

KAKO DA JAVNE FINANCIJE ZAISTA BUDU JAVNE?

Sudjelovanje građana u nadzoru lokalnih
proračuna u Hrvatskoj, Makedoniji i Ukrajini

urednica Katarina Ott



INSTITUT ZA
JAVNE
FINANCIJE

urednica Katarina Ott

**KAKO DA JAVNE FINACIJE ZAISTA BUDU JAVNE?
SUDJELOVANJE GRAĐANA U NADZORU LOKALNIH PRORAČUNA
U HRVATSKOJ, MAKEDONIJI I UKRAJINI**

BIBLIOTEKA FISCUS

UREDNIKA

Katarina Ott

UREĐIVAČKI ODBOR

Scott Abrams

George Guess

Warren Krafchik

Katarina Ott

ISBN 978-953-6047-98-5

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu

Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 663469

urednica Katarina Ott

**KAKO DA JAVNE
FINANCIJE ZAISTA
BUDU JAVNE?
SUDJELOVANJE GRAĐANA
U NADZORU LOKALNIH
PRORAČUNA U HRVATSKOJ,
MAKEDONIJI I UKRAJINI**

INSTITUT ZA
JAVNE
FINANCIJE

Zagreb, 2008.

Sadržaj

AUTORI	1
PREDGOVOR HRVATSKOM IZDANJU	3
PREDGOVOR ENGLESKOM IZDANJU	7
KAKO DA JAVNE FINACIJE ZAISTA BUDU JAVNE? USPOREDBA HRVATSKE, MAKEDONIJE I UKRAJINE Katarina Ott	13
NADZOR LOKALNIH PRORAČUNA U HRVATSKOJ: IMA LI KOGA? Ivana Maletić	41
SUDJELOVANJE GRAĐANA U NADZORU LOKALNIH PRORAČUNA U MAKEDONIJI: PRIMJERI ŠTIPA I GOSTIVARA Židas Daskalovski	79
NADZIRANJE PRORAČUNA I ODGOVORNOST VLASTI U UKRAJINI: PRIMJER OSNOVNOG OBRAZOVANJA Sergii Slukhai	105
INDEKS	151

Autori

Židas Daskalovski direktor je programa Centra za istraživanje i donošenje političkih odluka u Skopju. Doktorirao je na Katedri političkih znanosti na Central European University u Budimpešti. Objavljuje članke o političkoj situaciji u Južnoj i Istočnoj Europi, te bio jedan od urednika knjige *Understanding the War in Kosovo* (London: Frank Cass, 2003). Područja interesa: političke analize, demokratizacija, multikulturalna pitanja te izbjegavanje sukoba.

Warren Krafchik direktor je Međunarodnoga proračunskog projekta u Washingtonu. Sve informacije o aktivnostima IBP-ja diljem svijeta dostupne su na: www.internationalbudget.org.

Ivana Maletić državna tajnica Ministarstva financija, uključena je u stvaranje proračunskog procesa na državnoj i lokalnoj razini u Hrvatskoj. Usko surađuje, kao predavačica i autorica, s Hrvatskom zajednicom računovođa i Slovenskim programom edukacije računovođa i financijskih djelatnika u javnom sektoru te s drugim institucijama na području javnih financija. Područja interesa: razvoj državne riznice i računovodstvo javnog sektora.

Katarina Ott ravnateljica je Instituta za javne financije, urednica znanstvenog časopisa *Financijska teorija i praksa*, voditeljica Zaklade prof. dr. Marijan Hanžeković te izvanredna profesorica na Ekonomskome i Prirodoslovno-matematičkom fakultetu u Zagrebu. Područja interesa: ekonomika javnog sektora – odnos države i ekonomije, siva ekonomija,

proračun, reforma javnog sektora, lokalne financije, pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji, transparentnost javnog sektora, odgovornost vlasti te uključivanje građana. Više na: www.ijf.hr/index.php?ime=2.

Sergii Slukhai izvanredni je profesor ekonomije na Sveučilištu Taras Ševčenko u Kijevu, Ukrajina. Na tom je sveučilištu doktorirao političku ekonomiju. Bio je istraživač u Institutu za financijska istraživanja pri ukrajinskom Ministarstvu financija, sudjelovao i vodio mnoge projekte te bio uključen u konzultiranje i pripremu zakona za ukrajinsku središnju vlast i lokalne zajednice. Stipendije vezane za mikroekonomiju i javne financije koristio je na Sveučilištu u Münchenu te kao dobitnik Fulbrightove stipendije vezane za lokalne financije boravio je na Sveučilištu u Indiani. Autor je dviju knjiga o fiskalnim odnosima raznih razina vlasti u postsocijalističkim zemljama i suautor nekoliko ekonomskih udžbenika objavljenih u Ukrajini.

Predgovor hrvatskom izdanju

Ova je knjiga rezultat mog mentorstva skupini polaznika programa *Nadzor lokalnih proračuna* (*Subnational Budget Watch*), koji je u akademskoj godini 2004/2005. organizirao i financirao Open Society Institute – Local Government and Public Service Reform Initiative na Central European University iz Budimpešte, a temelji se na radovima najboljih polaznika tog programa. Mentorstvo za ovaj program prihvatila sam zbog dugogodišnje preokupacije transparentnošću proračuna, odgovornošću vlasti i, posebice, participacijom građana.

Iako prije svega politički dokumenti, proračuni su vrlo važni za građane i oni ih ne bi smjeli prepuštati samo predstavničkim i izvršnim vlastima te interesnim skupinama koje bi iza tih vlasti mogle stajati. Građani kao porezni obveznici uplaćuju svoj novac u proračune i morali bi imati mogućnost i želju za izjašnjavanjem te o raspodjeli i upravljanju javnim sredstvima. To je, naravno, važno i za lokalne proračune, iz kojih se financiraju osnovne usluge za koje su građani najizravnije zainteresirani.

Kako bismo pomogli građanima u razumijevanju proračuna, Institut za javne financije već godinama na stranica <http://www.ijf.hr> objavljuje i besplatno distribuira newslettere namijenjene saborskim zastupnicima, saborskim odborima, ministarstvima, državnim agencijama, lokalnim predstavničkim i izvršnim vlastima, medijima, nevladinim udrugama i, naravno, građanima. Reagiramo kad se donose ili

revidiraju proračuni, kad se mijenjaju i uvode nove porezne stope, prije izbora i pri promjenama vlada. Cilj nam je ponuditi stručne i neovisne analize proračunskih pitanja kako bismo potaknuli argumentirane javne rasprave. S istim smo ciljem objavili i *Proračunski vodič za građane* i *Porezni vodič za građane*, koji se također nalaze na web stranicama Instituta.

Prvi newsletter, objavljen 1999. godine, objasnio je zašto su proračunske rasprave iznimno važne i istaknuo pitanja koja bi trebali postavljati saborski zastupnici i javnost. Detaljno smo analizirali državne prihode i rashode, naglasili činjenicu da javna potrošnja neprestano raste i da građani putem poreza na potrošnju snose najveći teret toga. Od vlade smo zahtijevali da ponudi precizne informacije o veličini i stanju gospodarstva, kao i detaljne statistike o vanjskomu i unutarnjem dugu.

Javnost je od samih početaka s vrlo velikim entuzijazmom prihvatila tekstove koje smo upravo njoj namijenili, a medijski je odjek bio nevjerojatno dobar. Otada smo ih objavili više od trideset i svaki smo put iznova iznenađeni odjekom, a još i više razočaranjem javnosti kad ne uspijemo na vrijeme reagirati na neke teme važne za proračun. Nadamo se da smo kao nestranački i vjerodostojni stručnjaci svojim stajalištima uspjeli pridonijeti brojnim pozitivnim promjenama u proračunskim procesima u Hrvatskoj. Procjene BDP-a postale su vjerodostojne i međunarodno usporedive, klasifikacije i konsolidacije proračuna popravile su se, kao i podaci o javnom dugu i državnoj potrošnji. Rezultati su zasad na državnoj razini bitno bolji, dok u lokalnim proračunima i dalje ostaje mnogo otvorenih pitanja. Zbog toga bi bilo dobro kad bi se u nadzor lokalnih proračuna uključilo i što više lokalnih »igrača«.

Sad su već diljem svijeta uvriježeni engleski izrazi *budget watch* i *budget watchers* gotovo neprevedivi, ali potencijalni »nadziratelji proračuna« trebaju unaprijed znati da njihov

posao neće biti ni lak ni jednostavan. Zahvaljujući naslijeđu nedemokratskog režima, paternalističke i izrazito centralizirane države, većina građana još uvijek nije svjesna svojih prava i mogućnosti, ali, nažalost, ni obveza. Štoviše, nije uvijek lako doći do financijskih podataka, a »nadziratelji« često nailaze i na otvorenu nesnošljivost i neprijateljstvo. No na temelju našega dugogodišnjeg rada i prijedloga autora poglavlja u ovoj knjizi, ipak možemo naglasiti nekoliko činjenica koje bi zainteresiranim za nadzor proračuna mogle biti važne, pogotovo na lokalnim razinama.

- Inzistirajte na jasnim odredbama zakona koji će građanima jamčiti stalan pristup informacijama i na obvezama lokalnih vlasti da distribuiraju informacije o proračunu, organiziraju redovite javne rasprave prije donošenja ključnih odluka, objavljuju financijska izvješća, otvore proračune javnosti, nude informacije na web stranicama i u lokalnim glasilima, osiguraju osoblje koje će komunicirati s građanima, i to ljubazno, jer ih ti isti građani plaćaju.
- Angažirajte se u svim fazama proračunskog procesa. Komunicirajte, postavljajte pitanja i nudite konkretne prijedloge lokalnim vlastima; proširite svoja znanja i sposobnosti da možete razumjeti i uspoređivati lokalne proračune.
- U fazi pripreme proračuna saznajte što više o funkcioniranju i uslugama lokalne vlasti. U fazi izvršenja nadgledajte provedbu i propitkujte rezultate kako biste spriječili neučinkovitosti i nepravilnosti u upravljanju javnim novcem. U fazi financijskog izvještavanja komentirajte, inzistirajte na jasnoći i uspoređujte rezultate s drugim lokalnim jedinicama kako biste bolje razumjeli situaciju u vlastitoj zajednici, ali i u cijeloj zemlji.

- Potaknite osnivanje nadzornih vijeća u kojima će se okupiti predstavnici nadležnih vlasti, proračunskih korisnika i građana (nevladinih udruga, udruženja lokalnih zajednica, medija itd.).
- Pokušajte napraviti lokalne proračunske vodiče za građane zahvaljujući kojima će i »obični« građani, kao i lokalni političari i mediji, bolje razumjeti osnove proračuna i proračunskih procesa.
- Konačno, kako bi javne financije u vašoj lokalnoj zajednici zaista postale javne, priključite se velikoj međunarodnoj zajednici zainteresiranih za nadzor proračuna okupljenoj oko Međunarodnoga proračunskog projekta iz Washingtona (*International Budget Project*, <http://www.internationalbudget.org/>).

Nadam se da će ova knjiga doći u ruke brojnih »lokalaca«, bilo da je riječ o građanima, medijima, činovnicima ili političarima, te da će oni, zahvaljujući njezinu sadržaju, bolje sagledati vlastite lokalne proračunske probleme i mogućnosti njihova rješavanja. Cilj nam je potaknuti interes građana za financiranje lokalnih i regionalnih jedinica u kojima žive i/ili rade, omogućiti im da bolje razumiju kako proračuni tih jedinica izgledaju i funkcioniraju te na taj način pridonijeti većoj odgovornosti i lokalnih vlasti i građana.

Na kraju zahvaljujem LGI-OSI iz Budimpešte na dopuštenju da knjigu prevedemo, na potpori i sufinanciranju objavljivanja njezina hrvatskog izdanja.

*Katarina Ott
urednica
2008.*

Predgovor engleskom izdanju

Knjiga *Kako da javne financije zaista budu javne?* donosi tri fascinantne analize lokalnih proračuna u Hrvatskoj, Makedoniji i Ukrajini. Te će analize, uz odličnu sintezu i usporedbu triju zemalja, biti korisne sveučilištima, organizacijama civilnoga društva, vladama, kao i medijima zainteresiranim za poboljšanje transparentnosti i povećanje odgovornosti u upravljanju javnim financijama.

Ovo izdanje zapravo je prilog sve jačem internacionalnom pokretu, usmjerenom na transparentnost proračuna i povećanje sudjelovanja građana u proračunskom procesu. Proračun smo tradicionalno smatrali nečim što je u isključivoj domeni izvršne vlasti, no situacija se mijenja. U posljednjih deset-petnaest godina istraživači i aktivisti, zajedno s parlamentarnim zastupnicima, državnim revizorima i novinarima trudili su se povećati svoje znanje i mogućnosti kako bi učinkovito sudjelovali u proračunskom procesu.

Porast proračunskih aktivnosti diljem svijeta

Upravo je civilno društvo najviše napredovalo u analizi i zagovaranju proračuna. Do prije desetak godina samo se šačica samostalnih istraživača i organizacija civilnoga društva trudila osigurati proračune odgovorne javnosti. Od tada su se

u više od šezdeset, uglavnom niže i srednje razvijenih zemalja diljem svijeta – u Africi, Aziji, Istočnoj Europi i Južnoj Americi, organizacije civilnog društva i istraživači počeli baviti tom tematikom.

Razlozi zbog kojih je sve više istraživača i organizacija civilnog društva zainteresirano za proračun nisu novi. Građani su sve svjesniji da je proračun izuzetno važan za ekonomiju, za suzbijanje siromaštva i transparentno donošenje odluka. Novost je zapravo prenošenje te problematike na međunarodnu razinu, što pogoduje poticanju transparentnosti proračuna i uključivanju građana u sve faze proračunskoga procesa.

Jedan od glavnih poticaja za bavljenje proračunom bilo je širenje demokratizacije. Zato bavljenje proračunskim procesom cvjeta upravo u zemljama koje prolaze demokratsku tranziciju jer povećana transparentnost vladinih postupaka i aktivnije sudjelovanje građana koje prati tu tranziciju omogućuju bolje sudjelovanje civilnoga društva u proračunskome procesu. Drugi važan činitelj je trend decentralizacije, kojim se proračuni mogu približiti lokalnim zajednicama i tako omogućiti građanima da postanu svjesni važnosti svoga sudjelovanja u proračunskom procesu.

Zbog svega toga raste broj istraživača i organizacija koji se bave proračunom, od onih zainteresiranih za način na koji se donose odluke do lokalnih društava i organizacija. Neke od njih pokrenute su samo zato da bi se bavile proračunskim pitanjima, a druge se bave proračunom kako bi poboljšale svoje već postojeće aktivnosti vezane za teme kojima se bave. Neki od istraživača i grupa djeluju unutar akademske zajednice, dok su drugi potekli iz javnog sektora.

Bavljenje proračunom pokazalo se učinkovitim u nizu političkih sustava. Moguće se uspješno baviti proračunom unutar parlamentarnih sustava, uključujući i zemlje koje su pripadale Britanskoj zajednici naroda, unatoč netransparent-

nosti proračunskih procesa u tim sustavima, kao i u državama s predsjedničkim sustavom. Iako je poticanje transparentnosti proračuna najbrže zaživjelo u razvijenim demokracijama i u demokracijama u nastajanju, pokazalo se mogućim čak i u zemljama u kojima podaci gotovo uopće nisu dostupni, kao u Mongoliji, u autokratskim režimima poput onoga u Azerbajdžanu, u izrazito korumpiranim zemljama kao što je Nigerija, ili za vrijeme političkih previranja, što je bio slučaj u Indoneziji.

Uključenjem civilnog društva u proračun mediji, predstavnici zakonodavne vlasti i revizori mogu samostalnije nadzirati proračune. Suradnja nevladinih proračunskih organizacija, medija, predstavnika zakonodavne vlasti i revizora često je polazište za nezavisno bavljenje proračunom na lokalnoj razini.

Počeci uspjeha

Iako je uključenje civilnog društva u proračunski proces relativno nov trend, već je neko vrijeme jasno da civilni sektor svojim sudjelovanjem može unaprijediti proračunski proces. Kao prvo, sudjelovanje civilnog društva povezano je s porastom svijesti o važnosti proračuna i njegovim upoznavanjem, aktivnijim sudjelovanjem u nadzoru proračuna i većom transparentnošću proračuna. Drugo, uključenje civilnog društva u proračunski proces može poboljšati proračun, preusmjeriti sredstva onima kojima su potrebna te povećati djelotvornost i učinkovitost rashoda.

Zanimljiv je primjer utjecanja na proračunski proces pruža Fundar, nevladina organizacija u Mexico Cityju. U 2002. godini Fundar je proveo istraživanje o odgovornosti

vlasti za veliku stopu mortaliteta žena pri porodu u seoskim područjima Meksika. Radeći zajedno s koalicijom organizacija civilnog društva koje se bave zdravstvenim pitanjima, Fundar je izračunao stvarne troškove smanjivanja mortaliteta žena u ruralnim područjima i analizirao koliko vlasti zaista troše na rješavanje tog problema, uspoređujući sredstva namijenjena za zaštitu roditelja sa sredstvima dodijeljenim u druge svrhe te upozoravajući na neravnomjernu regionalnu raspodjelu sredstava.

Zajedno s koalicijom organizacija civilnog društva, ministarstvom zdravstva i socijalne skrbi, Fundar je organizirao niz sastanaka o mortalitetu roditelja s predstavnicima zakonodavne vlasti, čak i televizijski forum na kojemu su sudjelovali i predstavnici izvršne vlasti. Uz istodobne napore da osiguraju interes medija za problem mortaliteta roditelja, taj im se trud doista isplatio. Vlada je znatno povećala financijska sredstva za porođiljstvo te jednome od porođiljnih programa dodijelila čak deset puta više novca.

Drugi uspješan primjer vezan je za Ugandu. Koalicija nevladinih organizacija Uganda Debt Network znatno je pridonijela državnom antikorupcijskom planu osnivanjem i obučavanjem skupine građana za nadzor trošenja vladinih sredstava i međunarodnih donacija namijenjenih programima ublažavanja siromaštva, npr. za obrazovanje i zdravstvo. Nadziratelji su svoja otkrića o trošenju tih sredstava, uključujući i dokaze o korupciji ili neregularnom trošenju, prezentirali predstavnicima lokalne vlasti i lokalne zajednice te inzistirali da se poduzmu odgovarajuće mjere.

Ta je inicijativa relativno brzo pridonijela smanjenju korupcije u prenošenju državnih sredstava školama i bolnicama, upozorila na probleme financiranja lokalnih razina vlasti, pomogla povećati sredstva za suzbijanje siromaštva te prisilila vladu da organizacijama civilnog društva omogući sudjelo-

vanje u raspravama o pripremi proračuna i inicijativama za suzbijanje siromaštva.

Dva važna izazova

Unatoč sve većem sudjelovanju udruga civilnog društva u proračunskim procesima diljem svijeta, pred njima su još uvijek brojni izazovi. Istraživanja predstavljena u ovoj knjizi pomoći će nam u produbljivanju znanja o dvama od tih izazova.

Kao prvo, iako u Hrvatskoj i Poljskoj postoje primjeri snažnih grupa koje se bave proračunom, to se ne može reći za ostale zemlje istočne Europe, u kojima se bavljenje proračunom razvija mnogo sporije nego u drugim regijama sa zemljama u razvoju i tranziciji. Iako su mnogi preduvjeti za bavljenje proračunom u istočnoj Europi ispunjeni, npr. postoji literatura te obrazovani i sposobni građani, još uvijek ne postoje određeni preduvjeti, npr. pristup podacima, ni aktivno civilno društvo. Unatoč tome, iz iskustva istočne Europe mnoge bi zemlje u tranziciji mogle dosta naučiti, a upravo nam studije u ovoj knjizi mogu pomoći u razumijevanju ekonomike i politike tranzicije.

Drugo, iako je bavljenje proračunom uzelo maha u raznim političkim i ekonomskim sustavima, grupe se uglavnom bave proračunom na državnoj, a ne na lokalnim razinama. To se, među ostalim, može objasniti tendencijom vlasti da centralizira proračune i proračunske procese na nacionalnoj razini. No s napretkom decentralizacije postaje važno analizirati i utjecati na proračunske procese na lokalnim razinama. Studije u ovoj knjizi pokazuju da decentralizacija, koliko god može zakomplicirati koordinaciju i nadzor državnih proračuna, otvara velike mogućnosti za sudjelovanje građana i

predstavnik lokalnih zakonodavnih vlasti u proračunskim procesima.

Ne čudi što istraživanja u ovoj knjizi ne nude laka rješenja spomenutih problema, niti općenita rješenja za Hrvatsku, Makedoniju i Ukrajinu. Ona ilustriraju specifičnu dinamiku sudjelovanja građana u lokalnim proračunskim procesima u državama nastalim iz izrazito centralističkih, planskih sustava. Autori tih istraživanja nude konkretne mjere i akcijske planove za poboljšanje transparentnosti proračuna i odgovornosti države u svakoj od analiziranih država.

Ta istraživanja u mnogočemu naglašavaju upravo izazove i probleme poznate svim istraživačima i aktivistima uključenim u proračunski proces diljem svijeta. Najveće su prepreke sudjelovanju građana ograničen pristup pravodobnim, dostupnim i pouzdanim podacima, te formalne i neformalne mogućnosti sudjelovanja u proračunskim procesima. Tim se preprekama treba pristupiti na jednak način, rješavati ih kao dvije strane istog problema. Bolji pristup informacijama bez volje i mogućnosti građana da se aktiviraju nedovoljan je, kao što nije dovoljna ni spremnost građana da sudjeluju bez pristupa informacijama. Vlasti imaju ključnu ulogu u ispravljanju tog problema. S obzirom na dugu tradiciju mentaliteta isključivosti i tajnovitosti odlučivanja o proračunu, istraživači i zainteresirani građani imaju zadaću probiti led.

LGI/OSI i Katarina Ott zaslužuju našu zahvalnost za ovu potrebnu i izuzetno korisnu knjigu. Odgovornost je svih nas da ona ne završi na našim policama, već da je oživotvorimo svojim zalaganjem da javne financije zaista postanu javne.

*Warren Krafchik
International Budget Project
2006.*

Kako da javne financije zaista budu javne? Usporedba Hrvatske, Makedonije i Ukrajine

Katarina Ott

Sažetak

U ovom poglavlju preispituje se koliko su javne financije zaista javne i uspoređuje se nadzor proračuna na lokalnoj razini u Hrvatskoj, Makedoniji i Ukrajini. Temelji se na istraživanju koje je organizirala i financirala Inicijativa za reformu lokalne uprave i javnih usluga Instituta Otvoreno društvo u Budimpešti.¹

Ovaj se projekt prije svega bavi raspodjelom sredstava unutar lokalnih proračuna te nadzorom proračuna koji provodi civilni sektor – nevladine udruge, ali i građani koji bi trebali formirati ono što ovaj projekt okvirno naziva nadzo-

♦ ♦ ♦

1 Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute (LGI/OSI).

rom proračuna na lokalnoj razini (engl. *subnational budget watch*). Ukratko, ova studija postavlja sljedeća pitanja: 1. Sudjeluju li građani u proračunskom procesu? Omogućuju li im zakoni da sudjeluju u njemu? Postoji li institucionalni okvir za sudjelovanje građana u proračunskom procesu? 2. Jesu li proračunski podaci dostupni, pouzdani i pravodobni? Mogu li se stvarni iznosi uspoređivati s planiranima? 3. Je li uopće jasno tko je za što odgovoran? Uzima li izvršna vlast u obzir izvješća vanjskih revizija i/ili zahtjeve predstavničke vlasti?

Neovisno o mogućnostima sudjelovanja, dostupnosti, pouzdanosti i pravodobnosti podataka te odgovornosti vlasti prema građanima, građani svih triju zemalja nedovoljno sudjeluju u proračunskom procesu. Osim toga, slabo su upoznati s inicijativama koje podržavaju nadzor proračuna na lokalnoj razini i koje su znatno temeljitije u razvijenijim demokratskim zemljama nego u navedenim postkomunističkim tranzicijskim zemljama. Kako bi se proračun demistificirao i što više približio zainteresiranim građanima, potrebna su dodatna istraživanja i širenja informacija. Stoga bi i ovo istraživanje trebalo ojačati svijest građana o važnosti otvorenosti proračuna, odgovornosti vlasti i sudjelovanju građana u proračunskom procesu, osobito na nižim razinama vlasti. Modeli i planovi djelovanja kreću se od stvaranja odbora za nadzor proračuna u Hrvatskoj, jačanja samostalnosti proračunskih korisnika u Ukrajini, do izrade i dijeljenja jednostavnih proračunskih vodiča građanima u Makedoniji.

Uvod

Ovo je poglavlje zapravo usporedba nadzora proračuna na lokalnoj razini u tri zemlje – Hrvatskoj, Makedoniji i Ukrajini – koja se temelji na jednogodišnjem projektu što ga je organizirala i financirala Inicijativa za reformu lokalne uprave i javnih usluga Instituta Otvoreno društvo u Budimpešti.²

Zemlje o kojima je riječ suočene su s izrazitim demokratskim deficitom, imaju velik javni sektor, neodgovarajuću razinu javnih usluga te pasivne građane. Za vrijeme tranzicije iz komunizma u demokraciju očekivalo se da će vlasti na lokalnim razinama postati utjecajnije, da će građani postati svjesniji procesa donošenja odluka i da će početi sudjelovati u odlučivanju na lokalnoj razini. Također se očekivalo da će se građani uključiti u relativno novi koncept nadzora lokalnih proračuna. No to se tek treba dogoditi.

U vezi s navedenim problemima, ovo istraživanje bavi se pitanjima: 1. Sudjeluju li građani u proračunskom procesu? Omogućuju li im zakoni sudjelovanje u proračunskim procesima? Postoji li institucionalni okvir za sudjelovanje građana u proračunu? 2. Jesu li proračunski podaci dostupni, pouzdani i pravodobni? Mogu li se uspoređivati planirani i stvarni iznosi? 3. Je li uopće jasno tko je za što odgovoran? Uzima li izvršna vlast u obzir izvješća vanjskih revizija i/ili zahtjeve predstavničke vlasti?

Poglavlje donosi kratak osvrt na nalaze za svaku od zemalja, a detaljniji se podaci mogu naći u narednim poglavljima. Bez obzira na mogućnosti sudjelovanja, na dostupnost, pouzdanost i pravodobnost podataka te na odgovornosti vla-

♦ ♦ ♦

2 Zahvaljujem autorima istraživanja Ivani Maletić, Sergeju Slukhaiju i Židasu Daskalovskom na trudu, OSI/LGI-ju što mi je omogućio mentorstvo projekta i Scottu Abramsu na konstruktivnoj i prijateljskoj suradnji. Također zahvaljujem Kenu Daveyu na sugestiji za naslov projekta.

sti prema građanima, građani u sve tri zemlje nedovoljno sudjeluju u proračunskom procesu. Građani su također slabo upoznati s inicijativama koje podržavaju nadzor proračuna na lokalnoj razini i koje su mnogo temeljitije u razvijenijim demokratskim zemljama nego u promatranim postkomunističkim tranzicijskim zemljama. Kako bi se proračun demistificirao i što više približio zainteresiranim građanima, potrebna su dodatna istraživanja i širenje informacija. Dakle, i ovo bi istraživanje trebalo ojačati svijest građana o važnosti otvorenosti proračuna, odgovornosti vlasti i sudjelovanju građana u proračunskom procesu, osobito na nižim razinama vlasti. Modeli i planovi djelovanja kreću se od stvaranja odbora za nadzor proračuna u Hrvatskoj, jačanja samostalnosti proračunskih korisnika u Ukrajini, do izrade i dijeljenja jednostavnih proračunskih vodiča građanima u Makedoniji.

U nastavku ovog poglavlja upoznat ćemo probleme nadzora proračuna na lokalnoj razini; analizirat ćemo sličnosti i razlike triju zemalja, Hrvatske, Makedonije i Ukrajine; predstaviti zajedničke probleme i moguća rješenja; objasniti situacije i očekivanja te moguće akcije u budućnosti; na kraju ćemo ponuditi određene zaključke.

Nadzor proračuna

Nadzor proračuna (engl. *budget watch*) relativno je nov koncept, pa treba definirati tko, što, kako i zašto zapravo nadzire proračun.

Proračun obično nadziru neprofitne, nevladine organizacije ili pojedinci kojima je cilj promicati transparentnost ili otvorenost vlade, njezinu odgovornost i sudjelovanje građana u proračunskom procesu. Nadziratelji obično naglašavaju kako je proračun previše važan dokument, u kojemu se prikupljaju podaci o prihodima i javnim rashodima, da bi se prepustio vladinim službenicima i izabranim predstavnicima. Građani kao porezni ob-

veznici pridonose državnom proračunu te bi ih zbog toga trebalo uključivati u odlučivanje o raspodjeli tih sredstava. Zato nadziratelji proračuna inzistiraju da se građanima omogući uvid u prikupljanje prihoda i raspodjelu rashoda, a posebice se bave pitanjima jednakosti, pravednosti i učinkovitosti. Kako bi se nadzor proračuna proveo u praksi, nužna je transparentnost proračunskih dokumenata i procesa, kao i mogućnost da građani u njima sudjeluju. Krajnji je cilj postizanje veće odgovornosti vlasti prema građanima.

Uobičajene aktivnosti nadziratelja proračuna obuhvaćaju analizu proračuna, objavljivanje rezultata analiza u kratkim popularnim člancima, proračunskim vodičima za građane i brojnim drugim publikacijama. Nadziratelji također sudjeluju u javnim raspravama i debatama te na razne druge načine lobiraju.

Organizacije koje nadziru proračun mogu se općenito baviti transparentnošću proračunskog procesa, odgovornošću vlasti ili sudjelovanjem građana, ili se mogu specijalizirati za utjecaj proračuna npr. na siromaštvo, obrazovanje, zdravstvo, okoliš, žene ili djecu.

Nadziratelji proračuna mogu se koncentrirati na nacionalni proračun, ali sve se više bave i lokalnim proračunima, jer je većina problema koji direktno pogađaju građane, kao što su obrazovanje ili socijalna skrb, upravo u nadležnosti lokalnih vlasti.

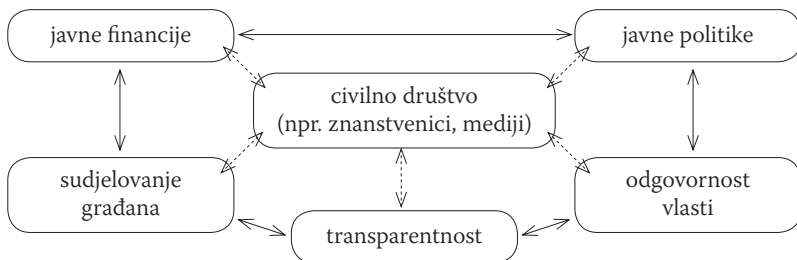
Nadzor proračuna osobito je razvijen u SAD-u, gdje se njime bave brojne organizacije na saveznoj razini te na državnim i lokalnim razinama, a najangažiraniji je International Budget Project (IBP), koji djeluje u sklopu Center on Budget Policy and Priorities (CBPP) u Washingtonu.

Dobro organizirane i aktivne organizacije za nadzor proračuna djeluju i u Indiji (npr. Center for Budget and Policy Studies – CBPS, u Bangaloreu; Developing Initiatives for Social and Human Action – DISHA, u Ahmedabadu), u Južnoj Africi (Institute for Democracy in South Africa – IDASA, u Cape Townu) ili u Meksiku (Center for Research and Analysis – FUNDAR, u Mexico Cityju). Za razliku od njih, civilni sektor u Europi još je uvijek vrlo slabo uključen u nadzor proračunskog procesa.

Problem nadzora proračuna na lokalnoj razini

Cilj svakog društva trebale bi biti zdrave, učinkovite i pravedne javne financije, u skladu s mogućnostima i potrebama tog društva. Za ostvarenje tog cilja potrebne su kvalitetne javne politike. Kvalitetne javne politike podrazumijevaju odgovornost vlasti na svim razinama. Osnovni preduvjet za odgovornost vlasti jest transparentnost. A tko će zahtijevati transparentnost ako neće građani? Građani u izvršna i predstavnička tijela vlasti biraju svoje predstavnike koji će umjesto njih odlučivati. Ali pitanje proračuna previše je važno da bi se prepuštilo samo izabranim predstavnicima u vladama i parlamentima ili utjecajima političara i interesnih skupina koje bi oni mogli zastupati. Zato je nužno sudjelovanje građana. Slika 1. prikazuje kako bi zapravo trebao izgledati nadzor proračuna na lokalnoj razini: javne financije → javne politike → odgovornost vlasti → transparentnost → sudjelovanje građana. Strelice bi naravno mogle biti postavljene i u suprotnom smjeru, i u oba slučaja zatvarati puni krug. U sredini kruga možemo zamisliti predstavnike civilnog društva, akademske zajednice, medija ili, u našem primjeru, tri autora koji pokušavaju na sve njih utjecati.

Slika 1. Zatvoreni krug nadzora lokalnih proračuna



U kontekstu širih ciljeva LGI/OSI-ja, autore ove knjige zamolili smo da pokušaju potaknuti pozitivnu reformu vlasti. U ovom primjeru termin *reforma vlasti* mogao bi se proširiti na sintagmu *reforma vlasti i socijalna reforma*. Nadalje, autore smo zamolili da, unatoč tome što se ne radi o području bogatom akademskom literaturom, istraživanja budu analitička i usmjerena na mjere javnih politika. Konačni je cilj bio predstaviti moguće mjere javnih politika i prijedloge koji bi doveli do sudjelovanja zajednice u odlučivanju o pitanjima javnog interesa.

U kontekstu nadzora proračuna na lokalnoj razini autore smo zamolili da ponude modele i mjere sudjelovanja javnosti u nadzoru lokalnih i regionalnih proračuna koristeći se dosadašnjim iskustvima i praksom koje već postoje u mnogim zemljama na lokalnoj razini. Treba napomenuti da je još uvijek malo podataka o nadzoru proračuna na lokalnoj razini iako postoji relevantna literatura o nadzoru državnih proračuna. Autore smo također zamolili da predlože i konkretne mjere i akcijske planove za poticanje svijesti građana o značenju nadzora proračuna. Pritom valja naglasiti potrebu da proračunski podaci budu dostupni, pouzdani i pravodobni, da se proračunske stavke javnosti predstavljaju na pojednostavnjen način, da se javne retorike usklade sa stvarnim proračunskim stavkama, da se istraži uloga revizije i nadzora te da se usporedi uloga sudionika na državnoj i na lokalnim razinama.

Usporedba Hrvatske, Makedonije i Ukrajine

Koje su sličnosti između Hrvatske, Makedonije i Ukrajine? Kao prvo, sve su tri zemlje postsocijalističke i nose se s problemima tranzicije iz socijalističke u tržišnu ekonomiju i izgrađuju demokratsko društvo u uvjetima jake središnje drža-

ve (udio privatnog sektora u BDP-u iznosi samo 60% u Hrvatskoj, a 65% u Ukrajini i Makedoniji), deficita demokracije, neučinkovitih institucija, nerazvijenoga civilnog društva i ozbiljnih ekonomskih neravnoteža, s tim da je sve to dodatno otežano posljedicama rata u Hrvatskoj te ozbiljnim političkim krizama u Makedoniji i Ukrajini. Drugo, sve te mlade zemlje koje su se osamostalile nakon raspada većih federacija sada se formiraju kao države i stvaraju nove institucije. Treće, sve te države imaju problem nacionalnih manjina. Makedonija ima veliku albansku manjinu (23% stanovništva), a Ukrajina ima mnogo pripadnika ruske manjine (22%). Hrvatska ima zamjetnu srpsku manjinu (4,5% stanovništva), kao i problem s područjima na kojima se stanovništvo izmjenjivalo za vrijeme i nakon rata u 1990-ima. Ti su krajevi Hrvatske sad naseljeni izbjeglicama iz drugih dijelova Hrvatske i bivše Jugoslavije, što dodatno komplicira to pitanje. Manjine su u tom kontekstu vrlo važne jer su često koncentrirane u određenim regijama, što stvara specifične probleme.

