

Otvorenost proračuna hrvatskih županija, gradova i općina

Ott, Katarina; Bronić, Mihaela; Petrušić, Miroslav

Source / Izvornik: **Newsletter : povremeno glasilo Instituta za javne financije, 2013, 15, 1 - 9**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

<https://doi.org/10.3326/nlh.2013.81>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:242:404779>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-23**



Repository / Repozitorij:

[Institute of Public Finance Repository](#)



Otvorenost proračuna hrvatskih županija, gradova i općina

KATARINA OTT¹ Institut za javne financije

MIHAELA BRONIĆ² Institut za javne financije

MIROSLAV PETRUŠIĆ¹

Cilj je ovoga rada analizirati otvorenost, odnosno transparentnost proračuna hrvatskih lokalnih jedinica.² Željeli smo saznati mogu li građani na službenim internetskim stranicama svojih lokalnih jedinica pronaći prijedlog proračuna, izglasani proračun i proračun za građane za 2013. Pokazalo se da je razina otvorenosti lokalnih proračuna, posebice općina, vrlo niska, rijetke se jedinice trude građanima približiti proračun, brojne jedinice imaju vrlo manjkave internetske stranice, a neke ih općine ni nemaju. Ohrabruje, ipak, postojanje jedinica s odličnim internetskim stranicama. Za bolju otvorenost lokalnih proračuna neophodna je reforma sustava lokalnih jedinica, čvršća suradnja Vlade i Ministarstva financija sa zajednicom županija te udrugama gradova i općina u poticanju otvorenosti njihovih proračuna, bolja kontrola otvorenosti proračuna lokalnih jedinica, te napori samih jedinica da pravovremeno objavljuju proračunske dokumente i bitno poprave kvalitetu internetskih stranica.

UVOD

Otvorenost proračuna lokalne jedinice podrazumijeva mogućnost građana da dobiju potpune, bitne, točne, pravovremene i razumljive informacije o lokalnom proračunu (Bronić, Ott i Urban, 2012). Ukoliko su proračuni otvoreni, građani mogu pratiti i analizirati informacije, te ocjenjivati političke odluke vlasti. Transparentni proračun štiti od rasipanja, prevare i zlouporabe, građanima omogućuje pozivanje vlasti na konkretnu odgovornost, jača povjerenje u političke procese, a može pomoći i privlačenju investicija.

Otvorenost lokalnih proračuna može se povećavati, čemu pogoduju procesi demokratizacije, politička konkurencija, fiskalna kriza, medijsko izvještavanje o korupciji, usporedba, čak i natjecanje s drugim lokalnim jedinicama, te neki izvanjski pritisci, primjerice s razine središnje države. Moglo bi se reći da u Hrvatskoj većina tih čimbenika već djeluje, a valja se nadati da neće djelovati i čimbenici koji koč proračunsku otvorenost: autoritarne lokalne vlasti, nesposobna lokalna administracija, ali i nezainteresirani i/ili needucirani i korumpirani mediji i građani.

¹ Autori zahvaljuju kolegama Ivici Urbanu i Josipu Franiću na korisnim sugestijama i savjetima.

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

Kako bismo utvrdili stanje otvorenosti proračuna lokalnih jedinica, posebice u kontekstu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast kojoj je Hrvatska pristupila i u kojoj se – između ostaloga – obavezala promicati proračunsku otvorenost, poduzeli smo istraživanje čije rezultate predstavljamo u ovom radu.

Istražili smo 20 županija, 127 gradova i uzorak od 100 od ukupno 429 općina.³ Cilj je bio izračunati razinu otvorenosti proračuna lokalnih jedinica za 2013., pa smo na Internetu tražili objavljene prijedloge proračuna, izglasane proračune i proračune za građane za 2013. Usput je analizirana i pristupačnost i kvaliteta njihovih internetskih stranica: objavljuju li dokumente na vlastitim stranicama ili samo u službenom glasilu (glasniku), imaju li na vlastitim internetskim stranicama direktan link na proračunske dokumente i/ili na glasnik, koliko je jednostavno ili komplicirano naći proračunske dokumente, kakva je kvaliteta tražilice i slično.

