održale su se do danas, s različitim stupnjem organizacije i značenja u političkom odlučivanju. Njihov je broj također bio različit, od 737 u 1952. do 102 u 1991. godini.

Početkom sedamdesetih (1974) bile su, prema teritorijalnom načelu, utemeljene i zajednice općina.

U 1992., na temelju Ustavnog zakona o provedbi Ustava Republike Hrvatske (NN 34/92) osnovana su dva kotara s posebnim samoupravnim položajem (Glina i Knin).

Današnje županije utemeljene su na Ustavu RH iz 1990, što predviđa povratak županijskoga teritorijalnog ustroja. Taj Ustav naknadno je, 2001, mijenjan, ali nije promijenjena bit.

Na temelju Ustava RH (čl. 89), Zastupnički dom<sup>48</sup> Sabora izglasao je 29. prosinca 1992. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 90/92), temeljem kojega se osniva 21 županiju, 2 kotara, 70 gradova i 419 općina.

Zakon o područjima županija, gradova i općina (NN 10/97) glavni Grad Zagreb određuje kao posebnu i jedinstvenu teritorijalnu i upravnu jedinicu. Na temelju čl. 78. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik Grada Zagreba 19/99), bilo je 17 gradskih četvrti u kojima građani ostvaruju pravo na mjesnu samoupravu.

Imenovanja županija te određivanje njihova područja, područja gradova i općina u nadležnosti su Sabora, a imenovanja i odluke o područjima naselja u nadležnosti su županijskih skupština. Promjene imena i područja županija, gradova i općina objavljuje se u *Narodnim novinama*, dok se promjene u naseljima objavljuje u službenim glasilima županija.<sup>49</sup>

◆ ◆ ◆

48 U međuvremenu je ukinut Županijski dom i ostao je samo Zastupnički dom koji se otada zove Hrvatski sabor.

49 Izvor: URL: <http://www.dzs.hr/Hrv/Popis%202001/popis20001.htm>, Državni zavod za statistiku, Statistički ljetopis 2003, Povijest upravno-teritorijalnog ustroja Hrvatske, 31. ožujka 2001, str. 58.

# Literatura

**Alternativna** informativna mreža: [www.aimpress.ch](http://www.aimpress.ch).

**Amnå, E. and Stig, M., 2000.** *Towards a New Concept of Local Self-Government: Recent Local Government Legislation in Comparative Perspective*. Bergen: Fagbokforlaget.

**Ananieva, N., 2004.** »Local Administration Reforms in the Republic of Bulgaria after the Adoption of the New Constitution« in: *Reforming Local Public Administration, Efforts and Perspectives in South-East European Countries*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 29-40.

**Andrew, C. and Goldsmith, M., 1998.** »From Local Government to Local Governance – and Beyond?«. *International Political Science Review*, 19 (2), 111-117.

**Antić, T., 2002.** *Primjena zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*. Zagreb: Narodne novine.

**Antić, T., 2005.** »Reforme lokalne samouprave – izazovi i ograničenja« u: *Lokalna samouprava pred reformskim izazovima – vodič kroz lokalnu demokraciju*. Split: STINA, 7-19.

**Bačić, A. [et al.], 1990.** *Leksikon temeljnih pojmova politike: abeceda demokracije*. Zagreb: Školska knjiga.

**Bailey, S. J., 1999.** *Local Government Economics*. Houndmills: Macmillan.

**Bajo, A. i Bronić, M., 2004.** »Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: problemi fiskalnog izravnanja« [online]. *Financijska teorija i praksa*, 28 (4), 445-467. Dostupno na: [[http://www.ijf.hr/FTP/2004/4/bajo\\_bronic.pdf](http://www.ijf.hr/FTP/2004/4/bajo_bronic.pdf)].

**Bajo, A., 1999.** »Zašto i kako mjeriti fiskalni kapacitet lokalnih jedinica«. *Financijska praksa*, 23 (3), 277-308.

**Baldersheim, H. [et al.], 1996a.** »Functions of the Executive: Power, Leadership, and Management« in: H. Baldersheim [et al.]. *Local Democracy and the Processes of Transformation in East and Central Europe*. Boulder, CO: Westview Press, 197-224.

**Baldersheim, H. [et al.], 1996b.** »New Institutions of Local Government: A Comparison« in: H. Baldersheim [et al.]. *Local Democracy and the Processes of Transformation in East and Central Europe*. Boulder, CO: Westview Press, 23-43.

**Baldersheim H. [et al.], 1996c.** *Local Democracy and the Processes of Transformation in East and Central Europe*. Boulder, CO: Westview Press.

**Baldersheim, H. and Illner, M., 1996.** »Local Democracy. The Challenges of Institution-Building« in: H. Baldersheim [et al.]. *Local Democracy and the*

*Processes of Transformation in East and Central Europe*. Boulder, CO: Westview Press, 1-41.

- Balutis, A. P. and Butler, D. K., 1975.** *The Political Pursestrings: The Role of the Legislature in the Budgetary Process*. New York: John Wiley and Sons.
- Bennet, R. J., 1997.** »Local Government in Post-Socijalist Cities«. *Discussion Papers*, No. 2. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative and Open Society Institute.
- Bird, R. M., Ebel, R. D. and Wallich, C. I. (eds), 1995.** *Decentralization of the Socialist State*. Washington, DC: The World Bank.
- Bird, R., M. and Wallich, C. I., 1994.** »Local Government Finance in Transition Economies: Policy and Institutional Issues« in: S. Schiavo Campo, ed. *Institutional change and the public sector in transitional economics*. Washington, D.C.: The World Bank, 97-128.
- Blöndal, J. R., Goretti, C. and Kristensen, J. K., 2003.** *Budgeting in Brazil*. Paper presented at 24<sup>th</sup> Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Rome, Italy, June 3-4.
- Boynton, G. R., 2004.** »Legislatures« in: R. Hague, M. Harrop and S. Breslin. *Comparative Government and Politics*. London: Macmillan Press, 294-307.
- Bratić, V., 2003.** *Parlament i proračun – magistarski rad*. Zagreb: Ekonomski fakultet.
- Bratić, V., 2004.** »Uloga parlamenta u proračunskom procesu: primjer Hrvatskog sabora« [online]. *Financijska teorija i praksa*, 28 (1), 7-23. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/FTP/2004/1/bratic.pdf>].
- Bronić, M., 2007.** »Kako se dijele prihodi od poreza i prireza na dohodak«. *Newsletter*, br. 17. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/27.pdf>].
- Brümmerhoff, D., 2000.** *Javne financije*. Zagreb: MATE.
- Brunčić, D. (ur.), 2001.** *Lokalna samouprava – hrvatska i nizozemska iskustva*. Osijek; Den Haag: Hrvatski institut za lokalnu samoupravu: Interkerkelijk Vredesberaad.
- Buchanan, J. M., 1997.** »The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments«. *Public Choice*, 90 (1-4), 117-138.
- Cerniova, M., 2004.** »Reform of Public Administration on the Local Level in Romania: Opening the System Towards the Citizens« in: *Reforming Local Public Administration, Efforts and Perspectives in South-East European Countries*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 40-49.
- Chabert, G., 2001.** »La réforme de l'ordonnance de 1959 sur la procédure budgétaire: simple aménagement technique ou prélude à des véritables bouleversements?« *Regards sur l'Actualité*, (275), 13-25.
- Coelbatch, H. K., 2004.** *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Coombes, D. (ed.), 1976.** *The Power of the Purse: The Role of European Parliaments in Budgetary Decisions*. London: George Allen & Unwin.
- Dafflon, B. (ed.), 2002.** *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*. Cheltenham: Edward Edgar.

