



Institut za  
javne financije

ISTRAŽIVAČKI PROJEKT  
INSTITUTA ZA JAVNE FINACIJE, ZAGREB

FINANCIRAO  
CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES  
- INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP,  
WASHINGTON

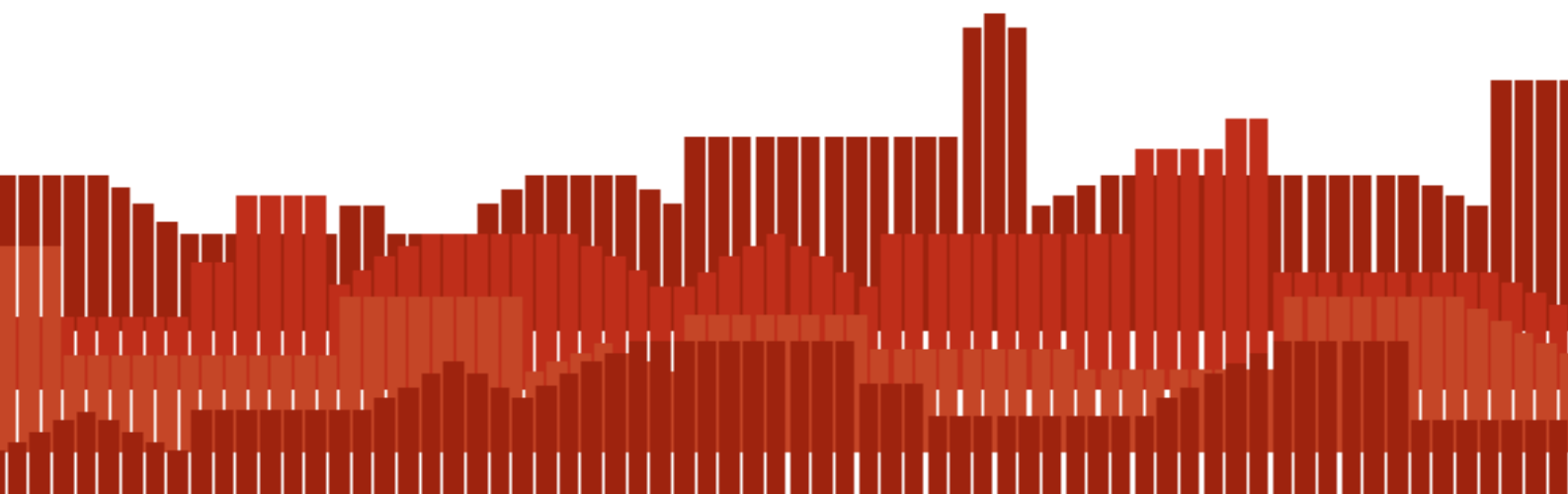
# INDEKS OTVORENOSTI PRORAČUNA 33 HRVATSKA GRADA

– IZVJEŠĆE O PROJEKTU –

VODITELJICE PROJEKTA:  
KATARINA OTT I MIHAELA BRONIĆ

ISTRAŽIVAČI:  
KATARINA OTT, MIHAELA BRONIĆ, IVICA URBAN,  
IVAN ŠKOC, MARIJANA BAĐUN I MARKO PRIMORAC

PROSINAC 2010.





## SADRŽAJ

---

<b>Zahvale</b>	<b>3</b>
<b>Kratki sažetak</b>	<b>4</b>
<b>Sažetak projekta</b>	<b>6</b>
<b>Kratice</b>	<b>11</b>
<b>I. Uvod</b>	<b>12</b>
I.1. Cilj istraživanja	12
I.2. Definicija transparentnosti lokalnih proračuna	13
I.3. Različite mjere transparentnosti proračuna	14
I.4. Lokalne jedinice u Hrvatskoj	15
<b>2. Istraživanje: struktura, metodologija i rezultati</b>	<b>17</b>
2.1. Struktura istraživanja	17
2.2. Metodologija i rezultati	18
2.2.1. Indeks otvorenosti gradskih proračuna	18
2.2.2. Ankete	25
<b>3. Zaključci i preporuke</b>	<b>30</b>
<b>4. Literatura</b>	<b>36</b>

## ZAHVALE

---

U ovom je projektu bila uistinu važna suradnja i teško je izraziti pojedinačni doprinos svakog istraživača i brojnih suradnika koji su sudjelovali u izradi projekta. Međutim, želimo se zahvaliti barem nekima od njih.

Zahvaljujemo Center of Budget and Policy Priorities – International Budget Partnership iz Washingtona ne samo na financijskoj i tehničkoj podršci ovom projektu već i na dugogodišnjoj podršci i prijateljskoj suradnji.

Bilo nam je zadovoljstvo raditi s bliskim suradnicima Ivicom Urbanom, Marijanom Bađun, Ivanom Škocom, Markom Primorcem, i Martinom Popovčić. Zahvaljujemo također našoj stažistici Ceciliji B. Mihaljek koja je kao osoba bez iskustva u proračunskim pitanjima bila predstavnica prosječnog građanina. Zahvaljujemo i Ljiljani Kaliterni Lipovčan na pomoći pri oblikovanju anketa.

Želimo zahvaliti našim kolegama iz Ministarstva financija – Ivani Jakir Bajo i Ivani Maletić koje su nam uvijek na raspolaganju za razjašnjenja problema na koje nailazimo, te Marini Lochert iz Vladinog ureda za udruge, koja nam je pomogla oko odabira uzorka gradskih organizacija civilnog društva.

Zahvaljujemo se i Draženki Polović i Mariji Deliji koje su kao anonimne građanke zatražile informacije od Državnog ureda za reviziju.

Hvala prevoditeljima Ankici Zerec, Grahamu McMasteru i Ireni Klemenčić, te Martini Fabris na pomoći oko uređivanja literature, Marini Nekić, tehničkoj urednici, i Josipu Adžiću koji je izradio adresar.

Recenzentima Vjekoslavu Bratiću i Goranu Vukšiću smo zahvalni na ispravkama i prijedlozima.

I konačno, hvala svima koji su u 33 grada i u Ministarstvu financija ispunili ankete.

Katarina Ott i Mihaela Bronić

Voditeljice projekta

## KRATKI SAŽETAK

---

Zahvaljujući potpori Center of Budget and Policy Priorities – International Budget Partnership iz Washingtona, Institut za javne financije iz Zagreba istražio je transparentnost proračuna 33 hrvatska grada i izradio Indeks otvorenosti gradskih proračuna za 2010. godinu. Cilj je bio istražiti kvalitetu informacija u gradskim proračunima i koliko su gradski proračunski procesi otvoreni javnosti.

Provodeći projekt (1) izradili smo Upitnik temeljem kojeg smo izračunali Indeks otvorenosti gradskih proračuna koji predstavlja opću mjeru transparentnosti gradskih proračuna i dva podindeksa. Prvi podindeks istražuje kvalitetu informacija u gradskim proračunima, a Drugi podindeks govori o otvorenosti gradskih proračunskih procesa javnosti; (2) u gradovima koje smo istraživali proveli smo ankete među službenicima za informiranje, gradskim izvršnim i predstavničkim tijelima i gradskim organizacijama civilnog društva, te zasebnu anketu među službenicima koji se bave financiranjem lokalnih jedinica u Ministarstvu financija; te smo (3) dali zadatak osobi koja se dosad nije bavila proračunom da, neovisno o našim istraživačima, na službenim internet stranicama gradova pronade informacije o gradskim proračunima i opiše probleme s kojima se susrela.

Prvi podindeks otvorenosti gradskih proračuna pokazuje da smo u prosjeku pronašli 57% očekivane kvalitete informacija u gradskim proračunima (rezultati pojedinačnih gradova kreću se od 34 do 79%). Drugi podindeks otvorenosti gradskih proračuna govori da su gradovi u prosjeku pružili 82% očekivane otvorenosti gradskih proračunskih procesa javnosti (rezultati pojedinačnih gradova su ostvareni u rasponu od 47 do 100%). Indeks otvorenosti gradskih proračuna pokazuje da je ukupna transparentnost gradskih proračuna u prosjeku iznosila 65% (pri čemu je najlošiji grad ostvario 45, a najbolji 82%).

Glavni problemi na koje smo naišli u mnogim gradovima su sljedeći: (1) u proračunskim dokumentima, nedostaju agregirani podaci o rashodima prema funkcijskoj klasifikaciji, podaci o prihodima i rashodima za godine koje prethode proračunskoj godini, objašnjenja prihoda i rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji, a ne objavljuje se proračunski vodič za građane, (2) neobjavljuvanje dnevnih redova sjednica gradskih vijeća na službenim internet stranicama gradova te relativno slab odaziv gradskih službenika za informiranje, gradskih izvršnih i predstavničkih tijela na naše ankete.

Ankete pokazuju da (1) su stavovi članova gradskih predstavničkih tijela iz vladajuće koalicije o transparentnosti gradskih proračuna i gradskih proračunskih procesa često suprotni stavovima oporbe; (2) je uloga gradskih vijeća u gradskom proračunskom procesu puno slabija od uloge gradskih uprava; (3) su problemi u komunikaciji između gradskih uprava i Ministarstva financija narušeni zbog velikog broja lokalnih jedinica, nedovoljnog broja djelatnika Ministarstva financija, kompliciranih zakona i njihove česte izmjene; (4) se gradske organizacije civilnog društva žale na

nerazumljivu pravnu terminologiju, česte promjene u proračunskim klasifikacijama te nedostatak vremena i osnovnih informacija o proračunu i proračunskom procesu.

Rezultate treba uzeti s oprezom zbog relativne proizvoljnosti u izradi indeksa, te problema na koje smo naišli pri sastavljanju Upitnika i anketa, koji bi trebali biti još precizniji kako bismo mogli izmjeriti sve nijanse transparentnosti.

Ključne riječi: transparentnost gradskih proračuna, kvaliteta informacija u gradskim proračunima, otvorenost gradskih proračunskih procesa javnosti, Indeks otvorenosti gradskih proračuna

## SAŽETAK PROJEKTA

---

Institut za javne financije je tijekom 2010. mjerio proračunsku transparentnost lokalnih jedinica na primjeru 33 hrvatska grada.<sup>1</sup> Glavni rezultat projekta je Indeks otvorenosti gradskih proračuna.

### CILJ

Cilj projekta bio je na primjeru gradskih proračuna istražiti transparentnost lokalnih proračuna u Hrvatskoj. Željeli smo ispitati kvalitetu informacija u gradskim proračunima te istražiti koliko su gradski proračunski procesi otvoreni javnosti. Tijekom istraživanja smo:

- proučili relevantnu znanstvenu i stručnu literaturu te hrvatske zakone i propise;
- sastavili Upitnik za mjerenje transparentnosti proračuna u 33 hrvatska grada;
- temeljem Upitnika izračunali Indeks otvorenosti gradskih proračuna;
- u svakom od 33 grada proveli ankete među službenicima za informiranje, gradskim izvršnim i predstavničkim tijelima (tj. gradskim upravama i gradskim vijećima), gradskim organizacijama civilnog društva te zasebnu anketu u Ministarstvu financija;
- zamolili „reprezentativnu građanku“, koja se dosad nije bavila proračunom, da samostalno pretraži službene internet stranice gradova i pronade informacije o gradskim proračunima. Željeli smo utvrditi na koje će probleme naići, te koliko će joj biti lako ili teško pronaći informacije o gradskim proračunima.

Zapažanja reprezentativne građanke poslužila su nam kako bismo bolje razumjeli gradske proračunske procese i sastavili zaključke i preporuke, a jedan dio informacija iz anketa korišten je za izračun Indeksa otvorenosti gradskih proračuna.

### REZULTATI

*Prvi podindeks otvorenosti gradskih proračuna* mjeri kvalitetu informacija u gradskim proračunima. *Drugim podindeksom otvorenosti gradskih proračuna* mjeri se otvorenost gradskih proračunskih procesa javnosti, a *Indeks otvorenosti gradskih proračuna* predstavlja ukupnu mjeru transparentnosti gradskih proračuna. Rezultati koje smo dobili u skladu su s rezultatima dosad provedenih istraživanja o transparentnosti lokalne i središnje države u Hrvatskoj.

***Prvi podindeks otvorenosti gradskih proračuna*** prosječno iznosi 57, što znači da smo u prosjeku pronašli 57% očekivane kvalitete informacija u gradskim proračunima. Najbolji je rezultat postigao Slavonski Brod (79), a najslabiji Pazin (34). Pritom smo uočili sljedeće nedostatke vezane uz proračunske dokumente:

---

<sup>1</sup> Istraživanje je sufinancirao Center on Budget and Policy Priorities - International Budget Partnership iz Washingtona.

- više od dvije trećine gradova ne objavljuje agregirane podatke o rashodima po funkcijskoj klasifikaciji u dokumentima predloženog proračuna, te u polugodišnjem i godišnjem izvješću o izvršenju proračuna;
- 80% gradova ne nudi obrazloženja prihoda i rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji, iako za rashode individualnih programa takva obrazloženja postoje u 70% gradova;
- 80% gradova ne objavljuje proračun za građane;
- u dokumentima predloženog i usvojenog proračuna većina gradova ne objavljuje podatke za godine koje prethode proračunskoj godini;
- 85% gradova ne objavljuje informacije o makroekonomskim prognozama na temelju kojih su planirani rashodi i prihodi u dokumentima predloženog i usvojenog proračuna.

**Drugi podindeks otvorenosti gradskih proračuna** prosječno iznosi 82, što znači da su nam gradovi pružili 82% očekivane otvorenosti gradskih proračunskih procesa javnosti. Najbolje su rezultate ostvarili Karlovac i Labin (100), a najlošije Vinkovci (47). Proračunski proces većine gradova možemo smatrati iznimno otvorenim javnosti (npr. u svima je građanima dopušteno prisustvovati sjednicama gradskih vijeća), ali postoje i problemi:

- odaziv gradskih službenika za informiranje, gradskih vijeća i gradskih uprava na naše ankete bio je relativno slab;
- dnevni red sjednica gradskih vijeća neobjavljuje se na službenim internet stranicama u 25% gradova.

Tako je, primjerice, unatoč odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama, koje obvezuju gradske službenike za informiranje da na postavljene upite odgovore u roku od 15 dana, manje od 60% službenika uopće odgovorilo na našu anketu.

Međutim, rezultati za otvorenost gradskih proračunskih procesa javnosti (*Drugi podindeks*) očito su mnogo bolji od rezultata za kvalitetu informacija u gradskim proračunima (*Prvi podindeks*). Dok je *Drugi podindeks* u samo pet gradova niži od 75, *Prvi podindeks* je samo u jednom gradu viši od 72.

