



# Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2015. – ožujak 2016.

KATARINA OTT, MIHAELA BRONIĆ, MIROSLAV PETRUŠIĆ, BRANKO STANIĆ

*U radu se prikazuju rezultati analize proračunske transparentnosti lokalnih jedinica mjerene brojem ključnih proračunskih dokumenata objavljenih na njihovim službenim mrežnim stranicama od studenog 2015. do ožujka 2016. Riječ je o pet ključnih dokumenata: godišnjem izvršenju za 2014., polugodišnjem izvršenju za 2015., te prijedlogu proračuna, izglasanom proračunu i proračunu za građane za 2016. U obzir su uzeti samo dokumenti koji su bili dostupni u navedenom razdoblju i to na dan pretraživanja mrežne stranice, ali ne i naknadno objavljeni dokumenti. Takvim izračunom, razina proračunske transparentnosti može iznositi od 0 do 5. Prosječna transparentnost proračuna svih lokalnih jedinica je nezadovoljavajuća, ali se popravlja, s 1,75 u prethodnom, na 2,35 u ovom ciklusu istraživanja. Pritom su županije vrlo transparentne (prosjeck 4,3), gradovi zaostaju (prosjeck 3,05), a općine su izrazito netransparentne (prosjeck 2,04). Premda čak devet gradova i gotovo petina općina nisu objavili niti jedan dokument, ohrabruje što je gotovo polovica lokalnih jedinica objavila više proračunskih dokumenata nego u prethodnom ciklusu istraživanja; što se među najtransparentnijim lokalnim jedinicama nalaze i one manje i siromašnije; što neke od manjih i siromašnijih općina imaju vrlo kvalitetne i lako pretražive mrežne stranice. Rezultati analize za sve županije, gradove i općine slijede u tekstu, a detaljnije se mogu pretraživati i na interaktivnoj karti.*

Institut za javne financije (IJF) iz godine u godinu analizira proračunsku transparentnost županija, gradova i općina. Cilj je ovoga rada prikazati rezultate najnovije analize provedene u razdoblju studeni 2015. – ožujak 2016.<sup>1</sup>

Transparentni proračuni omogućuju građanima da dobiju potpune, točne, pravovremene i razumljive informacije o proračunu. Građani se na taj način mogu informirati i utjecati na što efikasnije prikupljanje javnih sredstava i ponudu javnih dobara i usluga, povećanje odgovornosti Vlade i vlasti lokalnih jedinica<sup>2</sup> te smanjenje mogućnosti za korupciju.

Proračunsku transparentnost lokalnih jedinica IJF mjeri brojem ključnih proračunskih dokumenata objavljenih na njihovim službenim mrežnim stranicama, a to su u ovom ciklusu:

<sup>1</sup> Rezultati prethodnih ciklusa objavljeni su u člancima Ott, Bronić i Petrušić (2013; 2014; 2015).

<sup>2</sup> 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.

- godišnje izvršenje proračuna za 2014.;
- polugodišnje izvršenje proračuna za 2015.;
- prijedlog proračuna za 2016.;
- izglasani proračun za 2016. i
- proračun za građane za 2016.<sup>3</sup>

Željela se utvrditi količina i pravovremenost objave analiziranih proračunskih dokumenata na službenim mrežnim stranicama lokalnih jedinica te kvaliteta tih stranica.

Premda se transparentnost proračuna lokalnih jedinica poboljšava – s 1,75 u prethodnom, na 2,35 u ovom ciklusu istraživanja – i dalje je daleko od zadovoljavajuće. Čak devet gradova i gotovo petina općina nisu objavili niti jedan, a još je petina općina objavila samo jedan dokument.

Po prosjeku svih lokalnih jedinica na svom području, najtransparentnija je Karlovačka, slijede Primorsko-goranska, Istarska i Šibensko-kninska županija, a najmanje su transparentne Splitsko-dalmatinska, Zadarska i Osječko-baranjska županija. Po vrstama lokalnih jedinica, županije su u prosjeku vrlo transparentne (4,3), gradovi znatno manje (3,05), a općine su uglavnom vrlo netransparentne (2,04).

Nažalost, 37% jedinica je objavio isti broj, a njih 15% čak i manje dokumenata nego u prošlom ciklusu, no ohrabruje činjenica da je gotovo polovica lokalnih jedinica objavila više dokumenata nego u prethodnom ciklusu istraživanja. Postoje i lokalne jedinice koje su s nule skočile na pet objavljenih dokumenata, ali i jedinice koje su se značajno pokvarile.

U idućim će se poglavljima objasniti osnovna pravila istraživanja, rezultati analize po vrstama lokalnih jedinica i prema vrsti objavljenih dokumenata, trend kretanja transparentnosti i dostupnost pojedinih dokumenata, usporedba transparentnosti s brojem stanovnika i proračunskim prihodima lokalnih jedinica te kvaliteta informiranja građana o proračunima.

Prema **Zakonu o pravu na pristup informacijama** (čl. 10.), tijela javne vlasti obvezna su na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku, između ostaloga, objavljivati i godišnje planove, strategije, upute, izvješća o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti, te podatke o izvoru financiranja, proračun, financijski plan ili drugi odgovarajući dokument kojim se utvrđuju prihodi i rashodi tijela javne vlasti, te 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, odnosno na mrežnim stranicama objaviti: proračun i proračunske projekcije, odluku o privremenom financiranju, izmjene i dopune proračuna, godišnji i polugodišnji izvještaj o izvršenju, te godišnje financijske izvještaje. Pritom se za neke od tih dokumenata i detaljnije specificiraju dijelovi koji se moraju objaviti i u kojem roku.

Pozivajući se na odredbe tog zakona, u **Uputama za izradu proračuna lokalnih jedinica** Ministarstvo financija podrobnije obrazlaže primjenu načela transparentnosti te preporučuje lokalnim jedinicama da za poboljšanje komunikacije s građanima – uz prijedloge proračuna – izrađuju i vodiče za građane koje mogu tiskati i/ili objavljivati na mrežnim stranicama. U vodičima na jednostavan način trebaju upoznati građane s osnovnim pojmovima iz područja financija, sadržajem proračuna, raspoloživim izvorima financiranja i prijedlogom ključnih programa, projekata i aktivnosti planiranih u srednjoročnom razdoblju. Kako bi im olakšalo taj posao, Ministarstvo financija objavilo je i **jedinstveni format vodiča za građane**, uz proračune lokalnih jedinica.

