



Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2016. - ožujak 2017.¹

KATARINA OTT, MIHAELA BRONIĆ, MIROSLAV PETRUŠIĆ,
BRANKO STANIĆ

Prosječna proračunska transparentnost hrvatskih lokalnih jedinica, mjerena brojem proračunskih dokumenata objavljenih na njihovim službenim mrežnim stranicama, iz godine u godinu se popravlja. U ovome ciklusu iznosi prosječno 3,1 (od mogućih 5), pri čemu su županije već vrlo transparentne (prosjeak 4,6), gradovi su dosta dobri (prosjeak 3,7), no općine još uvijek nisu dovoljno transparentne (prosjeak 2,8). Usprkos relativno dobro izgledajućim prosjecima, i dalje je, nažalost, preveliki broj izrazito netransparentnih lokalnih jedinica. Četiri grada (Gospić, Imotski, Valpovo i Vrgorac) i čak 39 općina nisu objavili ni jedan od traženih proračunskih dokumenata, a još sedam gradova i 50 općina su objavili tek po jedan. Kao i prethodnih godina, među najtransparentnijim lokalnim jedinicama ima i onih s malim brojem stanovnika (npr. Ribnik i Dekanovec) i s niskim prihodima po stanovniku (npr. Jarmina i Đelekovec), a među najnetransparentnijima ima i onih s vrlo visokim ukupnim prihodima i prihodima po stanovniku (npr. Sutivan, Šolta, Dugopolje i Bol). Detaljni rezultati za sve županije, gradove i općine slijede u tekstu, a dostupni su i na interaktivnoj karti i u Excel tabeli.

Institut za javne financije (IJF) iz godine u godinu analizira proračunsku transparentnost županija, gradova i općina, a u ovom se radu prikazuju rezultati najnovije analize provedene od studenog 2016. do ožujka 2017.²

Proračunska transparentnost podrazumijeva uvid u potpune, točne, pravovremene i razumljive informacije o proračunu. Uz transparentno obznanjene proračune građani mogu vlastitim angažmanom utjecati na efikasnost prikupljanja javnih sredstava i ponude javnih dobara i usluga, na povećanje odgovornosti Vlade i vlasti lokalnih jedinica³, pa time i na smanjenje mogućih koruptivnih radnji.

Za potrebe ovog istraživanja, proračunska transparentnost mjeri se brojem ključnih proračunskih dokumenata objavljenih na službenim mrežnim stranicama hrvatskih lokalnih jedinica, a to su u ovom ciklusu:

¹ Ovaj je rad financirala Hrvatska zaklada za znanost projektom IP-2014-09-3008.

² Rezultati prethodnih ciklusa objavljeni su u člancima Ott, Bronić i Petrušić (2013; 2014; 2015) te Ott, Bronić, Petrušić i Stanić (2016).

³ Bez obzira na službeno razlikovanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u ovome tekstu pojam "lokalne jedinice" podrazumijeva svih 20 županija, 128 gradova i 428 općina.

Za potrebe ovog istraživanja, proračunska transparentnost mjeri se brojem ključnih proračunskih dokumenata objavljenih na službenim mrežnim stranicama hrvatskih lokalnih jedinica, a to su u ovom ciklusu:

- godišnje izvršenje proračuna za 2015.;
- polugodišnje izvršenje proračuna za 2016.;
- prijedlog proračuna za 2017.;
- izglasani proračun za 2017. i
- proračunski vodič za građane za 2017.⁴

Cilj je istraživanja utvrditi količinu proračunskih dokumenata objavljenih na službenim mrežnim stranicama lokalnih jedinica, bez detaljnije analize njihova sadržaja. Naravno, objava pet proračunskih dokumenata na mrežnim stranicama lokalnih jedinica ne podrazumijeva ni njihovu apsolutnu proračunsku transparentnost, ni apsolutnu odgovornost njihovih vlasti. No, objava dokumenata znači da se lokalne jedinice barem pridržavaju Zakona o proračunu i Zakona o pravu na pristup informacijama i prvi je korak prema potpunijoj proračunskoj transparentnosti kao neophodnom preduvjetu za značajniju participaciju građana u odlučivanju o prikupljanju i potrošnji lokalnih sredstava.

Mjerena brojem objavljenih dokumenata, prosječna se transparentnost proračuna lokalnih jedinica iz godine u godinu poboljšava – s 1,8 u prvom, na 2,4 u drugom, te na 3,1 u ovom ciklusu istraživanja – no i dalje je previše netransparentnih lokalnih jedinica. Četiri grada (Gospić, Imotski, Valpovo i Vrgorac) i čak 39 općina nisu objavili niti jedan dokument, a još sedam gradova (Beli Manastir, Kutjevo, Otok, Petrinja, Pleternica, Senj i Vodnjan) i čak 50 općina su objavili samo po jedan dokument (vidi tabelu D1).

Po prosjeku svih lokalnih jedinica na svome području, najtransparentnija je Primorsko-goranska, a slijedi je Karlovačka županija, dok su najmanje transparentne Splitsko-dalmatinska, Ličko-senjska, Zadarska i Osječko-baranjska županija. Po vrstama lokalnih jedinica, županije su u prosjeku vrlo transparentne (4,6), gradovi su relativno dobri (3,7), no općine još uvijek ne zadovoljavaju (2,8).

Oko 30% jedinica je objavilo isti broj, a 13% čak i manje dokumenata nego u prošlom ciklusu istraživanja. U ovom je ciklusu samo jedna lokalna jedinica (općina Lovinac) objavila čak tri dokumenta manje nego u prethodnom.

Ohrabruje što je popriličan broj jedinica – 10 županija, 21 grad i 5 općina – zadržao najvišu razinu transparentnosti pa valja istaknuti općine Kistanje, Konavle, Kostrenu, Radoboj i Sveti Križ Začretje. Nadalje, gotovo polovica lokalnih jedinica objavila je više dokumenata nego u prethodnom ciklusu istraživanja, a četiri općine – Fužine, Gornja Stubica, Marija Bistrica i Tučepi – su s nule u oba prethodna ciklusa skočile na čak pet objavljenih dokumenata. Valja pohvaliti i gradove (Ilok, Oroslavje, Sveti Ivan Zelina i Vinkovci) te općine (Bilje, Brckovljani, Cerna, Draž, Dubravica, Đurmanec, Gornja Rijeka, Klinča Sela, Lokve, Lopar, Malinska-Dubašnica, Sibinj, Velika Pisanica i Veliko Trojstvo) jer su objavili četiri dokumenta više nego u prethodnom ciklusu.

U nastavku se objašnjavaju osnovna pravila istraživanja, rezultati analize po vrstama lokalnih jedinica i prema vrsti objavljenih dokumenata, trendovi transparentnosti i dostupnost pojedinih dokumenata, usporedba transparentnosti s brojem stanovnika i proračunskim приходima lokalnih jedinica te kvaliteta informiranja građana o proračunima. Tekst završava zaključcima i preporukama.

⁴ Od 2. studenog do 22. prosinca 2016. istraživali smo jesu li objavljena godišnja izvršenja proračuna za 2015. i polugodišnja za 2016., a od 1. veljače do 26. ožujka 2017. istraživali smo jesu li objavljeni prijedlozi proračuna, izglasani proračuni i proračunski vodiči za građane za 2017. Sve smo lokalne jedinice prije toga – 10. listopada 2016. – e-mailom podsjetili kada ćemo i na koji način pregledavati njihove mrežne stranice. Neke su nakon toga tražile pojašnjenja, a bilo je i onih koje su pitale što je to vodič za građane!

