

Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2021. – travanj 2022.

**Mihaela Bronić, Marija Opačak, Katarina Ott, Miroslav Petrušić,
Simona Prijaković, Branko Stanić**

Prosječna proračunska transparentnost svih hrvatskih županija, gradova i općina – izražena brojem ključnih proračunskih dokumenata objavljenih na njihovim mrežnim stranicama – iznosi 4,5 od mogućih 5. Sve županije objavile su svih 5 traženih dokumenata, prosjek gradova je 4,7, a općina 4,4. No, još uvijek 19 gradova i 92 općine ne objavljuju ni sva tri dokumenta koje su po zakonu obvezni objavljivati, dok 14 gradova i 124 općine ne objavljuju dva dokumenta koje im je Ministarstvo financija preporučilo objavljivati. Dvije općine nisu objavile nijedan proračunski dokument. Naravno, sama objava ključnih proračunskih dokumenata može se smatrati tek prvim, ali temeljnim korakom prema potpunijoj transparentnosti i participaciji građana, odnosno neophodnim preduvjetom za educiranje građana i njihovo uključivanje u lokalne proračunske procese. Slijedi sažetak rezultata za

sve županije, gradove i općine, a detalji su dostupni na [interaktivnoj karti](#) i u [Excel tablici](#).¹

Institut za javne financije već godinama analizira proračunsku transparentnost svih županija, gradova i općina, a u ovom se radu prikazuje sažetak rezultata najnovijeg istraživanja provedenog u studenom-prosincu 2021. i veljači-travnju 2022.²

Proračunska transparentnost podrazumijeva uvid u potpune, točne, pravovremene i razumljive proračunske informacije. Na temelju njih građani se mogu angažirati i, između ostalog, pokušati utjecati na efikasnost prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava, odgovornost Vlade i vlasti lokalnih jedinica, kao i na smanjenje mogućih koruptivnih radnji.³

¹ Ovaj osvrt proizlazi iz projekta „Isplati li se transparentnost? Politički i socioekonomski učinci transparentnosti proračuna lokalnih jedinica u Hrvatskoj“ (IP-2019-04-8360) koji financira Hrvatska zaklada za znanost (HRZZ). Rad doktorandice Simone Prijaković i poslijedoktorandice Marije Opačak također financira HRZZ. Mišljenja, nalazi, zaključci i preporuke su autorski i ne odražavaju nužno stajališta HRZZ-a.

² Rezultati prethodnih istraživanja objavljeni su u Ott, Bronić i Petrušić (2013, 2014, 2015), Ott, Bronić, Petrušić i Stanić (2016, 2017, 2018), Ott, Bronić, Petrušić, Stanić i Prijaković (2019, 2020) te Bronić, Opačak, Ott, Petrušić i Stanić (2021). Budući da se svake godine izvještava o rezultatima ovog istraživanja, tekst ovog Osvrta se u nekim dijelovima preklapa s rezultatima ovog istraživanja objavljenim prethodnih godina.

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

U ovom se istraživanju proračunska transparentnost mjeri brojem ključnih proračunskih dokumenata *objavljenih na mrežnim stranicama* lokalnih jedinica.⁴

To su:

- izvještaj o godišnjem izvršenju proračuna za 2020.;
- izvještaj o polugodišnjem izvršenju proračuna za 2021.;
- prijedlog proračuna za 2022.;
- izglasani proračun za 2022.;
- proračunski vodič za građane za 2022.⁵

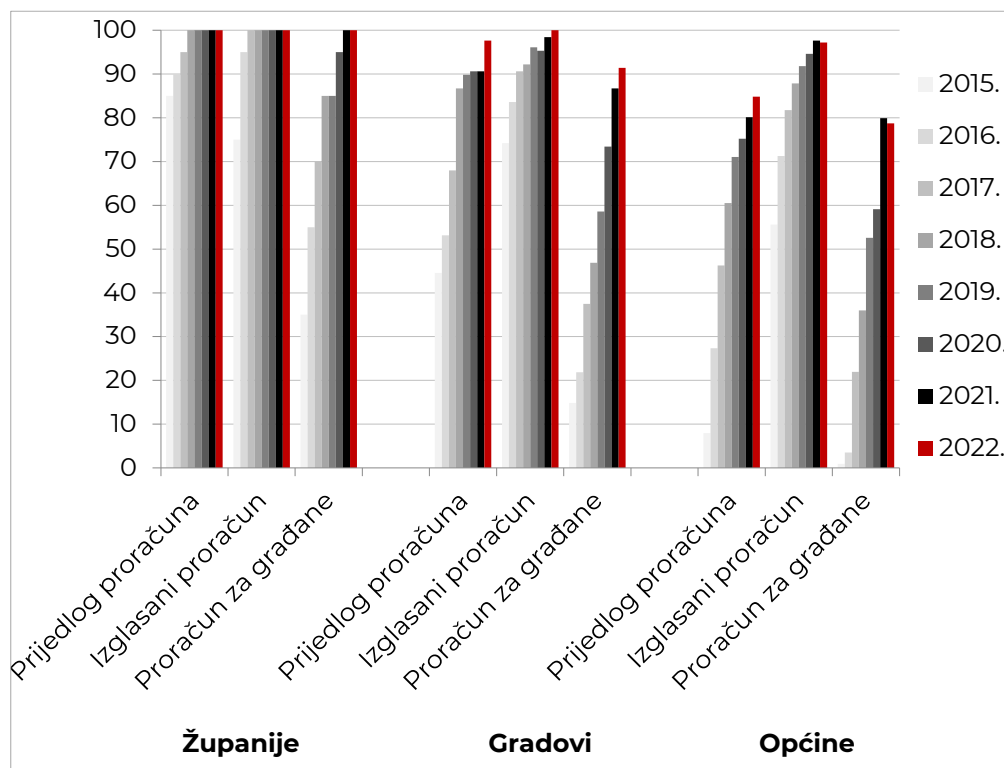
⁴ Pravila istraživanja detaljno su opisana u Ott, Bronić, Petrušić, Stanić i Prijaković (2020).