Po čemu se tri promatrane zemlje razlikuju? Tablica 1. pokazuje kako su Hrvatska i Makedonija površinom i brojem stanovnika neusporedive s Ukrajinom. Što se tiče razlike u ukupnom BDP-u i BDP-u po stanovniku, Ukrajina ima deset puta više stanovnika nego Hrvatska, a njezin ukupni BDP samo je dva puta veći. U Makedoniji i Ukrajini BDP po stanovniku podjednako je velik, dok je u Hrvatskoj dva puta veći.

Tablica 1. Osnovni podaci o Hrvatskoj, Makedoniji i Ukrajini

	Hrvatska	Makedonija	Ukrajina
Stanovništvo (u milijunima)	4,4	2,0	48,4
Površina (u tis. km ²)	56,5	25,7	603,7
BDP (u mlrd. USD, 2004)	34,3	5,3	65,0
BDP po stanovniku 2004. u tekućim dolarima (PPP)	12.336	6.767	6.414

*Izvor: za stanovništvo i površine (Der Fischer Weltalmanach 2006);
za BDP (EBRD, 2005)*

Osim toga, te su tri zemlje teritorijalno različito organizirane (v. tabl. 2). Makedonija ima samo jednu razinu lokalne vlasti – gradove, sela i općine unutar glavnoga grada. Hrvatska ima dvije lokalne razine vlasti – županije te gradove i općine. Ukrajina ima tri razine lokalne vlasti – regije i okruge te gradove, gradske općine, gradska naselja i seoska vijeća. Prosječna naseljenost lokalne jedinice varira od 630 stanovnika u Ukrajini do 23.800 u Makedoniji, dok je Hrvatska u sredini s 3.200. Naravno, naseljenost lokalne jedinice ne može biti ozbiljan pokazatelj decentralizacije (mogli bi se gledati drugi pokazatelji, npr. udio rashoda središnje vlasti u ukupnim direktnim rashodima), ali može upućivati na mogućnost građana da sudjeluju u proračunskom procesu.

Tablica 2. Broj subnacionalnih jedinica u Makedoniji, Hrvatskoj i Ukrajini

Razina	Hrvatska	Makedonija	Ukrajina
regionalna	nema takvu razinu	nema takvu razinu	27 ³
županijska	20+Zagreb ⁴	nema takvu razinu	490
lokalna	123 grada 429 općina	33 grada ⁵ 37 sela 10 općina u Skopju	456 gradova 188 gradskih okruga 886 gradskih naselja 28.585 seoskih vijeća
prosječna naseljenost lokalne jedinice	3.198	23.800 ⁶	633 ⁷

Izvor: podaci prikupljeni od Židasa Dasklovskog, Ivane Maletić i Sergeja Slukhaija

◆ ◆ ◆

- 3 Regionalna razina obuhvaća 24 okruga, samostalnu republiku Krim, gradove Kijev i Sevastopolj.
- 4 Zagreb kao glavni grad ima status grada i županije.
- 5 Gradovi imaju više od 3.000 stanovnika.
- 6 Najveća je lokalna jedinica Kumanovo, sa 105.484 stanovnika, dok je najmanja Vraneštica, s 1.322 stanovnika.
- 7 Gradski okruzi nisu uključeni kako bi se izbjeglo dvostruko brojenje stanovnika.

Na kraju, bez obzira na to kakav će biti krajnji rezultat, te su tri zemlje u posve različitim etapama približavanja EU. Hrvatska je već započela pregovore s EU, Makedonija ima status kandidatkinje, a Ukrajina ima tek sporazum o partnerstvu i suradnji i u procesu je razmatranja za mogućeg partnera Europske susjedske politike.

Velike razlike u broju stanovnika tih triju zemalja, razlike u stupnju razvoja iskazane ukupnim BDP-om i BDP-om po stanovniku nameću različite mogućnosti sudjelovanja građana u proračunskom procesu. Isto možemo zaključiti i o fazama njihova odnosa s EU.

Treba još napomenuti da troje autora u ovoj knjizi potječu iz posve različitih sredina. Svi su oni sudjelovali u ovom projektu jer ih istinski zanima promoviranje otvorenosti proračuna, odgovornosti vlasti i sudjelovanje građana. Ali Ivana Maletić je ekonomistica zaposlena u javnoj upravi, ona je, dapače, državna tajnica u Ministarstvu financija, tako da predstavlja samu Vladu. Sergii Slukhai, također ekonomist, sveučilišni je profesor, dakle predstavnik akademske zajednice. Židas Daskalovski politolog je koji pripada nevladinoj organizaciji te predstavlja civilni sektor. Te se razlike vide i u njihovim radovima: Ivana Maletić postavlja pitanje koliko središnja vlast i javnost nadziru i kontroliraju lokalne jedinice u Hrvatskoj; Sergii Slukhai istražuje nadzor proračuna i odgovornost u području osnovnog obrazovanja u Ukrajini; dok Židas Daskalovski analizira ulogu javnosti u nadzoru lokalnih proračuna u Makedoniji.

Zajednički problemi i moguća rješenja

Zajednički problemi

Unatoč različitim pristupima autora kao i drugačijim fazama decentralizacije i demokratizacije zemalja iz kojih potječu, moguće je razaznati zajedničke probleme sudjelovanja građana u proračunskom procesu, koje naglašavaju manje-više svi ovi radovi. Ti se problemi mogu svesti na tri skupine: neprimjeren ili manjkav zakonski i institucionalni okvir, dominantna uloga vladinih tijela i podređena uloga građana u proračunskom procesu.

Neprimjeren ili manjkav zakonski i institucionalni okvir

Iako *ukrajinsko* zakonodavstvo sudjelovanje građana u nadzoru proračuna regulira u raznim dokumentima, od ustava do pojedinačnih zakona, procedure pribavljanja informacija o pitanjima javnog interesa vrlo su neprecizne. Zbog toga je zapravo upitno koliko građani mogu iskoristiti svoje pravo utjecanja na javna tijela, osobito u proračunskim pitanjima na lokalnoj razini. Ukrajinsko zakonodavstvo ne daje ni jasan okvir za učinkovito korištenje državnoga novca, za neovisnost lokalnih vlasti i proračunskih korisnika o središnjoj vlasti, kao ni za odgovornost lokalnih vlasti i proračunskih korisnika prema javnosti.

Makedonski zakonski okvir ne spominje mogućnost uključivanja građana u proračunski proces. Međutim, zakonodavstvo ne zabranjuje ni općenito sudjelovanje građana. Naprotiv, sudjelovanje građana u donošenju odluka važnih za javnost potiče se u raznim dokumentima, od ustava do pojedinačnih zakona. Možemo zaključiti da je zakonska osnova za sudjelo-

vanje građana u proračunskom procesu indirektno osigurana, iako zakonski okvir ne predviđa izravnu mogućnost njihova sudjelovanja u proračunu na lokalnoj, kao ni na nacionalnoj razini.

Iako od spomenute tri zemlje *Hrvatska* ima najbolju pravnu osnovu za sudjelovanje građana u proračunskom procesu, razne institucionalne slabosti, te psihološke i kulturološke prepreke dovele su do neadekvatne kontrolne i nadzorne uloge središnje države, nedovoljnog sudjelovanja građana i presporog poboljšanja odgovornosti vlasti.

Neodgovarajući ili manjkav zakonski i institucionalni okvir najčešće se kao nedostatak spominje u sva tri rada. No situacija nije ista u sve tri zemlje. *Hrvatska* ima zakonske preduvjete ali joj, uz psihološke i kulturološke prepreke, nedostaju tradicija i osnovna znanja o demokraciji. Odgovarajuće zakonodavstvo postoji i u *Ukrajini*, ali procedure su manjkave pa je rezultat upitan. Najgora je situacija u *Makedoniji*, u kojoj postoji samo indirektna zakonska osnova za sudjelovanje građana u proračunskom procesu.

Dominantna uloga vlasti

Vlast je dominantna u sve tri zemlje i može se opisati kao centralistička, što podrazumijeva da se sva pitanja važna za javnost trebaju rješavati na nacionalnoj razini, s jakom ulogom države na nacionalnoj, ali i na lokalnoj razini u svim aspektima života, od politike preko ekonomije do socijalnih pitanja, i slabe, često koalicijske vlade koje su prisiljene baviti se važnijim pitanjima svakodnevnog opstanka, zbog čega ne mogu ubrzati proces decentralizacije niti umanjiti dominantnu ulogu vlasti.

U *Ukrajini* središnja vlast ima dominantnu odgovornost za pružanje javnih usluga, koje uključuju i osnovno obrazovanje. Zbog slabog interesa javnosti za neovisnost lokalne

vlasti i dugotrajne tradicije centralističke države građani nisu naviknuti zahtijevati prebacivanje moći na niže razine vlasti. Čak i u rijetkim slučajevima decentralizacije ne ostvaruje se stvarna odgovornost lokalnih vlasti ni njihova fiskalna neovisnost. Zbog toga je transparentnost, znatno veća na državnoj razini, na lokalnoj razini još uvijek problematična. Sve to pridonosi minornoj ulozi građana i jakoj ulozi države, prije svega na državnoj, ali i na lokalnoj razini.

Lokalne vlasti u *Makedoniji* jednostavno nisu spremne izaći iz okvira prijašnjeg režima te prihvatiti načela odgovornosti i otvorenosti. Uloga i odgovornost u upravljanju javnim financijama nisu posve jasne i u tim je okolnostima teško očekivati da će vlasti biti odgovorne za proračunsku politiku i donošenje odluka o proračunu. U zakonu ne postoje specifične odredbe koje bi jasno naglasile da proračunski dokumenti moraju biti dostupni zainteresiranim građanima. Nedostatak volje građana i zakona koji bi osigurali promjene omogućuju državi da sve drži u svojim rukama.

U *Hrvatskoj* su posljedice rata, okupacija trećine hrvatskoga teritorija i velike selidbe stanovnika ograničile ionako slabašne pokušaje decentralizacije. Velik broj teritorijalnih jedinica te neučinkovita, prekomjerna birokracija na svim razinama vlasti i postojanje područja posebne državne skrbi onemogućuju smanjivanje dominantne uloge Vladinih tijela u odlučivanju. Bezbrojne ishitrene odluke važne za priključenje EU samo su ojačale ionako jaku ulogu vlasti, kako na središnjoj tako i na lokalnim razinama. Zbog svega toga, unatoč nominalnoj decentralizaciji, zapravo možemo govoriti o svojevrsnoj centralizaciji, koja pridonosi daljnjem »podržavljenju« države.

Minorna uloga javnosti

Uz dominantnu ulogu države, logična je minorna uloga javnosti odnosno građana. U sve tri zemlje, i nažalost ne samo

u njima, nedostaju informacije o proračunu i proračunski podaci, a većina je građana otuđena od proračuna i proračunskih procesa te je potrebno demistificirati proračun i približiti ga građanima.

U *Ukrajini*, zemlji od gotovo pedeset milijuna stanovnika, izuzetno važne proračunske statistike objavljuju se jedanput na godinu u stotinjak primjeraka i dijele samo na najvišim razinama vlasti te nisu dostupne ni lokalnim vlastima ni građanima. Stoga ne čudi da su građani slabo uključeni i da nemaju gotovo nikakav utjecaj na proračunska pitanja kao što je financiranje školstva, o čemu govori rad u ovoj knjizi. Problem je u samom proračunskom procesu, koji ne predviđa nikakvo uključivanje javnosti. O lokalnim se proračunima odlučuje odozgo, što je replika proračuna sovjetskoga tipa, u kojemu je komunistička partija donosila sve odluke umjesto građana. Ni danas se lokalne vlasti nemaju razloga dogovarati o proračunima s građanima jer ih je već odredila država. A ni građani nisu na to spremni niti postavljaju previše pitanja.

U *Makedoniji* trenutačno ne postoji institucionalni okvir za sudjelovanje građana. Građani gotovo uopće ne sudjeluju u proračunskom procesu na lokalnoj razini, o toj temi ne raspravljaju čak ni vijeća građana ni nevladine organizacije. Građani su pasivni, a politička klima negativno utječe na izravno uključivanje građana u proračunski proces. Čak i kad građani pokažu neku inicijativu, reakcije lokalnih vlasti nisu ohrabrujuće.⁸ Sve u svemu, vrlo je teško u praksi provoditi nadzor proračuna na lokalnoj razini.

U *Hrvatskoj* je nedostatak volje veći problem nego nedovoljna mogućnost nadzora proračuna. Građani nisu dobro

◆ ◆ ◆

8 Građonačelnik jednog grada u Makedoniji bio je toliko iznerviran traženjem istraživača da dobije gradski proračun da mu je rekao: »Možete li, molim vas, izaći iz sobe?«

organizirani i još su uvijek vrlo pasivni.⁹ Za razliku od građana, lokalni mediji – radio, televizija i novine – vrlo su moćni i utjecajni. Mediji su često inicirali komunikaciju između građana i lokalnih vlasti, pokušavajući otvoreno govoriti o problemima i na taj način promijeniti mentalitet tajnog odlučivanja. Također, sve je više lokalnih vlasti, osobito onih u bogatijim i razvijenijim lokalnim jedinicama, koje potiču tiskanje i dijeljenje proračunskih vodiča građanima, organiziraju javne rasprave i pozivaju na otvorene dijaloge. Ipak, to nije njihova obveza. Još uvijek postoje zakonske slabosti, na primjer, široj javnosti još uvijek nisu dostupni pojednostavnjeni financijski izvještaji, što znači da se građanima informacije predočuju na kompliciran način. Postoji Savez udruga gradova i općina, ali on je pasivan i ima ograničene ovlasti. Unatoč naporima nekih lokalnih vlasti i lokalnih medija, građani su još uvijek nedovoljno svjesni potrebe sudjelovanja u proračunskom procesu i promjena koje bi tim sudjelovanjem mogli potaknuti.

Ukratko, u Ukrajini donošenje odluka odozgo i unaprijed određeni proračunski procesi ne ostavljaju mjesta sudjelovanju građana, u Makedoniji građani gotovo i ne sudjeluju u njima, a o tome ne govore čak ni udruge građana, a u Hrvatskoj su građani neorganizirani i pasivni tako da je, unatoč naporima nekih lokalnih vlasti i medija, svijest o potrebi njihova sudjelovanja još uvijek premalo razvijena.

◆ ◆ ◆

- 9 Pilot-projekt Ivane Maletić najbolji je pokazatelj uloge građana u Hrvatskoj. Odustala je od ideje o anketiranju građana o proračunskom procesu i njegovoj transparentnosti nakon što je shvatila da su njezine kolege, koji su svi stručnjaci na tom području, potpuno neinformirani kao građani. Nitko od njih nikad nije vidio proračun lokalne jedinice u kojoj živi niti je sudjelovao u bilo kojem proračunskom procesu u svojoj lokalnoj jedinici.

Otvaranje proračuna za javno razumijevanje i raspravu

Za potrebe ovog teksta bilo bi vrlo dobro imati rezultate istraživanja *Otvaranje proračuna za javno razumijevanje i raspravu: Rezultati za 36 zemalja* (*Opening Budgets to Public Understanding and Debate: Results from 36 Countries*, IBP, 2004). Od promatrane tri države samo je Hrvatska sudjelovala u tom istraživanju i, nažalost, nije baš dobro prošla. Kako su se neki od problema koje ćemo u nastavku spomenuti u Hrvatskoj u posljednje vrijeme popravili, mogli bi se očekivati bolji rezultati u istraživanju za 2006. godinu, no teško će biti pomaka u poziciji jer će se vjerojatno i druge zemlje u tim područjima popraviti. Imajući na umu da su Makedonija i Ukrajina bile mnogo niže rangirane prema ostalim pokazateljima kao što su sloboda medija, korupcija, i konkurentnost, logično je pretpostaviti da bi bile vrlo nisko pozicionirane da su sudjelovale u istraživanju o otvorenosti proračuna.¹⁰

U istraživanju IBP-a, »hrvatski su rezultati neravnomjerni, primjećuju se pozitivne prakse u području 'nadzornih i ocjenivačkih izvještaja', ali i negativna u druge dvije važne kategorije: 'dokumentima o izvršenju proračuna' i 'poticanju građana i predstavničkih vlasti'«.

U kategoriji »dokumenata o izvršenju proračuna« Hrvatska je ostvarila tek 28%, dosta ispod prosjeka. Dostupne su informacije o dvije proračunske godine, ali ne postoje podaci za pret-

◆ ◆ ◆
10 Ako pogledamo položaje zemalja s obzirom na slobodu medija, Hrvatska je osamdeset druga, Makedonija sto sedma, a Ukrajina sto dvadeset treća. Sve se tri zemlje smatraju *djelomično slobodnima*. Za usporedbu, Estonija i Latvija smatraju se slobodnima i na dvadeset četvrtom su mjestu, kao i SAD (Freedom House, 2005). Usporedimo li indeks percepcije korupcije, Hrvatska je na sedamdesetome mjestu, s grupom zemalja kao što su Burkina Faso i Lesoto, Makedonija je sto treća, s Gambijom, Svazijem i Jemenom, Ukrajina je sto sedma, s Eritrejom, Zambijom i Zimbabveom. Neke su zemlje u tranziciji mnogo bolje pozicionirane, npr. Estonija je dvadeset sedma, a Slovenija trideset prva (Transparency International, 2005). Prema indeksu konkurentnosti, Hrvatska je šezdeset druga, Ukrajina osamdeset četvrta, a Makedonija osamdeset peta. Neke od najbolje pozicioniranih zemalja u tranziciji jesu Estonija, na dvadesetome mjestu, te Slovenija, na trideset drugome (World Economic Forum, 2005).

hodno razdoblje kao ni projekcije budućeg proračuna. Postignutih 12% u kategoriji indeksa »sveobuhvatnosti« pokazuje da proračun ne dostavlja dovoljno podataka npr. o makroekonomskoj analizi na kojoj se bazira, o kvazifiskalnim aktivnostima i poreznim rashodima.

U području »nadzornih i ocjenjivačkih izvještaja«, Hrvatska je ostvarila 51%, što upućuje na dobru praksu. Proračunska se izvješća objavljuju svakog mjeseca, ali ne postoji polugodišnje izvješće. Izvršenje proračuna, iako stiže navrijeme, ne sadržava detalje potrebne za usporedbu planiranih i ostvarenih proračunskih stavki.

U kategoriji »uključivanja građana i predstavničkih tijela« Hrvatska je prošla loše. Ne nude se informacije s istaknutim ciljevima politika i provedbe, tj. informacije o tome tko ima koristi od određenih programa ni kako se i programi ostvaruju, pa je teško procijeniti odnos proračunskih brojki i željenih ishoda. U druge dvije potkategorije – »uključenje predstavničkih tijela« i »poticanje javnih rasprava i razumijevanja« – hrvatski su rezultati od 54% relativno dobri. Iako se u Hrvatskoj objavljuje proračunska okružnica, još uvijek nije dostupan proračunski vodič za građane ili neka slična izdanja koja bi građanima približila proračun na njima razumljiv način.

Zajednička rješenja

Osnovne su preporuke ove knjige usmjerene na poboljšanje sudjelovanja građana u proračunskom procesu, povećanje samostalnosti i odgovornosti lokalnih vlasti te nadzornih i kontrolnih mogućnosti središnjih vlasti.

Poticanje sudjelovanja građana u proračunskom procesu

Građani bi kao korisnici javnih usluga i porezni obveznici trebali biti zainteresirani za sudjelovanje u proračunskom procesu i donošenju odluka o proračunu. Zahvaljujući naslije-

đu nedemokratskih režima, paternalističkih i centraliziranih država, građani kao da još uvijek nisu svjesni svojih prava i mogućnosti. Nažalost, oni često nisu svjesni ni svojih obveza. Ipak, može se očekivati da će se malo-pomalo sve to mijenjati. Knjige poput ove zamišljene su radi poticanja građana da se približe tom cilju. Približavanje ideje o sudjelovanju u proračunskom procesu građanima nije lak zadatak. Ne postoji etablirana akademska literatura, teško je doći do podataka, a oni koji promoviraju sudjelovanje građana često se suočavaju s otvorenim neprijateljstvom vlasti. Što se ipak može učiniti?

U Makedoniji se npr. mogu preporučiti brojne mjere za jačanje uloge civilnoga društva u nadzoru proračuna lokalnih vlasti. Prvo, važno je da u zakonu postoje konkretne odredbe koje građanima omogućuju stalni pristup informacijama o lokalnim financijama. Drugo, lokalne bi vlasti trebale (a) dijeliti informacije o proračunu, (b) organizirati redovite tromjesečne otvorene rasprave i posebne javne rasprave prije donošenja ključnih odluka, (c) objavljivati izvještaje o prihodima i rashodima, primicima i izdacima te bilancu, (d) imati proaktivan odnos prema transparentnosti, s informacijama dostupnim u izvješćima i na internetskim stranicama, (e) zaposliti dovoljno službenika zaduženih za davanje informacija građanima i (f) naučiti se ljubazno odnositi prema građanima. Sve bi to trebalo biti zakonski regulirano. Za početak, mnogo se očekuje od Zakona o pravu na pristup informacijama iz 2005. godine, od kojega bi građani mogli profitirati. Očekuje se da će taj zakon pojednostavniti nadzor lokalnih proračuna i omogućiti građanima slobodnu komunikaciju s institucijama koje su za sada od njih udaljene i previše moćne.

Svi koji u *Hrvatskoj* sudjeluju u nadzoru proračuna – građani, nevladine udruge ili mediji – trebali bi komunicirati, uključiti se, postavljati pitanja i aktivno sudjelovati; davati

konkretno prijedloge lokalnim vlastima; produbljivati znanje i mogućnosti razumijevanja i uspoređivanja lokalnih proračuna, a ne odlaziti iz jedne lokalne jedinice u drugu a da ne pokušaju sudjelovati u proračunu i utjecati na promjene. Građani bi se trebali uključiti u sve faze proračunskog procesa. U fazi pripreme proračuna trebali bi sudjelovati u donošenju odluka o programima. To bi im omogućilo bolje razumijevanje rada i ciljeva lokalnih vlasti, što bi moglo dovesti do većeg zadovoljstva kvalitetom lokalnih javnih usluga. Građani bi trebali nadzirati i izvršenje proračuna i zanimati se za rezultate. To bi trebalo onemogućiti neučinkovito korištenje javnih sredstava, prijevare i neregularnosti te priskrbiti javnosti izvješća o izvršenju proračuna. U fazi financijskog izvješćivanja građani bi trebali komentirati, zahtijevati jednostavna izvješća i uspoređivati rezultate svoje lokalne jedinice s ostalima. Na taj bi način bolje razumjeli situaciju u vlastitoj lokalnoj zajednici, ali i u cijeloj državi i prikupljali ideje o mogućim drugačijim rješenjima.

S obzirom na relativno slab utjecaj građana na javne rashode u *Ukrajini*, cilj predloženih mjera jest pojačanje sudjelovanja građana u proračunskom procesu kako bi se javne usluge građanima pružale što učinkovitije. Problem se ne može riješiti samo dodatnim zakonima (npr. zakonom o javnoj upravi), već kompleksnijim mjerama usmjerenim na institucionalno jačanje javne uprave. Osnovni mehanizam za postizanje većeg sudjelovanja građana mogao bi biti decentralizacija školske administracije, uz veću samoupravu škola i odgovornosti ravnatelja. To bi moglo značiti posve novu školsku paradigmu, prenošenje ovlasti od središnje vlasti na lokalnu upravu, veću samostalnost proračunskih korisnika, drugačiji način dodjele sredstava i poticanje konkurencije među proračunskim korisnicima.

Poticanje samostalnosti i odgovornosti lokalnih vlasti

Može se zaključiti da bi veća samostalnost i odgovornost lokalnih vlasti, uz veći stupanj decentralizacije, mogla poboljšati uvjete za bolji nadzor proračuna na lokalnoj razini.

Jasna podjela uloga i odgovornosti u upravljanju javnim financijama u *Makedoniji* preduvjet je da bi građani mogli vladu smatrati odgovornom za proračunsku politiku i donošenje odluka o proračunu. Možemo se samo nadati da će se nakon reformi iz 2005. godine pri sastavljanju lokalnih proračuna više pozornost pridati odgovornosti. Država ne smije biti pretjerano centralizirana, a lokalne vlasti ne bi trebale biti prepuštene same sebi u rješavanju bitnih lokalnih pitanja bez dostatnih sredstava. Treba zaustaviti često zaduživanje lokalnih zajednica i njihovo oslanjanje na ilegalno prikupljena sredstva. Lokalne bi vlasti trebale biti zainteresirane za transparentnost proračuna, a središnja vlast ne bi smjela tolerirati nepravilnosti opravdavajući ih potrebom da se građanima osiguraju osnovne lokalne usluge.

Kako središnja vlast u *Ukrajini* snosi većinu odgovornosti za pružanje javnih usluga građanima, uključujući i osnovno obrazovanje, trebalo bi razviti mjere kojima će se poticati odgovornost za lokalne proračune u osnovnom obrazovanju. Zakoni bi svim proračunskim korisnicima, u ovom slučaju školama, trebali omogućiti veću razinu samostalnosti te pojačati odgovornost škola i njihovih ravnatelja prema javnosti. To bi se moglo postići uvođenjem mehanizama samoregulacije, kombiniranih s financiranjem škola na temelju unaprijed zadane formule. Istodobno treba poticati konkurenciju među školama. Takav bi pristup trebao ne samo povećati učinkovitost škola, već i kvalitetu obrazovanja.

Formalna decentralizacija ovlasti za obrazovanje, zdravlje i socijalnu skrb u *Hrvatskoj* iz 2001. godine nije bila

popraćena adekvatnom decentralizacijom financiranja. Središnja vlast pritom nije odlučila želi li decentralizaciju ovlasti i financija ili decentralizaciju ovlasti i centralizaciju financija. Vlada bi trebala potaknuti rješavanje problema dotacija za izravnaje, pokazatelja fiskalnog kapaciteta i dijeljenja poreza. Preokupacija brojem lokalnih jedinica politički je delikatno i teško pitanje. Jasno definiranje ovlasti i odgovornosti svih razina vlasti i uspostavljanje stabilnih mehanizama financiranja na temelju objektivnih kriterija znatno bi utjecalo na samostalnost i odgovornost lokalnih vlasti, te bi one same bile zainteresirane odgovarati građanima za svoje postupke.

Poticanje nadzornih i kontrolnih kapaciteta središnje vlasti

Decentralizacija donosi veću samostalnost i odgovornost lokalnim vlastima, ali istodobno zahtijeva i jak nadzor i kontrolu mogućnosti središnje vlasti. Središnja bi vlast trebala omogućiti ujednačen razvoj svih lokalnih zajednica i zadovoljavajuću razinu javnih usluga svim građanima, bez financijskih teškoća.

Budući da lokalne vlasti obavljaju državne funkcije na lokalnoj razini, središnju vlast u *Ukrajini* najviše zanima kako lokalne vlasti troše novac. Nažalost, nadzor proračuna s državne razne uglavnom se svodi na provjeru troši li se novac na zakonit način, bez mnogo brige o učinkovitosti trošenja. Kako bi se to promijenilo, ključni je uvjet redefinirati uloge resornih ministarstva, u ovom primjeru Ministarstva obrazovanja. To bi se Ministarstvo trebalo baviti ne samo obrazovnim programima, već i školskim proračunima. Trebalo bi unutar Ministarstva osposobiti stručnjake za financijsku analizu i nadzor. Središnja bi vlast trebala riješiti nejasan proces donošenja i korištenja školskih proračuna te neučinkovito trošenje javnih sredstava. Također bi trebala poticati alterna-

tivne izvore financiranja, konkurenciju proračunskih korisnika i dio sredstava poreznih obveznika zamijeniti financiranjem iz privatnih izvora. Cilj tih promjena jest stvaranje učinkovitih mehanizama za najbolje korištenje proračunskoga novca na mikrorazini i makrorazini te pojačanje interesa građana za proračunski proces, a samim time i sudjelovanja javnosti u donošenju odluka o proračunu.

U *Makedoniji* ne postoji učinkovit mehanizam kontrole upravljanja javnim financijama na lokalnoj razini, pa su nužne velike zakonske i institucionalne promjene. Preduvjet uspješne fiskalne decentralizacije jest pomno nadziranje lokalnih, ali i državnog proračuna. Nadziranje proračuna trebalo bi zaustaviti često gomilanje dugova lokalnih zajednica, dugovanje pružateljima javnih usluga te ilegalno upravljanje financijama kojima čak ni Ured za državnu reviziju ne ulazi lako u trag. Kad bi se riješio problem ilegalnog upravljanja sredstvima i dugovanja, Vlada bi mogla promicati kulturu plaćanja poreza i pozitivnu *quid pro quo* klimu među građanima.

Nedovoljna aktivna uključenost središnje vlasti u djelovanje lokalnih zajednica u *Hrvatskoj* sprečava razvoj lokalnih zajednica. Iako možda zvuči oprečno prijašnjoj kritici pretjerane centralizacije u Hrvatskoj, to zapravo pokazuje pravu stvarnost. Osim jačanja samostalnosti i odgovornosti lokalne uprave, središnja bi vlast trebala ojačati mehanizme vanjske revizije i osmisliti procedure nadzora lokalnih vlasti. Tada bi lokalne jedinice razumjele da središnja vlast, kao i državna revizija, može nadzirati, kontrolirati i obavljati reviziju njihovih aktivnosti.¹¹ Lokalne bi vlasti pak poseban naglasak trebale stavljati na upravljanje financijama, fiskalnu disciplinu i



11 Nitko od ispitanika u hrvatskoj anketi na pitanje tko nadzire djelovanje lokalne jedinice nije spomenuo središnju vlast, Ministarstvo financija ni druga ministarstva. Više od 40% anketiranih zaokružilo je Ured za državnu reviziju, unutarnju kontrolu, lokalna vijeća, odbor za lokalni proračun i financije, itd.

učinkovito trošenje sredstava. Središnja vlast mora ojačati analitičke i nadzorne kapacitete. Naravno, to neće biti lako, osobito s obzirom na trajan problem nedostataka stručnjaka u javnoj upravi. No to je druga tema.

Trenutačno stanje, očekivanja i prijedlozi

Kao i većina zemalja u tranziciji, i tri se zemlje iz našeg uzorka – Hrvatska, Makedonija i Ukrajina – suočavaju s problemom velikih demokratskih deficita. Te zemlje također imaju velike državne rashode i neadekvatnu razinu javnih usluga, sve popraćeno problemom pasivnih i nezainteresiranih građana. Ono što je moguće učiniti jest smanjenje vlade, što bi značilo i smanjenje usluga; povećanje vlade, ali i poreza; ili bolja vlada koja će jednostavno biti učinkovitija. S obzirom na sporo restrukturiranje gospodarstva i zdravstva te starenje stanovništva, možemo zaključiti da se velike vlade neće smanjiti te se stoga građani kao porezni obveznici trebaju pripremiti za drukčije opcije.

Može se očekivati da će vlast postati utjecajnija na lokalnim i regionalnim razinama te da će građani postati svjesniji proračunskih procesa, početi aktivnije sudjelovati u proračunima lokalnih razina i konačno se aktivnije uključiti u proces nadziranja svog proračuna.

U tablici 3. može se vidjeti usporedba sudjelovanja građana, dostupnosti podataka i odgovornosti vlasti u spomenute tri zemlje. Sudeći prema odgovorima na postavljena pitanja, situacija je najgora u Makedoniji, a mnogo bolja u Ukrajini i Hrvatskoj. Na većinu pitanja vezanih za Makedoniju odgovori su negativni, dok su odgovori koji se odnose na

Hrvatsku i Ukrajinu ipak pozitivni, iako obično popraćeni ogradama, npr. »ali«, »ipak«, ili »međutim«. Naravno, ta je procjena dosta subjektivna i ne može se koristiti za bilo kakvo pozicioniranje triju zemalja. Najviše obeshrabruje zaključak da građani svih triju zemalja sudjeluju, bez obzira na mogućnosti sudjelovanja, dostupnost, pouzdanost i pravodobnost podataka te odgovornost vlasti »jedva«, »slabo«, ili »jako malo« u proračunskim procesima.

Očito su potrebne direktne aktivnosti kojima će se smanjiti otuđenost građana, proračun demistificirati i približiti građanima, a te aktivnosti treba temeljiti na istraživanjima i zastupanju interesa građana. Upravo tome treba poslužiti i ova knjiga. Primjeri ovih triju istraživanih zemalja trebali bi informirati građane o važnosti transparentnog proračuna, odgovornosti vlasti i sudjelovanja građana, osobito na nižim razinama vlasti. U knjizi se predlaže i uvođenje novih modela i akcijskih planova za sudjelovanje i nadzor.

Ivana Maletić za Hrvatsku predlaže konkretni institucionalni okvir – treba osnovati odbor za nadzor proračuna u kojemu će se naći predstavnici resornih ministarstava, proračunskih korisnika i građana (nevladinih organizacija, udruga lokalnih jedinica, medija i sl.). Zadaće tog odbora jasno su definirane. Dobro organizirani odbor mogao bi promijeniti ulogu i položaj građana u nadzoru lokalnih proračuna, osiguravajući im formalnu ulogu u tom procesu.

Sergii Slukhai predlaže model Novog Zelanda za Ukrajinu. U tome modelu škole imaju veliku fiskalnu samostalnost i odgovorne su za svoje financijsko poslovanje. Ministarstvo obrazovanja trebalo bi biti uključeno u fiskalna pitanja i ne bi trebalo financijsko poslovanje u potpunosti prepuštati Ministarstvu financija. Model bi mogao pokazati ne samo da decentralizacija i samostalnost škola daju dobre rezultate u pru-

Tablica 3. Sudjelovanje građana, dostupnost podataka i odgovornost vlasti u Hrvatskoj, Makedoniji i Ukrajini

	Hrvatska	Makedonija	Ukrajina
Sudjelovanje građana			
Sudjeluju li građani u proračunskom procesu?	Slabo.	Gotovo uopće ne sudjeluju.	Vrlo slabo.
Omogućuju li im zakoni sudjelovanje?	Da.	Ne direktno, ali postoje neke indirektna naznake.	Formalno da, ali bez jasno naznačenih mehanizama.
Postoji li institucionalna potpora sudjelovanju?	Ne, iako u praksi postoje brojni primjeri.	Ne.	Postoje javne rasprave.
Dostupnost podataka			
Jesu li dostupni?	Da, ali ne kao građanima razumljiv tekst.	Samo na <i>ad hoc</i> razini.	Vrlo su ograničeno dostupni, a detaljni podaci nisu dostupni.
Jesu li pouzdani?	Vrlo.	Ne.	Uglavnom, no još uvijek postoje ilegalne djelatnosti proračunskih korisnika.
Jesu li pravodobni?	Da.	Ne.	Da.
Je li moguće usporediti stvarne i planirane brojke?	Da.	Ne.	Da.
Odgovornost			
Je li jasno tko je za što odgovoran?	Uglavnom da, ali postoje ograničenja.	Objašnjeno u Zakonu o proračunu iz 2004. godine.	Uglavnom da, ali s mnogim nejasnoćama.
Uzima li izvršna vlast u obzir izvješća vanjske revizije?	Da.	Ne. Središnja je vlast lokalnima čak tolerirala dugovanja do 2004. godine.	Da.
Uzima li izvršna vlast u obzir zahtjeve zakonodavne vlasti?	Da, ali s velikom razinom samostalnosti.	Ne, ako ne odgovaraju interesima središnje vlasti.	Da, ali s velikom razinom samostalnosti.

