

MJERENJE TRANSPARENTNOSTI PRORAČUNA 33 GRADA U HRVATSKOJ

Predmet i cilj rada

Predmet ovog istraživanja je istražiti transparentnost 33 grada u Republici Hrvatskoj koja su preuzela decentralizirane funkcije. Kako nema istraživanja te sustavnog prikaza transparentnosti lokalnih proračuna u Republici Hrvatskoj možemo se smatrati prvim istraživačima na ovome području jer će se po prvi puta provesti strukturirano istraživanje na tu temu. Cilj istraživanja je dati pregled transparentnosti lokalnih proračuna te ćemo pokušati ocijeniti transparentnost istraživanih lokalnih proračuna.

Izvori podataka i metode prikupljanja

U svrhu ovog istraživanja korišteni su isključivo podaci koji su dostupni preko *world wide weba*. Nalazimo se u 21. Stoljeću, te uzevši u obzir da se ovo stoljeće može okarakterizirati kao stoljeće potpune dominacije informacijske tehnologije, autori smatraju da bi podaci o lokalnim upravama morali biti prisutni na *world wide webu*, pogotovo ako se radi o financijskim aspektima lokalnih uprava kao što su proračuni. Za teorijski dio koji tvori prvu cjelinu korišten je „*Proračunski vodič za građane*“.

Sadržaj i struktura rada

Ovaj rad koncipiran je u 5 temeljnih cjelina. U prvoj cjelini daje se teorijski okvir što je to proračun općenito, lokalni proračuni, transparentnost proračuna te metodologija autora po kojoj su grupirali pojedine gradove u cjeline i o sustavu rangiranja pojedinih gradova. U drugoj cjelini daje se pregled transparentnosti gradova regije Sjeverozapad. Treća cjelina daje sustavan pregled transparentnosti gradova regije Adriatic. Četvrta cjelina prikazuje transparentnost gradova Istočne odnosno Panonske Hrvatske. Peta cjelina obrađuje rezultate dobivene na temelju pitanja. I na kraju rada nalazi se zaključak koji ne smatramo posebnom cjelinom.

PRORAČUN

Što je proračun

Proračun je plan prihoda i rashoda za neko vremensko razdoblje. Često korišten sinonim za proračun je riječ budžet. Najučestaliji period na koji se donosi proračun države te lokalnih jedinica je godina dana, koja ne mora biti nužno podudarna s kalendarskom godinom. Informacije o prihodima i rashodima državnog proračuna država ima zakonsku obvezu objavljivati u svom službenom glasniku. U Republici Hrvatskoj službeni glasnik države su Narodne Novine. Također i lokalne jedinice informacije o prihodima i rashodima vlastitih proračuna dužne su objaviti u lokalnim službenim glasilcima.

Proračun lokalnih jedinica

Građanima je Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu koje podrazumijeva pravo odlučivanja o lokalnim i regionalnim potrebama i interesima. Zbog toga je država podijeljena na gradove i općine kao jedinice lokalne samouprave, te županije kao jedinice područne (regionalne) samouprave, a u nekim gradovima (primjerice u Zagrebu) postoje i gradske četvrti. U Hrvatskoj trenutno, 2010. postoji 20 županija (i Grad Zagreb), 429 općina i 126 gradova. Raspodjelu nadležnosti, teritorijalno ustrojstvo te problematiku proračuna lokalnih jedinica reguliraju brojni zakoni, primjerice o proračunu; o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave; o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi; o područjima županija, općina i gradova, o Gradu Zagrebu, o područjima posebne državne skrbi; o brdsko-planinskim područjima te otocima. Svaka lokalna jedinica ima svoj lokalni proračun, odnosno plan prihoda i rashoda. Istovremeno, svi se proračuni lokalnih jedinica vode na razini države kao jedinstveni proračun lokalnih jedinica. Stoga ne treba ulaziti u analizu proračuna svake lokalne jedinice, već je dovoljno istaknuti da se u proračunu lokalne jedinice prikazuju prihodi koji pripadaju toj jedinici te rashodi potrebni za poslove koje je nadležna obavljati.

