

Decentralizacija, korupcija i nadzor lokalnih proračuna u Hrvatskoj

Bađun, Marijana

Source / Izvornik: **Newsletter : povremeno glasilo Instituta za javne financije, 2009, 11, 1 - 8**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:865463>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-05**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)

NEWSLETTER

Br. 38

Siječanj 2009.

ISSN 1333-4263

Institut za javne financije • 10000 Zagreb, Katančićeva 5, Hrvatska
p.p. 320; tel: (385 1) 4886 444; fax: 4819 365; e-mail: ured@ijf.hr; www.ijf.hr

mr. sc. Marijana Bađun

Decentralizacija, korupcija i nadzor lokalnih proračuna u Hrvatskoj

Lokalne su vlasti, iza sudstva i zdravstva, na trećemu mjestu po percepcijama korupcije u Hrvatskoj. Većina županija i Grad Zagreb ne prikupljaju pravodobno prihode, ne pridržavaju se propisa o javnoj nabavi i nepravilno gospodare svojim komunalijama. Pogledajmo stoga kakva je veza između decentralizacije, korupcije i nadzora lokalnih proračuna.

1. Decentralizacija i korupcija

Zagovornici decentralizacije ističu da ona pridonosi boljem zadovoljavanju potreba lokalnog stanovništva, a "skeptici" tvrde da lokalno pružanje javnih usluga ima mnoge nesavršenosti koje mogu spriječiti ostvarivanje koristi od decentralizacije. Osobito je zanimljivo pitanje povezanosti decentralizacije i korupcije, o čemu također ne postoje jednoznačni teorijski i empirijski nalazi (Fisman i Gatti, 2002). *Decentralizacija može smanjiti korupciju* jer omogućuje bolji nadzor lokalnih dužnosnika budući da je lakše pratiti tko je za što osobno odgovoran. Naravno, decentralizaciju pritom ne smije pratiti nastajanje brojnih novih razina vlasti, čime

bi postalo vrlo teško odrediti tko je odgovoran za pojedine uspjehe ili neuspjehe. Decentralizacija, nadalje, može smanjiti korupciju i stoga što potiče konkurenciju među lokalnim jedinicama. Naime, kako bi privukle stanovništvo, lokalne vlasti izbjegavaju ponašanje koje će demotivirati proizvodne aktivnosti i loše utjecati na zaposlenost, a to obuhvaća i izbjegavanje korupcijskih aktivnosti. *Međutim, decentralizacija može i povećati korupciju* jer rad u središnjoj državi donosi veće materijalne koristi od onih na lokalnoj razini pa će u lokalnim jedinicama vlasti raditi manje kvalitetni djelatnici. Decentralizacija, k tome, disperzira odlučivanje, što uz slabu koordinaciju među birokratima može dovesti do veće sklonosti korupciji odnosno do manipuliranja ekonomskim okruženjem umjesto do stvaranja dodatne vrijednosti.

U Hrvatskoj je proces decentralizacije započeo 2001. godine, kad je država prenijela dio svojih nadležnosti i odgovornosti u vezi s financiranjem školstva, zdravstva i socijalne skrbi lokalnim jedinicama koje su ih bile spremne preuzeti. Od tada je proces decentralizaci-

je slabo napredovao. Štoviše, Ott (2008:25) smatra da u Hrvatskoj možemo govoriti o svojevrsnoj centralizaciji, odnosno o daljnjem “podržavljenju” države, jer je zbog velikog broja teritorijalnih jedinica te neučinkovite, prevelike birokracije na svim razinama vlasti i postojanja područja posebne državne skrbi onemogućeno smanjivanje dominantne uloge Vladinih tijela u odlučivanju. Osim toga, važan razlog za slab napredak decentralizacije jest i nedostatak kvalitetnog nadzora na razini središnje države (Maletić, 2008:44). Decentralizacija donosi veću samostalnost i odgovornost lokalnim vlastima, ali istodobno zahtijeva i strog nadzor i kontrolu od strane središnje vlasti. Uz postojeću razinu korupcije koja zahvaća i lokalne vlasti, nameće se teza da je možda pozitivno što se decentralizacija provodi sporo. Naime, bez određenih prethodno zadovoljenih uvjeta decentralizacija bi mogla (dodatno) povećati samovolju lokalnih dužnosnika. Tada bi alternativa velikom centraliziranom javnom sektoru bila slaba lokalna država u rukama nekolicine lokalnih moćnika. Takav bi režim bio neprivlačan investitorima, što bi negativno utjecalo na ekonomski rast.