⁵ Od 1. studenoga do 31. prosinca 2021. analizirano je jesu li objavljeni izvještaji o godišnjem izvršenju proračuna za 2020. i o polugodišnjem izvršenju proračuna za 2021., a od 1. veljače do 15. travnja 2022. prijedlozi proračuna, izglasani proračuni i proračunski vodiči za građane za 2022. U obzir su uzeti samo dokumenti koji su se na mrežnim stranicama lokalnih jedinica nalazili u navedenim razdobljima istraživanja i to na dan pretraživanja njihove stranice. Naknadno objavljeni dokumenti se ne uvažavaju. Ako smo dokument našli na jednom mjestu, nismo tražili dalje. Pojedini dokument ocjenjujemo prema stanju u kakvom je na mjestu na kojem smo ga prvo pronašli. Postoji mogućnost da je na nekom drugom mjestu objavljen detaljniji dokument, no smatramo da se na svim mjestima objave trebaju nalaziti cjeloviti proračunski dokumenti. Također, postoji mogućnost da istraživači nisu pronašli neki dokument iako je bio objavljen, ali to znači da bi ih i građani teško našli jer nisu bili dovoljno dobro istaknuti. Sve lokalne jedinice e-mailom su obaviještene 24. rujna 2021. o vremenu i načinu pregledavanja njihovih mrežnih stranica.

Cilj je utvrditi količinu ključnih proračunskih dokumenata objavljenih na mrežnim stranicama lokalnih jedinica, bez detaljnije analize njihova sadržaja. Sama objava dokumenata ne znači da su jedinice apsolutno proračunski transparentne niti da im je vodstvo apsolutno proračunski odgovorno, nego je samo potvrda da su se pridržavale Zakona o proračunu, Zakona o pravu na pristup informacijama i preporuka Ministarstva financija.⁶ Ta razina proračunske transparentnosti može se smatrati tek prvim korakom prema potpunijoj transparentnosti odnosno temeljnim preduvjetom za edukaciju građana o lokalnim proračunima. Samo se proračunski obrazovani i informirani građani mogu konstruktivno uključiti u lokalne proračunske procese i odlučivanje o prikupljanju i potrošnji lokalnih sredstava te kontrolu odgovornosti lokalnih vlasti.

Prosječna proračunska transparentnost svih lokalnih jedinica je u razdoblju od 2015.-2022. porasla s 1,8 na 4,5. Pomaci su primjetni kod svih vrsta lokalnih jedinica za sve proračunske dokumente, a to najbolje prikazuje objava proračuna za građane – 2015. ga je objavilo samo 1% općina, a 2022. čak 79% (Grafikon 1.).

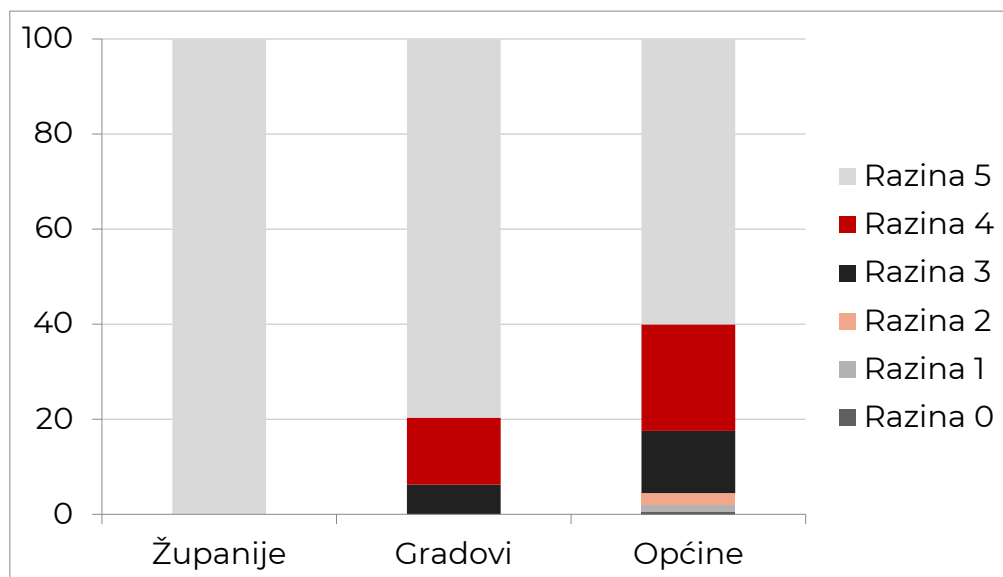
⁶ Više o zakonodavnom okviru proračunske transparentnosti vidi u Ott, Bronić, Petrušić, Stanić i Prijaković (2020).

