

perty. Those aren't legally regulated questions only, but also questions of mediation and sustaining the community, local affiliation, shared experience and conditional relationships of power in the locality. On account of those aspects, legitimacy, superiority and "right" to usurpation are mediated for "the other", while the questions as a whole represent an inexhaustible field of anthropologically directed research of ethnicity, property rights, identity and confrontation, which still lack in and for the area of ex-Yugoslavia. In that direction this study will be an inevitable point and a referent framework worth taking into consideration.

Tihana Rubić

**Katarina Ott (ur.)
KAKO DA JAVNE
FINANCIJE ZAISTA BUDU
JAVNE? SUDJELOVANJE
GRAĐANA U NADZORU
LOKALNIH PRORAČUNA
U HRVATSKOJ,
MAKEDONIJI I UKRAJINI**

Institut za javne financije, Zagreb, 2008.,
154 str.

Fiskalna decentralizacija – ponajviše prenošenjem odluka o raspodjeli javnih sredstava – dopušta i omogućuje regionalnim i lokalnim vlastima određivanja vrste i obilježja javnih usluga koje najbolje odgovaraju lokalnim potrebama. Više istraživanja širom svijeta pokazalo je da je fiskalna decentralizacija prilično uspješna brana pro-

tiv korupcije i da potiče gospodarski rast, omogućuje veću pravednost i dostupnost u pružanju usluga te pozornije (štedljivije) trošenje javnih prihoda. Fiskalna bi decentralizacija trebala poticati veću aktivnost građana u političkom životu i njihovo veće sudjelovanje u političkom procesu, što bi povratno utjecalo na unapređenje transparentnosti donošenja odluka i na poboljšanje odgovornosti državnih tijela i nositelja vlasti.

Koliko je to stvarno ostvareno u tri tranzicijske zemlje, izloženo je u nedavno objavljenoj publikaciji *Kako da javne financije zaista budu javne? Sudjelovanje građana u nadzoru lokalnih proračuna u Hrvatskoj, Makedoniji i Ukrajini* urednice Katarine Ott. Knjiga je sastavni dio Biblioteke Fiscus, a izdavač Institut za javne financije iz Zagreba. Ova je publikacija učinak mentorskoga rada urednice skupini polaznika programa *Nadzor lokalnih proračuna (Subnational Budget Watch)*, koji je u akademskoj godini 2004. – 2005. organizirao i financirao institut Otvoreno društvo – Inicijativa za reformu lokalne uprave i javnih usluga na Srednjoeuropskom sveučilištu u Budimpešti. Osim predgovora i uvodnoga poglavlja urednice Katarine Ott, u knjizi su tri priloga. Ivana Maletić piše o nadzoru lokalnih proračuna u Hrvatskoj. Židas Daskalovski na primjeru Štipa i Gostivara tumači sudjelovanje građana u nadzoru lokalnih proračuna u Makedoniji. Razmatrajući stanje u osnovnom obrazovanju, autor trećega priloga Sergii Slukhai izlaže stanje nadziranja proračuna i odgovornosti vlasti u Ukrajini.

Katarina Ott podsjeća kako su proračuni vrlo važni za građane, pa ih oni ne bi smjeli prepuštati isključivo nositeljima državne vlasti na raznim razinama i interesnim skupinama koje bi mogle stajati iza te vlasti. Porezni obveznici moraju imati mogućnost i želju za izjašnjavanjem i odlučivanjem na koji će se način raspoređivati javni prihodi. Autori istražuju sudjeluju li građani u proračunskom procesu, jesu li i koliko proračunski podaci dostupni, pouzdani i pravodobni te jesu li jasno

utvrđene nadležnosti i/ili odgovornosti lokalnih vlasti, odnosno dolazi li do ovlašti nadležnosti na raznim razinama vlasti. Čini se da u promatranim zemljama postoji opće vjerovanje građana *da se tu tako i tako ništa* ne može napraviti i na to utjecati, a i fiskalni rashodi vrlo su složeni. Sve navedeno stvara kulturu nepovjerenja i potiče sve manje uključivanje u politiku te pothranjuje cinizam prema politici i političarima, a isto vrijedi i za mogućnosti utjecaja. Političari pak sa svoje strane često (namjerno ili slučajno) čine stvari složenijima nego što one stvarno jesu.