2. Korupcija na razini lokalnih vlasti

Organizacija Transparency International (TI) oblikovala je indeks percepcije korupcije (IPK) koji odražava stajališta poslovnih ljudi i analitičara o rasprostranjenosti korupcije među državnim službenicima i političarima. Vrijednost indeksa kreće se od 0 do 10, pri čemu je 10 najbolji rezultat, a znači da je zemlja vrlo “čista”. IPK za Hrvatsku za 2008. godinu iznosi 4,4, što je najbolji rezultat od 1999. godine, kad je iznosio 2,7. Iako se indeks popravlja, riječ je o sporim i relativno malim pomacima. Kad su u pitanju susjedne zemlje, indeks se kreće od 6,7 za Sloveniju, 5,1 za Mađarsku i 4,8 za Italiju, do 3,4 za Srbiju i Crnu Goru te 3,2 za Bosnu i Hercegovinu. Nažalost, indeks ne razlikuje korupciju na razini središnje vlasti od one na lokalnim razinama.

Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (DORH) objavljuje samo ukupne podatke za sve razine vlasti. Prema izvješću DORH-a, 2007. godine podneseno je 611 prijava za korupcijska kaznena djela, pri čemu se gotovo 70% odnosi na državne ili javne službenike koji su zlouporabili službeni položaj. Godinu dana prije prijavljeno je samo 138 osoba. Za primanje mita, što je korupcijsko kazneno djelo u užem smislu, 2007. godine prijavljeno je 88 osoba (u 2006. prijavljeno je samo 50 osoba). Od prijavljenih 88 osoba za 53 osobe kaznena je prijava odbačena, i to zbog nepostojanja osnovane sumnje. Nad ostalima je provedena istraga, s tim da je

optuženo 16 osoba, a osam je osoba osuđeno na zatvor. Većina prijava odnosi se na “pravo” primanje mita.¹

U izvješću DORH-a navodi se da su među prijavljenima za primanje mita bili i šef općinskog odjela, vijećnik, član gradskog poglavarstva i jedan dogradonačelnik. Prema istraživanju (TIH, 2005), više od 70% ispitanika smatralo je da je korupcija u lokalnoj vlasti rasprostranjena (36%) ili jako rasprostranjena (37%). Time lokalna vlast zauzima treće mjesto po percepcijama o postojanju korupcije, iza sudstva i zdravstva. Očito je da su percepcije u velikom raskoraku s brojem podnesenih kaznenih prijava, što je vjerojatno pokazatelj nevoljkosti reagiranja građana na slučajeve korupcije ili posljedica pomanjkanja adekvatnih dokaza jer korupciju nije lako dokazati. Možda građani smatraju da ionako nema smisla podnositi kaznenu prijavu kad je i pravosuđe korumpirano, a još k tome i neučinkovito.

U vezi s lokalnom vlasti, Nacionalnim programom suzbijanja korupcije 2006 – 2008. (NN 39/06) bilo je predviđeno sljedeće: 1. osiguranje nadzora zakonitosti lokalnih službi; 2. pojačanje mjera za stvaranje posebnih, lokalnim sredinama primjerenih načina za sprečavanje korupcije; 3. promjena zakona o izborima za tijela lokalne samouprave; 4. jačanje samostalnosti i odgovornosti lokalnih jedinica u procesu decentralizacije i 5. pojačanje nadzora trošenja lokalnih sredstava. Nije navedeno kako je planirano ostvariti te mjere, niti što se pod njima precizno razumijeva. Dosad su provedene promjene vezane za treću točku, tj. donesen je Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba (NN 109/07), kojim se oni biraju neposredno, i Zakon o izmjenama i dopunama zakona o postupku primopredaje vlasti (NN 17/07). Promjene su ostvarene i na području pojačanog nadzora trošenja lokalnih sredstava, o čemu će biti riječ u nastavku.