- Dahl, R. A. and Tufte, E. R., 1973.** *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Dahl, R., 1957.** »The Concept of Power«. *Behavioral Science*, (2), 201-215.
- Damjanović, M. (ur.), 2002.** *Uporedna iskustva lokalnih samouprava* [online]. Beograd: Magna Agenda. Dostupno na: [<http://www.palگو.org/files/knjige/Inicijativa%20za%20fiskalnu%20decentralizaciju.pdf>].
- Davey, E., 2000.** »Making MPs Work for our Money: Reforming Parliament's Role in Budget Scrutiny«. *Centre for Reform Paper*, No. 19.
- Dillinger, W., 1994.** *Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery*. Washington, DC: World Bank.
- DIP, 2001.** *Rezultati izbora održanih 20. svibnja 2001*. Zagreb: Državno izborno povjerenstvo. Dostupno na: [[http://www.izbori.hr/arhiva/arhiva2001/Rezultati\\_IZBORA\\_2001\\_/rezultati\\_izbora\\_2001\\_.html](http://www.izbori.hr/arhiva/arhiva2001/Rezultati_IZBORA_2001_/rezultati_izbora_2001_.html)].
- Dirie, I., 2005.** *Municipal Finance: Innovative Resourcing for Municipal Infrastructure and Service Provision* [online]. Report prepared for the Commonwealth Local Government Forum in cooperation with ComHabitat. Available from: [[http://www.clgf.org.uk/UserFiles/CLGF/File/Municipal-Finance\\_Paper.pdf](http://www.clgf.org.uk/UserFiles/CLGF/File/Municipal-Finance_Paper.pdf)].
- Döring, H., (ed.), 1995.** *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt; New York: Campus: St. Martin's Press.
- Drager, S. [et al.], 2004.** *Vodič za izradu strateških razvojnih programa na lokalnoj razini* [online]. Zagreb; Frankfurt am Main: Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH; Ekonomski institute. Dostupno na: [[http://www.regio-hr.com/eaadmin/catpics/N93\\_1\\_E\\_1.pdf](http://www.regio-hr.com/eaadmin/catpics/N93_1_E_1.pdf)].
- Drumeva, E., 2001.** »Local Government in Bulgaria« in: E. Kandeва. *Stabilization of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 141-179.
- Duverger, M., 1954.** *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: John Wiley.
- DZS, 2001.** *Popis stanovništva 2001* [online]. Zagreb: Državni zavod za statistiku. Dostupno na: [<http://www.dzs.hr>].
- DZS, 2004.** *Statistički ljetopis 2003*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN Međunarodni ugovori 14/97.** Zagreb: Narodne novine.
- FES, 2001.** *Local Self Government and Decentralization in South-East Europe*. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert.
- FES, 2002.** *Decentralizacija i sudjelovanje građana na lokalnoj razini – iskustva i problemi zemalja Jugoistočne Europe*. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert.
- FES, 2003.** *Financiranje lokalne samouprave* [online]. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert. Dostupno na: [<http://www.fes.hr/E-books/pdf/Financiranje%20lokalne%20samouprave/10.pdf>].

- FES, 2004.** *Reforming Local Public Administration, Efforts and Perspectives in South-East European Countries*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Filas, J., Levitas, T. and Piszczek, M., 2002.** »Local Government Budgeting: Poland« in: M. Högye (ed.). *Local Government Budgeting*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative for Central and Eastern Europe, 401-463.
- Fisher, R. C., 1996.** *State and Local Public Finance*. Chicago: Irwin.
- Fölscher, A., Krafchik, W. and Shapiro I., 2000.** *Transparency and Participation in the Budget Process, South Africa: A Country Report* [online]. Idasa: Budget Information Service and the International Budget Project. Available from: [[http://www.idasa.org.za/final/publications/bis\\_transparency\\_full.htm](http://www.idasa.org.za/final/publications/bis_transparency_full.htm)].
- Franičević, V. and Kimura, H., 2003.** *Globalization, Democratization and Development: European and Japanese Views of Change in South East Europe*. Zagreb: Masmmedia.
- Garton, A. T., 1990.** *We the People: The Revolution of 1989*. Cambridge: Granta Books.
- Gibson, J. and Hanson, P., 1996.** *Transformation from Below: Local Power and the Political Economy of Post-Communist Transitions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gisevius, W., 1998.** *Vodič kroz lokalnu politiku*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Grochowski, M. and Regulska, J., 2002.** »Novo partnerstvo i saradnja: lokalna samouprava i institucije koje je podržavaju – slučaj Poljske« u: M. Damjanović, ur. *Uporedna iskustva lokalnih samouprava*. Beograd: Magna Agenda, 133-154.
- Guess, G. M., 2007.** *Fast Track, Municipal Fiscal Reform in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative and Open Society Institute.
- Hague, R. M., Harrop, M. and Breslin S., 2001.** *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hague, R. M., Harrop, M. and Breslin, S., 1998.** *Comparative Government and Politics*. London: Macmillan Press.
- Hawkesworth, M. and Kogan, M., 2004.** *Encyclopedia of Government and Politics. Volume 1*. London; New York: Routledge: Taylor & Francis Group.
- Högye, M. (ed.), 2002.** *Local Government Budgeting*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative for Central and Eastern Europe.
- Högye, M. and McFerren, C., 2002.** *Local Government Budgeting: The CEE Experience*. Paper for the 2002 EGPA Annual Conference, Center for Public Affairs Studies, Budapest University of Economic Sciences and Public Administration. Available from: [<http://soc.kuleuven.be/io/egpa/fin/paper/Potsdam2002/Paper%20HogyeMc%20Ferren.pdf>].
- Horvath, T. M., 1992.** *Parties in Local Transition*. Budapest: Institute of Public Administration.

- Horváth, T. M., 2000.** *Decentralization: Experiments and Reforms* [online]. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. Available from: [<http://lgi.osi.hu/publications/books/decentralization/>].
- Human Dynamics konzorcij, 2007.** *Financiranje regionalne i lokalne samouprave u Hrvatskoj: Predloženi model reforme*. Cards 2002 Projekt Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj, Zagreb.
- Hyde, A. C., 1992.** *Government Budgeting: Theory, Process, Politics*. Belmont: Wadsworth.
- IFIMES, 2006.** *Uspostavljanje pokrajina i test za Janšinu vladu* [online]. Ljubljana: International Institute for Middle East and Balkan Studies. Dostupno na: [<http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=Ba&Kat=09&ID=282>].
- Ilišin, V., 2001.** »Hrvatski sabor 2000: strukturne značajke i promjene«. *Politička misao*, (2), 42-67.
- Illner, M., 1999.** »Teritorial Decentralization: An Obstacle to Democratic Reform in Central and Eastern Europe« in: J. D. Kimball, ed. *The Transfer of Power: Decentralization in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government Initiative, 7-42. Available on: [<http://lgi.osi.hu/publications/books/kimball/kimb1.pdf>].
- IMF, 2001.** *Government Finance Statistics*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- IMF, 2006a.** *Government Finance Statistics*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- IMF, 2006b.** *International Financial Statistics*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- International Budget Project.** [www.internationalnbudget.org](http://www.internationalnbudget.org).
- Jelčić, B. [et al.], 1999.** *Hrvatski fiskalni sustav (financijsko pravo – posebni dio)*. Zagreb: Inženjerski biro.
- Jelčić, B. [et al.], 2004.** *Hrvatski fiskalni sustav*. Zagreb: Narodne novine.
- Jelčić, B., 2001.** *Javne financije*. Zagreb: RRF-plus.
- Jurković, P., 2002.** *Javne financije*. Zagreb: Masmedia.
- Jurlina Alibegović, D., 2002.** »Financiranje lokalne samouprave: prezentacija rezultata istraživanja na projektu Hrvatskoga pravnog centra *Decentralizacija javne uprave*« [online]. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/eng/fisc-decentralization/jurlina-alibegovic.pdf>].
- Jurlina Alibegović, D., 2007.** »Fiskalna decentralizacija – instrument poticanja regionalnog razvitka«. Zagreb: Zagrebačka škola ekonomije i menadžmenta, Konferencija Izazovi dugoročnog razvitka Hrvatske u konkurentskom okruženju [online]. Dostupno na: [<http://www.zsem.hr/site/dm-docs/jurlina.pdf>].
- Kandeva, E., 2001.** *Introduction to Comparative Local Government in Central and Eastern Europe: A Balkan Perspective* [online]. Local Governments in Central and Eastern Europe, Stabilization of Local Governments. Available from: [<http://lgi.osi.hu/publications/2001/81/Stab-Chapter1.pdf>].

