

Pregledni znanstveni rad
UDK: 65.012/336.2/658.155
Rad zaprimljen: 19.07.2018.
Rad prihvaćen: 21.08.2018.

ANALIZA TRANSPARENTNOSTI PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE I TURISTIČKIH ZAJEDNICA NA PRIMJERU ZADARSKE ŽUPANIJE

Izv. prof. dr. sc. Aleksandra Krajnović

Sveučilište u Zadru, Zadar, Hrvatska

akrajnov@unizd.hr

Doc. dr. sc. Mladen Rajko

Sveučilište u Zadru, Zadar, Hrvatska

mrajko@unizd.hr

Marija Orlović mag. oec.

Zavičajni muzej Benkovac, Benkovac, Hrvatska

morlovic@unizd.hr

SAŽETAK RADA:

Transparentnost kao jedna od vodećih tema na svim područjima, posebice političkim i ekonomskim, sve više zaokuplja pažnju javnosti. Ako se tome pridruže financijske politike i sredstva kojima raspolažu jedinice lokalne samouprave određenog područja, zajedno s pripadajućim turističkim zajednicama, jasno je zašto je upravo ova tema „pod povećalom“. Na temelju zakonskih propisa, ali i vođene odgovornosti i povjerenjem koje im je povjereno od strane žitelja pojedinih područja, jedinice lokalne samouprave i turističke zajednice dužne su dostupnim medijskim kanalima osigurati jasan uvid u dokumente na temelju kojih je jasno čitljiv podatak o sredstvima kojima iste raspolažu u tijeku vremenskog razdoblja od godine dana. Glavni i javno dostupni izvor ovakvih i sličnih podataka su prvenstveno web stranice pojedinih gradova te turističkih zajednica putem kojih je moguće iščitati tražene podatke. Tim tragom, u ovom radu posebna će se pažnja pridonijeti vremenskoj analizi transparentnosti dostupnih podataka o proračunima odabranih 6 gradova, 28 općina te 26 turističkih zajednica Zadarske županije u vremenskom okviru od deset godina.

Ključne riječi: jedinice lokalne samouprave, turističke zajednice, Zadarska županija, proračuni, transparentnost

1. UVOD

Kako u svom radu navode Ott et al., Institut za javne financije (IJF) iz godine u godinu analizira proračunsku transparentnost županija, gradova i općina. Vrlo je važno napomenuti da transparentni proračuni omogućuju svim zainteresiranim građanima te žiteljima nekog područja da dobiju potpune, točne, pravovremene i razumljive informacije o proračunu. Svi zainteresirani građani se na taj način mogu informirati i utjecati na što efikasnije prikupljanje javnih sredstava i ponudu javnih dobara i usluga, povećanje odgovornosti Vlade i vlasti lokalnih jedinica te smanjenje mogućnosti za korupciju. Samu proračunsku transparentnost lokalnih jedinica IJF mjeri brojem ključnih proračunskih dokumenata objavljenih na njihovim službenim mrežnim stranicama.

Transparentnost proračuna može se ukratko opisati kao potpuno i pravodobno objavljivanje svih relevantnih fiskalnih informacija na sustavan način. To je ujedno definicija koja se najčešće rabi, a kojom se koristi i OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*). *Međunarodni monetarni fond (IMF, International Monetary Fund)* upotrebljava pojam *fiskalne transparentnosti*, a definira ga kao *otvorenost vlade prema javnosti kad je riječ o njezinim prošlim, sadašnjim i budućim fiskalnim aktivnostima te o strukturi i funkcijama vlade koje determiniraju mjere fiskalne politike i njihove ishode* (Bađun, 2009).

Prema *Zakonu o pravu na pristup informacijama (NN 85/15, čl. 10.)*, tijela javne vlasti obvezna su na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku, između ostaloga, objavljivati i godišnje planove, strategije, upute, izvješća o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti, te podatke o izvoru financiranja, proračun, financijski plan ili drugi odgovarajući dokument kojim se utvrđuju prihodi i rashodi tijela javne vlasti, te podatke i izvješća o izvršenju proračuna, financijskog plana ili drugog odgovarajućeg dokumenta. Kako bi se zadovoljilo načelo transparentnosti, *Zakon o proračunu (NN 15/15, čl. 12.)* propisuje da lokalne jedinice moraju u službenom glasilu, odnosno na mrežnim stranicama objaviti: proračun i proračunske projekcije, odluku o privremenom financiranju, izmjene i dopune proračuna, godišnji i polugodišnji izvještaj o izvršenju te godišnje financijske izvještaje. Pritom se za neke od tih dokumenata i detaljnije specificiraju dijelovi koji se moraju objaviti i u kojem roku.

Već kod samog planiranja proračuna jedinica lokalnih samouprava, ali i turističkih zajednica, javljaju se problemi. Naime smjernice koje propisuje Ministarstvo financija za većinu su istih preopćenite. Stoga se svakako u obzir moraju uzeti nastale specifičnosti i te opće definirane smjernice prilagoditi svim jedinicama lokalne samouprave. Problem je specifično u tome što se smjernice za izradu i pripremu proračuna Ministarstva financija najprije dostavljaju županijama i Gradu Zagrebu, a na temelju tih smjernica potom na toj srednjoj razini

treba izraditi nacrt procjene proračuna za jedinice lokalne samouprave (na nižim razinama). Prekid se često javlja upravo u tom komunikacijskom kanalu, pa se stoga može smatrati i da je to osnovni razlog zbog kojega jedinice lokalne samouprave smatraju da su smjernice preopćenite i tek djelomično primjenjive (Ott, K., Bajo, A., 2001).