Zadatak je bio vrlo složen, ne samo zbog velikog broja obrađenih lokalnih jedinica, već i zbog toga što neke jedinice ni nemaju internetsku stranicu, neke nemaju tražilicu, a neke su tražilice gotovo neupotrebjive; neke jedinice objavljuju proračunske dokumente u svojim ili u županijskim službenim glasilcima, ali ne i izravno na vlastitim internetskim stranicama, neki od tih službenih glasnika ili nemaju tražilicu ili je neupotrebjiva, a postoje i nevažeći linkovi i linkovi na kojima se pojavljuju virusi, pa čak i reklame.

Usprkos brojnim poteškoćama, analizom smo došli do određenih, vrlo konkretnih rezultata:

- Razina otvorenosti proračuna analiziranih jedinica u 2013. vrlo je niska, osobito kad je riječ o općinama i ne ovisi značajnije o broju stanovnika, ukupnim prihodima poslovanja, ni prihodima poslovanja po stanovniku.
- Vrlo su rijetke jedinice koje se građanima trude približiti proračun, tj. koje objavljuju proračun za građane.
- Brojne jedinice imaju vrlo manjkave internetske stranice, a nažalost, postoje i općine koje uopće nemaju internetsku stranicu (u analiziranom uzorku od sto općina to su: Plaški, Zažablje, Viškovci, Dežanovac i Gornji Bogićevci).⁴
- Na velikom broju internetskih stranica posjetitelj se teško snalazi.
- Ohrabrujuća je činjenica da ipak postoje i jedinice čije internetske stranice valja pohvaliti i istaknuti kao primjer drugima.

U tekstu koji slijedi detaljnije ćemo obrazložiti kontekst Partnerstva za otvorenu vlast čiji je jedan od ciljeva promicanje otvorenosti proračuna lokalnih jedinica, predstaviti rezultate naše analize i zaključiti ga s preporukama za povećanje otvorenosti proračuna lokalnih jedinica.

³ Internetske stranice lokalnih jedinica istraživali smo u razdoblju od 6. ožujka do 15. travnja 2013. Uzorak općina odabran je tako da smo utvrdili postotak broja općina svake županije u ukupnom broju općina. Zatim smo iz županija birali općine slučajnim odabirom: složili smo ih po abecedi i dodijelili im redni broj. Na internetskoj stranici Random.org generirali smo onoliko slučajnih brojeva koliko je općina iz te županije uzeto u uzorak, a zatim smo u uzorak uzeli one općine čiji je redni broj izvučen. Na taj se način u uzorku našlo najviše općina iz Splitsko-dalmatinske županije (devet), a najmanje iz Ličko-senjske i Požeško-slavonske (po dvije). Imena analiziranih općina dostupna su na zahtjev. U međuvremenu je općina Popovača postala grad, pa sad u Hrvatskoj postoji 128 gradova (uključujući Zagreb koji ima status i grada i županije) i 428 općina, no Popovača se u ovom radu još ne nalazi među gradovima, a nije izvučena ni u uzorku općina.

⁴ Internetskih stranica tih pet općina nema ni u web adresaru Vlade, osim za Plaški, za koji adresa postoji, ali se ne otvara. Valja napomenuti da u uzorku postoje i općine s još manjim brojem stanovnika od ovih pet, a ipak imaju internetsku stranicu, primjerice, Kukljica, Janjina i Zadvarje. Doduše, u uzorku nema ni jedne s prihodima poslovanja manjim od onih što ih ostvaruje Zažablje. Činjenica da čak 5% promatranih općina ne posjeduje internetske stranice još jednom ukazuje na neophodnost reforme sustava lokalnih jedinica.

PARTNERSTVO ZA OTVORENU VLAST

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

U okviru **Akcijskog plana za provedbu POV-a** za razdoblje 2012-13., Hrvatska se obvezala da će Ministarstvo financija dati preporuku i uputu svim lokalnim jedinicama da na svojim službenim internetskim stranicama pravovremeno objavljuju ključne proračunske dokumente:

- prijedlog proračuna – kad ga izvršna vlast šalje predstavničkoj,
- izglasani proračun – kad ga predstavničko tijelo izglasa, te
- polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna – kad ih izvršna vlast šalje predstavničkoj.