**Indeks otvorenosti gradskih proračuna** prosječno iznosi 65, što znači da su nam gradovi pružili 65% očekivane kvalitete informacija u svojim proračunima i otvorenosti gradskih proračunskih procesa javnosti. Najveći indeks ostvario je Slavonski Brod (82), a najmanji Šibenik (45). Iako se može činiti kako razlika između najbolje i najlošije rangiranog grada nije prevelika, treba imati na umu da smo istraživali samo 33 vjerojatno najrazvijenija grada, pa bi razlike u transparentnosti vjerojatno bile i veće kad bi se u istraživanje uključile sve lokalne jedinice.

## REZULTATI ANKETA

U nastavku objašnjavamo **rezultate anketa** o gradskim proračunima i njihovoj transparentnosti koju smo proveli među predstavnicima gradskih vijeća i gradskih uprava, gradskih organizacija civilnog društva, gradskih službenika za informiranje te Ministarstva financija.

Dok većina **anketiranih predstavnika gradskih uprava i gradskih vijeća** smatra da su dokumenti koji se razmjenjuju između njih, kao i postupak te razmjene transparentni, postoje razlike u gledištima unutar gradskih vijeća između vladajuće koalicije i oporbe - predstavnici oporbe su obično manje zadovoljni. Anketirani predstavnici gradskih vijeća često se žale na kratke rokove (npr. u šest je gradova proteklo manje od osam dana otkad je gradsko vijeće primilo dokumente predloženog proračuna<sup>2</sup> za 2010. do dana usvajanja tih dokumenata). Osim toga čini se i da su gradske uprave bolje informirane o gradskim proračunima od gradskih vijeća.

Većina **anketiranih predstavnika Ministarstva financija i gradskih uprava** smatra kako su dokumenti koji se razmjenjuju između njih, kao i postupak te razmjene tek djelomično transparentni te se često međusobno optužuju za razne probleme. No, problemi postoje na svim stranama i u samom sustavu: prevelik broj lokalnih i regionalnih jedinica (576), nedovoljno djelatnika u Ministarstvu financija (samo se sedam zaposlenika bavi financiranjem jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave), slabo opremljene lokalne i regionalne jedinice, komplicirani zakoni i njihova tumačenja, česte izmjene i dopune zakona i propisa, te nesistematičan pristup Ministarstva financija pitanjima financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Manje od polovice **anketiranih iz gradskih organizacija civilnog društva** razumije proračunske dokumente, dok njih oko 40% dokumente razumije tek djelomično. Pritom su anketiranim predstavnicima civilnog društva najveći izazovi: nerazumljiva pravna terminologija, česte izmjene proračunskih klasifikacija te manjak vremena i osnovnih informacija o gradskom proračunu i proračunskom procesu.

## ZAKLJUČCI REPREZENTATIVNE GRADANKE

Reprezentativna građanka je **pretražujući službene internet stranice 33 grada** uočila velike razlike u preglednosti službenih internet stranica i jednostavnosti pronalaženja i pretraživanja proračunskih dokumenata. Neki su gradovi postavili izravan link vezano uz informacije o proračunu, no za mnoge je potrebno proći niz linkova kako bi se našli gradski proračunski dokumenti. Često, i kad se pronađe tražena internet stranica s podacima o proračunu, velike su razlike u količini i načinu prikazivanja tih informacija među gradovima. Iznenađuje da je za Grad Zagreb prilično teško pronaći podatke o proračunu, dok stanovnici nekih manjih gradova imaju odličan pristup proračunskim dokumentima i mogu naći mnoštvo informacija na službenim internet stranicama svojih gradova.

<sup>2</sup> Prijedlog proračuna, projekcija i odluke o izvršavanju proračuna.



## PREPORUKE

Iz istraživanja proizlaze sljedeće preporuke:

*Gradske uprave* trebale bi:

- pravovremeno objavljivati najvažnije proračunske dokumente na svojim Internet stranicama, po mogućnosti na jednoj zasebnoj stranici do koje se može doći izravnim linkom,
- službene internet stranice redovito dopunjavati i poboljšavati njihov izgled i preglednost,
- prikazivati u proračunskim dokumentima agregirane rashode po funkcijskoj klasifikaciji, ponuditi obrazloženja prihoda i rashoda po ekonomskoj klasifikaciji, te u proračunskim dokumentima prikazivati podatke barem za dvije godine koje prethode proračunskoj godini,
- objavljivati proračun za građane,
- češće organizirati javne rasprave,
- više ulagati u svoje usavršavanje,
- poticati građane da sudjeluju u gradskom proračunskom procesu te
- biti odgovornije prema građanima.

Iako je njihova uloga sporedna u odnosu na gradsku upravu, *gradska vijeća* trebala bi:

- od gradske uprave zahtijevati potpuno, precizno i pravovremeno objavljivanje svih važnih informacija o gradskim proračunima, i to u razumljivom obliku,
- pažljivo i detaljno proučavati gradske proračunske dokumente,
- raspravljati o gradskoj proračunskoj politici i utjecati na nju,
- pozivati gradsku upravu na odgovornost te
- zahtijevati dodatno obrazovanje o gradskom proračunu i proračunskim procesima.

*Ministarstvo financija* bi trebalo:

- poboljšati suradnju i koordinaciju s lokalnim izvršnim tijelima,
- bolje organizirati svoj Sektor za financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- vršiti pritisak na Vladu da smanji broj lokalnih jedinica,
- rjeđe mijenjati zakone, propise i proračunske klasifikacije,
- propisati da sve lokalne jedinice moraju imati službenu internet stranicu te koje proračunske dokumente i na koji način na njoj moraju objaviti,
- bolje obavještavati lokalna izvršna tijela o izmjenama koje se njih tiču i uključiti ih u pripreme izmjena,
- na vrijeme dostavljati sve dokumente lokalnim jedinicama i odgovarati na njihova pitanja bez odgode.

Iako ih se doživljava kao najvažniji subjekt neslužbenog praćenja i kontroliranja gradskih proračuna, *medije* bi trebalo još više uključiti u gradske proračunske procese kako bi građanima pružali pravovremene informacije o najvažnijim događajima vezanim uz proračun.

*Građani* bi trebali težiti dodatnom obrazovanju o proračunu i proračunskim procesima, zahtijevati pravovremene, jednostavne i razumljive informacije od gradskih uprava, angažirati se i nadzirati gradske proračune.

## METODOLOGIJA

**U metodološkom dijelu istraživanja** najprije smo analizirali znanstvenu i stručnu literaturu koja sadrži definicije i metodologije te hrvatske zakone i propise o proračunu, a potom smo osmislili Upitnik od 52 pitanja pomoću kojih smo izmjerili transparentnost proračuna u 33 hrvatska grada. Upitnik su ispunili naši istraživači na temelju prikupljenih gradskih proračunskih dokumenta.

Na temelju prvih 37 pitanja u Upitniku, vezanih uz kvalitetu informacija dostupnih u pet najvažnijih skupina dokumenata o gradskim proračunima, izračunali smo *Prvi podindeks otvorenosti gradskih proračuna*. Sljedećih 15 pitanja bavilo se otvorenošću gradskih proračunskih procesa javnosti, a na temelju njih izrađen je *Drugi podindeks otvorenosti gradskih proračuna*. Ukupna transparentnost gradskih proračuna predstavljena je *Indeksom otvorenosti gradskih proračuna* koje je izračunat na temelju svih 52 pitanja iz Upitnika.

Pored izračuna navedenih indeksa i podindeksa, u svakom gradu anketirali smo predstavnike gradskih uprava i gradskih vijeća, gradske organizacije civilnog društva i službenike za informiranje, a posebna anketa poslana je i predstavnicima Sektora za financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Ministarstvu financija (poslano je ukupno preko dvjesto anketnih obrazaca). Reprezentativna građanka, bez iskustva u proračunskim pitanjima, dodatno je provjerila službene internet stranice gradova tražeći informacije o gradskim proračunima kako bismo doznali kako se zainteresirani građani mogu nositi s takvim zadatkom.

**Postoje ograničenja i potreban je oprez** u tumačenju rezultata jer se u mjerenju pojavljuju različiti problemi i teško je precizno prikazati sve nijanse transparentnosti. Ovo je ovo bio prvi pokušaj mjerenja transparentnosti gradskih proračuna, odnosno, istraživanja o kvaliteti informacija u gradskim proračunima i otvorenosti gradskih proračunskih procesa javnosti.

Nadamo se kako će se u nastavku provođenja ovog istraživanja za Hrvatsku u sljedećim godinama i/ili proširenjem uzorka (npr. uključujući sve hrvatske gradove ili čak sve lokalne jedinice), kao i provedbom sličnih istraživačkih projekata u drugim zemljama, dobiti još bolji, vjerodostojniji rezultati koje će bit moguće međusobno uspoređivati. Također se nadamo da će objavljivanje ovih rezultata potaknuti sve hrvatske lokalne jedinice da postanu transparentnije i odgovornije prema svojim građanima.

## KRATICE

---

DPP	dokumenti predloženog proračuna
DPUP	dokumenti predloženog i usvojenog proračuna
Drugi podindeks	Drugi podindeks otvorenosti gradskih proračuna
EK	ekonomska klasifikacija
GI	godišnje izvješće
GVG	Gradsko vijeće grada
IBP	International Budget Partnership
IOGP	Indeks otvorenosti gradskih proračuna
JLPRS	jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, lokalne jedinice
MMF	Međunarodni monetarni fond
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (Organization for Economic Co-operation and Development)
PGR	proračun za građane
PI	polugodišnje izvješće
Prvi podindeks	Prvi podindeks otvorenosti gradskih proračuna
RPG	referentna proračunska godina
RRPP	razina računskog plana proračuna
Sektor za financiranje lokalnih jedinica	Sektor za financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
Smjernice	Smjernice ekonomske i fiskalne politike
Strategija	Strategija za trogodišnje razdoblje
Strateški planovi	Strateški planovi za trogodišnje razdoblje
UOIP	usvojena odluka o izvršavanju proračuna
UPN	usvojeni proračun
UPR	usvojene projekcije
Upute	Upute za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje

## I. UVOD

---

Cilj je ovog istraživanja mjerenje transparentnosti proračuna 33 grada u Hrvatskoj u 2010. Izvještaj se sastoji od tri glavna dijela: u uvodnom dijelu se pojašnjava svrha istraživanja i definicija transparentnosti gradskog proračuna, u drugom se objašnjava struktura istraživanja (metodologija i rezultati), a treći dio sadrži zaključke i preporuke.

### I.1. CILJ ISTRAŽIVANJA

Osnovni cilj ovog istraživanja bio je dobiti odgovor na sljedeća pitanja:

- Kako se informacije o gradskim proračunima predstavljaju javnosti?
- Koliko su kvalitetne informacije u gradskim proračunima?
- Jesu li gradski proračunski procesi transparentni?
- Što se konkretno može učiniti kako bi gradski proračuni i gradski proračunski procesi postali transparentniji?

Zašto je transparentnost lokalnih (dakle i gradskih) proračuna toliko važna? Proces demokratizacije i fiskalne decentralizacije rezultirali su povećanjem lokalno pruženih javnih dobara (kao što su lokalni javni prijevoz, vrtići ili ulična rasvjeta). Kako bi lokalne jedinice<sup>3</sup> pružale ta dobra na najučinkovitiji način, bitno je da građani razumiju lokalne proračune te da aktivno sudjeluju u lokalnom proračunskom procesu (priprema, izglasavanje, te provođenje i nadzor lokalnog proračuna), jer lokalni proračun utječe na svakog građanina. Na primjer, lokalni proračun određuje koju će cijenu javnog prijevoza (tramvaja ili autobusa) građani plaćati, koliko će plaćati dječji vrtić ili hoće li imati javnu rasvjetu na ulicama.

No unatoč iznimnoj važnosti, mnogo ljudi ne razumije lokalne proračune. Građani obično nemaju dovoljno vremena i/ili interesa za analizu podataka o lokalnim proračunima ili za proučavanje tema čije je poznavanje nužno za sudjelovanje u lokalnom proračunskom procesu. Osim nedostatka vremena i interesa, dodatni je problem što su im podaci potrebni za proučavanje lokalnih proračuna često nedostupni, a kad su dostupni, građani ih slabo razumiju.<sup>4</sup> Iz literature (Benito i Bastida, 2009) je poznato da, s obzirom na kompleksnost proračuna u modernim gospodarstvima, donositelji političkih odluka mogu sakriti neke porezne terete ili obveze vlasti. Odnosno, političarima često nije u interesu da državni i lokalni proračuni budu jednostavni, jasni i transparentni.

Zato se moramo potruditi povećati transparentnost lokalnih proračuna jer to omogućuje građanima i financijskim tržištima bolju procjenu financijskih pozicija i poslovanja lokalnih jedinica.

---

<sup>3</sup> Lokalne jedinice su općine i gradovi, no pojam ponekad uključuje i županije.

<sup>4</sup> Npr. GONG (2010) navodi da je, prema godišnjoj anketi za 2009. manje od 50% odgovora na upitnik koji su poslali tijelima državne uprave (uključujući lokalne jedinice – županije, općine i gradove) stiglo na vrijeme i u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama. Odgovori su najčešće bili formalni i nepotpuni, što potvrđuje da građanima ponekad nije lako doći do željenih informacija o lokalnom proračunu.

Transparentnost lokalnih proračuna također je veoma važna kako bi građani razumjeli njihov sadržaj, što će im omogućiti aktivnije sudjelovanje u lokalnom proračunskom procesu te kontrolu odgovornosti lokalne izvršne vlasti (gradskih uprava)<sup>5</sup> i lokalne predstavničke vlasti (gradskih vijeća).<sup>6</sup>

Transparentnost gradskih proračuna povezana je s odgovornošću gradskih vlasti. U sklopu istraživanja izračunali smo Indeks otvorenosti gradskih proračuna za 2010. (IOGP) kao mjeru transparentnosti gradskih proračuna. Tako temeljem rezultata Indeksa otvorenosti gradskih proračuna građani iz analiziranih gradova mogu provjeriti transparentnost proračuna u svojim gradovima i zatražiti poboljšanja u netransparentnim područjima. A kada se transparentnost proračuna u gradovima popravi, građani će jednostavnije moći provjeravati odgovornost gradskih uprava i gradskih vijeća, odnosno jesu li napravili sve što su obećali. Riječima Warrena Krafchika, direktora IBP-a „Transparentnost je prvi korak prema pozivanju lokalnih vlasti na odgovornost za trošenje javnog novca. Otvoreni proračuni daju snagu. Omogućuju ljudima donošenje suda o tome troši li lokalna vlast javna sredstva na ispravan način.“ (---, 2010).

