

ANALIZE ANKETA PREDSTAVNIKA MINISTARSTVA FINACIJA – SEKTORA ZA FINANCIRANJE JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Cilj ove ankete bio je, sa stajališta Ministarstva financija, procijeniti razinu transparentnosti gradskih proračuna i proračunskih procesa, te interakciju Ministarstva financija s gradskom upravom. Traženi su odgovori na slijedeća pitanja:

1. Jesu li djelatnici Ministarstva financija imali dovoljno vremena za sastavljanje Uputa za izradu proračuna JLPRS za 2010 (dalje u tekstu Uputa za izradu prijedloga lokalnih proračuna)?
2. Jesu li transparentni dokumenti koji se razmjenjuju između Ministarstva financija i gradskih uprava? Je li jasno tko je odgovoran za što?
3. Kakva je komunikacija između Ministarstva financija i gradskih uprava? Koja su ograničenja i problemi s kojima se susreću u komunikaciji, te postoje li mogućnosti za poboljšanje?
4. Što se konkretno može napraviti kako bi gradski proračunski procesi i gradski proračuni bili što transparentniji?

Ministarstvo financija ima vrlo važnu ulogu u gradskom proračunskom procesu. Na primjer, o kvaliteti i pravovremenosti Uputa za izradu prijedloga lokalnih proračuna koje sastavlja Ministarstvo financija ovisi cjelokupno donošenje proračuna gradova, koje je i inače složeno i sastoji se od nekoliko faza. Najprije, Ministarstvo financija dostavlja lokalnim jedinicama Upute za izradu prijedloga lokalnih proračuna. Nakon primitka Uputa grad izrađuje i dostavlja svoje Upute za izradu prijedloga gradskog proračuna svojim proračunskim korisnicima (npr. vrtićima). Gradski proračunski korisnici izrađuju prijedloge te ih prosljeđuju upravnom tijelu grada koja nakon toga može pristupiti izradi gradskog proračuna (više o lokalnom proračunskom procesu u prilogu „Lokalni proračunski proces u Hrvatskoj“).

Anketna pitanja odabrana su istražujući najvažnije zakone koji reguliraju područje gradskih proračuna i gradskog proračunskog procesa te na temelju sličnih anketa koje su već rađene u Hrvatskoj: Maletić (2006), Bratić (2008) i GONG (2009). Postavljeno je 13 anketnih pitanja (vidi anketu u prilogu).

Željeli smo anketirati svih sedam zaposlenika Sektora za financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (JLPRS) (dalje u testu Sektor za financiranje lokalnih jedinica) u Ministarstvu financija. Ankete su im poslana 20. rujna s rokom popunjavanja do 27. rujna 2010. Ankete su bile anonimne i u prilogu su sadržavale kuvertu s plaćenim odgovorom, a naveli smo i kontakt telefon, fax i e-mail adresu za eventualna dodatna pitanja.

Budući da smo primili odgovore od samo dva službenika (28%), nije imalo smisla analizirati odgovore kao u slučaju drugih anketa. Stoga u nastavku slijedi kratak osvrt na odgovore anketiranih s komentarima. Na anketu su odgovorili muškarac i žena u dobi između 40 i 60 godina. Jedan anketirani se bavi proračunom od 5-10 godina, a drugi više od 10 godina.

Jeste li imali dovoljno vremena za sastavljanje Uputa za izradu proračuna JPLRS za 2010?

Jedan anketirani predstavnik Ministarstva financija smatra da je vremena bilo dovoljno, a drugi da ga je bilo samo djelomično dovoljno. Drugi anketirani kao razlog djelomičnog nedostatka vremena navodi gotovo redovito kašnjenje Smjernica ekonomske i fiskalne politike (dalje u tekstu: Smjernice) Vlade na temelju kojih djelatnici Sektora za financiranje lokalnih jedinica sastavljaju Upute za izradu lokalnih proračuna. Postoji određeni problem vezan uz pravovremeno donošenje Smjernica. Prema Zakonu o proračunu (čl. 25) Vlada bi trebala Smjernice donijeti najkasnije do sredine lipnja tekuće godine za slijedeću godinu. Smjernice koje donosi Vlada posljednjih pet godina kasne, pa su npr. za 2010. donesene u rujnu 2009, a za 2011. u listopadu 2010.¹ Ako Smjernice Vlade kasne, Ministarstvo financija kasni s donošenjem Uputa za izradu prijedloga lokalnih proračuna, pa gradska uprava nema dovoljno vremena za kvalitetno planiranje i donošenje prijedloga proračuna.