<sup>3</sup> Objavu godišnjeg izvršenja proračuna za 2014. i polugodišnjeg za 2015. istraživali smo od 3. studenog do 9. prosinca 2015., a objavu prijedloga proračuna, izglasani proračuna i proračuna za građane za 2016. od 1. veljače do 24. ožujka 2016.

## OSNOVNA PRAVILA ISTRAŽIVANJA

Pravila istraživanja su u svim ciklusima jednaka.<sup>4</sup> Dokumenti se smatraju objavljenima pod ovim uvjetima:

- *Prijedlog proračuna* – ako je pod tim nazivom objavljen na mrežnoj stranici lokalne jedinice, ako se na toj stranici pojavljuje pod nazivom nacrt prijedloga proračuna ili je objavljen kao materijal za sjednicu.
- *Izglasani proračun* – ako je objavljen na mrežnoj stranici lokalne jedinice. Ukoliko je objavljen u službenom glasniku, smatra se objavljenim samo ako na mrežnoj stranici lokalne jedinice postoji jasno istaknuti direktni link (npr. proračun 2016.) baš na taj dokument, odnosno na službeni glasnik u kojem se taj dokument nalazi.<sup>5</sup> 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* – ako su na mrežnoj stranici lokalne jedinice objavljeni pod tim nazivima, ili pod nazivom prijedlog (nacrt) polugodišnjeg/godišnjeg izvještaja, ili u okviru materijala za sjednicu. Ukoliko su objavljeni u službenom glasniku, smatraju se objavljenima samo ako na mrežnoj stranici lokalne jedinice postoji jasno istaknuti direktni link (npr. polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna za 2015.) baš na te dokumente, odnosno na službeni glasnik u kojem su ti dokumenti objavljeni.
- *Proračun 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).

Premda su možda neke lokalne jedinice naknadno objavile određene ili sve proračunske dokumente, ova analiza uzima u obzir samo dokumente koji su na službenim mrežnim stranicama lokalnih jedinica bili dostupni u navedenim razdobljima istraživanja i to na dan pretraživanja njihove mrežne stranice. Naknadno objavljeni dokumenti u ovoj se analizi smatraju neobjavljenima.<sup>6</sup> Razdoblje promatranja je već ionako bilo dobronamjerno prema lokalnim jedinicama, jer su njihove mrežne stranice pretraživane s priličnim vremenskim odmakom od datuma obveze izrade proračunskih dokumenata.<sup>7</sup> Uostalom, pravovremenost je jedna od bitnih značajki proračunske transparentnosti, jer se bez pravovremenih informacija građani ne mogu u pravom trenutku informirati ni sudjelovati u proračunskim procesima. Naravno, postoji mogućnost da istraživači nisu pronašli tražene dokumente, iako su bili objavljeni, ali to samo znači da bi ih i građani teško našli jer nisu bili dovoljno dobro istaknuti na mrežnim stranicama jedinica.

## TRANSPARENTNOST PRORAČUNA LOKALNIH JEDINICA

Grafikon 1 i grafikon D1 (v. str. 11.) ukazuju na prilično neujednačenu i nezadovoljavajuću razinu transparentnosti proračuna lokalnih jedinica u RH.

Najbolje su županije s prosječnom transparentnošću 4,3, što znači da su od mogućih pet u prosjeku objavile 4,3 proračunska dokumenta. Grafikon D1a prikazuje da je čak 11 županija objavilo svih pet dokumenata, šest županija je objavilo četiri dokumenta, a zaostaju Međimurska s tri, te Sisačko-moslavačka i Požeško-slavonska s, nažalost, samo dva objavljena dokumenta.

<sup>4</sup> Detaljno su opisana u Ott, Bronić i Petrušić (2013).

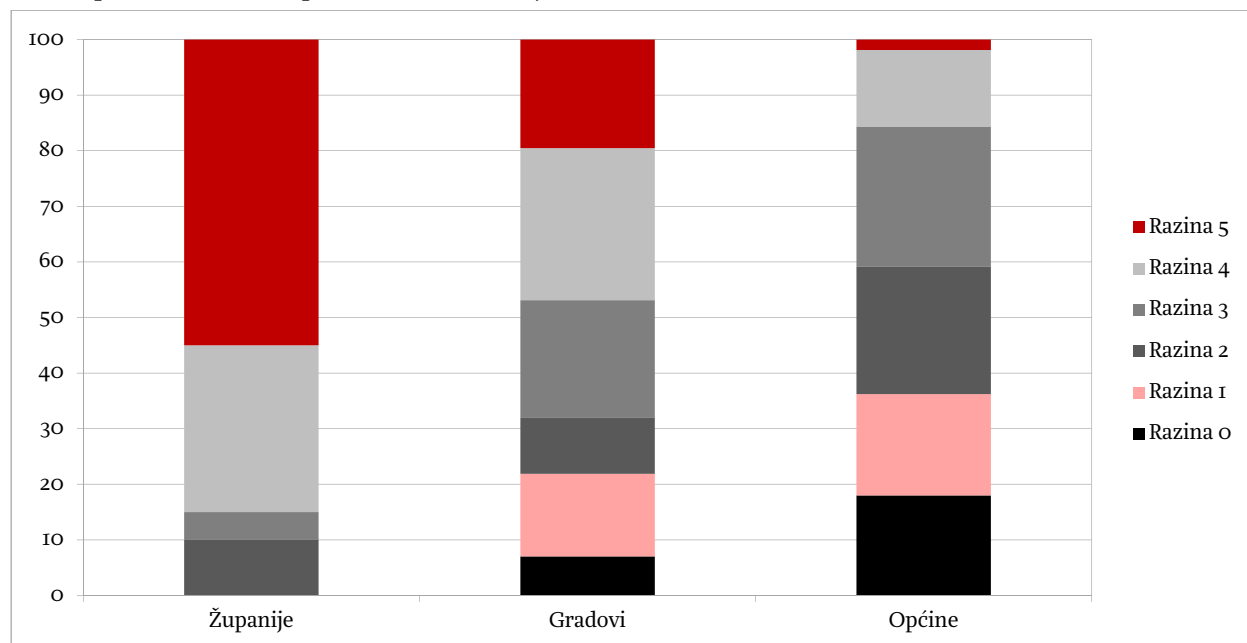
<sup>5</sup> U lokalnim jedinicama u kojima nije izglasan proračun, na isti se način prihvaća odluka o privremenom financiranju, ukoliko sadrži i opći i posebni dio.

