

*Dubravka Jurlina Alibegović\**

**Katarina Ott (ur.):**  
**MAKING PUBLIC FINANCE PUBLIC.**  
**SUBNATIONAL BUDGET WATCH**  
**IN CROATIA, MACEDONIA AND UKRAINE**

**Budapest: Local Government and Public  
 Service Reform Initiative, str. 108**

U knjizi *Making Public Finance Public. Subnational Budget Watch in Croatia, Macedonia, and Ukraine*, urednik koje je Katarina Ott, govori se o razvitku fiskalne transparentnosti, odgovornosti vlasti i sudjelovanja građana u proračunskim procesima na lokalnoj razini u tri zemlje: u Hrvatskoj, u Makedoniji i u Ukrajini.

Knjiga je podijeljena na *uvod* i *četiri poglavlja*. Osim toga, knjiga sadrži i indeks korištenih pojmova i pregled korištene literature na kraju svakoga poglavlja.

*Sudjelovanje javnosti (građana) u proračunskim procesima i transparentnost proračuna* relativno je nov koncept u kojem neprofitne i nevladine organizacije i pojedinci predstavljaju onu javnost čija je osnovna zadaća promovirati transparentnosti i otvorenosti države i njezinih aktivnosti i sudjelovanja građana. U svojim aktivnostima oni inzistiraju na transparentnosti proračunskih dokumenata i proračunskih procesa i na mogućnosti da građani aktivno sudjeluju u proračunskim procesima. Njihove tipične aktivnosti obuhvaćaju analize proračuna i distribuciju rezultata u obliku *newslettera*, proračunskih vodiča za građane i drugih publikacija u kojima se na jednostavan način opisuju proračun i proračunski procesi. Osim toga, neprofitne i nevladine organizacije i pojedinci sudjeluju u javnim debatama, u različitim oblicima lobiranja i u aktivnostima zagovaranja, a

---

\* D. Jurlina Alibegović, dr. sc., znanstvena suradnica u Ekonomskom institutu, Zagreb. Prikaz primljen 23. 7. 2007.

svoje aktivnosti koncentriraju na analizama aktivnosti središnje države, a sve više postaju aktivni u analizi aktivnosti nižih razina fiskalne vlasti, djelovanje koje u najvećoj mjeri utječe na život građana.

Istraživanje problematike sudjelovanja javnosti (građana) u proračunskim procesima i transparentnost proračuna nedovoljno su prisutni u tranzicijskim zemljama. I Hrvatska je po prvi put sudjelovala u *Međunarodnom Proračunskom projektu (International Budget Project)* u kojem se istražuje sudjelovanje građana u proračunskim procesima. Budući da u domaćoj literaturi ta problematika nije zastupljena, Knjiga *Making Public Finance Public. Subnational Budget Watch in Croatia, Macedonia, and Ukraine* jedna je od rijetkih publikacija koje pokrivaju ovo iznimno važno područje istraživanja.

U *uvodu* Waren Krafchik pregledno iznosi razloge koji su pospjeli rad na praćenju transparentnosti proračunskih procesa i naglašava da su to procesi demokratizacije i decentralizacije kao dva najvažnija katalizatora koja su pospjela rad nevladinih udruga i istraživača u povećanju transparentnosti u proračunskim procesima u više od šezdesetak zemalja sa srednjom i niskom razinom dohotka u Africi, Aziji, Istočnoj Europi i Južnoj Americi. Prema mišljenju Krafchika, direktora *Međunarodnog Proračunskog projekta (International Budget Project)*, uključivanje civilnoga društva može dodatno pridonijeti transparentnosti proračunskog planiranja na dva načina. Prvo, veće sudjelovanje civilnoga društva povezano je s povećanjem razine znanja o proračunskim procesima, s većim sudjelovanjem važnih dionika i s povećanjem proračunske transparentnosti. Drugo, rad civilnoga društva može također voditi povećanju učinkovitosti javnih rashoda. Iako je aktivno uključivanje civilnoga društva u proračunske procese nesumnjivo pridonijelo razumijevanju problematike transparentnosti planiranja i izvršavanja proračuna, još uvijek preostaje rješavanje nekih postojećih ograničenja koja se odnose, na primjer, na potrebu da se javnosti osigura pristup podacima u vezi s proračunom i veće uključivanje javnosti u proračunske procese na lokalnoj razini. Za unapređenje postojeće situacije u proračunskim procesima u svim zemljama ključnu ulogu ima središnja država, odnosno imaju je nacionalne vlade a njih bi svojim istraživanjima morale poticati istraživači i aktivisti iz nevladinog sektora na poduzimanje zajedničkih napora sa svrhom da javne financije postanu zaista javne.