Zanimljivo je kako je i gradska uprava u svojoj anketi tvrdila da postoje problemi s Uputama za izradu prijedloga lokalnih proračuna koje im šalje Ministarstvo financija. Tako u anketi gradske uprave 20% anketiranih smatra da nije imalo dovoljno vremena za sastavljanje i pripremu prijedloga gradskog proračuna za 2010. Kao najčešće razloge nedostataka vremena za sastavljanje i pripremu prijedloga gradskog proračuna za 2010. navode:

- Ministarstvo financija kasno šalje Upute za izradu prijedloga lokalnih proračuna i
- Upute su nejasno definirane, pa nedostaju osnovni elementi za definiranje planskih veličina, posebice prihoda.

No, s obzirom na odgovore djelatnika Ministarstva financija kako i njima kasne Smjernice iz Vlade, te kako je broj lokalnih jedinica jednostavno prevelik (576), a zaposlenih u Sektoru za financiranje lokalnih jedinica premalo (sedam), može se zaključiti kako djelatnici Ministarstva financija nisu isključivi krivci za kašnjenje Uputa. Budući da se radi o lančanoj odgovornosti, očito je kako je za pravilno i pravodobno provođenje gradskog proračunskog procesa nužna optimalna suradnja svih sudionika u tom procesu (Ministarstvo financija, Vlada i gradske vlasti). Isto tako, trebalo bi obratiti više pozornosti kvaliteti Uputa za izradu prijedloga lokalnih proračuna (jer se gradska uprava u svojoj anketi žali da su preopćenite i često loše definirane).

Je li Ministarstvo financija održavalo konzultacije sa članovima gradskih izvršnih vlasti prilikom sastavljanja Uputa za izradu proračuna JPLRS za 2009. i 2010.?

Jedan anketirani navodi kako je Ministarstvo financija samo ponekad održavalo konzultacije sa članovima gradskih izvršnih tijela vezano uz sastavljanje Uputa za izradu prijedloga lokalnih proračuna, dok drugi ispitanik tvrdi da takvih konzultacija nije ni bilo. Kao uzrok nedovoljnih konzultacija, anketirani navodi preveliki broj lokalnih jedinica (576), zbog čega je nemoguće održati konzultacije sa svima u raspoloživom vremenu. Ipak, navodi se kako djelatnici Ministarstva financija sudjeluju na seminarima raznih privatnih konzultantskih institucija (Računovodstvo i financije;

¹ Postavlja se pitanje kasni li Zavod za makroekonomske analize u sastavljanju Smjernica ili Vlada s izglasavanjem Smjernica?

Računovodstvo, revizija i financije; TEB poslovno savjetovanje), te na taj način upoznaju sudionike i sa sadržajem Uputa za izradu prijedloga lokalnih proračuna.

Smatrate li da su dokumenti koji se razmjenjuju između gradskih izvršnih vlasti i Ministarstva financija pravovremeni, potpuni i razumljivi svim sudionicima procesa?

Oba anketirana predstavnika Ministarstva financija smatraju kako su dokumenti koji se razmjenjuju između gradskih uprava i Ministarstva financija samo djelomično pravovremeni, potpuni i razumljivi. Anketirani kao razlog nerazumljivosti dokumenata navode često nejasne upute Ministarstva financija, ali isto tako smatraju da razumljivost dokumenata ovisi i o stručnosti ljudi koji u gradovima odrađuju poslove vezane uz gradski proračun. Anketirani smatraju i da česte izmjene propisa koja se odvijaju u relativno kratkom roku dovode do previda i grešaka, što rezultira brojnim izmjenama koje kompliciraju i produžuju razmjenu dokumenata između Ministarstva financija i gradske uprave. Anketirani predstavnici Ministarstva financija navode kako su dokumenti uglavnom pravovremeni, ali i da se ne kažnjavaju oni koji kasne.