Izvor: korespondencija s istraživačima (Daskalovski, Maletić i Slukhai)

žanju obrazovnih usluga, već i da pojačavaju inicijativu građana za uključivanje u lokalne proračunske procese.

S obzirom na slabe mogućnosti sudjelovanja građana te nedostatak podataka i odgovornosti vlasti u Makedoniji, Daskalovski se zalaže za pretvaranje proračunskih stavki u razumljivi tekst koji će se objavljivati kao proračunski vodič za građane. Pritom se treba koristiti iskustvima s proračunskim vodičima u drugim zemljama i savjetovati se sa stručnjacima na tom području. Dobar proračunski vodič za građane omogućit će običnim građanima, ali i političarima i predstavnicima medija, bolje razumijevanje osnova proračuna i proračunskoga procesa.

Zaključak

Proračun je previše važan za građane da bi ga olako prepuštili nadzoru zakonodavne i izvršne vlasti. Građani bi se trebali truditi sudjelovati u proračunskom procesu od njegova početka, kad ga vlada počinje pripremati, pa do kraja, kada vlada i revizija predaju izvješća o njegovu izvršenju. U ovom tekstu pokušali smo objasniti zašto bi se i kako građani trebali uključiti u lokalne proračune, te koja bi pitanja pritom trebali postavljati. Naglasak je na lokalnoj vlasti jer ona obično pruža osnovne usluge za koje su građani zainteresirani – osnovno obrazovanje, zdravstvene usluge i socijalnu skrb. Zato se može očekivati da bi građane bilo najlakše privući da sudjeluju upravo na toj razini. Nadamo se da će ovaj tekst popuniti nedostatak literature o toj temi i ponuditi moguća rješenja nekima od zainteresiranih – zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, javnoj upravi, predstavnicima akademske zajednice i medija, nevladinim organizacijama i građanima.

Treba naglasiti ograničenja naših zaključaka, utemeljenih na usporedbi Hrvatske, Makedonije i Ukrajine. Iako te zemlje imaju mnogo zajedničkih točaka, razlikuju se veličinom, bogatstvom, teritorijalnom organizacijom i fazom odnosa s EU. Autori triju istraživanja također potječu iz raznih sredina i imaju različite pristupe ovoj temi. Sudjelovanje građana u proračunskom procesu relativno je nova i složena tema, iskustva drugih zemalja su malobrojna i ne možemo tvrditi da smo primijenili najbolji pristup istraživanju. Daljnja analiza trebala bi obuhvatiti veću skupinu zemalja, npr. grupu bivših sovjetskih ili bivših jugoslavenskih država ili novih članica EU i kandidatkinja. Moguće je također usredotočiti se na pojedine segmente, npr. na ulogu lokalnih vijeća u donošenju odluka o lokalnom proračunu ili na učinke usklađivanja s EU na mogućnosti sudjelovanja građana.

Također bi trebalo što više zemalja uključiti u istraživanje *Opening Budgets to Public Understanding and Debate*, tj. u indeks transparentnosti proračuna što ga organizira International Budget Project iz Washingtona i od kojega se očekuje da bi mogao utjecati na sudjelovanje građana i odgovornost vlasti. Naravno, taj problem možemo promatrati i obrnuto – kako bi sudjelovanje građana i odgovornost vlasti mogli utjecati na transparentnost proračuna. Osim međunarodnog indeksa transparentnosti proračuna, lako bismo mogli zamisliti i međunarodni indeks sudjelovanja građana. Indeks sudjelovanja građana omogućio bi, osim usporedbe uključenosti građana, veći utjecaj građana na odluke koje vlada donosi o prikupljanju prihoda i pružanju javnih usluga. Naravno, te bi odluke trebale biti u skladu s mogućnostima i potrebama samih građana, njihovih lokalnih zajednica i država.

Literatura

EBRD, 2005. *Transition Report 2005*. London: European Bank for Reconstruction and Development.

Fischer Taschenbuch Verlag, 2006. *Der Fischer Weltalmanach*. Frankfurt: Fischer Taschenbuch Verlag.

Freedom House, 2005. *Freedom of the Press: A Global Survey of Media Independence* [online]. Washington, D.C.: Freedom House. Available from: [<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=204&year=2005>].

IBP, 2004. *International Budget Project* [online]. Available from: [<http://www.internationalbudget.org/openbudgets/Fullreport.pdf>].

Transparency International, 2005. *Transparency International Corruption Perception Index* [online]. Berlin: Transparency International. Available from: [http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi/2005].

World Economic Forum, 2005. *Global Competitiveness Report 2005-2006* [online]. World Economic Forum. Available from: [http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/GCR_05_06/GCI_Rankings_pdf.pdf].

Nadzor lokalnih proračuna u Hrvatskoj: ima li koga?

Ivana Maletić

Sažetak

Rad govori o nadzornoj i kontrolnoj ulozi središnje države i građana nad jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: lokalne jedinice) u Hrvatskoj. Analizira se pravni okvir i sadašnje stanje proračunskih procesa te njihova otvorenost i transparentnost. Budući da se većina ispitivanja u Hrvatskoj do sada provodila za središnju državu, provedena je analiza otvorenosti proračunskog procesa i mehanizama nadzora i kontrole na lokalnoj razini. Pokazalo se da nedostatak institucionalnoga i pravnog okvira za nadzor i kontrolu dovodi do slabog uključivanja središnje države i javnosti u rad lokalnih jedinica, što usporava njihov daljnji razvoj. Autorica će pokušati dokazati da su nadzor i kontrola proračuna ključne mjere za poboljšanje procesa odlučivanja, povećanje povjerenja građana te za poticanje sudjelovanja javnosti u proračunskom procesu. Budući da razvijanje nadzornih i kontrolnih mehanizama i pripadajućih struktura nije jednostavno, autorica će ponuditi neke preporuke i konkretne prijedloge.

Uvod

U radu se ispituje u kojoj je mjeri razvijen nadzor proračuna u lokalnim jedinicama i pokušava se odgovoriti na neka osnovna pitanja: Jesu li proračunski procesi na lokalnoj razini dovoljno otvoreni? Koliko su dostupne informacije koje bi građanima omogućile nadzor i sudjelovanje? Postoje li institucionalni i pravni okviri za bolji nadzor? Postoje li kontrolni mehanizmi? Koji su kontrolni mehanizmi uspostavljeni radi što učinkovitijeg korištenja javnih sredstava?

Glavna poruka ovog članka jest da sveobuhvatni program nadzora proračuna trebaju pratiti zakonski preduvjeti za komunikaciju (otvoren i transparentan proračunski proces), nadzor i kontrolu. Također je važno uspostaviti i razvijati sustav financijskog upravljanja i kontrole; organizirati potrebne institucije i funkcije; definirati procedure za sve aktivnosti i procese, zajedno s detaljnim opisima poslova te definiranjem i podjelom dužnosti i odgovornosti.

Da bismo potkrijepili ovo istraživanje, proveli smo anketu kojom smo analizirali otvorenost sadašnjega proračunskog procesa te mehanizme nadzora i kontrole na lokalnoj razini.

Članak počinje definicijom problema i kratkim opisom procesa fiskalne decentralizacije koji je u Hrvatskoj vrlo spor. Jedan od osnovnih razloga za to bio je, i još je uvijek, nedostatak kvalitetnog nadzora na razini središnje države. Komunikacija s građanima također ne zadovoljava i ne postoji ozbiljan proces informiranja kojim bi se građanima objasnila uloga proračuna i način na koji bi oni mogli utjecati na proračun.

U trećemu i četvrtom dijelu članka prezentirani su rezultati istraživanja. Anketa je pokazala da proračunski procesi nisu dovoljno javni te da nije dobro uspostavljen odnos između javnosti i lokalnih jedinica. Proces nadzora i kontro-

le lokalnih jedinica također su slabo razvijeni. Javnost gotovo i ne sudjeluje u nadzoru proračuna i proračunskih procesa. Nadzorna uloga središnje države nad lokalnim jedinicama nije definirana ni organizirana i stoga je relativno slaba. Četiri osnovna razloga slabog nadzora i kontrole jesu nerazvijena pravna regulativa, nedostatak institucija, kao i nedostatak kapaciteta te volje za pravom promjenom.

Članak završava prijedlogom podjele uloga i dužnosti za središnju državu, lokalne jedinice i javnost. Među brojnim preporukama jest i uvođenje dugoročnog planiranja i proračuna po programima, s jasno utvrđenim zadaćama i ciljevima jer su to nužni preduvjeti za nadzor i ocjenu uspješnosti izvršenja proračuna.

Nadzor lokalnih proračuna u Hrvatskoj: nešto nedostaje

Prema Ustavu i Zakonu o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave lokalne jedinice raspolazu prihodima za financiranje rashoda koji proizlaze iz obavljanja poslova u njihovoj nadležnosti. Lokalne se jedinice financiraju iz vlastitih izvora (poreza na imovinu i lokalnih poreza), zajedničkih prihoda (dijele ih središnja država, općine, gradovi i županije) te dotacija (pretežito od središnje vlasti).

Proces fiskalne decentralizacije započeo je 2001. godine kada je središnja država prenijela dio svojih nadležnosti i odgovornosti u vezi s financiranjem školstva, zdravstva i socijalne skrbi lokalnim jedinicama. U prvoj su fazi decentralizacije lokalne jedinice (ukupno 53 županije i velika grada) preuzele nadležnost samo za financiranje materijalnih rashoda i rasho-

da za nabavu nefinancijske imovine. Zajedno s rashodima, središnja je država prenijela i prihode (sredstva za financiranje), povećavši lokalnim jedinicama udio u porezu na dohodak te osigurala dotacije iz tzv. fonda izravnjanja. Proces decentralizacije slabo je napredovao i ostao je u prvoj fazi, a osnovni je razlog nedostatak kvalitetnog nadzora na razini središnje države. Iako središnja država i lokalne jedinice imaju isti cilj (pružiti građanima potrebne usluge), ako središnja država nema dovoljno informacija o tome na što se troši novac prenesen lokalnim jedinicama, ne može lokalnim vlastima dati veće odgovornosti ni više samostalnosti. Dobar nadzorni sustav informirao bi obje strane, što bi dovelo do uzajamnog razumijevanja i, na kraju, do daljnjeg napretka. Osnovni preduvjet nadzornog sustava jesu *pravodobni, pouzdani i točni podaci*. Financijske informacije (tromjesečne) svih lokalnih jedinica i njihovih proračunskih korisnika dostupni su u Ministarstvu financija. Javnosti nije dostupna cijela baza podataka nego samo neki dijelovi, primjerice izvještaji o prihodima i rashodima općina, gradova i županija objavljeni na web stranici Ministarstva.¹

Središnja država teži osigurati makroekonomsku stabilnost, i upravo je zato važno da se lokalne jedinice discipliniraju u skladu sa zacrtanom fiskalnom i monetarnom politikom. Da bi to postigla, Vlada je donijela zakone usmjerene na kontrolu zaduživanja lokalnih jedinica. Ona dio svojih sredstava dodjeljuje za financiranje rada lokalnih jedinica, pa je razumljiva njezina želja da se te djelatnosti izvršavaju primjereno i da se dodijeljena sredstva troše za planirane namjene. Ipak, njezina je nadzorna uloga još uvijek pasivna:

- proračuni i financijski izvještaji skupljaju se bez povratnih informacija o točnosti ili kvaliteti podataka;

◆ ◆ ◆

1 www.mfin.hr → lokalne jedinice → županije.

- zaduživanje lokalnih jedinica je ograničeno, ali to se kontrolira tek kad lokalna jedinica preda zahtjev za odobrenje zaduživanja;
- financiranje decentraliziranih funkcija nadzire se putem izvještaja i nema neposrednih provjera;
- resorna ministarstva zadužena za decentralizirane funkcije moraju se koristiti financijskim izvješćima (dobivaju i tromjesečna izvješća lokalnih jedinica o korištenju decentraliziranih sredstava) kad odlučuju o kriterijima i mjerilima za osiguranje minimalnih financijskih standarda za svaku decentraliziranu funkciju i definiraju formulu za izračun potpora izravnjanja. Ipak, ne postoji pregled stvarnih potreba ni njihova usporedba s minimalnim financijskim standardima, nema nadzora rezultata te usporedbe plana s izvršenim i rezultatima, nije uspostavljeno ni nadgledanje napretka u osposobljenosti lokalnih jedinica da upravljaju decentraliziranim funkcijama.

Jedan od problema na razini središnje vlasti jesu i *nedovoljni kapaciteti za uvođenje nadzornog sustava*. Nadzor je zadaća koja obuhvaća skupljanje podataka, analizu, komunikaciju i korištenje informacija o tome na koji način program napreduje. U sklopu nadzora osigurava se učinkovitost i kvaliteta programa te se periodički procjenjuje njihov napredak u ostvarenju ciljeva.

Komunikacija s građanima nije zadovoljavajuća. Malobrojne su lokalne jedinice koje pripremaju brošure za građane s jednostavnim objašnjenjima što je učinjeno u prošloj te što se i kako se planira učiniti u idućoj godini. Građane se ne pita o novim programima ili mogućim promjenama postojećih. Lokalne bi jedinice morale uzimati u obzir, a to ne čine, da se građani koriste javnim uslugama i plaćaju ih (direktno ili indi-

rektno, u sklopu poreza i naknada). Cijene i kvaliteta javnih usluga trebali bi odgovarati potrebama građana koji su istodobno porezni obveznici i korisnici javnih usluga. Lokalne bi jedinice trebale komunicirati s građanima, uključiti ih u sve proračunske procese i pokušati zadovoljiti njihove specifične potrebe. Usto, i društvo kao cjelina treba podizati svijest pojedinaca da su pozvani aktivno sudjelovati u donošenju odluka i djelovanju vlasti, ispitivati i otvoreno izražavati svoje zadovoljstvo ili nezadovoljstvo kvalitetom lokalnih usluga.

Razina aktivnosti svih zainteresiranih strana (znanstvenici, nevladine organizacije, mediji i građani) najbolje se može opisati činjenicom da od 2001. do rujna 2005. godine nisu objavljivana financijska izvješća lokalnih jedinica (sažeti podaci za županije, gradove i općine), a nitko nije pitao zašto.

Sudjelovanje *javnosti* ne ovisi samo o njezinoj volji da nadzire djelovanje lokalnih jedinica ili o njezinu interesu da se aktivno uključi, nego i o otvorenosti tog procesa i volji lokalnih jedinica da uključe javnost u proračunske procese.

Informacije su zbog zakonskih obveza uglavnom dostupne javnosti. Ali nekim je lokalnim jedinicama postalo jasno da im komunikacija s građanima može pomoći da bolje obavljaju svoj posao. Bez komunikacije nije moguće imati dobar sustav nadzora. Komuniciranje svih zainteresiranih strana ključan je element, to više što sve strane imaju zajednički cilj – održiv, učinkovit i djelotvoran napredak i razvoj lokalnih jedinica. Samo zbog različitih pristupa u postizanju tog cilja zainteresirane strane smatraju da ne mogu vjerovati jedna drugoj. Sustav nadzora i kontrole mogao bi ublažiti taj problem.

Anketa o otvorenosti proračunskog procesa

U raspravi koja slijedi razmatraju se proračunski procesi i njihova otvorenost javnosti s obzirom na način provedbe u lokalnim jedinicama. Otvorenost proračunskih procesa ispitana je putem upitnika koji je sastavni dio ovog projekta (v. anketu u dodatku *Upitnik o praćenju i nadzoru djelovanja lokalnih jedinica*).²

Upitnik smo namijenili voditeljima financijskih odjela lokalnih jedinica, a sastojao se od dva dijela: ispitivali smo otvorenost proračunskog procesa i mehanizme nadzora i kontrole koji osiguravaju zakonsko prihvaćanje i izvršavanje proračuna. Cilj upitnika bio je provjeriti koliko je proračunski proces otvoren provjerom javno dostupnih informacija i ispitivanjem komunikacije između lokalnih jedinica i građana, te ispitati do koje se razine provodi nadzor rada lokalnih jedinica.

Upitnik je obuhvatio sve lokalne jedinice u Hrvatskoj: 426 općina, 123 grada, Grad Zagreb i 20 županija.

Četrdeset posto lokalnih jedinica ispunilo je i vratilo upitnik. Konačan broj onih koje su ga ispunile obuhvaća 141 općinu (40% ukupnog broja općina), 61 grad (51%), i 14 županija (70%), što je ukupno 216 vraćenih upitnika. Broj je bio dovoljan za kvalitetnu analizu.

Autorica je u upitniku ponudila i broj telefona za eventualna dodatna pitanja. Samo ju je pet lokalnih jedinica nazvalo,

◆ ◆ ◆

2 Na početku istraživanja imala sam namjeru ispitati i građane, ali nakon pilot-projekta sa stručnjacima na tom području, koji su kao građani nedovoljno informirani, shvatila sam da to nema smisla. Svi su odgovori bili negativni jer stručnjaci uopće nisu bili upoznati s proračunima svojih lokalnih jedinica. Neka su od pitanja: Jeste li imali priliku vidjeti ili pročitati proračun svoje lokalne jedinice? Jeste li imali priliku sudjelovati u prihvaćanju proračuna? Pratite li kako i s kojim se rezultatima izvršavaju programi i projekti vaše lokalne jedinice?

uglavnom da bi izrazile zadovoljstvo pitanjima te nadu da će rezultat biti pokretanje konkretne inicijative na razini središnje države kako bi se razvio sustav s jasnim objašnjenjima što je zapravo javno, tko može dobiti kakve informacije, i kada.

Upitnik su uglavnom ispunili voditelji financijskih odjela lokalnih jedinica. Mnogi su zaokruživali više od jednog odgovora i davali detaljnija objašnjenja te opisivali kontekst. Iako je zbog toga analiza dulje trajala, rezultati su detaljni i time dragocjeni.

Priprema proračuna

Ministarstvo financija, kao ni bilo koje drugo ministarstvo ili tijelo državne vlasti, nije uključeno u proces pripreme proračuna na lokalnoj razini. Središnja država indirektno – unutar zakonskog okvira – definira širi kontekst proračuna prema propisanoj proračunskoj metodologiji: proračun po programima, proračun za više godina i razinu detalja podataka.

Prvim dvama pitanjima ispitalo se do koje mjere javnost (građani, neprofitne organizacije, mediji, znanstvenici i ostali) sudjeluje u procesu donošenja proračuna – u pregovorima o proračunu.

Nacrt proračuna dostupan je javnosti u 71% lokalnih jedinica, ali još uvijek vrlo pasivno jer se lokalne jedinice ne trude uključiti javnost u pregovore.

Slika 1. pokazuje mogućnosti uvida javnosti u nacrt proračuna.

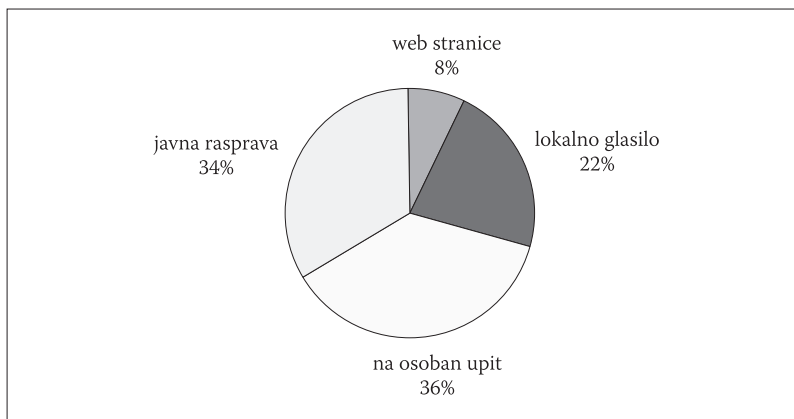
U 29% lokalnih jedinica nacrt proračuna nije dostupan javnosti, a razlozi zbog kojih je tako prikazani su na slici 2.

Neka od objašnjenja zašto nacrt proračuna nije dostupan javnosti bila su:

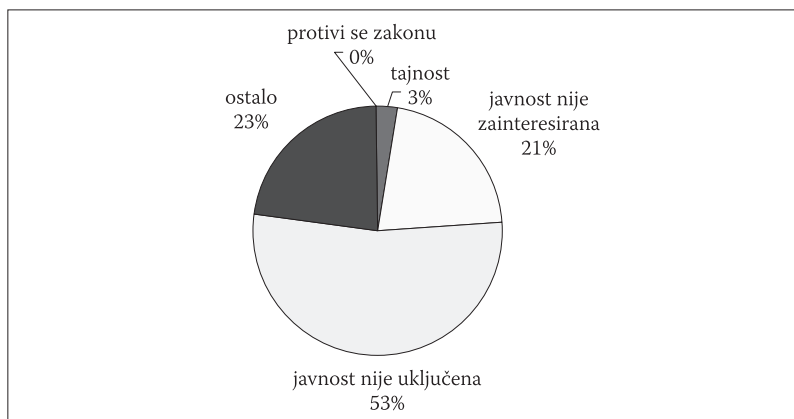
- Raspravljamo sa socijalnim partnerima, gradovima i općinama, ali ne i s građanima.
- Stajalište je vodstva da je javnost prezahtjevna te da ju je zato bolje izbjeći i bez nje pripremiti proračun.

- Nije praktično i nema vremena za razmišljanje o tome.
- Nema svrhe objavljivati nacrt proračuna. Mi, na primjer, svim poduzećima i ostalim gospodarskim subjektima u općini šaljemo ponudu da predlože projekte ali interes i odaziv vrlo su slabi.

Slika 1. Način na koji javnost dolazi do nacrta proračuna



Slika 2. Razlozi zbog kojih javnosti nije dostupan nacrt proračuna

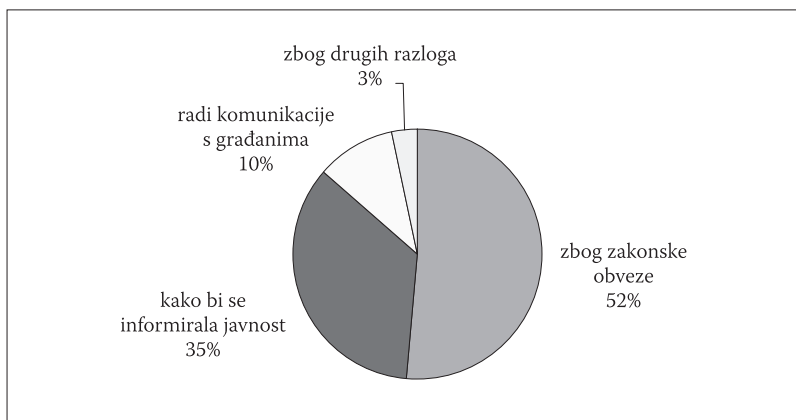


Prema Zakonu o proračunu (NN 96/03), čl. 32, prihvaćeni proračun mora biti objavljen u lokalnom glasilu. Zbog te zakonske obveze očekivalo se da nitko neće odgovoriti negativno na drugo pitanje (Proračun koje je prihvatilo vijeće objavljuje se: da/ne), no ipak je 11% (dva grada i deset općina) odgovorilo da se prihvaćeni proračun ne objavljuje jer »javnost nije zainteresirana za proračun« (»proračun je previše kompliciran i nije razumljiv«) i »nije moguće utjecati ili promijeniti proračun nakon što je prihvaćen«.

Jedno od objašnjenja zašto nacrt proračuna nije javno dostupan jest to da je javnost previše zahtjevna te da ju je bolje izbjeći. No odgovor na drugo pitanje sugerira da sama javnost nije zainteresirana. S takvim stajalištem lokalnih jedinica javnost je u nezavidnom položaju jer, bili zainteresirani ili ne, građani neće moći doći do informacija. To jasno pokazuje da lokalne jedinice ne trebaju razmišljati o tome tko će se koristiti informacijama i kako, već se moraju usmjeriti na što bolju prezentaciju svojih aktivnosti i komunikaciju s javnošću.

Gotovo 90% lokalnih jedinica objavljuje doneseni proračun, a razlozi zbog kojih to čine prikazani su na slici 3.

Slika 3. Razlozi zbog kojih se objavljuje doneseni proračun



Iz odgovora na prva dva pitanja može se zaključiti da neke lokalne jedinice pokušavaju pronaći mehanizme za komuniciranje s javnošću kako bi je što više uključili u razmatranje proračuna. Unatoč tome, ne postoje načini na koje bi lokalne jedinice redovito i sustavno komunicirale s javnošću; komunikacija se više ostvaruje na *ad hoc* osnovi i ovisi o spremnosti obiju strana za komunikaciju. Određen broj lokalnih jedinica smatra da su priprema i prihvaćanje proračuna interni procesi te da imaju previše tehničkih detalja da bi javnost u njih bila uključena.

Izvršavanje proračuna

Lokalne jedinice mogu proračunskim korisnicima novac raspodjeljivati mjesečno, tjedno ili dnevno, ovisno o razini razvoja financijsko-informacijskog sustava te o načinima povezanosti s korisnicima.

Većina lokalnih jedinica novac šalje na bankovne račune proračunskih korisnika te ih korisnici povratno informiraju o načinima trošenja novca. Lokalne jedinice evidentiraju samo troškove koji su plaćeni, ali ne i one koji su nastali a nisu plaćeni. Dodatni je nedostatak nepouzdanost podataka i njihova ovisnost o povratnim informacijama proračunskih korisnika.

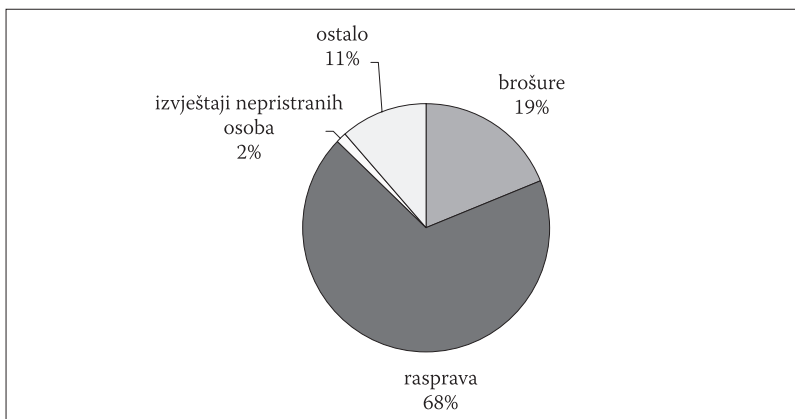
Idealan bi bio visokoautomatizirani sustav koji bi izravno povezao računovodstvene evidencije proračunskih korisnika s računovodstvenim evidencijama lokalnih jedinica jer bi se na taj način računovodstveni podaci proračunskih korisnika (imovina, obveze, prihodi i rashodi) direktno evidentirali i u knjigama lokalnih jedinica.

Zakon o proračunu određuje obvezu objavljivanje polugodišnjih i godišnjih izvješća o izvršenju proračuna na lokal-

noj razini. Cjelokupni se izvještaji objavljuju u službenim lokalnim glasilima. Ako ti izvještaji nisu napisani ili prilagođeni širem krugu korisnika, oni ne služe ničemu osim poštovanju zakona.

U gotovo 80% lokalnih jedinica javno se raspravlja o godišnjim i polugodišnjim izvješćima o izvršenju proračuna. Način na koji su te rasprave organizirane prikazan je na slici 4.

Slika 4. Organizacija javne rasprave



U 70% lokalnih jedinica redovito se provjerava koliko je javnost zadovoljna programima i uslugama lokalne jedinice, najčešće putem medija, osobito lokalnih radiopostaja i priloga u lokalnim glasilima. Neke se lokalne jedinice koriste anketama na web stranicama, »kavom« s gradonačelnicima, poštanskim sandučićem ili posebnom telefonskom linijom za prijedloge i žalbe, te sastancima s lokalnim vijećnicima.

Lokalne jedinice koje ne provjeravaju javno mnijenje i zadovoljstvo lokalnim programima i uslugama objašnjavaju to na različite načine: nemaju zaposlenu osobu ili službu organiziranu za to; komunicira se na *ad hoc* osnovi; ne postoji susta-

vni pristup; vremenski su ograničeni i nemaju volje; lokalne jedinice analiziraju pritužbe i vole kad ih se pohvali, ali ne poduzimaju nikakve aktivnosti; javnost ne želi, ili još nije svjesna da može komunicirati, sudjelovati i mijenjati svoje okružje.

Informacijski sustav

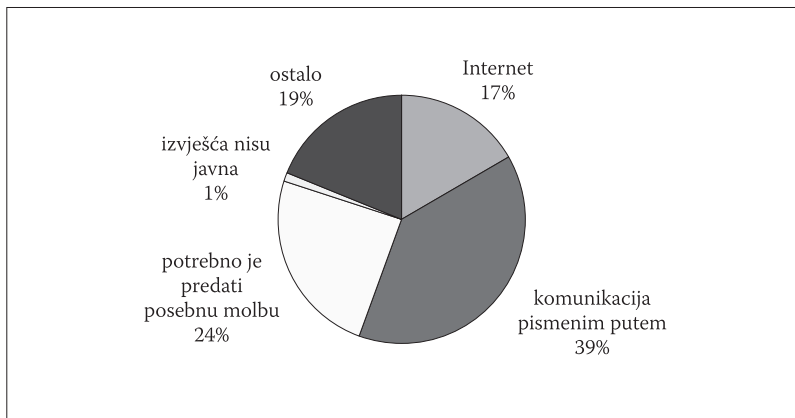
Informacijski sustav trebao bi dati odgovore na tri osnovna pitanja o trošenju javnog novca: tko, kako i na što troši novac? To znači da proračunski podaci trebaju biti razvrstani ekonomski, funkcijski i organizacijski, što je jedan od osnovnih preduvjeta za postizanje fiskalne transparentnosti (IMF, 2001a).

Cilj ujednačene računovodstvene metodologije i računovodstvenog plana jest razviti analitički okvir za financijsko izvještavanje koje bi se moglo primijeniti za nadziranje i usporedbu uspješnosti rada lokalnih jedinica. Dodatak *Informacije* donosi kratak pregled sustava informiranja – načine razvrstavanja proračunskih podataka i propisani okvir izvještavanja.

Fiskalni izvještaji na lokalnoj razini trebali bi služiti i javnosti za nadzor proračuna, ali u praksi se podacima najviše koristi Ministarstvo financija, i to više za praćenje statistike nego za predlaganje načina na koje bi se moglo poboljšati djelovanje lokalnih jedinica. Osim Ministarstva financija, malo se tko koristi financijskim izvješćima.

Peto pitanje odnosi se na dostupnost financijskih izvješća javnosti. Tri lokalne jedinice (dvije općine i jedan grad) odgovorile su da financijska izvješća nisu namijenjena javnosti, i u 24% slučajeva građani moraju predati posebnu molbu za financijske informacije. To pokazuje da još uvijek postoji mentalitet tajnovitosti. Odgovore pokazuje slika 5.

Slika 5. Uvid građana u financijska izvješća na lokalnoj razini



Cilj šestog pitanja je prosudba do koje su razine vlasti voljne omogućiti građanima sudjelovanje u cjelokupnom proračunskom procesu (priprema, izvršenje, kontrola financijskih izvješća). Tri četvrtine ispitanika smatra da je sudjelovanje javnosti neizbježno jer je osnovni cilj lokalnih jedinica zadovoljiti upravo potrebe građana. Ako građani nisu aktivno uključeni u proračunski proces, lokalne jedinice ne mogu znati jesu li taj cilj ispunile te što je još potrebno napraviti ako nisu. Iako je pitanje bilo postavljeno vrlo sugestivno, uz objašnjenje zašto su lokalnim jedinicama potrebne povratne informacije građana, 25% lokalnih jedinica odgovorilo je da nema potrebe uključivati građane u proračunski proces jer građani nemaju dovoljno znanja koje bi im omogućilo aktivno sudjelovanje.

Odgovori na pitanja u prvom dijelu upitnika opisuju razinu otvorenosti proračunskog procesa. Lokalne su jedinice svjesne da bi trebale informirati javnost i pokušati uključiti medije u cjelokupan proračunski proces. Informacije su dostupne javnosti, ali institucionalni kapaciteti i aktivnosti koji-

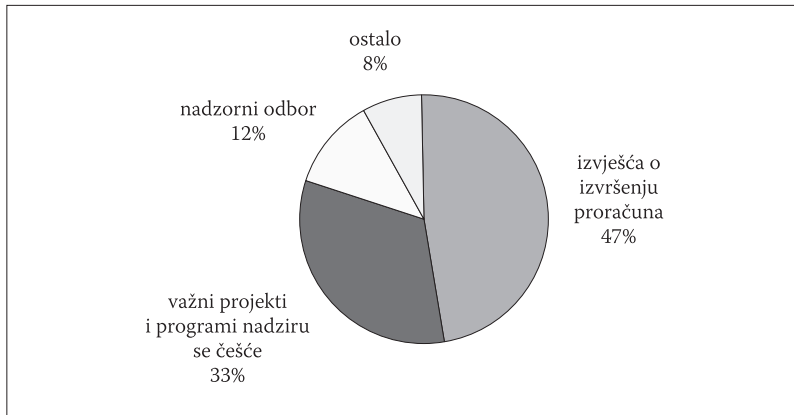
ma bi se postigla aktivna uključenost javnosti i komuniciranje s njom još su uvijek slabo razvijeni.

Mehanizmi nadzora i kontrole

Nakon prihvaćanja proračuna, lokalna zakonodavna vlast prati i nadzire izvršenje proračuna uglavnom na osnovi polugodišnjih i godišnjih izvješća. Trećina lokalnih jedinica ustanovila je posebnu proceduru nadzora za većinu programa i projekata. Samo su neka od vijeća lokalnih jedinica osjetila potrebu da primijene takav sustav barem na najvažnije programe. U nekim lokalnim jedinicama vijeće je izabralo nadzorni odbor koji je dužan dva ili više puta u godini izvještavati vijeće o učinkovitosti i uspješnosti izvršenja proračuna.

Distribucija nadzornih i kontrolnih mehanizama vijeća predložena je na slici 6.

Slika 6. Mehanizmi nadzora i kontrole izvršenja proračuna



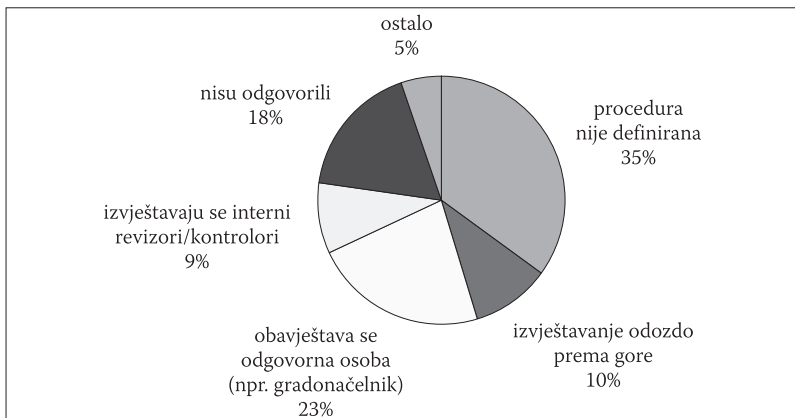
Osnovna unutarnja struktura za nadzor i kontrolu postoji, ali procedure za njihovo dobro funkcioniranje nerazvijene su.

Procedure otkrivanja, sprječavanja i izvještavanja o nepravilnostima ključne su za nadzor proračuna. Deseto pitanje

odnosi se na otkrivanje nepravilnih procedura na lokalnoj razini. Odgovori jasno pokazuju:

- da ne postoji ujednačeno mišljenje o tome što su zapravo nepravilnosti (neke lokalne jedinice nepravilnostima smatraju prijevaru; druge nepravilnostima smatraju male i česte pogreške);
- nepravilnosti su još uvijek tema koju većina lokalnih jedinica pokušava izbjeći (18% njih nije odgovorilo na pitanje);
- središnja država nije ustanovila opća pravila;
- postoje različiti pristupi otkrivanju nepravilnosti i izvještavanju o njima, što se vidi na slici 7.