Prema **Zakonu o pravu na pristup informacijama** (čl. 10.), tijela javne vlasti obvezna su na mrežnim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku, između ostaloga, objavljivati i godišnje planove, izvješća o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje njihova rada, te podatke o izvoru financiranja, proračun, financijski plan ili drugi odgovarajući dokument kojim se utvrđuju njihovi prihodi i rashodi, kao i podatke i izvješća o izvršenju proračuna, financijskog plana ili drugog odgovarajućeg dokumenta.

Kako bi se zadovoljilo načelo transparentnosti, **Zakon o proračunu** (čl. 12.) propisuje da lokalne jedinice moraju u službenom glasilu objaviti: proračun i projekcije proračuna, odluku o privremenom financiranju, izmjene i dopune proračuna te opći i posebni dio godišnjeg i polugodišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna. Nadalje, isti članak propisuje da se godišnji i polugodišnji izvještaji o izvršenju proračuna te godišnji financijski izvještaji objavljuju i na mrežnim stranicama lokalnih jedinica.

Osim toga, **Ministarstvo financija na svojim mrežnim stranicama** detaljnije obrazlaže primjenu načela proračunske transparentnosti te preporučuje lokalnim jedinicama da za poboljšanje komunikacije s građanima prijedloge proračuna objavljuju na svojim mrežnim stranicama, a vodiče za građane mogu tiskati i/ili objavljivati na mrežnim stranicama. Kako bi im olakšalo taj posao, Ministarstvo financija objavilo je i **jedinstveni format vodiča za građane**, uz proračune lokalnih jedinica.

OSNOVNA PRAVILA ISTRAŽIVANJA

Pravila istraživanja su u svim ciklusima jednaka.⁵ Dokumenti se smatraju objavljenima pod ovim uvjetima:

- *Prijedlog proračuna* – ako je pod tim nazivom objavljen na mrežnoj stranici lokalne jedinice, ukoliko se na toj stranici pojavljuje pod nazivom nacrt prijedloga proračuna, ako je objavljen kao materijal za sjednicu ili ako postoji jasno istaknuti direktni link na mrežne stranice s takvim dokumentom.
- *Izglasani proračun* – ako je objavljen na mrežnoj stranici lokalne jedinice ili ako postoji jasno istaknuti direktni link na mrežne stranice s takvim dokumentom. Ukoliko je objavljen u službenom glasilniku, smatra se objavljenim samo ako na mrežnoj stranici lokalne jedinice postoji jasno istaknuti direktni link (npr. proračun 2017.) baš na taj dokument, odnosno na službeni glasnik u kojem se taj dokument nalazi.⁶ Ukoliko nije tako, ne drži se objavljenim na mrežnoj stranici lokalne jedinice. Takva je odluka donesena zbog često problematične pretraživosti službenog glasnika.
- *Polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna* – ako su na mrežnoj stranici lokalne jedinice objavljeni pod tim nazivima, pod nazivom prijedlog (nacrt) polugodišnjeg/godišnjeg izvještaja, kao dio materijala za sjednicu ili ako postoji jasno istaknuti direktni link na mrežne stranice s tim dokumentima. Ukoliko su objavljeni u službenom glasilniku, smatraju se objavljenima samo ako na mrežnoj stranici lokalne jedinice postoji jasno istaknuti direktni link (npr. polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna za 2016.) baš na te dokumente, odnosno na službeni glasnik u kojem su ti dokumenti objavljeni.
- *Proračunski vodič za građane* – ako je na mrežnim stranicama lokalne jedinice objavljen bilo kakav pojednostavnjeni oblik proračunskog dokumenta namijenjen građanima (npr. proračuni u malom, prezentacije, vodiči, skraćeni prikazi) ili jasno istaknuti direktni link na mrežne stranice s takvim dokumentom.

⁵ Detaljno su opisana u Ott, Bronić i Petrušić (2013).

⁶ U lokalnim jedinicama u kojima nije izglasan proračun, na isti se način prihvaća odluka o privremenom financiranju, ukoliko sadrži barem posebni dio.

Za potrebe ovoga projekta priznaju se prijedlog proračuna, izglasani proračun (uključujući i odluku o privremenom financiranju), te godišnji i polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna čak i ako imaju samo posebni, bez općega dijela. Lokalne jedinice, međutim, moraju biti svjesne da to nikako nije dobra praksa, jer građani iz takvih dokumenata mogu vidjeti samo rashode i izdatke, ali ne i prihode i primitke, niti deficit ili suficit.

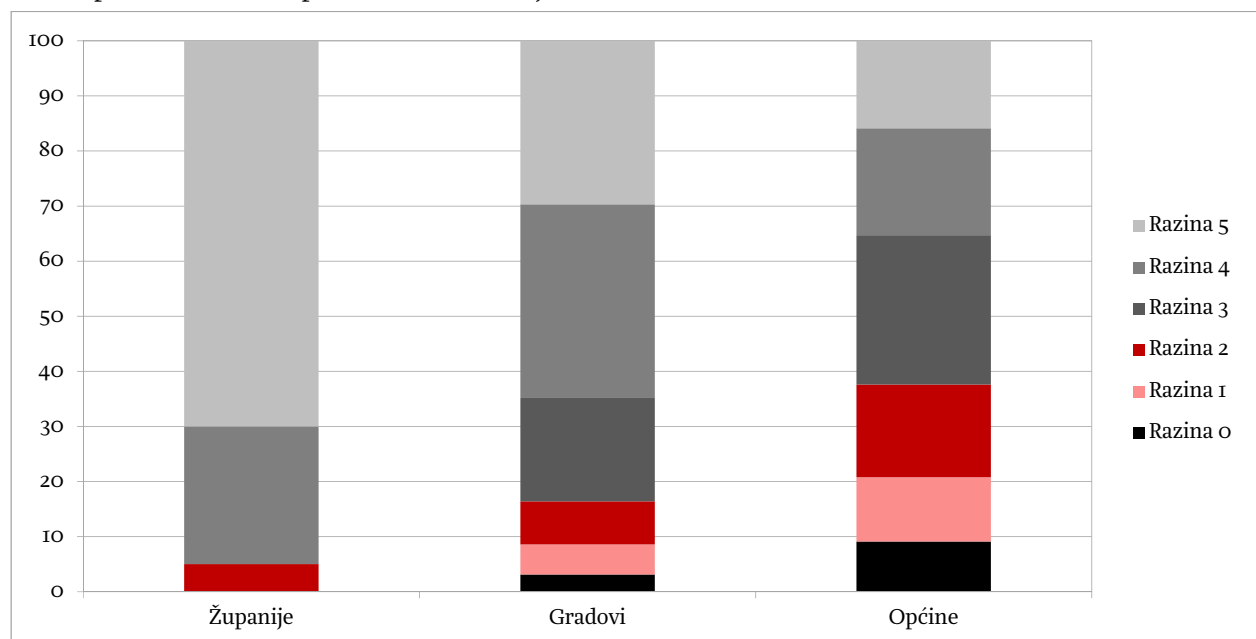
Moguće je da su neke lokalne jedinice naknadno objavile određene ili sve proračunske dokumente, no ova analiza uzima u obzir samo dokumente koji su se na službenim mrežnim stranicama lokalnih jedinica nalazili u navedenim razdobljima istraživanja i to na dan pretraživanja njihove mrežne stranice. Naknadno objavljeni dokumenti se smatraju neobjavljenima.⁷ Razdoblja promatranja su već ionako vrlo povoljna za lokalne jedinice, jer se mrežne stranice pretražuju s priličnim vremenskim odmakom od datuma obveze izrade proračunskih dokumenata.⁸ Ovdje valja napomenuti da je pravovremenost jedna od ključnih značajki proračunske transparentnosti, jer se bez pravovremenih informacija građani ne mogu u pravom trenutku informirati ni sudjelovati u proračunskim procesima. Naravno, uvijek postoji mogućnost da istraživači nisu pronašli tražene, premda objavljene dokumente, no to samo znači da nisu bili dovoljno dobro istaknuti na mrežnim stranicama lokalnih jedinica, pa bi ih i građani teško našli.