Je li po Vašem mišljenju svim sudionicima procesa jasno što sve treba napraviti (vezano uz razmjenu dokumenata između gradskih izvršnih vlasti i Ministarstva financija), u kojim rokovima i tko je zadužen za što?

Oba anketirana misle da je svim sudionicima procesa samo djelomice jasno što sve treba napraviti vezano uz razmjenu dokumenata između gradskih uprava i Ministarstva financija. Anketirani navode kako na transparentnost procesa razmjene dokumenata između Ministarstva financija i gradskih uprava utječu:

- kvaliteta i stupanj obrazovanja zaposlenika u gradskim upravama,
- česte izmjena propisa,
- nesustavni pristup problemima financiranja lokalnih jedinica te
- često loša (kadrovska i tehnička) opremljenost gradskih uprava i gradskih vijeća.

Komunicirate li Vi osobno s gradskim izvršnim vlastima i kako?

Anketirani predstavnici Ministarstva financija izjavljuju da u svom svakodnevnom radu često komuniciraju s gradskim upravama, najčešće telefonom, e-mailom i dopisima, vezano uz pružanje savjeta i opomena vezanih uz dostavu propisane dokumentacije.

Koji su prema Vašem mišljenju problemi u komunikaciji s lokalnim/regionalnim izvršnim vlastima?

Navode kako im komunikaciju najviše otežavaju komplicirani i teško razumljivi zakoni s tumačenjima koja često ne objašnjavaju provedbu, te kako se ponekad događalo da postoje gotovo različita tumačenja istog problema, što dodatno stvara konfuziju kod gradskih uprava. Anketirani smatraju da ima prevelik broj lokalnih jedinica koje imaju brojne obaveze prema Ministarstvu financija.

I gradska uprava se u svojoj anketi žalila na otežanu komunikaciju s Ministarstvom, navodeći kako je teško uspostaviti telefonski kontakt, pogotovo doći do „viših razina“, te kako na postavljena pitanja

Ministarstvu financija često nisu dobivali nikakav odgovor (prilog „Analize anketa predstavnika gradskih izvršnih vlasti“).

Što se po vašem mišljenju može napraviti kako bi se poboljšala komunikacija s lokalnim/regionalnim izvršnim vlastima?

Anketirani smatraju kako bi se sustavnim pristupom rješavanju problema vezanih uz financiranje lokalnih jedinica trebao smanjiti broj izmjena propisa koji bi postali jednostavniji i primjenjiviji što bi ubrzalo i pojednostavnilo cijeli proces razmjene podatka između Ministarstva financija i gradova. Osim toga, jedan od anketiranih smatra da je glavna mjera poboljšanja komunikacije upravo edukacija zaposlenika u Ministarstvu financija, ali još i više u gradskim upravama.

S druge strane, anketirana gradska uprava predlaže osnivanje savjetodavnog tijela u Ministarstvu financija koje bi pojašnjavalo dvojbe ili zaprimalo prijedloge vezano uz proračunsko planiranje i izvršavanje u gradovima (prilog „Analize anketa predstavnika gradskih izvršnih vlasti“).

Molimo Vas da rangirate od najvažnijeg prema najmanje važnom sudionike gradskog proračunskog procesa.

Na pitanje da rangiraju sudionike gradskog proračunskog procesa od najvažnijeg (rang 1) do najmanje važnog (rang 5) ispitanici su dali odgovore prikazane u Tablici 1.

Tablica 1.