Slika 7. Postupak u slučaju nepravilnosti



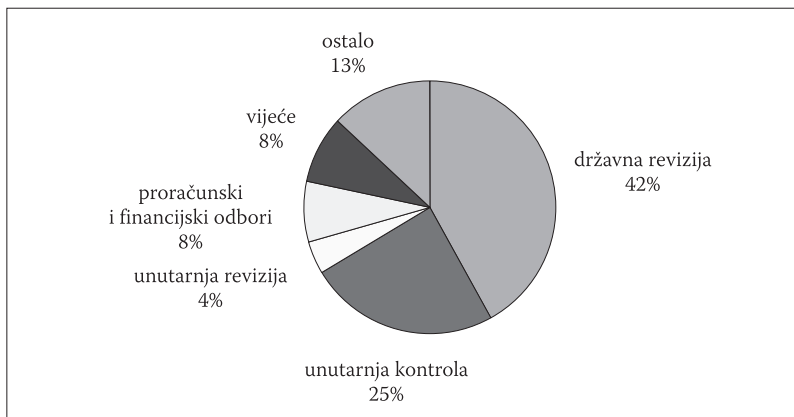
Sljedeći odgovori upućuju na nisku razinu razumijevanja sustava nepravilnosti:

- svi znaju sve; ne postoje ni tajne ni nepravilnosti; samo nas je osam;
- nije bilo nepravilnosti pa ne mogu opisati kako bi zaposlenici na njih reagirali;
- sve se nepravilnosti odmah ispravljaju.

Vanjski mehanizmi nadzora slabo su razvijeni. Osmim pitanjem provjeravalo se imaju li lokalne jedinice osjećaj da su podložne nadzoru, kontroli i reviziji, te s kojim se oblicima nadzora, kontrole i revizije susreću u svakodnevnim aktivnostima. Državni ured za reviziju većina je prepoznala kao glavno tijelo vanjskog nadzora. Ostalo su većinom primjeri unutarnjih organiziranih funkcija, poput unutarnje kontrole, unutarnje revizije, nadzora što ga obavljaju vijeća i proračunski odbori. Samo je nekoliko lokalnih jedinica spomenulo dodatni primjer vanjskog nadzora, kontrole i revizije osim Državnog ureda za reviziju, a to je Porezna uprava. Nitko nije spomenuo Vladu, Ministarstvo financija ni ostala ministarstva. Ti rezultati pokazuju da na razini središnje države nisu uspostavljene procedure prema kojima bi se mogle nadzirati lokalne jedinice.

Vrste nadzora, kontrole i revizije koje lokalne jedinice prepoznaju pokazuje slika 8.

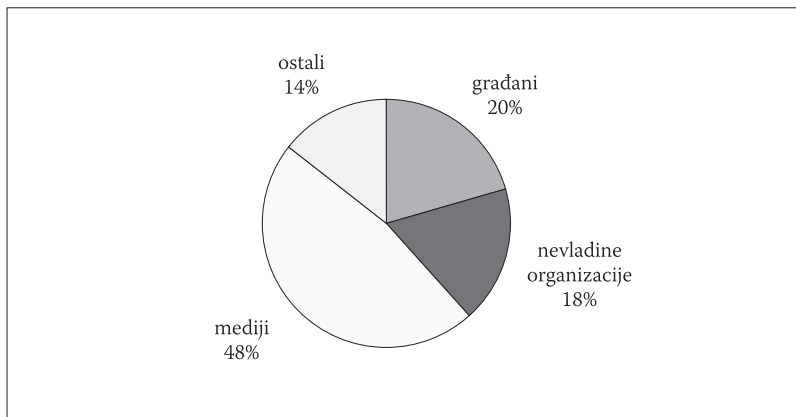
Slika 8. Nadzor, kontrola i revizija lokalnih jedinica



U devetom su pitanju lokalne jedinice trebale odgovoriti tko i kako organizirano nadzire djelatnosti lokalne jedinice i

korištenje proračunskog novca (građani, nevladine organizacije ili mediji). Mediji su najzastupljeniji, ali građani i nevladine organizacije također pokušavaju nadzirati što se zapravo događa u lokalnoj jedinici. Odgovori su predloženi na slici 9.

Slika 9. Tko organizirano nadzire djelatnosti lokalne jedinice i korištenje proračunskog novca?



Nadzor građana veći je u općinama nego u gradovima i županijama. Većina je općina izvijestila da su građani organizirani i aktivni u lokalnim vijećima. Kao nevladine organizacije navedeni su i sportski klubovi, kulturne institucije, različita društva i političke stranke. Svi su oni zainteresirani za dio financijskih sredstava lokalne jedinice te zato pomno nadziru na što se taj novac troši.

Najmoćniji su i najutjecajniji čimbenik mediji – lokalne radijske i televizijske postaje i novine. Navode se primjeri mnogih posebnih emisija i kolumni. Mediji mogu inicirati komunikaciju javnosti i lokalnih vlasti, razgovarati otvoreno o problemima i promijeniti mentalitet tajnosti.

Prijedlozi za veće sudjelovanje građana u nadzoru lokalnih proračuna u Hrvatskoj

Nadziranje proračuna na lokalnoj razini u Hrvatskoj moglo bi se poboljšati rješavanjem zakonskih slabosti, problema nedostatka institucija i ljudskih resursa. Kao što je pokazano u tablici 1, rješenje svakoga od spomenutih problema ovisit će o razlozima zbog kojih specifične skupine ne nadziru proračun na lokalnim razinama.

Tablica 1. Razlozi za nedostatak nadzora proračuna na lokalnoj razini

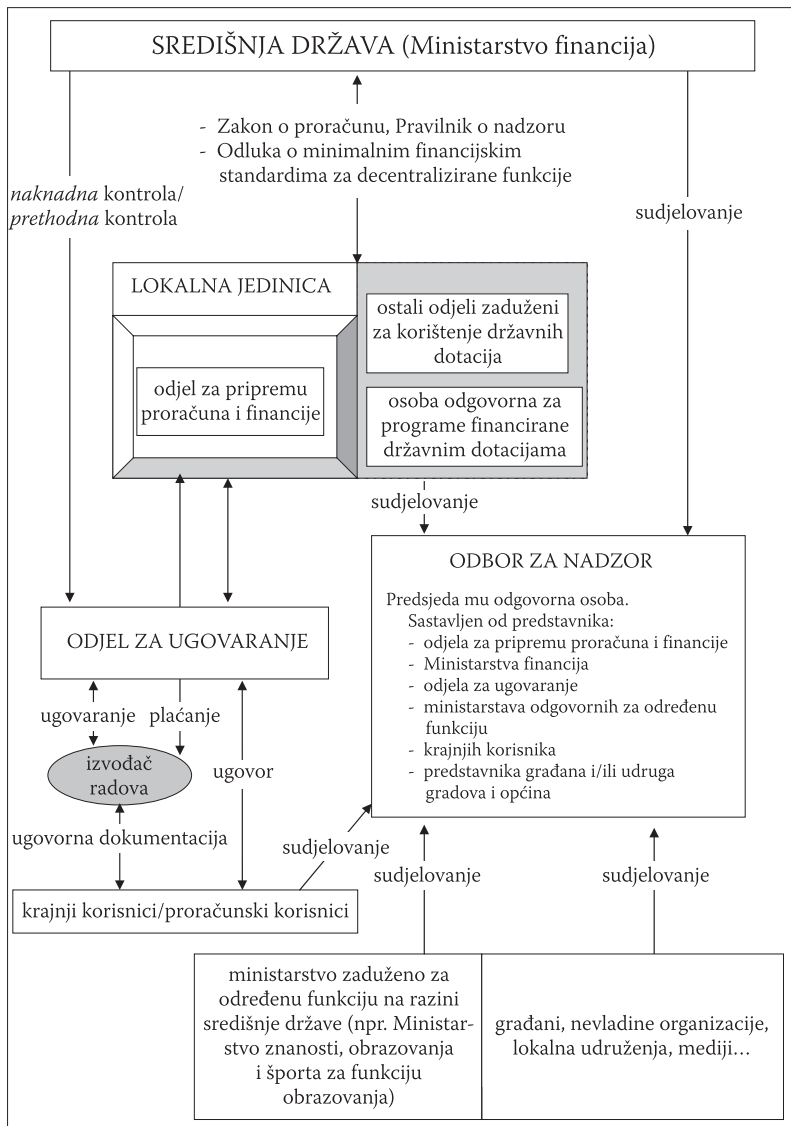
Razlozi	Središnja vlast	Građani, mediji, nevladine organizacije
zakonski nedostaci	- ne postoje mehanizmi nadzora i kontrole djelovanja lokalnih jedinica - ne postoje mehanizmi financijskog upravljanja i kontrole za postizanje fiskalne discipline, samo ograničenja za zaduživanje - ne postoji sustav unutarnje razmjene informacija i nadziranja učinkovitog korištenja financijskih sredstava	- nema zakonske obveze javnog objavljivanja prijedloga proračuna u fazi pripreme, npr. na web stranicama - nisu dostupne informacije o izvršenju proračuna - ne postoje pojednostavnjena financijska izvješća razumljiva široj javnosti
nedostatak institucija	- Državni ured za reviziju i Proračunski nadzor jedine su formirane institucije	- udruge gradova i općina vrlo su pasivne i imaju uske interese
kapaciteti	- nedovoljna specifična znanja (za nadziranje i analizu) - nedostatak zaposlenika	- nedovoljan broj ljudi raspolaže znanjem dovoljnim za razumijevanje podataka prezentiranih na kompliciran način
volja/ spremnost	- ovisi o političkim odlukama - nedostatak kapaciteta rezultira nedovoljnom spremnošću	- nedovoljna je svijest o potrebi sudjelovanja građana za postizanje pozitivnih promjena

Navedena četiri razloga za nedovoljno sudjelovanje građana u proračunskom procesu isprepleteni su i utječu jedan na drugoga. Neki od njih trenutačno su važniji od drugih, npr. ovisnost o političkom odlučivanju, dok će za druge trebati više vremena i truda, primjerice za ispravljanje nedostatka specifičnih znanja za nadzor i analizu te nedostatka zaposlenika. Osim toga, i sama decentralizacija često rezultira slabijim nadzorom. Pozitivni učinci decentralizacije nastaju zato što se fiskalne odluke donose bliže lokalnoj zajednici, ali negativna joj je strana porast administrativnih troškova i otežani nadzor decentraliziranih aktivnosti. Svi ti nedostaci otežavaju komunikaciju zainteresiranih strana, a bez te komunikacije nemoguće je u praksi provoditi kvalitetan nadzorni sustav.

Tablica 2. Tko treba što raditi i kada?

Središnja vlast	Lokalne vlasti	Javnost
jasno definirati prava, dužnosti i odgovornosti na svim razinama vlasti	poboljšati proračunsku i računovodstvenu dokumentaciju	više komunicirati, uključiti se, pitati i aktivno sudjelovati u djelovanju vlasti i u svim procesima općenito
ustanoviti stabilne mehanizme prijenosa ovlasti sa središnje države na lokalne jedinice utemeljene na objektivnim kriterijima	izvještavati tijela koja donose odluke o rizicima u radu	davati konkretne savjete
ustanoviti procedure izvještavanja te računovodstvenu metodologiju i politike, koje će biti jedinstvene na razini opće države	ustanoviti učinkovite unutarnje i vanjske mehanizme nadzora	proširivati svoja znanja i razumijevanje
razviti administrativne kapacitete na svim razinama vlasti		ne napuštati svoju lokalnu zajednicu a da se ne pokuša aktivno djelovati i utjecati na promjene
pomoći vlastima na lokalnoj razini da poboljšaju otvorenost		

Slika 10. Prijedlog institucionalnog okvira nadzora lokalnih proračuna



Umjesto daljnje elaboracije o tome što bi tko trebao napraviti, izdvojit ćemo samo jedan prijedlog za Ministarstvo financija: formiranje nadzornog odbora, sastavljenoga od predstavnika svih tijela, što pokazuje slika 10.

Tablica 3. Plan rada nadzornog odbora

Što?	Kada?	Što poduzeti?	Rezultat
prijedlog financijskih planova (programa)	u lipnju	rasprave i pregovori o mogućim programima	- postizanje dogovora i usuglašavanje svih strana o programu koji će se provoditi
izvršenje	u srpnju (za prvu polovicu godine) u svibnju (za proteklu godinu)	rasprave o postignutim rezultatima, izvještaji o mjerenju uspješnosti	- odustajanje od neuspješnih programa - bolja raspodjela sredstava
financijska izvješća	u srpnju (za prvu polovicu godine) u travnju (za proteklu godinu)	ocjena financijske situacije na temelju financijskih izvješća	- bolje poznavanje i razumijevanje financijske situacije lokalne jedinice - prezentacija podataka javnosti - sastavljanje i predaja izvješća predstavničkom tijelu lokalne jedinice - sastavljanje i prezentacija izvješća javnosti

Sve navedeno koraci su koje bi Ministarstvo financija moglo poduzeti kako bi potaknulo sudjelovanje građana u proračunskom procesu. Ostale strane zainteresirane za proračun, bez obzira na njihov status, trebale bi:

- tražiti informacije i raditi usporedbe

Zatražite od svoje lokalne jedinice da vas izvještava o tome što je sve učinjeno tijekom protekle godine. Informirajte se o ostalim lokalnim jedinicama, uspoređujte ih sa svojom i tražite poboljšanja ondje gdje su moguća. Financijska izvješća nije jednostavno shvatiti i ako lokalna jedinica nije sastavila i objavila jednostavnije verzije za građane, treba ustrajati na njima i zahtijevati redovitu komunikaciju.

- pitati i aktivno sudjelovati u proračunskim procesima

Organizirajte se i prisustvujte sastancima lokalnih vlasti. Šaljite molbe za poboljšanje javnih usluga, pismeno komunicirajte s lokalnom zajednicom, predložite i potaknite promjene. Dobar su primjer radioemisije u kojima građani mogu postavljati pitanja i zahtjeve lokalnim dužnosnicima. Novinari pritom omogućuju građanima komunikaciju uživo s lokalnim dužnosnicima. Na taj se način problemi obično rješavaju na zadovoljstvo građana.

- surađivati s nevladinim organizacijama i sudjelovati u odborima za nadzor.

Tablica 4. Plan nadziranja što ga provodi javnost

Proces	Sudjelovanje	Kada?	Rezultat
priprema proračuna	- sudjelovanje u donošenju odluka o programima	lipanj – listopad	- bolje razumijevanje djelovanja lokalnih vlasti - veće zadovoljstvo uslugama lokalnih vlasti
izvršenje proračuna	- nadziranje, provjeravanje kako programi napreduju	tijekom cijele godine	- sprječavanje neučinkovitog korištenja javnih sredstava - sprječavanje prijevара i neregularnosti - omogućivanje uvida javnosti u izvještaje o izvršenju proračuna
financijsko izvještavanje	- komentiranje, inzistiranje na jednostavnosti, uspoređivanje izvješća o prihodima i rashodima na temelju funkcijske klasifikacije s izvješćima drugih lokalnih jedinica	srpanj i veljača	- bolje razumijevanje situacije u lokalnoj zajednici - stvaranje ideja za nove mogućnosti razvoja
nadziranje	- ako su svi prethodno opisani koraci primijenjeni, sustav nadzora je uspostavljen - dodatno: pokušajte definirati procedure i na formalan se način uključite u svaki od procesa	tijekom cijele godine	- uspostavljanje odbora za nadzor

Zaključci

Mnogo je razloga zbog kojih javnost nedovoljno sudjeluje u nadzoru lokalnih proračuna. Možemo izdvojiti nedostatak institucionalnoga i zakonskog okvira, manjak znanja i nedostatak tradicije u kojoj su javne financije zaista javne. Nedostatak znanja osobito je očit u provođenju financijske kontrole i unutarnje revizije, funkcijama koje će ubrzo biti uvedene na razinama središnje države i lokalnih jedinica. Pasivan način funkcioniranja i donošenja odluka predugo traje i gotovo je dio tradicije. Kako bi se usvojio koncept odgovornosti, potrebno je mijenjati stavove građana i okruženje u kojemu žive.

Učinkovito nadziranje podrazumijeva svijest svih strana da središnja država, lokalne jedinice i građani trebaju promijeniti svoj odnos i stajališta prema javnim dobrima. Središnja bi država trebala analizirati informacije lokalnih jedinica, prikupljati dodatne podatke o njihovim djelatnostima i redovito se sastajati s njihovim predstavnicima. Lokalne jedinice ne bi trebale pasivno čekati naredbe središnje države, već aktivno poticati promjene i razvoj u svojoj sredini. Građani bi, pak, trebali biti bolje organizirani, ne biti pasivni, trebali bi početi raspravljati, analizirati i predlagati argumentirane promjene. Oni moraju iskoristiti svoju moć i zahtijevati odgovornost lokalnih vlasti koje postoje upravo radi građana i za njih.

Reforma zahtijeva mjere za jačanje financijske kontrole, bolje informiranje i komunikaciju, efikasnije upravljanje i odgovornost za (ne)ostvarene rezultate.

S obzirom na povezanost autorice s Ministarstvom financija, zaključci ovog poglavlja ograničeni su utoliko što su više orijentirani na institucionalni okvir i ulogu središnje države u nadzoru proračuna na lokalnoj razini.

Budućim bi se detaljnijim istraživanjima otvorenosti lokalnih proračuna moglo ispitati kakve su promjene prora-

čunske metodologije potrebne da bi se lokalne jedinice više otvorile i približile svojim građanima. Još jedna tema koju bi valjalo istražiti jest uloga civilnog društva u nadziranju lokalnih proračuna.

Dodaci

Sudjelovanje

Lokalne jedinice i građani još su uvijek pasivni. Neke su lokalne jedinice pokušale pronaći mehanizme komunikacije s građanima kako bi ih više uključili u proračunski proces. Unatoč tome, ne postoje procedure redovitoga i kontinuiranog komuniciranja građana s lokalnim jedinicama; komunikacija se više uspostavlja na *ad hoc* osnovi i ovisi o volji obiju strana. Određen broj lokalnih jedinica smatra da su priprema i prihvaćanje proračuna interni procesi s previše tehničkih detalja da bi se javnost mogla u njih uključiti. Građani još uvijek nisu svjesni mogućnosti organiziranja i sudjelovanja u donošenju odluka na lokalnoj razini. Mediji su vrlo aktivni i pokušavaju nadzirati lokalne jedinice i informirati građane. Oni su trenutačno najbolja poveznica između lokalnih jedinica i građana, ali još uvijek ne postoji izravna komunikacija. Lokalne radijske i televizijske postaje i novine najmoćniji su i najutjecajniji akteri. Mediji bi trebali nastaviti razvijati komunikaciju građana i lokalnih vlasti, otvoreno govoriti o problemima i u konačnici promijeniti mentalitet tajnovitosti.

Informacije

Informacije o djelovanju lokalnih jedinica dostupne su građanima iako se većina lokalnih jedinica još uvijek previše ne trudi predstaviti javnosti podatke. Najčešće se koriste jednostavna i uobičajena sredstva komunikacije kao što su Internet, televizija, novine i radijske postaje. Samo 16% lokalnih jedinica tiska brošure kako bi se njihovo djelovanje na jednostavan način objasnilo široj javnosti. Nema organiziranoga i sustavnog pristupa s jasnim ciljem i vizijom o tome što bi se

trebalo postići poboljšanjem uvjeta za nadzor proračuna na lokalnoj razini.

Odgovornost

Nije lako govoriti o odgovornosti unutar sustava u kojemu ne postoje formalni i organizirani mehanizmi kontrole. Pitanje odgovornosti posljedica je dobro organiziranog sustava u kojemu se točno zna tko, što, kada, kako i u kojem roku treba napraviti. Osnovnih preduvjeta za uspostavljanje kulture odgovornosti unutar sustava još uvijek nema. To se odnosi na spremnost voditelja da se sustav propiše i definira; na transparentne, razumljive i lako upotrebljive pisane procedure; na primjenu načela podjele dužnosti i odgovornosti koji sprječava sukob interesa; na učinkovitu unutarnju i vanjsku kontrolu, neovisnu reviziju, aktivno sudjelovanje i nadzor svih sudionika te komuniciranje sa svim stranama, kao i na razvijenu razmjenu informacija i izvještavanje. Dok se ne ispune ti uvjeti, odgovornost će biti na *ad hoc* osnovi i vrlo rijetka.

Osnovni podaci o lokalnim financijama

Podaci pokazuju vrlo spore promjene u financiranju lokalnih jedinica. U razdoblju od 2002. do 2004. godine neznatno su porasli prihodi i smanjili se rashodi. Troškovi lokalnih jedinica malo su se povećali s obzirom na rast BDP-a. To dokazuje da se decentralizacija nije bitno odmakla od prvog koraka i da je Hrvatska još uvijek dosta centralizirana.

Osim veličine fiskalnog kapaciteta određene jedinice, bitne su i njezine funkcije i zadaće.

- Općine i gradovi zaduženi su za stanogradnju, prostorno i urbano planiranje, komunalne usluge, socijalnu skrb i brigu o djeci, primarno zdravstvo, osnovno obrazovanje, kulturu i sport, zaštitu potrošača i okoliša, požarnu zaštitu te javnu upravu.

- Županije su zadužene za obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbano planiranje, ekonomski razvoj, prijevoz i prometnu infrastrukturu, planiranje i razvijanje umreženog obrazovanja te zdravstvenih, kulturnih, socijalnih i kulturnih institucija.

Tablica A1. Prihodi i rashodi lokalnih jedinica kao dio prihoda i rashoda opće države (u mlrd. kn)

	2002.		2003.		2004.	
	Prihodi	Rashodi	Prihodi	Rashodi	Prihodi	Rashodi
Središnja vlast	75,3	75,4	81,0	80,8	88,8	87,7
Lokalne jedinice	11,8	9,4	13,8	10,9	14,8	11,7
Omjer (%)	15,6	12,4	17,0	13,4	16,7	13,3

Tablica A2. Rashodi lokalnih jedinica u odnosu na BDP (u mlrd. kn)

	2002.	2003.	2004.
BDP	179,4	193,1	201,8
Lokalne jedinice	9,4	10,9	11,7
Omjer (%)	5,2	5,6	5,8

Decentralizirane funkcije županija i gradova (osnovno i srednje školstvo, socijalna skrb, zdravstvo i zaštita od požara) financiraju se iz dva osnovna izvora: iz dijela poreza na dohodak i iz fonda izravnjanja iz državnog proračuna.

Osim financiranja decentraliziranih funkcija, središnja država dodjeljuje potpore županijama, općinama i gradovima prve i druge grupe na područjima posebne državne skrbi prema kriterijima ustanovljenim u svakoj fiskalnoj godini. Te su potpore namijenjene prilagodbi fiskalnog kapaciteta proračuna i ulaganju u razvojne programe (projekte) županija, općina i gradova. Osim tih izravnih uplata, odgovorna ministra-

Tablica A3. *Financiranje decentraliziranih funkcija (u tis. kn)*

	2002.			2003.			2004.		
	Županije i Grad Zagreb	Gradovi	Ukupno	Županije i Grad Zagreb	Gradovi	Ukupno	Županije i Grad Zagreb	Gradovi	Ukupno
Osnovne škole	411,4	153,0	564,4	496,5	184,2	680,7	541,6	199,6	741,2
Srednje škole	317,3		317,3	382,9		382,9	368,5		368,5
Zdravstvo	384,6		384,6	394,3		394,3	397,6		397,6
Socijalna skrb	244,5		244,5	215,3		215,3	227,2		227,2
Požarna zaštita				12,0	67,1	79,1	39,1	198,7	237,8
Ukupni planirani rashodi (1-5)	1.357,8	153,0	1.510,8	1.501,0	251,3	1.752,3	1.574,0	398,3	1.972,3
Iz dodatnog dijela poreza na dohodak	588,7	76,5	665,2	590,9	89,5	680,4	676,0	123,4	799,4
Dodijeljeno iz fonda za izravnavanje	769,1	76,5	845,6	910,1	161,8	1.071,9	898,0	274,9	1.172,9
Ukupno financiranje (7+8)	1.357,8	153,0	1.510,8	1.501,0	251,3	1.752,3	1.574,0	398,3	1.972,3

Izvor: Financijska izvješća proračuna lokalnih jedinica od 2001. do 2004. godine

rstva lokalnim jedinicama doznaju kapitalne dotacije za poduzetničke programe, raspolaganje vodom i ostale sufinancirane razvojne programe lokalnih jedinica.

Tablica A4. Tekuće dotacije lokalnim jedinicama iz državnog proračuna (u mil. kn)

	2002.			2003.			2004.	
	Broj jedinica	Plani-rano	Ostva-reno	Broj jedinica	Plani-rano	Ostva-reno	Broj jedinica	Plani-rano
Gradovi	29	60,5		24	48,7	46,9	11	9,8
Općine	82	65,8		72	54,6	53,9	55	26,3
Županije	20	74,6		20	80,6	80,6	14	39,8
Ukupno	131	201,0	201,0	116	183,9	181,4	80	75,9

Izvor: Ministarstvo financija (2003; 2002-2004)

Tablica A5. Udio dotacija u prihodima središnje države (u mil. kn)

	2002.	2003.	2004.
Prihodi središnje države	69,6	74,7	82,3
Dotacije (i udio poreza na dohodak) lokalnim jedinicama	1,5	1,7	2,0
Omjer (%)	2,2	2,3	2,4

Upitnik o praćenju i nadzoru djelovanja lokalnih jedinica

ANKETNI UPITNIK

o sustavu nadzora i kontrole proračuna jedinica
lokalne i područne (regionalne) samouprave

Ovaj je anketni upitnik namijenjen *voditeljima financijskih službi* u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, a cilj mu je analiza otvorenosti proračunskih procesa ispitivanjem:

- informacija koje su dostupne javnosti,
- metoda komunikacije s građanima,
- mehanizama nadzora i kontrole kojima se osigurava zakonito donošenje i izvršavanje proračuna.

Podaci iz upitnika bit će korišteni isključivo za potrebe analize te Vas molim da na pitanja odgovorite objektivno i iskreno.

OTVORENOST PRORAČUNSKIH PROCESA

1. Ima li javnost (građani, neprofitne organizacije, mediji, znanstvenici i ostali zainteresirani) uvid u nacrt prijedloga proračuna (prije sjednica predstavničkog tijela na kojima se odlučuje o usvajanju konačnog prijedloga proračuna)?

DA (ako je vaš odgovor DA, zaokružite jednu ili više ponuđenih opcija koje najviše odgovaraju načinu na koji se javnosti omogućuje uvid u nacrt proračuna):

- a) nacrt objavljujemo na web stranici,
- b) nacrt objavljujemo u lokalnome službenom listu,
- c) nacrt ne objavljujemo, ali pošaljemo ga svakome tko je zainteresiran i pita za nj,

- d) tijekom procesa donošenja proračuna – od srpnja do listopada, organiziramo rasprave o proračunu na koje se pozivaju predstavnici građana, udruge i druge neprofitne organizacije, mediji...

NE (ako je vaš odgovor NE, zaokružite jedan ili više od ponuđenih razloga):

- a) to je zakonom zabranjeno,
- b) nacrt proračuna je tajan,
- c) javnost nije zainteresirana za sudjelovanje u procesu donošenja proračuna,
- d) objava ne bi imala smisla jer u postupku pregovaranja o nacrtu proračuna sudjeluju samo lokalna jedinica i korisnici kojima se sredstva raspodjeljuju,
- e) nešto drugo _____

2. Proračun koji je usvojilo poglavarstvo odnosno vijeće objavljuje se (zaokružite odgovor):

DA (ako je vaš odgovor DA, zaokružite jedan ili više od ponuđenih razloga):

- a) jer je to zakonska obveza lokalne ili regionalne jedinice,
- b) jer je važno informirati javnost o programima i ciljevima koji se žele postići proračunom u sljedećoj godini,
- c) jer se želi dobiti povratna informacija javnosti o tome koliko proračun zadovoljava njihova očekivanja,
- d) nešto drugo _____

NE (ako je vaš odgovor NE, zaokružite jedan ili više od ponuđenih razloga):

- a) proračun je prekompliciran za širu javnost,
- b) javnost nije zainteresirana za proračun,

- c) kada je proračun prihvaćen, više se na nj ne može utjecati pa stoga nema smisla tražiti naknadnu povratnu informaciju od javnosti,
- d) nešto drugo _____

3. O polugodišnjem i godišnjem Izvještaju o izvršavanju proračuna (polugodišnji i godišnji obračun proračuna) raspravlja se:

javno ☐ (ako je vaš odgovor *javno*, zaokružite jednu ili više ponuđenih opcija koje najviše odgovaraju načinu na koji se javnost uključuje u rasprave o izvršavanju proračuna):

- a) pripremaju se posebne, pojednostavnjene brošure koje se dijele građanima kako bi bili informirani o aktivnostima lokalne jedinice i o postignutim rezultatima,
- b) predstavnici građana, medija, udruga i ostalih organizacija pozivaju se na sjednice predstavničkog tijela na kojima se raspravlja o izvršavanju proračuna,
- c) predstavnici građana, medija, udruga i ostalih organizacija aktivno su uključeni i pripremaju izvještaj o tome koliko su ispunjena očekivanja javnosti,
- d) nešto drugo _____

bez uključivanja javnosti ☐

4. Redovito se prati zadovoljstvo javnosti programima koji se provode u lokalnoj jedinici:

DA (objasnite kako) _____

NE (objasnite zašto) _____

5. Građani imaju uvid u vaše financijske izvještaje (zaokružite jedan ili više odgovora):
- a) preko Interneta,
 - b) putem brošura i drugih glasila,
 - c) uz poseban zahtjev,
 - d) financijski izvještaji nisu za javnost,
 - e) nešto drugo _____
6. Mišljenje uprave u vašoj lokalnoj/područnoj jedinici o sudjelovanju javnosti u proračunskim procesima najbolje opisuje sljedeća izjava (zaokružite izjavu koja više odgovara situaciji u vašoj lokalnoj/regionalnoj jedinici):
- a) nema potrebe uključivati širu javnost u proračunske procese jer bi ih to samo usporilo, a javnost ionako nema dovoljno znanja za kvalitetno sudjelovanje,
 - b) uključivanje javnosti je nužno jer je cilj lokalne/regionalne jedinice njihovo zadovoljstvo, a bez aktivnog sudjelovanja javnosti nije moguće znati ispunjava li se taj cilj i ako se ne ispunjava, što treba poduzeti.

MEHANIZMI NADZORA I KONTROLE KOJIMA SE OSIGURAVA ZAKONITO DONOŠENJE I IZVRŠAVANJE PRORAČUNA

7. Kada predstavničko tijelo usvoji proračun, kontrola i nadzor njegova izvršavanja provodi se (možete zaokružiti više ponuđenih odgovora):
- a) polugodišnje i godišnje, na temelju izvještaja o izvršavanju proračuna,
 - b) tako da se određeni veći programi posebno prate i o njima se češće izvještava predstavničko tijelo,

- c) tako da predstavničko tijelo imenuje poseban odbor za praćenje koji izvještava o kvaliteti izvršavanja proračuna najmanje dva puta u godini,
 - d) nekako drukčije _____
8. Nabrojite vrste kontrola, nadzora i revizija koje se provode u vašoj lokalnoj/regionalnoj jedinici.
- _____
- _____
9. Tko sve izvan sustava proračuna u vašoj lokalnoj/regionalnoj jedinici organizirano prati rad lokalne/regionalne jedinice i potrošnju proračunskih sredstava (možete zaokružiti više ponuđenih odgovora)?
- a) građani (ako ste zaokružili taj odgovor, navedite na koji su način organizirani) _____
 - b) neprofitne organizacije (ako ste zaokružili taj odgovor, navedite koje) _____
 - c) lokalni radio, televizija, novine (ako imaju neku posebnu emisiju/rubriku koja se redovito emitira/objavljuje i u kojoj se prati rad lokalne/regionalne jedinice, navedite njezin naziv i ukratko cilj) _____
 - d) netko drugi _____
10. Ako netko od zaposlenih primijeti nepravilnosti u poslovanju lokalne/regionalne jedinice, je li definiran način postupanja? Kakav je?

OPĆI PODACI

11. Radno mjesto osobe koja je popunila anketni upitnik:
- _____
12. Jedinica lokalne samouprave i uprave za koju je upitnik popunjen jest (molimo zaokružite odgovor):

- a) županija,
- b) grad,
- c) općina.

13. Veličina jedinice lokalne samouprave i uprave:

broj stanovnika _____

površina _____

14. Veličina proračuna u 2004. godini:

Molim Vas da ispunjeni upitnik pošaljete poštom na Ministarstvo financija, Katančićeva 5, 10000 Zagreb, naslovljen na gđu Ivanu Maletić, ili faksirate na broj 01/4591-473.

Za eventualne nejasnoće izvolite se obratiti na telefon 01/4591-093.

HVALA NA SURADNJI!

Datum ispunjavanja: _____

Literatura

- EC Council Regulation No. 1605/2002 on Financial Regulation applicable to the General Budget of the European Communities.
- IBP, 2004.** *Opening Budgets to Public Understanding and Debate-Results from 36 countries* [online]. Washington: [International Budget Project]. Available from: [http://www.soros.org/resources/articles_publications/publications/opening_20041104/summary.pdf].
- IMF, 2001a.** *Manual on Fiscal Transparency*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- IMF, 2001b.** *Government Finance Statistics Manual 2001*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- IMF, 2004.** "Republic of Croatia: Report on Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency Module" [online]. *IMF Country Report*, No. 04/365. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Available from: [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04365.pdf>].
- Jakir-Bajo, I. and Maletić, I., 2003.** *Proračunsko planiranje i računovodstvo*. Zagreb: Centar za računovodstvo i financije.
- Maletić, I., 2001.** "Economic and Functional Classification as a Base for Budget Planning and Execution." No. 11.
- Ministarstvo financija, 2002-2004.** *Državni proračun za 2002., 2003., i 2004. godinu* [online]. Zagreb: Ministarstvo financija. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/str/10/>].
- Ministarstvo financija, 2003.** Izvješće o izvršenju državnog proračuna za 2003. godinu [online]. Zagreb: Ministarstvo financija. Dostupno na: [<http://www.mfin.hr/str/10/>].
- OECD, 2001.** *Managing Public Expenditure-A Reference Book for Transition Countries*. Paris: OECD.
- Ott, K. 2004.** *Promoting Participation in the Budgetary Process—The Case Study of the Work of the Institute of Public Finance in Croatia*. Washington, D.C.: Center on Budget and Policy Priorities.
- Ott, K. and Bajo, A., 2001.** *Local Government Budgeting in Croatia* [online]. Zagreb: Institute of Public Finance. Available from: [http://www.internationalbudget.org/resources/library/LGB_Croatia.pdf].
- Pisauro, G., 2001.** "Intergovernmental Relations and Fiscal Discipline: Between Commons and Soft Budget Constraints" [online]. *IMF*

Working Paper, No. 01/65. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Available from: [<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0165.pdf>].

Pravilnik o financijskom izvještavanju i proračunskom računovodstvu, NN 27/05. Zagreb: Narodne novine.

Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu, NN 27/05. Zagreb: Narodne novine.

Premchand, A. (ed.), 1990. *Government Financial Management-Issues and Country Studies*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Premchand, A., 1993. *Public Expenditure Management*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

World Bank. 2004. *Croatia: Country Financial Accountability Assessment*. Washington, D.C.: World Bank.

Zakon o državnoj reviziji, NN 49/03. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, NN 117/93, 33/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02 i 147/03. Zagreb: Narodne novine.