Sve su tri promatrane zemlje izašle iz većih država i napustile socijalizam, ali se na prvi pogled čini da su razlike među njima gotovo veće od sličnosti. Hrvatska i Makedonija male su po površini i po broju stanovnika, Ukrajina je vrlo velika. Ipak, među njima postoje i značajne sličnosti: visok stupanj političke i fiskalne centralizacije, manjak demokratskih tradicija, institucija i prakse, prilično neučinkovita država i neodgovarajuća kakvoća javnih usluga te nedovoljno razvijen civilni sektor. Stanje je u Hrvatskoj dodatno pogoršano posljedicama Domovinskog rata, a u Makedoniji i Ukrajini ozbiljnim političkim krizama. Konačno, sve tri navedene zemlje imaju zamjetan udio manjinskoga stanovništva, što uvelike može uvjetovati i nezadovoljstvo nejednakostima u pružanju javnih usluga.

Urednica ističe da se unatoč različitim stavovima autora, kao i nejednakoj razini ostvarene decentralizacije i demokratizacije promatranih zemalja, mogu spoznati zajednički problemi koji uvelike otežavaju, pa i onemogućuju, ozbiljnije sudjelovanje građana u proračunskom procesu. Ti se problemi mogu svrstati u tri skupine: neprimjeren ili nepotpun zakon-

ski i institucionalni okvir, dominantna uloga nositelja i tijela državne vlasti te podređena uloga građana u proračunskom procesu. Tako su, na primjer, u Ukrajini nejasni i neprecizni postupci vezani uz dobivanje informacija o pitanjima od javnog interesa. Zakonodavni okvir u Makedoniji ne zabranjuje, ali i ne navodi, mogućnost uključivanja građana u proračunski proces. Iako je zakonodavno određeno u Hrvatskoj razmjerno dobro, postoje mnoge institucionalne slabosti, odnosno psihološke i kulturološke poteškoće da se građani više uključe u proračunski proces.

Vlast je dominantna u sve tri zemlje i može se opisati kao centralistička, što znači rješavanje svih važnih društvenih problema najčešće na nacionalnoj razini. U Ukrajini vlada vrlo slab interes javnosti za djelovanje i samostalnost lokalne vlasti, a zbog dugotrajne tradicije centralističke države građani nisu naučili i nisu voljni zahtijevati prebacivanje donošenja odluka na niže razine vlasti. U Makedoniji nisu posve jasne uloga i odgovornost lokalnih vlasti, pa one često nisu spremne prihvatiti potrebnu odgovornost i otvorenost. Konačno, u sve tri navedene zemlje nedostaju informacije o proračunu i proračunski podaci, pa su građani u najvećoj mjeri općenito otuđeni od donošenja političkih odluka, uključujući određivanja proračuna i proračunskih procesa.

Konkretni prijedlozi autora usmjereni su na osnivanje odbora za nadzor proračuna, koji će se sastojati od predstavnika nadležnih ministarstava, proračunskih korisnika i građana, kako bi se mogla pojačati njihova uloga u nadzoru lokalnih proračuna. Nadalje, treba unaprijediti inicijativu građana za uključivanje u lokalne proračunske procese, pri čemu je važno pripremiti lako razumljiv proračunski vodič. U zaključnim napomenama urednica podsjeća na to da je sudjelovanje građana u proračunskom procesu složena tema razmjerno novijega datuma, a i malobrojna su iskustva drugih zemalja, ali očito postoje mogućnosti i načini poboljšanja sadašnjega nezadovoljavajućeg stanja.