<sup>6</sup> Primjerice, naknadno je provjerom, nakon razdoblja istraživanja, utvrđeno da je prošle godine najuspješnija općina – Viškovo – ove godine kasnila s objavom polugodišnjeg izvještaja o izvršenju za 2015., te se tako po pravilima istraživanja, nažalost, svrstala među općine s četiri objavljena dokumenta.

<sup>7</sup> Primjerice, izvještaj o izvršenju proračuna za 2014. izvršne su vlasti morale poslati predstavničkim vlastima do 1. lipnja 2015., a istraživači su mrežne stranice lokalnih jedinica počeli pretraživati u studenom 2015.

## Grafikon 1

Razina proračunske transparentnosti lokalnih jedinica (u %)



Izvor: autori

Prosječna transparentnost gradova je niža od županijske (prosjek 3,05), a samo 25 od 128 gradova objavilo je svih pet dokumenata (vidi tabelu D1). Gradovi su prosječno najtransparentniji u Karlovačkoj (4,6) i Koprivničko-križevačkoj (4), a najnetransparentniji u Osječko-baranjskoj (1,7) i Zadarskoj (1,8) županiji. Nažalost, čak devet gradova nije objavilo niti jedan proračunski dokument (Beli Manastir, Ilok, Imotski, Kutjevo, Nin, Pleternica, Sveti Ivan Zelina, Vinkovci i Vrgorac).

Prosječna transparentnost općina je stvarno slaba, jedva dovoljna (2,04). Gotovo petina općina nije objavila niti jedan dokument, petina ih je objavila samo jedan dokument, ali za razliku od prethodnog ciklusa istraživanja – kad je samo jedna općina (Viškovo) objavila svih pet dokumenata – valja pohvaliti osam općina koje su u ovom ciklusu objavile svih pet dokumenata (Bizovac, Kistanje, Konavle, Kostrena, Lovran, Orehovica, Radoboj i Sveti Križ Začretje). Premda na niskoj razini, općine su najtransparentnije u Karlovačkoj (2,9) te Primorsko-goranskoj i Međimurskoj (2,7), a najnetransparentnije su u Splitsko-dalmatinskoj (1,1) i Bjelovarsko-bilogorskoj (1,4) županiji.

Po ukupnoj prosječnoj transparentnosti proračuna svih jedinica na području županije (grafikon D1d)<sup>8</sup>, najtransparentnije su Karlovačka (3,3) i Primorsko-goranska (3,2), a najmanje su transparentne Splitsko-dalmatinska (1,6) i Zadarska (1,7) županija. Valja pohvaliti Karlovačku županiju koja je po prosječnoj transparentnosti proračuna svih jedinica na području županije, kao i po prosječnoj transparentnosti gradova, bila vodeća i u prethodna dva ciklusa istraživanja.

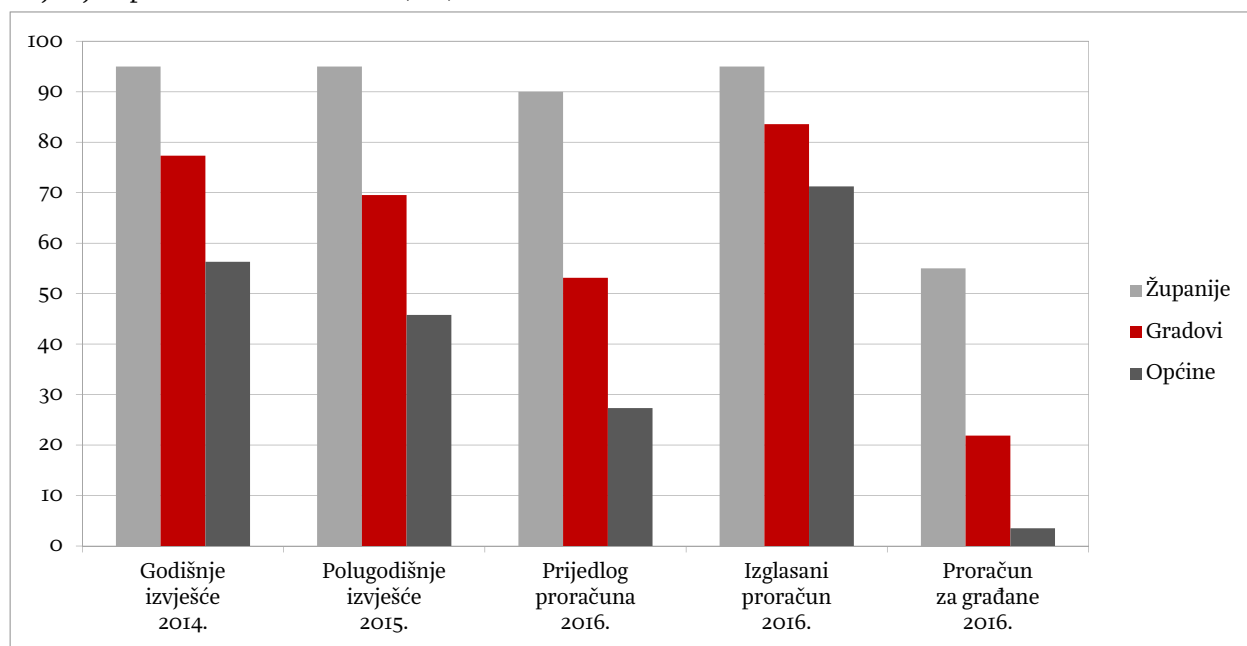
<sup>8</sup> Riječ je o zbroju razine transparentnosti županije, te svih gradova i svih općina u toj županiji, podijeljenom s ukupnim brojem jedinica u toj županiji, uključujući i županiju.

## DOSTUPNOST POJEDINIH DOKUMENATA

Grafikon 2 pokazuje da su građanima bili daleko najdostupniji dokumenti županija. Polugodišnje izvješće su objavile sve osim Požeško-slavonske, godišnje sve osim Međimurske, prijedlog proračuna sve osim Sisačko-moslavačke i Požeško-slavonske, a izglasani proračun sve osim Sisačko-moslavačke županije. Premda se značajno povećao broj županija koje su objavile proračun za građane, još uvijek ga, nažalost, gotovo polovica županija nije objavila.