Sudionici proračunskog procesa	Prvi anketirani	Drugi anketirani
Rang 1	Gradska izvršna vlast	Gradska izvršna vlast
Rang 2	Gradska predstavnička vlast	Gradska predstavnička vlast
Rang 3	Lokalno organizirane skupine građana	Lokalno organizirane skupine građana
Rang 4	Ministarstvo financija	Građani pojedinci
Rang 5	Građani pojedinci	Ministarstvo financija

Prema mišljenju anketiranih predstavnika Ministarstva financija najvažniju ulogu u gradskom proračunskom procesu obavlja gradska uprava, iza koje se nalaze gradska vijeća, te lokalno organizirane skupine građana (npr. nevladine udruge, lobisti). Anketirani dijele mišljenje da Ministarstvo financija ima neznatnu ulogu u cjelokupnom gradskom proračunskom procesu. Interesantno je da na višu poziciju od Ministarstva financija anketirani svrstavaju lokalno organizirane skupine građana, što nije bio slučaj kod anketirane gradske uprave i gradskih vijeća.

Smatrate li da dovoljno provjeravate točnost izvještaja koje Vam šalju gradovi?

Kako su gradonačelnici dužni Ministarstvu financija dostaviti niz izvještaja (npr. gradske proračune, odluke o izvršavanju proračuna, te tromjesečne planove), željeli smo saznati smatraju li predstavnici Ministarstva financija da dovoljno provjeravaju točnost tih izvještaja. Oba anketirana misle kako točnost tih izvještaja samo djelomično provjeravaju, prvenstveno zbog nedovoljnog broja zaposlenika u Ministarstvu financija. Naglašavaju kako je na snazi zabrana zapošljavanja u državnim službama

zbog čega imaju manjak zaposlenih, te da se u Ministarstvu financija općenito previše pažnje pridaje proračunu središnje države.

I anketirani predstavnici gradske uprave u svojoj su se anketi žalili na preokupiranost Ministarstva financija središnjom državom. Kako u Sektoru za financiranje lokalnih jedinica ima samo sedam zaposlenih, od kojih je samo dvoje duže vrijeme radilo na poslovima vezanim uz lokalne proračune, te ako se uzme u obzir broj lokalnih jedinica (576), jasno je kako je gotovo nemoguće održavati visoku kvalitetu rada i pregledavati detaljno izvještaje svih lokalnih jedinica, pa su odgovori anketiranih sasvim logični.

Koji bi bili Vaši prijedlozi za daljnje poboljšanje gradskih proračuna i procesa kako bi oni bili što transparentniji (pravovremeniji, potpuniji i razumljiviji svim sudionicima procesa)?

Kao mjere za poboljšanje transparentnosti gradskih proračuna i procesa anketirani predstavnici Ministarstva financija predlažu:

- sustavno i sistematično rješavanje svakog zadatka,
- smanjenje broja lokalnih jedinica,
- isključivu i stvarnu primjenu Zakona o proračunu i pratećih pravilnika,
- rjeđu izmjenu postojećih zakona vezanih uz lokalnu i područnu samoupravu,
- edukaciju svih osoba koje sudjeluju u proračunskom procesu (lokalna razina i Ministarstvo).

ZAKLJUČAK

Na temelju ankete može se zaključiti slijedeće:

- Zbog čestog kašnjenja Smjernica Vlade djelatnici Sektora za financiranje lokalnih jedinica nemaju dovoljno vremena za sastavljanje Uputa za izradu prijedloga lokalnih proračuna.
- Ministarstvo financija bi trebalo više pažnje obratiti kvaliteti Uputa za izradu prijedloga lokalnih proračuna (jer se gradska uprava žali da su preopćenite i često loše definirane).
- Dokumenti koji se razmjenjuju između gradskih uprava i Ministarstva financija samo su djelomično pravovremeni, potpuni i razumljivi. Upute Ministarstva financija često su nejasne, ali razumijevanje dokumenata ovisi i o stručnosti ljudi koji u gradovima odrađuju poslove vezane uz gradski proračun.
- Zbog nedostatka informacija i nesustavnog pristupa problemima, svim sudionicima proračunskog procesa nije potpuno jasno što sve treba napraviti vezano uz razmjenu dokumenata između Ministarstva i gradskih uprava. Sustavnim pristupom rješavanju problema smanjio bi se broj izmjena propisa koji bi postali jednostavniji i primjenjiviji.
- Ministarstvu financija komunikaciju s gradskim upravama najviše otežavaju komplicirani i teško razumljivi zakoni s tumačenjima koji ne objašnjavaju provedbu zakona, a ponekad postoje i suprotstavljena tumačenja istog problema.
- Prevelik je broj lokalnih jedinica koje imaju previše obaveza prema Ministarstvu financija.
- Za bolje razumijevanje dokumenta koji se razmjenjuju između Ministarstva financija i gradskih uprava pomogla bi bolja edukacija zaposlenika u Ministarstvu financija, a još više u gradskim upravama.