Ministarstvo financija je u **Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2013-15.** uistinu dalo takvu uputu.⁵

RAZINA OTVORENOSTI LOKALNIH PRORAČUNA 2013.

U ovoj analizi, razina otvorenosti proračuna može iznositi od 0 do 3. Izračunata je tako da je svakoj analiziranoj lokalnoj jedinici dodijeljen po jedan bod za pojedini dokument za 2013., objavljen na internetskoj stranici: prijedlog proračuna, izglasani proračun i proračun za građane.

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

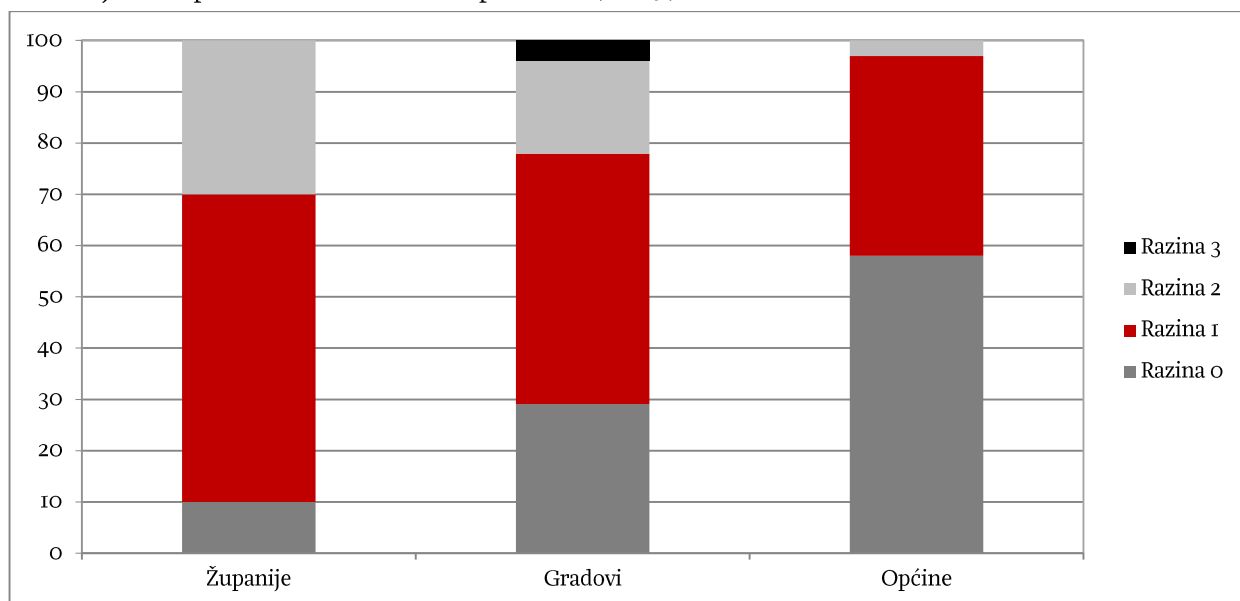
Objavljivanje prijedloga proračuna, izglasanog proračuna i proračuna za građane analizirali smo zbog toga što su kalendarski bili prvi u nizu proračunskih dokumenata koje je Ministarstvo financija – u okviru Akcijskog plana POV-a – preporučilo za objavu lokalnim jedinicama. Objavljivanje polugodišnjih i godišnjih izvještaja o izvršenju će se promatrati naknadno.

U procjeni je li neki dokument objavljen ili nije nismo bili jako strogi, držeći da se pod *objavljenim prijedlogom proračuna* smatra sve ono što je na internetskoj stranici lokalne jedinice, a moglo bi se shvatiti kao prijedlog, čak i dokumenti sa i za sjednice na kojima je o njima raspravljano. *Objavljenim izglasanim proračunom* smatra se ne samo onaj na internetskoj stranici lokalne jedinice, već i onaj za koji postoji jasno istaknuti link na izglasani proračun u glasniku. Ukoliko na internetskoj stranici lokalne jedinice nema jasno istaknutog linka na izglasani proračun u glasniku, u ovoj se analizi tretira kao da nije objavljen. *Objavljenim proračunom za građane* smatra se svaki materijal (brošura, prezentacija i sl.) na internetskoj stranici lokalne jedinice koji građanima na jednostavan način objašnjava što se nalazi u prijedlogu ili u izglasanom proračunu.