U *prvome poglavlju* pod naslovom *Making Public Finance Public. Comparing Croatia, Macedonia, and Ukraine* urednica Katarina Ott daje usporedni pregled rezultata istraživanja o sudjelovanju građana u proračunskim procesima na lokalnoj razini u tri zemlje: u Hrvatskoj, u Makedoniji i u Ukrajini.

U istraživanju su se tražili odgovori na niz pitanja, kao na primjer: (i) Sudjeluju li građani u proračunskim procesima? Dopušta li zakonodavni okvir sudjelovanje građana? (ii) Jesu li podaci o proračunima raspoloživi, pouzdani i jesu

li ažurni? Je li moguće uspoređivati stvarne s planiranim iznosima? (iii) Je li jasno tko je odgovoran za sve navedeno? Uzima li izvršna vlast u obzir izvješća o vanjskom nadzoru?

Sam je usporedni pregled među zemljama strukturiran tako da se prikaže slijedeće: prvo, uvođenje programa transparentnosti proračunskih procesa; drugo, sličnosti i razlike između triju zemalja – Hrvatske, Makedonije i Ukrajine; zajednički problemi i moguća rješenja, opis postojeće situacije, očekivanja i moguće aktivnosti u budućnosti; i na kraju se daju osnovni zaključci.

Među zajedničkim problemima koji postoje u sve tri zemlje potrebno je izdvojiti neodgovarajući i nedovoljno kvalitetan zakonodavni i institucionalni okvir, dominantnu ulogu državnih tijela i nedovoljnu ulogu javnosti u proračunskim procesima. Za sve zemlje postoje i moguća rješenja koja su im zajednička, a obuhvaćaju potrebu unapređenja sudjelovanja građana, autonomiju i odgovornosti lokalne vlasti i jačanje kapaciteta za nadzor središnje države. Postojeća situacija, očekivanja i aktivnosti koje je moguće poduzeti u skoroj budućnosti odnose se na potrebu demistificiranja proračuna i proračunskih procesa građanima i povećanje transparentnosti. Sve se to mora zasnivati na znanstvenim i stručnim istraživanjima. Konkretni su prijedlozi različiti i ovise o stupnju razvijenosti proračunskog planiranja i proračunskih procesa u određenoj zemlji.

U sve tri promatrane zemlje javnost veoma slabo sudjeluje u proračunskim procesima na lokalnoj razini i nedovoljno joj je poznat koncept koji podržava proračunske procese na lokalnoj razini. Iz toga proizlazi potreba za novim znanstvenim i stručnim istraživanjima i potreba uključivanja različitih aktivista iz civilnoga sektora radi zagovaranja i potrebe proučavanja problematike uključivanja javnosti i transparentnosti proračunskih procesa na središnjoj i lokalnoj razini. Konkretni modeli i planovi aktivnosti razlikuju se među zemljama, od osnivanja Vijeća za unutarnju financijsku kontrolu u javnom sektoru u Hrvatskoj, koje je osnovano radi razvijanja financijskog upravljanja i kontrole i unutarnje revizije i koje je savjetodavno tijelo ministra financija, preko jačanja neovisnosti proračunskih korisnika u Ukrajini do izrade Vodiča o proračunu za građane u Makedoniji.

U sljedeća tri poglavlja u knjizi opisano je sudjelovanje građana u proračunskim procesima u svakoj od analiziranih zemalja, pri čemu se razlikuje obuhvat svakoga od opisanih slučajeva.