Transparentnost proračuna

Transparentnost proračuna možemo ukratko opisati kao potpuno i pravodobno objavljivanje svih relevantnih fiskalnih informacija na sustavan način. To je ujedno definicija koja se najčešće rabi, a kojom se koristi i OECD.

Metodologija grupiranja gradova, te način ocjenjivanja njihove transparentnosti

Prilikom grupiranja gradova u smislene cjeline koristili smo se NUTS 2 regionalnom podjelom Republike Hrvatske. U navedenoj podjeli koju je donijela Europska Unija u svojoj klasifikaciji regija, Republika Hrvatska podijeljena je u tri regije: regija Sjeverozapad, regija Adriatic, te regija Istok (Panonska regija). Ovu smo podjelu odabrali jer smo željeli vidjeti kako se transparentnost proračuna gradova razlikuje po regijama u Republici Hrvatskoj.

Ocjenjivanje transparentnosti gradova obavljali smo na temelju prije dobivenih pitanja od strane Instituta za Javne financije. Pitanjima smo dodijelili pondere te smo tako dobili metodologiju za ocjenjivanje transparentnosti gradova. Metodologija ocjenjivanja je bila sljedeća:

(3.) Treće pitanje dobiveno od Instituta za javne financije nosi ponder od 28% ukupne ocjene odnosno 28 bodova u slučaju pozitivnog odgovora. Treće pitanje glasi: „Je li proračun za 2010. na Internetu?“ Misli se na opći i posebni dio proračuna.

Treće pitanje nosi ponder od 28% odnosno 28 bodova jer se na temelju „Zakona o pravu na pristup informacijama“ (članak 21., stavak 1. i 2.) građanima mora omogućiti uvid u proračun Republike Hrvatske tako i u proračune lokalnih jedinica. S obzirom da je navedeno pitanje zakonska obveza svih jedinica lokalne vlasti, autori smatraju da je poštivanje zakona jedno od načela kojeg se u pravnoj državi kao što je Republika Hrvatska treba pridržavati. Budući da se nalazimo u 21. stoljeću smatramo da bi gradovi morali imati osnovne informacije, koje su zakonski propisane, objavljene na *world wide webu*, a ne da se do tih informacija mora dolaziti posrednim putem. Naime, radi se o tome da se može doći posredno do svih informacija koje su objavljene u službenim glasilcima pojedinih jedinica lokalne samouprave u knjižnici Hrvatskoga sabora. Do navedenih informacija



objavljenih u službenim glasnicima moguće je doći samo u fizičkom obliku dok se na sljedećoj web adresi nalazi popis svih službenih glasnika u RH <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=1158>.

(5.) Peto pitanje dobiveno od Instituta za javne financije nosi ponder od 18% ukupne ocjene odnosno 18 bodova u slučaju pozitivnog odgovora. Peto pitanje glasi: „*Jesu li u proračunu ili nekom drugom dokumentu na bilo koji način prikazane projekcije proračunskih prihoda i rashoda za slijedeće dvije godine (2011. i 2012.)?*“

Peto pitanje nosi ponder od 18% odnosno 18 bodova jer na temelju „*Zakona o proračunu*“ (članak 15., stavak 1., točka 1.) proračun mora obuhvatiti „*1. predviđene prihode i rashode te primitke i izdatke proračuna za proračunsku godinu i za dvije iduće godine*“. S obzirom da je autorima stalo do pravne države, smatraju da ovo pitanje nosi opravdano drugi najveći ponder od svih postavljenih pitanja. Sve ostalo vezano uz objavljivane informacija na *world wide webu* vrijedi i u ovoj situaciji.