⁵ Dio 4.5.1. Objava osnovnih proračunskih dokumenata.

Grafikon 1.

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

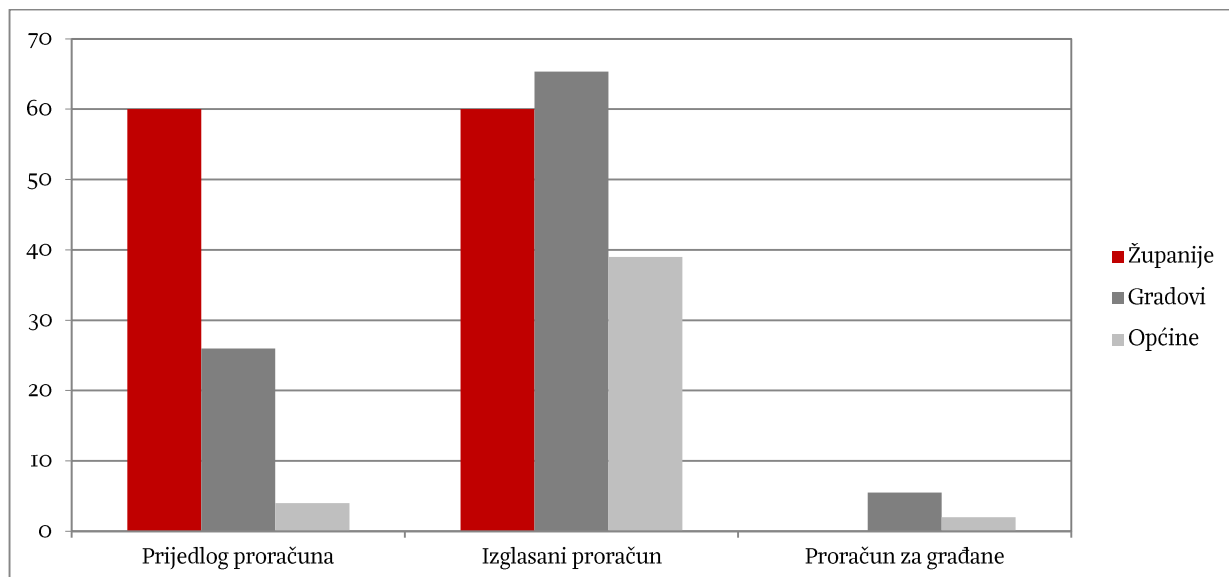


* Od moguća 3, prosječna razina otvorenosti proračuna 2013. iznosila je 1,2 u županijama, 1 u gradovima i 0,5 u općinama.

Promatrano u postocima, očekivano je najlošije stanje u općinama – gotovo 60% općina iz uzorka ima razinu otvorenosti nula. To znači da za 2013. na svojim internetskim stranicama nisu objavile ni jedan od promatranih dokumenata (prijedlog proračuna, izglasani proračun ni proračun za građane). Kod županija i gradova prevladavaju one koje su na svojim internetskim stranicama objavile tek po jedan dokument.⁶

Grafikon 2.

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



⁶ Po dva dokumenta objavio je najveći postotak županija, pa gradova i samo tri općine iz uzorka (Krnjak iz Karlovačke, Matulji iz Primorsko-goranske i Vrbanja iz Vukovarsko-srijemske županije). Sva tri dokumenta objavilo je samo pet gradova – tri iz Istarske županije (Buzet, Labin i Pazin), te dva iz Primorsko-goranske županije (Opatija i Rijeka).

Izglasani proračun na svojim internetskim stranicama nije objavilo 40% županija, 35% gradova i 60% općina. Važno je napomenuti da dio općina i gradova objavljuje izglasani proračun u županijskom glasniku, ali ne i na svojoj internetskoj stranici. Općine i gradovi koji na svojoj internetskoj stranici imaju valjan direktan link na izglasani proračun objavljen u općinskom, gradskom ili županijskom glasniku, tretirani su kao da ga objavljuju.