Institut za javne financije • Zagreb • Institute of Public Finance
Smičiklasova 21, 10000 Zagreb, Hrvatska/Croatia, p.p. 320 • tel. (+385 1) 4886 444, 4819 363
fax (+385 1) 4819 365 • E-mail: office@ijf.hr • Web: <http://www.ijf.hr>

INDEKS OTVORENOSTI GRADSKIH PRORAČUNA
— UPITNIK ZA PREDSTAVNIKE MINISTARSTVA FINACIJA [Sektor za financiranje jedinica
lokalne i područne (regionalne) samouprave] —

Poštovani,

Institut za javne financije iz Zagreba provodi istraživanje kojim mjeri transparentnost lokalnih proračuna u 33 najveća hrvatska grada. Detaljnije o projektu možete pročitati na <http://www.ijf.hr/index.php?ime=256>.

Molimo Vas da sudjelujete u istraživanju i popunite sljedeći upitnik. Upitnik je anoniman. Rezultati upitnika koristit će se isključivo za potrebe ovog istraživanja. U provođenju istraživanja pomogli bi nam i Vaši komentari.

Rok za popunjavanje upitnika je 27.9.2010. U svrhu anonimnosti ovu stranicu možete odvojiti, te Vas molimo da nam popunjeni upitnik pošaljete faksom na 01/4819365 ili poštom (Institut za javne financije, Smičiklasova 21, p.p. 320, 10000 Zagreb). U prilogu je koverta s plaćenim odgovorom.

Ako su Vam za ispunjavanje upitnika potrebna dodatna pojašnjenja ili imate bilo kakve dodatne komentare, molimo Vas da se obratite Mihaeli Bronić, telefonski na broj 01/4886452, faksom na broj 01/4819365 ili e-mailom na adresu mihaela@ijf.hr.

Unaprijed Vam zahvaljujemo na suradnji!

Mihaela Bronić



Institut za javne financije • Zagreb • Institute of Public Finance
Smičklasova 21, 10000 Zagreb, Hrvatska/Croatia, p.p. 320 • tel. (+385 1) 4886 444, 4819 363
fax (+385 1) 4819 365 • E-mail: office@ijf.hr • Web: <http://www.ijf.hr>

INDEKS OTVORENOSTI GRADSKIH PRORAČUNA
— UPITNIK ZA PREDSTAVNIKE MINISTARSTVA FINANCIJA [Sektor za financiranje jedinica
lokalne i područne (regionalne) samouprave] —

1. Vi ste:
 - a) žena
 - b) muškarac

2. Vaša dob je:
 - a) ispod 20 godina
 - b) između 20 i 30 godina
 - c) između 30 i 40 godina
 - d) između 40 i 50 godina
 - e) između 50 i 60 godina
 - f) više od 60 godina

3. Koliko se dugo bavite proračunskim pitanjima:
 - a) manje od jedne godine
 - b) 1-5 godina
 - c) 5-10 godina
 - d) više od 10 godina

Komentar: _____

4. Jeste li imali dovoljno vremena za sastavljanje Uputa za izradu proračuna JLPRS za 2010? Molimo zaokružite jedan odgovor. Ako je vaš odgovor DJELOMIČNO ili NE molimo objasnite zašto.
 - a) da
 - b) djelomično
 - c) ne

Zašto? _____

Komentar: _____

5. Je li Ministarstvo financija održavalo konzultacije sa članovima gradskih izvršnih vlasti prilikom sastavljanja Uputa za izradu proračuna JLPRS za 2009. i/ili 2010? Molimo zaokružite jedan odgovor. Ako je vaš odgovor PONEKAD ili NE molimo objasnite zašto.