U drugom poglavlju pod naslovom *Subnational Budget Watch in Croatia: Is Anybody There?* autorica Ivana Maletić opisuje slučaj Hrvatske i naglasak stavlja na nadzornu i kontrolnu ulogu središnje države i općenito na kontrolu javnosti nad planiranjem i izvršavanjem lokalnih proračuna. Provedeno istraživanje rezultiralo je analizom zakonodavnog okvira i postojeće situacije koja se odnosi na proračunske procese, na njihovu otvorenost i na transparentnost.

Glavni nalazi istraživanja ukazuju na neodgovarajući institucionalni i zakonodavni okvir kojim se ne osiguravaju nadzor i kontrola, zbog čega dolazi do nedovoljno aktivne uključenosti središnje države i javnosti u aktivnosti lokalne razine vlasti. Jedan od problema na središnjoj razini koji uočava autorica odnosi se na nedovoljan kapacitet za izgradnju sustava nadzora. Nadzor je u svojoj biti upravljanje odgovornostima koje obuhvaćaju prikupljanje, analizu, komunikaciju i upotrebu raspoloživih informacija o ostvarenju planiranih programa u proračunu. Sama je komunikacija s građanima nedovoljna i rijetki su primjeri jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj koje svoje građane informiraju o proračunskim procesima, pripremajući im brošure s jednostavnim objašnjenjima o trošenju proračunskih sredstava. Gotovo da nema primjera općine ili grada koji nudi mogućnost svom lokalnom stanovništvu da sami pridonesu promjeni programa koji će se financirati iz proračunskih sredstava. Stav je autorice da je nadzorna funkcija osobito važna ako središnja država želi unaprijediti proces donošenja odluka i povećati povjerenje javnosti u državu i povećati sudjelovanje javnosti u proračunskim procesima da bi se postigla viša razina transparentnosti.

Osnovni zaključci provedenog istraživanja u Hrvatskoj o nadzornoj i kontrolnoj ulozi središnje države i o ulozi javnosti u proračunskim procesima na razini lokalne države ukazuju na nedovoljan stupanj uključenosti javnosti. Zakonodavni bi okvir morao omogućiti komunikaciju s javnošću (otvoren i transparentan proračunski proces), nadzor i kontrolu. Uz to, važni su i razvitak sustava financijskog upravljanja i kontrole, uspostava prijeko potrebnih institucija i funkcija, definiranje poslovnih procedura za sve aktivnosti i procese i odgovarajuća raspodjela odgovornosti za sve zaposlene u javnim službama koji su uključeni u izvršavanje bilo kojeg dijela aktivnosti u proračunskom procesu i sudjelovanje građana.

Proračunski proces nije dovoljno javan i nedovoljno je razvijena veza između javnosti i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Sudjelovanje javnosti ne ovisi isključivo o njihovoj želji za sudjelovanjem u proračunskim procesima, posebno u nadzoru izvršavanja lokalnih proračuna, već i o otvorenosti proračunskih procesa i o spremnosti lokalnih jedinica da uključe javnost u proračunske procese. Bez komunikacije s javnošću nije moguće imati kvalitetan sustav nadzora u praksi. Javnost gotovo da uopće ne sudjeluje u nadzoru proračunskih procesa, a to se vidi iz nekoliko konkretnih rezultata provedenoga istraživanja. Prije svega, u samo 71% lokalnih jedinica u Hrvatskoj prijedlozi proračuna javno su dostupni, ali nažalost u veoma pasivnom obliku jer se lokalne jedinice ne trude dovoljno uključiti javnost u proces proračunskog pregovaranja. Usvojeni proračuni u 11% lokalnih jedinica uopće se javno ne publiciraju, jer, smatraju lokalne jedinice, javnost za proračun nije zainteresirana (proračun je previše komplicirani dokument i nitko ga ne razumije) i ne postoji mogućnost da

ga javnost promijeni nakon usvajanja. Čak 52% lokalnih jedinica koje javno objavljuju proračun objavljuju ga samo zato što je to zakonska obveza, a svega 10% lokalnih jedinica objavljuje ga zato što na taj način komunicira s građanima.