Grafikon 1. Objavljeni odabrani proračunski dokumenti, 2015.-2022.**(u %)**

Izvor: autori

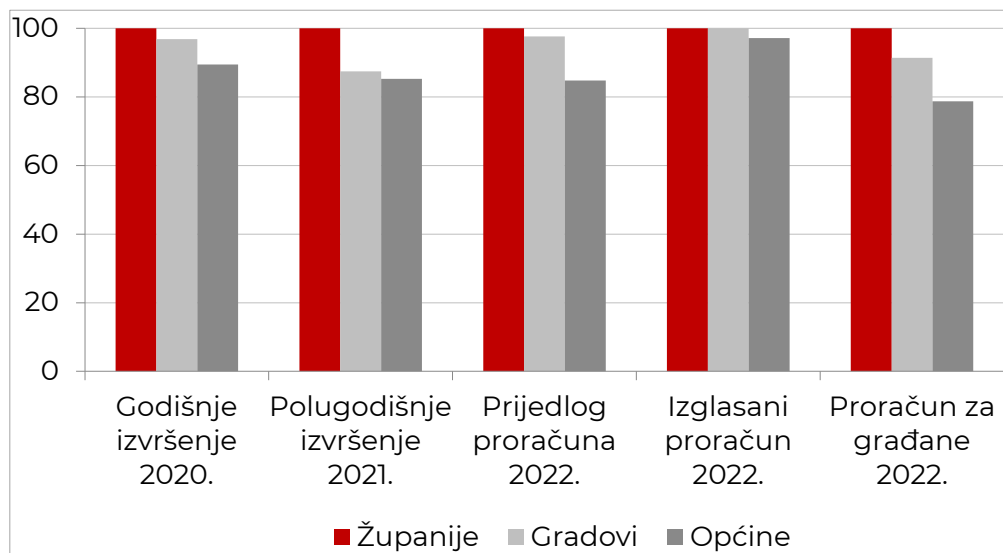
U ovom su ciklusu sve županije objavile svih pet proračunskih dokumenata, prosjek gradova je 4,73, a općina 4,36 (Grafikoni 2. i 3.). Za usporedbu, u prethodnom ciklusu sve su županije objavile svih pet traženih dokumenata, gradovi su imali prosjek 4,65, a općine 4,39. Dakle, samo kod općina u ovom ciklusu istraživanja primjećujemo blago pogoršanje razine prosječne proračunske transparentnosti u odnosu na prethodni ciklus istraživanja.

Grafikon 2. Razina proračunske transparentnosti lokalnih jedinica, studeni 2021.- travanj 2022. (u %)



Izvor: autori

Grafikon 3. Objavljeni proračunski dokumenti, studeni 2021.- travanj 2022. (u %)