- Kandeva, E., 2001.** *Stabilization of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Kandeva, E., 2002.** *Jačanje lokalne vlasti* [online]. Beograd: Magna Agenda. Dostupno na: [<http://www.palgo.org/files/knjige/Jacanje%20lokalne%20vlasti.pdf>].
- Karli, L., 1963.** *Nauka o financijama*. Zagreb: Narodne novine.
- Kasapović, M. i Nohlen, D., 1996.** *Izborni sustavi u Europi*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Kasapović, M., 2003.** *Izborni leksikon*. Zagreb: Politička kultura.
- Kelly, M. J. and Rivenback, W. W., 2003.** *Performance budgeting for state and local government*. Armonk; New York; London: M. E. Sharpe Publishers.
- Kling, J. Niznansky, V. and Pilat, J. 2002.** »Separate Existences Above All Else-Local Selg-Governments and Service Delivery in Slovakia« in: P. Swianiewicz, ed. *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative and Open Society Institute, 101-166.
- Koman, P. [et al.], 2001.** »Local Government in Romania« in: E. Kandeva. *Stabilization of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 351-417.
- Kowalczyk, A., 2000.** »Local Government in Poland« in: T. M. Horváth. *Decentralization: Experiments and Reform*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 217-255.
- Krafchik, W. and Wehner, J., 1998.** »The Role of Parliament in the Budget Process« [online]. South African Journal of Economics, 66 (4). Available from: [<http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/publicresources/saje%20article.pdf>].
- Krafchik, W. and Wehner, J., 1999a.** *The Role of Parliament in the Budget Process*. Cape Town: Budget Information Service, Institute for Democracy in South Africa.
- Krafchik, W. and Werner, J., 1999b.** *Empowering the Representatives: Parliamentary Research Capacity and the Budgetary Process in Legislatures*. Cape Town: Budget Information Service, Institute for Democracy in South Africa.
- Krafchik, W., 2001.** *The Role of civil Society in Developing Country Budgets*. Washington, D.C.: International Budget Project.
- Krstulović, B., (ur.), 2004.** *Politički vodič kroz Hrvatsku 2004/05 – Tko je tko u hrvatskoj politici i državnoj upravi*. Zagreb: LEXIS : Hrvatski sabor.
- Lacina, K. and Vajdova, Z., 2000.** »Local Government in the Czech Republic« in: T. M. Horváth. *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 255-296.
- Lauc, Z., 2005.** *Financiranje jedinica lokalne samouprave – pravni aspekti*. Osijek: Organizacija za građanske inicijative.
- Leduc, L., Niemi, R. and Norris, P. (ed.), 1996.** *Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage.



- LeLoup, L. T. [et al.], 1998.** »Budgeting in Hungary during the Democratic Transition« [online]. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 10 (1), 89-120. Available from: [<http://www.internationalbudget.org/resources/library/hungary.pdf>].
- LeLoup, L. T., 1998.** *Budgetary Politics*. Brunswick: King's Court Communications.
- LeLoup, L. T., 2000.** *Parliamentary Budgeting in Hungary and Slovenia*. Paper presented at *American Society for Public Administration Annual Meeting*, San Diego.
- Leston-Bandeira, C., 1999.** »The Role of the Portuguese Parliament Based on a Case Study: The Discussion of the Budget«. *Journal of Legislative Studie*, 5 (2), 1983-1951.
- Lijphart, A., 1999.** *Patterns of Democracy*. New Haven; London: Yale University Press.
- Local Government and Public Service Reform Initiative and Open Society Institute, 2004.** *Effective Democratic Governance at Local and Regional Level*. Zagreb: Proceedings of the South-Eastern Europe Regional Ministerial Conference, 25-26 October.
- Lukasz, D. and Staśkiewicz, W., 1997.** »The Role of Parliamentary Services in Processing the State Budget« in: *Proceedings of the International Conference on the Role of Parliamentary Services in Processing the State Budget*. Warsaw: Bureau of Research of the Sejm, 1-271.
- Lynch, T. D. and Martin, L. L., 1993.** *Handbook of Comparative Public Budgeting and Financial Management*. New York: Marcel Dekker.
- Majcherkiewicz, T., 2000.** »Great expectations – The Regional Administrative Reforms in Eastern and Central Europe in Anticipation of the EU«. Paper presented at The Ionian Conference 2000 Facing the Challenges of the New Millennium.
- Maletić, I., 2005.** »Financijsko poslovanje jedinica lokalne i regionalne samouprave u razdoblju od 2001. do 2004. godine«. *Municipal – časopis za jedinice lokalne i regionalne samouprave*, 34-35.
- Markiewicz, M. 2005.** *LGU Borrowing in Romania, Bulgaria and Macedonia, Case study on Bulgaria* [online]. Center for Economic Analyses, LGI/OSI Sponsored. Available from: [[http://www.cea.org.mk/Documents/LGU\\_Project/Presentation\\_Bulgaria.pdf](http://www.cea.org.mk/Documents/LGU_Project/Presentation_Bulgaria.pdf)].
- Mattson, I. and Strøm, K., 1995.** »Parliamentary Committees« in: H. Döring, ed. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's, 249-307.
- Mayhew, D., 1973.** *The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- McGinnis, M. D. (ed.), 1999.** *Poly-centricity and Local Public Economies: Readings From the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- McLean, I., 1997.** *Uvod u javni izbor*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