Zakon o proračunu, NN 96/03. Zagreb: Narodne novine.

Sudjelovanje građana u nadzoru lokalnih proračuna u Makedoniji: primjeri Štipa i Gostivara

Židas Daskalovski

Sažetak

Cilj ovog rada jest prikazati sudjelovanje građana u proračunskom procesu na lokalnoj razini u Makedoniji. Istraživanje nudi opširnu analizu reformi usmjerenih na decentralizaciju, s osobitim naglaskom na mogućnosti sudjelovanja građana u proračunskom procesu na lokalnoj razini. Pokušat ćemo dokazati da pravni poredak ne propisuje taj proces te da unutar zakona ne postoje jasne mogućnosti za sudjelovanje zainteresiranih građana ili nevladinih organizacija u proračunskom procesu. Štoviše, kako će pokazati primjeri gradova Štipa i Gostivara, sudjelovanje građana u proračunskom procesu na lokalnoj razini vrlo je teško provesti u praksi. Kako bi se sadašnje stanje promijenilo, autor predlaže brojne mjere

usmjerene na jačanje uloge javnosti u proračunskom procesu na lokalnoj razini.

Uvod

U procesu decentralizacije makedonska se vlada obvezala prenijeti odgovornosti središnje vlasti lokalnim tijelima vlasti. To bi trebalo pridonijeti boljem upravljanju, stvaranju boljih uvjeta za sudjelovanje građana u civilnom društvu te demokratizaciji i stabilizaciji cijele zemlje.

Takva bi reforma trebala omogućiti veći utjecaj javnosti koji bi trebao unaprijediti razvoj lokalnih zajednica u usporedbi s centraliziranim sustavom, koji najčešće koncentrira moć i razvoj u glavni grad Skopje. Cilj ovog rada jest dokazati da proces decentralizacije u Makedoniji mora konstantno biti pod odgovarajućim nadzorom građana u svim fazama proračunskog procesa na lokalnoj razini kako bi se osiguralo učinkovito izvršenje proračuna i svrhovito korištenje javnih sredstava. Kad bi građani bili uključeni u nadzor proračunskoga procesa, to bi unijelo dodatnu transparentnost i demokratizaciju zemlje.

Prvi dio poglavlja kratko nas uvodi u decentralizaciju u Makedoniji kojom su na lokalnu samoupravu prenesene ovlasti za skupljanje poreza, a i sredstva za financiranje javnih usluga prenesena su na lokalnu razinu. Mehanizmi nadzora provedbe proračuna nisu baš zadovoljavajući, ponajprije zato što modeli sudjelovanja građana i nadziranja proračuna lokalnih vlasti ne postoje. Drugi dio poglavlja – analiza zakonodavstva koje se odnosi na to područje i opis stvarnih slučajeva sudjelovanja građana u proračunskom procesu u dva makedonska grada – Štipu, na istoku zemlje, i Gostivaru, na zapa-

du – upravo potvrđuje problem sudjelovanja građana na lokalnoj razini. Zapravo, ovo će nam poglavlje otkriti da je teško postići učinkoviti javni nadzor gradskih proračuna Gostivara i Štipa, i da su lokalne vlasti zapravo nespремne istupiti iz režimskog ponašanja i prihvatiti načela odgovornosti i transparentnosti.

U idućem dijelu poglavlja ukratko se obrađuje važnost sudjelovanja građana u nadzoru proračuna i procjena mogućih politika u Makedoniji. Zaključak poglavlja je da makedonski građani, koji bi u ovome trenutku najviše trebali profitirati od procesa decentralizacije, uopće ne sudjeluju u nadzoru proračunskog procesa na lokalnoj razini. S obzirom na sve to, reforme usmjerene na decentralizaciju trebale bi jačati civilno društvo, dati mu vještine i znanja te svijest o njegovoj ulozi u postavljanju političara i javnih dužnosnika koji će na najbolji način izboriti i osigurati učinkovite usluge svojim biračima, izravnim korisnicima tih usluga.

Objašnjenje i ocjena sudjelovanja građana u nadzoru lokalnih proračuna u Makedoniji

Pokušaji decentralizacije i sudjelovanje građana u proračunskom procesu

Sudeći po analizi (Rafuse, 2002:2), prije reformi 2004. godine Makedonija je po relativnoj veličini proračuna lokalnih vlasti bila jedna od najmanje decentraliziranih država u svijetu.

Potpisivanjem Ohridskoga okvirnog sporazuma 2001. godine, Makedonija je započela temeljitu decentralizaciju, te se trudi nadležnosti središnje vlasti prenijeti na jedinice lokalne

vlasti.¹ Vlada je željela ispraviti neadekvatno funkcioniranje lokalnih jedinica i potaknuti njihove mogućnosti stvaranja održivoga lokalnog razvoja korištenjem vlastitih prihoda. Stoga decentralizacija zapravo znači prijenos odgovornosti za prikupljanje poreza i sredstava za financiranje javnih usluga na lokalnoj razini.

Nakon reformi iz 2004. godine lokalne bi se zajednice trebale financirati vlastitim prihodima, državnim dotacijama i novcem iz ostalih izvora, što obuhvaća i zaduživanje. Porezi na imovinu, nasljedstvo, darove, promet nekretnina i vlasnička prava te komunalne naknade postat će pravi izvori prihoda lokalnih vlasti. Štoviše, lokalne će zajednice od sada biti zadužene za određivanje stopa tih poreza, komunalnih naknada i pristojbi poput boravišnih i *pristojbi na naziv tvrtke*, s maksimalnim i minimalnim ograničenjima koja propisuje Zakon o porezima na imovinu (Levitas, 2004:10). Ostali prihodi uključuju 3% udjela u porezu na dohodak koji plaćaju građani određene lokalne zajednice (Zakon o obrtu).² Uz vlastite prihode, Zakon o financiranju jedinica lokalnih samouprava predviđa i davanje određenih dotacija iz državnog proračuna, što je dodatni izvor sredstava za lokalne jedinice. To su sredstva od poreza na dodanu vrijednost, općih dotacija, namjenskih dotacija, kapitalnih dotacija i dotacija za prenesene nadležnosti.

Lokalne zajednice upravljaju svojim proračunima prema smjernicama Ministarstva financija. Gradonačelnik ima potpunu slobodu obavljanja svih novčanih transakcija i odobra-



- 1 O Ohridskom sporazumu, kojim su zaustavljeni sukobi između albanskih pobunjenika i makedonskih službi sigurnosti uvođenjem zakonodavnih reformi koje su poboljšale status makedonskih Albanaca, vidjeti Daskalovski (2004).
- 2 Preciznije, 3% poreza na dohodak od plaća zaposlenih, prikupljenih u lokalnoj zajednici u kojoj imaju stalno mjesto stanovanja, i 100% poreza na dohodak onih građana koji se bave obrtom i registrirani su na području te lokalne zajednice.

vanje nabave te odgovara gradskom vijeću. Zakonski je obvezan izvještavati vijeće o svim izdacima napravljenima tijekom jedne godine. Lokalne jedinice tijekom godine imaju pravo premještati izdatke među stavkama odnosno mijenjati namjenu izdataka. Izdaci se registriraju kad se isplate s računa, i sva sredstva koja na kraju godine preostanu lokalnim jedinicama automatski se dodaju sredstvima za iduću godinu kao višak.

Zakon o proračunu regulira pripremu, prihvaćanje i izvršenje lokalnoga proračuna. Cijeli proces započinje kad Ministarstvo financija objavi prijedlog procjene proračunskih prihoda i izdataka za iduću proračunsku godinu i kad se taj prijedlog prikaže Vladi. Nakon toga ministar lokalnim zajednicama šalje cirkularno pismo koje sadržava osnovne smjernice za pripremu lokalnih proračuna. Tada jedinice lokalne samouprave unutar maksimalno dopuštenih rashoda pripremaju nacrt proračunskog prijedloga. Nacrt, koji se predaje Ministarstvu financija, sadržava iznose sredstava predviđene za lokalna vijeća, gradonačelnika, upravna tijela i razne druge namjene (komunalnu regulaciju, uličnu rasvjetu, ceste, parkove ili šume). Nakon što dobije nacrt prijedloga proračuna od lokalne zajednice, Ministarstvo financija ga ocjenjuje, uzimajući u obzir njegovu »učinkovitost, uvažavanje prioriteta i racionalnost, te ga usklađuje s proračunskim korisnicima«. Radi usklađivanja s proračunskim korisnicima, Ministarstvo financija priprema nacrt proračuna i predlaže ga Vladi, koja ga prihvaća i sredinom studenoga proslijeđuje Parlamentu na usvajanje. Parlament raspravlja o nacrtu proračuna »ne prije nego što prođe 20 dana nakon što je predan«, ali u praksi se pokazalo da se proračun često prihvaća tek nakon početka fiskalne godine, premda nikad poslije ožujka (Odgovori make-donske vlade na EU upitnik vezan za prijavu za priključenje: 49). U skladu s važećim zakonom, Ured za državnu reviziju obavlja državnu reviziju i kontrolu proračuna lokalnih sa-

mouprava. Osim toga, postoji i sustav redovite (*ex post*) unutarnje kontrole računa kojom se provjerava jesu li financijske transakcije provedene u skladu sa zakonima, jesu li uredno dokumentirane te pružaju li financijski izvještaji potpune, točne i pouzdane informacije o financijskim promjenama i transakcijama u protekloj godini.

Prema službenim Vladinim zaključcima, usvojenima 26. siječnja 2004. godine, unutarnja bi se kontrola u lokalnim upravama trebala uspostaviti do kraja ožujka 2006. godine (Odgovori na EU upitnik: 15). Lokalnim bi se upravama trebala osigurati dodatna sredstva, kako bi postigle organizacijsku i funkcionalnu neovisnost. Unutar jedinica lokalne samouprave ovlašteni će računovođa provesti *ex ante* kontrolu proračunskih dokumenata. Ta kontrola obuhvaća sve proračunske dokumente, kao i izvornu i realističnu prezentaciju računovodstvenih promjena, odnosno transakcija. Dok se ne osnuju tijela unutarnje revizije lokalnih jedinica, Odjel središnjega unutarnjeg nadzora Ministarstva financija provodit će unutarnju reviziju lokalnih samouprava.

Procjena sadašnjeg zakonskog stanja

Makedonske lokalne jedinice doživljavaju stalne promjene. Zamišljale su se, prihvaćale i planirale opsežne reforme različitih aspekata upravljanja na lokalnim razinama.

U skladu s time, Zakon o lokalnim jedinicama iz 2004. godine daje nove i povećane ovlasti lokalnim jedinicama u području primarne zdravstvene zaštite, osnovnog obrazovanja, sporta, kulture, kao i za promicanje sudjelovanja građana. Zakonom se nastoje osigurati bolje usluge građanima jer su brojne odgovornosti prenesene na lokalne jedinice, i upravo je taj proces decentralizacije bitan za temu ovog rada. Taj bi proces trebao promijeniti visoko centralizirani politički

sustav tako da bi lokalna razina mogla znatno utjecati na formiranje i nadzor proračuna. Rezultat zakonske reforme – stvaranje vlastitih sredstava ubiranjem lokalnih poreza i dodjeljivanje 3% poreza na dodanu vrijednost za lokalne potrebe – pomoći će lokalnim vlastima da razviju lokalne proračune koji će odgovarati potrebama lokalnih stanovnika.

Uz viši stupanj fiskalne, funkcionalne i financijske decentralizacije pojavljuje se i potreba veće odgovornosti. Ta se uobičajena europska praksa odnosi i na Makedoniju. Proces pristupanja Europskoj uniji, na primjer, samo naglašava potrebu za razvijanjem sustava vanjske revizije lokalnih vlasti, kao i za ograničavanjem zaduživanja, mjera koje su istodobno nepopularne i tehnički zahtjevne.

Unutar zakonskog okvira ne spominje se mogućnost sudjelovanja građana u proračunskom procesu. Nadzor proračuna trebao bi biti obveza Ministarstva financija i Ureda za državnu reviziju, s tim da bi s vremenom i jedinice unutarnje revizije unutar lokalnih samouprava trebale preuzeti dio odgovornosti. Zapravo bi te jedinice unutarnje revizije trebale omogućiti lokalnim samoupravama veću autonomiju u procesu nadziranja izvršenja proračuna. Decentralizacija i prenošenje nadležnosti lokalnim vlastima ne daju automatski i zakonske mogućnosti za sudjelovanje građana u proračunskom procesu. Međutim, zakonodavstvo ne sprečava sudjelovanje građana u nadzoru proračuna lokalnih jedinica. Upravo suprotno – određen broj odredbi Zakona o lokalnim samoupravama može se shvatiti i kao ohrabrenje takvih inicijativa.

Prema Ustavu i Zakonu o lokalnim samoupravama, lokalne jedinice imaju pravo na lokalnu samoupravu uz izravno sudjelovanje građana u donošenju odluka o zajedničkim problemima. Dapače, preformulirani članak 115, odlomak 1. tog zakona govori o nadležnosti jedinica lokalne samouprave. O toj nadležnosti piše:

»U jedinicama lokalne samouprave, *građani direktno* i preko zastupnika sudjeluju u donošenju odluka o pitanjima koja su lokalno relevantna, osobito u području javnih usluga, urbanog i seoskog planiranja, zaštite okoliša, lokalnog ekonomskog razvoja, *lokalnih financija*, komunalnih pitanja, kulture, sporta, socijalne skrbi i brige o djeci, obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite i drugih područja koja određuje zakon« (istaknuo autor).

Te zakonske odredbe, iako ne daju direktnu mogućnost nadzora proračuna na lokalnoj razini, osiguravaju njegovu zakonsku pozadinu. Treba također postaviti pitanje razmišljaju li građani uopće o nadzoru proračuna. I koliko su lokalne zajednice spremne dopustiti nadzor proračuna na lokalnoj razini?

Praktična pitanja: lokalno zaduživanje

Za uspjeh fiskalne decentralizacije ozbiljan je problem zaduženost lokalnih zajednica. Zakoni predviđaju da jedinice lokalne samouprave ne smiju biti u deficitu. U praksi, međutim, lokalne su zajednice zadužene, i kako bi se riješile tih dugova, nerijetko posežu za nelegalnim financijskim metodama. Jedna od takvih praksi je da lokalne vlasti jednostavno ne evidentiraju ulazne račune u računovodstvu, računajući da dug koji nisu prijavili uopće ne postoji (Schlumberger, 2004:34). Toj vrlo jednostavnoj »strategiji« lokalnih vlasti Državni ured za reviziju i lokalna vijeća vrlo teško mogu ući u trag. Budući da zakon ne sadržava odredbe o obveznom knjiženju odobrenih izdataka u lokalnim jedinicama, često nema pisanog traga o primljenim računima koji nisu plaćeni (op cit.:20). Druga »strategija« nošenja s dugom jest otvaranje dodatnoga bankovnog računa. U načelu, lokalne zajednice ne bi smjele imati više od jednog računa i sve bi se transakcije

trebale voditi preko njega. Međutim, kad je račun lokalne jedinice blokirao, za obavljanje finansijskih transakcija otvara se drugi. Čak i Vlada tolerira taj sustav, »jer je to jedini način da lokalne vlasti nastave poslovati i osiguraju osnovnu, minimalnu razinu javnih usluga« (op.cit.:35). Još od 2004. godine lokalne jedinice ne smiju imati više od jednoga bankovnog računa. Međutim, provedba te nove regulacije upitna je. Otkad je prestala postojati obvezna agencija za plaćanje i finansijske transfere (*Zavod za platen promet*), nema učinkovitog mehanizma kojim bi se kontrolirao taj dio upravljanja lokalnim financijama.

Prema novijem istraživanju, lokalne vlasti duguju dobavljačima robe i usluga više od 2,6 milijardi makedonskih dinara bez kamata, a oko 3,2 milijardi s kamatama, odnosno trećinu ili polovicu cjelokupnih prihoda toga sektora u 2004. godini (op. cit.:35).³ Otprilike tri četvrtine toga duga odnose se na građevinske tvrtke. Vjerovnici imaju sudske naloge za blokiranje računa lokalnim jedinicama, pa je u 2004. godini oko 40 lokalnih jedinica kratko vrijeme imalo blokirane račune. Kako bi se ti dugovi riješili, trenutno je u pripremi Plan za rješenje dugova, kao bitan preduvjet za fiskalnu decentralizaciju (Odgovori na EU upitnik: 42). S obzirom na sadašnje okolnosti, jasno je da će za mnoge makedonske lokalne jedinice pitanje kako javne financije zaista učiniti javnima, uz uključivanje građana u proračunski proces, biti vrlo osjetljivo.

◆ ◆ ◆

3 Jedan euro vrijedi 61 makedonski dinar.

Zašto je sudjelovanje građana u lokalnim proračunima važno?

Prakse Štipa i Gostivara

Sljedeći dio teksta nudi procjenu stanja u praksi. Pokušat ćemo ustanoviti koliko su uobičajene metode uključivanja – građanski odbori, glasovanje, ispitivanja javnog mnijenja, javne rasprave, razглаšavanje informacija, neformalni sastanci s predstavnicima zajednica i nevladinim organizacijama – zastupljene u sadašnjoj proračunskoj praksi lokalnih jedinica. Radom na terenu pokušali smo odgovoriti na pitanje jesu li podaci dostupni, pouzdani i kvalitetni. Nadalje, jesu li podaci pravodobni i je li moguće uspoređivati stvarne i planirane iznose? Proveli smo istraživanje u Štipu i Gostivaru. Za usporedbu tih dvaju gradova odlučili smo se zbog ovih razloga:

- gotovo su jednake veličine (oba grada imaju oko 45.000 stanovnika);
- oba su različite etničke strukture (Gostivar je multi-etnički, u njemu žive Makedonci, Albanci i Turci, a Štip je pretežno makedonski grad s malim brojem Vlaha);
- imaju sličan geografski položaj (Gostivar se nalazi u zapadnome, a Štip u istočnom dijelu Makedonije).

Procjenom Štipa i Gostivara malo ćemo jasnije ocrtati sadašnju politiku i stvarnu praksu lokalnih vlasti vezanu za uključivanje javnosti u proračunski proces. Postoji li uopće mogućnost uključivanja javnosti u nadzor proračuna u tim gradovima? Terenska smo istraživanja provodili tijekom devet mjeseci. Intervjuirali smo glavne sudionike i procjenjivali mogućnosti sudjelovanja građana i njihova nadziranja proračunskog procesa. Osim javnih institucija i gradonačelnikova ureda, konzultirali smo i organizacije civilnog društva.

Terenska istraživanja jasno su pokazala složenost stanja u Štipu i Gostivaru. Dok su lokalne vlasti tvrdile da postoje mogućnosti sudjelovanja građana, primjerice: »Nema tu problema. Građani su informirani i mogu nadzirati proračunski proces«, pri našoj provjeri pokazalo se da vlasti nisu poduzele nikakve mjere u tom smislu. Upravo suprotno. Čini se da građani i građanske udruge u tim gradovima nisu ni zainteresirani i posve su pasivni u smislu bilo kakvog sudjelovanja te nisu uopće razmišljali o nadzoru proračuna kao o važnoj temi.

Započet ćemo s opisom situacije u Štipu.⁴ Na pitanje može li grad ostvariti dovoljno prihoda kako bi unutar fiskalno decentraliziranog sustava mogao normalno funkcionirati, gradonačelnik Štipa odgovorio je pozitivno, istaknuvši da je Štip zajednica s jakom gospodarskom osnovicom za oporezivanje te da ima »dovoljno tehnoloških i ljudskih kapaciteta kako bi se nosila s izazovima fiskalne decentralizacije« (intervju od 14. siječnja 2004). Na pitanje o nadzoru proračuna gradonačelnik je rekao da građani mogu biti uključeni u cijeli proces te da je proračun dostupan cjelokupnoj javnosti. Međutim, kad smo ga zamolili kopiju proračuna, zaposlenik gradonačelnikova ureda koji nam ga je trebao dostaviti donio je samo najosnovnije podatke o proračunu za tu godinu. Tek kad smo spomenuli da bismo rado vidjeli primjerak cjelokupnoga gradskog proračuna, uz inzistiranje gradonačelnika, dobili smo podatke koje smo tražili. Najprije su nam dali uvodnu stranicu proračuna na kojoj su razlučeni samo cjelokupni proračunski prihodi i izdaci. Kasnije smo dobili dodatne stranice na kojima su prihodi i izdaci prikazani po kategorijama (intervju od 10. siječnja 2004). Cjelokupni proračun sadržava podatke o prihodima od raznih vrsta poreza, rasho-



4 Svih devet intervjuva, uključujući i onaj s gradonačelnikom dr. Dimitrom Efremovim, provedeno je od kolovoza 2004. do siječnja 2005. godine.

dima za plaće zaposlenika, honorarima, dnevnicama, putnim troškovima i slično, a neke od njih moglo bi biti nezgodno davati u javnost bez gradonačelnikova odobrenja.

Ta je epizoda pokazala da nadzor proračuna u Štipu nije baš tako jednostavan kao što je tvrdio gradonačelnik. Odmah smo ga pitali je li cjelokupan proračunski tekst dostupan građanima Štipa, i ako jest, na koji način oni mogu doći do primjerka, te postoji li neka procedura koja bi ih mogla od toga odvratiti. Odgovorio je da je proračun građanima dostupan u Centru za informiranje građana, koji se nalazi u istoj zgradi (intervju od 10. siječnja 2004). Kako bih provjerio je li to točno, tijekom svog drugog posjeta Štipu posjetio sam taj centar. Zaposlenici Centra za informiranje građana bili su ljubazni i pristupačni sve do trenutka kad sam ih zamolio da mi daju kopiju gradskog proračuna. To nije dolazilo u obzir jer proračun se ne može davati bez gradonačelnikova odobrenja (sastanak u Centru za informiranje građana 7. prosinca 2004). Kad sam objasnio da mi je sam gradonačelnik rekao kako građani u Centru mogu dobiti cjelokupan proračun, odgovorna mi je osoba priopćila da oni »ionako nemaju proračun« te da bih se trebao raspitati u gradonačelnikovu uredu (sastanak u Centru za informiranje građana 7. prosinca 2004).

Taj anegdotalni dokaz nemogućnosti nadzora proračuna u Štipu baca tamno svjetlo na sudjelovanje građana u aktivnostima lokalne vlasti koje su od javnog interesa. Intervjui s pripadnicima civilnih organizacija u Štipu te kratka analiza njihovih aktivnosti i izvještaja potvrdili su da je nevladin sektor minimalno uključen u nadzor djelovanja lokalne vlasti (intervjui s Čefutovim, Donskim i Longurovom).⁵ Nadzor

◆ ◆ ◆

5 Lista nevladinih organizacija u Štipu dostupna je na: www.ngocenters.org.mk/nvo.asp?lang=mak&grad=2. Detaljniju listu njihovih adresa i telefonskih brojeva posjeduje autor.

proračuna uopće nije tema o kojoj nevladine organizacije u Štipu razmišljaju. Osim toga, iako transparentne »na prvu loptu«, lokalne vlasti teško olakšavaju građanima mogućnost nadzora izvršenja lokalnog proračuna. To osobito zabrinjava kad se uzmu u obzir buduće reforme te prijenos ovlasti i financijske neovisnosti na lokalne vlasti u cijeloj zemlji. Što su lokalne ovlasti veće, to će biti veća potreba za nadziranjem djelovanja lokalnih vlasti i proračuna.

Ako su nam se mogućnosti nadziranja proračuna u Štipu i činile problematičnima, to još nije bilo ništa u usporedbi sa situacijom koju smo zatekli u Gostivaru. U Gostivaru, kao i u Štipu, civilni je sektor vrlo malo zainteresiran za kvalitetu djelovanja lokalnih vlasti (intervju – Vlora Ademi, Arben Fetahijem i Irena Mitrova). Iako se u prvi mah čini sličnim Štipu, način na koji lokalne vlasti pristupaju nadzoru proračuna u Gostivaru bitno je drugačiji. Tako gradonačelnik Gostivara nije bio spreman otkriti podatke iz proračuna, te je čak bio i neljubazan. Gradonačelnik Xhemail Rexhepi odbio nam je dati proračun tvrdeći da nemamo nikakva prava na te informacije (intervju od 23. rujna 2004).

U situaciji u kojoj se najviši dužnosnik toga grada na taj način odnosi prema nadzoru proračuna teško je zamisliti da bi lokalno građanstvo imalo ikakve mogućnosti nadzirati ga. Također je teško razumjeti zašto gradonačelnik, koji je prihvatio sve međunarodne projekte čiji je cilj unapređenje odnosa s građanima Gostivara, skriva podatke proračuna od šire javnosti. Otvoren je Centar za informiranje građana (ili Gradski informacijski tehnološki centar) u Gostivaru, koji je financirao UNDP, USAID/Projekt reforme lokalne vlasti pomogao je izdavanju Godišnjeg izvještaja aktivnosti grada Gostivara, a i mnogi su drugi projekti inicirani upravo u ovom segmentu lokalne vlasti. Još više iznenađuje činjenica da je unutar godišnjeg izvješća grada dostupan cjelokupni proračun za

2002. godinu, s detaljnim komentarima o prikupljenim prihodima i realiziranim rashodima.⁶

U godišnjem je izvješću unutar komentara koji se odnose na realizirane rashode zabilježeno da je Grad naslijedio veliki dug koji stalno raste zbog visokih kamatnih stopa. Zasigurno se u tome krije razlog zbog kojega gradonačelnik nije bio oduševljen idejom nadzora proračuna. Makedonske dnevne novine *Utrinski vesnik* navele su Gostivar kao jedan od nekoliko gradova u Makedoniji s velikim javnim dugom. Taj je list izvijestio da Gostivar, prema istraživanjima Ministarstva financija i Svjetske banke, ima dug od 135 milijuna dinara (oko 2,2 milijuna eura) i treći je na listi zaduženih lokalnih jedinica u Makedoniji nakon (Ohrida i Struge) (—, 2005). Gostivar najviše duguje građevinskoj tvrtki Granit. Štoviše, u novinskoj je članku objavljeno da je gradonačelnik Gostivara »otvorio privatni račun koji je koristio za poslovanje lokalne jedinice« (—, 2005). S obzirom na takve izvještaje, uopće ne iznenađuje da gradonačelnik Gostivara nije zainteresiran za raspravu o javnom nadzoru proračuna. Zaduzenje makedonskih lokalnih jedinica kao što je Gostivar i postojanje nelegalnih računa lokalnih vlasti samo pojačavaju potrebu da građani nadziru proračun.

Novi gradonačelnik Gostivara Nevzat Bejta skloniji je držati se zakona i transparentnosti. U intervjuu nam je objasnio da problemi grada potječu od nelegalnih praksi bivše vlasti i da se uspio dogovoriti o dugu Granitu (intervju s Nevzatom Bejtom od 5. listopada 2005). Ponovno je otvoren račun Grada i odmah smo dobili kopiju gradskog proračuna. Dok je gradonačelnik bio kooperativan i otvoren, samo nekoliko dana prije toga zaposlenici Grada zaduženi za proračun baš nisu bili. Kad sam ih zamolio kopiju proračuna, negodo-



6 Izvješće je dostupno kod autora.

vali su riječima: »Kad odete u Ministarstvo obrane, ne možete ih pitati tajne spise«, ili: »Predajte pismenu molbu pa ćete možda dobiti proračun nakon što molbu razmotrimo.« S obzirom na ta iskustva, javno prihvaćena i zakonski dopuštena mogućnost nadzora proračuna na lokalnoj razini prioritet je kako bi Makedonija zaista bila demokratska i transparentna.

Procjena političkih mogućnosti i poboljšanje sudjelovanja građana u nadzoru lokalnih proračuna

Suradnja građana i vlasti ovisi o tome koliko građani imaju pristup informacijama koje izravno utječu na njihove živote. U ovom primjeru građane bi trebalo uključiti u lokalni proračunski proces i omogućiti im da ga nadziru. Građani moraju postati svjesni što je zapravo proračun, imati mogućnost utjecanja na pripremu proračuna te nadzirati njegovo izvršenje. Općenito, proračuni su instrumenti za prikupljanje, dodjelu i korištenje sredstava. Proračun je osnovno sredstvo artikulacije i provođenja političkih odluka. Kad se proračuni ne provode na primjeren način, provode se i proturječne politike. Razlikovanje pojmova *nadziranje* i *nadzor proračuna* pomoći će nam da shvatimo koliko je to područje osjetljivo. *Nadziranje* je trajni proces skupljanja i analiziranja podataka kako bi se ustanovilo koliko se provedeni projekt, program ili politika razlikuje od onoga što se očekivalo. Suprotno tome, *nadzor proračuna* zapravo je preispitivanje retorike javnih dužnosnika, njezino uspoređivanje s proračunskim podacima, razumijevanje na što se troši novac i ispitivanje uloge ureda za reviziju.

Nadzor proračuna potreban je kako bi zajednice postale svjesne svojih prava, obveza i ovlasti. Cilj je tog procesa graditi povjerenje unutar zajednice, poticati članove zajednice da aktivno sudjeluju u nadzoru koristeći se vještinama, informacijama i znanjem o proračunskom procesu te pridonijeti boljem upravljanju na lokalnoj razini. Štoviše, nadzor pomaže javnim tijelima da postignu svoje ciljeve primjenjujući planirani, strogo definirani pristup za procjenu i bolju provedbu u procesu upravljanja rizicima, kontroli i upravljanju. Vlast možemo nazvati dobrom ako se njezine aktivnosti i odluke provode otvoreno, uz aktivno sudjelovanje ljudi na koje te odluke utječu. Transparentni sustavi koji omogućuju nadzor proračuna imaju mnogo prednosti. S obzirom na to da je proračun prije svega dokument o ekonomskoj politici vlasti, vrlo je važno da ga javnost nadzire.

Zaista, može se reći da javnost ima temeljno pravo na informacije o proračunu, a vlasti moraju uzimati u obzir mišljenja javnosti o odlukama vezanim za proračun. Neke od prednosti proračuna koji nadziru građani jesu prepoznavanje jakih i slabih točaka politika što ih provode vlasti te, u skladu s tim, upozoravanje na potrebne reforme; odgovorna vlast – vjerojatnije je da će izabrani dužnosnici i javni zaposlenici postupati odgovorno ako njihove odluke javnost može kontrolirati; zaštita od korupcije javnih dužnosnika i socijalna kohezija – što javnost bolje razumije čime se vlast bavi i zašto, ima više povjerenja u vladu i spremna je na veće kompromise, itd. (više u: Ott i Bajo, 2001; CBPP, 2005).

Štoviše, međunarodni i lokalni investitori ulagat će više sredstava ako im je političko odlučivanje i djelovanje posve jasno. Moć lokalnih samoupravnih jedinica upravo je u lokalnim građanima i zajednicama. Tijela lokalnih samouprava koriste se svojom moći u ime stanovnika određene zajednice koji imaju pravo procjene učinkovitosti tih lokalnih samou-

prava, kao i mogućnostima ili odlučnošću tih samouprava da štite interese zajednice. Sudjelovanje u proračunskom procesu prilika je za građane da nauče više o svojoj lokalnoj zajednici, njezinim financijskim ili drugim ograničenjima. Iskustva su pokazala da su građani svjesni ograničenja svojih zajednica u smislu financija ili ovlasti spremniji prihvatiti činjenicu da zajednica ne može riješiti sve njihove probleme (Hadži-Vasileva, 2004:11). Iako nadzor proračuna pridonosi postizanju konsenzusa o odlučivanju o politici i raspodjeli, taj bi se konsenzus mogao poboljšati aktivnijim sudjelovanjem civilnog društva. Transparentnost i sudjelovanje uzajamno se dopunjuju i oboje su potrebni za bolji proračunski ishod. Dapače, uključenost civilnog sektora može popraviti političke odluke i odluke o raspodjeli proračunskih sredstava, pružiti im razne perspektive i unijeti kreativnost u rasprave o proračunu.

S obzirom na spomenuto, moguće je sažeti prikaz problema pri donošenju odluka i ocjeni donesenih odluka. Civilno društvo u Makedoniji još uvijek premalo utječe na proračunski proces. O pripremi proračuna raspravlja se isključivo u Vladi, i ta verzija nije dostupna nevladinim organizacijama ni akademskoj zajednici. Civilni sektor ne nadzire ni izvršenje proračuna. Iako su pravници zamislili brojne mehanizme vanjske i unutarnje kontrole financijskog poslovanja lokalnih jedinica, zapravo ne postoje izričite zakonske odredbe koje bi uključivale nezavisne stručnjake ili nevladin sektor u proces nadziranja proračuna na lokalnoj razini. Problem cjelokupnoga financijskog sustava jest to što ne omogućuje građanima određene lokalne jedinice da aktivno sudjeluju u proračunskom procesu ako žele, a ni zakoni koji su na snazi ne predviđaju takvo sudjelovanje. Ako građani ne budu nadzirali proračun na lokalnoj razini, moguće su razne nepravilnosti koje bi mogle otežavati normalan rad lokalnih jedinica. Zbog raznih razloga, kao što su loše upravljanje, nebriga za lokalne

financije i politički utjecaj, mnoge su lokalne zajednice u Makedoniji prilično zadužene. Iako to makedonska vlada tolerira, akumuliranje takvih dugova nije legalno.

Istodobno, centralna je vlast postala svjesna da treba uvesti mjere kako bi lokalne jedinice pravilno izvršavale proračun. Ministarstvo financija ponudilo je savjetodavne usluge za obuku lokalnih zaposlenika odgovornih za upravljanje, proračun i administriranje lokalnih financija (Dnevnik, 2005). Prema novom zakonu, osnovat će se uredi za unutarnju reviziju unutar ureda lokalnih vlasti diljem Makedonije. Za Vladu je način na koji lokalne zajednice upravljaju proračunom vrlo važno pitanje.

Ipak, za uspješno i transparentno upravljanje lokalnim proračunima, osim države, u nadzor proračunskog procesa moraju se izravno uključiti i građani. Nije dovoljno da Zakon o lokalnim samoupravnim jedinicama definira »aktivno sudjelovanje građana« kao individualno ili grupno sudjelovanje stanovnika na raznim razinama procesa odlučivanja na lokalnoj razini. Ne zadovoljava ni članak 30. novog Zakona, prema kojemu bi lokalne vlasti trebale poticati uključivanje građana u lokalna pitanja te uključivati javnost u odlučivanje i proračunski proces. Građani Makedonije još su uvijek vrlo pasivni, osobito u donošenju lokalnih odluka. Anketa Transparency Internationala pokazala je da više od 40% Makedonaca uopće ne zna da imaju ustavno pravo pristupa javnim informacijama (intervju Zoran Jačev, 17. listopada 2004). Građani su »suzdržani u reakcijama na loše, nedovoljne ili uopće nikakve javne usluge, povrede njihovih ustavnih prava i nedovoljno sudjelovanje javnosti u donošenju i definiranju javnih odluka« (Hadži-Vasileva, 2004:7).

Takva stajališta i takva pasivnost građana usko su povezani s kulturom javnih dužnosnika u zemlji. Nekoliko je lokalnih jedinica, u suradnji s međunarodnom zajednicom, poti-

calo građane da se uključe u proces donošenja odluka i pravne regulative, no velik broj Makedonaca doživljava nositelje vlasti kao moćnu, »nedodirljivu« kliku. Usto, prevladavajuća je politička kultura u zemlji takva da se Vladine odluke i politike obično donose iza zatvorenih vrata, bez ikakva sudjelovanja ili savjetovanja sa širom mrežom građana, civilnih udruga ili akademskom zajednicom. Tipičan primjer procesa Vladina donošenja odluka bilo je nedavno, vrlo tajnovito odlučivanje o novoj teritorijalnoj organizaciji lokalnih jedinica Makedonije (Daskalovski, 2004b). Štoviše, građani vrlo teško dolaze do informacija, čak i kad eksplicitno za njih pitaju. Anketa makedonske podružnice Transparency Internationala pokazala je da je 70% građana imalo teškoća pri dobivanju informacija od državnih institucija, da 27% nije dobilo nikakav odgovor, dok je u 33% slučajeva građanima odbijen pristup informacijama bez ikakva objašnjenja (intervju Zoran Jačev, 17. listopada 2004).