TRANSPARENTNOST PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA

Grafikon 1 i grafikon D1 (v. str. 13.) ukazuju na vrlo neujednačenu razinu transparentnosti proračuna lokalnih jedinica u RH.

Grafikon 1.

Razina proračunske transparentnosti lokalnih jedinica (u %)



Izvor: autori

Daleko su najbolje županije s prosječnom transparentnošću 4,6, što znači da su od mogućih pet u prosjeku objavile 4,6 proračunska dokumenta. Grafikon D1a prikazuje da je čak 14 županija objavilo svih pet

⁷ Primjerice, u doba istraživanja, općina Lokvičići nije imala čak ni mrežne stranice, no naknadnim su pregledom pronađene izvan vremena istraživanja (6. travnja 2017.), pa čak i proračun za 2017.

⁸ Primjerice, polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna za 2016. izvršne su vlasti morale poslati predstavničkim vlastima do 15. rujna 2016., a istraživači su mrežne stranice lokalnih jedinica počeli pretraživati tek 2. studenoga 2016.

dokumenata, pet županija je objavilo četiri dokumenta, a jedino je Požeško-slavonska županija objavila samo dva dokumenta.

Premda niža od županijske, prosječna transparentnost gradova je gotovo vrlo dobra (3,7). S 38 gradova "odlikaša" (vidi tabelu D1) velika je i razlika u postotku gradova i županija s objavljenih pet dokumenata (30 naprama 70%). Gradovi su prosječno najtransparentniji u Krapinsko-zagorskoj (4,6) i Brodsko-posavskoj (4,5), a najnetransparentniji u Ličko-senjskoj (1,8), Požeško-slavonskoj (2,2) i Osječko-baranjskoj (2,6) županiji (vidi grafikone D1b).

Prosječna transparentnost općina još uvijek nije dovoljno dobra (2,8), no za razliku od prethodnog ciklusa kad gotovo petina općina nije objavila ni jedan dokument, u ovom ciklusu takvih je tek 9%. Također je značajan napredak u broju općina koje objavljuju svih pet dokumenata – u prvom ciklusu istraživanja bila je samo jedna (Viškovo), u drugom njih osam (Bizovac, Kistanje, Konavle, Kostrena, Lovran, Orehovica, Radoboj, Sveti Križ Začretje), a u ovom trećem ih je čak 68 (vidi tabelu D1). Općine su najtransparentnije u Primorsko-goranskoj (4), Karlovačkoj (3,7) i Koprivničko-križevačkoj (3,6), a daleko najnetransparentnije u Splitsko-dalmatinskoj (1,5), Zadarskoj (2,2) i Dubrovačko-neretvanskoj (2,3) županiji (vidi grafikone D1c).

Po ukupnoj prosječnoj transparentnosti proračuna svih jedinica na području županije (grafikon D1d)⁹, najtransparentnija je Primorsko-goranska (4,2), a slijede Karlovačka (3,9) i Koprivničko-križevačka (3,6), dok je daleko najnetransparentnija Splitsko-dalmatinska (2), a slijede Ličko-senjska, Zadarska i Osječko-baranjska (sve oko 2,5).

Za pojašnjenje razlika među grafikonom D1a-D1d, valja istaknuti kako je Zadarska županija, primjerice, izrazito transparentna (5), s odličnim mrežnim stranicama, vodičima za građane uz svaki proračunski dokument, no njene su općine izrazito netransparentne (prosječno 2,2), pa je ukupna prosječna transparentnost Zadarske županije loša (2,5). Slično je i s Ličko-senjskom županijom (5), koja zbog izrazite netransparentnosti svojih gradova (prosječno 1,8), ima lošu ukupnu prosječnu transparentnost (2,5).

DOSTUPNOST DOKUMENATA

Grafikon 2 pokazuje da su građanima bili najdostupniji dokumenti županija. Sve županije su objavile godišnje izvješće i izglasani proračun, sve su, osim Požeško-slavonske, objavile polugodišnje izvješće i prijedlog proračuna, no čak šest županija nije objavilo proračunski vodič za građane.

Gradovi zaostaju za županijama i u postotku objavljuju manje dokumenata. Najviše su objavljivali izglasani proračun (91%), godišnje (88%) i polugodišnje izvješće (82%) te prijedlog proračuna (68%). Proračunski vodič za građane objavilo je, nažalost, tek 38% gradova.

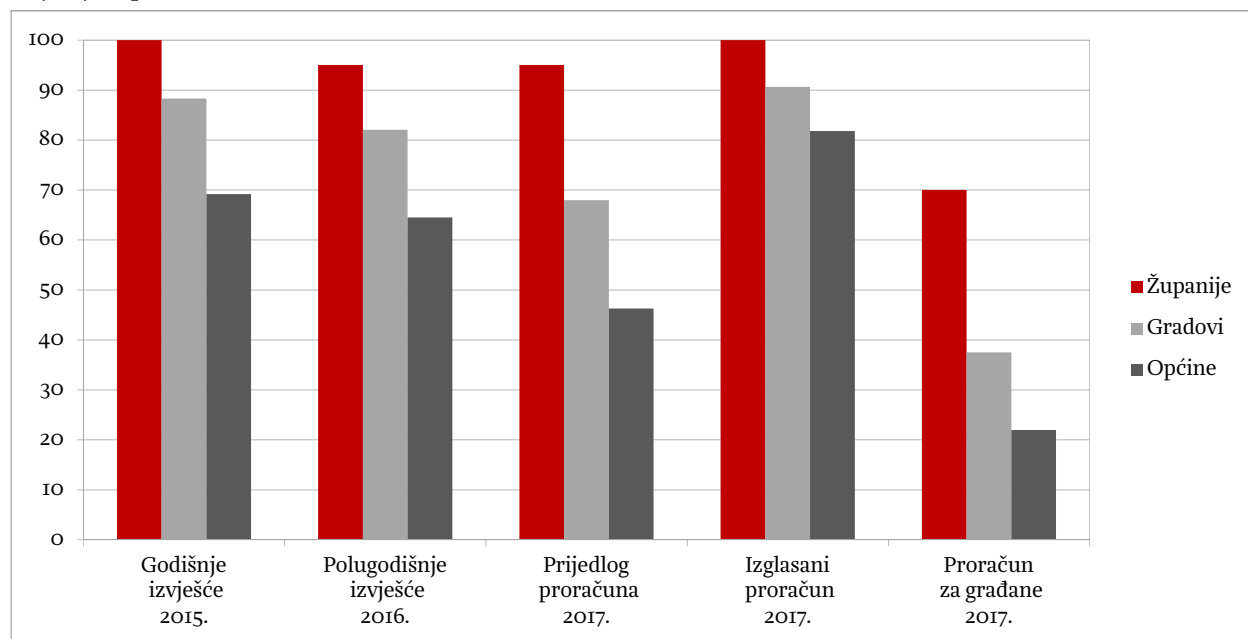
Općine uglavnom objavljuju izglasani proračun (82%) i znatno manje godišnje (69%) i polugodišnje izvješće (65%). Nažalost manje od polovice ih objavljuje prijedlog proračuna, a jedva petina proračunski vodič za građane.