- MF.** *Mjesečni statistički prikazi Ministarstva financija RH.* Zagreb: Ministarstvo financija.
- Mikelsons, M. [et al.], 2001.** »Projekt reforme lokalne samouprave i uprave – Hrvatska, Pregled zakonodavnog okvira, revidirani nacrt« [online]. Zagreb: The Urban Institute. Dostupno na: [www.urban-institute.hr/default.asp?ru=175&gl=200504210000003&sid=& jezik=1].
- Milardović, A., 1996.** *Uvod u politologiju* [online]. Osijek: Pan-Liber. Dostupno na: [www.cpi.hr/download/links/1403.pdf].
- Ministarstvo financija.** www.mfin.hr.
- Ministry of Finance of Republic of Bulgaria, 2005.** *Report monitoring the reform towards fiscal decentralization in 2005* [online]. Available on: [http://old.minfin.bg/docs/06-2136\_Monitoring\_10\_06\_last\_Edit\_OK%20\_2\_.pdf].
- Mises, L. von, 2005.** *Birokracija.* Zagreb: Institut za javne financije.
- Musgrave, R. and Musgrave, P., 1993.** *Javne financije.* Zagreb: Institut za javne financije.
- Musil, J., 1992.** *Czechoslovakia in the Middle of Transition.* Daedalus, 121: 175-195.
- Nemec, J., Bercik, P. and Kuklis, P., 2000.** »Local Government in Slovakia« in: T. M. *Decentralization: Experiments and Reforms.* Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 297-342.
- Newman, P., 1998.** *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law.* London; New York: Stockton Press.
- Nicolescu, C. and Gorcea, A. 2005.** »Approaches to Local Representation in Poland, Estonia and Bulgaria« in: G. Soos and V. Zentai, eds. *Faces of Local Democracy, Comparative Papers from Central and Eastern Europe.* Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative and Open Society Institute, 207-242.
- Niskanen, W. A. Jr., 1971.** *Bureaucracy and Representative Government.* Chicago: Aldine.
- Nohlen, D., 2001.** *Politološki rječnik – država i politika.* Osijek; Zagreb; Split: Panliber.
- Norton P. (ed.), 1990.** *Legislatures.* Oxford: Oxford University Press.
- Norton, A., 1994.** *International Handbook of Local and Regional Government, A Comparative Analysis of Advanced Democracies.* Cheltenham: Edward Elgar.
- Norton, P. (ed.), 1998.** *Parliaments and Governments in Western Europe.* London; New York: Routledge.
- Norton, P., 1993.** *Does Parliament Matter?* New York: Harvester Wheatsheaf.
- O'Sullivan, R. 2002.** »Fiskalna decentralizacija u centralnoj i istočnoj Evropi: Pregled pitanja« [online] u: B. Raičević i G. Ilić-Popov. *Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju.* Beograd: Magna Agenda. Dostupno na: [http://www.palgo.org/files/knjige/Uporedna%20iskustva%20lokalnih%20samouprava.pdf].

- Oakerson, R. J., 1999.** *Governing Local Public Economies*. Oakland, Ca.: ICS Press.
- Oates, W. E., 1977.** *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington: D. C. Heath and Company.
- Obradović, S. (ur.) 2005.** »Lokalna samouprava pred reformskim izazovima. Vodič kroz lokalnu demokraciju«. Split: STINA.
- OECD, 1998.** *Role of the Legislatures*. Paris: OECD.
- OECD, 2001.** *Country Report: Czech Republic, Fiscal Design Across Levels of Government*. Paris: OECD.
- OECD, 2001b.** *OECD Public Management Service, Public Management Committee, OECD Best Practices for Budget Transparency*. Paris: OECD.
- OECD, 2002.** »The OECD Budgeting Database«. *OECD Journal on Budgeting*, 1 (3), 152-169.
- Okraszewska, A. and Kwiatkowski, J., 2002.** »Country Report – Poland, The State of Democracy in Poland's Gminas« in: G. Soos, G. Toka and G. Wright. *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 181-285.
- Olsen, D. M. and Mezey, M., 1991.** *Legislatures in the Policy Process*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oppenheimer, B. I., 1983.** »How Legislatures Shape Policy and Budgets«. *Legislative Studies Quarterly*, 8 (4), 551-597.
- Ostrom, V., 1989.** »Politička teorija složene republike«. Zagreb: Informator.
- Ott, K. (ur.), 2000.** *Proračunski vodič za građane*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Ott, K. i Bajo, A., 2001.** »Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj«. *Financijska teorija i praksa*, 25 (3), 311-449.
- Ott, K. i Bajo, A., 2001.** »Lokalne financije i lokalni proračuni u Hrvatskoj« [online]. Radovi s konferencije *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj*. Dostupno na: [<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013158.pdf>].
- Ott, K., Bajo, A. i Pitarević, M. (ur.), 2002.** *Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj* [online]. Zagreb: Institut za javne financije. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/index.php?ime=100>].
- Pelizzo, R., Stapenhurst, R. and Olson, D. (eds.), 1986.** *Inter-Parliamentary Union: Parliaments of the World, A Comparative Reference Compendium*. Aldershot: Gower.
- Pelizzo, R. and Stapenhurst, R., 2004.** »Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation« [online]. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3388. Available from: [<http://econ.worldbank.org/files/38161wps3388.pdf>].
- Petak, Z., Kasapović, M. i Lalić, D., 2004.** *Lokalna politika u Hrvatskoj*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

- Péteri, G. (ed.), 2002.** *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI/LGI.
- Peteri, G. 2001.** »Foreword« in: E. Kandeva. *Stabilization of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 15-18.
- Petrei, H., 1998.** *Budget and Control, Reforming the Public Sector in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank : The Johns Hopkins University Press.
- Pierre, J., 1994.** *Den lokala staten: Den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner*. Stockholm: Almqvist och Wiksell.
- Pierre, J., 1995.** *Urban and Regional Policy, The International Library of Comparative Policy*. Aldershot: An Elgar Reference Collection.
- Pintar, R. (ed.), 2002.** *Executive and Legislative at Local Level, Structure and Interrelation in Countries of South-East Europe* [online]. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung. Available from: [<http://www.fes.hr/E-books/pdf/Executive%20and%20Legislature%20at%20Local%20Level/13.pdf>].
- Pitarević, M., 2003.** *Uloga dotacija u sustavu vodoravnog fiskalnog izravnjanja*. Magistarski rad. Zagreb: Ekonomski fakultet.
- Ploštajner, Z., 2003.** »Financiranje lokalne uprave: neka opažanja« [online] u: *Financiranje lokalne samouprave: studije slučaja Njemačke, Slovenije i Hrvatske*. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert, 24-33. Dostupno na: [<http://www.fes.hr/E-books/pdf/Financiranje%20lokalne%20samouprave/04.pdf>].
- Ploštajner, Z., 2004.** »Slovenian Public Administration: Continuation of Reform« in: *Reforming Local Public Administration, Efforts and Perspectives in South-East European Countries*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 49-58.
- Pojmovnik Eurovoc**, Hrvatska informacijsko-dokumentacijska referalna agencija (HIDRA) – <http://www.hidra.hr/eurovoc/HIV/HRFR.HTM>.
- Pollitt C., 2001.** »Integrating Financial Management and Performance Management«. *OECD Journal on Budgeting*, 1 (2), 7-38.
- Pollitt C., 2001.** »Integrating Financial Management and Performance Management«. *OECD Journal on Budgeting*, 1 (2), 7-38.
- Pop, L., 2002.** »Country Report – Romania, Autonomy of Local Government Administration in Romania« in: G. Soos, G. Toka and G. Wright. *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 285-371.
- Popa, A. [et al.], 2002.** »Local Government Budgeting: Romania« in: M. Högye, ed. *Local Government Budgeting*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative for Central and Eastern Europe, 469-519.
- Poterba, J. M. and von Hagen, J., 1999.** *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Pradhan, S., 1996.** »Evaluating Public Spending«. *World Bank Discussion Papers*, No. 323. Washington, D.C.: World Bank.
- Prpić, I. (ur.), 2004.** *Država i političke stranke*. Zagreb: Narodne novine: Hrvatski pravni centar.