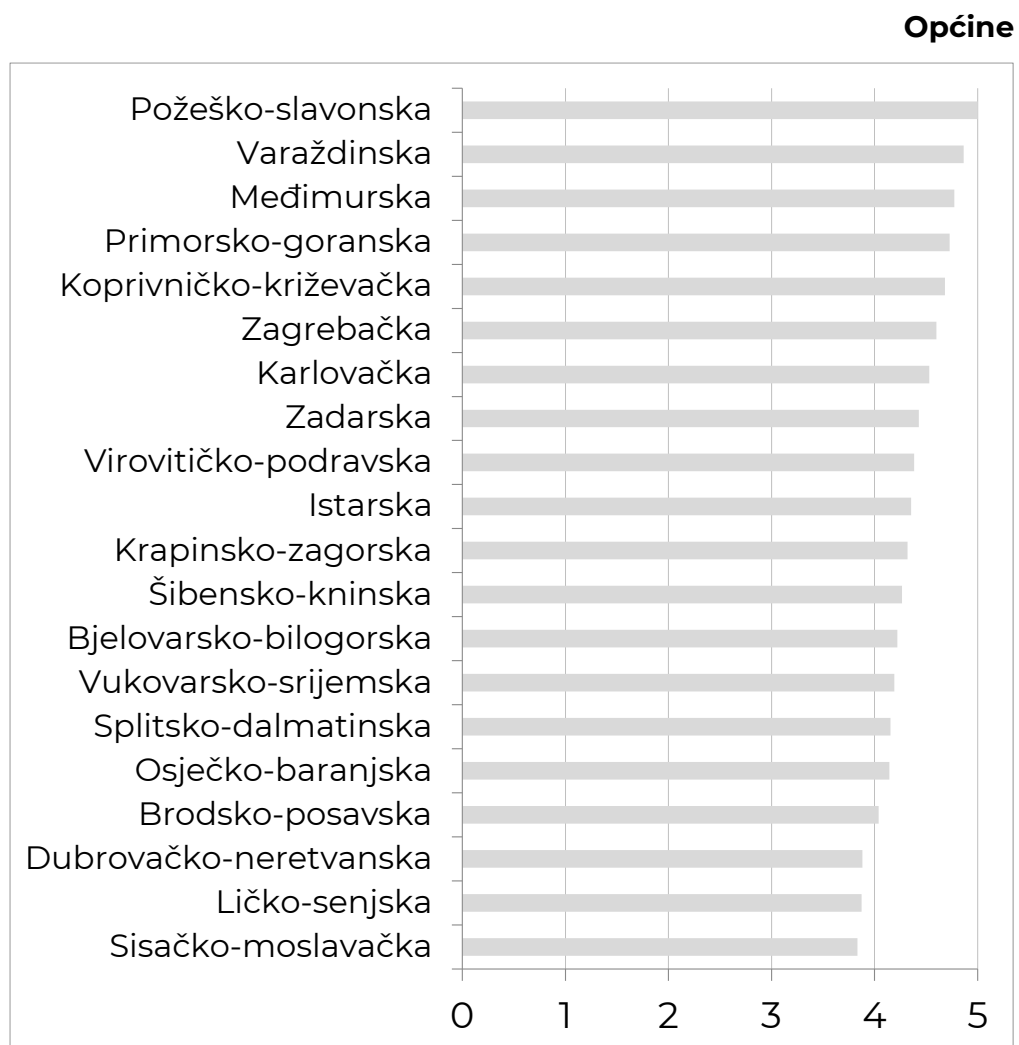
Izvor: autori

U ovom posljednjem ciklusu još uvijek postoje dvije općine koje nisu objavile nijedan proračunski dokument (Karlobag i Kijevo), sedam

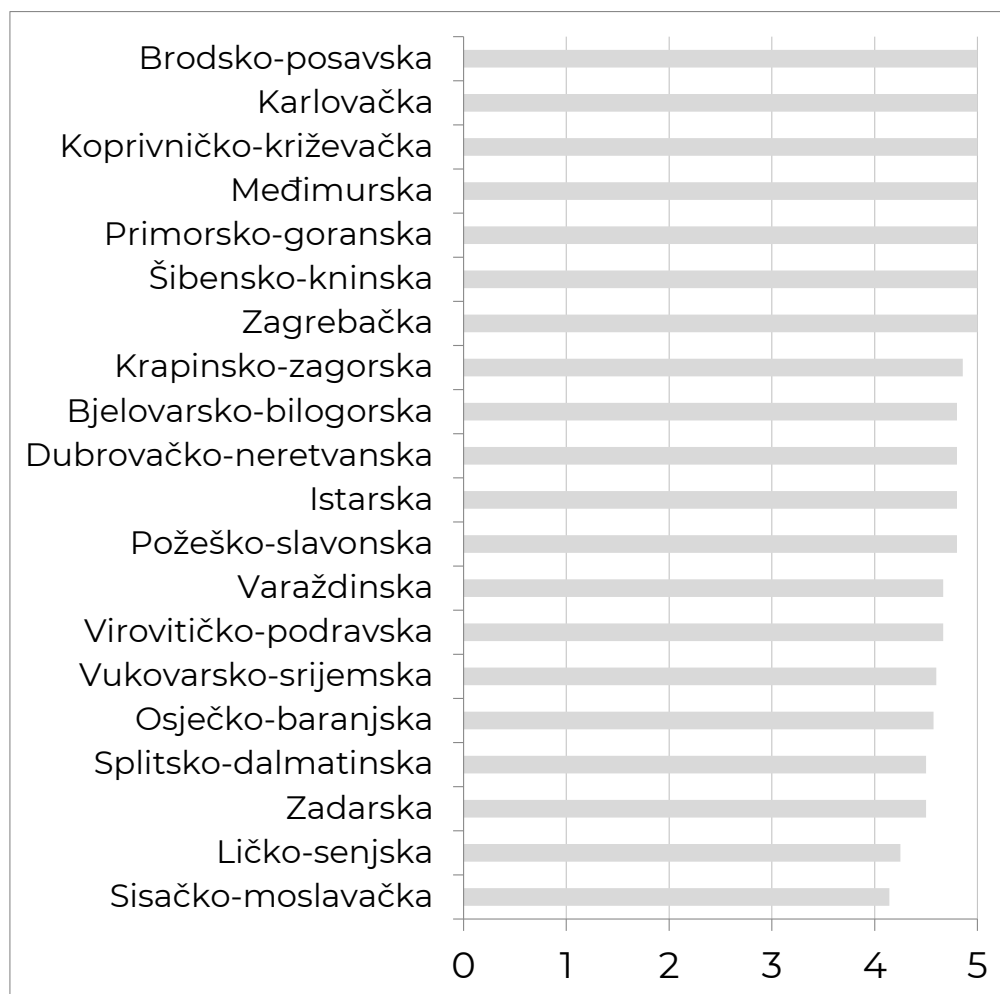
općina koje su objavile samo po jedan i deset općina koje su objavile samo po dva proračunska dokumenta (Tablica 1.). Još uvijek 15% gradova i 21% općina ne objavljuje ni tri dokumenta koja su po zakonu obvezni objavljivati (izvještaje o godišnjem i polugodišnjem izvršenju proračuna, te izglasani proračun).⁷ Osim toga, 11% gradova i 29% općina ne pridržava se uputa Ministarstva financija i ne objavljuju prijedlog proračuna i proračunski vodič za građane.