### Grafikon 2

Objavljeni proračunski dokumenti (u %)



Izvor: autori

Gradovi prilično zaostaju za županijama i u postotku objavljuju manje svih vrsta dokumenata. Najviše su objavljivali izglasani proračun (84%), godišnje (77%) i polugodišnje izvješće (70%). Prijedlog proračuna je objavilo tek nešto više od polovice gradova, a proračun za građane tek jedna petina, odnosno 28 gradova, pa ih ovdje valja istaknuti: Bakar, Bjelovar, Buje, Buzet, Cres, Crikvenica, Duga Resa, Ivanec, Karlovac, Kastav, Koprivnica, Križevci, Labin, Mali Lošinj, Opatija, Osijek, Ozalj, Pazin, Poreč, Pula, Rijeka, Slavonski Brod, Split, Šibenik, Vodice, Zadar, Zagreb i Županija.

Premda se popravlja, dostupnost proračunskih dokumenata na razini općina i dalje je slaba. Općine su najviše objavljivale izglasani proračun (71%) i godišnje izvješće o izvršenju (56%), no polugodišnje je izvješće o izvršenju objavilo manje od polovice, a prijedlog proračuna tek oko četvrtine općina. Posebice je loše stanje s proračunom za građane koji je objavilo samo 15 općina (3,5%), pa ih ovdje valja posebice istaknuti: Bizovac, Đelekovec, Gola, Kistanje, Konavle, Kostrena, Lovran, Mače, Nuštar, Orehovica, Pitomača, Radoboj, Starigrad, Sveti Križ Začretje i Viškovo.

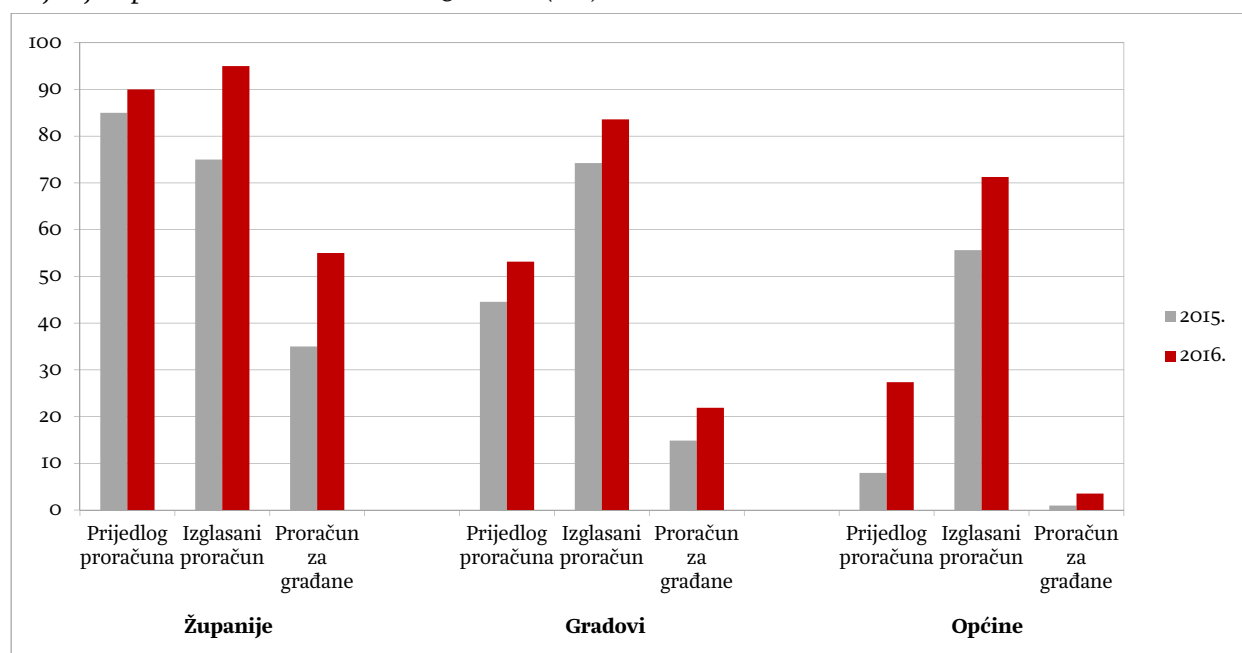
Zabrinjavajuće je što se u znatno manjoj mjeri objavljuje prijedlog proračuna nego izglasani proračun – gradovi 53% prema 84%, a općine čak 27% prema 71%. Kod županija je ta razlika gotovo zanemariva. Građani se tako stavljaju pred gotov čin i ne omogućuje im se da sudjeluju u planiranju proračuna za iduću godinu. Jednako zabrinjava što posebice općine nedovoljno i nepravovremeno objavljuju izvješća o izvršenju proračuna – godišnje izvješće je objavilo samo 56%, a polugodišnje tek 46% općina. Bez pravovremeno objavljenih izvješća, građani ne mogu kontrolirati izvršavanje proračuna, odnosno prikupljanje i trošenje proračunskih sredstava.

## PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST SE IZ GODINE U GODINU POPRAVLJA

Grafikon 3 ohrabruje, pokazujući da se proračunska transparentnost u odnosu na prethodni ciklus istraživanja popravila – sve vrste lokalnih jedinica objavile su više prijedloga proračuna, izglasanih proračuna i proračuna za građane. Premda se kod *općina* može vizualno činiti da se drastično povećalo objavljivanje prijedloga proračuna i proračuna za građane, još uvijek je nažalost riječ o vrlo malim postotcima – tek je 27% općina objavilo prijedlog proračuna (lani samo 8%), a tek 3,5% proračun za građane (lani samo 0,9%). *Gradovi* umjereno i podjednako povećavaju postotak objavljenih dokumenata, a *županije* su značajnije povećale postotak objavljenih proračuna za građane (s 35 na 55%) i izglasanih proračuna (sa 75 na 95%).

### Grafikon 3

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



\*Podatci o prijedlogu proračuna, izglasanom proračunu i proračunu za građane za 2015. koriste se iz prethodnog ciklusa ovog istraživanja (Ott, Bronić i Petrušić, 2015).