- Prud'homme, R. (ed.), 1991.** *Public Finance with Several Levels of Government*. The Hague: Foundation Journal Public Finance.
- Rabin, J., Bartley, W. H. and Miller, G. J., 1996.** *Budgeting: Formulation and Execution*. Athens: Carl Vinson Institute of Government.
- Raičević, B. and Ilić-Popov, G., 2002.** *Inicijativa za fiskalnu decentralizaciju* [online]. Beograd: Magna Agenda, Dostupno na: [<http://www.palگو.org/files/knjige/Uparedna%20iskustva%20lokalnih%20samouprava.pdf>].
- Razin, E., 2004.** »Needs and Impediments for Local Government Reform: Lessons from Israel«. *Journal of Urban Affairs*, 26 (5), 623-640.
- Rosen, H. S., 1999.** *Javne financije*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Rubin, I. S., 2000.** *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. New York: Chatham House Publishers.
- Rubin, S. I., 1993.** *The Politics of Public Budgeting – Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Chatham, New Jersey: Northern Illinois University, Chatham House Publishers, Inc.
- Samuel, J., 1998.** *Understanding the Budget: As if People mattered*. Pune: National Centre for Advocacy Studies.
- Santiso, C. and Belgrano, A. G., 2004.** »Politics of Budgeting in Peru: Legislative Budget Oversight and Public Finance Accountability in Presidential Systems«. *SAIS Working Paper*, WP/01/04.
- Santiso, C., 2004.** »Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies«. *OECD Journal on Budgeting*, 4 (2), 47-77.
- Santiso, C., 2005a.** »*Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process*« [online]. Available from: [[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=657663](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=657663)].
- Santiso, C., 2005b.** *Improving Fiscal Governance in Emerging Economies: Multilateral Support to Budget Oversight and Public Sector Auditing* [online]. Available from: [[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=657741](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=657741)].
- Savez gradova i općina Republike Hrvatske.** [www.savez-gradova-opcina-rh.hr](http://www.savez-gradova-opcina-rh.hr).
- Schick, A. and LoStracco, F., 2000.** *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Schick, A., 1998.** »An Inquiry Into the Possibility of a Budgetary Theory« in: I. Rubin, ed. *New Directions in Budget Theory*«. Albany: SUNY Press, 59-69.
- Schick, A., 2002.** »Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?« *OECD Journal on Budgeting*, 1 (3), 15-42.
- Schick, A., 2003.** *The Role of Fiscal Rules in Budgeting*. Paper presented at 24<sup>th</sup> Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Rome, Italy.
- Sedmihradska, L. 2003.** *Municipal Budgetary Process and Decision Making on the Revenue Side of the Budget* [online]. Available on: [<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN017767.pdf>].

- Setnikar-Cankar, S., Vljaj, S. and Klun, M., 2000.** »Local Government in Slovenia« in: T. M. Horváth. *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 388-421.
- Sever, I. [et al.], 1994.** *Sustav i politika lokalnog financiranja – prilog teoriji i analizi lokalnih financija*. Rijeka: Ekonomski fakultet.
- Sharpe, L. J., 1973.** »Theories and Values of Local Government«. *Political Studies*, 2, 153-174.
- Sisačko-moslavačka županija.** www.smz.hr.
- Sokol, S. i Smerdel, B., 1995.** *Ustavno pravo*. Zagreb: Informator.
- Sokolow, A. D. and Honadle B. W., 1984.** »How Rural Local Governments Budget: The Alternatives to Executive Preparation«. *Public Administration Review*, 44 (5), 373-383.
- Soos, G. and Zentai, V. (ed.), 2005.** *Faces of Local Democracy, Comparative Papers from Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
- Soos, G., 2002.** »Country Report – Hungary, Report on the State of Local Democracy in Hungary«, in: G. Soos, G. Toka and G. Wright. *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 15-107.
- Soos, G., Toka, G. and Wright, G., 2002.** *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
- Stewart, J. and Greenwood R., 1995.** *The Purpose and Character of Local Government*. INLOGOV, University of Birmingham.
- Stewart, J., 1992.** »The Internal Management of Local Authorities in Britain: The Challenge of Experience in Other Countries« in: R. Batley and A. Campbell, eds. *The Political Executive: Politicians and Management in European Local Government*. London: Frank Cass.
- Stina News Agency, Glasnik za lokalnu demokraciju.** www.stina.hr.
- Stoker, G., 2005.** *What is local government for? Refocusing local governance to meet the challenges of the 21<sup>st</sup> century* [online]. New Local Government Network (NLGN), Available from: [http://www.nlgn.org.uk/pdfs/upload/gerryspamphlet\_summary.pdf].
- Stolleis, M., Schäffer, H. and Rhinow, A. R., 1986.** *Parteienstatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?* Berlin; New York: De Gruyter.
- Strøm, K., 1995.** »Parliamentary Government and Legislative Organisation«, in: H. Döring, ed. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's, 51-81.
- Surazska, W., 1996.** »Local Revolutions in Central Europe, 1990 to 1994, Memoirs of Mayors and Councilors from Poland, Slovakia, and the Czech Republic«. *The Journal of Federalism*, 26 (2), 121-140.
- Svara, J. H., 1990.** *Official Leadership in the City: Patterns of Conflicts and Cooperation*. New York: Oxford University Press.

- Svjetska banka, 2001.** *Hrvatska: uspostava fiskalne održivosti i povećanje učinkovitosti – analiza javnih rashoda i proračunskih institucija*. Zagreb: Svjetska banka.
- Swianiewicz, P. (ed.), 2002.** *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative and Open Society Institute.
- Swianiewicz, P. 2001.** »Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal, Perception of Local Government Refoms and Local Democracy in Central and Eastern Europe« [online] in: P. Swianiewicz, ed. *Public Perception of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Initiative, 15-40. Available on: [<http://lgi.osi.hu/publications/2001/75/PP-Ch1.pdf>].
- Swianiewicz, P. and Mielczarek, 2005.** »Parties and Political Culture in Central and Eastern European Local Governments« in: G. Soos and V. Zentai, eds. *Faces of Local Democracy, Comparative Papers from Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative and Open Society Institute, 13-77.
- Swianiewicz, P., 1992.** »The Polish Experience of Local Democracy: Is Progress Being Made?« *Policy and Politics* (20), 87-98.
- Szalai, Á. [et al.], 2002.** »Local Government Budgeting: Hungary« in: M. Hógye, ed. *Local Government Budgeting*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative for Central and Eastern Europe, 333-396.
- Teller, N., 2004.** »Public Administration Reforms in Hungary« in: *Reforming Local Public Administration, Efforts and Perspectives in South-East European Countries*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 58-65.
- Temesi, I., 2000.** »Local Government in Hungary« in: T. M. Horváth. *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 343-385.
- The Treasury of the New Zealand, 1996.** *Putting It Together: An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System* [online]. Available from: [<http://www.treasury.govt.nz/publicsector/pit/>].
- Trupac, M. (ur.), 2002.** *Zakon o sustavu državne uprave*. Zagreb: Narodne novine.
- Tsebelis G., 1995.** »Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies« in: H. Döring, ed. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt; New York: Campus: St. Martin's Press, 83-111.
- Ttchavdarova, G., Ivanov, S. and Sarov, E., 2002.** »Local Government Budgeting: Bulgaria« in: M. Hógye, ed. *Local Government Budgeting*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative for Central and Eastern Europe, 159-213.
- Tullock, G. [et al.], 2002.** *Government Failure: A Primer in Public Choice*. Washington, D.C.: Cato Institute.
- Turniški, M., 2004.** »Lobiranje u korist lokalne samouprave – Nizozemski primjer« [online]. *Glasnik za lokalnu demokraciju* (4), 2004. Dostupno na:

[<http://www.stina.hr/download/Glasnik%202004/STINA%20local%20new%20letter%20-%2004.doc>].