3. Nadzor lokalnih proračuna

Transparentnost javnih financija izrazito je važna za suzbijanje korupcije i ostvarivanje učinkovitijih javnih usluga jer ona omogućuje veću kontrolu vlasti, što nadalje pozitivno utječe na njihovu odgovornost prema građanima. Kako bi se mogao nadzirati proračun, potrebno je postići transparentnost proračunskih dokumenata i procesa, točnije, imati pravodobne, pouzdane i točne podatke. Primijenjeno na pitanje decentralizacije to

¹ Pod *pravim primanjem mita* razumijevaju se situacije kad počinitelji primaju ili zahtijevaju dar ili neku drugu korist da bi u granicama svojih ovlasti obavili radnju koju ne bi smjeli obaviti ili ne obavili radnju koju bi morali obaviti. Za razliku od toga, *nepravo* primanje mita je ono kad osobe zahtijevaju ili primaju dar ili ostvaruju neku drugu imovinsku korist kako bi obavile službenu radnju koju su bile dužne obaviti.

znači: ako središnja država nema dovoljno informacija o tome na što se troši novac prenesen lokalnim jedinicama, ne može lokalnim vlastima dati veću odgovornost ni više samostalnosti.

Uvidom u izvješća Državnog ureda za reviziju (2007) za županije i Grad Zagreb za 2006. godinu, odnosno za njihove proračune, financijske dokumente i financijsko poslovanje, čini se da su u većini jedinica proračuni doneseni u skladu s odredbama Zakona o proračunu, te da su prihodi i rashodi iskazani sukladno računskom planu proračuna. Jednako tako, većina je jedinica postupila prema nalogima revizije za prethodnu godinu. Izuzeci su ovi:

- pojedini se rashodi izvršavaju u iznosima većima od planiranih;
- proračunski se prihodi ne prikupljaju potpuno i pravodobno;
- postoje nepravilnosti pri evidentiranju cjelokupne imovine i obveza;
- u pojedinim se slučajevima ne poštuju odredbe s područja javne nabave;
- dio sredstava ne troši se za utvrđene namjene već za financiranje tekućih i proračunskih potreba;
- ne poštuju se odredbe Zakona o komunalnom gospodarstvu, pri čemu se relativno često ne donose programi gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture.

Sažetak nepravilnosti po županijama i za Grad Zagreb dan je u tablici 1, iz koje je vidljivo da lokalne jedinice imaju najviše problema s pridržavanjem propisa s područja javne nabave, prikupljanjem proračunskih prihoda i komunalnim gospodarenjem. U Gradu Zagrebu osobito su bile brojne nepravilnosti u evidentiranju rashoda za nabavu nefinancijske imovine, te u prikazu nefinancijske i financijske imovine, dok su izvanbilančne evidencije sadržavale sumnjiva i sporna potraživanja u iznosu od 467 mil. kuna. U tome su dominirala potraživanja za zakupnine (304 mil. kuna) te za komunalnu naknadu (150 mil. kuna). U izvješću za Grad Zagreb nekoliko se puta ponavlja da nije uspostavljena koordinacija između gradskih upravnih tijela, a to znači i nepostojanje jedinstvenoga računovodstvenog sustava koji bi smanjio vjerojatnost pogrešaka. Pritom je važno napomenuti da je Europska komisija (European Commission, 2008:68) u svom izvješću o napretku Hrvatske navela kako je napredak na području vanjske revizije spor, što se posebice odnosi na potrebu poboljšanja pravnog okvira za jačanje funkcionalne neovisnosti Državnog ureda za reviziju.

Osim Državnog ureda za reviziju, važnu ulogu u nadzoru lokalnih proračuna trebala bi imati i središnja država, odnosno Ministarstvo financija. U sastavu Ministarstva postoji Sektor za proračunski nadzor, koji utvrđuje zakonitost, svrhovitost i pravodobnost korištenja proračunskih sredstava, što se, naravno, odnosi i na lokalne jedinice. Usprkos postojanju tog sektora, Maletić (2008:43) smatra da nadzorna uloga središnje države nad lokalnim jedinicama nije definirana ni organizirana te je stoga relativno slaba; ne postoji dovoljno razvijena pravna regulativa, nedostaju institucije, nema dovoljno ljudi i sredstava, a ni volje za pravom promjenom.