Ivana Maletić u svom radu izlaže o dostignućima u nadzornoj i kontrolnoj ulozi središnje države i građana nad jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj. Autorica razmatra i pravni okvir proračunskih procesa te razinu njihove otvorenosti i transparentnosti. Posebice je pohvalno što je izložena analiza istražila otvorenosti proračunskoga procesa i postupke nadzora i kontrole na lokalnoj razini. Nadzor je zadaća koja obuhvaća skupljanje podataka, analizu, komunikaciju i upotrebu informacija o tome kako program napreduje. Prema njezinu mišljenju, ozbiljan problem na razini središnje vlasti jesu nedovoljni kapaciteti za uvođenje nadzornoga sustava. Tek su malobrojne lokalne jedinice pripremile potrebne publikacije za građane s jednostavnim objašnjenjima što je učinjeno u prošloj godini te što se i kako se planira učiniti u idućoj godini. Manjak institucionalnoga i pravnog okvira za nadzor i kontrolu uvjetuje nezadovoljavajuće uključivanje središnje države i javnosti u rad lokalnih jedinica, što usporava njihov razvoj. Da bi se saznalo kakvo je stanje na terenu, provedeno je ispitivanje *Upitnikom o praćenju i nadzoru djelovanja lokalnih jedinica*. U nešto više od dvije trećine lokalnih jedinica nacrt proračuna dostupan je javnosti, ali se lokalne jedinice uglavnom ne trude uključiti javnost u pregovore. U manje od trećine lokalnih jedinica nacrt proračuna nije javno dostupan, najčešće zato što je javnost previše zahtjevna ili sama nije zainteresirana za tu problematiku.

Maletić jasno dokazuje kako su nadzor i kontrola proračuna ključne mjere za poboljšanje procesa odlučivanja, povećanje povjerenja građana te za poticanje sudjelovanja javnosti u proračunskom procesu. Razvijanje nadzornih i kontrolnih

mehanizama i pratećih struktura nije nimalo jednostavno i ne ostvaruje se brzo, pa u kratkom roku ne treba očekivati čuda. Autorica nudi preporuke koje svrstava u potrebne aktivnosti središnje i lokalne vlasti te javnosti. Glavna poruka njezina priloga jest da sveobuhvatan program nadzora proračuna trebaju pratiti zakonski preduvjeti za komunikaciju (otvoren i transparentan proračunski proces), nadzor i kontrolu. Reforma zahtijeva mjere jačanja financijskoga nadzora, bolje informiranje i komunikaciju, djelotvornije upravljanje i pozivanje na odgovornost ako se rezultati ne ostvare.

Židas Daskalovski prikazuje decentralizaciju i sudjelovanje građana u proračunskom procesu na lokalnoj razini u Makedoniji. Pravni poredak ne propisuje taj proces, pa unutar zakona ne postoje jasne mogućnosti za sudjelovanje zainteresiranih građana ili nevladinih organizacija u proračunskom procesu. Na temelju izloženih primjera iz dva navedena grada posve je očito kako je vrlo teško na lokalnoj razini stvarno ostvariti sudjelovanje građana u proračunskom procesu. Razlozi su dvovrsni: nositelji vlasti uzimaju sebi pravo isključivog odlučivanja o glavnim pitanjima raspodjele javnih sredstava, a i građani su potpuno pasivni kad je riječ o javnim pitanjima i donošenju političkih odluka sve dok nisu ugroženi njihovi osobni interesi.

Više kao nevesela ilustracija sadašnjega nezadovoljavajućeg stanja može poslužiti autorovo iskustvo. Njemu je gradonačelnik Štipa rekao kako je gradski proračun dostupan građanima u gradskom centru za informiranje. U navedenom su centru, na autorov upit, dotad ljubazni službenici rekli da ne raspolažu proračunom te da bi se o njemu trebao raspitati u gradonačelnikovu uredu, koji se nalazi u istoj zgradi. Za promjenu stanja Daskalovski predlaže brojne mjere: nadziranje proračuna treba biti dostupno javnosti, zakonodavna tijela i organizacije civilnoga društva trebaju imati mogućnost iskazivanja svojih stavova i oni se trebaju

ozbiljno uzimati u obzir. Nadalje, treba izglasati zakon o pravu na pristup informacijama, čime će se pomoći ograničenju korupcije, ali i olakšati i potaknuti učinkoviti nadzor nad proračunskim procesom na lokalnoj razini.