⁷ Prema novome Zakonu o proračunu od 1. siječnja 2022. obvezna je objava i Proračunskog vodiča za građane, uz prethodno obvezne proračunske dokumente, tj. izvještaje o godišnjem i polugodišnjem izvršenju proračuna te izglasani proračun. Tako će u sljedećem ciklusu našeg istraživanja biti obvezna objava 4 proračunska dokumenta.

**Grafikon 4. Prosječna transparentnost općina
i gradova (po županijama)**

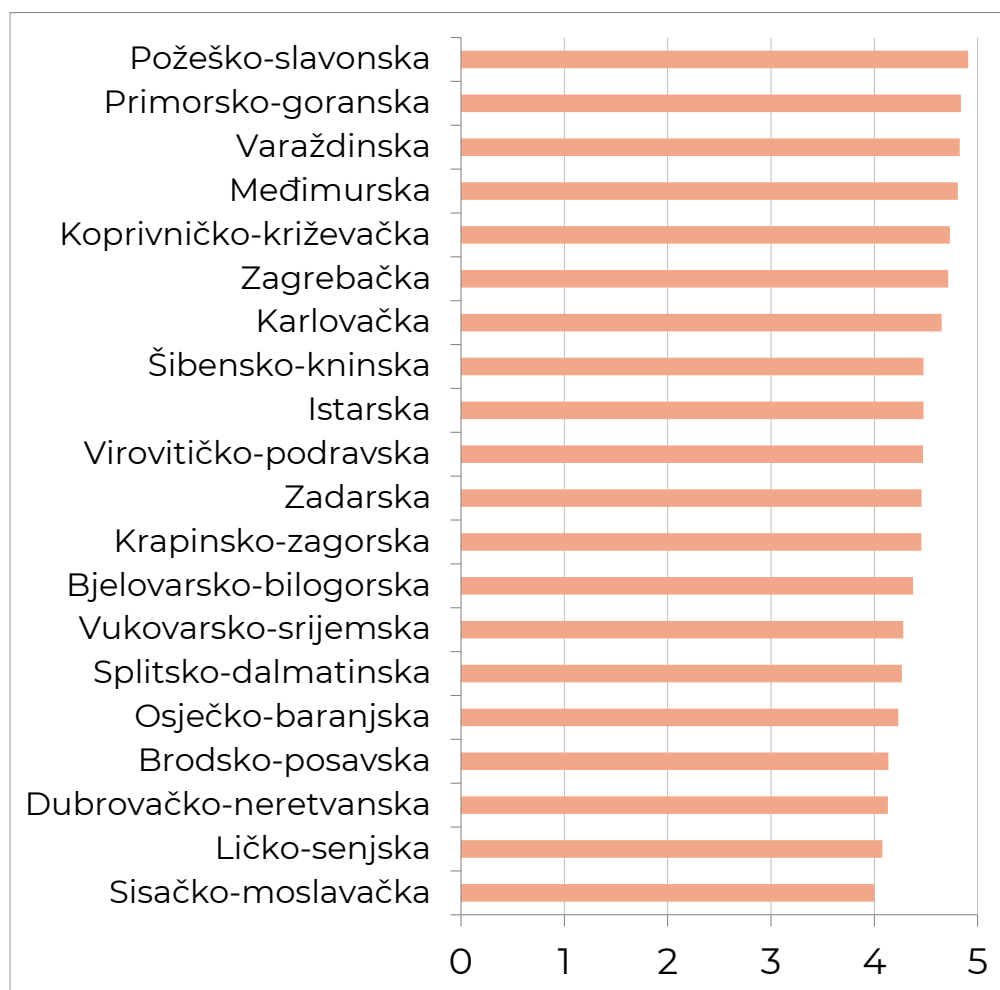


Gradovi



Izvor: autori

Najmanje proračunskih dokumenata prosječno objavile su općine u Sisačko-moslavačkoj, Ličko-senjskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji (3,8 od 5). Sve općine Požeško-slavonske županije objavile su svih pet ključnih proračunskih dokumenata. Kad je riječ o gradovima, najmanje dokumenata objavili su gradovi u Sisačko-moslavačkoj (4,1), a svi gradovi u sedam županija (u odnosu na pet županija prethodnog ciklusa) objavili su sve ključne dokumente (Brodsko-posavska, Karlovačka, Koprivničko-križevačka, Međimurska, Primorsko-goranska, Šibensko-kninska i Zagrebačka) (Grafikon 4.).