Samo su županije na svojim internetskim stranicama u jednakom postotku (60%) objavile i prijedlog i izglasani proračun za 2013. Kod gradova i općina veći je broj onih koji su objavili izglasani proračun, nego onih koji su objavili prijedlog proračuna: gradovi 65 naprama 25%, a općine 39 naprama 4%. To zapravo znači da su građani, u većini slučajeva, dovedeni pred gotov čin, jer nisu mogli utjecati na rasprave o prijedlogu proračuna, nego se samo upoznati s već izglasanim proračunom.

Lokalne se jedinice uglavnom ne brinu ni o tome da svojim građanima pojasne proračun, tj. ne objavljuju proračun za građane. Premda im je Ministarstvo financija, u već spomenutim Uputama za izradu proračuna, preporučilo objavu proračuna za građane, 2013. ga ni jedna županija nije objavila, a to su učinile tek dvije od sto općina iz našeg uzorka i samo sedam gradova. Te dvije općine su Križ i Brdovec (obje iz Zagrebačke županije).⁷ Kod gradova su proračunski vodič objavili Ivanić Grad, Opatija, Rijeka, Županja, Buzet, Labin i Pazin, a za Novsku postoji informacija da su ga građani dobili na kućne adrese, ali ga na internetskoj stranici nema.⁸

Proračun za građane

Zahvaljujući međunarodnim inicijativama i međunarodnim organizacijama⁹ koje se bave otvorenošću proračuna, postoji konsenzus o tome da je neophodno objavljivati osam ključnih proračunskih dokumenata. To su: smjernice ekonomske i fiskalne politike, prijedlog proračuna, izglasani proračun, mjesečni izvještaji, polugodišnji izvještaj, godišnji izvještaj, izvještaj državne revizije te njihove pojednostavnjene verzije (proračun za građane).

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

Proračun za građane se mora objavljivati i što šire distribuirati istovremeno s proračunskim dokumentom na koji se odnosi (npr. uz prijedlog proračuna ili uz izglasani proračun). Kad je riječ o državnom proračunu, vlade ih objavljuju u različitim oblicima (od dvije stranice u Južnoafričkoj Republici do stotinjak stranica u Estoniji), a slično je i s lokalnim vlastima kad je riječ o lokalnim proračunima.

Proračun za građane mora biti objektivni dokument, a ne politička propaganda, pisan jednostavnim i građanima razumljivim jezikom s preglednim tabelama i grafikonima. Mora biti sveobuhvatan, relevantan, pouzdan i pravovremen.¹⁰

U skladu s Akcijskim planom POV-a, lokalne izvršne vlasti proračune za građane trebale bi objavljivati barem uz prijedlog proračuna, izglasani proračun, te polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna. Naravno, pod uvjetom da i te dokumente objavljuju.

⁷ Općina Križ je proračun za građane objavila i 2012., a Brdovec i 2010. Neke su općine u pojedinim godinama prije 2013. objavile proračun za građane: Velika Kopanica iz Brodsko-posavske županije 2009., te Bizovac iz Osječko-baranjske županije za godine 2009-12.

⁸ Neki od tih gradova su objavljivali proračune za građane u više navrata, neki kroz čitav niz godina, npr. Rijeka i Županja. Neki gradovi ga nisu objavili 2013., ali su ga znali objavljivati u nekim prethodnim godinama, npr. Vrbovec, Varaždin, Crikvenica i Omiš. Valja posebice istaknuti Rijeku koja na internetskim stranicama nudi i edukativnu igru u kojoj građani mogu sami slagati proračun i internetsku stranicu Buzeta na kojoj mogu i sudjelovati u kreiranju proračuna.

⁹ Najpoznatije međunarodne inicijative su već spomenuto **Partnerstvo za otvorenu vlast (POV)**, te **Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost (GIFT)** i **Svjetski pokret za proračunsku transparentnost, odgovornost i participaciju**, a međunarodne organizacije su OECD, MMF i Svjetska banka.