U istraživanju je 25% lokalnih jedinica odgovorilo da ne postoji potreba za uključivanjem javnosti u proračunske procese, jer građani nemaju dovoljno znanja za aktivno sudjelovanje, ali neke lokalne jedinice ipak pokušavaju naći načina za komunikaciju s javnošću. Ograničenje je to što ne postoje razvijene procedure za sustavni način komuniciranja lokalnih jedinica s građanima o proračunskim procesima. Autorica predlaže jasnije procedure za otkrivanje, prevenciju i izvještavanje o neregularnostima, što bi u budućnosti bilo osnovno sredstvo programa uključivanja javnosti u proračunske procese.

Nadzorna uloga središnje države nad proračunima lokalne razine fiskalne vlasti nije dovoljno sustavno organizirana i ne postoje jasne procedure prema kojima bi središnja država nadzirala lokalne jedinice. Budući da nije lak zadatak razviti nadzornu i kontrolnu funkciju i formirati sve potrebne strukture, autorica na kraju rada iznosi brojne prijedloge s razrađenim planom aktivnosti za ostvarenje postavljenoga cilja.

Razdvajanje uloga i odgovornosti središnje razine fiskalne vlasti od uloge i odgovornosti lokalne razine fiskalne vlasti i jačanje osviještenosti javnosti (građana) jedan je od glavnih prijedloga. Nepostojanje uključivanja javnosti u proračunske procese propust je na razini središnje države, ali i građana, medija i nevladinog sektora. Uzroke tih propusta autorica grupira u četiri velike skupine – zakonodavne slabosti, pomanjkanje institucija, nedovoljan kapacitet i neodgovarajuća spremnost.

Drugi se važan prijedlog odnosi na potrebu uvođenja dugoročnog planiranja proračuna i uvođenja stvarnog *programskog proračuna*, koji postavlja jasne ciljeve, što su sve zajedno preduvjeti za nadzor i kontrolu uspješnog izvršavanja proračuna.

Treći se značajan prijedlog odnosi na potrebu osnivanja *povjerenstva za nadzor*, u sastavu kojeg bi bili predstavnici svih sudionika u proračunskom procesu (predstavnici Ministarstva financija, resornih ministarstava, proračunskih korisnika, građana i udruženja lokalnih jedinica).

Krajnji je zaključak autorice da svi sudionici u proračunskom procesu, bez obzira na njihove odgovornosti, moraju inzistirati na informiranosti i informacijama, moraju sami aktivno sudjelovati i tražiti aktivno sudjelovanje od svih sudionika u svim fazama proračunskog procesa (pripremi proračuna, izvršenju proračuna, financijskom izvještavanju i nadzoru i kontroli) i da zajedno s nevladinim sektorom moraju sudjelovati u povjerenstvu za nadzor. U budućnosti se očekuje niz novih i detaljnijih istraživanja o transparentnosti lokalnih proračuna i o potrebi promjena metodologije izrade proračuna da bi lokalne jedinice bile

otvorenije i bliže svojim građanima. Drugo se područje istraživanja odnosi na ulogu civilnoga društva u jačanju transparentnosti lokalnih proračuna i većem uključivanju javnosti u proračunske procese na lokalnoj razini.

Autor Zhidas Daskalovski u *trećem poglavlju* pod naslovom *Subnational Budget Monitoring in Macedonia: Case Studies of Municipalities of Štip and Gostivar* analizira ulogu javnosti u nadzoru izvršavanja lokalnih proračuna u Makedoniji pri čemu je posebna pozornost posvećena dvjema općinama – Gostivar i Štip.

U ovome se radu ukazuje na činjenicu da postojeći zakonodavni okvir ne propisuje načine i mogućnosti da građani i nevladine organizacije obavljaju proračunski nadzor, a primjeri dviju analiziranih općina potvrđuju tezu o postojanju problema kako bi se takav proračunski nadzor u praksi počeo provoditi. Da bi se osiguralo efikasnije korištenje javnih sredstava, autor smatra da bi započeti proces decentralizacije u Makedoniji morao biti usko povezan s odgovarajućim nadzorom svih faza proračunskog procesa na lokalnoj razini radi osiguranja efikasne provedbe.