- a) da, redovito
- b) ponekad
- c) ne
- d) nije mi poznato

Zašto? _____

Komentar: _____

6. Smatrate li da su dokumenti koji se razmjenjuju između gradskih izvršnih vlasti i Ministarstva financija pravovremeni, potpuni i razumljivi svim sudionicima procesa? Molimo zaokružite jedan odgovor. Ako je vaš odgovor DJELOMIČNO ili NE molimo objasnite zašto.

- a) da
- b) djelomično
- c) ne
- d) nije mi poznato

Zašto? _____

Komentar: _____

7. Je li po Vašem mišljenju svim sudionicima procesa jasno što se sve treba napraviti (vezano uz razmjenu dokumenata između gradskih izvršnih vlasti i Ministarstva financija), u kojim rokovima i tko je zadužen za što? Molimo zaokružite jedan odgovor. Ako je vaš odgovor DJELOMIČNO ili NE molimo objasnite zašto.

- a) da
- b) djelomično
- c) ne
- d) nije mi poznato

Zašto? _____

Komentar: _____

8. Komunicirate li Vi osobno s gradskim izvršnim vlastima i kako? Molimo zaokružite jedan odgovor i objasnite način komunikacije.

- a) komuniciram, često
- b) komuniciram, ponekad
- c) ne komuniciram

Komentar o načinu komunikacije:

9. Koji su, prema Vašem mišljenju, problemi u komunikaciji s lokalnim/regionalnim izvršnim vlastima? Moguće je zaokružiti više odgovora.
- a) komplicirani i teško razumljivi zakoni
 - b) česte promjene proračunskih klasifikacija
 - c) česte izmjene zakona
 - d) česte izmjene proračunskih postupka
 - e) previše lokalnih/regionalnih jedinica
 - f) previše obveza koje lokalne/regionalne jedinice moraju ispuniti prema Ministarstvu financija
 - g) loše planiranje Ministarstva financija i informiranje lokalnih/regionalnih jedinica o izmjenama zakona koji se odnose na lokalne/regionalne jedinice
 - h) nije uvijek jasno tko, što i kada treba napraviti
 - i) loša komunikacija s lokalnom/regionalnom izvršnom vlasti
 - j) nešto drugo: _____

Komentar:

10. Što se po Vašem mišljenju može napraviti kako bi se poboljšala Vaša komunikacija s lokalnim/regionalnim izvršnim vlastima?
-
-

11. Molimo Vas da rangirate, od najvažnijeg prema najmanje važnom sudionike gradskog proračunskog procesa tako da najvažnijem sudioniku dodijelite broj 1, manje važnom 2 i tako redom do najmanje važnog koji će imati rang 5.

- ___ gradska izvršna vlast
- ___ gradska predstavnička vlast
- ___ Ministarstvo financija
- ___ lokalno organizirane skupine građana (npr. nevladine udruge, lobisti)
- ___ građani pojedinci

Komentar:



12. Smatrate li da dovoljno provjeravate točnost izvještaja koje vam šalju gradovi? Molimo zaokružite jedan odgovor.

- a) da
- b) djelomično
- c) ne
- d) nije mi poznato

Ako je vaš odgovor DJELOMIČNO ili NE molimo objasnite zašto.

- a) ne postoje formalni i organizirani mehanizmi nadzora i kontrole
- b) nedovoljan broj zaposlenika koji se bavi tim područjem
- c) odluka o većem nadzoru ovisi o politici
- d) nešto drugo: _____

Komentar: _____

13. Koji bi bili vaši prijedlozi za daljnje poboljšanje gradskih proračuna i procesa kako bi oni bili što transparentniji (pravovremeniji, potpuniji i razumljiviji svim sudionicima procesa)?