Izvor: autori

## TRANSPARENTNOST, BROJ STANOVNIKA I PRORAČUNSKI PRIHODI LOKALNIH JEDINICA

U narednim će se radovima pokušati ekonometrijski utvrditi mogući utjecaji različitih ekonomskih i društveno-političkih varijabli na razinu transparentnosti lokalnih jedinica. Međutim, i bez sofisticiranih analiza može se primijetiti da se među najtransparentnijim lokalnim jedinicama nalaze i neke s ukupnim prihodima i prihodima po stanovniku, kao i s brojem stanovnika znatno nižim od prosjeka, dok neke od lokalnih jedinica s najvišim ukupnim prihodima i prihodima po stanovniku nisu objavile niti jedan proračunski dokument.

Među gradovima "odlikašima" većina je s ispodprosječnim brojem stanovnika, a ima čak i vrlo malih gradova (npr. Cres s manje od tri tisuće ili Buzet i Ozalj s manje od sedam tisuća stanovnika), priličan broj gradova koji su 2014. ostvarili ispodprosječne prihode po stanovniku, pa čak i vrlo niske (npr. Ivanec, Duga Resa i Ozalj s dvostruko manjim prihodima po stanovniku od prosjeka), a većina ih je ostvarila i vrlo niske ukupne prihode (Ozalj, primjerice osam puta, a Duga Resa i Ivanec oko pet puta manje od prosjeka).<sup>9</sup> S druge pak

<sup>9</sup> Podatci o broju stanovnika i proračunskim prihodima lokalnih jedinica u 2014. dostupni su u (Ott i Bronić, 2015).

strane, svi gradovi koji nisu objavili ni jedan proračunski dokument imaju ispodprosječni broj stanovnika (osim Vinkovaca), ispodprosječne ukupne prihode i ispodprosječne prihode po stanovniku.

Kod općina "odlikašica" može se istaknuti Orehovica s ispodprosječnim brojem stanovnika, prihodima po stanovniku i ukupnim prihodima ostvarenim 2014. Osim Orehovice, među odlikašima po prihodima po stanovniku i ukupnim prihodima znatno nižim od prosjeka svih općina tu su još Bizovac i Kistanje, dok Sveti Križ Začretje ima niži prihod po stanovniku od prosjeka svih općina. Dok je većina općina koje nisu objavile ni jedan proračunski dokument uistinu malena i siromašna, među njima ima i tako istaknutih da njihova netransparentnost iznenađuje. Tako ni jedan proračunski dokument nisu objavile neke od općina koje ostvaruju najviše prihode po stanovniku – Sutivan je peta, Bol šesta, Kolan sedma, a Malinska-Dubašnica jedanaesta od 428 općina u Hrvatskoj (sve četiri imale su preko 10.000 kuna prihoda po stanovniku za razliku od, primjerice, Svetog Križa Začretja i Bizovca s oko 1.600, te Kistanja s oko 1.700 kuna po stanovniku). Iznenađuje i Šolta – treća u Hrvatskoj po prihodima po stanovniku – s objavljenim samo jednim dokumentom.

Kod županija razlike nisu tako izrazite, pa je, primjerice Sisačko-moslavačka otprilike u sredini prosjeka i po broju stanovnika i po ukupnim prihodima ostvarenim 2014., ali je zato Požeško-slavonska, koja s njom dijeli zadnje mjesto po transparentnosti, predzadnja i po broju stanovnika i po ukupnim prihodima. No, Ličko-senjsku županiju ni najmanji broj stanovnika, ni najniži ukupni prihodi, nisu spriječili da objavi svih pet proračunskih dokumenata.

Premda će se u nastavku ovog istraživanja – kao i u prethodnim ciklusima – vjerojatno pokazati da u masi svih lokalnih jedinica mogu postojati varijable koje utječu na proračunsku transparentnost, ovaj kratki uvid u najtransparentnije i najnetransparentnije jedinice ukazuje da i najmanje i najsiromašnije mogu ostvariti najbolju moguću transparentnost, dok nekim vrlo dobro stojećim, nažalost, transparentnost nije prioritet.

## **KVALITETA INFORMIRANJA GRAĐANA O PRORAČUNIMA**

Premda lokalne jedinice objavljuju sve više dokumenata, a neke imaju i odlične mrežne stranice, iz godine u godinu se pojavljuju isti problemi: dosta je nevažećih linkova, tražilice su često nekvalitetne ili uopće ne funkcioniraju, dokumenti se često vrlo sporo učitavaju, objavljuju se ogromni službeni glasnici i dokumenti u formatima koje nije moguće pretraživati, a neke se dokumente ne može pronaći čak ni kad su objavljeni. Ukratko, na velikoj većini stranica snalaženje je otežano čak i vještim istraživačima, a prosječnim građanima – vjerojatno gotovo nemoguće.

Osim što objavljuju znatno više proračunskih dokumenata od gradova i općina, većinu se županija može pohvaliti i zbog kvalitete i pretraživosti njihovih mrežnih stranica. Proračunski se dokumenti na njihovim stranicama uglavnom brzo i lako pronalaze, **Istarska županija** primjerice već na početnoj stranici ističe svoj "Proračun u malom" te nudi i proračun u strojno čitljivom formatu (csv), također i **Krapinsko-zagorska** nudi proračune za više godina unazad u strojno čitljivom formatu (Excel). No, zainteresirani za proračunske dokumente **Sisačko-moslavačke županije** suočit će se s vrlo teškim zadatkom.

I priličan broj gradova ima dobro organizirane stranice koje se lako i brzo pretražuju (neki nude i proračun u strojno čitljivom formatu), s kvalitetnim i često zanimljivim vodičima za građane. Teško bi ih bilo baš sve navesti, no valja ipak neke istaknuti: Duga Resa, Karlovac, Ozalj, Ivanec, Kastav, Opatija, Rijeka (s edukativnom igrom **Proračunajme!**), Slavonski Brod (omogućuje i **sudjelovanje u kreiranju gradskog proračuna**), Zadar, Osijek (čak s posebnom stranicom **čistračun**), Šibenik, Županja, Buzet, Labin, Pazin (s posebnom stranicom **Pazi(n), proračun!** koja nudi vizualizacije proračuna, pa već i mogućnost sudjelovanja u izradi proračuna za 2017.), Poreč, Pula (s interaktivnom vizualizacijom **PROračun** koja omogućuje brojne analize i brze odgovore na pitanja te stranicom na kojoj **građani kreiraju proračun**) i

Zagreb. Nažalost, ima i loših primjera, kao Pleternica, na čijoj stranici građani ne mogu pronaći baš ni jedan proračunski dokument, pa čak ni jedan službeni glasnik.