## 1.2. DEFINICIJA TRANSPARENTNOSTI LOKALNIH PRORAČUNA

Postoji mnogo različitih definicija proračunske transparentnosti. Na primjer, zanimljivo je spomenuti kako se u Hrvatskoj načelo transparentnosti proračuna odnosi na obvezu objavljivanja određenih proračunskih dokumenata u službenom glasniku države (za državnu vlast) ili u lokalnom službenom glasniku (za lokalne jedinice).<sup>7</sup>

Ovo je istraživanje usmjereno na transparentnost gradskih proračuna. Transparentnost gradskih proračuna definirali smo kao mogućnost građana da dobiju informacije o proračunu njihova grada koje su:

- potpune
- bitne
- točne
- pravovremene i
- predstavljene na razumljiv način.<sup>8</sup>

Možemo reći da transparentnost gradskih proračuna pokazuje:

- kvalitetu informacija predstavljenih javnosti u gradskim proračunskim dokumentima, te

<sup>5</sup> Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, izvršna vlast lokalne jedinice obuhvaća općinskog načelnika, gradonačelnika i župana te njihovih zamjenika. Za potrebe ovog istraživanja, smatra se da izvršna vlast lokalne jedinice obuhvaća općinskog načelnika, gradonačelnika i župana te njihove zamjenike kao i upravna tijela lokalne jedinice. Naime, za izvršavanje zadataka iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica, kao i zadataka državne uprave prenesenih u djelokrug lokalnih jedinica ustrojavaju se upravni odjeli i službe (upravna tijela lokalnih jedinica).

<sup>6</sup> Lokalna predstavnička tijela su županijske skupštine i skupština Grada Zagreba, te općinska i gradska vijeća (Zakon o proračunu).

<sup>7</sup> Novi Zakon o proračunu (NN 87/08) propisuje da nekoliko novih proračunskih dokumenata mora biti objavljeno, što dosad nije bio slučaj. Stoga, od 1. siječnja 2009. postoji obveza objavljivanja sljedećih dokumenata: usvojenog proračuna s projekcijama, izmjena i dopuna usvojenog proračuna s projekcijama, odluke o privremenom financiranju, polugodišnjeg izvješća i godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna.

<sup>8</sup> Naša je definicija kombinacija dviju definicija. Prvo, OECD (2002) definira transparentnost proračuna kao potpuno, pravodobno i sustavno prikazivanje svih značajnih fiskalnih informacija. Drugo, IBP (2008) definira transparentnost proračuna kao mogućnost pristupa informacijama o količini sredstava predviđenih za razne troškove i prikupljenim prihodima svim ljudima u državi.

- koliko različitih proračunskih dokumenata grad objavljuje i koliko su ti dokumenti detaljni. Nadalje, transparentnost gradskih proračuna pokazuje mogu li građani vjerovati tim dokumentima ili ne, te može li građanin uopće dobiti informacije o gradskom proračunu.<sup>9</sup>

U ovom smo se izvješću govorimo o mjerenju transparentnosti gradskih proračuna i transparentnosti gradskih proračunskih procesa. Pod pojmom transparentnosti gradskih proračunskih procesa zapravo smatramo da svi sudionici gradskih proračunskih procesa razumiju što mora biti učinjeno, te kada i tko to mora učiniti (Ministarstvo financija, gradska vijeća, gradske uprave, gradske organizacije civilnog društva).

### 1.3. RAZLIČITE MJERE TRANSPARENTNOSTI PRORAČUNA

Mjeriti transparentnost proračuna jednako je teško kao i definirati je. Ne postoji jedinstven ili precizan način mjerenja. Razni istraživači za proučavanje transparentnosti proračuna koristili su upitnike i ankete, te temeljem dobivenih odgovora, osmislili razne vrste indeksa transparentnosti proračuna, o kojima su najvažnije informacije prikazane u Tablici 1.

Tablica 1: Mjere fiskalne/proračunske transparentnosti

Autori	Indeks	Uzorak	Metoda
Alesina, Hausmann i Hommes (1999)	proračunskih institucija	20 latinoameričkih i karipskih država	Dva upitnika koja su obuhvatila deset karakteristika proračunskih procesa
Bastida i Benito (2007, 2009)	transparentnosti proračuna	41 država	Upitnik koji se temelji na <i>Najboljim praksama</i> OECD-a
Beales i Thompson (2010)	fiskalne transparentnosti	134 lokalne jedinice u Virginiji, SAD	Dostupnost podataka na internet stranicama lokalnih jedinica koristeći 16 kriterija na skali od 100 bodova
Boubeta i sur. (2010)	fiskalne transparentnosti	33 galicijskih općina, Španjolska	Upitnik koji se temelji na tri stupa MMF-ovog <i>Kodeksa</i> i autorovo znanje o proračunskim procesima i stvarnostima lokalnih jedinica
Hameed (2005)	fiskalne transparentnosti	57 država	Ocjenjivanje praksi sukladno MMF-ovom <i>Kodeksu</i>
IBP (2002)	transparentnosti proračuna	5 latinoameričkih država	Anketa
IBP (2006)	otvorenosti proračuna	preko 80 država	Upitnik
Jarmuzek i sur. (2006)	fiskalne transparentnosti	27 tranzicijskih gospodarstava	Anketa relevantnih internet stranica temeljena na upitniku koji slijedi MMF-ov <i>Kodeks</i>
Von Hagen (1992)	fiskalne transparentnosti	8 europskih država	Upitnik

<sup>9</sup> Postoji još nekoliko definicija transparentnosti proračuna koje bi ovdje trebalo spomenuti. Sve se odnose na šire područje od samih proračuna, što je razumljivo jer do neke mjere proračun može biti transparentan samo ako su, na primjer, transparentni proračunski procesi. Zamislimo da središnja vlast ne predstavi na vrijeme prijedlog proračuna Saboru, tada očito ni javnost ne bi dobila pravovremenu informaciju o prijedlogu proračuna.

Stoga Međunarodni monetarni fond (MMF, 2008.) koristi pojam fiskalna transparentnost i definira ga kao otvorenost prema javnosti o državnim prošlim, sadašnjim i budućim fiskalnim aktivnostima, te o strukturama i funkcijama vlade koje određuju fiskalne politike i ishode. Poterba i von Hagen (1999:3-4) navode „transparentan proračunski proces omogućuje jasne informacije o svim aspektima državne fiskalne politike. Proračuni koji sadrže brojne posebne račune i koji ne konsolidiraju sve fiskalne aktivnosti u jednu „bitnu“ mjeru nisu transparentni. Proračuni koji su dostupni javnosti i sudionicima u procesu stvaranja politike i koji predstavljaju konsolidiranu informaciju, su transparentni.“

Širom svijeta korištene smjernice za definiranje i mjerenje transparentnosti proračuna su:

- OECD-ove *Najbolje prakse za transparentnost proračuna* (engl. *Best Practices for Budget Transparency*),
- MMF-ov *Kodeks fiskalne transparentnosti* (engl. *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*) te
- IBP-ov *Vodič za upitnik o otvorenosti proračuna: Objašnjenje pitanja i mogući odgovori* (engl. *Guide to the Open Budget Questionnaire: An explanation of the Questions and the Response Options*).

Prema našim saznanjima, vrlo je malo objavljenih istraživanja o transparentnosti lokalnih proračuna u svijetu. Uspjeli smo pronaći samo dva, oba iz 2010. (Tablica 1 – Boubeta i dr. (2010), te Beales i Thompson (2010)). U Hrvatskoj smo našli šest istraživačkih projekata koji su donekle povezani s transparentnošću proračuna. Jedan se od njih bavi otvorenošću proračuna središnje države, a provela ga je inozemna organizacija (IBP – 2006, 2008, 2010b), dok se ostalih pet odnosi na transparentnost lokalnih proračuna i provele su ih hrvatske organizacije i autori: Maletić (2006), GONG (2009), Profeta (2009), Bratić (2008b) te Antić i Malatestinić (2010). Indeks transparentnosti proračuna za Hrvatsku izračunat je samo u jednom projektu: IBP (2006, 2008, 2010b) za središnju državu.<sup>10</sup> Za više detalja o dosad provedenim istraživanjima transparentnosti lokalnih proračuna vidjeti prilog *Pregled istraživanja o transparentnosti lokalnih proračuna*.

Temeljem pregleda literature zaključili smo sljedeće:

- hrvatski građani nedovoljno sudjeluju u lokalnim proračunskim procesima – npr. u analizi i nadziranju proračuna (Maletić (2006); Antić i Malatestinić (2010))
- hrvatski građani lokalne proračune i proračune središnje države doživljavaju kao nedovoljno transparentne (GONG (2009); Profeta (2008), IBP (2006, 2008, 2010b).
- transparentnost lokalnih proračuna bilo bi poželjno mjeriti nekom vrstom indeksa, poput onih iz Tablice 1.

#### 1.4. LOKALNE JEDINICE U HRVATSKOJ

Hrvatska je zemlja s 4,4 milijuna stanovnika i 576 lokalnih jedinica. Država je podijeljena na županije, gradove i općine. Županije (21, uključujući glavni grad Zagreb) predstavljaju *područnu (regionalnu) samoupravu*. Gradovi (126, obuhvaćaju oko 3 milijuna stanovnika) i općine (429, uglavnom ruralne, otprilike 1,4 milijuna stanovnika) predstavljaju *lokalnu samoupravu*.

*Rashodi lokalnih jedinica.* U razdoblju od 2002-2009. prosječno je udio rashoda lokalnih jedinica iznosio oko 10% rashoda konsolidirane opće države (oko 4% BDP-a). Većina rashoda gradova i općina 2009. potrošena je na usluge unapređenja stanovanja i zajednice, npr. opskrbu vodom i plinom (22%), opće usluge, tj. financiranje izvršnih i zakonodavnih tijela (18%), obrazovanje (15%), ekonomske

<sup>10</sup> Tijekom 2009. GONG je u sklopu projekta LOTUS za sve hrvatske gradove i općine proveo istraživanje na područjima transparentnosti rada tijela lokalne samouprave, njihove suradnje s civilnim društvom te funkcioniranja mjesne samouprave.

djelatnosti (17%) te rashode vezane uz rekreaciju, kulturu i religiju (14%). Ti su rashodi 2009. činili preko 85% ukupnih lokalnih rashoda, dok se ostatak odnosio na socijalnu zaštitu, zaštitu okoliša, zdravstvo te javni red i sigurnost (Ministarstvo financija, 2010).

*Prihodi lokalnih jedinica.* U 2009. porezi su činili otprilike 56% ukupnih prihoda općina i gradova, neporezni prihodi oko 30% (npr. prihodi od prodaje roba i usluga, od kazni), dotacije oko 10%, a kapitalni prihodi oko 5% (Ministarstvo financija, 2010).

*Odgovornosti lokalnih jedinica.* Županije se bave pitanjima regionalnog značaja, tj. školstvom, zdravstvom, prostornim i urbanističkim planiranjem, gospodarskim razvojem, prometom i prometnom infrastrukturom, planiranjem i razvojem mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova. *Gradovi i općine* zaduženi su za pitanja lokalnog značaja, tj. uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu. Ako *gradovi i općine* raspolažu s dovoljnim sredstvima, mogu preuzeti poslove iz nadležnosti županija.

Tijekom procesa decentralizacije 2001., 53 jedinice (20 županija i 33 grada) prihvatile su dodatne obveze financiranja nekih područja obrazovanja, zdravstvene zaštite, socijalne skrbi i protupožarne zaštite, za što su im dodijeljeni dodatni udjeli u porezu na dohodak i dotacije (pomoći) izravnjanja za decentralizirane funkcije.

Tri su razloga zašto smo za uzorak za mjerenje transparentnosti lokalnih proračuna odabrali 33 grada koji su 2001. preuzeli decentralizirane funkcije. Prvo, proračuni 33 odabrana grada čine otprilike 56% proračuna svih lokalnih jedinica (proračuna svih općina i gradova). Drugo, oko 2,2 milijuna stanovnika, odnosno, 49% ukupnog hrvatskog stanovništva živi u ta 33 grada. Konačno, struktura prihoda i rashoda proračuna tih gradova ne razlikuje se previše od strukture prihoda i rashoda u proračunima ostalih hrvatskih lokalnih jedinica. Na kraju smo odlučili istraživanjem obuhvatiti što veći dio ukupnih lokalnih prihoda i rashoda u relativno malom broju lokalnih jedinica (33 grada). Ta se tri razloga dalje razrađuju u prilogu *Zašto smo odabrali 33 grada*.



## 2. ISTRAŽIVANJE: STRUKTURA, METODOLOGIJA I REZULTATI

---

U ovom ćemo dijelu predstaviti strukturu istraživanja, metodologiju (Upitnik, Indeks otvorenosti gradskih proračuna i ankete) te rezultate.

### 2.1. STRUKTURA ISTRAŽIVANJA

Temeljem pregleda literature, odlučili smo mjeriti transparentnost gradskih proračuna i izraditi Indeks otvorenosti gradskih proračuna uzimajući u obzir: 1) OECD-ove *Najbolje prakse* i MMF-ov *Kodeks*; 2) IBP-ov *Vodič*; 3) pitanja i probleme koja su istakli ostali, ranije spomenuti hrvatski i inozemni istraživači proračunske transparentnosti, te 4) formalni i neformalni institucionalni ustroj specifičan za Hrvatsku.

Tijekom istraživanja:

- Analizirali smo znanstvene i stručne članke u potrazi za definicijama, metodologijom i rezultatima povezanim s mjerenjem proračunske transparentnosti u svijetu i u Hrvatskoj (pregled literature).
- Analizirali smo bitne hrvatske zakone o proračunu i propise na razini središnje i nižih razina vlasti.
- Izradili smo Upitnik koji sadrži 52 pitanja. Cilj Upitnika bio je mjerenje transparentnosti proračuna u 33 grada u 2010.
- Izračunali smo Indeks otvorenosti gradskih proračuna, kao rezultat analize našeg Upitnika.
  - Prvih 37 pitanja Upitnika odnosilo se na kvalitetu informacija koje su dostupne u pet najvažnijih dokumenata o gradskim proračunima. Ta su pitanja uglavnom temeljena na IBP-ovom upitniku o otvorenosti proračuna. Odgovori na prvih 37 pitanja korišteni su za izračun Prvog podindeksa otvorenosti gradskih proračuna.
  - Sljedećih 15 pitanja bavilo se otvorenošću gradskih proračunskih procesa javnosti te suradnjom predstavnika gradova s našim istraživačima tijekom istraživanja. Ta su se pitanja uglavnom temeljila na istraživanju GONG-a (2009), dok je nekoliko pitanja odgovoreno temeljem naših anketa (vidjeti dalje u tekstu). Tih 15 pitanja poslužilo je kao osnova za Drugi podindeks otvorenosti gradskih proračuna.
  - Uzimajući u obzir svih 52 pitanja, izračunali smo Indeks otvorenosti gradskih proračuna kao opću mjeru transparentnosti proračuna 33 grada u 2010.
- Dvoje istraživača neovisno je pretražilo službene internet stranice 33 grada, pokušavajući naći potrebne dokumente o gradskim proračunima i odgovoriti na pitanja iz Upitnika za svaki grad. Istraživači su koristili smjernice koje određuju kako odgovoriti na svako pitanje (vidjeti prilog *Metodologija istraživanja*). U slučaju da nije bilo moguće naći proračunske

dokumente na službenim internet stranicama grada, obratili smo se gradskoj upravi sa zahtjevom da nam ih pošalje.