Štoviše, kao što je rasprava o novom zakonu o teritorijalnoj podjeli države pokazala, građani Makedonije potpuno su pasivni kad je riječ o javnim pitanjima i donošenju političkih odluka sve dok nisu ugroženi njihovi osobni interesi. Situacija se mora promijeniti ako Makedonija želi imati solidnu lokalnu vlast i upravljanje proračunskim sredstvima. Građani moraju postati svjesni činjenice da upravo oni plaćaju porez kako bi javni dužnosnici bili plaćeni za osiguravanje usluga potrebnih građanima. Makedonsko iskustvo s proračunskim procesom u lokalnim jedinicama pokazuje da je jedina održiva alternativa direktnije uključivanje lokalnog stanovništva i civilnog sektora u donošenje odluka.

Zaključak: pouke iz Gostivara i Štipa

Ovo poglavlje zagovara politiku aktivnog sudjelovanja lokalnog stanovništva i civilnog sektora u upravljanju lokalnim jedinicama. Cilj je te politike da lokalne vlasti povećaju transparentnost i sudjelovanje javnosti u proračunskom procesu. Zato je cilj sljedećih preporuka konkretizirati mjere za veće sudjelovanje građana u lokalnim proračunskim procesima. Lokalno upravljanje i proračunski proces u makedonskoj se politici vrlo slabo kontroliraju. Građani su pasivni, a politička klima obeshrabruje izravno sudjelovanje građana zainteresiranih za proračunski proces. Upravo je zato najbitnije usvojiti mjere kojima će se povećati informiranost građana i njihovo sudjelovanje u ključnim područjima lokalnih financija i lokalnih javnih usluga. Što jasnije budu uloge i odgovornosti u području upravljanja javnim financijama, to će građani lakše pozivati vladajuće na odgovornost za proračunsku politiku i donošenje odluka.

Prva preporuka: nadziranje proračuna treba biti dostupno javnosti

Osnovni preduvjet za fiskalnu transparentnost jest stjecanje uvida u sveobuhvatne, pouzdane i korisne podatke o proračunu. Civilnom se društvu mora omogućiti utjecanje na stvaranje proračuna i procjenjivanje do koje je mjere Vlada ispunila planirano. Civilne udruge ili nevladine organizacije moraju imati mogućnost nadzora izvršenja proračuna na lokalnoj razini. Zakon o financiranju lokalnih jedinica trebao bi sadržavati jasne odredbe koje će građanima jamčiti trajni i stalni pristup informacijama o lokalnim financijama. Zakon bi također trebao definirati javne obveze lokalnih vlasti da ja-

vnosti daju informacije o izvršenju proračuna, da omogućće građanima pristup proračunu u lokalnoj jedinici i da organiziraju javne rasprave o izvršenju proračuna u lokalnoj zajednici četiri puta u godini. Izvještaje o prihodima i rashodima, primicima i izdacima te bilancu treba tiskati kako bi bili dostupni zainteresiranim građanima.

Iako je Gostivar tiskao svoj proračun za 2002. godinu (i programe), nijedan zakon ne propisuje obvezno objavljivanje tih informacija, kao ni njihovu dostupnost javnosti. Pretpostavlja se da samo neke od postojećih lokalnih jedinica provode tu praksu, i to se svakako treba promijeniti. Stoga zakon treba obvezati lokalne vlasti da moraju zauzeti proaktivan pristup transparentnosti i objavljivati informacije u obliku izvješća i na web stranicama. Zakon bi morao propisati obvezu zapošljavanja osoba za procesuiranje upita javnosti u vezi s nadzorom proračuna, kao i bolju edukaciju službenika kako bi što ljubaznije primali građane, te posebno obrazovanih djelatnika koji će pratiti zahtjeve građana za informacijama i osigurati da im se udovolji.

Druga preporuka: utjecanje na proces pripreme proračuna

Osnovno je pitanje mogu li zakonodavna tijela i civilno društvo učinkovito sudjelovati u proračunskom procesu. Učinkovito sudjelovanje odnosi se na mogućnost zakonodavnih tijela i civilnog društva da iskažu svoja stajališta i da se ona uzmu u ozbiljnije razmatranje. Zbog toga bi zakonom trebalo uvesti obvezu da lokalne samoupravne jedinice organiziraju javne rasprave prije donošenja ključnih odluka, primjerice prije godišnjeg proračuna ili promjena naknada za lokalne javne usluge. Morala bi postojati detaljna pravodobna upozorenja uz tiskane publikacije ili javni pristup važnim do-

kumentima. Nacrt Zakona o financiranju lokalnih vlasti čak je predviđao i mogućnost javnih rasprava.⁷ Međutim, kad je Vlada 10. prosinca 2003. godine o njemu raspravljala, tekst nacrtu je promijenjen tako da je izbačena odredba o obvezi lokalnih vlasti da održavaju javne rasprave o proračunu. S obzirom na to da se o tome već raspravljalo, amandman zakona koji bi uključivao obvezu javnih rasprava ne bi bio značajna promjenu zakonskog sustava.

Treća preporuka: zakon o pravu na pristup informacijama

Makedonija trenutačno nema zakona o pravu na pristup informacijama. Mnogi bi se problemi riješili, uključujući i sudjelovanje građana u nadzoru proračuna, kad bi se usvojio zakon o pravu na pristup informacijama. Makedonska podružnica Transparency Internationala inicirala je, zajedno s lokalnim nevladinim organizacijama, donošenje zakona o pravu na pristup informacijama, koji bi vijeće trebalo odobriti do kraja 2005. godine. Nacrt zakona predviđa da će građani imati pravo pristupa informacijama o »javnim uslugama i organizaciji, nadležnostima i troškovima poslovanja javnih službenika« (Center for Research of Economic Policies, 2005:2). To znači da će upravljanje financijama i proračunskim procesom na lokalnoj razini po zakonu postati podložno javnoj kontroli. Takav će zakon pridonijeti ne samo suzbijanju korupcije u Makedoniji nego i učiniti nadzor proračunskog procesa na lokalnoj razini mnogo lakšim jer će građanima omogućiti izravnu suradnju s institucijama koje se sad čine dalekima i previše moćnima.



7 Vidjeti Local Government Reform Project, kvartalno izvješće, 2003, Democratic Alternatives Inc., str. 11-13.

Dodaci

Sudjelovanje

Građani Makedonije trenutačno gotovo ne sudjeluju u proračunskom procesu na lokalnoj razini. Kao što su primjeri Štipa i Gostivara pokazali, udruge građana i nevladine organizacije o toj temi gotovo i ne razmišljaju. Unutar zakonskog okvira ne spominje se mogućnost sudjelovanja građana u proračunskom procesu. Decentralizacija i prijenos nadležnosti na lokalne vlasti ne nude i direktnu zakonsku mogućnost sudjelovanja građana u proračunskom procesu. Nadziranje proračuna zadaća je Ministarstva financija i Državnog ureda za reviziju, s tim da jedinice unutarnje revizije u sklopu lokalne vlasti u budućnosti trebaju preuzeti dio odgovornosti. Međutim, zakonodavstvo ne isključuje mogućnost da zainteresirani građani nadziru proračun lokalnih jedinica. Upravo suprotno, brojne odredbe Zakona o lokalnim samoupravnim jedinicama čak potiču takve aktivnosti. Ustav i Zakon o lokalnim samoupravnim jedinicama daju lokalnim jedinicama pravo lokalnog samoupravljanja izravnim sudjelovanjem građana u odlukama od zajedničkog interesa. Štoviše, članak 115, paragraf 1. tog zakona navodi da »građani direktno i preko zastupnika *sudjeluju u donošenju odluka* o pitanjima od lokalnog značaja, osobito u području javnih usluga, urbanog i seoskog planiranja, zaštite okoliša, lokalnog ekonomskog razvoja, lokalnih financija, komunalnih djelatnosti, kulture, sporta, socijalne skrbi i brige o djeci, obrazovanja, primarne zdravstvene zaštite i drugih područja koja određuje zakon« (istaknuo autor). Te zakonske odredbe, iako ne daju direktnu mogućnost nadzora proračuna na lokalnoj razini, osiguravaju zakonsku podlogu za takvo djelovanje. Za sada ne postoje institucionalni preduvjeti za sudjelovanje građana u proračunskom procesu.

Informacije

Istraživanje je pokazalo da su podaci dostupni na *ad hoc* osnovi, ovisno o shvaćanjima lokalnih dužnosnika. S obzirom na primjere Štipa i Gostivara te na istraživanja o zaduženosti lokalnih jedinica, može se reći da su podaci nepouzdana. Podaci o lokalnim proračunima često nisu ažurirani. Zato trenutačno nije moguće uspoređivati stvarne i planirane financije lokalnih jedinica.

Odgovornost

Prije ovogodišnje reforme, pri izradi prijedloga lokalnih proračuna nije se mnogo brinulo o odgovornosti lokalnih vlasti prema građanima. Kako je Makedonija bila pretjerano centralizirana, lokalne su se jedinice često morale nositi s važnim razvojnim pitanjima za svoju lokalnu zajednicu bez dovoljnih izvora sredstava. Mnoge su se zajednice zadužile i morale pronaći ilegalne načine za financiranje svojih potreba. Posljedica takvog stanja jest činjenica da se lokalne vlasti nisu brinule o transparentnosti pripreme i izvršenja proračuna i odgovornosti prema građanima, a središnja vlast je tolerirala takvo stanje, svjesna da građani zahtijevaju zadovoljenje temeljnih potreba na lokalnoj razini.

Literatura

- , 2005. "Povekje opštini so tajni smetki". *Utrinski vesnik*, February.
- Answers** of the Republic of Macedonia to the questionnaire of the European Union. Chapter II, Economic criteria.
- Center for Research of Economic Policies, 2005.** *Mesečen pregled na biznis opkružuvanje na Makedonija*, No. 11.
- Center on Budget and Policy Priorities. 2005.** *Transparency and participation in the budget process*. Washington: International Budget Project.
- Daskalovski, Ž., 2004b.** "The new law on local government boundaries and the democratization of Macedonia." *Review of International Affairs*, 55 (1116), October–December.
- Daskalovski, Ž., 2004.** "Democratic consolidation and the 'stateness' problem: the case of Macedonia." *Global Review of Ethnopolitics*, 3 (2), 52-66.
- Dnevnik, 2005.** "Baranje za projavuvanje interes, konsultanski uslugi—lokalni konsultanti za obuka vo menadžiranje, budžetiranje, i administracija na opštinske subjekti odgovorni za finansiranje vo opštinite 002/05-REOI". 22 siječanj.
- Hadži-Vasileva, K., 2004.** *Public hearings*. Skopje: USAID Local Government Reform Project.
- Levitas, T., 2004.** *Background paper on Macedonian intergovernmental finance*. South East European regional ministerial conference on effective democratic governance at local and regional level. August.
- Ott, K. and Bajo, A., 2001.** *Local government budgeting in Croatia* [online]. Zagreb: Institute of Public Finance. Available from: [http://www.internationalbudget.org/resources/library/LGB_Croatia.pdf].
- Rafuse, R., 2002.** *Why fiscal decentralization in Macedonia?* Skopje: USAID Local Government Reform Project.
- Schlumberger, S., 2004.** "Municipal debt assessment: technical assistance to the Ministry of Finance." European Agency for Reconstruction, Framework Contract No.: IB/AMS/451 LOT N° 7. July.

Zakoni

Zakon za budžetsko smetkovodstvo i budžetski korisnici. *Služben vesnik*, 61/02, 98/02.

Zakon za budžeti. *Služben vesnik*, 79/1993, 3/1994, 71/1996, 46/2000, 11/2001, 35/2001, 93/2001, 46/2002, 61/2002, 24/2003, 85/2003, 96/2004.

Zakon za zanaetčistvo. *Služben vesnik*, 62/2004.

Zakon za izvršivanje na budžetot vo 2005. *Služben vesnik*, 96/04.

Zakon za vnatresna revizija vo javen sektor. *Služben vesnik*, 69/04.

Zakon za danok na imot. *Služben vesnik*, 80/93, ispravci 3/94 i amandmani i izmjene 71/96 i 54/2000.

Zakon za državna revizija. *Služben vesnik*, 73/04.

Intervjui

Zoran Jačev iz *Transparency International Macedonia*, 17. listopad 2004.

– intervju na A1 Television News “Instituciite kje imaat zakonska obvrsta da gi dadat informaciite”.

Vlora Ademi, tajnica i Besnik Ismaili, savjetnik pri Enterprise Support Agency, 20. rujna 2004.

Nevzat Bejta, novi gradonačelnik Gostivara, 5. listopada 2005.

Trajče Čefutov, predsjednik nevladine udruge *Svetla Vizija* u Štipu, 10. studeni 2004.

Aleksandar Donski, 7. prosinac 2004.

Dimitar Efremov, gradonačelnik Štipa, 10. studeni, 2004.

Dimitar Efremov, gradonačelnik Štipa, 14. siječnja 2005.

Arben Fetahi, *IPG* (Inter-ethnic Project Gostivar), 20. rujna 2004.

Nevenka Longurova, *Štip centar za podrška na NVO*, 20. studeni 2004.

Irena Mitro, *ADI*, Association for Democratic Initiatives, 20. studeni 2004.

Xhemail Rexhepi, gradonačelnik Gostivara, 23. studeni 2004.

Susret u *Gragjanskom informativnom centru*, 7. prosinac 2004.

Nadziranje proračuna i odgovornost vlasti u Ukrajini: primjer osnovnog obrazovanja

Sergii Slukhai

Sažetak

Rad govori o nadzoru proračuna i odgovornosti vlasti u području osnovnog obrazovanja. Analizirat će se stanje općenitog nadzora proračuna na lokalnoj razini i detaljno opisati fiskalna odgovornost obrazovnih jedinica u Ukrajini. Rad pokazuje da je u nadzoru proračuna na lokalnoj razini u Ukrajini dominantna uloga državnih tijela, dok je uloga korisnika obrazovnih usluga neznatna. Kako bi se ta neprimjerena situacija ispravila, predlažu se razne mjere za decentralizaciju obrazovnog sustava, njegovu institucionalizaciju i podizanje razine samoupravljanja u ukrajinskim školama.

Uvod

Obrazovanje ima ključnu ulogu u današnjem postindustrialnom društvu u Ukrajini. Ulaganje u obrazovanje važno je ne samo za sadašnje ekonomsko stanje, već i za budućnost zemlje u globalnome ekonomskom okruženju i za demokraciju. Zbog specifične prirode obrazovanja (riječ je o privatnom dobru koje stvara mnoge pozitivne vanjske učinke ili eksternalije), mjere se ne mogu prepustiti samo zakonima tržišta jer oni ne mogu jamčiti dovoljnu razinu obrazovanja društva.

Osnovno je obrazovanje kamen temeljac ukrajinskoga obrazovnog sustava.¹ Kao javna odgovornost, obrazovanje je manje ili više decentralizirano i jedna je od najzahtjevnijih zadaća lokalnih vlasti. Za to su zaslužni ekonomski i politički razlozi: decentralizacija u obrazovanju čini javne usluge učinkovitijima i lokalnoj zajednici daje veću moć odlučivanja o lokalnim pitanjima, među ostalim i o obrazovanju.

I tako lokalne vlasti, koje omogućuju osnovno obrazovanje imaju vrlo važnu društvenu zadaću. Zato ih javnost mora nadzirati, a vlasti moraju biti odgovorne i izvještavati lokalnu zajednicu na koji način troše zajednički novac kako bi zadovoljili javne potrebe.

Jedan od najvećih izazova postsocijalističkih zemalja jest prisiliti vlast da bude odgovorna prema građanima. Vrijeme centralizirane vlasti, u kojoj su se sva javna pitanja rješavala samo na nacionalnoj razini, završilo je. Zemljama srednje i istočne Europe (Swianiewicz, 2001) šire se najveće vrijedno-

♦ ♦ ♦

1 Osnovno obrazovanje u ovom se radu odnosi na učenike od 6 do 17 godina. Ono obuhvaća prvu razinu (1. do 4. razred), drugu (5. do 9. razred) i treću razinu osnovnog obrazovanja (10. do 12. razred). Škole u urbanim sredinama obično spajaju sve razine u jednu, dok je u seoskim područjima moguće naći škole koje imaju samo prvu, samo prvu i drugu ili sve tri razine osnovnog obrazovanja.

sti lokalnog samoupravljanja kao što su demokracija (sudjelovanje), autonomija (manja ili veća neovisnost o središnjoj državi) i učinkovitost (uska povezanost ponude i potražnje javnih dobara). Ali u postsovjetskim zemljama još uvijek postoje zastarjele prakse robne ekonomije u javnom sektoru. Tako je i u Ukrajini. Te prakse postoje čak i u vrlo važnom dijelu javnih usluga kao što je osnovnoškolsko obrazovanje.

Pitanje sudjelovanja građana u proračunskom procesu osebujno je u svakoj fazi ponude javnih dobara. Najkritičnije je područje osnovnog obrazovanja, za koje su u Ukrajini odgovorne lokalne vlasti. Kao u mnogim drugim postsocijalističkim zemljama,² ukrajinske vlasti još uvijek pretjerano kontroliraju financiranje obrazovanja, što rezultira mnogim ekonomskim neregularnostima i nejednakostima među regijama koje zahtijevaju poduzimanje adekvatnih mjera (IRF/UNDP Ukraine, 2001; Levitas i Gerczinski, 2001; ISTC, 2004b). Zajednice imaju vrlo slab utjecaj na formiranje proračuna za obrazovanje, djelomice zbog slabog osjećaja pripadnosti zajednici, ali i zbog direktne i sveobuhvatne uključenosti države u obrazovnu politiku na lokalnoj razini. Trebalo bi naći kompromis između potrebe države da nadgleda unaprijed utvrđenu javnu potrošnju u obrazovanju i mogućnosti korisnika javnih usluga da utječu na razinu i kvalitetu usluga.

Cilj ovog rada jest ponuditi okvir za učinkovitu politiku pojačanja lokalne odgovornosti u osnovnom obrazovanju. Kako bi se to postiglo, predlaže se sljedeće: 1. prepoznati javnu potrebu za odgovornošću u lokalnim proračunskim procesima; 2. popisati sadašnja kritična pitanja javnih politika s obzirom na nadzor lokalnih financija u Ukrajini, s posebnim naglaskom na osnovno obrazovanje; 3. razviti javne politike usmjerene na povećanje odgovornosti lokalnih vlasti u području obrazovanja.

◆ ◆

2 Dobar pregled ekonomike obrazovanja u tranziciji donosi Davey (2002).

Zaključke rada možemo sažeti ovako: uključenje građana u nadzor rashoda za obrazovanje u Ukrajini vrlo je slabo unatoč velikoj važnosti obrazovanja za zajednicu; država je u nadzoru proračuna koncentriranija na zakonitosti korištenja novca nego na učinkovitost rashoda; osnovni mehanizam za aktivnije uključivanje građana trebala bi biti decentralizacija vlasti nadležnih za obrazovanje, veća samostalnost škola u upravljanju i odgovornost ravnatelja škola. Zaključke potkrepljuju relevantni radovi drugih znanstvenika i primjeri iz prakse zemalja u kojima se trenutačno provodi decentralizacija obrazovanja (Cohen i Slukhai, 2004; ISTC, 2004a; Levitas i Gerczinski, 2001; Lukovenko, 2004).

Osnovni problemi nadzora proračuna i odgovornosti vlasti

Školski proračun je integralni dio lokalnog proračuna te je, kao i svi ostali dijelovi proračuna, podlozan nadzoru. Proračun u Ukrajini uglavnom nadzire središnja vlast, koja raspolaže širokom paletom kontrolnih tijela.

Ukratko o nadzoru proračuna

Prema ukrajinskom Ustavu središnja je vlast odgovorna za većinu javnih usluga, pa i za osnovno obrazovanje. Većini lokalnih vlasti još je uvijek nezamislivo preuzimanje obveze pružanja javnih usluga koje bi odgovarale željama lokalnog stanovništva. Najutjecajnija lokalna tijela su lokalne uprave odgovorne za pružanje osnovnih javnih usluga. Zapravo, nezainteresiranost građana za nezavisne lokalne vlasti i dugo-trajna tradicija centralizirane države dovele su do situacije u kojoj malo tko zahtijeva prebacivanje veće odgovornosti na

lokalne vlasti. Iako su lokalne vlasti nekih velikih gradova mogle povećati svoju moć u tekućim reformama, čak i u tim malobrojnim slučajevima lokalne vlasti zapravo nisu postale odgovorne i fiskalno neovisne.

Otkad je 2001. godine prihvaćen Zakon o proračunu, postalo je lakše poticati odgovornost lokalnih vlasti. Ipak, potrebno je još mnogo promjena da bi se inovacije počele primjenjivati u praksi i da bi reforma donijela veću učinkovitost lokalnih vlasti i sudjelovanje građana u donošenju odluka na lokalnoj razini. One lokalne vlasti koje su dobile više moći treba nadzirati kako bi se ispitalo udovoljavaju li njihove politike nacionalnim politikama.

Prema izvještajima neovisnih stručnjaka, proračunska se transparentnost na nacionalnoj razini od stjecanja neovisnosti Ukrajine znatno poboljšala (Sundakov, 2001), ali se čini da je izvršenje lokalnih proračuna mnogo problematičnije (IER, 2003). Empirijski je dokazano da postoje problemi s postizanjem transparentnosti i uključenjem građana u odlučivanje o proračunskom procesu na lokalnoj razini. Sadašnji sustav lokalnih vlasti, u kojemu je većina aktivnosti proračunskih korisnika podređenih lokalnim vlastima u nadležnosti središnje vlasti, ne omogućuje utjecaj zainteresiranih građana na trošenje javnog novca. Želja je građana imati veći utjecaj na odlučivanje o lokalnim rashodima i prisiliti lokalne vlasti da budu odgovorne ne samo središnjoj vlasti, već i lokalnom stanovništvu, o čijim glasovima ionako ovise.

To se osobito odnosi na proračun za obrazovanje, koji čini velik dio proračuna samoupravnih lokalnih jedinica.

Nadzor lokalnih proračunskih aktivnosti

Proračunski se proces na lokalnoj razini sastoji od nacрта, rasprave, prihvaćanja, izvršenja, nadzora i izvješća. Formalno

bi u svakoj proračunskoj fazi mogli sudjelovati građani. Ipak, stvarne mogućnosti utjecanja građana na proračunski proces vrlo su slabe.

Problem je u stvarnom formiranju lokalnih proračuna koji ne ostavljaju prostora za sudjelovanje građana. Prema članku 75. Zakona o proračunu, lokalni se proračuni formiraju odozgo prema dolje; u osnovi oni su preslikani proračunski procesi sovjetskoga tipa. Kao prvo, lokalne bi vlasti trebale izvijestiti o svojim fiskalnim mogućnostima i fiskalnim potrebama; zatim bi oni koji odlučuju o proračunskom novcu trebali pripremiti svoje zahtjeve, koji bi se proslijedili lokalnim fiskalnim tijelima (lokalnim podružnicama Ministarstva financija) što odlučuju o tome koje zahtjeve treba uključiti u nacrt proračuna regija i općina. Lokalne vlasti sela, naselja i manjih gradova trebaju predati nacrt proračuna fiskalnim vlastima koje su za njih nadležne. Nakon što Vlada prihvati nacrt državnog proračuna, Ministarstvo financija dostavlja izračun osnovnih fiskalnih mjera za nacрте proračuna vlastima u regijama, općinama i velikim gradovima. Jednom kad se prihvati godišnji proračunski zakon, lokalne vlasti dobivaju detaljne informacije o osnovnim parametrima lokalnih proračuna; tek tada regionalne i općinske vlasti pripremaju nacрте proračuna svojih lokalnih jedinica. Stoga ne možemo govoriti o znatnijoj neovisnosti lokalnoga proračunskog procesa. Problem je dodatno otežan stvarnom razinom proračuna kojim lokalne vlasti mogu samostalno raspolagati.

S obzirom na općeprihvaćeno mišljenje ukrajinskih istraživača javnog sektora, tobožnja neovisnost proračuna lokalnih vlasti ne funkcionira zbog dva osnovna razloga: 1. lokalne vlasti nemaju velik utjecaj na vlastitu potrošnju – 95% rashoda lokalnih vlasti odnosi se na prenesene nadležnosti, čiju razinu financiranja određuje država (Lunina, 2002); 2. slaba neovisnost prihoda – lokalni porezi i pristojbe vrlo su

malen dio prihoda lokalnih proračuna (oko 2%, v. tabl. A1. u dodacima). Zato zapravo nema razloga da lokalne vlasti s građanima raspravljaju o lokalnim rashodima jer njih, kao i lokalne prihode, ionako unaprijed utvrđuje središnja država.

Sve u svemu, za nadzor odluka o lokalnoj potrošnji najzainteresiranija su državna tijela, najviše zato što bi lokalne vlasti trebale izvršavati državne funkcije na lokalnoj razini.

Tijela više državne razine zakonski su obvezna nadgledati izvršenje proračuna nižih razina vlasti koje su im podređene. Vanjski nadzor lokalnih proračuna mogu obavljati Ured za računovodstvo, Ministarstvo financija, Državna riznica te Ured za državnu reviziju. Njihove su ovlasti nadzora proračuna specificirane u tablici A2. u dodacima.

Spomenute ustanove, osobito lokalne podružnice Državne riznice i Državnog ureda za reviziju, imaju široku paletu ovlasti kojima mogu izravno utjecati na korištenje javnih sredstava na lokalnoj razini. S obzirom na to da bi se svi računi lokalnih vlasti i proračunskih jedinica mogli čuvati samo u podružnicama Državne riznice, ona bi mogla nadzirati ne samo prihode lokalnih proračuna, nego i dopuštati korištenje novca čak i kad on nije namijenjen izvršenju prenesenih državnih funkcija. Financiranje programa lokalnih rashoda trebalo bi se provoditi isključivo u skladu s proračunom koji je prihvatilo nadležno predstavničko vijeće koje barem formalno osigurava ciljano trošenje sredstava.

Neodgovarajuće trošenje javnoga novca moglo bi se smatrati proračunskom nepravilnošću. Prema Zakonu o proračunu, o toj nepravilnosti možemo govoriti kad se ne poštuju pravila navedenog zakona ni ostale zakonske odredbe koje se odnose na sastavljanje, čitanje, prihvaćanje proračuna, amandane, izvršenje i izvješće o proračunu. Ako se uoči proračunska nepravilnost, oni koji sudjeluju u proračunskom procesu – Ministarstvo financija, Državna riznica, Državni

ured za reviziju, vodeći ljudi u lokalnim vlastima i ključni proračunski korisnici – mogu zaustaviti dodjelu proračunskih sredstava lokalnim vlastima. Razlozi mogu biti različiti: kašnjenje izvješća, neregularno računovodstvo, izvještavanje ili unutarnja revizija; nepridržavanje rokova plaćanja; davanje netočnih informacija o izvršenju proračuna; nepoštovanje pravila u izvršavanju proračunskih obveza; neregularno korištenje proračunskih sredstava (npr. ako nisu u skladu sa zacrtanim ciljevima). Kazne za proračunske nepravilnosti variraju od administrativnog kažnjavanja službenika, prestanka doznačivanja proračunskih sredstava do krivičnoga gonjenja lokalnih dužnosnika uključenih u proračunski proces.

Unutarnja fiskalna kontrola lokalnih tijela trebala bi se provoditi u svakoj fazi proračunskoga procesa. Njezina je osnovna zadaća stalna procjena mjere u kojoj aktivnosti proračunskih institucija odgovaraju zakonskim zahtjevima te informiranje voditelja proračunske institucije o rezultatima unutarnje revizije.

Lokalna zakonodavna tijela (*rade*) kontroliraju izvršenja proračuna što su ih odobrili, kao i zakonitost korištenja proračunskih rezervi. Ta tijela kontroliraju i to koliko su proračuni i dodijeljena proračunska sredstva i procjene troškova lokalnih teritorijalnih jedinica u skladu s proračunskim zakonima.

Iako postoji relativno zadovoljavajuća zakonska osnova koja građanima omogućuje utjecaj na odluke o trošenju državnog novca, sudjelovanje građana u nadzoru proračuna vrlo je slabo. Kao što je pokazala nedavna studija o transparentnosti javnih financija u Ukrajini, sljedeći problemi ilustriraju tu tvrdnju.

- Građani nemaju uvid u informacije s javnih rasprava (nacrti proračuna obično se ne objavljuju niti su dostupni na Internetu).

- Ne objavljuju se detaljne informacije o izvršenju lokalnih proračuna.
- Građanima nisu dostupni detaljni podaci o izvršenju tekućeg proračuna (o službeniku ovisi hoće li podijeliti s njima informacije o izvršenju ili ne).
- Ne postoje javne informacije o zaduženju (lokalne vlasti te informacije daju isključivo Ministarstvu financija i Državnoj riznici).
- Ne postoje informacije o vlasništvu i imovini lokalnih jedinica ni o njihovu korištenju, tržišnoj cijeni i poslovanju komunalnih poduzeća (IER, 2003).

Stoga možemo zaključiti sljedeće: postoji znatan problem s odgovornošću države općenito, i lokalne zajednice napose. Sadašnje je stanje naslijeđeno iz sovjetske prošlosti, kad su građani bili isključeni iz sudjelovanja u donošenju javnih odluka i podrazumijevalo se da će rukovodioci – koje je Partija izabrala na temelju ideološke podobnosti – odlučivati o svim javnim pitanjima. Danas građani nisu spremni aktivno sudjelovati u lokalnom donošenju odluka, a ni dužnosnici nisu spremni omogućiti građanima sudjelovanje u svim fazama proračunskoga procesa (Zaharchenko i Holdar, 2002).

Nakon revolucije 2004. godine Ukrajina je otkrila svoj demokratski potencijal. Nakon te prekretnice, o odgovornosti na lokalnoj razini jednostavno više ne možemo razmišljati kao prije. Sudjelovanje građana u svim područjima društvenoga života nužno će se povećavati.

Što nadzirati: zadaci lokalnih vlasti vezani za obrazovanje i financiranje

Kao što je već rečeno, obrazovanje je jedna od ključnih zadaća lokalnih vlasti koju im je prenijela država. Podaci u tablici 1. prikazuju udio lokalnih vlasti u rashodima za obra-

zovanje koji iznose čak dvije trećine ukupnih javnih rashoda za obrazovanje. Sudeći prema tim podacima, obrazovanje je zajednička funkcija, a konkretni zadaci pojedinačnih razina lokalne vlasti i njihovo financiranje prikazani su u okviru *Zaduženja lokalnih vlasti za rashode u obrazovanju, prema Zakonu o proračunu*.

Tablica 1. Lokalni rashodi po funkcijama unutar javne uprave (u %)

	Godina	Ukupno	Srednja vlast	Lokalne vlasti ukupno	Regija	Okrug	Glavni grad u regiji	Glavni grad u okrugu	Naselja	Sela
Ukupni rashodi	1992.	100	62,2	37,8	11,5	7,7	15,5	0,7	0,7	1,7
	2002.	100	58,9	41,1	11,1	11,7	15,4	0,6	0,7	1,7
Obrazovanje	1992.	100	33,9	66,1	6,6	17,0	28,1	3,0	3,1	8,3
	2002.	100	40,7	59,3	7,9	23,8	22,5	1,5	1,4	2,2

Izvor: autorov izračun na temelju podataka Ministarstva financija

Prikaz rashoda za obrazovanje pokazuje da su troškovi osnovnoškolskog obrazovanja najvažniji rashodi u obrazovanju koje snosi lokalna vlast. Kako pokazuje tablica 2, ti su se rashodi nominalno u posljednje četiri godine više nego udvostručili (s inflacijskom stopom od otprilike 35% u to vrijeme, a to znači stvarni porast u toj kategoriji rashoda) i trenutačno iznose više od 60% proračuna lokalnih vlasti za obrazovanje.

Osnovno obrazovanje u Ukrajini državna je funkcija povjerena lokalnim vlastima. Na razini općine, lokalna državna administracija zadužena je za upravljanje školstvom; po svojoj strukturi ona obuhvaća lokalne obrazovne vlasti kojima su podređene sve škole; u velikim gradovima koji su izjednačeni s regijama osnovnim obrazovanjem upravljaju obrazovne vlasti u tijelima samouprave. Iako je Ministarstvo obrazovanja i znanosti (u daljnjem tekstu: Ministarstvo obrazovanja) na

vrhu upravljačke ljestvice obrazovanja, ono ne utječe izravno na financiranje školstva, u kojemu glavnu riječ ima Ministarstvo financija. Ministarstvo obrazovanja više se bavi obrazovnim sadržajima; sva fiskalna pitanja, čak i izračuni lokalnih rashoda za obrazovanje, pripadaju u nadležnost Ministarstva financija i njegovih lokalnih podružnica. Ministarstvo obrazovanja u Ukrajini nema značajniju ulogu u proračunskim pitanjima, za razliku od Ministarstva obrazovanja u Poljskoj, koja kao susjedna zemlja u mnogočemu Ukrajini služi kao primjer.³ Također je važno da Ministarstvo obrazovanja ne prikuplja informacije o fiskalnom stanju škola, već se oslanja na fiskalne odjele lokalne državne administracije.

Tablica 2. Sastav lokalnih rashoda za obrazovanje

Rashodi	1999.		2003.	
	Milijuni grivna	Postotak	Milijuni grivna	Postotak
obrazovanje, ukupno	3.471	100	8.985	100
predškolsko obrazovanje	567	16,3	1.636	18,2
osnovnoškolsko obrazovanje	2.156	62,1	5.457	60,7
obrazovne ustanove za osobe s posebnim potrebama	321	9,2	815	9,1
izvannastavne aktivnosti	113	3,3	300	3,3
stručne škole	19	0,5	36	0,4
visoko obrazovanje	106	3,1	262	2,9
poslijediplomski studiji	23	0,7	60	0,7

Izvor: Ministarstvo financija 2002; 2004.

Manji gradovi i sela vode predškolske i osnovnoškolske ustanove (škole, vrtiće) i zaduženi su za njihovo financiranje. U nekim jedinicama lokalne gradske i seoske zajednice finan-

◆ ◆ ◆

3 U Poljskoj je Ministarstvo obrazovanja vrlo aktivno u izradi proračuna za obrazovanje te godišnjeg izračunavanja fiskalnih potreba škola. S obzirom na načine financiranja školstva u Poljskoj, razina financiranja formalno nije osigurana, ali poljske lokalne vlasti zapravo više troše na obrazovanje nego što im je dodijeljeno u procesu fiskalnog izravnavanja za tu funkciju (Rado, 2004).

ciraju osnovne škole i, unatoč odredbama Zakona o proračunu, ne postoji ujednačena praksa takvog financiranja. U seoskim područjima lokalna tijela zadužena za obrazovanje vode brigu o osnovnom obrazovanju. Detaljne informacije o odgovornosti za rashode u obrazovanju donosi okvir *Zaduženja lokalnih vlasti za rashode u obrazovanju, prema Zakonu o proračunu*. Vidljivo je da se te odgovornosti dodjeljuju kako bi se ponudilo što bolje obrazovanje uz što manje prelijevanja sredstava. Kako bi fiskalni tokovi bili što transparentniji, zabranjeno je financiranje obrazovnih ustanova iz proračuna na različitim razinama; naime, svakoj je školi dopušteno financiranje iz samo jednog izvora.