U radu su posebno analizirana dva aspekta problematike proračunskog nadzora na lokalnoj razini. Prvi se odnosi na mehanizme nadzora ostvarivanja rezultata upotrebom proračunskih sredstava. Postojeći zakonodavni okvir i nakon započetog procesa decentralizacije i prijenosa odgovornosti na lokalne razine vlasti nije sasvim osigurao pravni okvir za uključivanje građana u proračunski proces. Za uspjeh procesa decentralizacije posebno je istaknuta važnost zaduživanja lokalnih jedinica. Lokalne jedinice u upravljanju svojim dugovima i zaduživanjem ponekad pribjegavaju i nelegalnim načinima financijskog upravljanja. Autor upozorava da je jedna od praksi da lokalne jedinice računovodstveno ne evidentiraju zaduživanje, pretpostavljajući da dug, ako se ne evidentira, onda i ne postoji. U praksi postoji i situacija otvaranja drugog bankovnog računa lokalne jedinice da se ne bi vidjela prava razina zaduženosti. Iz prethodno opisanih nelegalnih načina financijskog upravljanja na lokalnoj razini posve je jasno da svaki pokušaj da se javne financije na lokalnoj razini učine javnima nije jednostavan zadatak i da je to veoma osjetljiv problem u mnogim makedonskim lokalnim jedinicama.

Drugi je važan aspekt problematike proračunskog nadzora analiza relevantnoga zakonodavnoga okvira koji se odnosi na proračunski nadzor i na opis konkretne situacije proračunskog nadzora u dvije općine – na Gostivar i Štip. Analizirajući slučaj općine Štip, autor ukazuje na činjenicu da je, iako čelni čovjek općine smatra da je lokalni proračun javno dostupan dokument o kojem su građani informirani i koji mogu nadzirati, u toku samog istraživanja o sudjelovanju javnosti u nadzoru lokalnog proračuna u praksi slika drugačija. Sudjelovanje javnosti u proračunskim procesima na lokalnoj razini, odnosno u području od izravnog javnog interesa, ni približno nije zadovoljavajuće. Ni građani, a niti nevladin sektor u Štipu nisu dovoljno uključeni u nadzor aktivnosti lokalnih jedinica, a tako ni u proračunski nadzor općine Štip.

Situacija u općini Gostivar još je složenija. Razlozi zbog kojih bivši gradonačelnik nije želio u većoj mjeri uključiti javnost u proračunske procese i u nadzor lokalnog proračuna jest postojanje nezakonitih radnji, od kojih posebno valja izdvojiti postojanje nelegalnih računa općine Gostivar, pa to ide sve do prevelike zaduženosti općine (Gostivar je godine 2005. bila po razini zaduženosti na trećem mjestu među svim makedonskim općinama, nakon Ohrida i Struge). Izborom novoga gradonačelnika situacija vezana uz jačanje proračunske transparentnosti znatnije se poboljšala. U Makedoniji i dalje ostaje potreba velikoga rada u području jačanja proračunske transparentnosti i većeg sudjelovanja javnosti u proračunskim procesima.

Autor iznosi preporuke u obliku provedbenih mjera koje bi mogle promijeniti postojeće okolnosti u smjeru jačanja uloge civilnoga sektora u nadzoru proračuna lokalnih jedinica vlasti. Partnerstvo između građana i Vlade ovisi o tome raspoložu li građani informacijama koje utječu na njihove živote, pa je raspolaganje informacijama i transparentnost proračunskog procesa ključni element za unapređenje nadzora nad lokalnim proračunom. Uz raspoloživost informacijama, efikasno uključivanje nevladinog sektora u procese proračunskog nadzora zahtijeva i drugačiji zakonodavni okvir u tome segmentu.

Autor Sergii Slukhai u *četvrtome poglavlju* pod naslovom *Budgetary Oversight and Accountability in Ukraine: The Case of General Secondary Education* istražuje planiranje i praćenje proračuna u srednješkolskom obrazovanju u Ukrajini.

U ovome se radu analizira postojeće stanje proračunskog nadzora na lokalnoj razini, a pobliže u području obrazovanja. Opća je značajka proračunskog nadzora na lokalnoj razini u Ukrajini to što dominantna uloga pripada središnjoj državi, a zanemarivo je mala uloga korisnika obrazovnih usluga. Da bi se ta postojeća praksa promijenila, autor u radu predlaže niz mjera kojima je cilj decentralizirati obrazovni sektor i povećati uloge lokalne samouprave u pružanju usluga obrazovanja.