- Sastavili smo ankete za četiri vrste ispitanika u svakom gradu (gradska vijeća, gradske uprave, gradske organizacije civilnog društva i gradske službenike za informiranje) te za Ministarstvo financija. Cilj anketa bio je stjecanje dubljeg uvida u gradski proračunski procesi i pitanja koja su povezana s transparentnošću gradskih proračuna u Hrvatskoj, odgovaranje na neka pitanja iz Upitnika, te formiranje zaključaka i ispravno tumačenje rezultata Indeksa otvorenosti gradskih proračuna.
- Proveli smo pilot ankete - u gradskim vijećima, gradskim upravama te među gradskim organizacijama civilnog društva u četiri grada (Karlovac, Rijeka, Kutina i Varaždin).
- Poslali smo ankete poštom u preostalih 29 gradova (u gradska vijeća, gradske uprave, gradske organizacije civilnog društva, gradskim službenicima za informiranje) kao i Ministarstvu financija. Rezultati anketa predstavljeni su u prilogima “ Analize anketa“.
- Zamolili smo reprezentativnu građanku da pokuša naći informacije o gradskim proračunima na službenim internet stranicama 33 grada u razdoblju od 1. do 9. srpnja 2010. Rezultate istraživanja reprezentativne građanke nismo koristili za izračun Indeksa otvorenosti gradskih proračuna, već samo za zaključke našeg završnog izvješća. Željeli smo utvrditi na koje će probleme naići građanka koja nema ranijeg iskustva s proračunskim pitanjima i koliko će traženje informacija o gradskim proračunima biti lagan ili težak zadatak za nju (prilog *Nalazi reprezentativne građanke*).

## 2.2. METODOLOGIJA I REZULTATI

U nastavku ćemo objasniti metodologiju i glavne rezultate istraživanja.

### 2.2.1 INDEKS OTVORENOSTI GRADSKIH PRORAČUNA

Na temelju Upitnika izračunali smo Indeks otvorenosti gradskih proračuna kao opću mjeru transparentnosti proračuna 33 grada 2010. Dijeleći ukupni zbroj ostvarenih bodova za sva pitanja u Upitniku s ukupnim brojem pitanja (52) i množeći sa 100, dobivamo *Indeks otvorenosti gradskih proračuna* čije se vrijednosti mogu kretati od 0 do 100. S obzirom na našu definiciju transparentnosti gradskih proračuna prema kojoj građani mogu dobiti potpune, bitne, ispravne, pravodobne i razumljive informacije o gradskim proračunima, željeli smo steći dublji uvid u slijedeća dva područja. To znači da smo htjeli istražiti kvalitetu informacija u gradskim proračunima koje su dostupne javnosti (Prvi podindeks) te koliko su gradski proračunski procesi otvoreni javnosti (Drugi podindeks) i ponuditi odgovarajuće preporuke. Više detalja o metodologiji može se naći u prilogu *Metodologija istraživanja*.

## PRVI PODINDEKS OTVORENOSTI GRADSKIH PRORAČUNA

Prvi podindeks otvorenosti gradskih proračuna izračunat je temeljem 37 pitanja o kvaliteti informacija u gradskim proračunima (kvaliteta informacija predstavljenih u pet najvažnijih gradskih proračunskih dokumenata). To su: dokumenti predloženog proračuna, dokumenti usvojenog proračuna, polugodišnje izvješće, godišnje izvješće te proračun za građane.<sup>11</sup>

Naše je istraživanje počelo u proljeće 2010. Odlučili smo u analizu gradova uključiti najnovije izdanje svakog dokumenta koje je bilo raspoloživo zaključno s 30. travnjem 2010. Tako smo koristili: (a) dokumente prijedloga proračuna za proračunsku godinu 2010., (b) dokumente usvojenog proračuna za proračunsku godinu 2010., (c) polugodišnje izvješće za proračunsku godinu 2009., (d) godišnje izvješće za proračunsku godinu 2008; (e) proračun za građane za proračunske godine 2009. ili 2010. Za detaljni opis lokalnog proračunskog procesa vidjeti prilog *Lokalni proračunski proces u Hrvatskoj*.

Ključna pitanja za Prvi podindeks otvorenosti gradskih proračuna su:

- Jesu li dokumenti predloženog proračuna javno dostupni?
- Koliko su detaljno predstavljeni rashodi u različitim vrstama gradskih proračunskih dokumenata?
- Koliko su detaljno predstavljene glavne vrste prihoda (porezni i neporezni prihodi, te dotacije) u različitim vrstama gradskih proračunskih dokumenata?
- Sadrže li dokumenti predloženog i usvojenog proračuna objašnjenja i opise rashoda i prihoda?
- Koliko su detaljno informacije o gradskim dugovima predstavljene u dokumentima predloženog i usvojenog proračuna?<sup>12</sup>
- Prikazuju li dokumenti predloženog i usvojenog proračuna makroekonomske prognoze na kojima se temelje stavke u gradskom proračunu?
- Objavljuje li grad proračun za građane?
- Je li gradski službeni glasnik dostupan na internetu?

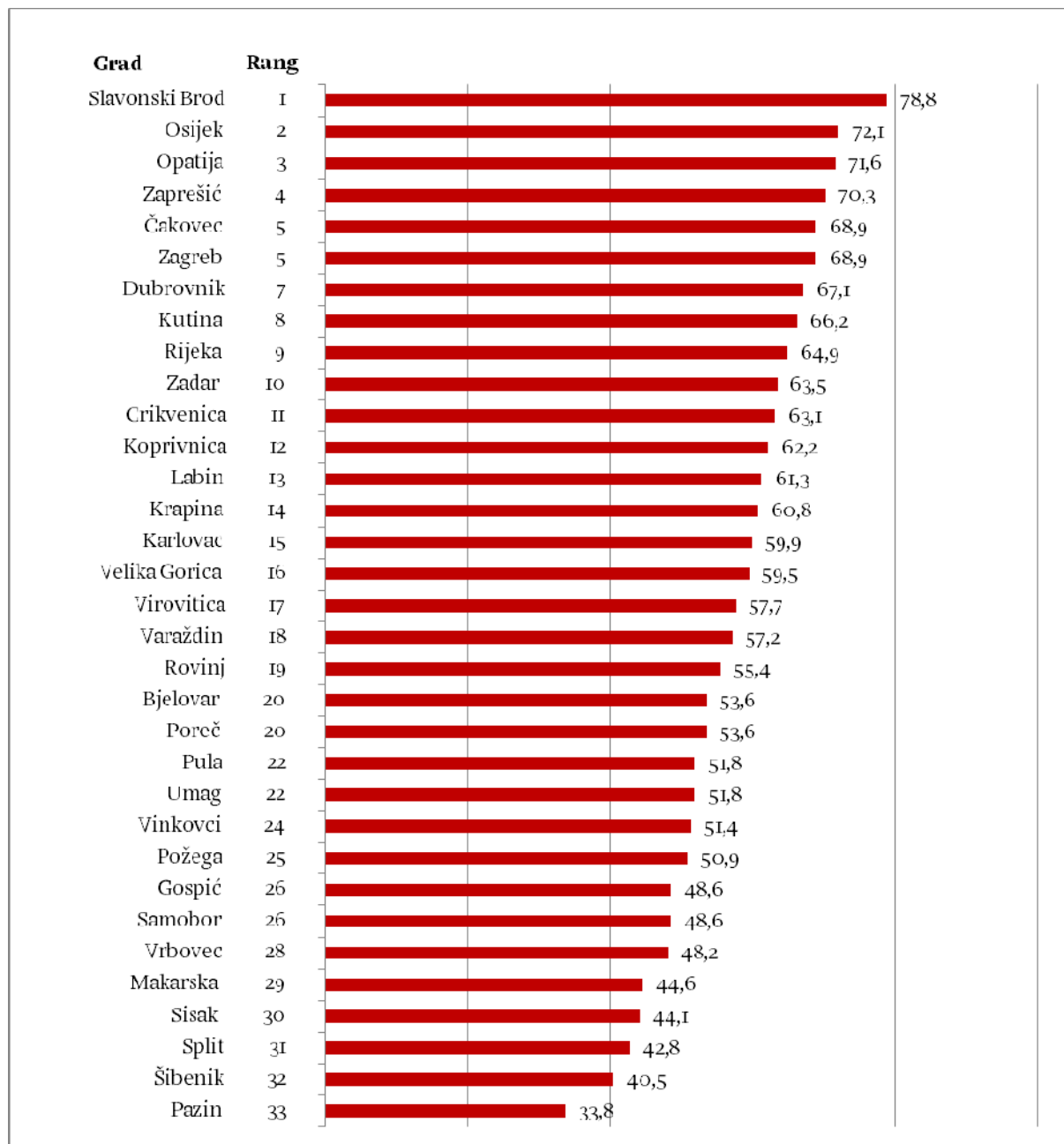
Prvi podindeks otvorenosti gradskih proračuna u prosjeku iznosi 57 od 100, što znači da je prosječno, u 33 grada, bilo dostupno 57% očekivane kvalitete informacija u gradskim proračunima.<sup>13</sup> Grafikon 1 prikazuje poredak 33 grada prema Prvom podindeksu. Najbolji rezultat ostvario je Slavonski Brod (79), a najslabiji Pazin (34).

<sup>11</sup> Netehnička prezentacija namijenjena široj publici u kojoj se opisuje proračun.

<sup>12</sup> U dokumente predloženog i usvojenog proračuna ubrajamo: prijedlog proračuna, projekcija i odluke o izvršavanju proračuna, usvojeni proračun, usvojene projekcije, te usvojena odluka o izvršavanju proračuna. Vidjeti prilog *Metodologija istraživanja* za više detalja.

<sup>13</sup> Zanimljivo, rezultat koji je u IBP-ovom istraživanju transparentnosti proračuna središnje države ostvarila Hrvatska 2010. također je iznosio 57 (vidjeti Bađun i Urban, 2010.).

Grafikon 1: Prvi podindeks otvorenosti gradskih proračuna



Očigledno se mnogo toga može učiniti kako bi se popravila kvaliteta informacija u gradskim proračunima. Na primjer, iako su dokumenti predloženog proračuna najvažniji dokumenti u proračunskom procesu, samo je deset gradova objavilo te dokumente na svojim internet stranicama.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Čakovec, Dubrovnik, Karlovac, Kutina, Labin, Osijek, Rijeka, Samobor, Slavonski Brod i Zagreb. Kontaktirali smo preostala 23 grada sa zahtjevom da nam pošalju dokumente prijedloga proračuna, ali smo ih dobili samo iz Siska. Jedanaest gradova nije nam poslalo daljnje informacije o dokumentima prijedloga proračuna (Bjelovar, Gospić, Krapina, Pazin, Rovinj, Split, Umag, Varaždin, Vinkovci, Virovitica i Vrbovec). Što se tiče preostalih 11 gradova, njihove su nas gradske uprave izvjestile da dokumenti predloženog proračuna postoje, ali nam ih nisu poslali. Izjavili su kako su dokumenti predloženog proračuna sadržajno jednaki usvojenom proračunu, navodeći da je to razlog zašto nisu dostupni na službenim internet stranicama tih gradova (Crikvenica, Koprivnica, Makarska, Opatija, Poreč, Požega, Pula, Šibenik, Velika Gorica, Zadar i Zaprešić).

Nadalje, analiza gradskih proračunskih dokumenata je pokazala sljedeće nedostatke:

- više od dvije trećine gradova ne objavljuje agregirane podatke o rashodima po funkcijskoj klasifikaciji u dokumentima predloženog proračuna, te u polugodišnjem i godišnjem izvješću o izvršenju proračuna;
- 80% gradova ne nudi obrazloženja prihoda i rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji, iako za rashode individualnih programa takva obrazloženja postoje u 70% gradova;
- 80% gradova ne objavljuje proračun za građane;
- u dokumentima predloženog i usvojenog proračuna većina gradova ne objavljuje podatke za godine koje prethode proračunskoj godini;
- 85% gradova ne objavljuje informacije o makroekonomskim prognozama na temelju kojih su planirani rashodi i prihodi u dokumentima predloženog i usvojenog proračuna.

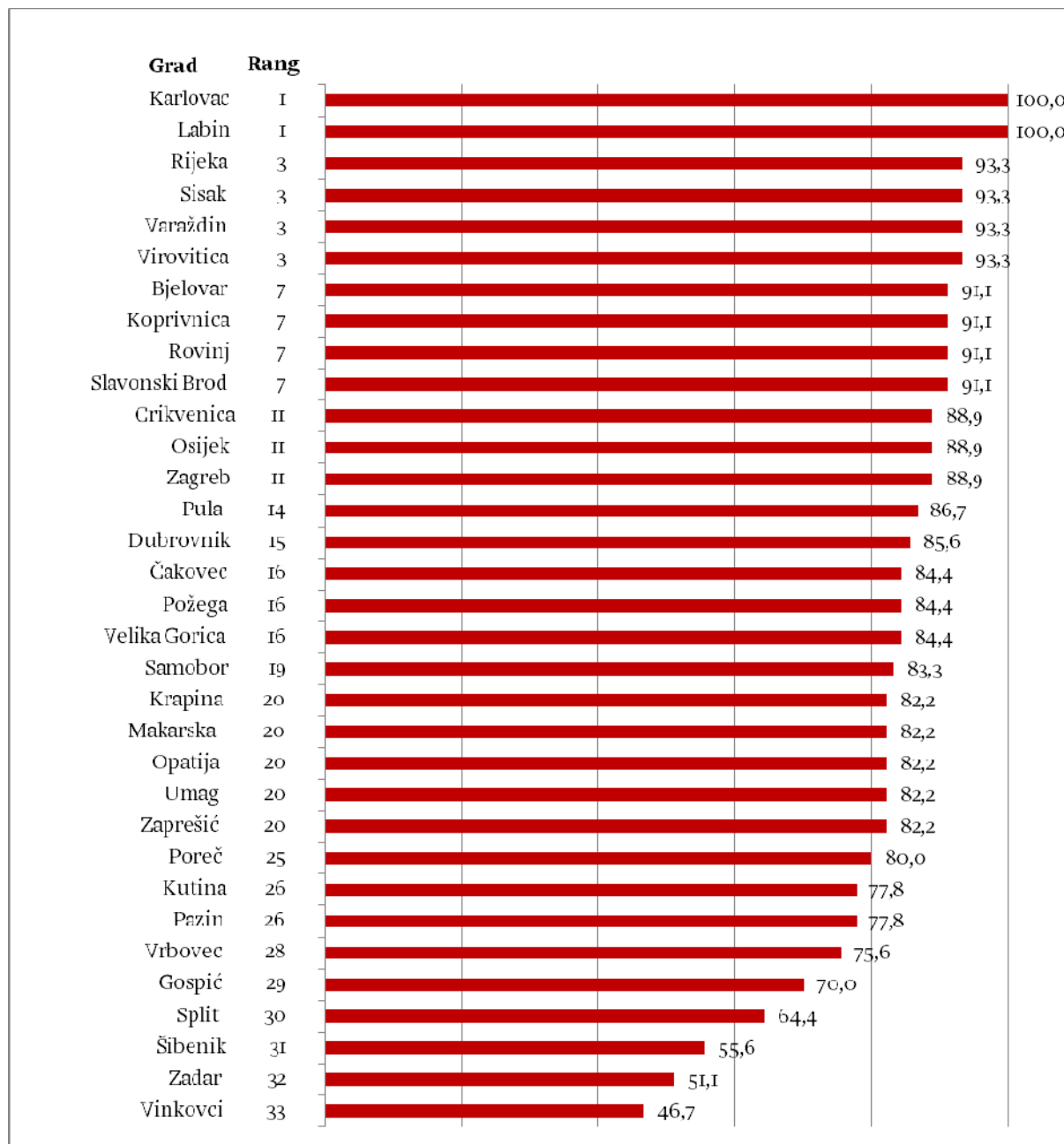
#### DRUGI PODINDEKS OTVORENOSTI GRADSKIH PRORAČUNA

Kako bismo dobili bolji uvid u otvorenost gradskih proračunskih procesa javnosti, osmislili smo 15 dodatnih pitanja i izračunali Drugi podindeks. Ta smo pitanja uglavnom preuzeli iz istraživanja GONG-a (2009), a nekoliko ih se temelji na pitanjima iz naših anketa, te:

- procjenjuju suradnju gradskog službenika za informiranje, gradskog vijeća i gradske uprave s našim istraživačima tijekom provođenja anketa; i
- bave se postojanjem gradskog odbora za financije i proračun te radom gradskih vijeća (npr. dostupnosti poslovnika gradskih vijeća na službenim internet stranicama, ili mogućnošću da građani prisustvuju sjednicama gradskih vijeća).