Prosječna transparentnost općina je jedva dovoljna, a takve su prosječno i njihove mrežne stranice, no ima i odličnih primjera koje valja istaknuti. Izrazito dobro organizirane, jasne i ažurne stranice imaju prije svega neke od općina koje su objavile svih pet dokumenata, primjerice Kostrena, Lovran, Bizovac, Kistanje, Konavle i Orehovica, ali i neke od općina koje nisu objavile sve tražene dokumente, primjerice Pisarovina, Kamanje, Lasinja, Netretić, Rakovica, Hlebina, Đulovac, Baška, Viškovo, Pitomača i Jagodnjak.

Nažalost, u doba pregledavanja nije bilo moguće pronaći službene stranice nekih općina, primjerice Plaški, Pojezerje i Zažablje,<sup>10</sup> stranice nekih općina nisu bile u funkciji, neke su bile u izradi, a nekim općinama postoje tek informacije na županijskim stranicama, na neke stranice nije bilo sigurno odlaziti jer imaju viruse, na mnogima nije bilo baš nikakvih podataka o proračunu ili su bili vrlo zastarjeli (posljednji službeni glasnici primjerice iz 2013.), a na brojnim je stranicama proračunske podatke gotovo nemoguće pronaći jer su stranice loše organizirane, nema tražilice ili tražilica ne radi, nema menija ili se ne otvaraju ili se otvaraju, a na njima ničega nema.

Dodatni je problem nepostojanost sadržaja, odnosno linkova na mrežnim stranicama lokalnih jedinica. Tako se, primjerice, već u trenutku pisanja ovog rada na nekim mrežnim stranicama više ne mogu pronaći dokumenti na linkovima na kojima su se nalazili u doba istraživanja, a na nekim mrežnim stranicama više nema tih dokumenata uopće.

## ZAKLJUČCI

Prosječna transparentnost proračuna svih lokalnih jedinica mjerena brojem proračunskih dokumenata – godišnje izvršenje za 2014., polugodišnje izvršenje za 2015., prijedlog i izglasani proračun te proračun za građane za 2016. – objavljenih na njihovim službenim mrežnim stranicama u razdoblju od studenog 2015. do ožujka 2016. se popravlja, no jedva da je prešla ocjenu dovoljan. Naime, u prethodnom ciklusu istraživanja iznosila je 1,75, a u ovom 2,35.

Premda čak devet gradova i gotovo petina općina nisu objavili ni jedan, a petina općina je objavila samo jedan dokument, ohrabruje da je gotovo polovica lokalnih jedinica objavila više dokumenata nego u prethodnom ciklusu istraživanja. Nažalost, 37% jedinica je objavilo isti broj, a 15% je objavilo manje dokumenata nego u prošlom ciklusu. Svakako valja pohvaliti dvije lokalne jedinice – općine Kostrena i Orehovica – koje su drastično popravile rezultat, odnosno, s nule skočile na pet objavljenih dokumenata. Također treba istaknuti i grad Sisak te općine Bukovlje, Dekanovec, Konavle, Lovran, Pisarovina, Radoboj, Stara Gradiška i Tar-Vabriga koji su objavili četiri dokumenta više nego u prethodnom ciklusu. Drastičnih pogoršanja nije bilo, no ipak, čak tri dokumenta manje nego u prethodnom ciklusu, objavile su općine Jelenje, Malinska-Dubašnica, Rasinja i Vela Luka, te grad Našice.

Na razini županija, po prosjeku svojih lokalnih jedinica najtransparentnije su Karlovačka i Primorsko-goranska, a najnetransparentnije su Splitsko-dalmatinska, Zadarska, Osječko-baranjska i Bjelovarsko-bilogorska županija. Po vrstama lokalnih jedinica može se zaključiti sljedeće:

- Županije su vrlo transparentne (prosječno 4,3), iz ciklusa u ciklus se popravljaju, pa je čak 11 županija objavilo svih pet dokumenata. Izrazitije zaostaju samo Sisačko-moslavačka i Požeško-slavonska županija s dva, te Međimurska s tri objavljena dokumenta.
- Transparentnost gradova zaostaje za transparentnošću županija, prosječno iznosi tek 3,05. U prosjeku su daleko najtransparentniji gradovi u Karlovačkoj, a prilično su transparentni i gradovi u Koprivničko-križevačkoj, Primorsko-goranskoj i Istarskoj županiji. U prosjeku su izrazito

<sup>10</sup> Općina Plaški je u međuvremenu uspostavila mrežne stranice, no Pojezerje i Zažablje ih nemaju ni u trenutku pisanja ovoga rada.



netransparentni gradovi u Osječko-baranjskoj i Zadarskoj, te Vukovarsko-srijemskoj, Požeško-slavonskoj i Ličko-senjskoj županiji.

- Prosječna transparentnost općina je i dalje jako, jako loša, tek 2,04. U prosjeku su najtransparentnije općine u Karlovačkoj, a slijede Međimurska i Primorsko-goranska županija. Po prosjeku transparentnosti svojih općina, najlošija je Splitsko-dalmatinska, a slijede Bjelovarsko-bilogorska, Zadarska i Zagrebačka županija. Ipak, dok je u prošlom ciklusu istraživanja samo jedna od 428 općina objavila svih pet dokumenata, u ovom se ciklusu time može pohvaliti čak osam općina (Bizovac, Kistanje, Konavle, Kostrena, Lovran, Orehovica, Radoboj i Sveti Križ Začretje).

Zabrinjavajuće je što lokalne jedinice i dalje u znatno manjoj mjeri objavljuju prijedlog proračuna nego izglasani proračun (osim županija), pa se tako građani stavljaju pred gotov čin, jer ne mogu sudjelovati u planiranju proračuna, te što posebice općine nedovoljno i nepravovremeno objavljuju polugodišnja i godišnja izvješća o izvršenju proračuna, pa građani ne mogu kontrolirati prikupljanje i trošenje proračunskih sredstava.

Usprkos već uobičajenim jadikovkama o nedostatku sredstava, među najtransparentnijim lokalnim jedinicama nalaze se i neke s ukupnim prihodima i prihodima po stanovniku, kao i s brojem stanovnika znatno nižim od prosjeka, dok neke od lokalnih jedinica s najvišim ukupnim prihodima i prihodima po stanovniku u državi nisu objavile ni jedan proračunski dokument.