(6.) Šesto pitanje dobiveno od Instituta za javne financije nosi pojedinačni ponder od 14% ukupne ocjene odnosno 14 bodova u slučaju pozitivnog odgovora. Šesto pitanje: „*Jesu li aktualni službeni glasnici (gradski) objavljeni na Internetu?*“

Šesto pitanje nosi ponder 14% odnosno 14 bodova jer su na temelju „*Zakona o lokalnoj (regionalnoj) samoupravi*“ (članak 73.) jedinice lokalne samouprave dužne imati vlastite glasnike ili u slučaju da nemaju vlastite glasnike (zbog troška financiranja) tada se sve odluke objavljuju u županijskim službenim novinama. Pošto se ovdje radi o najvećim gradovima u RH, koji su ujedno preuzeli i decentralizirane funkcije, smatramo da bi oni bili dužni imati vlastite službene glasnike i zbog toga se ovo pitanje nalazi na 3. mjestu.

(4., 7. i 8.) Četvrto, sedmo i osmo pitanje primljeno od Instituta za javne financije nose pojedinačne pondere od 10 % odnosno 10 bodova za svaki pozitivan odgovor. Četvrto pitanje: „*Postoji li u proračunu za 2010., ili u nekom drugom dokumentu, deskriptivno objašnjenje proračuna za 2010? Kako se prikupljaju prihodi i na što se troše rashodi (dakle, nisu samo brojke prezentirane, već postoji i objašnjenje)?*“ Sedmo pitanje: „*Ima li gradonačelnik/gradonačelnica definirano vrijeme za primanje građana (objavljeno na Internetu)?*“ Osmo pitanje: „*Je li na Internetu izravno naveden kontakt službenika za informiranje?*“

Četvrto, sedmo i osmo pitanje nisu zakonski regulirani kao obveza gradova pa smo zbog toga njima dodijelili ponder od 10%, odnosno 10 bodova. Autori smatraju da nakon što se sve zakonske obveze ispoštuju, građanima se mora pružiti mogućnost dodatnog informiranja o proračunu i funkcioniranju lokalne uprave, a to im navedena tri pitanja omogućuju. Zbog daljnje mogućnosti informiranja o proračunu smatramo ova tri pitanja i pozitivan odgovor na njih iznimno važnim tako da su stavljena sa velikim ponderom odmah nakon zakonski definiranih obveza lokalnih jedinica.

(1. i 2.) Prvo i drugo pitanje od Instituta za javne financije nose ponder od 5% ukupne ocjene, odnosno 5 bodova u slučaju pozitivnog odgovora na pojedino pitanje. Prvo pitanje: „*Postoje li informacije da su prije donošenja proračuna grada za 2010. godinu građani bili pozvani na javnu raspravu (tribinu) o prijedlogu proračuna za 2010.?*“ 2. pitanje: „*Postoji li podatak da jesu/nisu usvojeni bar neki amandmani vezano uz prijedlog proračuna za 2010.?*“

Prvo i drugo pitanje su podjednako važna jer se radi o informacijama vezane uz proračun koje su dostupne samo u najrazvijenijim demokracijama. Obrazloženje pondera od 5 bodova, odnosno 5% je slijedeće; u slučaju da postoje informacije o navedena dva pitanja gotovo je nemoguće da neće postojati podaci i o ostalim postavljenim pitanjima na *world wide webu*.



Maksimalno mogući broj bodova je 100 bodova, odnosno 100%.

Potpuno transparentan (4) grad je onaj grad koji ima od 100 do 85 bodova, odnosno koji je ostvario od 100% do 85%.

Transparentan grad sa malim nedostacima u transparentnosti (3) je onaj grad koji je prikupio od 84 do 70 bodova, odnosno koji je ostvario od 84% do 70%.