Grafikon 2 prikazuje da su najbolji rezultat ostvarili Karlovac i Labin (100), a najslabiji Vinkovci (47). Otvorenost gradskih proračunskih procesa javnosti prosječno iznosi oko 82%. Rezultati za otvorenost gradskih proračunskih procesa javnosti (*Drugi podindeks*) očito su mnogo bolji od rezultata za kvalitetu informacija u gradskim proračunima (*Prvi podindeks*). Dok je *Drugi podindeks* u samo pet gradova niži od 75, *Prvi podindeks* je samo u jednom gradu viši od 72.

Grafikon 2. Drugi podindeks otvorenosti gradskih proračuna



Gradski proračunski procesi u gradovima koje smo istraživali uglavnom su iznimno otvoreni javnosti, no još se mnogo može učiniti da bi se ta otvorenost poboljšala. Na primjer, gradski službenici za informiranje, gradske uprave i gradska vijeća trebali bi odgovarati na sve upite građana. Nadalje, dnevni red sjednica gradskih vijeća trebao bi biti dostupan na službenim internet stranicama gradova prije održavanja sjednica u svim gradovima.<sup>15</sup> Detaljne preporuke za poboljšanje otvorenosti gradskih proračunskih procesa javnosti za svaki grad mogu se pronaći u prilogu *Rezultati po gradovima*.

<sup>15</sup> Tijekom našeg istraživanja, dnevni red sjednica gradskih vijeća bio je dostupan na službenim internet stranicama samo za 24 grada (73%) prije sjednica gradskih vijeća.

Najveći problem vezano uz Drugi podindeks otvorenosti gradskih proračuna je bio relativno slab odaziv gradskih službenika za informiranje, gradskih vijeća i gradskih uprava na naše ankete (vidjeti priloge *Analize anketa*). Na primjer, pokušat ćemo objasniti problem vezan uz gradske službenike za informiranje. Prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, sve informacije koje tijela javne vlasti posjeduju, kojima raspolažu ili koja nadziru moraju biti dostupne zainteresiranim osobama. Tijela javne vlasti (uključujući gradske uprave i gradska vijeća) dužna su, s ciljem pružanja pristupa informacijama, odrediti službenu osobu, kao što je gradski službenik za informiranje, čiji je glavni zadatak primanje i razmatranje pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama. Gradski službenik za informiranje mora odgovoriti na postavljene zahtjeve u roku 15 dana od njihova zaprimanja, a informacija koju pruža mora biti potpuna i točna.

Međutim, tijekom našeg istraživanja poslali smo ankete gradskim službenicima za informiranje 3. svibnja 2010. (prilog *Analiza anketa gradskih službenika za informiranje*). Nakon 15 dana odgovorilo je samo 10% gradskih službenika za informiranje, a sveukupno, nakon što smo ih 26. srpnja podsjetili, odgovorilo je 58%.<sup>16</sup> Nadalje, od 19 gradova čiji su gradski službenici za informiranje odgovorili na anketu, u 12 gradova nismo dobili potpune ili točne podatke.<sup>17</sup> Ti službenici potvrdili su postojanje određenih dokumenata, no unatoč našim zahtjevima, nisu ih poslali niti su nam objasnili gdje ih možemo naći.<sup>18</sup>

#### INDEKS OTVORENOSTI GRADSKIH PRORAČUNA

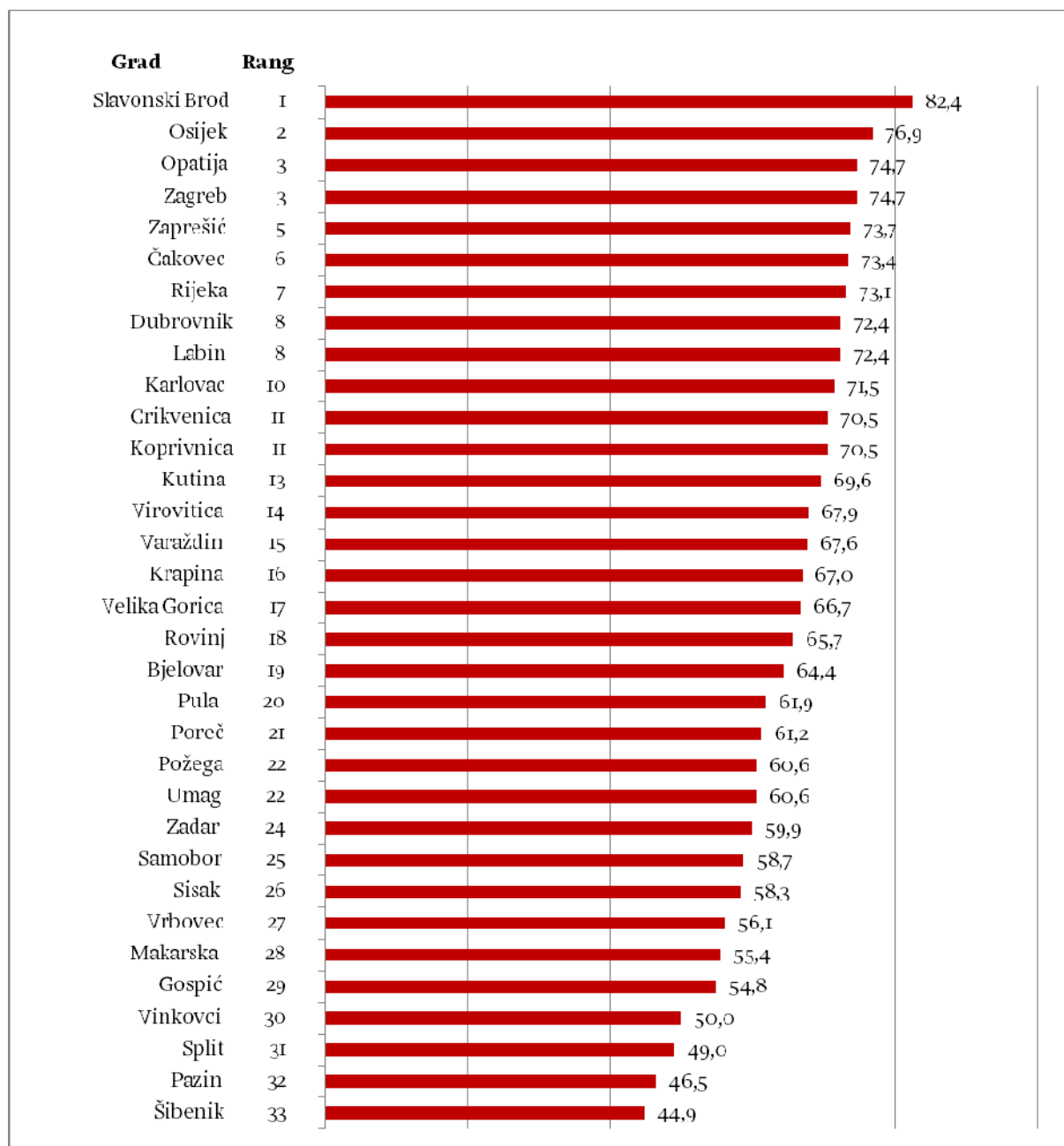
Indeks otvorenosti gradskih proračuna je ukupni ili zbirni indeks koji uzima u obzir sva pitanja iz Upitnika – 37 pitanja o kvaliteti informacija u gradskim proračunima i 15 pitanja o otvorenosti gradskog proračunskog procesa javnosti. Indeks otvorenosti gradskih proračuna prosječno iznosi 65, što znači da su nam gradovi u prosjeku pružili 65% očekivane kvalitete informacija u svojim proračunima i otvorenosti gradskih proračunskih procesa javnosti. Grafikon 3 prikazuje poredak gradova: najveći indeks ostvario je Slavonski Brod (82), a najmanji Šibenik (45).

<sup>16</sup> Odgovorili su: Koprivnica, Kutina, Požega, Umag, Bjelovar, Crikvenica, Čakovec, Dubrovnik, Karlovac, Labin, Osijek, Pazin, Poreč, Pula, Sisak, Split, Varaždin, Virovitica i Vrbovec.

<sup>17</sup> Kutina, Bjelovar, Crikvenica, Čakovec, Dubrovnik, Labin, Osijek, Pazin, Poreč, Pula, Split i Varaždin.

<sup>18</sup> Ipak važno je naglasiti kako otvorenost gradskih službenika za informiranje prema autorima ove ankete ne mora nužno biti ista kao i prema građanima, jer autori nisu skrivali činjenicu da provode istraživanje.

Grafikon 3. Indeks otvorenosti gradskih proračuna



Kada promotrimo rezultate Indeksa otvorenosti gradskih proračuna, razlika između gradova koji su ostvarili najbolje i najslabije rezultate manja je od 50%. Ta se razlika možda i ne čini prevelikom, ako je usporedimo s IBP-ovim Indeksom otvorenosti proračuna za 2010. koji omogućava međunarodnu usporedbu transparentnosti proračuna na razini središnje države (IBP, 2010b). Razlika između države s najboljim i najlošijim rezultatima za IBP-ov Indeks otvorenosti proračuna za 2010. iznosi više od 90%. Stoga, iako se čini da razlika u ukupnoj transparentnosti gradskih proračuna (Indeks otvorenosti gradskih proračuna) za 33 grada nije velika (iznosi oko 50%), treba napomenuti kako bi ta



razlika zasigurno bila veća da smo u istraživanje uključili sve lokalne jedinice (sve gradove i općine) u Hrvatskoj.

### 2.2.2. ANKETE

U drugom smo dijelu istraživanja proveli ankete čiji je cilj bio dobiti bolji uvid u gradske proračunske procese i probleme povezane s transparentnošću gradskih proračuna u Hrvatskoj.<sup>19</sup> Temeljem anketa, htjeli smo odgovoriti na dva najvažnija pitanja: jesu li gradski proračunski dokumenti transparentni i jesu li gradski proračunski procesi transparentni?

U razdoblju od 3. svibnja do 27. srpnja 2010. poštom smo poslali ankete ispitanicima u svakom gradu:

- jednom predstavniku gradske uprave,
- gradskom službeniku za informiranje,
- jednoj gradskoj organizaciji civilnog društva, te
- dvojici članova gradskih vijeća (jednom iz stranke na vlasti/vladajuće koalicije i drugom iz oporbe).

Od 20. do 27. rujna 2010. zasebnu anketu smo poslali i predstavnicima Ministarstva financija koji se bave pitanjima financiranja lokalnih jedinica.

Postoci ispunjavanja ankete bili su sljedeći:

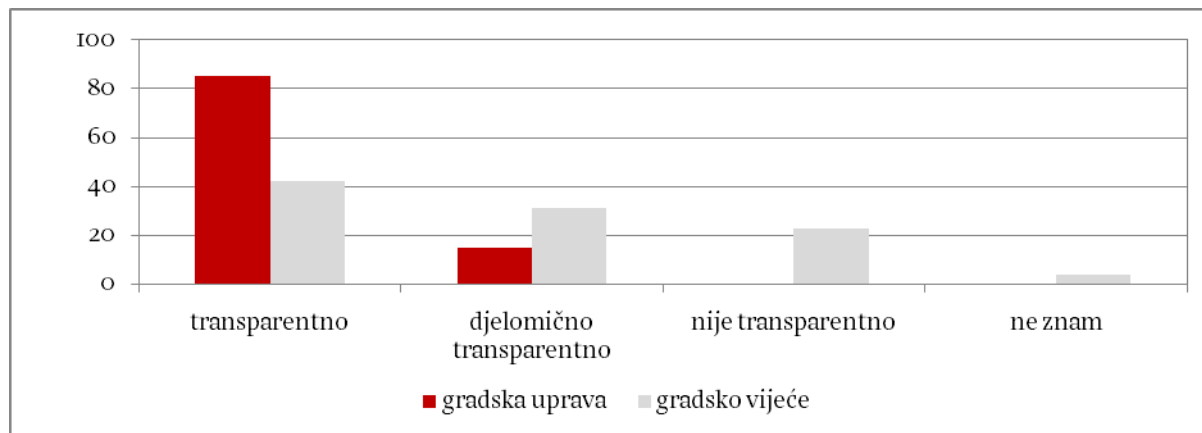
- 61% iz gradske uprave,
- 58% od gradskih službenika za informiranje,
- 52% od gradskih organizacija civilnog društva,
- 39% iz gradskih vijeća te
- 28% iz Ministarstva financija.

#### A) PRORAČUNSKI DOKUMENTI KOJI SE RAZMJENJUJU IZMEĐU GRADSKIH UPRAVA I GRADSKIH VIJEĆA TE PROCES RAZMJENE TIH DOKUMENATA

Većina anketiranih predstavnika gradskih vijeća i gradskih uprava smatra kako su dokumenti koje međusobno razmjenjuju transparentni (Grafikon 4). Skoro svi predstavnici gradskih vijeća iz vladajućih stranaka smatraju da su dokumenti koje razmjenjuju s gradskom upravom transparentni, dok nijedan predstavnik oporbe ne dijeli to mišljenje (vidjeti prilog *Analiza anketa gradskih vijećnika i/ili članova odbora za financije i proračun*). Predstavnici gradskih vijeća iz oporbe objasnili su svoje negativne odgovore činjenicom da su npr. u većini slučajeva dokumente predloženog proračuna dobili samo nekoliko dana prije sjednica ili tek na samim sjednicama gradskih vijeća. Dakle, dokumenti predloženog proračuna najčešće im nisu bili pravovremeno dostupni, pa ih zbog toga često nisu stigli proučiti.