Zabrinjavajuće je što se u znatno manjoj mjeri objavljuje prijedlog proračuna nego izglasani proračun – gradovi 68% prema 91%, a općine čak 46% prema 82%. Osim toga, i kad se objavljuje, prijedlog se proračuna često ne objavljuje na vrijeme, odnosno u trenutku kad ga lokalna izvršna vlast šalje predstavničkoj. Građani se tako stavljaju pred gotov čin, bez mogućnosti da sudjeluju u planiranju proračuna za iduću godinu.

⁹ Riječ je o zbroju razine transparentnosti županije, te svih gradova i svih općina u toj županiji, podijeljenom s ukupnim brojem jedinica u toj županiji, uključujući i županiju.

Grafikon 2.

Objavljeni proračunski dokumenti (u %)



Izvor: autori

Još uvijek se, nažalost, nedovoljno i nepravovremeno objavljuju izvješća o izvršenju proračuna. Godišnje izvješće nije objavilo 12% gradova i 31% općina, a polugodišnje 18% gradova i 35% općina. A upravo su ta izvješća neophodna kako bi građani mogli kontrolirati prikupljanje i trošenje proračunskih sredstava.

Budući da su po Zakonu o pravu na pristup informacijama i Zakonu o proračunu sve lokalne jedinice obvezne na svojim mrežnim stranicama objavljivati izglasani proračun, godišnje i polugodišnje izvršenje, a Ministarstvo financija im preporučuje i objavu prijedloga proračuna i vodiča za građane, grafikon 2 ukazuje da se samo županije u potpunosti pridržavaju zakona kad je riječ o izglasanom proračunu i godišnjem izvršenju, pa čak nekad ni one (Požeško-slavonska) kad je riječ o polugodišnjem izvršenju. I gradovi, a pogotovo općine, još su jako daleko od ispunjavanja tih zakonskih obveza.

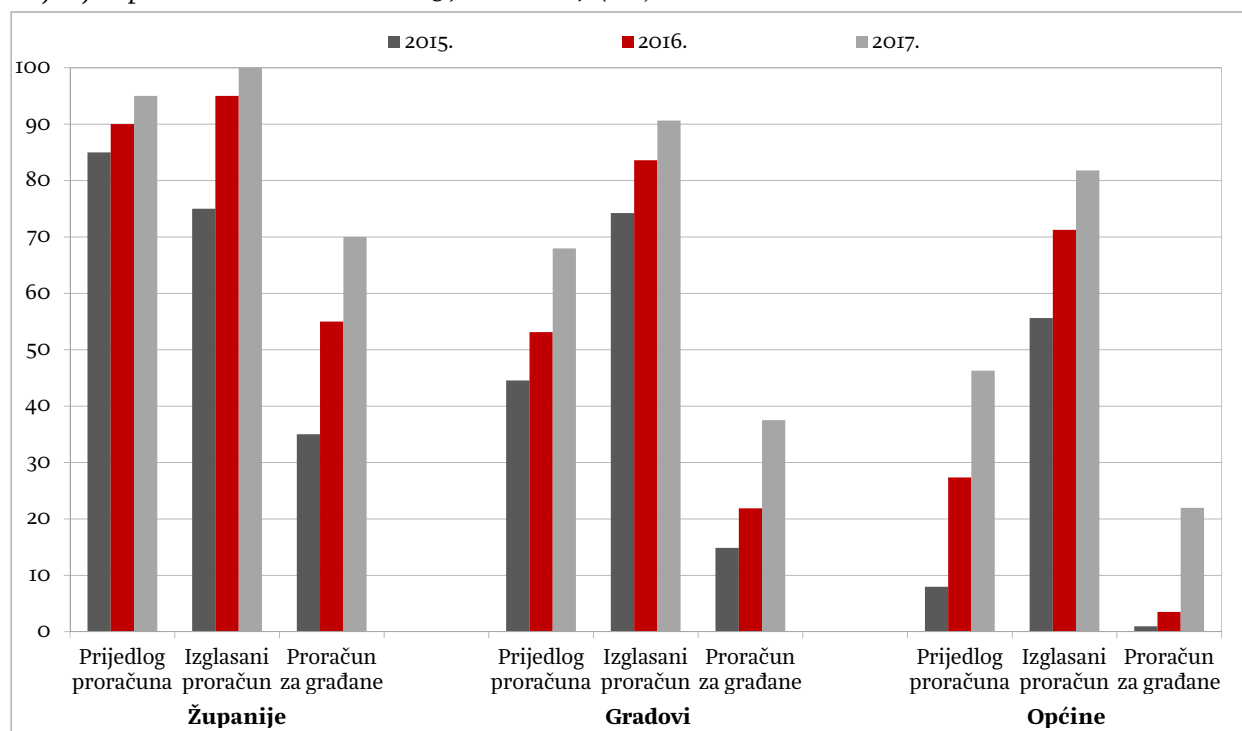
Posebice valja napomenuti da je manje od petine općina objavilo kompletne prijedloge proračuna (opći, posebni i plan razvojnih programa), a tek je nešto više od polovice općina objavilo kompletne izglasane proračune. Dobrim se primjerom može smatrati općina Gračišće i za **prijedlog** i za **izglasani** proračun. Također su rijetka kompletna godišnja i polugodišnja izvješća koja bi uključivala sve što zahtijeva čl. 108. Zakona o proračunu (osobito izvješća o zaduživanju), pa se kao pozitivan primjer može istaknuti općina **Hlebine**.

PRORAČUNSKA SE TRANSPARENTNOST IZ GODINE U GODINU POPRAVLJA

Grafikon 3 ukazuje na značajna poboljšanja u tri ciklusa istraživanja proračunske transparentnosti – sve vrste lokalnih jedinica svake su godine objavljivale sve više proračunskih dokumenata. Tako se broj županija koje su objavile vodič za građane udvostručio, broj gradova se povećao dva i po puta, a broj općina se s četiri (Kamanje, Krnjak, Viškovo i Višnjan) povećao na čak 94 s objavljenim proračunskim vodičem za građane. Općine su napravile i najveći iskorak u objavljivanju prijedloga proračuna – s 8% 2015. na 46% 2017.

Grafikon 3.

Objavljeni proračunski dokumenti 2015., 2016. i 2017. (u %)*



*Podatci za 2015. i 2016. godinu koriste se iz prethodnih ciklusa istraživanja Ott, Bronić i Petrušić (2015) i Ott, Bronić, Petrušić i Stanić (2016).

Izvor: autori

TRANSPARENTNOST, BROJ STANOVNIKA I PRORAČUNSKI PRIHODI LOKALNIH JEDINICA

Premda ovaj tekst ne nudi ekonometrijske analize odrednica proračunske transparentnosti, već se na prvi pogled može uočiti da se među prvih pedeset lokalnih jedinica koje su 2015. ostvarile najviši ukupni prihod nalaze samo tri – gradovi Varaždin i Sisak, te Požeško-slavonska županija – s objavljena manje od četiri dokumenta. Isto je i među prvih četrdeset lokalnih jedinica po broju stanovnika, no nema pravila ako se lokalne jedinice poredaju po prihodu koji su 2015. ostvarile po stanovniku.

Primjerice, ni jedan dokument nisu objavile neke od općina koje ostvaruju najviše prihode po stanovniku – Sutivan s preko 16.000, te Šolta, Dugopolje i Bol sve s preko 9.000 kn prihoda po stanovniku 2015. Za razliku od njih, općine Jarmina, Đelekovec, Gornja Rijeka, Martijanec, Sveti Križ Začretje, Vratišinec – sve s prihodom 2015. manjim od 1.500 kn po stanovniku – objavile su svih pet dokumenata. Ni broj stanovnika očito nije presudan: svih su pet dokumenata objavile općine Ribnik sa 475 i Dekanovec sa 774 stanovnika, a ni jedan nisu objavile općine Čepin s preko 11.000 ni Rugvica i Dugi Rat s preko 7.000 stanovnika.