Pozitivno je što se ostvaruju zakonodavni pomaci na području unutarnje financijske kontrole. Krajem 2006. godine donesen je Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (NN 141/06), a godinu dana nakon toga i Strategija razvoja unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru, posebno za središnju državu, a posebno za lokalne jedinice (Vlada RH, 2007). Za provedbu je zadužena Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija, a primjena se na lokalnoj razini planira do kraja 2010. godine. Nadalje, novom Strategijom suzbijanja korupcije (NN 75/08) planira se jačanje postojeće unutarnje i vanjske strukture financijske kontrole s ciljem poboljšanja i unapređenja poslovanja svih korisnika proračuna, jačanje odgovornosti i transparentnosti u poslovanju proračunskih korisnika na državnoj i lokalnoj razini, kao i jačanje pravnog okvira za nadzor proračuna.² U skladu s Akcijskim planom (Ministarstvo pravosuđa, 2008), donesen je i novi Pravilnik o proračunskom nadzoru (NN 79/08). Prema njemu se proračunski nadzor više ne obavlja na temelju donesenog plana već prema predstavkama građana i zahtjevima središnjih tijela državne uprave, lokalnih jedinica te drugih pravnih osoba iz kojih proizlazi sumnja na nepravilnost ili prijevaru, te po nalogu ministra financija. Akcijski plan obvezuje i na "objave na internetskim stranicama Ministarstva financija različitih mogućnosti prijave nepravilnosti te e-mail adrese za prijavu nepravilnosti za EU sredstva, odnosno proračunska sredstva". Ta e-mail adresa doista postoji na internetskoj stranici Ministarstva financija (www.mfin.hr) premda nije dovoljno istaknuta; nalazi se u rubrici Nadzorne aktivnosti, zatim Proračunski nadzor, a glasi: nepravilnosti@mfin.hr. Ostale mogućnosti prijave nepravilnosti nisu vidljive. Pozitivno je što Vlada nastoji uključiti građane u proračunski proces. Zašto je to važno? Zato što građani kao porezni obveznici pridonose državnom proračunu te bi ih stoga trebalo uklju-

² U Strategiji se posebna pozornost pridaje javnoj nabavi jer ima visok stupanj korupcijskog rizika te je, vezano za to, navedeno nekoliko ciljeva za sprečavanje korupcije.

Tablica 1. Glavne nepravilnosti u lokalnim proračunima u 2006. godini

| Županije | Javna nabava | Komunalno gospodarstvo | Evidentiranje imovine i obveza | Pojedini rashodi veći od planiranih | Prikupljanje prihoda | Potrošnja suprotna namjeni | Ukupan broj "DA" po županijama |
|-------------------------------------|--------------|------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|----------------------|----------------------------|--------------------------------|
| Bjelovarsko-bilogorska | DA | DA | DA | DA | DA | DA | 6 |
| Brodsko-posavska | DA | NE | DA | NE | DA | NE | 3 |
| Dubrovačko-neretvanska | DA | DA | DA | DA | DA | DA | 6 |
| Grad Zagreb | DA | DA | DA | DA | DA | DA | 6 |
| Istarska | DA | DA | NE | DA | DA | NE | 4 |
| Karlovačka | DA | DA | DA | NE | DA | NE | 4 |
| Koprivničko-križevačka | DA | DA | NE | DA | DA | DA | 5 |
| Krapinsko-zagorska | DA | DA | DA | NE | DA | DA | 5 |
| Ličko-senjska | DA | NE | NE | NE | DA | NE | 2 |
| Međimurska | DA | NE | DA | DA | NE | NE | 3 |
| Osječko-baranjska | NE | DA | NE | DA | DA | DA | 4 |
| Požeško-slavonska | DA | DA | DA | NE | DA | DA | 5 |
| Primorsko-goranska | DA | DA | DA | DA | DA | NE | 5 |
| Sisačko-moslavačka | DA | NE | NE | NE | DA | DA | 3 |
| Splitsko-dalmatinska | DA | DA | NE | NE | DA | NE | 3 |
| Šibensko-kninska | DA | DA | NE | NE | DA | NE | 3 |
| Varaždinska | DA | DA | DA | NE | DA | NE | 4 |
| Virovitičko-podravska | DA | DA | DA | DA | DA | DA | 6 |
| Vukovarsko-srijemska | DA | NE | NE | DA | DA | DA | 4 |
| Zadarska | DA | DA | NE | DA | NE | NE | 3 |
| Zagrebačka | DA | DA | DA | DA | DA | DA | 6 |
| Ukupan broj "DA" po nepravilnostima | 20 | 16 | 12 | 12 | 19 | 11 | |

Izvor: Državni ured za reviziju (2007)

čiti u odlučivanje o raspodjeli tih sredstava. Osim toga, pitanje proračuna previše je važno da bi bilo prepušteno samo dužnosnicima u vladama i parlamentima koji mogu biti podložni utjecajima različitih interesnih skupina (Ott, 2008).