Planiranje proračuna za sektor obrazovanja integralni je dio lokalnoga proračuna i podliježe proračunskoj kontroli i nadzoru središnje države. Tijelo za kontrolu i reviziju proračuna na središnjoj razini motivirano je da nadzire zakonsko trošenje proračunskih sredstava u školama. No, njihova obveza ne obuhvaća nadzor efikasnosti korištenja sredstava. Iz toga proizlazi da lokalna razina vlasti ne raspoložuje mogućnostima, ni kapacitetima da učini bilo što da bi u većoj mjeri udovoljila lokalnim potrebama u području obrazovanja. Iako su obveze lokalnih jedinica u pružanju obrazovnih usluga velike, njihova su prava znatno ograničena, pa gotovo sav monopol ima središnja razina vlasti. U području osiguranja financija za obavljanje usluga obrazovanja postoji niz problema i nije rijedak slučaj da lokalne jedinice trpe zbog nedostatka sredstava za pružanje delegiranih funkcija u obrazovanju.

U svome istraživanju autor ukazuje na činjenicu slabe uključenosti javnosti u proračunski nadzor. Autor također iznosi i jednu osobito važnu dilemu: je li tu praksu uopće potrebno mijenjati. Odgovor koji autor na kraju sugerira ipak se odnosi na potrebu povećanja transparentnosti u proračunske procese i uključivanje javnosti radi povećanja efikasnosti u pružanju javnih usluga (obrazovanja) i smanjenju trošenja javnih sredstava. Da bi se to postiglo, potrebno je ispuniti dva važna preduvjeta: postojanje formalne mogućnosti kontroliranja školskih proračuna i jaču motivaciju u provođenju kontrolne i nadzorne funkcije.

Da bi se postojeća situacija u proračunskom nadzoru proračuna u sektoru obrazovanja unaprijedila, potrebno je, prema mišljenju autora, donijeti niz mjera od kojih se neke odnose na mijenjanje uloge Ministarstva obrazovanja i znanosti, kontrolnih tijela na središnjoj državnoj razini, lokalnih jedinica, škola i obrazovnih vlasti na regionalnoj razini.

U zaključku autor ukazuje na važnu činjenicu da postojeći zakonodavni okvir u Ukrajini ne omogućuje jasni okvir za efikasniju upotrebu javnih sredstava, jer se škole financiraju iz sredstava regionalnih proračuna na temelju procjene potrebnih sredstava, a ne na osnovi stvarnih potreba. Osim toga, općenito škole, kao ni društvo u cjelini, još uvijek nisu spremni za promjene u području planiranja i nadzora nad trošenjem javnih sredstava. Središnjoj državi i dalje pripada velika i odlučujuća uloga u nadzoru proračunskih sredstva, a uloga je javnosti minimalna. U budućnosti se očekuje veće uključivanje javnosti u pripremu školskih proračuna da bi se postigle efikasnija upotreba javnih sredstava i veća kvaliteta obrazovanja. To bi dovelo do povećanja autonomije i odgovornosti škola i do mijenjanja nadzorne uloge središnjih državnih tijela.

Ova je knjiga među rijetkim publikacijama koje se bave unapređenjem transparentnosti i odgovornosti u financijskom upravljanju lokalnih proračuna u tranzicijskim zemljama, pa kao takva značajno pridonosi sve jačem trendu u međunarodnom okruženju kojem je cilj unaprijediti proračunske transparentnosti i povećati sudjelovanja javnosti u proračunskim procesima. Knjiga sa tri opisana slučaja povećanja stupnja proračunske transparentnosti i sudjelovanja građana u proračunskim procesima u tri zemlje – Hrvatskoj, Ukrajini i Makedoniji, kao i sveobuhvatnim usporednim prikazom triju analiziranih slučajeva korisno je štivo za sve istraživače na sveučilištima i u znanstvenim institutima, za sve stručnjake u organizacijama civilnoga društva, predstavnike političkih stranaka zastupljenih u političkom životu u konkretnim zemljama i za predstavnike medija koji su u svome radu zainteresirani da aktivno pridonese povećanju stupnja transparentnosti i odgovornosti u financijskom upravljanju lokalnih proračuna.