Svih pet dokumenata objavili su i neki od gradova s nižim prihodima po stanovniku, kao Pregrada, Ivanec, Duga Resa, Ozalj i Lepoglava (svi s manje od 2.000 kn prihoda po stanovniku 2015.), dok Gospić s preko 4.500 kn po stanovniku nije objavio ni jedan, a Vodnjan s preko 6.500 kn po stanovniku objavio je samo jedan dokument. Najmanji gradovi s objavljenih svih pet dokumenata su Cres i Klanjec (oba s manje od 3.000 stanovnika), dok ima gradova bez objavljenog i jednog dokumenta s više od 10.000 stanovnika (Gospić, Valpovo i Imotski) ili s više od 6.500 stanovnika (Vrgorac). Nije za pohvalu ni Petrinja, grad s gotovo 25.000 stanovnika i objavljenim samo jednim dokumentom.

I ovaj ciklus istraživanja ukazuje da veličina i prihodi lokalnih jedinica ne moraju biti presudni za njihovu proračunsku transparentnost. Neke od najtransparentnijih lokalnih jedinica imaju mali broj stanovnika, neke imaju vrlo niske prihode po stanovniku, a neke i jedno i drugo. Za razliku od njih, postoje i lokalne jedinice s izrazito visokim prihodima i po stanovniku i ukupno, kojima proračunska transparentnost očito nije prioritet.

KVALITETA INFORMIRANJA GRAĐANA O PRORAČUNIMA

Uz rijetke iznimke, gotovo sve županije imaju kvalitetne i pregledne mrežne stranice, većina ih objavljuje proračunske vodiče za građane, a Zadarska županija ih čak objavljuje uz svaki proračunski dokument.

Brojni su gradovi s dobro koncipiranim i lako pretraživim mrežnim stranicama – primjerice, Bjelovar, Crikvenica, Duga Resa, Koprivnica, Krapina, Orahovica, Osijek (**Čist račun osječki proračun**), Ozalj, Poreč, Pregrada, Rab, Samobor, Sisak, Slavonski Brod, Umag, Zabok. Sve više gradova – primjerice **Buzet, Krk, Mali Lošinj, Pazin, Rijeka** – provodi razne proračunske aktivnosti (savjetovanja s javnošću, građanima se nudi da sami naprave proračun, rasprave na forumima i sl.). Nažalost, ima i gradova na čijim je mrežnim stranicama uistinu teško pronaći čak i osnovne proračunske dokumente.

Većina općina s objavljenih svih pet dokumenata ima i vrlo dobre mrežne stranice, no postoje i općine s dobrim i lako pretraživim mrežnim stranicama koje nisu među "odlikašicama" (primjerice Bizovac, Brckovljani, Bukovlje, Jakovlje, Jasenice, Kolan, Ravna Gora, Sibinj). Jednako tako, i među općinama koje ipak objavljuju bar neke od dokumenata, a ne samo među onima koje baš ništa ne objavljuju, ima dosta općina s lošim mrežnim stranicama na kojima se nije lako snaći (primjerice Čađavica, Drenje, Galovac, Jagodnjak, Konjščina, Lišane Ostrovičke, Nerežišća, Oriovac, Zemunik Donji). Na sreću, iz godine u godinu broj lokalnih jedinica bez službenih mrežnih stranica se smanjivao, pa je sada bez mrežnih stranica ostala još samo općina Zažablje.

Sve je više i različitih zajedničkih platformi, aplikacija, vizualizacija, i sl. Županije, primjerice, koriste **Otvoreni proračun** Hrvatske zajednice županija koji nudi vizualizacije županijskih proračuna po proračunskim klasifikacijama, osnovne informacije i mogućnosti složenijih analiza, proračunske dokumente u strojno čitljivom formatu te razne usluge za županijske službenike i proračunske korisnike. Neki gradovi i općine koriste www.proracun.hr aplikaciju za bolje razumijevanje proračuna, koja nudi vodič kroz proračun, mogućnost pretrage proračuna i informacije o proračunskim savjetovanjima. Na mrežnim stranicama Udruge gradova dostupna je **vizualizacija rashoda po funkcijskoj klasifikaciji svih županija, gradova i općina** za razdoblje 2010.-2015. Sve je to vrlo korisno za razumijevanje lokalnih proračuna i poticanje sudjelovanja građana u proračunskim procesima, naravno, uz pretpostavku da na tu vizualizaciju postoje istaknuti direktni linkovi sa službenih mrežnih stranica lokalnih jedinica.

Međutim, iznova valja ukazati na probleme koji se iz godine u godinu ponavljaju pri pretrazi mrežnih stranica lokalnih jedinica: veliki broj nevažećih linkova, nekvalitetne ili nepostojeće tražilice, stranice bez menija ili s menijima koji se ne otvaraju ili se otvaraju na prazne stranice, sporo učitavanje dokumenata, prijedlozi proračuna bez općeg ili posebnog dijela, proračunski dokumenti koji postoje ali ih je nemoguće pronaći, neprecizni nazivi dokumenata, rar dokumenti (koje dio građana vjerojatno ne zna ni otvoriti), nepotpuni ili nečitljivi dokumenti (primjerice, **Izveštaj o izvršenju proračuna Grada Lastova za 2015.** koji je tako loše preslikan da se uopće ne može čitati), dokumenti bez datuma, loša organizacija stranica, pa čak i lažiranje datuma stavljanja dokumenata na mrežne stranice. Poseban je problem nepostojanost sadržaja, odnosno mijenjanje linkova, pa se neki dokumenti – već u vrijeme pisanja ovoga teksta – nalaze na drugim linkovima, a ne na onima na kojima su se nalazili u doba istraživanja, ili ih više uopće nema.

STAVOVI ZAPOSLENIKA LOKALNIH JEDINICA O PRORAČUNSKOJ TRANSPARENTNOSTI

Valja istaknuti neka od saznanja stečenih anketom o proračunskoj transparentnosti provedenom 2016. među zaposlenima koji se u županijama, gradovima i općinama konkretno bave proračunom.¹⁰

Ohrabruje što

- visoki postotak anketiranih želi objavljevati informacije kako bi se građani upoznali s proračunom;
- zanemarivi postotak smatra da izvršna vlast lokalne jedinice ne bi trebala motivirati javnost da više koristi proračunske informacije i više sudjeluje u proračunskom procesu;
- prate broj posjeta proračunskim informacijama na svojim mrežnim stranicama;
- žele da im država pruži više stručne pomoći kako bi bili što transparentniji;
- žele provedbu fiskalne reorganizacije države.

Nažalost, zabrinjava što

- tek neznatan postotak ispitanika gradova i općina smatra da je količina informacija o proračunima dostupna na njihovim mrežnim stranicama nedostatna;
- mali postotak smatra da bi izvršna vlast trebala motivirati javnost da više koristi proračunske informacije i više sudjeluje u proračunskom procesu, a veliki postotak čak ni ne može procijeniti bi li to izvršna vlast trebala raditi ili ne;
- se posebice gradovi i općine žale na preopterećenost administrativnim zadacima, na nedostatna sredstva, nedovoljan broj zaposlenih i nemogućnost zapošljavanja informatičara;
- postoje mišljenja da se željena fiskalna reorganizacija države nikada neće ostvariti.