4. Uloga građana

Inicijativa za reformu lokalne uprave i javnih usluga Instituta Otvoreno društvo organizirala je i financirala projekt koji se bavio nadzorom proračuna što ga provode nevladine udruge i građani. Rezultati za Hrvatsku pokazali su da građani nedovoljno sudjeluju u proračunskom procesu, a usto su slabo upoznati s inicijativama koje podržavaju nadzor proračuna na lokalnoj razini (Maletić, 2008). Zakonski preduvjeti postoje, ali su građani jednostavno pasivni i loše organizirani. Osim toga, stječe se dojam da je za građane proračun mističan dokument od kojega su otuđeni.

Sve više lokalnih vlasti u Hrvatskoj, osobito onih u bogatijim i razvijenijim lokalnim jedinicama, potiče tiskanje i dijeljenje proračunskih vodiča građanima te organiziraju javne rasprave (Ott, 2008). Usprkos njihovim naporima, građani su još uvijek nedovoljno svjesni potrebe sudjelovanja u proračunskom procesu. U većini lokalnih jedinica u Hrvatskoj javno se raspravlja o izvršenju proračuna i provjerava se koliko je javnost zadovoljna programima i uslugama lokalne zajednice (najčešće putem medija), ali u određenom broju jedinica još uvijek postoji mentalitet tajnovitosti: financijska se izvješća mogu dobiti ako se preda posebna molba (Maletić, 2008).

Na koji način građani mogu nadzirati proračun? Građani bi se trebali uključiti u sve faze proračunskog procesa (Ott, 2008:31). U fazi pripreme proračuna trebali bi sudjelovati u donošenju odluka o programima. Time bi bolje razumjeli rad i ciljeve lokalnih vlasti. Za-

tim bi trebali nadzirati i izvršenje proračuna i zanimati se za rezultate. To bi trebalo pridonijeti smanjenju neučinkovitog korištenja javnih sredstava, prijevara i neregularnosti. U fazi financijskog izvješćivanja građani bi trebali komentirati, zahtijevati jednostavna izvješća i uspoređivati rezultate svoje lokalne jedinice s ostalima. Ukratko, građani bi trebali postavljati više pitanja, pismeno komunicirati s lokalnom zajednicom, slati molbe za poboljšanje javnih usluga, davati konkretne savjete, pokušati naučiti što više o proračunu i poticati promjene.

Kako bi građani mogli komentirati lokalne proračune, oni im prije svega trebaju biti raspoloživi. Na stranica Ministarstva financija objavljeni su lokalni proračuni po županijama (<http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>), ali je upitno koliko su razumljivi javnosti. Vlada je počela izdavati svojevrstne vodiče kroz proračun, ali to ne čine i sve lokalne jedinice. Široj javnosti trebala bi biti dostupna jasna i razumljiva financijska izvješća lokalnih jedinica. Lokalne jedinice imaju zakonsku obvezu objave proračuna, ali je građane dobro podsjetiti da se radi detaljnijeg uvida mogu pozvati i na Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03). Pritom se pojavljuje opravdana sumnja da bi lokalna vlast mogla ignorirati upite građana ili da će ih dočekati neprijateljski raspoloženi državni službenici, ali vrijedi pokušati i biti uporan. U krajnjoj liniji, moguće je obratiti se i medijima, koji bi vjerojatno bili zainteresirani za priču o neodgovornoj potrošnji neke općine.³ Načini koji omogućuju građanima neposredno sudjelovanje u odlučivanju prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 125/08) navedeni su u okviru 1.