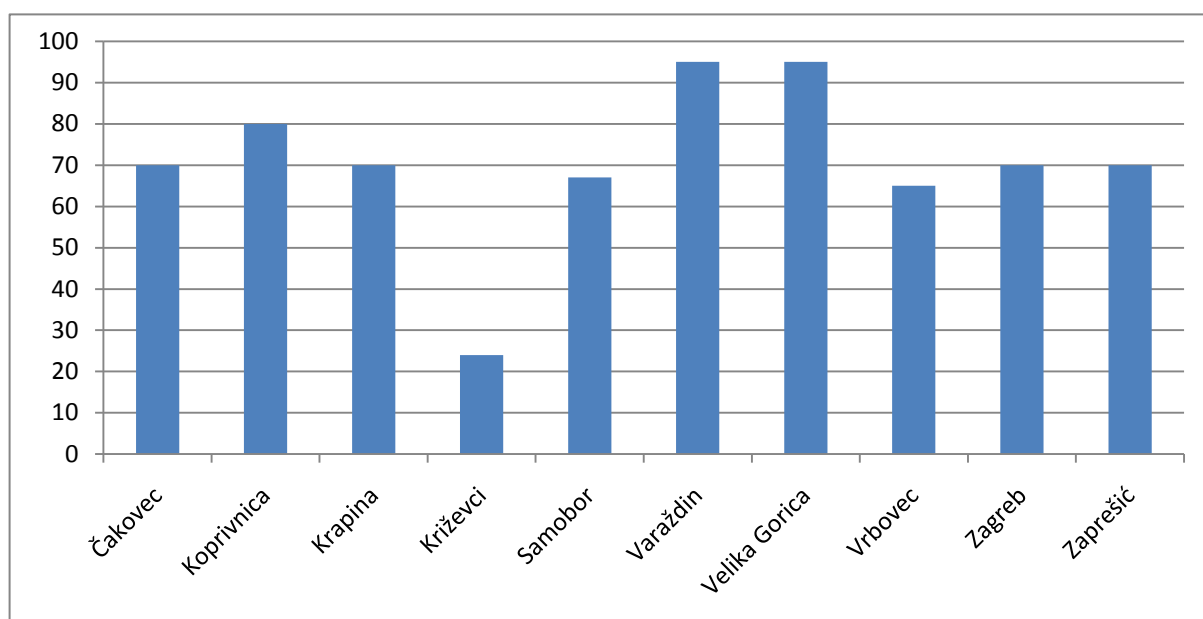
Transparentan grad sa velikim poteškoćama u transparentnosti (2) je onaj grad koji je prikupio između 69 i 60 bodova, odnosno onaj koji ostvari od 69 do 60%.

Netransparentan grad (1) je svaki onaj koji skupi manje od 60 bodova, odnosno ostvari postotak koji je jednak 59 i manje.

Skala je napravljena u razmacima od 15% jer autori smatraju da se gradovima mora omogućiti prilika na dvije pogreške niže kategorije (koje ne spadaju u zakonske obaveze lokalnih jedinica) a da i dalje pri tome dobe ocjenu potpuno transparentnog grada.

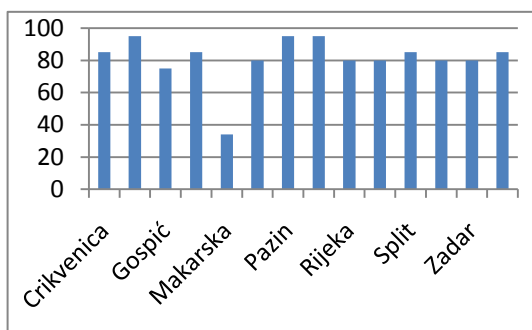
TRANSPARENTNOST PRORAČUNA U REGIJI SJEVEROZAPAD

Prilikom obrade Regije Sjeverozapad došli smo do zaključka da postoje zajedničke karakteristike te da se većina gradova nalazi oko 70%. Također uočene su velike disproporcije između transparentnosti gradova u toj regiji. Od gradova u Sjeverozapadnoj regiji obrađeni su slijedeći gradovi: Čakovec, Koprivnica, Krapina, Križevci, Samobor, Varaždin, Velika Gorica, Vrbovec, Zagreb i Zaprešić. Prilikom obrade slijedećih gradova bilo je problema u vezi nalaženja informacija na postavljena pitanja. Prilikom istraživanja ove regije susretali smo se s nizom gradova koji se u mnogo čemu razlikuju po stupnju transparentnosti, po posebnim karakteristikama po kojima se razlikuju te po dizajnu internet stranica samih gradova. Pošto smo rangirali gradove po stupnju transparentnosti i doznali određeni broj bodova za svako postavljeno pitanje, u regiji Sjeverozapad postoje dva potpuno transparentna grada i to Velika Gorica i Varaždin. Većina gradova nalazi se na granici između gradova koji su transparentni sa manjim odnosno većim nedostacima u transparentnosti. Kao negativni primjer može se istaknuti grad Križevci koji je potpuno netransparentan.