ZAKLJUČCI

Prosječna proračunska transparentnost lokalnih jedinica mjerena brojem proračunskih dokumenata – godišnje izvršenje za 2015., polugodišnje izvršenje za 2016., prijedlog i izglasani proračun te proračunski vodič za građane za 2017. – objavljenih na njihovim službenim mrežnim stranicama od studenog 2016. do ožujka 2017., od mogućih 5 iznosila je 3,1. Riječ je o poboljšanju u odnosu na prethodna dva ciklusa istraživanja kada je u prvom iznosila 1,8, a u drugom 2,4.

Ohrabruje što je gotovo polovica lokalnih jedinica objavila više dokumenata nego u prethodnom ciklusu istraživanja; čak četiri općine (Fužine, Gornja Stubica, Marija Bistrica i Tučepi) su s nule u oba prethodna ciklusa skočile na pet objavljenih dokumenata, a četiri grada (Ilok, Oroslavje, Sveti Ivan Zelina i Vinkovci) te čitav niz općina objavili su četiri dokumenta više nego u prethodnom ciklusu. No, transparentnost je i dalje vrlo neujednačena, s time da četiri grada (Gospić, Imotski, Valpovo i Vrgorac) i čak 39 općina nisu objavili baš ni jedan proračunski dokument (vidi tabelu D1).

Po prosjeku svih lokalnih jedinica na svom području, najtransparentnija je Primorsko-goranska, slijedi je Karlovačka županija, a najmanje su transparentne Splitsko-dalmatinska, Ličko-senjska, Zadarska i Osječko-baranjska županija. Po vrstama lokalnih jedinica može se zaključiti:

- Županije su vrlo transparentne (prosjeak 4,6); čak 14 ih je objavilo svih pet dokumenata, a značajnije zaostaje Požeško-slavonska županija s objavljena samo dva dokumenta.
- Transparentnost gradova je dosta dobra (prosjeak 3,7); u prosjeku su najtransparentniji u Krapinsko-zagorskoj i Brodsko-posavskoj, dok su najnetransparentniji u Ličko-senjskoj, Požeško-slavonskoj i Osječko-baranjskoj županiji.

¹⁰ Za detalje o anketi i njenim rezultatima vidi Ott i Bronić (2017).

- Općine i dalje nisu dovoljno transparentne (prosjeak 2,8); najtransparentnije su u Primorsko-goranskoj županiji, a najnetransparentnije u Splitsko-dalmatinskoj te Zadarskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji. Ipak, kod općina je primjetan značajan napredak – u prvom ciklusu istraživanja samo je jedna (Viškovo) objavila svih pet dokumenata, u drugom njih osam, a u trećem čak 68 (vidi tabelu D1).

Premda sve vrste lokalnih jedinica iz godine u godinu objavljuju sve više proračunskih dokumenata, zabrinjava što se objavljuje više izglasanih proračuna nego prijedloga proračuna i što se ne objavljuje dovoljno godišnjih i polugodišnjih izvješća, a još se manje objavljuje proračunskih vodiča za građane. Građani bez tih dokumenata ne mogu sudjelovati u planiranju proračuna, ni kontrolirati prikupljanje i trošenje proračunskih sredstava.

Svakako valja istaknuti da – kao i prethodnih godina – među najtransparentnijim lokalnim jedinicama ima i onih s malim brojem stanovnika (npr. Ribnik i Dekanovec) i niskim prihodima po stanovniku (npr. Jarmina i Đelekovec), a među najnetransparentnijima i onih s vrlo visokim ukupnim prihodima i prihodima po stanovniku (npr. Sutivan, Šolta, Dugopolje i Bol).

Gotovo sve županije, određen broj gradova i mali broj općina mogu se pohvaliti kvalitetnim, dobro organiziranim i lako pretraživim mrežnim stranicama, no postoje i brojne lokalne jedinice sa stvarno lošim mrežnim stranicama na kojima gotovo ničega nema ili su vrlo nepregledne, a općina Zažablje čak ni nema mrežne stranice.

Više detalja o proračunskoj transparentnosti svih županija, gradova i općina dostupno je na [interaktivnoj karti](#) i u [Excel tabeli](#).

PREPORUKE

Sve prethodne analize proračunske transparentnosti hrvatskih lokalnih jedinica Instituta za javne financije završavale su s brojnim preporukama koje su se iz godine u godinu uglavnom ponavljale, pa se ovdje ističu tek neke najznačajnije.¹¹

Neophodno je što prije *zakonski propisati obvezu pravovremene objave pet cjelokupnih ključnih proračunskih dokumenata na službenim mrežnim stranicama lokalnih jedinica, po obveznim obrascima koje će im Ministarstvo financija propisati, kao i stroge kazne za neispunjavanje te obveze*. Pet ključnih proračunskih dokumenata su: prijedlog proračuna, izglasani proračun, proračunski vodič za građane, polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna.

Budući da je i dosad postojala zakonska obveza objave određenih proračunskih dokumenata, koje se – kao što pokazuje i ova analiza – veliki broj lokalnih jedinica nije pridržavao, očito je neophodno *kontrolirati provedbu zakonskih obveza i kažnjavati odgovorne za njihovo neispunjavanje*. No, kako se na temelju dosadašnjih iskustava s kontrolom provedbe zakonskih obveza i kažnjavanjem odgovornih za njihovo neispunjavanje ne treba pretjerano računati, dugoročno bi možda vrijedilo preporučiti sljedeće:

Budući da su same već izrazito proračunski transparentne, *županije* bi mogle pokušati *utjecati na gradove i općine* na svom području kako bi se ostvarila što bolja ukupna prosječna transparentnost ne samo tih županija, nego i čitave države.

¹¹ Za brojne preporuke vidi Ott, Bronić i Petrušić (2013; 2014; 2015) te Ott, Bronić, Petrušić i Stanić (2016).

Udruga gradova i Udruga općina bi se mogle ugledati u Zajednicu županija u poticanju i podržavanju transparentnosti svojih članica, no i manje transparentni gradovi i općine sami bi s mogli ugledati na one transparentnije.

Cjelokupna javnost – građani, mediji, civilne udruge, poduzetnici, političke stranke, nezavisni političari, itd. – mora i sama zahtijevati veću proračunsku transparentnost tamo gdje je zasad nedovoljna, *te koristiti zakonske mogućnosti informiranja o proračunu i sudjelovanja u lokalnom proračunskom procesu* u jedinicama u kojima je to već sada moguće.

Bez proračunske transparentnosti, odnosno potpunih, jasnih i pravovremenih informacija o proračunu, nije moguća ni participacija javnosti u proračunskim procesima, a bez participacije javnosti teško će se doći do konsenzusa o smjeru neophodnih reformi. A bez konsenzusa o reformama ne može se računati ni s uspjehom reformi.