¹⁰ Postoji bogata literatura o proračunima za građane koja objašnjava njihovu svrhu i značaj, nudi upute za njihovu izradu i primjere najboljih praksi (npr. IBP, 2012., Petrie i Shields, 2012.).

Ipak, valja se nadati da će u idućim godinama situacija biti bolja i da će veći broj lokalnih jedinica objavljivati proračun za građane. Ministarstvo financija je, naime, premda s popriličnim zakašnjenjem, u okviru obaveza iz Akcijskog plana POV-a objavilo **jedinstveni format vodiča za građane namijenjen lokalnim jedinicama** i preporučilo im da ga objavljuju.

O ČEMU OVISI RAZINA OTVORENOSTI PRORAČUNA HRVATSKIH LOKALNIH JEDINICA?

Uz pomoć linearnih regresijskih analiza željeli smo utvrditi postoji li veza između otvorenosti proračuna hrvatskih lokalnih jedinica i nekih od varijabli koje je u literaturi uobičajeno promatrati (npr. Wehner i Renzio, 2013; Carlitz i sur., 2009). Uzevši u obzir dostupnost podataka, pokušali smo utvrditi vezu između otvorenosti lokalnih proračuna 2013. i broja stanovnika, ukupnih prihoda poslovanja i prihoda poslovanja po stanovniku 2011.

Analize su pokazale da *ne postoji statistički značajna veza između otvorenosti proračuna županija, gradova i općina te promatranih varijabli* (broj stanovnika, ukupni prihodi poslovanja i prihodi poslovanja po stanovniku).¹¹ Utvrđena je *blaga statistička veza između otvorenosti proračuna gradova i broja stanovnika i ukupnih prihoda poslovanja, ali ne i između otvorenosti proračuna gradova te prihoda poslovanja po stanovniku*. To znači da gradovi s više stanovnika i s većim ukupnim prihodima poslovanja u pravilu imaju i nešto veću otvorenost proračuna, međutim veći prihod po stanovniku ne znači i veću otvorenost gradskih proračuna. Ipak, uočljivo je da gradovi s najvišom razinom transparentnosti imaju i nešto više prihode poslovanja po stanovniku (Opatija 7.261, Buzet 6.157, Pazin 5.590, Labin 5.146 i Rijeka 4.793 kuna). Za usporedbu, prosječan prihod poslovanja po stanovniku svih gradova iznosi oko 3.500 kuna (od 1.074 u Kutjevu do 9.374 u Novigradu).

Premda analiza nije pokazala značajne statističke veze, uočljivo je da većina općina s malim prihodima poslovanja ima razinu otvorenosti 0, no istovremeno od tri općine s razinom otvorenosti 2, samo jedna ima izrazito visoke prihode poslovanja (Matulji 58,2 mil. kuna), dok se druge dvije ne ističu po visini prihoda (Krnjak 4,8 mil. kuna, te Vrbanja 10 mil. kuna). Za usporedbu, prosječan prihod poslovanja svih općina je 7,2 mil. kuna (od 759.000 u Zažablju do već spomenutih 58,2 mil. kuna u Matuljima).

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

O PRISTUPAČNOSTI INTERNETSKIH STRANICA LOKALNIH JEDINICA

Uspostavljanje i održavanje pristupačne internetske stranice može biti i zahtjevno i skupo, posebice vrlo malim i siromašnim lokalnim jedinicama. No, nažalost, i brojne internetske stranice većih i bogatijih jedinica ne omogućuju lako snalaženje. Čak se i profesionalni istraživači, koji točno znaju što, kada i gdje traže, suočavaju s brojnim problemima, a kako li je tek „običnim”, zainteresiranim građanima koji nemaju osobito proračunsko predznanje. Stoga smo pretpostavili da bi građani – ukoliko proračun nije na naslovnoj stranici – mogli koristiti tražilicu. Dvije županije (Ličko-senjska i Šibensko-kninska) uopće nemaju tražilicu na internetskim stranicama, čak u 12 županija s tražilicom je vrlo teško naći proračunske dokumente, a samo u tri županije je pomoću tražilice relativno lako pronaći proračunske dokumente u glasniku (Krapinsko-zagorska, Požeško-slavonska i Splitsko-dalmatinska). Tek tri županijska glasnika imaju vlastitu tražilicu (Krapinsko-zagorski, Primorsko-goranski i Istarski).