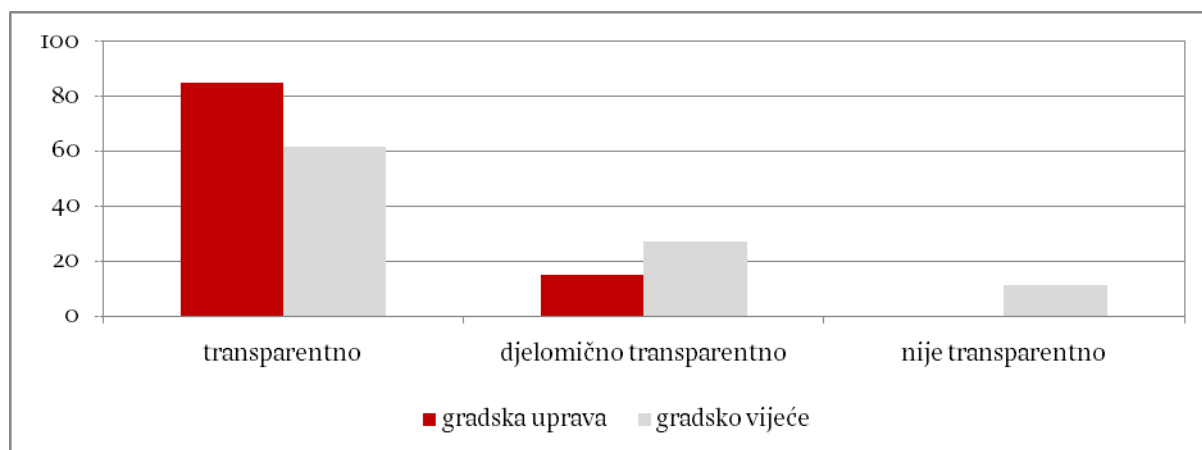
<sup>19</sup> Neke informacije koje smo dobili provođenjem ankete koristili smo kako bismo odgovorili na nekoliko pitanja vezanih uz Drugi podindeks.

Grafikon 4: Transparentnost proračunskih dokumenata koji se razmjenjuju između gradskih uprava i gradski vijeća (% ispunjenih anketa)



Većina anketiranih predstavnika gradskih uprava i gradskih vijeća smatra da je i proces razmjene proračunskih dokumenata između njih transparentan (Grafikon 5). Ti su ispitanici odgovorili da znaju što trebaju učiniti (vezano uz razmjenu dokumenata između gradskih uprava i gradskih vijeća), koji su rokovi te tko je za što odgovoran. Ipak čini se kako su predstavnici gradskih uprava bolje informirani o ovome procesu nego članovi gradskih vijeća. Tako se mnogi članovi gradskih vijeća žale na previše improvizacije i smatraju da se transparentnost proračunskog procesa između gradskih uprava i gradskih vijeća može poboljšati i cijeli sustav može napraviti učinkovitijim.

Grafikon 5: Transparentnost procesa razmjene proračunskih dokumenata između gradskih uprava i gradskih vijeća (% ispunjenih anketa)



Na primjer, anketa (vidjeti prilog *Analiza anketa gradskih službenika za informiranje*) pokazuje kako je u šest gradova<sup>20</sup> prošlo manje od osam dana između primitka dokumenata predloženog proračuna za 2010. i usvajanja tih dokumenata. Postavlja se pitanje jesu li predstavnici gradskih vijeća u tih šest gradova doista imali priliku u tako kratkom vremenu učinkovito analizirati dokumente prijedloga

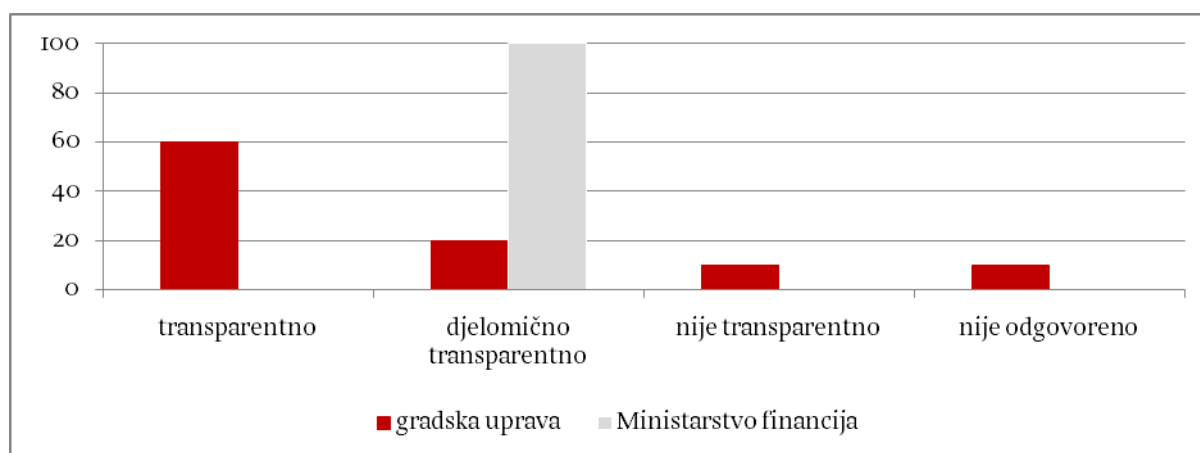
<sup>20</sup> Bjelovar, Crikvenica, Požega, Sisak, Split i Virovitica.

proračuna za 2010. koje je pripremio gradsko vijeće. Jesu li mogli utjecati na sam proces usvajanja proračuna?

B) PRORAČUNSKI DOKUMENTI KOJI SE RAZMJENJUJU IZMEĐU GRADSKIH UPRAVA I MINISTARSTVA FINANCIJA TE PROCES RAZMJENE TIH DOKUMENATA

Većina anketiranih predstavnika gradskih uprava i Ministarstva financija smatra da su dokumenti koje međusobno razmjenjuju, kao i proces razmjene tih dokumenata djelomično transparentni (Grafikoni 6 i 7).

Grafikon 6: Transparentnost proračunskih dokumenata koji se razmjenjuju između gradskih uprava i Ministarstva financija (% ispunjenih anketa)



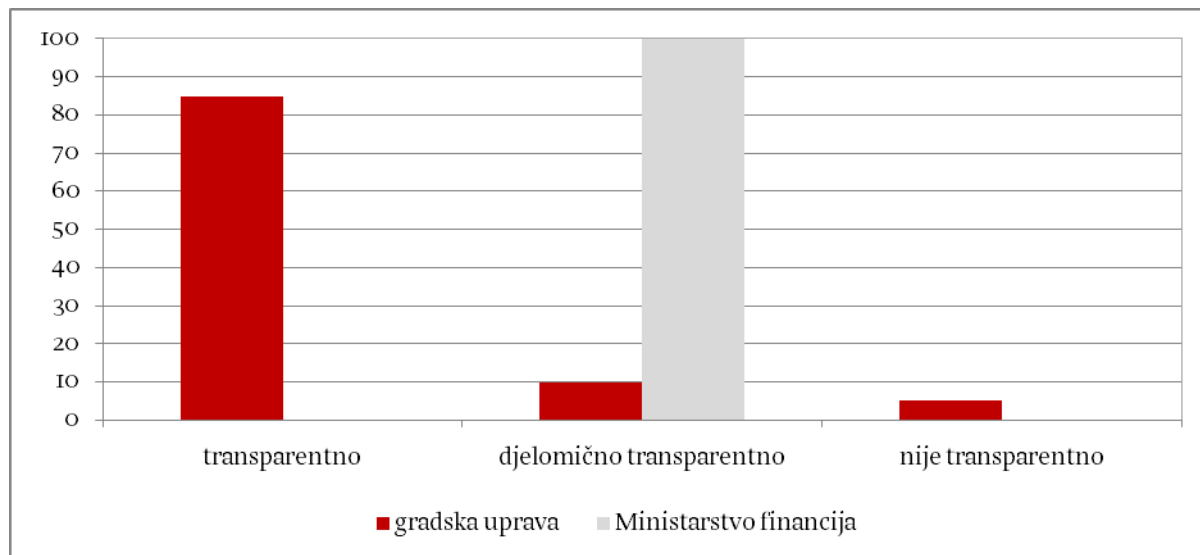
Neki predstavnici gradskih uprava prigovorili su Ministarstvu financija na nemarnom radu, sugerirajući da se Ministarstvo ne pridržava rokova za dostavu dokumenata gradskim upravama te da je zaokupljeno središnjom državom i stoga obraća premalo pozornosti lokalnim jedinicama. Štoviše, potužili su se kako se upiti gradskih uprava upućeni Ministarstvu financija najčešće ignoriraju i na njih se ne odgovara (prilog *Analiza anketa predstavnika gradskih izvršnih vlasti*).

I anketirani iz Ministarstva financija iznijeli su neke od najvažnijih razloga zašto razmjena gradskih proračunskih dokumenata i komunikacija između Ministarstva financija i gradskih uprava nisu potpuno transparentni:

- Ministarstvo financija ima nesistematičan pristup pitanjima financiranja lokalnih jedinica;
- česte su izmjene propisa povezanih s financiranjem lokalnih proračuna u relativno kratkim razdobljima, što za posljedicu ima pogreške i propuste, te izmjene i dopune koje kompliciraju i produljuju postupak razmjene dokumenata;
- zakoni su komplicirani i teško razumljivi, a njihova tumačenja ne olakšavaju primjenu. Ponekad postoji više tumačenja istog pitanja, što zbunjuje lokalne jedinice;
- lokalne su jedinice ponekad slabo opremljene (tehnički i kadrovski);
- postoji previše lokalnih jedinica (576); te

- Ministarstvo financija zapošljava samo sedam službenika u odjelu za financiranje lokalnih jedinica, što je premalo (prilog *Analiza anketa predstavnika Ministarstva financija – Sektora za financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*).

Grafikon 7: Transparentnost procesa razmjene proračunskih dokumenata između gradskih uprava i Ministarstva financija (% ispunjenih anketa)



Gradske uprave često kasne s podnošenjem izvješća Ministarstvu financija. Lokalna izvršna tijela su, na primjer, dužna u skladu sa Zakonom o proračunu (članak 40.) poslati usvojeni proračun Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju u roku 15 dana od stupanja na snagu. Međutim do 8. ožujka 2010. 3% lokalnih jedinica nije poslalo Ministarstvu financija usvojeni proračun za 2010<sup>21</sup> (prilog *Razmjena dokumenata između lokalnih jedinica i Ministarstva financija*). Također, iako je u Zakonu o proračunu (članak 112.) određeno da lokalna izvršna tijela trebaju dostaviti godišnja izvješća Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju u roku 15 dana otkad ga usvoji lokalno predstavničko tijelo, do 8. ožujka 2010. samo je 66% svih lokalnih jedinica dostavilo Ministarstvu financija godišnja izvješća za 2008.<sup>22</sup> Problem je u tome što je zakonski rok u kojem lokalna izvršna tijela moraju podnijeti godišnja izvješća lokalnim predstavničkim tijelima propisan, ali nije propisan rok do kojeg lokalno predstavničko tijelo mora usvojiti godišnje izvješće. Zbog toga se može dogoditi da neke lokalne jedinice ne usvoje godišnje izvješće te ga stoga ne pošalju Ministarstvu financija (prilog *Razmjena dokumenata između lokalnih jedinica i Ministarstva financija*).

<sup>21</sup> 3% = 15 od 576.

<sup>22</sup> 66% = 379 od 576.

### C) GRADSKE ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA

Anketirali smo i gradske organizacije civilnog društva kao predstavnike građana u svakom gradu i pitali ih razumiju li gradske proračunske dokumente. Malo manje od 50% organizacija izjavilo je da vrlo dobro razumiju gradske proračunske dokumente koje koriste, a 41% tvrdi da te dokumente razumiju djelomično. Predstavnici gradskih organizacija civilnog društva uglavnom su uz ove odgovore komentirali kako razumiju ili djelomično razumiju samo onaj dio gradskih proračunskih dokumenata koji se odnosi na gradske organizacije civilnog društva (prilog *Analiza anketa predstavnika organizacija civilnog društva*).

Nadalje, većina gradskih organizacija civilnog društva navela je kao glavni nedostatak u korištenju gradskih proračunskih dokumenata nerazumljivu pravnu terminologiju, česte izmjene proračunskih klasifikacija i nedostatak vremena. Očito, gradske organizacije civilnog društva ne koriste gradske proračunske dokumente jako često i stoga trebaju jednostavna pojašnjenja pravne terminologije. Također su im potrebne osnovne informacije o gradskim proračunima i proračunskom procesu (npr. što je gradski proračun i koje stavke obuhvaća), jednostavna pojašnjenja izmjena proračunskih klasifikacija i jednostavne smjernice kako bi gradske organizacije civilnog društva i građani mogli sudjelovati u gradskom proračunskom procesu.

### 3. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

---

#### ZAKLJUČCI

Istraživanje u 33 grada pokazalo je da gradski proračunski procesi i gradski proračuni u Hrvatskoj za 2010. nisu dovoljno transparentni. Dakle, došli smo do sličnih zaključaka i preporuka kao i ranije spomenuta istraživanja koja su se bavila transparentnošću u Hrvatskoj (na središnjoj i nižim razinama vlasti).

Kao prvo, ankete dokazuju da su gradski proračunski procesi samo djelomično transparentni. Neki od anketiranih (iz Ministarstva financija, gradskih uprava i gradskih vijeća) odgovorili su da ne znaju što treba učiniti u vezi razmjene proračunskih dokumenata, koji su rokovi i tko je za što odgovoran. S jedne strane, čini se kako Ministarstvo financija nema dovoljno zaposlenih i uglavnom je zaokupljeno proračunom središnje države. S druge strane, čini se kako u slučaju gradskih uprava i gradskih vijeća vladajuća stranka igra glavnu ulogu dok je oporba samo marginalni igrač, često loše informiran o pitanjima gradskih proračuna i s vrlo malo mogućnosti utjecaja na gradski proračun. Nadalje, čini se da ni građani ne znaju puno o gradskom proračunskom procesu te da za to nisu previše niti zainteresirani. Posljedica je toga da nikome nije previše stalo do ostvarenja transparentnosti u gradskom proračunskom procesu.