Grafikon 5. Ukupna prosječna transparentnost županija*

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

Izvor: autori

Prema prosječnoj transparentnosti svih lokalnih jedinica na svome području, vodeće su Požeško-slavonska, Primorsko-goranska, Varaždinska i Međimurska, a na začelju se nalaze Sisačko-moslavačka, Ličko-senjska, Dubrovačko-neretvanska i Brodsko-posavska županija (Grafikon 5.).

U odnosu na prethodni ciklus istraživanja, samo je 16% lokalnih jedinica objavilo veći broj dokumenata, 66% ih je objavilo jednaki broj, no 18% ih je objavilo manji broj dokumenata.

Međutim, čak i kod brojnih lokalnih jedinica koje objavljuju svoje dokumente, ima problema. Česti su različiti i/ili nejasni nazivi dokumenata, pa se građanima teško snaći. Grad Lipik, primjerice, za isti dokument koristi dva naziva ([izvještaj o izvršenju](#) i [godišnji obračun](#)). Općina Podbablje objavljuje (najvjerojatnije) rebalans posebnog dijela proračuna pod nazivom „[Izvršenje proračuna 2020 – posebni dio](#)“. Iz vodiča za građane općine [Tounj](#) nije jasno na koju se godinu odnosi (2022. ili 2021.) Neke lokalne jedinice objavljuju vodiče za građane koji ne sadrže nijednu brojku za aktualnu godinu, stoga ih u ovom istraživanju nismo priznali (primjerice Grad [Vis](#), općine [Velika Kопanica](#) ili [Slavonski Šamac](#)). U okviru ovog istraživanja ispituje se i objavljuju li lokalne jedinice svoje proračunske dokumente u službenim glasnicima, pa smo i tu naišli na nedostatke. Neki glasnici jednostavno nemaju pretraživače ili su oni tako loši da su gotovo neupotrebljivi (primjerice službeni glasnici Sisačko-moslavačke i Ličko-senjske županije, te Grada Orahovice).

Osim same objave proračunskih dokumenata, nužni su i dodatni iskoraci za povećanje povjerenja i uključenje građana u proračunske procese. Pohvalno je da su neke lokalne jedinice to već i napravile. Primjerice, Grad Rijeka već godinama putem niza programa omogućuje svojim građanima sudjelovanje u planiranju i donošenju proračuna, a Općina Viškovo sažetak proračuna u obliku vodiča tiska i kao posebno izdanje besplatno dostavlja svakom kućanstvu uz službeni glasnik općine. Viškovo je također i jedina općina koja je u svih ovih osam ciklusa osvojila 39 od mogućih 40 bodova čime se inače može pohvaliti i određen broj županija i gradova.

Iako postoje tako trajno transparentne županije i gradovi, pa i jedna općina, i premda se prosječna razina proračunske transparentnosti tijekom godina povećavala, zabrinjavajuće je što u ovom posljednjem ciklusu istraživanja bilježimo svojevrsnu stagnaciju, pa i blagi pad proračunske transparentnosti na razini općina. No, najviše zabrinjava činjenica da se tako veliki broj lokalnih jedinica iz godine u godinu ne pridržava čak ni zakona, odnosno ne objavljuje ni one dokumente koje su po zakonu obvezne objavljivati.

Kako je proračunska transparentnost neophodan, ali ne i dovoljan uvjet za kvalitetno upravljanje javnim sredstvima, valja se nadati da će se i dalje popravljati te da će s vremenom voditi i sve većoj participaciji građana, medija, sindikata, političara, znanstvenika. Brojne zaključke i preporuke koji mogu poslužiti za poboljšanje proračunske transparentnosti te kao podloga za eventualnu reformu fiskalnog i teritorijalnog ustroja države, nećemo i ovdje ponavljati, a zainteresiranima su dostupni u našim prethodnim analizama proračunske transparentnosti.⁸

⁸ Vidi primjerice: Ott, Bronić, Petrušić, Stanić i Prijaković (2019).

Tablica 1. Razina transparentnosti proračuna županija, gradova i općina (po broju objavljenih dokumenata, abecedno)