Priličan se broj lokalnih jedinica može pohvaliti kvalitetom, organiziranošću i pretraživošću mrežnih stranica na kojima se brzo i lako mogu pronaći proračunski dokumenti čak i u strojno čitljivim formatima. Međutim, još uvijek postoje općine bez mrežnih stranica ili imaju mrežne stranice na kojima je snalaženje otežano čak i vještim istraživačima, a prosječnim građanima vjerojatno nemoguće.

Potražite i [interaktivnu kartu](#) s detaljima o proračunskoj transparentnosti svih županija, gradova i općina.

## PREPORUKE

Nažalost – usprkos Zakonu o pravu na pristup informacijama, Zakonu o proračunu, uputama za izradu proračuna lokalnih jedinica i ponuđenom formatu vodiča za građane uz proračune lokalnih jedinica – veliki broj lokalnih jedinica uistinu slabo objavljuje proračunske dokumente, a još i slabije proračunske vodiče za građane. Stoga Ministarstvo financija, u koordinaciji s Ministarstvom uprave mora te odredbe pojačati, odnosno jasno *definirati da se svi cjeloviti proračunski dokumenti – uključujući i proračunski vodič za građane, barem uz prijedlog proračuna – moraju objaviti najkasnije u trenutku kad ih izvršna vlast šalje predstavničkoj, a usvojeni proračun u trenutku kad je izglasan.* Jedino bi tako građani u svim lokalnim jedinicama mogli sudjelovati u proračunskom procesu. Osim toga, neophodno je *utvrditi i primjenjivati kazne za čelnike lokalnih jedinica koji se tih odredbi ne pridržavaju.*

Kako bi se javnosti omogućio uvid u kompletno financijsko poslovanje lokalnih jedinica, Ministarstvo financija, u koordinaciji s Ministarstvom uprave, također *treba definirati i regulirati objavljivanje financijskih podataka svih pravnih osoba u većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu lokalnih jedinica te ustanova čiji su osnivači lokalne jedinice, ako ti podatci nisu prikazani u proračunu lokalnih jedinica.*

Na mrežnim stranicama Ministarstva financija neophodno je *objaviti arhivu* (što duže vremenske serije) bilanci svih lokalnih jedinica (poput već [postojeće arhive](#) njihovih proračuna), *te arhivu* (što duže vremenske serije) *računa dobiti i gubitka i bilanci svih pravnih osoba u većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu lokalnih jedinica te ustanova čiji su osnivač lokalne jedinice, ako ti podatci nisu prikazani u proračunu lokalnih jedinica.*

Transparentnost ne smije biti tek proračunsko načelo kojeg bi se bilo dobro držati, već zakonska obveza svih lokalnih jedinica, ali i središnje države! Jer, nažalost, prema indeksu otvorenosti proračuna 2015. koji za

stotinjak država računa International Budget Partnership iz Washingtona, proračunska transparentnost hrvatske središnje države se u posljednjem krugu istraživanja pogoršala (Bronić i Urban, 2015). Stoga *Ministarstvo financija i Vlada*, kako bi bili uvjerljivi u obvezivanju lokalnih jedinica da poprave transparentnost proračuna lokalnih jedinica, *moraju popraviti i transparentnost proračuna središnje države*, odnosno pravovremeno objavljivati cjelovite proračunske dokumente – uključujući i vodiče za građane uz svaki ključni proračunski dokument, od smjernica ekonomske i fiskalne politike, pa do polugodišnjih i godišnjih izvješća o izvršenju proračuna. Na taj će način lokalnim jedinicama pokazati koliko je proračunska transparentnost značajna za što kvalitetnije, učinkovitije i pravednije prikupljanje i trošenje javnih sredstava.

No, kako je i bez adekvatne transparentnosti proračuna središnje države i bez prinude središnje države, priličan broj lokalnih jedinica već izrazito transparentan, *lokalne jedinice koje zaostaju, trebale bi se ugledati u one već odlične, učiti na njihovim primjerima i usvajati njihove dobre prakse proračunske transparentnosti i sudjelovanja građana u proračunskim procesima*.

Kako je ovo istraživanje pokazalo da značajan broj lokalnih jedinica kasni s objavom dokumenata, *jako je bitno da lokalne jedinice cjelovite proračunske dokumente – uključujući i vodiče za građane – objavljuju u trenutku kad ih izvršne vlasti šalju predstavničkim, a usvojeni proračun u trenutku kad je izglasan*, jer se jedino tako građani mogu pravovremeno informirati i uključivati u proračunske procese.

*Neophodno je da baš sve lokalne jedinice imaju svoje mrežne stranice, da one budu što bolje organizirane i da se proračunski dokumenti na njima mogu što lakše pronaći*.

U promicanju transparentnosti i participacije građana ključnu bi ulogu mogle odigrati *Zajednica županija, Udruga gradova i Udruga općina koje trebaju podizati svijest svojih članica (županija, gradova i općina) o značaju proračunske transparentnosti za poboljšanje komunikacije s građanima, promoviranje odgovornosti lokalnih vlasti i podizanje povjerenja građana u način prikupljanja i trošenja lokalnih sredstava*.

Naravno,  *cjelokupna javnost – građani, mediji, civilne udruge, poduzetnici, itd. – mora i sama zahtijevati veću proračunsku transparentnost u lokalnim jedinicama u kojima je zasad nedovoljna, te koristiti mogućnosti informiranja i sudjelovanja u onim lokalnim jedinicama u kojima je to već sada moguće*.