Sergij Slukhai analizira stanje općenitoga nadzora proračuna na lokalnoj razini i detaljno opisuje fiskalnu odgovornost obrazovnih jedinica u Ukrajini, želeći predložiti mogući okvir za unapređenje stanja i postizanje učinkovite politike pojačanja lokalne odgovornosti. U Ukrajini građani nemaju uvid u informacije s javnih rasprava (nacrti proračuna uglavnom se ne objavljuju i nisu dostupni na internetu); ne objavljuju se detaljne informacije o izvršenju lokalnih proračuna, a nisu dostupni ni detaljni podaci o izvršenju tekućega proračuna. Ujedno, ne postoje javne informacije o zaduženju, a nema ni informacija o vlasništvu i imovini lokalnih jedinica, kao ni o njihovoj upotrebi. Autor jasno pokazuje da su državna tijela dominantna u nadzoru proračuna na lokalnoj razini, a gotovo je zanemariva uloga korisnika obrazovnih usluga.

Nepostojanje odgovornosti prema građanima uvjetuje da je obrazovni sustav preskup, nedovoljno učinkovit, a i ne postoji konkurencija među školama. Sredstva se neracionalno troše, a nema motivacije za pozorniju potrošnju i ekonomiziranje s troškovima. Roditelji se ne suprotstavljaju ravnateljima škola, u strahu da njihovo dijete ne bi zbog toga bilo kažnjeno. Slukhai vjeruje da bi lokalna zajednica mogla učinkovitije nadzirati školske proračune jer je politički utjecajnija i nezavisnija skupina od roditelja. Za ispravljanje te neprimjerene situacije predlažu se razne mjere decentralizacije obrazov-

noga sustava, njegove institucionalizacije i podizanja razine samoupravljanja u ukrajinskim školama. Kako bi se to postiglo, autor ističe potrebu za odgovornošću u lokalnim proračunskim procesima, izradbu pregleda sadašnjega kritičnog pitanja javnih politika s obzirom na nadzor lokalnih financija, s naglaskom na obrazovanju i razvijanju javne politike usmjerene na povećanje odgovornosti lokalnih vlasti u obrazovanju.

Zaključno možemo istaknuti kako su pred postsocijalističkim zemljama veliki izazovi stvaranja uvjeta da nositelji vlasti budu odgovorni prema građanima. Prošla su vremena kada su se sva pitanja rješavala samo na razini središnje vlasti. Izgraditi obvezu političara za odgovornost prema građanima nije lako, posebice zato što su oni često nezainteresirani, a i političari često mistificiraju proračunski proces. Za uspješno demistificiranje proračuna i njegovo približavanje zainteresiranim građanima potrebna su mnoga sustavna istraživanja i širenje informacija. Iznoseni primjeri i prijedlozi istraživanja u ovoj publikaciji jasno pokazuju da se znanje, zainteresiranost i utjecaj građana na proračunske rashode mogu i moraju poboljšati. Komuniciranje svih zainteresiranih strana ključan je preduvjet uspjeha, jer sve uključene strane imaju zajednički cilj – održiv, učinkovit i djelotvoran napredak i razvoj lokalnih jedinica. Knjiga *Kako da javne financije zaista budu javne?* jasno pokazuje da se transparentnost i sudjelovanje uzajamno dopunjuju i da je oboje potrebno za bolji proračunski ishod. Uključivanje civilnoga sektora može popraviti političke odluke i odluke o raspodjeli proračunskih sredstava, pružiti im raznovrsne mogućnosti i poboljšati opća znanja o proračunskom procesu. Valja prekinuti začarani krug općega međusobnog nepovjerenja građana i nadležnih tijela. U sveinu navedenome ova knjiga može biti od velike pomoći.

Predrag Bejaković