| RAZINA OTVORENOSTI | LOKALNE JEDINICE |
|--------------------|---|
| 5 | <p style="text-align: center;">ŽUPANIJE</p> <p>Bjelovarsko-bilogorska, Brodsko-posavska, Dubrovačko-neretvanska, Istarska, Karlovačka, Koprivničko-križevačka, Krapinsko-zagorska, Ličko-senjska, Međimurska, Osječko-baranjska, Požeško-slavonska, Primorsko-goranska, Sisačko-moslavačka, Splitsko-dalmatinska, Šibensko-kninska, Varaždinska, Virovitičko-podravska, Vukovarsko-srijemska, Zadarska, Zagrebačka</p> |
| 5 | <p style="text-align: center;">GRADOVI</p> <p>Bakar, Beli Manastir, Belišće, Benkovac, Bjelovar, Buje, Buzet, Cres, Crikvenica, Čabar, Čakovec, Čazma, Delnice, Donja Stubica, Drniš, Dubrovnik, Duga Resa, Dugo Selo, Đurđevac, Garešnica, Glina, Gospić, Grubišno Polje, Hvar, Ilok, Imotski, Ivanec, Ivanić-Grad, Jastrebarsko, Karlovac, Kastav, Kaštela, Knin, Komiža, Koprivnica, Korčula, Kraljevica, Krapina, Križevci, Krk, Kutina, Labin, Lepoglava, Lipik, Ludbreg, Makarska, Mali Lošinj, Metković, Mursko Središće, Našice, Nin, Nova Gradiška, Novalja, Novi Vinodolski, Novigrad, Novska, Ogulin, Opatija, Orahovica, Oroslavje, Osijek, Otok (Vinkovci), Ozalj, Pakrac, Pazin, Pleternica, Ploče, Poreč, Požega, Pregrada, Prelog, Pula, Rab, Rijeka, Rovinj, Samobor, Skradin, Slavonski Brod, Slunj, Split, Supetar, Sveta Nedelja, Sveti Ivan Zelina, Šibenik, Trogir, Umag, Varaždin, Varaždinske Toplice, Velika Gorica, Virovitica, Vodice, Vrbovec, Vrbovsko, Vrgorac, Vrljika, Vukovar, Zabok, Zadar, Zagreb, Zaprešić, Zlatar, Županja</p> |

| RAZINA OTVORENOSTI | LOKALNE JEDINICE |
|--------------------|---|
| 5 | <p style="text-align: center;">OPĆINE</p> <p>Andrijaševci, Antunovac, Babina Greda, Bale, Barban, Baška, Bebrina, Bedekovčina, Bedenica, Belica, Beretinec, Bibinje, Bilice, Bilje, Biskupija, Bistra, Blato, Bol, Bosiljevo, Bošnjaci, Brdovec, Brestovac, Breznica, Breznički Hum, Brinje, Brodski Stupnik, Brtonigla, Cerna, Cerovlje, Cetingrad, Cista Provo, Civljane, Crnac, Čačinci, Čađavica, Čaglin, Čavle, Čepin, Davor, Dekanovec, Desinić, Dežanovac, Domašinec, Donja Dubrava, Donja Voća, Donji Andrijevi, Donji Kraljevec, Donji Vidovec, Draganić, Draž, Drnje, Dubravica, Dubrovačko primorje, Dugopolje, Đelekovec, Đulovac, Đurđenovac, Đurmanec, Ernestinovo, Ferdinandovac, Funtana, Fužine, Galovac, Garčin, Goričan, Gornja Vrba, Gornji Kneginec, Gračac, Gračišće, Gradec, Gunja, Hercegovac, Hlebine, Hrašćina, Hrvace, Hum na Sutli, Ivankovo, Ivanska, Jagodnjak, Jakovlje, Jakšić, Jalžabet, Jasenice, Jasenovac, Jelenje, Kali, Kalinovac, Kalnik, Kamanje, Kaptol, Karojba, Kistanje, Klakar, Klana, Klenovnik, Klis, Kloštar Ivanić, Kloštar Podravski, Kolan, Konavle, Koprivnički Bregi, Kostrena, Koška, Kotoriba, Kravarsko, Križ, Kršan, Kukljica, Kumrovec, Lanišće, Lasinja, Legrad, Lekenik, Levanjska Varoš, Lipovljani, Lišane Ostrovičke, Lobor, Lokvičići, Lovas, Lovinac, Lovran, Lovreć, Luka, Lukač, Mače, Magadenovac, Mala Subotica, Mali Bukovec, Malinska-Dubašnica, Marčana, Marija Bistrica, Marija Gorica, Marina, Martijanec, Maruševac, Matulji, Mikleuš, Mljet, Molve, Mrkopalj, Murter, Nedelišće, Netretić, Nova Bukovica, Nova Kapela, Nova Rača, Novi Golubovec, Novigrad Podravski, Nuštar, Okrug, Omišalj, Oprtalj, Orehovica, Pašman, Perušić, Peteranec, Petrijanec, Pićan, Pirovac, Pisarovina, Pitomača, Plitvička Jezera, Podcrkavlje, Podgora, Podravske Sesvete, Podstrana, Podturen, Pokupsko, Popovac, Posedarje, Postira, Preko, Prgomet, Primorski Dolac, Privlaka (Vukovarsko-srijemska ž.), Promina, Pučišća, Punat, Radoboj, Rakovec, Rakovica, Rasinja, Raša, Ribnik, Rugvica, Runovići, Ružić, Saborsko, Satnica Đakovačka, Sibinj, Sirač, Skrad, Sopje, Sračinec, Stara Gradiška, Stari Jankovci, Stari Mikanovci, Starigrad,</p> |