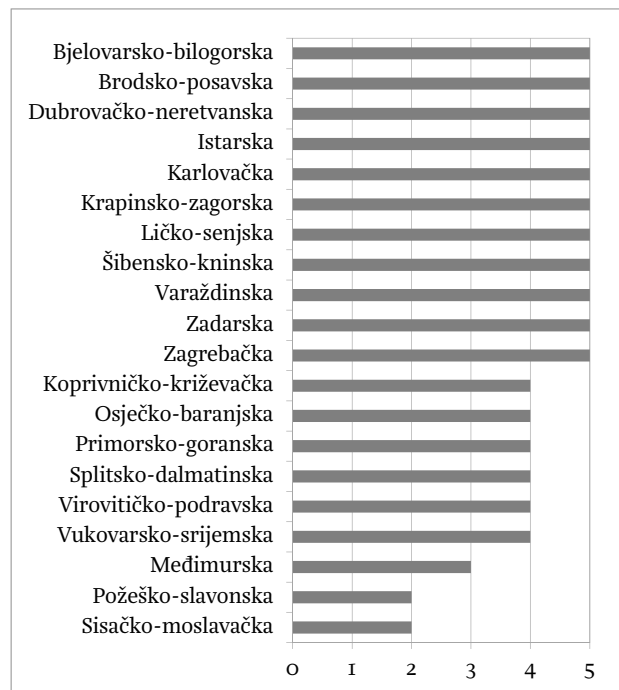
Uz niz prethodno objavljenih analiza, primjerice o **ostvarenju proračuna, zaduženosti, korištenju pomoći EU-a**, valja se nadati da bi i ova analiza proračunske transparentnosti lokalnih jedinica mogla biti korisna u osmišljavanju reforme teritorijalnog i fiskalnog ustroja države. Jer, za postizanje neophodnog konsenzusa svih zainteresiranih strana za provedbu te reforme, potrebna je participacija javnosti, a *javnost može suvislo participirati samo ukoliko su joj dostupne cjelovite i pravovremene informacije o proračunu i proračunskom procesu, te ukoliko postoje mehanizmi koji tu participaciju omogućuju*.

## DODATAK

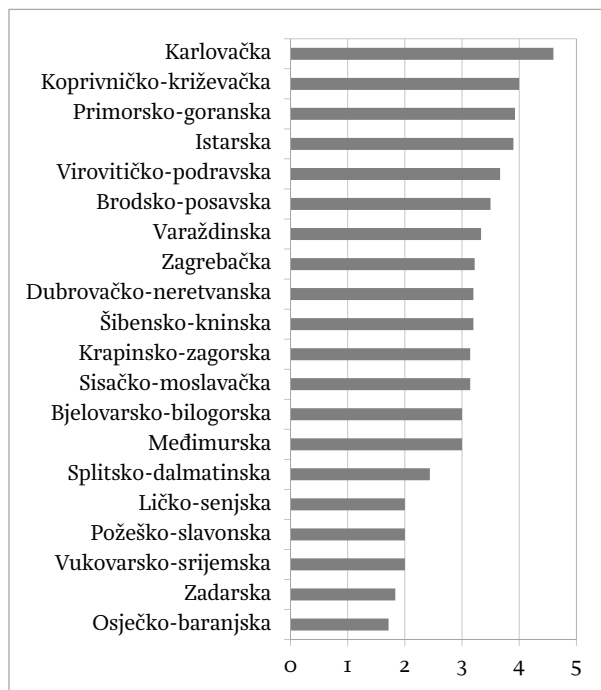
### Grfikon D1

Transparentnost proračuna lokalnih jedinica (po broju objavljenih dokumenata)

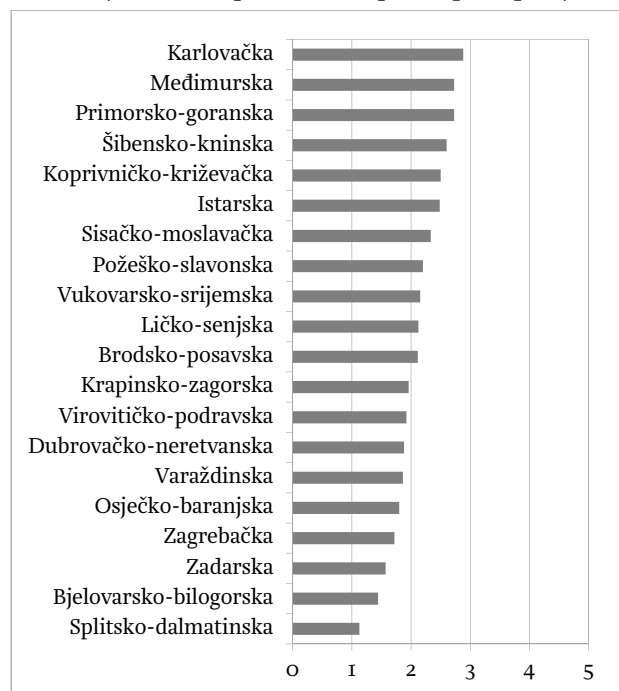
D1a Transparentnost županija



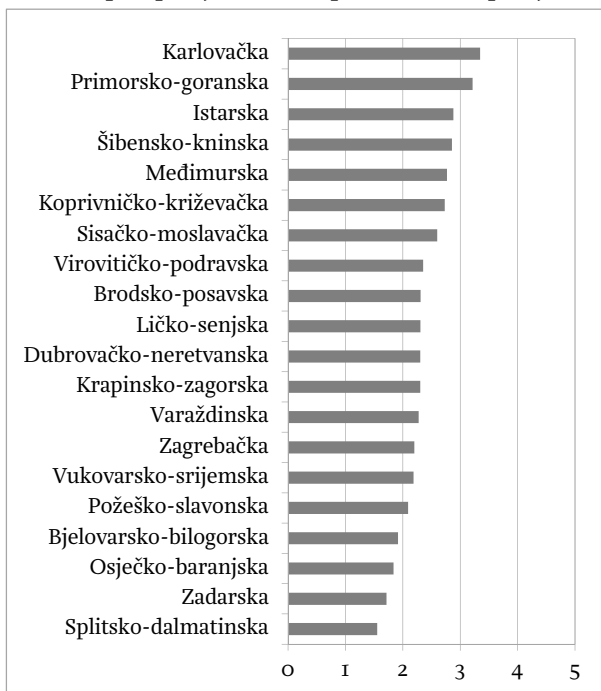
D1b Prosječna transparentnost gradova (po županijama)



D1c Prosječna transparentnost općina (po županijama)



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

## Tabela D1

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

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

## LITERATURA

- Bronić, M. i Urban, I., 2015. Otvorenost državnog proračuna – pogoršanje kvalitete i opsežnosti informacija o državnim приходima i rashodima. **Aktualni osvrti, br. 85.**
- Ott, K., Bronić, M. i Petrušić, M., 2013. Otvorenost proračuna hrvatskih županija, gradova i općina. **Newsletter, br. 81.**
- Ott, K., Bronić, M. i Petrušić, M., 2014. Otvorenost proračuna hrvatskih županija, gradova i općina 2013.-14. **Newsletter, br. 87.**
- Ott, K., Bronić, M. i Petrušić, M., 2015. Otvorenost proračuna županija, gradova i općina: studeni 2014. – ožujak 2015. **Newsletter, br. 97.**