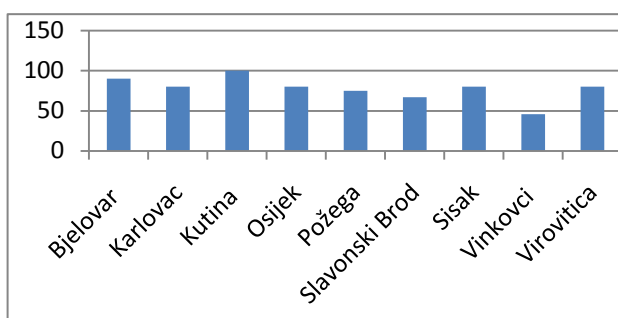
TRANSPARENTNOST PRORAČUNA U REGIJI ADRIATIC

Prilikom obrade Regije Adriatic došli smo do zaključka kako postoje velike disproporcije u slučaju dok se gledaju vrijednosti najboljeg i najlošijeg grada prema transparentnosti gradova dok u slučaju kada se uzme većina gradova i izbace se ekstremi dobivamo poprilično homogenu grupu gradova po transparentnosti. Od gradova u Adriatic regiji, obrađeni su slijedeći gradovi: Crikvenica, Dubrovnik, Gospić, Labin, Makarska, Opatija, Pazin, Pula, Rijeka, Rovinj, Split, Šibenik, Zadar i Umag. Obradujući navedene gradova bilo je podosta problema u vezi nalaženja informacija na postavljena pitanja. Prilikom istraživanja ove regije susretali smo se s nizom gradova koji se u mnogo čemu razlikuju po stupnju transparentnosti, po posebnim karakteristikama po kojima se razlikuju te po dizajnu samih internet stranica pojedinih gradova. Pošto smo rangirali gradove po stupnju transparentnosti i doznali određen broj bodova za svako postavljeno pitanje, u regiji Adriatic postoji šest potpuno transparentnih gradova, sedam transparentnih sa manjim nedostacima te jedan koji je potpuno netransparentan.



TRANSPARENTNOST PRORAČUNA U REGIJI ISTOČNE (PANONSKE) HRVATSKE

Gradovi Regije Istočne (Panonske) Hrvatske imaju podjednaku razinu transparentnosti uz jednu iznimku, a to su Vinkovci. Za većinu gradova vidljivo je nastojanje u transparentnom prezentiranju informacija, međutim do određene razine. Na primjer, jedino je grad Kutina, prema našem istraživanju, pozvao građane na javnu raspravu o prijedlogu proračuna za 2010. godinu. U ovom dijelu istraživanja promatrali smo (abecednim redom): Bjelovar, Karlovac, Kutinu, Osijek, Požega, Slavonski Brod, Sisak, Vinkovci i Virovitica.



PREGLED DOBIVENIH REZULTATA

U ovome ćemo se dijelu baviti pregledom dobivenih rezultata po pojedinim pitanjima na razini 33. grada koji su preuzeli decentralizirane funkcije. Uz pregled pitanja na razini svih gradova svako pitanje ćemo još dodatno obraditi i na razini svake pojedinačne regije.

	regija sjeverozapad	regija adriatic	panonska regija	ukupno
1. pitanje	0	0	1	1
2. pitanje	4	8	3	15
3. pitanje	9	13	9	31
4. pitanje	2	4	3	9
5. pitanje	8	13	9	30
6. pitanje	10	14	8	32
7. pitanje	8	13	8	29
8. pitanje	5	12	8	25
	broj potvrdnih odgovora			
gradovi u regiji	10	14	9	33