**UNDP, 2001.** *Rebuilding Effective Government: Local-level Initiatives in Transition*. New York.

**Ustav** i promjene Ustava Republike Hrvatske, NN 28/01, 41/01 i 55/01. Zagreb: Narodne novine.

**Ustav** Republike Hrvatske, NN 56/90. Zagreb: Narodne novine.

**Vlada** RH. [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr).

**Von Hagen, J. and Harden, I., 1996.** »Budget process and Commitment to Fiscal Discipline«. *IMF Working Paper*, WP 96/78.

**Von Hagen, J., 1992.** »Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities«. *Commission of the European Communities Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers*, No. 96.

**Vukovarsko-srijemska županija.** [www.vukovarsko-srijemska-zupanija.hr](http://www.vukovarsko-srijemska-zupanija.hr).

**Weaver, R. K. and Rockman, B. A., 1994.** *Do Institutions Matter?* Washington, D.C.: Brookings Institution.

**Wehner J., 1999.** *Back from the sidelines? Redefining the contribution of legislatures to the budget cycle* [online]. Available from: [<http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/WBI37230WenherWeb.pdf>].

**Wildavsky, A. and Caiden, N., 2000.** *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: Addison Wesley.

**Wildavsky, A., 1964.** *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little: Brown.

**Wildavsky, A., 1986.** *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. New Brunswick: Transaction Books.

**Wildavsky, A., 1992.** *The New Politics of the Budgetary Process*. Berkeley: University of California.

**Wildavsky, A., 2001.** *Budgeting and Governing*. New Brunswick: Transaction Publishers.

**Wright, G., 2002.** »Conclusion: A Four-Country Comparison, Assessment of Progress Toward Local Democratic Systems« in: G. Soos, G. Toka and G. Wright. *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, 371-409.

**Young, L., 1999.** »Minor Parties and the Legislative Process in the Australian Senate: A Study of the 1993 Budget«. *Australian Journal of Political Science*, 34 (1), 7-27.

**Zakon** o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02. i 147/03. Zagreb: Narodne novine.

**Zakon** o Gradu Zagrebu, NN 62/01. Zagreb: Narodne novine.

**Zakon** o Gradu Zagrebu, NN 90/92. Zagreb: Narodne novine.

**Zakon** o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 90/92, 69/95, 59/96, 63/96. i 64/00. Zagreb: Narodne novine.



- Zakon** o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave, NN 90/92. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 59/01. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 106/03. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o izmjenama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave NN 132/06. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o izmjenama Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 132/06)
- Zakon** o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 75/93. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 10/97, 124/97, 50/98, 68/98, 22/99, 42/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03. i 107/03. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o područjima županija, gradova i općina, NN 10/97. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi i Zakon o potvrđivanju Europske okvirne konvencije o prekograničnoj suradnji između teritorijalnih jedinica ili vlasti, Međunarodni ugovori 14/97. i 10/03. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon** o proračunu, NN 96/03. Zagreb: Narodne novine.
- Zakošek, N., 2002.** *Politički sustav Hrvatske*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Zakošek, N., 2003.** »Financiranje lokalne samouprave-Izvještaj o raspravi na radionici« [online]. Dostupno na: [<http://www.fes.hr/E-books/pdf/Financiranje%20lokalne%20samouprave/08.pdf>], u: »*Financiranje lokalne samouprave*«, Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert, 77-81.
- Županija istarska, 2004.** *Proračun Istarske županije za 2004. godinu*. Pula: Županija Istarska.



# Pojmovnik

**administrativna klasifikacija** – rashodi prikazani po pojedinima proračunskim korisnicima (ministarstva, agencije i sl.)

**amandmani** – prijedlozi izmjena i dopuna prijedloga proračuna, uobičajeno za povećanje ili smanjenje sredstava za pojedine proračunske korisnike

**birač** – državljanin s biračkim pravom na temelju kojega može birati i biti biran u sva predstavnička tijela i na sve javne izborne položaje u zemlji, odnosno skup svih državljana s biračkim pravom što čini nacionalno biračko tijelo

**biračko pravo** – temeljno, ustavom zajamčeno političko pravo državljana u modernima demokratskim državama što ga čini pravo da biraju svoje predstavnike (aktivno biračko pravo) i da budu birani u predstavnička tijela i na druge javne položaje (pasivno biračko pravo)

**dijeljenje poreza** – podjela odgovornosti za prikupljanje i raspolaganje poreznim prihodima središnje vlasti i nižih razina vlasti (vidi zajednički porezi)

**državni proračun** – proračun na razini Republike Hrvatske

**ekonomska klasifikacija** – prihodi i primitci prema prirodnim vrstama te rashodi i izdatci prema ekonomskoj namjeni

**fiskalna godina** – razdoblje dvanaest mjeseci za koje država planira prihode i rashode, u nas jednako kalendarskoj godini (1. siječnja do 31. prosinca)

**fiskalni kapacitet** – sposobnost lokalnih jedinica (županija, općina i gradova) vlastitima proračunskim sredstvima financirati proračunske rashode i izdatke

**funkcijska klasifikacija** – rashodi i izdatci prikazani po namjenama (javni red i sigurnost, obrana, zdravstvo i sl.)

**glasovanje** – središnji postupak izbornog procesa i strukturni elementi izbornih sustava, što razumijeva oblik u kojemu birači izražavaju glasačke preferencije spram kandidata i izbornih lista

**interesna skupina** – kolektivni čimbenik izbora koji se izravno ne natječe za sudjelovanje u vlasti, ali sudjeluje u izbornoj borbi za vlast time što, posredno ili neposredno, podupire pojedine kandidate ili političke stranke u borbi za vlast. Nekoliko je glavnih tipova interesnih skupina: ekonomske (sindikati, udruženja poslodavaca), političke (ženske organizacije), strukovne (odvjetničke, liječničke) i skupine za zaštitu javnih interesa (ekološke, potrošačke). Služe se različitim sredstvima: lobiranjem, angažiranjem u političkoj kampanji, pritiscima na javnost i dr.

**izbori** – u širem tehničkom smislu to su različiti institucionalni postupci i sredstva uspostave predstavničkih političkih tijela i postavljanje pojedinaca na javne položaje. Glavni su pojedinačni akteri izbora birači i kandidati, ali u izborima sudjeluju i drugi koji se ne natječu izravno za vlast, ali utječu na tijek i ishod borbe za nju; to su parlamentarni zastupnici, članovi vlade, lokalni politički dužnosnici, upravni činovnici, novinari, istraživači javnog mnijenja, promatrači izbora i dr. Glavni su kolektivni akteri izbora političke stranke i njihove izborne koalicije te brojni drugi koji suodređuju tijek i ishod izbora: masovni mediji, interesne skupine i savezi, stranačke parlamentarne frakcije, građanska udruženja, nevladine udruge, društveni pokreti i dr.