Tabela D1

Razina transparentnosti proračuna županija, gradova i općina (po broju objavljenih dokumenata)

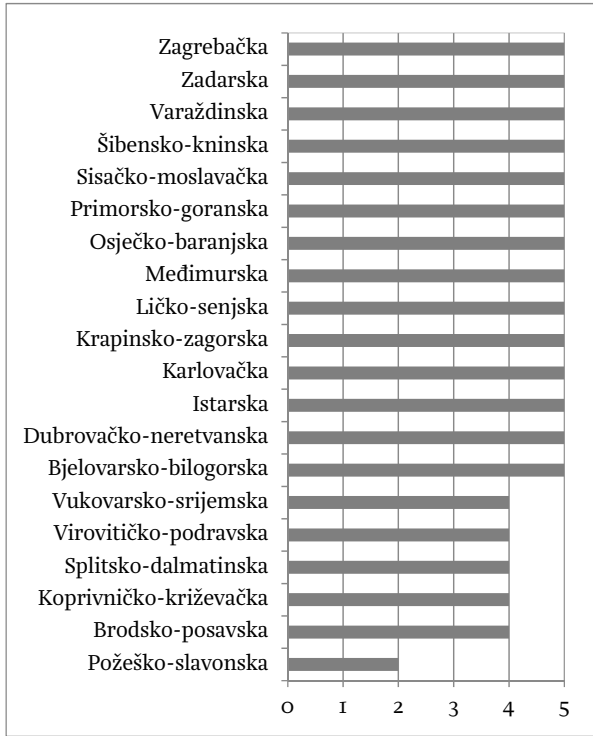
Broj objavljenih dokumenata	Lokalne jedinice
Županije	Bjelovarsko-bilogorska, Dubrovačko-neretvanska, Istarska, Karlovačka, Krapinsko-zagorska, Ličko-senjska, Međimurska, Osječko-baranjska, Primorsko-goranska, Sisačko-moslavačka, Šibensko-kninska, Varaždinska, Zadarska, Zagrebačka
5	Gradovi Bakar, Bjelovar, Buje, Buzet, Cres, Crikvenica, Delnice, Dubrovnik, Duga Resa, Ivanec, Kastav, Klanjec, Koprivnica, Krapina, Lepoglava, Ludbreg, Novska, Opatija, Oroslavje, Osijek, Ozalj, Pazin, Poreč, Pregrada, Prelog, Pula, Rab, Rijeka, Rovinj, Samobor, Slavonski Brod, Šibenik, Vodice, Vrbovsko, Zabok, Zadar, Zagreb, Županja
Općine	Andrijaševci, Barilović, Baška, Belica, Brodski Stupnik, Brtonigla, Cerna, Cernik, Čavle, Dekanovec, Dobrinj, Dubravica, Đelekovec, Đulovac, Đurmanec, Fužine, Gola, Gornja Rijeka, Gornja Stubica, Gračišće, Hercegovac, Hlebine, Jarmina, Jasenovac, Kistanje, Kloštar Ivanič, Kneževi Vinogradi, Konavle, Kostrena, Kravarsko, Križ, Legrad, Lopar, Lovas, Luka, Lukač, Mala Subotica, Marija Bistrica, Martijanec, Matulji, Motovun, Omišalj, Perušić, Pisarovina, Pitomača, Punat, Pušća, Radoboj, Ribnik, Selca, Stara Gradiška, Starigrad, Ston, Sukošan, Sveti Križ Začretje, Tompojevci, Tounj, Tučepi, Tuhelj, Udbina, Velika, Velika Pisanica, Veliko Trojstvo, Virje, Viškovo, Vladislavci, Vratišinec, Vuka
Županije	Brodsko-posavska, Koprivničko-križevačka, Splitsko-dalmatinska, Virovitičko-podravska, Vukovarsko-srijemska
Gradovi	Benkovac, Čakovec, Daruvar, Drniš, Đakovo, Garešnica, Glina, Grubišno Polje, Hrvatska Kostajnica, Hvar, Ilok, Ivanič-Grad, Jastrebarsko, Karlovac, Kaštela, Knin, Korčula, Kraljevica, Krk, Kutina, Labin, Lipik, Makarska, Mali Lošinj, Nova Gradiška, Novigrad, Obrovac, Ogulin, Sinj, Slatina, Slunj, Solin, Split, Sveta Nedelja, Sveti Ivan Zelina, Trogir, Umag, Varaždinske Toplice, Velika Gorica, Vinkovci, Virovitica, Vrbovec, Vukovar, Zaprešić, Zlatar
4	Općine Antunovac, Bebrina, Bedekovčina, Beretinec, Bilje, Bizovac, Brckovljani, Brestovac, Breznički Hum, Cerovlje, Čačinci, Draž, Drenovci, Drnje, Dubrava, Dubrovačko primorje, Gračac, Grožnjan, Josipdol, Kali, Kamanje, Kaptol, Klinča Sela, Konjščina, Koprivnički Bregi, Krapinske Toplice, Krašić, Kršan, Lasinja, Lipovljani, Ližnjan, Lobor, Lokve, Lovran, Mače, Malinska-Dubašnica, Marčana, Maruševac, Molve, Mošćenička Draga, Muć, Netretić, Nijemci, Nova Bukovica, Okrug, Oprisavci, Oprtalj, Orehovica, Peteranec, Pićan, Pirovac, Polača, Popovac, Primošten, Privilaka (Zadarska ž.), Rakovica, Raša, Ružić, Sibinj, Sikirevci, Sokolovac, Staro Petrovo Selo, Strahoninec, Stubičke Toplice, Stupnec, Sunja, Sveta Nedelja, Sveti Ivan Žabno, Šenkovec, Tar-Vabriga, Tisno, Tkon, Tovarnik, Tribunj, Trnovec Bartolovečki, Veliki Grđevac, Veliko Trgovišće, Vidovec, Vojnić, Vrbanja, Vrbnik, Vrhovine, Vrpolje
Gradovi	Belišće, Cabar, Donja Stubica, Đurđevac, Komiža, Metković, Našice, Nin, Novalja, Novi Marof, Omiš, Opuzen, Orahovica, Otočac, Pag, Pakrac, Ploče, Sisak, Skradin, Stari Grad, Supetar, Varaždin, Vis, Vrljica
3	Općine Bale, Barban, Biskupija, Bistra, Blato, Bogdanovci, Borovo, Bosiljevo, Brdovec, Brinje, Brod Moravice, Bukovlje, Cetinograd, Cijvljane, Crnac, Desinić, Dežanovac, Donji Andrijevi, Donji Kraljevec, Donji Kukuruzari, Donji Vidovec, Dragalić, Draganić, Erdut, Ernestinovo, Farkaševac, Fažana, Ferdinandovac, Funtana, Garčin, Generalski Stol, Goričan, Gornja Vrba, Gornji Bogičevci, Gradac, Gundinci, Hrvatska Dubica, Ivanska, Jakovlje, Jalžabet, Janjina, Jasenice, Jelenje, Jesenje, Kalinovac, Kalnik, Kanfanar, Kapela, Karojba, Klakar, Kloštar Podravski, Kolan, Končanica, Koška, Kotoriba, Krnjak, Lanišće, Lečevica, Lumbarda, Magadenovac, Marija Gorica, Marijanci, Martinska Ves, Medulin, Mihovljan, Mrkopalj, Nedelišće, Nova Kapela, Nova Rača, Novigrad, Novo Virje, Otok, Petlovac, Petrijevci, Plaški, Podgorač, Podravske Sesvete, Podstrana, Podturen, Primorski Dolac, Promina, Pučišća, Rasinja, Ravna Gora, Rešetari, Rogoznica, Saborsko, Satnica Đakovačka, Semeljci, Sirač, Skrad, Slavonski Šamac, Stari Jankovci, Stari Mikanovci, Suhopolje, Sveta Marija, Sveti Đurđ, Sveti Ilija, Sveti Lovreč, Sveti Martin na Muri, Šandrovac, Škabrnja, Šodolovci, Štitar, Topusko, Trpanj, Velika Trnovitica, Viljevo, Vir, Viškovci, Višnjan, Vižinada, Vođinci, Zlatar Bistrica, Žakanje, Župa dubrovačka
Županije	Požeško-slavonska
Gradovi	Biograd na Moru, Čazma, Donji Miholjac, Dugo Selo, Križevci, Mursko Središće, Novi Vinodolski, Popovača, Požega, Trilj
2	Općine Babina Greda, Bedenica, Bednja, Berek, Bibinje, Bošnjaci, Brela, Breznica, Budinščina, Cestica, Čadavica, Čaglin, Darda, Domašinec, Donja Motičina, Galovac, Gornji Knežinec, Gornji Mihaljevec, Gradec, Gradina, Gradište, Gunja, Gvozd, Hrašćina, Hum na Sutli, Ivankovo, Jagodnjak, Jakšić, Jelsa, Kukljica, Kula Norinska, Kumrovec, Lekenik, Levanjska Varoš, Lišane Ostrovičke, Lupoglav, Ljubešćica, Markušica, Mikleuš, Milna, Mljet, Negoslavci, Nerežišća, Novigrad Podravski, Okučani, Petrijanec, Petrovsko, Plitvička Jezera, Podgora, Postira, Preko, Preseka, Rakovec, Rovišće, Seget, Selnica, Smokvica, Sračinec, Sveti Filip i Jakov, Sveti Juraj na Bregu, Sveti Petar Orehovec, Špišić Bukovica, Štrigova, Trpinja, Unešić, Veliki Bukovec, Vinica, Vinodolska općina, Voćin, Vrbje, Vrsar, Žumberak
Gradovi	Beli Manastir, Kutjevo, Otok, Petrinja, Pleternica, Senj, Vodnjan
1	Općine Baška Voda, Bilice, Cista Provo, Davor, Donja Dubrava, Drenje, Đurđenovac, Ervenik, Feričanci, Hrvace, Karlobag, Kaštelir - Labinci, Kijevo, Klana, Klis, Koprivnički Ivanec, Lastovo, Lovreč, Majur, Mali Bukovec, Murter, Novi Golubovec, Nuštar, Orebić, Oriovac, Orle, Pakoštane, Podbablje, Podcrkavlje, Pokupsko, Poveljana, Pribislavec, Privilaka (Vukovarsko-srijemska ž.), Ražanac, Slivno, Sopje, Strizivojna, Sveti Petar u Šumi, Šestanovac, Štefanje, Tinjan, Tordinci, Vela Luka, Velika Kopanica, Velika Ludina, Vrsi, Zagvozd, Zdenci, Zemunik Donji, Žminj
Gradovi	Gospić, Imotski, Valpovo, Vrgorac
0	Općine Bol, Čeminac, Čepin, Dicmo, Donja Voća, Donji Lapac, Dugi Rat, Dugopolje, Dvor, Gorjani, Klenovnik, Kraljevec na Sutli, Lokvičići, Lovinac, Marina, Pašman, Podravska Moslavina, Pojezerje, Poličnik, Posedarje, Prgommet, Proložac, Punitovci, Rugvica, Runovići, Sali, Severin, Stankovci, Sućuraj, Sutivan, Svetvinčenat, Šolta, Trnava, Visoko, Zadvarje, Zagorska Sela, Zažablje, Zmijavci, Zrinski Topolovac