Gradske vlasti financiraju osnovnoškolsko obrazovanje iz prihoda koje im prepušta država. Standardizirani rashodi osnovnoškolskog obrazovanja obuhvaćeni su i fiskalnim izravnavanjem i od fiskalne godine 2001. uključeni su u formulu izravnavanja (CMU 2000, stavke 40-46).

Zaduženja lokalnih vlasti za rashode u obrazovanju, prema Zakonu o proračunu

Regionalna razina: specijalno osnovno obrazovanje za osobe s posebnim potrebama; internati; stručno i visoko obrazovanje.

Glavni gradovi u regiji i seoska područja: osnovnoškolsko obrazovanje.

Gradovi, sela i naselja: predškolsko obrazovanje.

Kijev i Sevastopolj imaju sve odgovornosti kao i regije, gradovi i općine, sela i naselja, ali imaju i specijalni status tih administrativno-teritorijalnih jedinica.

Napomena: Svi će ti rashodi u obrazovanju biti uključeni u izračunavanje iznosa gotovinskih transfera među lokalnim jedinicama.

Vlastiti rashodi lokalnih vlasti (koji će biti isključeni iz izračunavanja gotovinskih transfera među lokalnim jedinicama) pokrivaju i izvannastavne aktivnosti.

Školske se financije planiraju u skladu s obrazovnim normama (nastavnim programima za svaki razred), koje odobrava Ministarstvo obrazovanja, i proračunskim normama, koje svake godine odobrava Vlada. Ravnatelji škola procjenjuju troškove za iduću fiskalnu godinu prema trenutačnim financijskim normama; regionalne vlasti pregledavaju procjenu tih troškova i nakon njihove suglasnosti ti troškovi postaju dio regionalnog proračuna. Zapravo, službeni se školski proračuni uglavnom sastoje od dvije sigurne stavke: plaća zaposlenika i troškova za grijanje (otprilike 90% ukupnog proračuna). O stalnim rashodima odlučuju regionalne obrazovne vlasti koje ih raspoređuju školama na *ad hoc* osnovi.

Školski proračuni, koje određuju regionalne vlasti, vrlo su maleni i tjeraju upravitelje škola da traže izvanproračunska sredstva, često i neslužbena, npr. gotovinske uplate roditelja i nenovčana davanja, koji prema nekim studijama katkad iznose i do 15% školskog proračuna (ISTC, 2004b).

Sve u svemu, neovisnost školstva u Ukrajini vrlo je ograničena: većina njih nema računovođu (regionalne vlasti plaćaju čak i komunalne račune) i zbog toga nisu zainteresirane za poticanje izvanproračunskog financiranja na službeni način, u skladu s popisom koji je odobrila Vlada (CMU, 1997).

Kao proračunske jedinice, školske su ustanove podložne proračunskoj kontroli i nadzoru. Školske izdatke, kao dio regionalnog proračuna, strogo kontroliraju fiskalne vlasti na regionalnoj razini i Državni ured za reviziju. Lokalne fiskalne vlasti odobravaju samo izdatke koji su sastavni dio procjene troškova za iduću godinu. Čak i ako je ravnatelj škole uspio nabaviti dodatna privatna sredstva kako bi pokrio neke hitne troškove, on ne može svojevoljno prilagođavati procjenu troškova ako taj novac i izdaci nisu planirani za tu godinu. Promjena te procjene moguća je samo uz prilagodbu cjelo-

kupnoga regionalnog proračuna i trajala bi vrlo dugo jer samo regionalno vijeće ima pravo prihvatiti promjene tog proračuna.

Kao dio regionalnog proračuna, školski se proračuni podvrgavaju općoj fiskalnoj kontroli s obzirom na već spomenute kriterije. Pravila za reviziju u obrazovnim ustanovama priznaju ove razloge za poseban postupak:

- troškove dodatnih obrazovnih usluga, prihode od iznajmljivanja imovine;
- kalkulacije troškova proizvodnje dobara i usluga, kalkulacije prihoda od komercijalnih aktivnosti obrazovnih ustanova;
- evidenciju, računovodstvo i korištenje humanitarne pomoći;
- evidenciju uplata roditelja;
- namjensko korištenje sredstava za poboljšanje dječjeg zdravlja;
- namjensko korištenje sredstava za informatizaciju škola;
- korištenje sredstava za prehranu djece (SCRS, 2004).

Iz tog je popisa očito da je Državnom uredu za reviziju i te kako važno nadzirati zakonitosti korištenja sredstava u školama. Ali Ured ne odgovara za to koristi li se javni novac u školstvu na najučinkovitiji način. Takav formalni pristup karakterističan je i za druge državne ustanove uključene u nadzor proračuna.

Dakle, moglo bi se reći da lokalne vlasti imaju vrlo male mogućnosti i preslabe kapacitete za praćenje potreba građana. Kad je riječ o obrazovanju, lokalne vlasti imaju veliku odgovornost i mnogo obveza, ali njihova su prava relativno male. Zakon o obrazovanju, članak 11, govori o monopolu Ministarstva obrazovanja na donošenje odluka i obrazovnih po-

litika, ali istodobno dodjeljuje velik dio odgovornosti lokalnim vlastima. Lokalne jedinice ispunjavaju obveze koje je na njih prenijela središnja vlast i održavaju infrastrukturu škola, dok Ministarstvo obrazovanja određuje školske programe, nastavne materijale i plaće zaposlenika, te upravlja zapošljavanjem i davanjem otkaza u administraciji (detaljnije informacije u tablici A3). Školska su tijela vrlo ograničena u korištenju javnih sredstava i ne mogu biti fleksibilna ni odgovoriti na zahtjeve građana vezane za obrazovanje jer nemaju ni najmanju slobodu provesti prenamjenu sredstava unutar stavaka (to zahtijeva promjene u regionalnom proračunu i ne može se napraviti jednostavno ni brzo).

Tko je tko u financiranju školstva?

Sa stajališta ekonomske učinkovitosti, zainteresiranost građana za korištenje novca za javne usluge određena je raspodjelom troškova i koristi među zainteresiranim stranama. Najbolji rezultati u korištenju javnog novca postižu se u situaciji kad su korisnici iste one osobe koje i snose trošak. Što je slabija veza između korisnika i onih koji plaćaju, manja će biti učinkovitost pruženih usluga.

Obrazovne usluge pretežito pruža država (koja je svakom građaninu dužna jamčiti pravo na osnovno obrazovanje); državne obrazovne vlasti (većinom državna uprava na regionalnoj razini) i škole (ključne u pružanju usluga obrazovanja). Državne vlasti zainteresirane su dobiti sredstva što im pripadaju kako bi financirale usluge obrazovanja za koje su nadležne. Ali postoji nekoliko prepreka koje proračunski proces čine neučinkovitim.

U ovom trenutku odnos sredstava namijenjenih za obrazovanje i za druge vrste rashoda, npr. za socijalnu skrb, na razini države ne ide u prilog školstvu. Realni rashodi u školstvu

u posljednjih su se desetak godina znatno smanjili; postotak rashoda za obrazovanje iznosi 5,7% BDP-a (Ministarstvo financija, 2004), što je ispod razine potrebne za dobro obrazovan narod, jer su rashodi u obrazovanju gotovo isključivo namijenjeni plaćama zaposlenika. Čini se da obrazovanje još uvijek nije prioritet države.

Novac namijenjen obrazovanju država raspoređuje na sljedeći način. Normativni rashodi po učeniku uključuju se u izračun normativnih rashoda lokalnih vlasti i uzimaju se u obzir u izračunima transfera za izravnavanje. Na razini regije i grada državna se sredstva koriste za financiranje prenesenih funkcija. Propisani su minimalni rashodi za obrazovanje koji se određuju u skladu s tzv. osiguranim proračunskim stavkama, onima što obvezno trebaju biti osigurane, među njima su plaće učitelja i troškovi grijanja.

Kako je pokazalo naše prethodno istraživanje (AUF, 2003), može se reći da proračunska sredstva namijenjena određenim funkcijama nisu dovoljna za pružanje kvalitetnih javnih usluga. To se osobito odnosi na regionalnu razinu, na kojoj se ukupan proračunski novac dijeli za različite odvojene potrebe. Gradonačelnici manjih gradova koji su podređeni regionalnim vlastima tvrde da regionalne vlasti nisu pretjerano sklone trošiti javni novac na obrazovanje; školstvo pripada potfinanciranim djelatnostima na razini regionalne vlasti. Kao što se vidi iz tablice A4, koja pokazuje procjenu stvarnih stopa financiranja u usporedbi sa stvarnim potrebama, ta sredstva u prosjeku pokrivaju 68% potreba osnovnog obrazovanja u gradovima u kojima je provedeno istraživanje.

Lokalna javna uprava, obrazovna tijela i udruge nastavnika nisu dovoljno utjecajne da bi mogle lobirati za zaštitu obrazovnih interesa na regionalnoj razini. Zbog toga nije čudno da se stvarni rashodi po učeniku od jedne lokalne jedinice do druge razlikuju.

Nakon što dobiju proračun za obrazovanje koji je prihvatilo regionalno vijeće, državna obrazovna tijela prilagođuju procijenjene troškove škola podnesene za pripremu regionalnog proračuna. Predviđenim sredstvima moraju financirati fiksne troškove (plaće učitelja i troškove grijanja), dok je ostali dio državnih sredstava (oko 10% proračuna za obrazovanje) dodijeljen školama na vrlo netransparentan način.

Možemo zaključiti da su se regionalne vlasti zadužene za obrazovanje udružile s učiteljima i lokalnim zajednicama kako bi se sačuvala razina dobivenih sredstava bez obzira na učinkovitost takvog sustava. Na širem planu to se odrazilo na sljedeće: u posljednjih deset godina, bez obzira na smanjenje broja učenika, učitelja je sve više (što je rezultiralo boljim omjerom učenika i učitelja), dok je broj osnovnih škola ostao gotovo jednak (IPT, 2002).

Školska bi administracija trebala biti odgovorna za kvalitetu obrazovnih usluga, ali uz sadašnje stanje nastavnog osoblja i fizičku imovinu gotovo je nemoguće pružiti kvalitetne obrazovne usluge. Primjerice, čak ni neke škole treće razine u regiji Sokal nemaju računala, a nijedna od 70 škola nema pristup Internetu. Zato se uprave škola većinom koncentriraju na lobiranje za interese škole kojom upravljaju; onaj tko ima bolje veze s regionalnim vlastima obično dobiva više sredstava i bolju opremu.

Bilo bi logično da lokalne zajednice manjih gradova, mjesta i sela imaju dugoročni interes za obrazovanje – obrazovani mladi ljudi znanjem će pridonijeti napretku zajednice. Ali lokalne se zajednice na kraće staze ne brinu osobito o školama jer one nisu izravno pod njihovom nadležnošću.

Poslovna zajednica zainteresirana je za bolje obrazovane mlade ljude, ali kako najbolji učenici obično odlaze studirati i napuštaju zajednicu, ona nije sklona financirati školstvo.

Samo si velike kompanije mogu priuštiti veća ulaganja u škole; uključenost lokalne poslovne zajednice u financiranje školstva obično ovisi o angažmanu upravitelja škole i o njegovoj reputaciji.

Roditelje najviše zanima učinkovitost utrošenih sredstava jer za svoju djecu žele što bolje obrazovanje. To se osobito odnosi na srednje školstvo. No naponi roditelja obično nisu povezani s onime što se događa u školi.

Zbog svih tih razloga upravitelj škole ima najveći mogući utjecaj na uspjeh škole. Kao što se vidi u tablici A6, lokalna zajednica i sudjelovanje roditelja nisu prioriteti i ne smatraju se ozbiljnim činiteljima koji mogu pridonijeti razvoju škole. Za to ne treba kriviti ravnatelje škola – problem je zapravo u centralističkom pristupu upravljanju i financiranju osnovnih škola.

Kao što su pokazali rezultati istraživanja, najvažnije je vođenje razreda i poboljšanje infrastrukture, a tek nakon toga interesi roditelja i lokalne zajednice, kao i suradnja s lokalnom zajednicom, uključujući i onu poslovnu. To pokazuje odnos školske uprave prema vanjskim činiteljima koji utječu na vođenje škole. Zanimljivo je da su od svih najvažnija područja centraliziranih sredstava i kontrole. Stoga pri pojavi problema upravitelju i ne padne na pamet izlaziti s time u javnost; najučinkovitiji je način obratiti se regionalnim vlastima.

Nadzor građana nad školskim proračunima te odgovornost lokalnih vlasti i školskih uprava

Sa stajališta civilnog društva teško se može govoriti o nadzoru proračuna u osnovnom obrazovanju. Mogli bismo se zapitati: ako građani nisu uključeni u nadzor a država jest, treba li to uopće mijenjati?

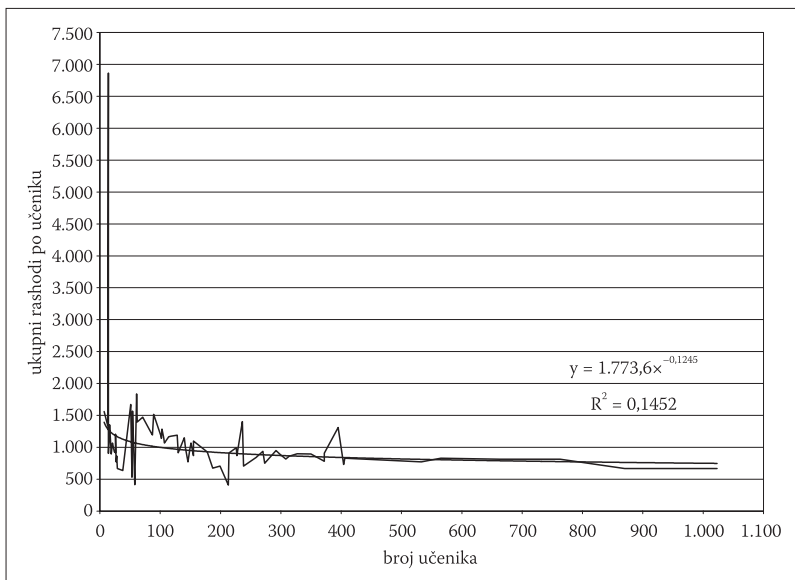
Budimo pragmatični: ako sudjelovanje građana čini lokalnu vlast i školsku upravu odgovornijima, potpunije će se zadovoljiti potrebe lokalne zajednice i učinkovitije će se koristiti javni novac. Kako se ne može točno izmjeriti koliko vlasti uspijevaju zadovoljiti javne potrebe, ekonomska učinkovitost postaje glavna tema. Neki bi korisni zaključci mogli potvrditi potrebu za većom odgovornošću.

Inozemni su stručnjaci utvrdili velike razlike rashoda po učeniku u Ukrajini unatoč činjenici da se ti rashodi izračunavaju na temelju formule. Te se razlike ne mogu opravdati ničim uvjerljivim (Levitas i Gerczinski, 2001). Naše istraživanje predočeno u tablici A5. i na slici 1. pokazuje znatne razlike u raspoloživim sredstvima po učeniku u ruralnim i urbanim sredinama.

Na slici se jasno vide velike razlike u rashodima po učeniku, osobito u manjim školama. Problem je to što se sredstva raspoređuju prema individualiziranim procjenama fiskalnih potreba svake škole posebno. Činjenica je također da se učinkovitost trošenja sredstava ne uzima u obzir. Obrazovne vlasti ne mare previše za ekonomsku učinkovitost u pružanju javnih usluga, a time se ne zamara ni državna revizija. Njihov je glavni interes trošenje sredstava u skladu s odobrenim lokalnim proračunima. Rezultat toga je činjenica da svaka

škola dobiva gotovo dovoljno novca; nepravilnosti se događaju zbog nezainteresiranosti lokalnih vlasti da potiču učinkovitost i konkurenciju među školama.

Slika 1. Odnos ukupnih rashoda po učeniku i veličine škole u regiji Sokal, u okrugu Lviv



Izvor: Cohen i Slukhai, 2004.

Osim toga, treba uzeti u obzir i odnos ukupnih rashoda po učeniku i veličine škole: što je škola veća, to su rashodi po učeniku manji. Drugim riječima, spajanje škola moglo bi dovesti do znatnog smanjenja troškova kojim bi se mogla povećati kvaliteta osnovnoga, ali i cjelokupnog obrazovanja.

Mogu li se ti problemi riješiti političkim angažmanom na lokalnoj razini? Svakako. Da su lokalne vlasti natjerane odgovornije raspolagati javnim novcem, a upravitelji škola motiviraniji racionalno trošiti sredstva, rezultati bi brzo bili vidljivi. Da su

lokalne vlasti odgovornije građanima, trudile bi se postići bolje rezultate s odobrenim sredstvima. Mreža škola bila bi koherentnija i učinkovitija, a kvaliteta cjelokupnog obrazovanja bolja.

Da bismo shvatili sadašnje stanje moramo upoznati djelovanje najmotiviranijih strana u obrazovanju, roditelja i lokalne zajednice, za koje bi bilo logično da zahtijevaju više informacija o obrazovnom proračunu. Dosadašnja istraživanja pokazuju relativnu nezainteresiranost građana za nadzorom proračuna. Zašto?

Za učinkoviti nadzor školskog proračuna potrebna su najmanje dva preduvjeta: formalni uvjeti za nadzor i jaka motivacija.

U smislu formalnog okvira, ukrajinsko je zakonodavstvo stvorilo preduvjete da građani mogu nadzirati fiskalne aktivnosti škola. Školski odbor uključuje i predstavnike roditelja, učenika i učitelja te ima pravo kontrolirati fiskalne aktivnosti ravnatelja. Ali u praksi ravnatelj djeluje bez javne kontrole: mnoge se transakcije događaju u sivoj zoni, ravnatelji sami odlučuju o korištenju školskog novca (onog dijela čije trošenje nije unaprijed zadano).

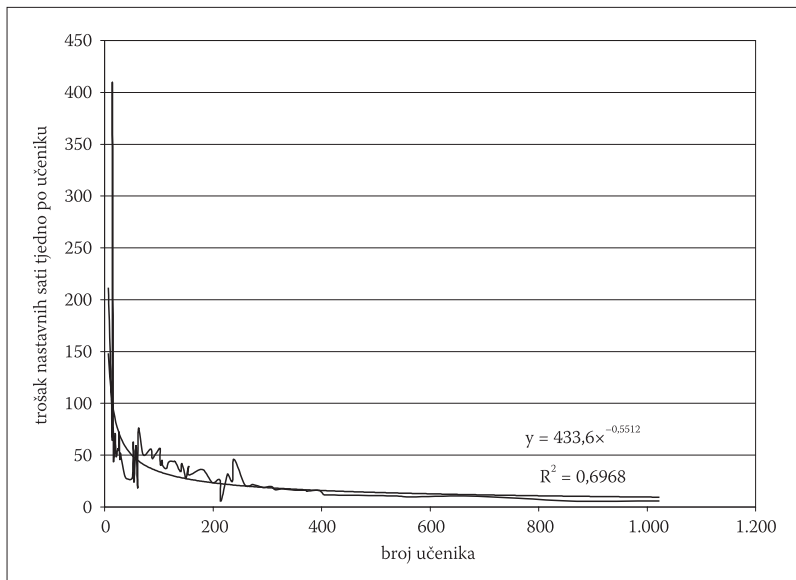
Kad se govori o motivaciji, mora se priznati da roditelji rijetko imaju priliku nadzirati školski proračun jer bi morali biti upoznati s financijskom situacijom škole i imati vremena baviti se njome. Ali u nadzoru ih najviše sprečava najčešći argument ekonomske teorije u vezi s javnim dobrima. Javni je nadzor za roditelje javno dobro, ali svaki roditelj pojedinačno treba odlučiti isplati li se ulaziti u način na koji ravnatelj raspolaže školskim sredstvima jer postoji velika vjerojatnost konflikta koji bi mogao ugroziti djetetovo daljnje školovanje, pa je bolje šutjeti i kimati glavom na upraviteljeve »dobre« izvještaje.

Glavna pitanja aktivnijeg učenja građana u školske probleme, npr. otvoreniji pristup informacijama i konzultacijama, te osiguravanje većeg sudjelovanja javnosti – što su osnov-

na načela funkcioniranja civilnog društva (Huntington, 2002) – zasada za većinu škola nisu primjenjiva kako zbog subjektivnih, tako i zbog objektivnih razloga.

Lokalna bi zajednica mogla učinkovitije nadzirati školske proračune jer je politički utjecajnija grupa od roditelja. Ipak, trenutačno je najveća briga lokalne zajednice ne toliko učinkovito korištenje nedostatnih sredstava, koliko utjecanje na lokalne vlasti da sve škole ostanu otvorene bez obzira na njihovu učinkovitost. Ministarstvo obrazovanja formalno je obznanilo da »nijedna škola neće biti zatvorena«, i lokalne su vlasti vrlo osjetljive na mišljenje zajednice o tome. Zatvaranje škole politički je nezahvalno, tako da je gotovo nemoguće školu zatvoriti bez jakih ekonomskih razloga. Rezultati takve politike prikazani su na slici 2.

Slika 2. Odnos ukupnog troška nastavnih sati tjedno po učeniku i veličine škole u regiji Sokal, u okrugu Lviv



Pritom smo u odnos stavili tjedni trošak nastavnih sati po učeniku i broj učenika. Trošak obrazovnih usluga uvelike se razlikuje, čak i među školama u istom okrugu i iznosi od 400 do 10 ukrajinskih grivni. To je prava cijena »socijalne jednakosti« u osnovnom obrazovanju, koja zapravo ograničava mogućnosti društva da popravi stanje u osnovnom obrazovanju. Najveći je trošak po jedinici u manjim školama prve razine, koje gotovo sve imaju loše uvjete i pružaju lošije usluge. Najučinkovitije su integrirane škole, koje nude sve tri razine obrazovanja. To najbolje pokazuje potrebu umrežavanja škola na razini okruga.

Na širem je planu problem to što obrazovne vlasti ne skupljaju informacije o školskim financijama, ne znaju koliki su troškovi održavanja postojećih škola niti vode brigu o tome kako bi se financiranje škola moglo popraviti. Zbog toga, uz sadašnje obrazovne kapacitete, u prosjeku čak u polovici seoskih zajednica regionalne i okružne vlasti svake godine podnose molbe za izgradnju novih škola (i obično dobiju investicijske subvencije).

Lako je dokučiti zašto se i korisnici školskih usluga i lokalne zajednice ne odlučuju lako na nadzor proračuna: ti se rashodi ne plaćaju izravno iz džepa građana ili lokalne zajednice. A ako ne plaćaš, nemaš izbora nego prihvatiti ono što ti se nudi, ništa više ni manje.

Kako ojačati nadzor proračuna i odgovornost za osnovno obrazovanje u Ukrajini?

Kako pokazuju prethodna poglavlja, na državnoj razini u Ukrajini ne postoji ujednačena politika uključivanju građana u nadzor proračuna za obrazovanje. Postojeći zakoni reguliraju formalna prava, ali ne nude mehanizme za njihovu realizaciju. Taj se problem ne može riješiti dodatnim zakonskim

odredbama, npr. o sudjelovanju građana u obrazovanju. Trebalo bi razviti kompleksnu politiku koja bi trebala institucionalno ojačati sudjelovanje građana u obrazovanju.

Iskustva nekih zemalja pokazuju da za izgradnju boljeg sustava osnovnog obrazovanja treba promijeniti stari sustav te popraviti transparentnost i odgovornost u financiranju školstva. To je učinila Velika Britanija: uvela je financiranje po učeniku, samoupravu školskih odbora i ravnatelja i javno obznanjivanje rezultata ispitivanja učeničkog znanja te uvela mogućnost da roditelji biraju škole (Davey, 2002:30). Rezultat takvog pristupa u Velikoj Britaniji, koji je doveo do velikog nadmetanja škola, jest porast ukupne kvalitete osnovnog obrazovanja, te su se čak i najneučinkovitije škole popravile.

Drugi dobar primjer pozitivnih učinaka decentralizacije i školske autonomije jest primjer Novog Zelanda (okvir *Fiskalni položaj i odgovornost javnih osnovnih škola na Novom Zelandu*). Škole u Novom Zelandu imaju vrlo veliku financijsku neovisnost, ali su dužne poslovati financijski odgovorno; Ministarstvo obrazovanja vrlo je aktivno uključeno u fiskalna pitanja školstva i ne prebacuje tu odgovornost na Ministarstvo financija.

Fiskalni položaj i odgovornost javnih osnovnih škola na Novom Zelandu

Svaka javna škola na Novom Zelandu ima *vlastiti bankovni račun* (može slobodno izabirati banke i mijenjati ih prema potrebi) te dobiva novce *izravno* od Vlade i iz lokalnih izvora (naknade, iznajmljivanje prostora, trgovina, prikupljanje sredstava i sl.). O financiranju škole odlučuje upravni odbor, koji je za korištenje sredstava odgovoran Vladi. Škola se financira dotacijama po učeniku (59% od ukupnih sredstava dobivenih od države), koje se sastoje od četiri razine, ovisno o trošku izvršenja nastavnog plana i namjenskim dotacijama (primjerice, potpora za maorski jezik i

kulturu ili potpora za održavanje školske zgrade). Financiranje se uglavnom bazira na broju upisane djece, što škole čini svjesnima važnosti broja učenika koje upisuju. Škole se natječu, predlažu bolje nastavne planove i programe te uvjete obrazovanja.

Upravni je odbor odgovoran za *utvrđivanje prioriteta i upravljanje ukupnim sredstvima*. Pri tome, »odbor je dužan poštovati državne smjernice u obrazovanju, državne smjernice u javnoj upravi, svoje obveze dobrog poslodavca te sve zakonske i ugovorne obveze kojima podliježu«. Odbor je također odgovoran za postizanje ciljeva navedenih u školskim dokumentima. Svota državnih sredstava ovisi o tome u kojem se decilu škola nalazi, a koji zapravo povezuje financiranje s društveno-ekonomskim razvojem područja na kojemu škola djeluje.

Odbor je za školske financije i imovinu (za raspodjelu sredstava po prioritetima, kontrolu rashoda, te pripremu i reviziju izvještaja), u potpunosti odgovoran građanima, kao i za izvještavanje zajednice i vlasti o školskim financijama. Pritom je važna *fleksibilnost* proračuna: korištenje proračunskih sredstava može se tijekom godine mijenjati ovisno o promjenama potreba škole. Školski odbor ima pravo mijenjati upotrebu tih sredstava i kompletan školski proračun unutar proračunske godine.

Škole dobivaju niz fiskalnih indikatora, prema kojima školski odbor i ravnatelj škole mogu nadzirati financijsko stanje škole i poduzeti potrebne korake kako bi se ono popravilo. Ako se škola ne može snaći sama, intervenira Ministarstvo obrazovanja.

Upravni odbor i vodeći zaposlenici škole dobivaju *mjesečna* financijska izvješća koje im priprema računovodstvo. Ravnatelj škole dobiva detaljno mjesečno izvješće kako bi mogao pravodobno reagirati da se popravi financijska situacija škole. Škole bi trebale pripremati izvještaj u skladu s uputama koje su u biti vrlo slične onima za privatna poduzeća.

Škola je svake godine obvezna predati Ministarstvu obrazovanja *godišnji izvještaj*, koji potom podliježe vanjskoj reviziji Ureda za državnu reviziju.

Uopće nije upitno da je najbolji način uspostave boljeg nadzora proračuna za osnovno obrazovanje u Ukrajini decentralizacija i drugačija organizacija državnog nadzora. Do sada predložene mjere nikad nisu provedene. Zato ćemo u sljedećem poglavlju navesti neke mehanizme za jačanje nadzora proračuna za osnovno obrazovanje, kao i za aktivnije sudjelovanje građana i odgovornost vlasti u području obrazovanja.

Nova paradigma državnog nadzora proračuna za obrazovanje

Sadašnji se državni nadzor uglavnom sastoji od formalne kontrole i nadzora školskih financija. S takvim je pristupom školama gotovo nemoguće postići fleksibilnost i poboljšati učinkovitost. Državne nadzorne službe trebale bi se koncentrirati na učinkovitost i dugoročno transparentno fiskalno upravljanje, a ne samo na formalni nadzor, tj. na to jesu li školske računovodstvene transakcije provedene u skladu sa zakonskim propisima. Ta nova paradigma zahtijeva promjene u sadašnjem proračunskom zakonodavstvu i donošenje zakona o izvještavanju i reviziji u javnom sektoru. Osnovna funkcija državnih nadzornih tijela trebala bi biti poboljšavanje izvršenja proračuna, a ne traženje netočnosti u proračunu i kažnjavanje ravnatelja škola.

Veliku bi ulogu u fiskalnom planiranju, upravljanju proračunskim sredstvima i nadzoru proračuna trebalo imati Ministarstvo obrazovanja. Njegova se sadašnja pasivnost ne može opravdati. Ministarstvo obrazovanja trebalo bi imati financijski odjel, ured za ekonomsku analizu i stručnjake za nadzor i procjenu financijske uspješnosti škola.

Prijenos ovlasti u osnovnom obrazovanju

Temeljito pristupiti obrazovanju značilo bi kompletno decentralizirati školstvo, prebaciti ga u odgovornost lokalnih

vlasti, uz kombinirano financiranje iz lokalnih prihoda i državnih dotacija. Takav pristup odgovara teoretskim promišljanjima osnovnog obrazovanja kao javnog dobra na lokalnoj razini, i kao takav daje lokalnim zajednicama mnogo veće mogućnosti nadzora školskih financija te usmjerava njihovo djelovanje na lokalne prioritete. Ali to se kosi sa sadašnjim ustavnim odredbama prema kojima su te funkcije zadaća države. Prijenos ovlasti vrlo dobro zvuči, ali ga je iznimno teško provesti u praksi.

Druga je mogućnost osnivanje zasebnih školskih vlasti (školskih okruga) koje bi odgovarale i vlastima i lokalnim poreznim obveznicima. Tada bi lokalnim zajednicama bilo normalno da odlučuju o tome trebaju li dvije škole ili im je dovoljna jedna kako bi imali manje troškove i učinkovitije obrazovanje. Tako bi stvaranje školskih okruga koji imaju određeni utjecaj moglo poboljšati odgovornost u obrazovanju.

Neke je korake u tom smjeru Ministarstvo obrazovanja već poduzelo kad je izdalo nalog da se pokuša ustanoviti nekoliko školskih okruga u nekim regijama u 2004. godini. Međutim, ti okruzi, kakvi su danas, više nalikuju dodatnim administrativnim tijelima bez posebnih ovlasti za upravljanje financijama. Kad bi se to prihvatilo, takvi okruzi ne bi bitno pridonijeli fiskalnoj transparentnosti školstva. Neke su nevladine udruge predložile bolja rješenja, u kojima su sadržani iscrpni sustavi administracije, organizacije, komunikacije i financijskih mjera (Lukovenko, 2004).

Moglo bi se također reći i da će proces decentralizacije, čije su komponente već objašnjene, donijeti i neke probleme u pružanju obrazovnih usluga. Naravno, postoji mogućnost da će u procesu prijenosa ovlasti lokalne vlasti pokušati »varati« i smanjiti sredstva obrazovanju, što bi moglo rezultirati daljnjim pogoršanjem uvjeta u osnovnom obrazovanju. Ali to se ipak ne čini vjerojatnim. Istraživanja o financiranju obra-

zovanja provedena u nekoliko zemalja središnje i istočne Europe pokazala su sasvim suprotan rezultat procesa decentralizacije. Uočeno je, naime, da su u procesu prijenosa ovlasti rashodi za obrazovanje narasli te da su škole imale više sredstava nego centralizirani sustavi, koji još uvijek postoje u drugim zemljama središnje i istočne Europe (Davey, 2002).

Dobar je znak moguća teritorijalna i administrativna reforma koju priprema Vlada, a koja bi mogla biti provedena tijekom 2006. Ona obuhvaća povećanje i integriranje jedinica lokalne vlasti. Takav bi pomak trebao pozitivno utjecati na proračune lokalnih vlasti i omogućiti prijenos ovlasti u obrazovanju s regionalne razine na razinu lokalne zajednice u seoskim područjima.

Autonomija škola

Iako proglašena u Nacionalnoj doktrini o razvoju obrazovanja (2002), autonomija škola ostala je samo deklarativna. Sudeći po intervjuima s ravnateljima škola, većina njih želi veću fiskalnu samostalnost (primjerice, vlastitog računovođu, bankovni račun, mogućnost traženja sredstava za financiranje školskih izdataka izvan proračuna te stimuliranje profesora sredstvima koja je škola uštedjela ili dobila), ali sadašnji administrativni pritisci i čvrst državni nadzor to čini gotovo nemogućim. Upravo se zbog toga većina ravnatelja pribojava samostalnosti. Ni vlasti na razini okruga ne žele se lišiti upravljanja školskim sredstvima i fiskalnim tokovima. U skladu s teorijom birokracije, birokrati se obično ne trude ispuniti očekivanja građana u pružanju javnih usluga, već raspolagati što većim proračunom (Niskanen, 1968).

Podizanje razine samostalnosti škola donijet će trenutačne ekonomske rezultate jer će škole biti motivirane učinkovitije se koristiti svojim sredstvima. Istodobno će morati postati

odgovorne za korištenje novca. Kako bi se to postiglo, potrebne su promjene u javnoj politici.

Kao prvo, školama bi trebalo dodijeliti veću proračunsku samostalnost i fleksibilnost. To znači omogućiti im da sami biraju banke, imaju računovodstvo te premještaju prioritete unutar proračunskih stavki u proračunskoj godini, bez dozvole lokalne vlasti. Naravno, nisu sve škole sposobne ispuniti sve navedene uvjete. Mreža škola, osobito u seoskim područjima, vrlo je rascjepkana i u početku će biti potreban poseban tretman. Rješenje bi moglo biti u institucionalizaciji školskih okruga sa širokom paletom odgovornosti. Neke integrirane škole koje pružaju sve tri razine obrazovanja mogle bi već sada provoditi svoja prava, bez promjene školske administracije.

Jednostavne institucionalne mjere mogle bi povećati odgovornost samostalnih školskih jedinica. Najvažnija bi mogla biti promjena položaja školskog odbora i njegova zamjena upravnim odborom, kao na Novom Zelandu. Taj bi odbor trebao biti neovisno tijelo, sastavljeno uglavnom od uglednih građana koji nemaju vlastitih interesa u pojedinim školama, dobro se snalaze u javnim financijama te su voljni sudjelovati u izvršenju školskih zadataka. Oni mogu biti predstavnici sveučilišta, lokalnih vlasti i poslovne zajednice. Odbor bi morao imati pravo smijeniti školskog ravnatelja ako je nekorektno gospodario školskim sredstvima ili imovinom, ali i odlučiti o zapošljavanju ili posebnim naknadama za zaposlenike škole koji su se pokazali osobito učinkovitima.

Stvaranje školskih okruga moglo bi se kombinirati s jačanjem samostalnosti škola. Bila bi pogreška školske okruge jednostavno zamijeniti okružnim tijelima zaduženim za obrazovanje. Čak i kad bi se zadržala sadašnja administrativna hijerarhija, postoje bolji načini za postizanje učinkovitijeg korištenja javnog novca dodjeljivanjem većih ovlasti školama.

Kad bi se sredstva školama na razini općina dodjeljivala na temelju formule, škole bi same imale više slobode u raspodjeli sredstava u skladu sa svojim potrebama. Zato je nužno utvrditi određene metodološke upute i formulirati pravila za dodjelu sredstava obrazovnim institucijama na lokalnoj razini. Time bi školska administracija bila potaknuta na učinkovito korištenje novcem. Ti bi poticaji, zajedno sa dodijeljenim većim pravima u upravljanju proračunskim sredstvima, mogli povećati financijsku učinkovitost te biti poticaj svim zaposlenima da pronalaze mogućnosti štednje.