¹¹ Kad je riječ o općinama, razlog nepostojanja statistički značajne veze može biti i činjenica da većina općina ionako ima otvorenost nula, odnosno za 2013. nije objavila ni jedan od promatranih proračunskih dokumenata.

Ukoliko bi se trebalo odlučiti za najpristupačnije županijske internetske stranice, onda bi to bile Istarska i Krapinsko-zagorska zbog lakoće snalaženja koju nude na internetskim stranicama i Primorsko-goranska zbog vrlo dobro koncipirane stranice glasnika.

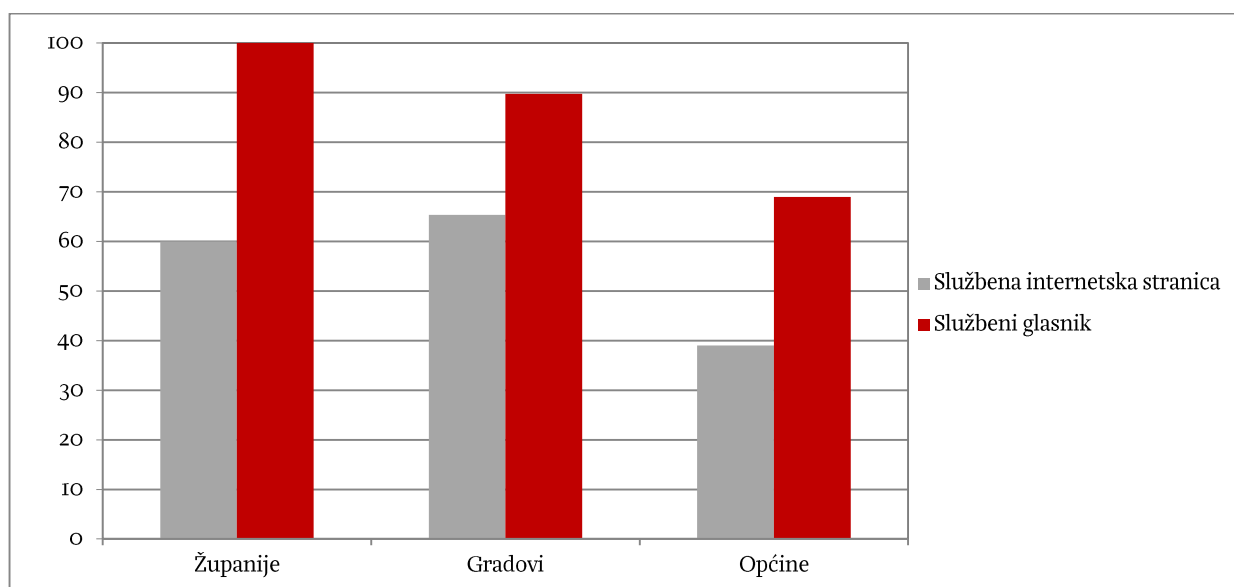
Kvaliteta internetskih stranica gradova u nekim je segmentima lošija, a u nekima bolja od stranica županija, ali je zato kvaliteta stranica većine analiziranih općina porazna. Tek polovica općinskih stranica ima tražilicu, na tri četvrtine njih s tražilicom je teško pronaći proračunske dokumente na samoj internetskoj stranici, manje od 40% općinskih stranica ima link na glasnik, čak na 97% općinskih stranica je s tražilicom sa stranice teško pronaći dokumente u glasniku, a tek 1,4% glasnika ima vlastitu tražilicu.

Po jednostavnosti snalaženja na njihovim internetskim stranicama, valja istaknuti općine Bizovac iz Osječko-baranjske, Ervenik iz Šibensko-kninske i Selca iz Splitsko-dalmatinske županije.