DODATAK

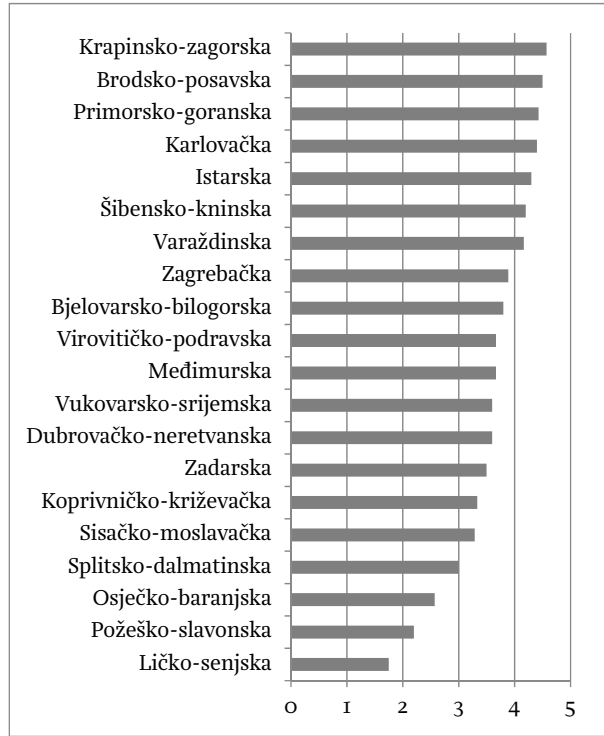
Grafikon D1

Transparentnost proračuna lokalnih jedinica (po broju objavljenih dokumenata)

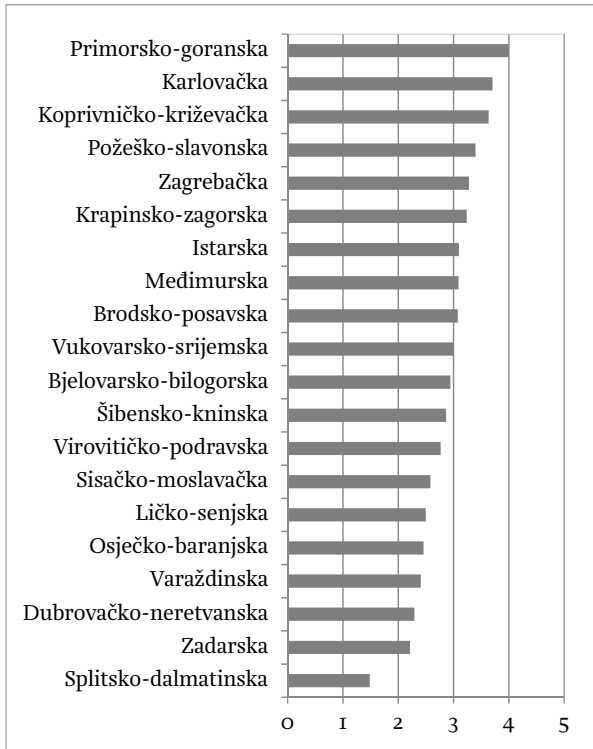
D1a Transparentnost županija



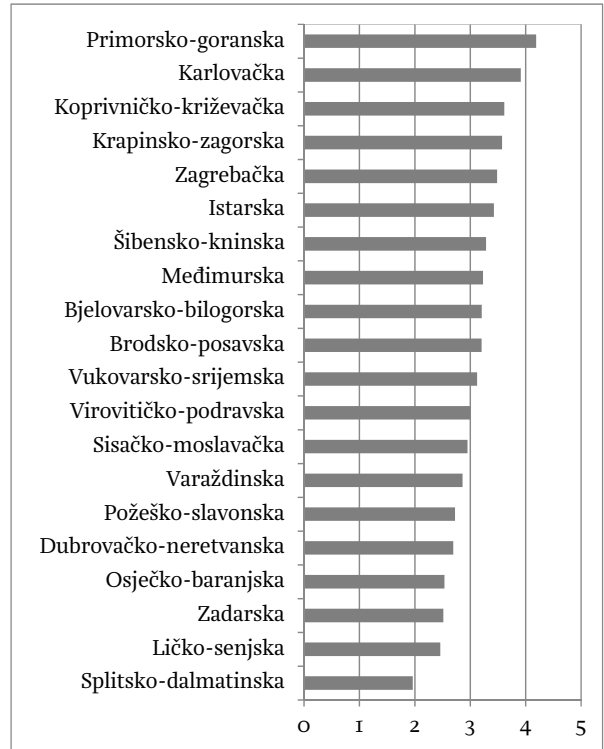
D1b Prosječna transparentnost gradova (po županijama)



D1c Prosječna transparentnost općina



D1d Ukupna prosječna transparentnost županija*



*Zbroj razine transparentnosti županije, te svih gradova i svih općina u toj županiji, podijeljen s ukupnim brojem jedinica u toj županiji, uključujući i županiju.

Izvor: autori