Građani mogu djelovati i putem civilnih udruga. Vrijedi spomenuti rezultate istraživanja koje je provelo deset organizacija civilnog društva (BURA, 2008), a u sklopu CARDS projekta *Odgovor civilnog društva na korupciju*.⁴ U istraživanje su bili uključeni Čakovec, Karlovac, Osijek, Sisak, Split, Udbina, Vukovar i Zagreb, a analizirana je kvaliteta proračunskog izvještavanja te transparentnost i vjerodostojnost podataka o javnoj nabavi. Zaključak je da je javna nabava na lokalnoj razini još uvijek siva zona upravljanja, uz velike nepravilnosti, što je u skladu s nalazima Državnog ureda za re-

Okvir 1. Sudjelovanje građana prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

“Građani mogu neposredno sudjelovati u odlučivanju o lokalnim poslovima putem referendumu i mjesnog zbora građana. Referendum se može raspisati radi odlučivanja o prijedlogu o promjeni statuta, o prijedlogu općeg akta ili drugog pitanja iz djelokruga predstavničkog tijela, kao i o drugim pitanjima određenim zakonom i statutom. Referendum, na temelju odredaba zakona i statuta, raspisuje predstavničko tijelo na prijedlog jedne trećine njegovih članova, na prijedlog općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana, a u općini i gradu i na prijedlog polovine mjesnih odbora na području općine, odnosno grada i na prijedlog 20% birača upisanih u birački popis općine ili grada. Građani imaju pravo predstavničkom tijelu predlagati donošenje određenog akta ili rješavanje određenog pitanja iz njegovog djelokruga. O tom prijedlogu predstavničko tijelo mora raspravljati ako ga potpisom podrži najmanje deset posto birača upisanih u popis birača općine ili grada, odnosno županije te dati odgovor podnositeljima najkasnije u roku od tri mjeseca od prijema prijedloga. Tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna su omogućiti građanima i pravnim osobama podnošenje predstavki i pritužbi na svoj rad kao i na rad njihovih upravnih tijela te na nepravilan odnos zaposlenih u tim tijelima kad im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti. Na podnijete predstavke i pritužbe čelnik tijela jedinice lokalne samouprave, odnosno upravnih tijela tih jedinica dužan je građanima i pravnim osobama dati odgovor u roku od 30 dana od dana podnošenja predstavke, odnosno pritužbe.”

Izvor: NN 125/08

viziju. Vezano za proračunsku potrošnju, istraživači su se usredotočili na stavku “ostalo”, i to za 2006. godinu, a najkritičnije rezultate imali su Vukovar, Zagreb i Split. Vukovar je imao gotovo 40% rashoda pod “ostalo”, i to bez adekvatnog objašnjenja, a u Zagrebu je riječ o oko 17% gradskog proračuna, odnosno o iznosu većem od milijarde kuna. Većina tog novca potrošena je na kategoriju “ostali građevinski objekti”. Zabrinjavajuće je što su istraživači na terenu, pokušavajući saznati odgovore, katkad bili izvrgnuti ucjenama i prijetnjama lokalnih vlasti.

Zaključak

U Hrvatskoj se nominalna decentralizacija te borba protiv korupcije provode paralelno, pri čemu su pomaci na oba područja relativno maleni i spori. Budući da je prema percepciji javnosti korupcija na razini lokalnih vlasti vrlo učestala, a nadzor lokalnih proračuna nedovoljan, nameće se zaključak da je pozitivno što je decen-

³ Naravno, razumljivo se zapitati koliko neovisni mogu biti mediji koji su u vlasništvu lokalnih vlasti, što je čest slučaj. Čak i kad su mediji u privatnom vlasništvu, može postojati određeni financijski odnos između lokalnih vlasti i tih medija, što utječe na stupanj samocenzure.

⁴ Članice BURE su Autonomni centar (Čakovec), Dalmatinski odbor solidarnosti (Split), Partnerstvo za društveni razvoj (Zagreb), Pokretač (Korenica), Projekt građanskih prava (Sisak), Udruga Zora (Čakovec), Udruga za razvoj civilnog društva i promicanje ženskih prava Domine (Split), Udruga žena (Vukovar), Ženska grupa Korak (Karlovac), Ženska udruga Izvor (Tenja).

tralizacija spora. Tom zaključku pridonosi i činjenica da velika većina županija, kao ni Grad Zagreb, ne uspijevaju potpuno i pravodobno prikupiti proračunske prihode, ne pridržavaju se odredbi s područja javne nabave, a postoje i znatne nepravilnosti u komunalnom gospodarstvu. Osim toga, u nekim su jedinicama pojedini rashodi veći od planiranih, dio sredstava ne troši se za utvrđene namjene već za financiranje tekućih i proračunskih potreba, a postoje i nepravilnosti u evidentiranju imovine i obveza.