Osim problema s nalaženjem i pristupanjem proračunskim dokumentima, neke jedinice objavljuju proračunske dokumente bez datuma, pa nije jasno je li riječ o prijedlogu ili o izglasanom proračunu, objavljuju glasnike bez datuma i bez broja, neki glasnici nedostaju, ima jedinica koje već godinama nisu objavile svoje glasnike, neke se stranice već duže vrijeme ne ažuriraju, ili su dva mjeseca bile „u izradi“, neke su vrlo spore, a česti su i nevažeći linkovi. Stanovite jedinice čak i imaju neke proračunske dokumente na svojim stranicama, ali se s te stranice do njih ne može doći, nego ih se može otvoriti tek preko Googlea.

Grafikon 3.

Objavljivanje izglasanog proračuna lokalnih jedinica na službenoj internetskoj stranici i u glasniku, u %



Grafikon 3 prikazuje da je daleko veći postotak izglasanih proračuna županija¹², gradova i općina objavljenih u glasniku nego na internetskim stranicama lokalnih jedinica.¹³ Otvorenost proračuna lokalnih jedinica bi se bitno popravila direktnim linkom s internetske stranice lokalne jedinice na izglasani proračun u glasniku.

¹² Osječko-baranjska županija nema službeni glasnik na internetskim stranicama, ali ima Registar važećih propisa i drugih akata u kojem se nalazi i izglasani proračun.

¹³ Prvi stupac obuhvaća lokalne jedinice koje su na svojoj stranici objavile izglasani proračun ili su istaknule izravni link na taj proračun u glasniku. Drugi stupac obuhvaća sve lokalne jedinice čiji je proračun objavljen u glasniku. Između ostaloga, u oba stupca se nalaze lokalne jedinice koje na svojoj internetskoj stranici imaju jasno istaknut link na proračun u glasniku.

KAKO POVEĆATI TRANSPARENTNOST LOKALNIH PRORAČUNA?

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

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

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

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

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

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

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

Vlada RH trebala bi u *novom Akcijskom planu POV-a za 2014-15. jači naglasak staviti na proračunsku otvorenost lokalnih jedinica*. Upravo to bi mogao biti jedan od najboljih koraka u ostvarenju cilja POV-a, a to je osiguranje „konkretnog napretka na području otvorenosti rada tijela javne vlasti, uključivanja i osnaživanja građana i civilnoga društva, borbe protiv korupcije te korištenja novih tehnologija za poboljšanje kvalitete usluga što ih javna uprava pruža građanima”.

LITERATURA

- Bronić, M., Ott, K. i Urban, I., 2012. *Tansparentnost lokalnih proračuna na primjeru 33 hrvatska grada. Odabrani prijevodi, br. 12.*
- Carlitz, R. i sur., 2009. *Budget Transparency around the World: Results from the 2008 Open Budget Survey.* *OECD Journal on Budgeting*, 7 (2), 1-17.
- Državni zavod za statistiku. <http://www.dzs.hr/>
- Global Initiative for Fiscal Transparency. <http://fiscaltransparency.net/>
- Global Movement for Budget Transparency, Accountability and Participation. <http://www.globalbtap.org/>
- IBP, 2012. *The Power Of Making It Simple: A Government Guide To Developing Citizens Budgets.* Washington: International Budget Partnership.
- Ministarstvo financija, 2012. *Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2013. - 2015.* Zagreb: Ministarstvo financija.
- Ministarstvo financija, 2013. *Jedinstveni format vodiča za građane uz proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.* Zagreb: Ministarstvo financija.
- Ministarstvo financija. <http://www.mfin.hr>
- Open Government Partnership. <http://www.opengovpartnership.org/>
- Petrie, M. i Shields, J., 2012. *Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How?* *OECD Journal on Budgeting*, 10 (2), 1-14.
- Ramkumar, V. i Shapiro, I., 2010. *Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important, and What Should They Include?* Washington: International Budget Partnership.
- Ramkumar, V. i Shapiro, I., 2010. *Guide to Transparency in Government Budget Reports: How Civil Society Can Use Budget Reports for Research and Advocacy.* Washington: International Budget Partnership.
- Random.org. <http://www.random.org/>
- Ured za udruge. <http://www.uzuvrh.hr/stranica.aspx?pageID=198>
- Vlada RH, 2012. *Aksijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj.* Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
- Wehner, J. i Renzio, P., 2013. *Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency.* *World Development*, 41, 96-108.
- Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12. Zagreb: Narodne novine.