Dodjela dotacija

Sadašnji pristup dodjeli školskih sredstava na temelju formule ne ostavlja mnogo mogućnosti za osiguravanje dostatnih sredstava za osnovno obrazovanje. Obrazovni rashodi samo su izračunane mjere koje ne uključuju obvezu lokalnih vlasti da prikupljaju sredstva za škole, osim za osnovne izdatke kao što su plaće zaposlenika, troškovi grijanja te drugi troškovi, npr. smještaj određene kategorije učenika. To su zapravo glavni troškovi koji se obvezatno financiraju. Ali velike razlike u financiranju po učeniku i po pojedinoj usluzi među školama rezultat su upravo tog pristupa, koji se trenutačno primjenjuje u mnogim zemljama. Treba napomenuti da su poljska iskustva s financiranjem školstva vrlo slična ukrajinskima, imaju mnogo problema i kritiziraju ih mnogi stručnjaci.

Kako bi se školama osiguralo što prikladnije i što neovisnije financiranje o lokalnim vlastima, trebalo bi poduzeti sljedeće: 1. dodjeljivati namjenska sredstva obrazovanju na razini okruga, izračunana prema strogoj formuli, i odrediti da se ona ne smiju trošiti za druge namjene; 2. dodjeljivati sredstva izravno školama, također na temelju formule. Posljednji

je korak nešto problematičniji jer neće rezultirati institucionalnom promjenom. Prvi je već djelomično uveden – rashodi u obrazovanju izračunavaju se prema formuli – ali ti izračuni ostaju samo na papiru i ne pretvaraju se u realna sredstva. No drugi je korak uspješno prošao u nekim zemljama: prilike u Novom Zelandu daje neke pokazatelje o tome što bi trebalo napraviti.

Konkurencija među školama

Poticanje konkurencije mogao bi biti dobar postupak za učinkovitije djelovanje javnoga sektora. To vrijedi i za obrazovanje. Takva kvazikonkurencija već postoji u gradskim sredinama, gdje škole s boljim osobljem i tehnološkim uvjetima privlače više učenika, što vodi procesu selekcije i »dobrovoljnih« priloga školama. U seoskim je sredinama takva mogućnost smanjena zbog relativno malog broja škola i loše prometne povezanosti. No postoje neke mjere za poticanje konkurencije stvaranjem mogućnosti da učenici sele iz škole u školu. Jedna od mogućnosti je uvođenje školarina koje bi prisilile škole da se trude privući veći broj učenika i ponuditi bolje usluge.

Jedan od učinkovitih načina za bolje iskorištenje javnih sredstava bez uvođenja školarina u javne škole bio bi sustav vaučera. Ta bi mogućost barem u velikim gradovima, gdje roditelji mogu birati vaučer, doveo do određene konkurencije i natjerao škole da ponude kvalitetnije obrazovane usluge i bolje uvjete učenja. Korisnici bi sami odlučivali o tome koliko će novca dati školi, a ne vlastima zaduženima za obrazovanje.

Kako poboljšati proračunski nadzor i odgovornost vlasti u osnovnom obrazovanju?

Kako bi se popravila situacija, trebalo bi uvesti sljedeće mjere.

- Promijeniti ulogu Ministarstva obrazovanja, koje ne bi trebalo odgovarati samo za obrazovne sadržaje, već i za financiranje škola. Ministarstvu obrazovanja potrebni su odjeli za financijsku analizu i proračunski nadzor.
- Državna nadzorna tijela trebala bi se prebaciti s nadziranja zakonitosti fiskalnih transakcija na fiskalnu analizu kojom bi se postigla veća učinkovitost korištenja sredstava. Inspekcije bi trebalo provoditi na osnovi godišnjih školskih izvještaja predanih odgovornome administrativnom tijelu. Ti bi izvještaji trebali naglasiti razvoj metodologije unutarnje fiskalne kontrole i revizije samih škola.
- Zajednica bi se trebala više uključiti u donošenje odluka o svojim školama. Ta bi se zadaća trebala povjeriti upravnom odboru koji bi stalno trebao nadzirati djelovanje škole. Pripadnici zajednice i upravni odbor trebali bi imati pristup financijama kako bi mogli kontrolirati školski proračun. To znači da bi škole morale imati vlastito računovodstvo. U školama koje imaju sve tri razine obrazovanja ta mogućnost već postoji.
- Školske proračune treba objavljivati u lokalnim medijima i podvrgavati unutarnjoj i vanjskoj reviziji. To bi omogućilo predstavnicima zajednice i nevladinim organizacijama da budu upoznati s fiskalnim stanjem njihovih obrazovnih ustanova.

- Zadaće vlasti zaduženih za obrazovanje na razini okru-
ga trebalo bi preraspodijeliti s obzirom na prijenos veći-
ne njihovih ovlasti školskim okruzima i autonomnim
školama. Lokalne bi vlasti trebale biti odgovorne za
obrazovne provjere (uglavnom godišnje testove) te po-
magati školama da poboljšaju nastavni proces.

Zaključak

Današnje ukrajinsko zakonodavstvo ne daje jasan zakon-
ski okvir za učinkovito korištenje javnih sredstava. Škole go-
tovo u potpunosti uzdržavaju lokalne vlasti, i to na temelju
procjene troškova umjesto prema samostalnom proračunu.

Najveći problemi u financiranju obrazovanja jesu:

- nejasna procedura formiranja i korištenja proračuna
obrazovnih ustanova;
- neučinkovito korištenje javnih sredstava;
- nemogućnost korištenja alternativnih izvora financi-
ranja zbog nepreciznosti zakonskih odredbi;
- nespремnost škola i društva u cjelini na političke i eko-
nomske promjene te njihova neprilagođenost konku-
rentnom okruženju;
- nemogućnost države da stimulira sredstva za alterna-
tivno financiranje obrazovnih ustanova, primjerice da
ukine oporezivanje privatnih troškova obrazovanja.

Sadašnje bi se zakonodavstvo trebalo promijeniti tako da
obrazovnim ustanovama omogući veću samostalnost i da
obveže obrazovne ustanove i lokalne vlasti da budu odgovor-
niji prema javnosti.

Osnovni problem nadzora proračuna u Ukrajini još je
uvijek dominantna uloga državnih nadzornih tijela i zanema-

riva uloga građana u nadzoru proračuna. Država je dominantna jer uvelike sudjeluje u djelovanju lokalne vlasti, a građani su zanemareni jer je utjecaj javnosti na financiranje školstva još uvijek vrlo slab.

Državna se nadzorna tijela pretežito bave nadzorom »pravilnosti« korištenja državnog novca (s gledišta države), dok se o učinkovitosti trošenja tih sredstava ne pitaju.

Trenutačno ne postoji učinkoviti mehanizam za najbolji način korištenja proračunskih sredstava za obrazovanje ni na državnoj ni na lokalnoj razini.

Cilj reformi koje se predlažu u ovom radu jest povećanje sudjelovanja građana u proračunu za obrazovanje kako bi se učinkovitije pružale obrazovne usluge. Te se reforme svode na povećanje samostalnosti i odgovornosti škola te na promjenu nadzora što ga provode državne institucije.

Najbolji način poticanja proračunske odgovornosti bilo bi uvođenje samoregulacije na razini škole i primjena formule za dodjelu javnog novca, te poticanje konkurencije među školama, osobito u velikim gradovima. To bi trebalo poboljšati ne samo raspolaganje školskim novcem, već i kvalitetu obrazovanja.

Dodaci

Statistički podaci o lokalnim proračunima i nadzoru u Ukrajini

Tablica A1. Prihodi lokalnih vlasti u Ukrajini

Vrsta prihoda	1999.			2003.		
	Milijuna grivni	Milijuna dolara	%	Milijuna grivni	Milijuna dolara	%
porezni prihodi	10.962	2.654	55,3	18.195	3.414	54,6
porez na dohodak, dobit, porast tržišne vrijednosti, uključujući	7.935	1.921	40,0	13.369	2.508	40,1
porez na dohodak pojedinca	3.111	753	15,7	13.210	2.478	39,6
porez na dohodak poduzeća	4.824	1.168	24,3	159	30	0,5
porezi na imovinu	296	72	1,5	604	113	1,8
lokalni porezi i pristojbe	442	107	2,2	595	112	1,8
paušalno oporezivanje malih poduzetnika	62	15	0,3	818	153	2,5
neporezni prihodi	552	134	2,8	2.231	419	6,7
kapitalni prihodi	7	2	0,0	998	187	3,0
rezervirana sredstva	1.631	395	8,2	543	102	1,6
prihodi bez transfera	13.152	3.185	66,3	21.968	4.122	65,9
transferi	2.942	712	33,7	11.355	2.130	34,1
ukupni prihodi	16.095	3.897	100	33.323	6.252	100

Izvor: Ministarstvo financija 2000. i 2004. godine

Bilješka: Službeni tečaj ukrajinske grivne naprama američkom dolaru bio je 1999. godine 4,13, a 2003. 5,33. Taj se tečaj bazira na sadašnjem tečaju koji je u protekle tri godine bio dosta stabilan.

Tablica A2. Ovlaсти javnih tijela koja obavljaju vanjsku reviziju fiskalnih djelatnosti lokalnih jedinica

Ured za reviziju	Ministarstvo financija	Državna riznica	Državna kontrolna i revizijska služba
Kontrolira korištenje proračunskih sredstava namijenjenih financiranju dužnosti prenesenih na lokalne vlasti, tj. i prihode i rashode.	Nadzire sukladnost odluka lokalnih vlasti sa zakonima o proračunu u svim fazama proračunskog procesa.	Kontrolira prihode i rashode lokalnih proračuna; propisuje opća pravila računovodstva i izvještavanja u vezi s izvršenjem lokalnih proračuna i kalkulacije troškova, objavljuje naputke i nadzire njihovu provedbu; kontrolira sukladnost uplata, obveza i proračunskih doznaka.	Nadzire ostvarivanje ciljeva i učinkovito trošenje proračunskih sredstava na lokalnoj razini; kontrolira namjensko korištenje i pravodobnu otplatu dugova dobivenih uz jamstvo Vlade; provjerava zakonitosti računovodstva i pouzdanost financijskih proračunskih izvješća; podatke o izvršenim revizijama dostavlja lokalnim fiskalnim tijelima.

Prilagođeno iz: SEFR (2002:150).

Tablica A3. Zakonske odredbe o upravljanju i financiranju osnovnog školstva

Zakonska odredba	O upravljanju	O financiranju
Zakon o obrazovanju (1991)	Određuje administrativna tijela i njihove funkcije (dužnosti).	Obrazovne ustanove financiraju se iz proračuna i drugih izvora koji obuhvaćaju uplate za dodatne obrazovne sadržaje; prihode od prodaje; subvencije iz lokalnih proračuna; bankovne kredite i dobrovoljne priloge. Izvanproračunska sredstva ne mogu umanjiti javne izvore. Dodatni prihodi ne podliježu porezu na dobit kad su namijenjeni obrazovanju.
Zakon o osnovnom obrazovanju (1999)	Razdvaja odgovornosti u upravljanju školama između državnih tijela i lokalne vlasti.	Poziva se na druge zakone.
Zakon o lokalnoj samoupravi (1997)	Vrlo općenito formulira zaduženja lokalnih vlasti vezana za obrazovanje.	Nema nikakvih odredbi.
Zakon o lokalnoj državnoj upravi (1999)	Određuje obuhvat odgovornosti državnih uprava u obrazovanju, na koje je preneseno upravljanje obrazovnim ustanovama.	Državna uprava osigurava sredstva za funkcije na području obrazovanja prenesene na lokalnu samoupravu.
Propis o obrazovnim ustanovama (1999)	Školom upravlja ravnatelj, kojega imenuje Ministarstvo obrazovanja. Ravnatelj je odgovoran za inovinu i troškove škole. Ostala su tijela školske administracije vijeće učitelja, zbor zaposlenih, školski odbor, nadzorni odbor, roditeljska vijeća.	Određuje skraćenu listu dodatnih usluga koje odobrava Ministarstvo financija; regulira ovlasti školskih tijela u nadzoru školskih financija i sredstava. Financijske i gospodarske aktivnosti provode se u skladu sa školskim proračunom. Izvori školskog proračuna su državni proračun, privatne donacije, novac koji su škole zaradile pružanjem drugih usluga, prihodi od prodaje proizvoda i iznajmljivanja školskih prostorija; krediti od banke i dobrovoljni prilozima. Dopusšteno je osnivanje zaklada iz proračuna i drugih izvora.
Zakon o proračunu (2001)	Nema nikakvih odredbi.	Razgraničava rashode u obrazovanju između različitih razina vlasti; uvodi pristup računovodstvu obrazovnog proračuna lokalne jedinice na temelju formule.
Nacionalna strategija razvoja obrazovanja u Ukrajini u 21. stoljeću (2002)	Decentralizacija, preraspodjela zaduženja među raznim razinama vlasti. Autonomija škola. Sudjelovanje zajednice u upravljanju obrazovnjem.	Razdvajanje izvora financiranja škola i nabave, pružanje usluga, s naglaskom na obrazovanju. Poticaji za dobrovoljne priloge. Potiču se neprofitne djelatnosti škola, dotacije i krediti.

Tablica A4. Financiranje prenesenih odgovornosti iskazano postotkom ukupnih potreba (prema izračunima gradonačelnika manjih gradova, 2003)

Grad (naselje)	Regija	Namjena		
		Obrazovanje	Zdravstvo	Socijalna skrb
Bakhchisarai	AR Crimea	58		
Borzna	Chernihiv	70	70	
Boyarka	Kyiv	46		30
Valky	Kharkiv	52		
Vashkivci	Chernivci	61	80	
Vyshgorod	Kyiv	35		25
Vovchansk	Kharkiv	60	99	33
Halych	Ivano-Frankivsk	64		100
Hlobyne	Poltava	62	100	85
Hola Prystan	Kherson	75		
Horodenka	Ivano-Frankivsk	64		100
Horodok	Khmelnicki	74		2
Dolyna	Ivano-Frankivsk	70		
Zhydachiv	Lviv	70		
Zelenodolsk	Dnipropetrovsk	60		
Inkerman	AR Crimea	50		40-50
Irshava	Zakarpatska	90	70	50
Kaharlyk	Kyiv	50		
Kalanchak	Kherson	50		
Kobeliaky	Poltava	85	90	95
Komarno	Lviv	100	100	100
Kossiv	Ivano-Frankivsk	100	80	90
Kostopil	Rivne	95		
Nadvirna	Ivano-Frankivsk	90		
Ovruch	Zhytomyr	50		40
Petrovske	Luhansk	90	80	
Pology	Zaporizhzhia	50		50
Prymorsk	Zaporizhzhia	70	70	50
Radomyshl	Zhytomyr	75		50

Grad (naselje)	Regija	Namjena		
		Obrazovanje	Zdravstvo	Socijalna skrb
Rohatyn	Ivano-Frankivsk	50		
Verkhnia Lanna	Poltava	100	100	100
Sarny	Rivne	52		60
Sniatyn	Ivano-Frankivsk	65		
Sokyriany	Chernivci	65	60	75
Tysmenyca	Ivano-Frankivsk	100		
Tlumach	Ivano-Frankivsk	70		
Tsiurupinsk	Kherson	50	100	20
Chervonozavodske	Poltava	75	60	
Prosjeak		68	83	60

Izvor: AUF, 2003.

Tablica A5. Efikasnost gradskih škola koje nude sve tri razine obrazovanja, općina Sokal, regija Lviv

Škola	Broj učenika	Ukupni rashodi po učeniku (u grivnama)	Ukupni rashodi s obzirom na prosjek (u %)	Ukupni rashodi po učeniku, za jedan školski sat (u grivnama)	Ukupni rashodi po učeniku za jedan školski sat, s obzirom na prosjek (u %)
Sokal 1	763	814,68	102	8,61	101
Sokal 2	870	650,80	82	5,55	65
Sokal 3	663	829,86	104	10,86	127
Sokal 4	259	705,79	88	21,11	247
Gimnazija Sokal	404	1.309,16	164	11,71	137
V. Mosty	1.023	669,40	84	5,87	69
Belz	533	829,64	104	10,75	126
Ugniv	226	911,95	114	30,54	358
Prosjeak		797,89	100	8,54	100

Izvor: Istraživanje u općini Sokal, regija Lviv

Tablica A6. Aktivnosti koje su ravnatelji škola ocijenili važnima u školi Velyki Mosty, općina Sokal, regija Lviv, 2004.

Aktivnosti	Ocjene ravnatelja										Ukupno	Ponder
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
nastava	5	6	6	6	5	6	6	5	6	6	57	0,27
izvannastavne aktivnosti	6	4	4	2	3	2	4	1	4	2	32	0,15
osoblje	4	3	3	5	2	4	1	4	5	5	36	0,17
infrastruktura	1	5	5	4	6	3	5	6	3	4	42	0,20
uklopljenost u zajednicu	3	1	1	1	1	1	3	2	1	3	17	0,08
briga zajednice i roditelja	2	2	2	3	4	5	2	3	2	1	26	0,12
ukupno	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	210	1,00

Izvor: ISTC, 2004c

Sudjelovanje građana u nadzoru proračuna

Sudjelovanje građana u lokalnim pitanjima regulira nekoliko zakonskih akata: Ustav (1996), Zakon o lokalnoj samoupravi (1997) i Zakon o tijelima samoorganizacije (2001), koji građanima omogućuje sudjelovanje u pitanjima od javnog interesa. Članak 5. Ustava kaže: »Građani će biti jedini izvor moći i samostalnosti u Ukrajini. Koristit će se svojom moći direktno ili putem državnih institucija i tijela lokalne samouprave.« Kao što su neki pravници zaključili, veliki je problem praktično primijeniti ta ustavna prava građana na njihov svakodnevni život (Danisenko, 2004).

Zakon o lokalnoj samoupravi građanima daje pravo predlaganja inicijativa koje bi lokalne vlasti trebale uzeti u obzir, kao i organiziranja javnih rasprava (barem jedanput u godini) te organiziranja tijela koja bi, među ostalim, bila ovlaštena za nadziranje trošenja proračunskog novca. Prema članku 75, lokalna tijela i dužnosnici *trebali bi biti odgovorni lokalnoj*

zajednici, informirati građane o svojim aktivnostima, među ostalim o izvršenju proračuna, najmanje dva puta u godini, kao i omogućiti građanima pristup financijskim izvještajima. Lokalna zajednica u svakom trenutku može smijeniti lokalne vlasti ako one učinkovito ne izvršavaju svoje obveze prema građanima.

Zakon o tijelima samoorganizacije posebno je važan jer institucionalizira sudjelovanje građana u radu lokalne uprave. Ta tijela trebaju poticati građane da se potrude u vezi s društveno-ekonomskim i kulturnim razvojem zajednice. Ona imaju pravo govoriti u ime građana u službenim tijelima lokalne vlasti i direktno djelovati putem udruživanja, sastanaka, lokalne inicijative i javnih rasprava.

Analiza pravne strane sudjelovanja građana u lokalnim pitanjima natjerala je neke stručnjake na zaključak da je »taj dio zakonodavstva među najnaprednijima u Ukrajini jer osim ustavnog prava sudjelovanja u javnim pitanjima građani imaju i stvarne mehanizme za korištenje tim svojim pravima« (Danisenko, 2004:26). Ali istodobno, procedure dolaženja do informacija o javnim pitanjima nisu precizno objašnjene, pa se postavlja pitanje mogu li građani uopće prepoznati svoje pravo da utječu na državna tijela koja odlučuju o fiskalnim pitanjima. To se osobito odnosi na proračunski proces na lokalnoj razini.

Informacije

Pristup građana proračunu za obrazovanje uglavnom je vrlo ograničen. Podaci o fiskalnim rezultatima škola prikupljaju se samo na razini okruga. Ministarstvo obrazovanja ne prikuplja te podatke niti njima raspolaže jer nije uključeno u proračunski proces.

Dio lokalne državne uprave zadužen za obrazovanje na razini okruga ima pristup podacima jer se bavi ekonomskim i

fiskalnim pitanjima osnovnog obrazovanja. Fiskalni se podaci obično prikupljaju jedanput u godini i ne sadržavaju posebne podatke o učinkovitosti trošenja sredstava ni o kvaliteti usluga.

Podaci o izvršenju školskog proračuna koji se odnose na sredstva što ih dodjeljuju lokalna vlast i okružna uprava za obrazovanje dosta su pouzdani. Ali ne postoje pouzdani podaci o izvanproračunskim sredstvima, te se mnoge takve aktivnosti provode na nelegalan način. Procjenjuje se da gotovo 15% školskih transakcija pripada nelegalnima. Škole su dodatno motivirane skrivati i ne izvještavati o izvanproračunskim aktivnostima jer na taj način izbjegavaju porez ili kontrolu Ureda za državnu reviziju.

Moguće je doći do podataka o planovima lokalnog proračuna i njihovu izvršenju u okruzima, ali obično okružna uprava za obrazovanje izvijesti o stopostotnom podudaranju plana i izvršenja proračuna. Nepodudaranje se pojavi samo kada okrug jednostavno zamrzne trošenje sredstava. Ali to se odnosi samo na »neosigurane« proračunske stavke (osigurane su plaće učitelja, školskog odbora i grijanje).

Odgovornost

Budući da škole u Ukrajini nemaju odvojene proračune (imaju samo procjenu troškova) te se u fiskalnim pitanjima oslanjaju na okružne vlasti (financijske odjele lokalne državne uprave), one prije svega odgovaraju nadređenim tijelima, a ne lokalnoj zajednici. To je uzrok brojnih problema, kako s obrazovnim sadržajima (obično se ne uzimaju u obzir lokalne potrebe za specifičnim vještinama učenika), tako i s procijenjenim troškovima. Škole premalo paze na učinkovito trošenje sredstava jer moraju potrošiti sva sredstva koja im vlasti dodijele.

Okružni obrazovni odjeli pripadaju lokalnoj državnoj upravi i odgovorni su nadređenim tijelima. Okružna vijeća

nemaju izvršna tijela niti su u poziciji procjenjivati rezultate škola. Iako neka lokalna vijeća pokušavaju poduprijeti osnovno obrazovanje u skladu sa zakonom, zabranjeno im je izravno sudjelovati u financiranju škola. Sve to rezultira vrlo slabom odgovornošću obrazovne administracije krajnjim korisnicima obrazovnih usluga.

Ministarstvo obrazovanja zaista nije odgovorno za trošenje javnog novca jer se financiranje provodi putem lokalnih financijskih odjela Ministarstva financija.

Literatura

- AUF, 2003.** *Monitoryng finansivoho stanu mist rajonnoho znacennia. Pidsumkoviy zvit proektu.* Kyiv: Association of Ukrainian Financiers.
- CMU, 1997.** *Pro zatverdzhennia pereliku platnyh poslug, jaki mozhut' nadavatyisia derzhavnyimi osvitnimi zakladamy* [online]. Available from: [www.rada.gov.ua].
- CMU, 2000.** *Pro zatverdzhennia poriadku rozrahunku obsiahu mizhbyudzhetnyh transfertiv ta normatyviv vidrahuvan' vid zagalnoderzhavnyh podatkov i zboriv na 2001* [online]. Available from: [www.rada.gov.ua].
- Cohen, S. and Slukhai, S., 2004.** "Efficiency and Fairness in Funding Secondary Education in Ukraine." *Proceedings of the 2nd Greenwich University International Conference on Accounting and Finance in Transition* [CD-ROM edition]. Kavala, Greece.
- Davey, K. ed., 2002.** *Balancing National and Local Responsibilities: Education Management and Finance in Four Central European Countries.* Budapest: OSI/LGI.
- Denisenko, L., 2004.** *Analytical Overview of Domestic Legislation on Participatory Governance: Current State of Affairs and Ways to Improve the Existing Situation.* Kyiv: UNDP.
- Huntington, R., 2002.** *Expanding Civil Society's Involvement with Government Policy Processes. A Strategic Review.* Kyiv: UNDP.
- IER, 2003.** *Vidkrytist' i prozorist' derzhavnyh finansiv v Ukraini.* Draft. Kyiv: Institute for Economic Research and Policy Consulting.
- IPT, 2002.** *Process of Decentralization in the Sphere of Education in Ukraine.* Kyiv: Institute of Political Technologies.
- IRF/UNDP Ukraine, 2001.** *Governance and Financing of Education: The Existing Mechanisms and Problems.* Kyiv: IRF/UNDP.
- ISTC, 2004a.** *Rozvytok osvity na miscevomu rivni v Ukyryini.* Pilotni proekty. Kyiv: Institute of Social Transformation Counsel.
- ISTC, 2004b.** *Problemy i perspektyvy rozvytku serednyoyi osvity v Ukraini.* Kyiv: Institute of Social Transformation Counsel.
- ISTC, 2004c.** *Rozvytok mizhshkilnoyi spivpraci u Velykokmostivskomu kuschi* [online]. Available from: [www.istc.biz]. Kyiv: Institute of Social Transformation Counsel.

- Levitas, T. and Gerczinski, J., 2001.** *Educational Policy and Funding in Lviv: Strategic Proposals*. Kyiv: LARGIS.
- Lukovenko, Y, 2004.** "Osvitni okruhy". *School Director*, (43–44), 32–34.
- Ministry of Finance, 2000.** *Byudzhety Ukrainy u 1999*. Kyiv: Ministry of Finance.
- Ministry of Finance, 2002.** *Byudzhety Ukrainy u 2001*. Kyiv: Ministry of Finance.
- Ministry of Finance, 2004.** *Byudzhety Ukrainy u 2003*. Kyiv: Ministry of Finance.
- National Doctrine of Education Development of Ukraine in 21st Century 2002** [online]. Available from: [www.schools.kiev.ua/meeting/cont/31.htm].
- New Zealand Ministry of Education, 2005.** *Funding, Staffing and Allowances Handbook* [online] Wellington: Ministry of Education. Available from: [www.minedu.govt.nz/index.cfm?layout=document&documentid=5982&data=1].
- Niskanen, W. A., 1968.** "Nonmarket Decision Making. The Peculiar Economics of Bureaucracy." *American Economic Review*, 63, 293–305.
- Rado, P. (ed.), 2004.** *Decentralization in the Governance of Education: The State of Education Systems in Bosnia and Herzegovina, Poland and Romania*. Budapest: LGI/OSI.
- SCRS, 2004.** *Metodyka provedennia perevirok skladannia i vykonannia byudzhetu, vykorystannia byudzhetnyh koshtiv*. Kyiv: SCRS.
- SEFR, 2002.** *Vykonannia miscevyh byudzhetiv zgidno Byudzhetnoho kodeksu Ukrainy*. Kyiv: Support of Economic and Fiscal Reform Project.
- Sundakov, A., 2001.** "Public Sector Reforms in Ukraine: On the Path of Transformation." *LGI Discussion Paper*, No. 18. Budapest: OSI/LGI.
- Swianiewicz, P. (ed.), 2001.** *Zagalna ocinka krayiny*. Kyiv: UNDP.
- Zaharchenko, O. and Holdar, G., 2002.** *Uchast' hromads'kosti v Ukraini: dosvid proektu "Holos hromads'kosti"*. Kyiv: ICPS.

Indeks

C

- civilno društvo, 7-12, 16-19
 - Fundar, Meksiko, 9-10
 - International Budget Project, 28-29, 39
 - Makedonija, 90-92, 100
 - Uganda Debt Network, 10-11

D

- decentralizacija
 - Hrvatska, 43-46
 - Makedonija, 81-84
 - Ukrajina, 130-132
- dostupnost podataka → podaci
- dotacije
 - Hrvatska, 70
 - Makedonija, 82
 - Ukrajina, 134-135

G

- Gostivar, 88-93
- građani → sudjelovanje građana

H

- Hrvatska, 13-40, 41-78
 - anketni upitnik, 71-76
 - broj subnacionalnih jedinica, 21
 - decentralizacija, 43-46
 - dotacije, 70
 - informacijski sustav, 53-55
 - izvršavanje proračuna, 51-53
 - lokalni rashodi, 43-46, 68-69

- nadzor i kontrola proračuna, 55-58
- odgovornost vlasti, 67
- osnovni podaci, 20
- otvorenost proračuna, 47-58
- podaci, 67-70
- preporuke, 59-63
- priprema proračuna, 48-51
- reforme, 43-44, 64
- revizija, 55-58, 59
- sudjelovanje građana, 59-66
- zaduživanje lokalnih jedinica, 44-45
- zakonski okvir, 43-46, 48, 51-52, 59

I

- International Budget Project, 28-29, 39
- informacije → podaci
- informacijski sustav
 - Hrvatska, 53-55

J

- javnost → sudjelovanje građana i civilno društvo

L

- lokalni rashodi
 - Hrvatska, 43-46, 68-69
 - Ukrajina, 113-119

M

- Makedonija, 13-40, 79-104
 - broj subnacionalnih jedinica, 21

civilno društvo, 90-92, 100
 decentralizacija, 81-84
 dotacije, 82
 Gostivar, 88-93
 odgovornost vlasti, 102
 osnovni podaci, 20
 otvorenost proračuna,
 93-102
 podaci o proračunu, 102
 preporuke, 98-100
 reforme, 81-82, 84-85, 91
 revizija, 83-86
 sudjelovanje građana, 101
 Štip, 88-93
 zaduživanje lokalnih jedinica,
 86-87
 zakonski okvir, 84-86, 100

N

nadzor proračuna, 3-6, 13-40,
 16-17
 definicija, 16-17
 Hrvatska, 3-4, 41-78
 Makedonija, 79-104
 međunarodne usporedbe,
 19-22
 odgovornost vlasti, 24-25
 problemi na lokalnoj razini,
 18-19
 sudjelovanje građana, 25-29
 Ukrajina, 108-113
 zakonski okvir, 23-24
 nevladine organizacije → civilno
 društvo
 Novi Zeland
 odgovornost za obrazovanje,
 128-129

O

osnovno obrazovanje
 Novi Zeland, 128-129

Ukrajina, 105-149
 autonomija, 132-134
 financiranje, 113-122,
 142-143
 konkurencija, 135
 rashodi, 124-127
 odgovornost vlasti, 18, 32-33, 37
 Hrvatska, 67
 Makedonija, 102
 nadzor proračuna, 24-25
 preporuke, 32-35
 Ukrajina, 123-127, 146-147
 otvorenost proračuna, 13-19
 Hrvatska, 47-58
 Makedonija, 93-102
 međunarodne usporedbe,
 28-29
 Ukrajina, 109, 112-113

P

participacija → sudjelovanje
 građana
 podaci
 dostupnost, 37
 Hrvatska, 67-70
 Makedonija, 102
 Ukrajina, 145-146
 preporuke, 29-39
 Hrvatska, 59-63
 Makedonija, 98-100
 odgovornost lokalnih vlasti,
 32-33
 odgovornost središnje države,
 33-35
 sudjelovanje građana, 5-6,
 29-31
 Ukrajina, 136-138
 proračun
 izvršavanje
 Hrvatska, 51-53
 nadzor, 13-40
 definicija, 16-17

- međunarodne usporedbe, 19-22
 - odgovornost vlasti, 24-25
 - problemi na lokalnoj razini, 18-19
 - sudjelovanje građana, 25-29
 - Ukrajina, 108-113
 - zakonski okvir, 23-24
- otvorenost procesa, 47-58
 - međunarodne usporedbe, 28-29
- priprema
 - Hrvatska, 48-51
- R**
- reformе, 19
 - Hrvatska, 43-44, 64
 - Makedonija, 81-82, 84-85, 91
 - Ukrajina, 109, 132, 138
- revizija, 33-35
 - Hrvatska, 55-58, 59
 - Makedonija, 83-86
 - Ukrajina, 140
- S**
- sudjelovanje građana, 7-12, 14-19, 25-31, 37, 39
 - Gostivar, 88-93
 - Hrvatska, 59-66
 - Makedonija, 79-104, 101
 - međunarodne usporedbe, 28-29
 - nadzor proračuna, 25-29
 - preporuke, 29-31
 - Štip, 88-93
 - Ukrajina, 123-127, 144-145
- Štip, 88-93
- T**
- transparentnost → otvorenost proračuna
- U**
- Ukrajina, 13-40, 105-149
 - autonomija obrazovanja, 132-134
 - broj subnacionalnih jedinica, 21
 - decentralizacija, 130-132
 - dotacije, 134-135
 - financiranje obrazovanja, 113-122, 142-143
 - konkurencija u obrazovanju, 135
 - lokalni rashodi, 113-119
 - nadzor proračuna, 108-113
 - odgovornost vlasti, 123-127, 146-147
 - osnovni podaci, 20
 - otvorenost proračuna, 109, 112-113
 - podaci o proračunu, 145-146
 - preporuke, 136-138
 - rashodi za obrazovanje, 124-127
 - reformе, 109, 132, 138
 - revizija, 140
 - sudjelovanje građana, 123-127, 144-145
 - zaduživanje lokalnih jedinica, 112-113
 - zakonski okvir, 141
- Z**
- zaduživanje lokalnih jedinica, 34
 - Hrvatska, 44-45
 - Makedonija, 86-87
 - Ukrajina, 112-113
- zakonski okvir, 23-24, 29-30, 37
 - Hrvatska, 43-46, 48, 51-52, 59
 - Makedonija, 84-86, 100
 - Ukrajina, 141

IZDAVAČI

*Institut za javne financije, Zagreb, Katančićeva 5
www.ijf.hr, e-mail: ured@ijf.hr*

*Local Government and Public Service Reform Initiative,
Open Society Institute-Budapest
Nádor utca 11, H-1051 Budapest, Hungary
<http://lgi.osi.hu>*

UREDNIŠTVO

*Institut za javne financije, 10000 Zagreb, Katančićeva 5,
Hrvatska, p. p. 320; tel.: (+385 1) 48 86 444, 48 19 363,
fax: (+385 1) 48 19 365*

ZA IZDAVAČE

*Katarina Ott
Scott Abrams*

GLAVNA UREDNICA

Katarina Ott

PREVODITELJICA

Marija Ott Franolić

LEKTURA

Zlata Babić

GRAFIČKO OBLIKOVANJE OVITKA

Zlatko Guzmić

GRAFIČKA PRIPREMA I TISAK

Denona, d.o.o., Zagreb, Ivanićgradska 22

NAKLADA

500 primjeraka

Knjiga *Kako da javne financije zaista budu javne?* govori o razvoju fiskalne transparentnosti i odgovornosti vlasti na području javnih financija u tri tranzicijske zemlje: Hrvatskoj, Makedoniji i Ukrajini.

Za razliku od mnogih prijašnjih radova, istraživanja u ovoj knjizi ne govore o transparentnosti proračuna na državnoj razini, već postavljaju pitanja o sadašnjim problemima na lokalnoj razini, na koja je potrebno odgovoriti odmah: kako lokalne vlasti spomenutih zemalja mogu građanima približiti proračunski proces na lokalnoj razini i učiniti ga razumljivim; kako zakonima poboljšati odgovornost vlasti građanima te kako građani znanjima i vještinama mogu osigurati učinkovitost i transparentnost lokalnih proračuna, boriti se protiv korupcije, neregularnog upravljanja financijama i odlučivanja iza zatvorenih vrata?

U ovom nezaobilaznom i zanimljivom istraživanju, sudionici projekata što ih je potaknuo i financirao LGI/OSI iz Budimpešte, ponudili su preporuke za tri tranzicijske države, osobito korisne nevladinim organizacijama, predstavnicima akademske zajednice, zakonodavne i izvršne vlasti te građanima koje zanima sudjelovanje u proračunskim procesima i odlučivanje o trošenju javnog novca u lokalnim zajednicama.

Nakon više od jednog desetljeća rješavanja prioritetnijih problema za uspjeh demokratizacije i decentralizacije, Hrvatska, Makedonija i Ukrajina morat će se, kao i brojne druge tranzicijske države, okrenuti boljem upravljanju javnim financijama na lokalnoj razini.