Uz daljnje napore u području reforme državne uprave, što se posebice odnosi na depolitizaciju, sprečavanje sukoba interesa i zapošljavanje prema kriteriju sposobnosti, potrebno je ojačati mehanizme vanjske revizije i unutarnje kontrole lokalnih proračuna, a prije svega poticati građane na aktivniji angažman u nadzoru proračuna. Bez toga bi davanje veće samostalnosti i odgovornosti lokalnim vlastima moglo dovesti do veće samovolje lokalnih dužnosnika, odnosno do još veće korupcije. Slaba lokalna država u rukama nekolicine lokalnih moćnika loša je alternativa velikom, centraliziranom javnom sektoru.

Literatura

- BURA, 2008. *Odgovor civilnog društva na korupciju* [online]. Dostupno na: [<http://www.monitor.hr/porazni-rezultati-istrazivanja-korupcije-u-8-hrvatskih-gradova/102/>].
- DORH, 2008. *Izješće o radu Državnih odvjetništava u 2007. godini* [online]. Zagreb: Državno odvjetništvo Republike Hrvatske. Dostupno na: [http://www.dorh.hr/Download/2008/07/10/Izv_Sabor_2008_kompletno.pdf].
- Državni ured za reviziju, 2007. *Izješća o radu i obavljenim revizijama za 2006. godinu* [online]. Zagreb: Državni ured za reviziju. Dostupno na: [<http://www.revizija.hr/hr/izvjesce/>].
- European Commission, 2008. *Croatia 2008 Progress Report*. Brussels: Commission of the European Communities, 5.11.2008.
- Fisman, R. and Gatti, R., 2002. "Decentralization and corruption: evidence across countries". *Journal of Public Economics*, 83 (3), 325-345.
- Maletić, I., 2008. "Nadzor lokalnih proračuna u Hrvatskoj: ima li koga?" u K. Ott, ur. *Kako da javne financije zaista budu javne*. Zagreb: Institut za javne financije, 41-65.
- Ministarstvo pravosuđa, 2008. *Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije* [online]. Zagreb: Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske. Dostupno na: [http://www.pravosudje.hr/Download/2008/10/27/Akcijski_plan_uz_Strategiju_suzbijanja_korupcije_lipanj_2008.doc].
- Nacionalni program suzbijanja korupcije 2006.-2008., NN 39/06. Zagreb: Narodne novine.
- Ott, K., 2008. "Kako da javne financije zaista budu javne? Usporedba Hrvatske, Makedonije i Ukrajine" u K. Ott, ur. *Kako da javne financije zaista budu javne?* Zagreb: Institut za javne financije, 13-40.
- Pravilnik o proračunskom nadzoru, NN 79/08. Zagreb: Narodne novine.
- Strategija suzbijanja korupcije, NN 75/08. Zagreb: Narodne novine.
- TI, 2008. *Corruption Perceptions Index* [online]. Transparency International. Available from: [http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi].
- TIH, 2005. *Istraživanje javnog mnijenja o korupciji, javnosti informacija i sukobu interesa* [online]. Transparency International Hrvatska. Dostupno na: [http://www.transparency.hr/dokumenti/istrazivanja/omnibus_04_2005_korupcija.pdf].
- Vlada RH, 2007. *Strategija neovisnog razvoja unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj* [online]. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske: Ministarstvo financija. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/StrategijaPIFCLokalno.pdf>].
- Zakon o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, NN 109/07. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o izmjenama i dopunama zakona o postupku primopredaje vlasti, NN 17/07. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 125/08. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 172/03. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, NN 141/06. Zagreb: Narodne novine.

Institut za javne financije
Katančićeva 5
Zagreb, Hrvatska
p.p. 320

INSTITUT ZA
JAVNE
FINANCIJE

Institute of Public Finance
Katančićeva 5
Zagreb, Croatia
PO Box 320

**Poštarina plaćena
u poštanskom uredu
10000 ZAGREB**

TISKANICA