| RAZINA OTVORENOSTI | LOKALNE JEDINICE |
|--------------------|--|
| 5 | <p style="text-align: center;">OPĆINE (NASTAVAK)</p> <p>Strahoninec, Strizivojna, Stubičke Toplice, Stupnik, Sukošan, Sunja, Sveta Marija, Sveti Đurđ, Sveti Filip i Jakov, Sveti Ilija, Sveti Ivan Žabno, Sveti Križ Začretje, Sveti Lovreč, Sveti Martin na Muri, Šenkovec, Šodolovci, Šolta, Štrigova, Tinjan, Tisno, Tkon, Tompojevci, Topusko, Tribunj, Trnava, Trnovec Bartolovečki, Trpanj, Tučepi, Tuhelj, Unešić, Vela Luka, Velika, Velika Ludina, Velika Trnovitica, Veliki Bukovec, Veliko Trojstvo, Vidovec, Vinica, Vinodolska općina, Vir, Visoko, Viškovo, Vižinada, Vladislavci, Vojnić, Vratišinec, Vrbanja, Vrbnik, Vrhovine, Vrpolje, Vuka, Zagorska Sela, Zagvozd, Zažablje, Zemunik Donji, Zmijavci, Žakanje, Žumberak, Župa dubrovačka</p> |
| 4 | <p style="text-align: center;">GRADOVI</p> <p>Biograd na Moru, Daruvar, Donji Miholjac, Đakovo, Klanjec, Kutjevo, Obrovac, Opuzen, Otočac, Pag, Popovača, Sisak, Slatina, Solin, Stari Grad, Trilj, Valpovo, Vis</p> |
| 4 | <p style="text-align: center;">OPĆINE</p> <p>Barilović, Baška Voda, Bednja, Berek, Bizovac, Brela, Brod Moravice, Budinščina, Cernik, Cestica, Dobrinj, Drenovci, Dubrava, Dugi Rat, Farkaševac, Generalski Stol, Gola, Gorjani, Gornja Rijeka, Gornja Stubica, Gradina, Gradište, Grožnjan, Gvozd, Jarmina, Josipdol, Kanfanar, Kapela, Kaštelir - Labinci, Kneževi Vinogradi, Končanica, Konjščina, Koprivnički Ivanec, Krapinske Toplice, Krašić, Krnjak, Kula Norinska, Ližnjan, Lokve, Lopar, Ljubešćica, Martinska Ves, Medulin, Milna, Mošćenička Draga, Muć, Nerežišća, Nijemci, Novigrad, Novo Virje, Okučani, Oriovac, Orle, Otok, Petlovac, Petrijevci, Podbablje, Podgorač, Polača, Poličnik, Preseka, Pribislavec, Primošten, Privlaka (Zadarska ž.), Pušća, Ravna Gora, Rešetari, Sali, Seget, Selnica, Semeljci, Sikirevci, Slavonski Šamac, Smokvica, Sokolovac, Sutivan, Sveta Nedelja, Sveti Juraj na Bregu, Sveti Petar Orehovec, Sveti Petar u Šumi, Svetvinčenat, Šandrovac, Špišić Bukovica, Štefanje, Tar-Vabriga, Trpinja, Udbina, Velika Pisanica, Veliko Trgovišće, Virje, Viškovci, Voćin, Vrsi, Zadvarje, Zlatar Bistrica, Žminj</p> |

| RAZINA OTVORENOSTI | LOKALNE JEDINICE |
|--------------------|--|
| 3 | <p style="text-align: center;">GRADOVI</p> <p>Hrvatska Kostajnica, Novi Marof, Omiš, Petrinja, Senj, Sinj, Vinkovci, Vodnjan</p> |
| 3 | <p style="text-align: center;">OPĆINE</p> <p>Bogdanovci, Borovo, Brckovljani, Bukovlje, Čeminac, Darda, Dicmo, Dragalić, Drenje, Erdut, Fažana, Feričanci, Gornji Mihaljevec, Gradac, Gundinci, Hrvatska Dubica, Jelsa, Jesenje, Klinča Sela, Kraljevec na Sutli, Lastovo, Lećevica, Lumbarda, Lupoglav, Marijanci, Markušica, Motovun, Negoslavci, Oprisavci, Orebić, Pakoštane, Plaški, Podravska Moslavina, Poveljana, Punitovci, Ražanac, Rogoznica, Rovišće, Selca, Severin, Slivno, Stankovci, Staro Petrovo Selo, Ston, Suhopolje, Škabrnja, Štitar, Tordinci, Tounj, Tovarnik, Velika Kopanica, Veliki Grđevac, Višnjan, Vođinci, Vrsar, Zrinski Topolovac</p> |
| 2 | <p style="text-align: center;">OPĆINE</p> <p>Donja Motičina, Donji Kukuruzari, Donji Lapac, Dvor, Ervenik, Gornji Bogičevci, Janjina, Mihovljan, Viljevo, Zdenci</p> |
| 1 | <p style="text-align: center;">OPĆINE</p> <p>Majur, Petrovsko, Pojezerje, Proložac, Sućuraj, Šestanovac, Vrbje</p> |
| 0 | <p style="text-align: center;">OPĆINE</p> <p>Karlobag, Kijevo</p> |

Izvor: autori