Kao drugo, ni gradski proračuni koje smo analizirali 2010. nisu u potpunosti transparentni. Postoje problemi vezani uz kvalitetu informacija u gradskim proračunima u 33 grada. Gradovi često ne objavljuju dovoljno kvalitetno informacije u svojim proračunima, pravovremeno i u razumljivom obliku. Prvi podindeks otvorenosti gradskih proračuna u prosjeku iznosi 57 od 100, što znači da smo prosječno pronašli oko 57% očekivane kvalitete informacija u gradskim proračunima. Očito se mnogo toga može poboljšati. Stoga bi svi gradovi trebali objavljivati i prikazivati:

- dokumente predloženog proračuna na svojim službenim internet stranicama, kao i sve ostale važne proračunske dokumente (vidjeti prilog *Metodologija istraživanja*);
- objašnjenja svih vrsta prihoda i rashoda u dokumentima predloženog i usvojenog proračuna;
- agregirane rashode prema funkcijskoj klasifikaciji u dokumentima predloženog i usvojenog proračuna, polugodišnjem izvješću ili godišnjem izvješću;
- podatke o приходima i rashodima za godine koje prethode proračunskoj godini u svim proračunskim dokumentima,
- makroekonomske prognoze na temelju kojih su planirani rashodi i prihodi u dokumentima predloženog proračuna; te
- proračune za građane.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Samo 7 od 33 grada (21%) je objavilo neki oblik proračuna za građane za 2009. ili 2010. (prilog *Rezultati po gradovima*). Nažalost, ni hrvatska središnja državna vlast nije objavila proračun za građane za 2009. i 2010.

Prosječni Drugi podindeks otvorenosti gradskih proračuna je relativno visok, 82 od mogućih 100, što znači da su nam, prosječno, gradovi pružili 82% očekivane otvorenosti gradskih proračunskih procesa javnosti. Iako su gradski proračunski procesi su dosta otvoreni prema građanima, ipak bi gradski službenici za informiranje, trebali odgovarati na sve upite građana u zakonskom roku. Gradski službenici za informiranje, gradska vijeća i gradske uprave često nisu odgovorili na naše zahtjeve, a informacije o gradskim proračunima koje smo dobili izravno od gradskih službenika za informiranje često su bile nepotpune (prilog *Analize anketa gradskih službenika za informiranje*). Na primjer, gradski službenici za informiranje iz samo 19 gradova (58%) vratili su nam ispunjenu anketu, iako su to svi bili dužni napraviti, i to u roku 15 dana, sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama. U odgovorima na pitanja vezanim uz javno otkrivanje kriterija raspodjele za tekuće i kapitalne donacije iz gradskih proračuna za 2008. ili 2009., 32% gradskih službenika koji su odgovorili na naše ankete potvrdilo je postojanje takvih dokumenata, ali nisu naveli gdje se nalaze niti su nam ih poslali, iako smo to izričito zatražili (prilog *Analize anketa gradskih službenika za informiranje*)<sup>24</sup>.

Građani su također suočeni s problemima kada pokušaju doći do informacija o gradskim proračunima na službenim internet stranicama gradova. Gradovi bi trebali stavljati više informacija na službene internet stranice (kao što su dnevni redovi sjednica gradskih vijeća), prije sjednica, i bolje organizirati te stranice. Glavni problemi vezani uz predstavljanje proračunskih informacija na službenim internet stranicama gradova su sljedeći:

- nepostojanje izravnog linka s osnove internet stranice grada na proračunske dokumente;
- manjak jasnog i korisnicima prilagođenog dizajna službenih internet stranica gradova; te
- razlike u opsegu i izgledu predstavljenih informacija o proračunu među gradovima (prilog *Nalazi reprezentativne građanke*).<sup>25</sup>

Kao rezultat djelomično transparentnih gradskih proračunskih procesa i gradskih proračuna, ali vrlo često i nezainteresiranosti građana za sudjelovanje u gradskim proračunskim procesima ili nedostatka vremena, nadzor nad gradskim proračunima je slab, a u nekim gradovima ponekad i nemoguć. Stoga su u nekim gradovima građani slabo upoznati što se događa s gradskim proračunima i/ili ne mogu pozivati gradsku upravu ili gradska vijeća na odgovornost. Na primjer, prema anketi, u četiri od 33 grada dokumenti predloženog proračuna za 2010. predstavljeni su javnosti tek na dan kada je proračun usvojen.<sup>26</sup> U pet gradova, dokumenti predloženog proračuna za 2010. objavljeni su tek nakon usvajanja proračuna.<sup>27</sup> Javne rasprave o dokumentima predloženog proračuna za 2010. održane su u manje od 40% anketiranih gradova. Stoga je velika vjerojatnost da su stanovnici tih

<sup>24</sup> Slično, u odgovoru na pitanje o javno objavljenom popisu povlaštenih korisnika stanova u gradskom vlasništvu u 2008. i 2009., 47% gradskih službenika za informiranje koji su odgovorili na anketu potvrdilo je postojanje takvog popisa bez navođenja gdje se nalazi niti su nam ga poslali, iako smo to izričito zatražili.

<sup>25</sup> Jedna od najboljih službenih stranica je ona grada Karlovca i može poslužiti kao uzor ostalim gradovima. Vidjeti: <http://www.karlovac.hr/page.aspx?PageID=51> Još treba imati na umu da osobe koje često koriste internet proračunske dokumente mogu pronaći bez poteškoća, no ostali, koji nisu toliko upoznati s računalima i internetom, zasigurno će se suočiti sa brojnim zaprekama pokušaju li naći te dokumente. To je važno zapamtiti kako bi dizajn internet stranica bio što jednostavniji, jer proračunski dokumenti zanimaju sve i trebaju biti dostupni svima.

<sup>26</sup> Dubrovnik, Labin, Varaždin i Virovitica.

<sup>27</sup> Crikvenica, Požega, Sisak, Umag i Vrbovec.

gradova prije izglasavanja proračuna za 2010. bili slabo upoznati s dokumentima predloženog proračuna, te da su imali malo mogućnosti za utjecaj na proračun za 2010.<sup>28</sup>

Transparentnost gradskih proračuna jedino je moguća ako su svi sudionici aktivno uključeni. Stoga, dalje u tekstu donosimo preporuke za gradske uprave, gradska vijeća, Ministarstvo financija, medije i građane.

## PREPORUKE

*Gradske uprave* bi trebale:

- pravovremeno objavljujati najvažnije gradske proračunske dokumente;
- najvažniji gradski proračunski dokumenti trebali bi biti lako dostupni, po mogućnosti, na Internet stranicama gradova, na jednoj zasebnoj stranici do koje se može doći izravnim linkom<sup>29</sup>;
- pregledno organizirati i redovito ažurirati službene stranice grada;
- objavljujati proračun za građane svake godine, u kojem bi kratko i na razumljiv način objasnili sva najvažnija pitanja vezana uz tekući gradski proračun i gradske proračunske procese;
- organizirati javne rasprave, po mogućnosti s prijenosom na televiziji ili radiju kada god je to moguće, posebice rasprave o dokumentima predloženog proračuna te o polugodišnjim i godišnjim izvješćima;
- pozvati građane da što aktivnije sudjeluju u gradskom proračunskom procesu, posebice tijekom pripremanja prijedloga gradskog proračuna (npr. potičući građane da pošalju prijedloge ili konzultirajući građane tijekom javnih rasprava)<sup>30</sup>;
- ulagati u obrazovanje članova gradske uprave;
- gradski službenik za informiranje trebao bi odgovarati na sve zahtjeve građana potpuno i razumljivo u roku od 15 dana; te
- ako je potrebno, osigurati odgovarajuće prostorije (npr. za organizaciju javnih rasprava).

<sup>28</sup> S obzirom na obvezu gradonačelnika da podnesu niz izvještaja Ministarstvu financija (npr. usvojeni proračun, odluke o izvršenju proračuna – vidjeti prilog *Razmjena dokumenata između lokalnih jedinica i Ministarstva financija*), željeli smo saznati smatraju li predstavnici Ministarstva financija da prikladno provjeravaju ta izvješća. Oba anketirana predstavnika Ministarstva financija smatraju da je provjera točnosti tih izvješća samo djelomična, prvenstveno zbog pomanjkanja osoblja u Ministarstvu. Također naglašavaju da Ministarstvo financija previše pažnje poklanja proračunu središnje države, a premalo proračunima lokalnih jedinica.

<sup>29</sup> Vidjeti prilog *Metodologija istraživanja* za najvažnije dokumente o gradskim proračunima.

<sup>30</sup> Izdvojili bismo neke gradove s relativno dobrom komunikacijom između gradske uprave i građana tijekom proračunskog procesa. U Labinu su, na primjer, građani primili knjižicu „Vodič za građane“ na kućne adrese tijekom priprema proračuna za 2010. U prilogu knjižice (koja sadrži financijsko izvješće i objašnjenje) bila je kartica za odgovor na kojoj su građani mogli izraziti svoje prijedloge i sugestije. Većina sugestija je ugrađena u proračun. Još jedan dobar primjer je Rijeka. Unatoč tome što nismo primili odgovor od gradskog službenika za informiranje, saznali smo da je, prije izglasavanja proračuna za 2010, riječki gradonačelnik pozvao građane na glasanje o prioritetima realizacije ključnih gradskih projekata. Rezultati ankete o prioritetnim gradskim projektima, provedene od 20. studenog do 22. prosinca 2009. dostupni su na <http://www.vojko-obersnel.com/hr/recite-mi/prioritet-projekata-proracuna-grada-rijeke>. Gradski proračun za Rijeku je usvojen 22. prosinca 2009.



### *Gradska vijeća*

Prema rezultatima ankete, svi anketirani smatraju da gradska uprava ima puno važniju ulogu u gradskom proračunskom procesu nego gradsko vijeće. Također se čini kako velik dio moći svakog pojedinog člana gradskog vijeća ovisi o pripadnosti političkoj stranci (vladajući ili oporba). Vijećnici koji pripadaju oporbi često ističu kako ne mogu promijeniti gotovo ništa što se tiče gradskog proračuna. Naš je zaključak da, unatoč tim zaprekama, gradska vijeća trebaju:

- zahtijevati od gradske uprave potpuno i točno prikazivanje svih važnih informacija o gradskom proračunu, pravovremeno i na razumljiv način;
- zatražiti više vremena za razmatranje dokumenata prijedloga proračuna;
- biti aktivniji, tj. temeljito proučiti proračunske dokumente te raspraviti i utjecati na proračunsku politiku;
- pozivati gradsku upravu na odgovornost; te
- zahtijevati bolje obrazovanje vezano uz gradske proračune i gradske proračunske procese.

### *Ministarstvo financija bi trebalo:*

- pravovremeno slati dokumente lokalnim izvršnim tijelima;
- smanjiti učestalost izmjena zakona, pravilnika i proračunskih klasifikacija vezanih uz lokalne jedinice;
- obavijestiti lokalne jedinice, što je ranije moguće, o izmjenama zakona i pravilnika koje ih se tiču;
- ako je moguće, uključiti lokalne jedinice u pripremu izmjena zakona, pravilnika i proračunskih klasifikacija;
- pronaći način kako bez odgađanja odgovarati na upite iz gradskih uprava. Na primjer, mogli bi osnovati tijelo unutar Ministarstva financija čija bi funkcija bila razmatranje i odgovaranje na pitanja gradskih jedinica, raščišćavanje njihovih dvojbi i davanje preporuka;
- definirati zakonom koji bi važni dokumenti o lokalnom proračunu trebali biti javno dostupni na službenim internet stranicama lokalnih jedinica i kako trebaju biti predstavljeni (naziv linka i broj godina za koje ti dokumenti trebaju biti dostupni);
- jasnije definirati u Zakonu o proračunu kako se treba provoditi nadzor proračuna koji se temelji na predstavkama građana<sup>31</sup>;
- u Zakonu o proračunu odrediti rok do kojeg lokalna predstavnička tijela moraju prihvatiti godišnje izvješće;
- pokušati izvršiti pritisak na Vladu da smanji broj lokalnih jedinica; te
- bolje organizirati Sektor za financiranje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i predvidjeti više sredstava za njihovu profesionalnu obuku.

<sup>31</sup> Članak 116., stavak 1 Zakona o proračunu navodi da se „Proračunski nadzor obavlja po predstavkama građana, zahtjevima središnjih tijela državne uprave, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih pravnih osoba iz kojih proizlazi sumnja na nepravilnost ili prijevaru, te po nalogu ministra financija.“ Nije jasno što su „predstavke građana“ i što bi točno građani trebali učiniti.

## Mediji

Iako svi anketirani smatraju da su gradski mediji najvažniji u neslužbenom nadzoru gradskih proračuna, vjeruju kako bi oni trebali još više biti angažirani u gradskom proračunskom procesu. To znači da mediji trebaju češće i pravovremeno obavještavati građane o ključnim događajima vezanim uz proračun (npr. prijedlogu proračuna), raspravljati o tekućim proračunskim pitanjima, objašnjavati kako građani mogu sudjelovati u gradskom proračunskom procesu i objavljivati lako čitljive sažetke gradskih proračunskih dokumenata.

### Građani bi trebali:

- postati svjesni da se njihovim novcem financiraju gradski proračuni;
- postati svjesni da gradski proračun nije samo političko pitanje i da mogu sudjelovati u gradskom proračunskom procesu (analizirajući gradsku proračunsku politiku ili pozivajući vlasti na odgovornost) i stoga utjecati da se proračunski novac troši za svrhe koje oni smatraju neophodnima;
- zahtijevati od gradskih uprava jednostavne informacije o gradskom proračunu (što je gradski proračun, što znače razne definicije, koje su faze gradskog proračunskog procesa i kako točno sudjelovati u njemu), te se informacije građanima mogu predstaviti u publikacijama poput proračuna za građane ili na službenim internet stranicama grada;
- zahtijevati od gradskih uprava pojednostavnjene gradske proračunske dokumente koji su razumljivi običnom građaninu.

### OGRANIČENJA ISTRAŽIVANJA

Konačno, treba napomenuti da je ovo bio prvi pokušaj mjerenja transparentnosti gradskih proračuna u Hrvatskoj, tj. istraživanja o kvaliteti informacija u gradskom proračunu i otvorenosti gradskih proračunskih procesa javnosti. Puno smo naučili provodeći ovo istraživanje. U daljnjem istraživanju pokušati ćemo obuhvatiti još neke aspekte, na primjer, trebali smo pitati gradske službenike za informiranje u svakom gradu kako se obavlja postupak revizije proračunskih dokumenata i je li se provodio redovito.

Nadalje, problem mjerenja proračunske transparentnosti gradova povezan je s problemom prikupljanja podataka. Kao što navode Benito i Bastida (2009), iako formalna pravila i postupci postoje, možda se ne primjenjuju u praksi. Na primjer, može biti određeno propisima da građani smiju prisustvovati sjednicama gradskih vijeća, ali se možda u praksi ne mogu koristiti tim pravom.