**izvršenje proračuna** – trošenje proračunskih sredstava tijekom godine za namjene i ciljeve utvrđene proračunskim planom

**izvršno tijelo** – Vlada te poglavarstvo općine, Grada Zagreba, grada i županije koje svom predstavničkom tijelu predlaže proračun, godišnji obračun proračuna i izvješća

**javni sektor** – korisnici državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ustanove i mjesna samouprava

**jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave** – općina, grad i županija čija tijela obnašaju funkcije, obavljaju zadaće i donose programe propisane zakonom i odlukama na temelju zakona, za što se sredstva osigurava u njihovu proračunu i financijskom planu proračunskih korisnika

**koalicija** – savez političkih stranaka koje su se udružile kako bi povećale političku dobit i zajednički postigle određene političke ciljeve

**koalicijska vlada** – vlada sastavljena od dviju ili više političkih stranaka koje su činile izbornu ili čine poslijeizbornu političku koaliciju

**lokacijska klasifikacija** – rashodi i izdatci prema teritorijalnom ustroju Hrvatske

**mjesna samouprava** – mjesni odbori, gradske četvrti i gradski kotarevi što ih se osniva na temelju statuta jedinice lokalne samouprave

**opća država** – prema statističkom sustavu javnih financija MMF-a, obuhvaća sve razine državne vlasti i sve ustanove koje za državu ubiru prihode i primitke i izvršavaju rashode i izdatke: u nas opća država obuhvaća državni proračun, proračune lokalnih i regionalnih jedinica i izvanproračunske fondove

**organizacijska klasifikacija** – rashodi i izdatci prema ustroju države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; razrađena na razdjele i glave

**parlament** – najviše političko predstavničko tijelo u suvremenim državama i najvažnija izborna institucija u suvremenim demokracijama općenito, koju se uspostavlja izborima

**parlamentarni sustav vlasti** – sustav vlasti što se temelji na posvemašnjoj neovisnosti izvršne vlasti o zakonodavnoj; parlament je najviše predstavničko i zakonodavno tijelo koje bira i opoziva vladu te kontrolira njezin rad iskorišćujući prava na interpelacije, rezolucije i istrage

**politička stranka** – pravno je se definira kao udruženje građana osnovano radi sudjelovanja u procesu oblikovanja političke volje i obavljanju državne vlas-

- ti, s politološkoga motrišta to je politička i društvena organizacija koja ima brojne diferencirane funkcije
- pomoć** (potpora, dotacija) tekući ili kapitalni prijenos prihoda međunarodnoj organizaciji, stranoj vladi, središnjem proračunu, proračunu jedinice lokalne i regionalne uprave, izvanproračunskom fondu i trgovačkom društvu
- predsjednik poglavarstva jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave** – općinski načelnik, gradonačelnik i župan koji predlaže poglavarstvu proračun, izvješća i druge akte
- predstavničko tijelo** – Hrvatski sabor, županijska skupština i Gradska skupština Grada Zagreba te općinsko i gradsko vijeće koje donosi proračun, zakon i odluku o izvršavanju proračuna, godišnji obračun proračuna i izvješća
- prihodi proračuna** – novac što ga prikuplja država: porezi, socijalni doprinosi, pomoći i ostali prihodi
- privremeni proračun** – proračun što vrijedi tri mjeseca, kojeg se donosi kada Sabor ne izglasa proračun prije početka fiskalne godine
- privremeno financiranje** – financiranje proračuna za razdoblje tri mjeseca, što obuhvaća najviše 25% proračunskih sredstava iskorištenih u istome razdoblju prethodne godine
- programska klasifikacija** – prikaz programa i njihovih sastavnih dijelova (npr. upravljanje javnim financijama, sudstvo i reforma pravosuđa, javna uprava i administracija i dr.)
- proračun** – procjena godišnjih prihoda i primitaka te utvrđena svota izdataka i drugih plaćanja države, odnosno lokalne jedinice što ih odobrava Hrvatski sabor ili skupština, vijeće lokalne jedinice sukladno Ustavu i drugim zakonima
- proračunski deficit** – višak državnih rashoda i izdataka nad prihodima i primitcima u određenu razdoblju, najčešće godini dana
- proračunska godina** – razdoblje dvanaest mjeseci što počinje 1. siječnja, a završava 31. prosinca
- proračunske klasifikacije** – ekonomska, funkcijska, ustrojstvena (organizacijska), lokacijska i programska, temeljem kojih se planira i iskazuje proračunske rashode i izdatke
- proračunski korisnici** – državna tijela (agencije, ministarstva i ostala tijela državne uprave) i tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ustanove, vijeća manjinske samouprave, proračunski fondovi i mjesna samouprava čije se rashode za zaposlene i/ili materijalne rashode osigurava u proračunu
- rashodi proračuna** – smanjenje neto vrijednosti nastale kao rezultat financijskih transakcija. To su rashodi za poslove, funkcije i programe što ih se planira u proračunu i financijskim planovima proračunskih korisnika. Čine ih rashodi za zaposlene, materijalni rashodi (naknade troškova zaposlenima, rashodi za materijal i energiju, rashodi za usluge i ostali nespomenuti rashodi poslovanja), financijski rashodi (izdatci za financijsku imovinu i otplate zajmova, subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru i trgovačkim

društvima izvan javnog sektora, obrtnicima, malim i srednjim poduzetnicima), te naknade građanima i kućanstvima (socijalne naknade, naknade na temelju osiguranja i druge naknade građanima i kućanstvima iz proračuna).

**rebalans** – promjena proračunskih svota, odnosno njihovo smanjenje ili povećanje u usporedbi s izvorno planiranim proračunom, što se obavlja tijekom godine

**središnja država** – prema statističkom sustavu javnih financija MMF-a u Hrvatskoj obuhvaća državni proračun i izvanproračunske fondove

**suficit** – višak prihoda i primitaka nad rashodima i izdadcima u nekom razdoblju

**transferi** – financijska sredstva što ih središnja država osigurava lokalnim jedinicama u obliku udjela u jednome ili više poreza (okomito fiskalno izravnaje) te u obliku međužupanijskoga (vodoravnog) fiskalnog izravnaja dotacijama od više prema nižim razinama vlasti

**upravno tijelo za financije općine, grada i županije** – priprema proračun, godišnji obračun proračuna i izvješća te obavlja druge financijske poslove za poglavarstvo

**zajednički porezi** – podjela poreza (njihove porezne osnovice) središnje vlasti s nižim razinama vlasti. Dijeleći poreznu osnovicu među razinama vlasti, središnja vlast kontrolira i utječe na visinu prikupljenih poreza mijenjanjem stopa ili udjela u poreznim prihodima što ostaju na razini lokalnih jedinica. Država i lokalne jedinice u Hrvatskoj međusobno dijele porez na dohodak i porez na promet nekretnina

**zastupnik** – izabrani član parlamenta kao najvišega predstavničkog tijela u državi – parlamentarac, predstavnik, zastupnik, deputat, poslanik i dr. Uloga zastupnika bitno ovisi o izbornom sustavu (većinski razumijeva izraženiju ulogu izbornog okruga u djelatnosti zastupnika), tipu parlamenta (radni ili debatni) i političkoj stranci (odnos stranke i frakcije)

# Kratice

BDP	Bruto društveni proizvod
DZS	Državni zavod za statistiku
EU	European Union (Europska unija)
FINA	Financijska agencija
HZZ	Hrvatska zajednica županija
JLPRS	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
JLS	Jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave
MF	Ministarstvo financija RH
MG	Ministarstvo gospodarstva
MORH	Ministarstvo obrane RH
NN	Narodne novine
PDS	Područja državne skrbi
PPDS	Područje od posebne državne skrbi
RH	Republika Hrvatska
SSS	Srednja stručna sprema
USD	Američki dolar
VSS	Visoka stručna sprema
VŠS	Viša stručna sprema
ZAP	Zavod za platni promet
ZFJLSU	Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave
ZLPRS	Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi
ZOP	Zakon o proračunu