Moguće je i da neka informacija koja nam je bila potrebna postoji, ali je mi nismo uspjeli pronaći. Na primjer, dva različita istraživača pokušala su zasebno odgovoriti na pitanja iz Upitnika za svaki grad i ponekad se dogodilo da je jedan istraživač slučajno i nakon duge pretrage pomoću internet

pretraživača (kao što je Google) naišao na neki podatak.<sup>32</sup> Službene internet stranice nekih gradova nisu dobro organizirane i stoga je teško pronaći podatke na njima (npr. službena internet stranica Vinkovaca u vrijeme provođenja istraživanja).<sup>33</sup> Nadalje, podaci i linkovi na službenim internet stranicama često se mijenjaju. Zadar je, primjerice, tijekom projekta GONG (2009) imao objavljen poslovnik gradskog vijeća na svojim internet stranicama. Međutim, tijekom našeg istraživanja 2010. poslovnik gradskog vijeća nije bio dostupan, niti su nam ga iz Zadra poslali na naš zahtjev.

Konačno, rezultate Indeksa otvorenosti gradskih proračuna kao i rezultate bilo kojeg drugog indeksa treba tumačiti s oprezom. U istraživanju ovog tipa, najveći je problem kako mjeriti transparentnost gradskog proračuna ili kako izraditi indeks. Indeks otvorenosti gradskih proračuna dobro koreliran ( $\rho=0.6$ ) s jedinim drugim indeksom općenite transparentnosti lokalnih jedinica u Hrvatskoj (GONG, 2009). Međutim moguće je da naš indeks ne obuhvaća baš sve bitne kriterije za mjerenje transparentnosti gradskih proračuna.

Nadamo se da će iduća mjerenja transparentnosti gradskih proračuna u Hrvatskoj biti još bolja, te da će naše istraživanje pokrenuti i druge da se bave tom temom. Također se nadamo da će se istraživači iz drugih zemalja upustiti u slične projekte i da ćemo jednoga dana moći međunarodno uspoređivati transparentnosti lokalnih jedinica.

---

<sup>32</sup> Jedan je istraživač, na primjer, imena predstavnika odbora za financije i proračun u Rovinju našao tek nakon što je slučajno naišao na dokument sa zapisnikom sa sjednice gradskog vijeća. Podaci su dostupni na <http://www.rovinj.hr/rovinj/gradska-administracija/gradsko-vijece/gradsko-vijece-sjednice/52>

<sup>33</sup> Dostupno na <http://www.vinkovci.hr>

## LITERATURA

---

- , 2009. Anketa o redoslijedu provedbe gradskih projekata [online]. Dostupno na: [<http://www.vojko-obersnel.com/hr/recite-mi/prioritet-projekata-proracuna-grada-rijeke>].
- , 2010. *South Africa in top five for openness* [online]. Dostupno na: [<http://uk.oneworld.net/article/view/162140/1/5795>].
- Alesina, A. [et al.], 1999. "Budget institutions and fiscal performance in Latin America". *Journal of Development Economics*, 59 (2), 253-273.
- Alt, J. E. and Lassen, D. D., 2006. "Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries". *European Economic Review*, 50 (6), 1403-1439.
- Antić, T. i Malatestinić, I., 2010. Istraživački izvještaj: Smanjenje percepcije korumpiranosti u lokalnoj samoupravi „SPECULAS“ [online]. Zagreb: Udruga općina u Republici Hrvatskoj. Dostupno na: [<http://www.udruga-opcina.hr/hrv/projekti/projekt.php?ID=1070>].
- Bađun, M. and Urban, I., 2010. „Indeks otvorenosti hrvatskog proračuna 2010.“ [online]. *Aktualni osvrti*, br. 26. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/osvrti/26.pdf>].
- Bađun, M., 2009. „Decentralizacija, korupcija i nadzor lokalnih proračuna u Hrvatskoj“ [online]. *Newsletter*, br. 38. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/38.pdf>].
- Bajo, A. i Bronić, M., 2007. „Procjene učinkovitosti modela fiskalnog izravnjanja u Hrvatskoj“. *Financijska teorija i praksa*, 31 (1), 1-24. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/FTP/2007/1/bajo-bronic.pdf>].
- Bajo, A. i Bronić, M., 2007b. „Mogu li sve općine i gradovi u Hrvatskoj pružati adekvatne javne usluge?“ [online]. *Newsletter*, br. 30. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/30.pdf>].
- Bajo, A. i Filipović, B., 2008. „Učinkovitost opskrbe vodom u Hrvatskoj [online]. *Newsletter*, br. 37. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/37.pdf>].
- Bajo, A. i Primorac, M., 2009. „Zašto je lokalnim jedinicama potreban kreditni rejting“. *Zbornik s III konferencije Hrvatski javni sektor u aktualnim gospodarskim uvjetima*. Zagreb: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, Opatija 2 i 3 travanj 2009.
- Bajo, A., 2007. „Prijetite li zaduživanja komunalnih poduzeće rastom duga lokalnih jedinica“ *Newsletter*, br. 28. Dostupno na [<http://www.ijf.hr/newsletter/28.pdf>].
- Bajo, A., 2008. „Zašto je snižen kreditni rejting Zagrebačkom holdingu?“ [online]. *Aktualni osvrti*, br. 5. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/osvrti/5.pdf>].
- Bastida, F. i Benito, B., 2007. "Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison". *Public Administration*, 85 (3), 667-716.
- Beales, J. i Thompson, M. W., 2010. *Government Transparency in Virginia: How Localities Compare* [online]. Dostupno na: [[http://www.thomasjeffersoninst.org/pdf/articles/Govt\\_Transparency\\_LocalGov.pdf](http://www.thomasjeffersoninst.org/pdf/articles/Govt_Transparency_LocalGov.pdf)].
- Benito, B. i Bastida, F., 2009. "Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach". *Public Administration Review*, 69 (3), 403-417.
- Boubeta, A. S., Santias, F. R. i Alegre, J. C., 2010. *Budget Transparency in Local Government: Empirical Analysis on a Sample of 33 Galician Municipalities* [online]. Dostupno na: [<http://www.um.es/dp-hacienda/eep2010/comunicaciones/eep2010-65.pdf>].
- Bračić V., 2008a. „Oporezivanje dobiti u Vukovaru: možemo li pratiti učinke poreznih oslobođenja?“ [online]. *Newsletter*, br. 34. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/34.pdf>].
- Bračić, V., 2008b. *Odlučivanje o lokalnim proračunima: između sna i jave*. Zagreb: Institut za javne financije ; Friedrich Ebert Foundation.
- Bronić, M., 2007. „Kako se dijele prihodi od poreza i prireza na dohodak“ [online]. *Newsletter*, br. 27. Dostupno na [<http://www.ijf.hr/newsletter/27.pdf>].

- Bronić, M., 2008.** „Tekuće dotacije Ministarstva financija općinama i gradovima na područjima posebne državne skrbi“. *Newsletter*, br. 35. Dostupno na: [<http://www.ijf.hr/newsletter/35.pdf>].
- DZS, 2007.** *Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku (NKPJS)* [online]. Dostupno na: [[http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007\\_04\\_35\\_1120.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007_04_35_1120.html)].
- GONG, 2009.** *Istraživački izvještaj – LOTUS – lokalna odgovorna i transparentna uprava i samouprava* [online]. Dostupno na: [<http://www.gong.hr/page.aspx?PageID=185>].
- GONG, 2010.** *Analiza službenog izvješća o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama (ZPPI) za 2009. godinu* [online]. Dostupno na: [<http://www.gong.hr/news.aspx?newsID=3373&pageID=1>].
- Hameed, F. 2005.** "Fiscal Transparency and Economic Outcomes". *IMF Working Paper*, No. 05/225. Washington: International Monetary Fund.
- IBP, 2002.** *Index of Budget Transparency in Five Latin American Countries* [online]. International Budget Project. Dostupno na: [<http://internationalbudget.org/resources/LAbudtrans.pdf>].
- IBP, 2006.** *More Public information needed to Hold Government to Account* [online]. International Budget Project. Dostupno na: [<http://www.internationalbudget.org/files/SummaryReport.pdf>].
- IBP, 2008.** *Open Budget. Transform Lives. The Open Budget Survey 2008* [online]. Dostupno na: [<http://openbudgetindex.org/files/FinalFullREPortEnglish.pdf>].
- IBP, 2010a.** *Guide to the Open Budget Questionnaire: An explanation of the Questions and the Response Options* [online]. Dostupno na: [[http://internationalbudget.org/files/GuideOBI2010\\_English.pdf](http://internationalbudget.org/files/GuideOBI2010_English.pdf)].
- IBP, 2010b.** *Open Budget. Transform Lives. The Open Budget Survey 2010* [online]. Dostupno na: [[http://www.internationalbudget.org/files/2010\\_Full\\_Report-English.pdf](http://www.internationalbudget.org/files/2010_Full_Report-English.pdf)].
- IMF, 2009.** *How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?* [online]. Dostupno na: [<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>].
- IMF, 2010.** *Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSCs)* [online]. Dostupno na: [<http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp?sort=topic#FiscalTransparency>].
- Jarmuzek, M. [et al.], 2006.** "Fiscal Transparency in Transition Economies". *Studies and Analyses*, (July). Warsaw: Center for Social and Economic Research.
- Kopits, G. and Craig, J., 1998.** "Transparency in Government Operations". *Occasional Paper*, No. 158. Washington: International Monetary Fund.
- Maletić, I., 2006.** "Subnational Budget Watch in Croatia: Is Anybody There?" in: K. Ott, ed. *Making Public Finance Public: Subnational Budget Watch in Croatia, Macedonia, and Ukraine*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. Dostupno na: [[http://lgi.osi.hu/publications/2006/338/Making\\_Public\\_Finance\\_Public\\_2.pdf](http://lgi.osi.hu/publications/2006/338/Making_Public_Finance_Public_2.pdf)].
- Marinović, T., 2007.** „Zagrebačka vlast lani poslovala mimo zakona“ [online]. *Vjesnik* 19.10.2007. Dostupno na: [<http://www.vjesnik.hr/html/2007/10/19/Clanak.asp?r=zag&c=1>].
- Ministarstvo financija, 2001-2010.** *Godišnja izvješća Ministarstva financija*. Zagreb: Ministarstvo financija.
- Ministarstvo financija, 2001-2010.** *Vremenske serije podataka*. Zagreb: Ministarstvo financija [online]. Dostupno na [<http://www.mfin.hr/hr/vremenske-serije-podataka>].
- Ministarstvo financija, 2002-2010.** *Lokalni proračun - arhiva*. Zagreb: Ministarstvo financija [online]. Dostupno na [<http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-2002>].
- Ministarstvo financija, 2006.** *Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2007–2009. godine* [online]. Dostupno na [<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/SEFP07-09.pdf>].
- Ministarstvo financija, 2007.** *Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2008–2010. godine* [online]. Dostupno na [<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/SEFP08-10.pdf>].
- Ministarstvo financija, 2008.** *Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2009–2011. godine* [online]. Dostupno na [<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/SEFP09-11.pdf>].
- Ministarstvo financija, 2009.** *Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2010 –2012. godine* [online]. Dostupno na [[http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Smjernice\\_ekonomske\\_i\\_fiskalne\\_politike\\_2010.\\_-2012.pdf](http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Smjernice_ekonomske_i_fiskalne_politike_2010._-2012.pdf)].

- Ministarstvo financija, 2010.** *Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2011 – 2013. godine* [online]. Dostupno na [\[http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Smjernice\\_ekonomske\\_i\\_fiskalne\\_politike\\_2011\\_-\\_2013.pdf\]](http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Smjernice_ekonomske_i_fiskalne_politike_2011_-_2013.pdf).
- Nikolić, J. 2010.** „Najvažnije je ulagati u ljudske potencijale“ [online]. *Glas Slavonije*, 2. 6. 2010. Dostupno na: [\[http://www.glas-slavonije.hr/vijest.asp?rub=7&ID\\_VIJESTI=125621\]](http://www.glas-slavonije.hr/vijest.asp?rub=7&ID_VIJESTI=125621).
- OBI, 2010.** *Open Budget Initiative* [online]. Dostupno na: [\[www.openbudgetindex.org\]](http://www.openbudgetindex.org).
- OECD, 2002.** *OECD Best Practices for Budget Transparency* [online]. Paris: OECD. Dostupno na: [\[http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf\]](http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf).
- Ott, K. (ed.), 2006.** *Making Public Finance Public. Subnational Budget Watch in Croatia, Macedonia and Ukraine* [online]. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. Dostupno na [\[http://pdc.ceu.hu/archive/00002987/01/Making\\_Public\\_Finance\\_Public\\_2.pdf\]](http://pdc.ceu.hu/archive/00002987/01/Making_Public_Finance_Public_2.pdf)
- Ott, K. [et al.], 2009.** *Proračunski vodič za građane* [online]. Zagreb: Institut za javne financije. Dostupno na: [\[http://www.ijf.hr/proracunski/2009.pdf\]](http://www.ijf.hr/proracunski/2009.pdf).
- Ott, K. i Bajo, A., 2001.** „Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj“. *Financijska teorija i praksa*, 25 (3), 311-453. Dostupno na [\[http://www.ijf.hr/FTP/2001/3/bajo\\_ott.pdf\]](http://www.ijf.hr/FTP/2001/3/bajo_ott.pdf).
- Poslovnik Gradske skupštine Grada Zagreba.** Službeni glasnik Grada Zagreba 17/09 [online]. Dostupno na: [\[http://www.zagreb.hr/slglasnik.nsf/10288f1421388ff8c1256f2d0049015b/d8c3e933370d6a85c1257600001e737d?OpenDocument\]](http://www.zagreb.hr/slglasnik.nsf/10288f1421388ff8c1256f2d0049015b/d8c3e933370d6a85c1257600001e737d?OpenDocument).
- Poterba, J. i von Hagen, J., 1999.** “Introduction” u: J. M. Poterba i J. von Hagen, ur. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Premchand, A., 1993.** *Public Expenditure Management*. Washington: International Monetary Fund.
- Profeta, A., 2008.** “Porazni rezultati istraživanja korupcije u 8 hrvatskih gradova“ [online]. Dostupno na: [\[http://www.monitor.hr/clanci/porazni-rezultati-istrazivanja-korupcije-u-8-hrvatskih-gradova/102/\]](http://www.monitor.hr/clanci/porazni-rezultati-istrazivanja-korupcije-u-8-hrvatskih-gradova/102/).
- Urban, I. i Bađun, M., 2009.** "Indeks otvorenosti proračuna 2008. - mali pomaci u dostupnosti podataka o hrvatskim državnim financijama" [online]. *Aktualni osvrti*, br. 8. Dostupno na: [\[http://www.ijf.hr/osvrti/8.pdf\]](http://www.ijf.hr/osvrti/8.pdf).
- von Hagen, J., 1992.** "Budgeting procedures and fiscal performance in the European Community". *EEG Economics Papers*, No. 96.
- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**, NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06 i 73/08. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi**, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o pravu na pristup informacijama**. NN 172/03. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o proračunu**, NN 87/08. Zagreb: Narodne novine.