## *Kratice političkih stranaka*

DC	Demokratski centar
HB	Hrvatski blok
HČSP	Hrvatska čista stranka prava
HDRS	Hrvatska demokratska republikanska stranka
HDZ	Hrvatska demokratska zajednica
HKDU	Hrvatska kršćansko-demokratska unija
HNS	Hrvatska narodna stranka
HPS	Hrvatska pučka stranka
HSLŠ	Hrvatska socijalno-liberalna stranka





# Index

## A

amandmani 3, 152, 171, 182-184, 191-193, 219, 226, 285-286, 296, 325  
anketni upitnik 172-193

## B

birač 7, 31, 40-44, 54, 61, 156, 170, 213, 219, 325

## C

civilno društvo 68  
crkva 17, 40, 52, 53, 56, 59, 61, 214

## D

demokratizacija 9-10, 65, 88, 112, 216  
državni proračun 36, 117-118, 146-147, 150, 325

## F

financiranje nižih razina vlasti 82-89  
Hrvatska 134-145  
fiskalna decentralizacija 83-88, 107, 110-113, 134, 142, 195, 215  
fiskalni federalizam 5, 82-83

## I

interesne skupine 4, 18, 29, 37, 40, 42, 48-53, 61-63, 214  
intermedijarna razina vlasti 71, 78-80, 112, 215  
izbori 21, 27-28, 37, 44, 54, 61, 70, 77, 119-122, 145, 155, 161-170, 177, 217

izborno tijelo 31, 61

izvanproračunski fondovi 116, 118, 124

izvršna vlast (tijela) 8-16, 24-31, 40, 44-45, 54-55, 60, 213

Hrvatska 53, 122, 147, 154-155, 164-170, 180, 193, 206, 216-219, 223-225

## J

javni (proračunski) prihodi 18, 27-29, 63, 72, 83-88, 135-142, 151, 164, 195, 203, 210, 215

javni (proračunski) rashodi 18, 21, 27-29, 36, 43, 62, 82-86, 141, 164

javno mnijenje 40, 49, 52, 53, 61

## K

koalicija 27, 32, 43, 54, 161, 171, 174-176, 184, 193, 208, 222, 266, 282, 294

## L

lobiranje 38, 53, 61, 196, 202, 204, 211, 214, 277

lokalna samouprava 34-37

središnja i istočna Europa 65-115

Bugarska 65, 70-88, 93-96

Češka 14-18, 65, 69-88, 99-101

Hrvatska 115-170, 194-212, 219-228

Mađarska 14-18, 34, 65, 69-88, 102-105

Poljska 14-18, 65, 70-88, 105-108  
 Rumunjska 65, 69-88, 96-99  
 Slovačka 14-18, 65, 69-88, 108-111  
 Slovenija 65, 70-88, 90-93  
 lokalna vlast 35, 72, 74, 134  
 lokalni predstavnici 4, 43, 45, 55, 61, 100, 120, 122, 152, 155, 169, 218, 274

## O

OECD 9, 33  
 opozicija (oporba) 43, 53, 61, 91, 172-177, 181-191, 200, 202, 207, 218, 221-227

## P

parlamentarizam 19, 27, 34, 61  
 pozicija 172-190, 209, 221  
 predstavničko tijelo (vlast) 7-54, 82, 117, 168  
 vrste 32-34  
 proračun  
 funkcije 19-21  
 izvršenje 149, 159, 197  
 kontrola 54, 149  
 korisnici 39, 52, 117-118, 148-154, 169, 196, 198, 217, 218  
 smjernice 59, 150-151  
 proračunski proces 22, 29, 46, 62, 145, 155, 228  
 faze 147-154  
 vrste 22-26

## R

radna tijela (odbori) 16, 30-31, 55-62, 116-117, 121, 124-125, 148, 152, 160, 217, 225

rebalans proračuna 23, 153, 179, 209, 222, 298

## S

Sjedinjene Američke Države (SAD) 7-12, 18, 23-25, 27, 33-34, 38-39, 51  
 skupština 8, 13, 18, 22, 40, 45-46, 59, 62, 122-125, 157-161, 168-174  
 središnja vlast 15, 17, 72, 76, 82, 86, 91, 93, 96, 101, 104, 202  
 stranke 15, 18, 31, 40-44, 49-51, 61, 69, 162-163, 175-177, 197, 207, 218-221

## T

transformacija 65, 67, 73

## U

upravno tijelo (odjel) za financije 13, 47, 55, 123, 147-151, 164, 167, 170, 210, 217, 291

## V

Velika Britanija 8, 10, 12, 26, 33  
 vijeće (gradsko, općinsko) 12-15, 54-62, 121, 124, 157-160, 168-170, 180, 204, 217, 223-226  
 vijećnik 16, 43, 48, 54, 57, 145, 157-160, 168-170, 175-178, 200, 203-210, 218-228

## Z

zajednički porezi 84, 87, 137-139  
 zastupnik 42, 48, 117



NAKLADNICI

*Institut za javne financije, Zagreb, Katančićeva 5  
www.ijf.hr*

*Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb, Praška 8  
www.fes.hr*

ZA NAKLADNIKE

*Katarina Ott  
Mirko Hempel*

UREDNIŠTVO

*Institut za javne financije, Zagreb, Katančićeva 5, Hrvatska  
p.p. 320; tel.: (+385 1) 48 86 444, 48 19 363  
fax: (+385 1) 48 19 365, e-mail: ured@ijf.hr*

GLAVNA UREDNICA

*Katarina Ott*

LEKTURA

*Mario Matanović*

GRAFIČKO OBLIKOVANJE OVITKA

*Zlatko Guzmić*

PRIPREMA I TISAK

*Denona d.o.o., Zagreb, Ivanićgradska 22, Hrvatska*

NAKLADA

1000 primjeraka





# BIBLIOTEKA FISCUS

Proračunski proces i proračun kao njegov rezultat trebali bi biti temelj učinkovita djelovanja lokalnih jedinica u Hrvatskoj. No, da bi proces uistinu takav i bio, nužno je da lokalne institucije, predstavnička i izvršna tijela na lokalnoj razini kvalitetno odrade vlastiti posao predlaganja, izglasavanja i provedbe proračuna.

Knjiga *Odlučivanje o lokalnim proračunima: između sna i jave* govori o ulozi lokalnih predstavničkih i izvršnih vlasti u Hrvatskoj za trajanja proračunskog procesa. U knjizi se analizira teškoće lokalnih predstavničkih tijela pri predlaganju proračuna što ometaju znatniji utjecaj na kvalitetu prihvaćanja proračuna, upozoruje na nedostatke lokalnih predstavničkih tijela te nudi preporuke za poboljšanje stanja.

U Hrvatskoj teret proračunskog odlučivanja na lokalnoj razini nose izvršne vlasti (zbog organiziranosti, ustroja i načina funkcioniranja). Predstavnička tijela služe samo kao aparat uz uporabu kojega izvršna vlast potvrđuje i izglasava proračun.

Lokalni i regionalni ustroj vlasti morat će stoga doživjeti brojne prilagodbe. Upitno je financijsko održavanje velikog broja lokalnih jedinica i ovisnost o pomoći središnje države te nedostatna vlastita sredstva i sredstva što ih država dodjeljuje lokalnoj i regionalnoj razini za financiranje decentraliziranih funkcija. Hrvatsku obilježuje i česta »nesnošljivost« različitih razina vlasti, nejasna raspodjela ovlasti i odgovornosti te prevelik broj lokalnih jedinica. Komunikacija tijela središnje države i lokalnih i regionalnih jedinica morala bi, uz to, biti na znatno višoj razini.