Kada je riječ o turističkim zajednicama, one pripadaju skupini neprofitnih organizacija javnog karaktera. Turističke zajednice moraju svoje financijske aktivnosti uskladiti s programom rada i financijskim planom za svaku godinu. Programe rada i financijske planove kontroliraju Ministarstvo za turizam i HTZ. Kako navodi Pešutić (2003), kontrola je neophodna jer, kako navodi, „neke turističke zajednice ne djeluju korektno glede sredstava kojima raspolažu zbog svoje prevelike autonomije i preslabog nadzora.“ Prihode turističke zajednice čine tri kategorije: boravišna pristojba, članarina i prihodi od obavljanja dopuštenih gospodarskih djelatnosti. Osim toga, turistička zajednica ostvaruje prihode i iz proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave te državnog proračuna, kao i od dragovoljnih priloga i darova te imovine u svom vlasništvu. Navedeni prihodi turističkih zajednica propisani su pripadajućom zakonskom regulativom, a posebice *Zakonom o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma (NN 152/08)*, *Zakonom o boravišnoj pristojbi (NN 152/08, 59/09, 97/13, 158/13, 30/14)* i *Zakonom o članarinama u turističkim zajednicama (NN 152/08, 88/10, 110/15, 121/16)*. U Zakonu o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, dio IX. Gospodarenje u turističkim zajednicama (čl. 61. do čl. 65.), definira gore navedene vrste prihoda turističke zajednice te propisuje obavezu i način donošenja i izmjena godišnjeg programa rada i financijskog plana te godišnjeg financijskog izvješća, no izričito ne propisuje obavezu izvješćivanja javnosti (javno transparentne i objavljene podatke) o tim ključnim financijskim dokumentima turističke zajednice, premda definira obavezu izvješćivanja turističkih zajednica viših razina te članova skupštine turističke zajednice o istima. No kako skupština turističke zajednice ujedno i donosi navedene financijske dokumente (čl. 61., st. 2 i čl. 63. st. 1. Zakona) ova obaveza izvješćivanja ne može se smatrati transparentnošću u širem smislu riječi, odnosno „transparentnosti prema van“. U tom smislu, Vašiček (2009, 407) u kontekstu financijskog izvješćivanja u javnom sektoru razlikuje eksterne i interne financijske izvještaje, pri čemu navodi da su „eksterni financijski izvještaji..., u pravilu, propisani ili standardizirani u smislu sadržaja sintetiziranih i sveobuhvatnih informacija i koji udovoljavaju potrebama većine korisnika u okruženju izvještajnog subjekta“, dok su oni interni, kako navodi, „sastavljeni prema zahtjevima pojedinog korisnika u okviru izvještajnog subjekta“ (Vašiček, ibid.). U tom smislu može se reći da postojeća pravna regulativa u RH u području financijskog izvješćivanja turističkih zajednica definira i propisuje obavezu internog, ali ne i eksternog izvješćivanja.

U ovom radu izvršena je vremenska analiza transparentnosti - dostupnosti podataka o proračunima 6 gradova u Zadarskoj županiji, 28 općina te 26 turističkih zajednica Zadarske županije u vremenskom okviru od deset godina (2008. – 2017.) sa svrhom istraživanja transparentnosti u smislu objave godišnjih proračuna vanjskim korisnicima na mrežnim stranicama jedinica lokalne samouprave i turističkih zajednica.

2. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Uz napomenu da se u rezultatima istraživanja nije ulazilo u transparentnost sastavnica proračuna i korištenje eksplicitnih podataka o iznosima pojedinih sredstava, autori postavljaju glavnu hipotezu da u zadanom vremenskom okviru nisu sve istražene jedinice lokalne samouprave, kao i njihove pripadajuće turističke zajednice, ispunile obvezujući zadatak o jasnoj i transparentnoj objavi podataka o proračunima. Kao pomoćne hipoteze postavljene su sljedeće: PH1: Unutar jedinica lokalne samouprave i turističkih zajednica ne postoje jasne strategije objave podataka o proračunima i PH2: Nepostojanje konkretnog sustava sankcioniranja netransparentnosti podataka uzrokuje inertnost odgovornih prema rješavanju nastalog propusta.

Kada je riječ o stanju podataka o proračunima na službenim web stranicama gradova podaci su prikazani u tablici 1.

Tablica 1. Objava podataka o proračunima u gradovima Zadarske županije

OBJAVA PODATAKA	BROJ GRADOVA
0 - 2 godine	0 gradova
3 - 5 godina	0 gradova
6 - 8 godina	1 grad
9 - 10 godina	5 gradova
UKUPNO	6 gradova

Izvor: obrada autora

Većina gradova, čak njih 4, ili preračunato, 66,67% ima na svojim web stranicama objavljene i jasno čitljive podatke o proračunima jedinica lokalne samouprave za svih promatranih 10 godina. Jedan od gradova, što čini 16,67% u ukupnom udjelu, ima objavljene podatke za ukupno 9 godina u odnosu na promatrano desetogodišnje razdoblje, dok isto tako samo jedan grad, ima objavljene i jasno čitljive podatke za samo 6 godina.

Kada je dalje riječ o jedinicama lokalne samouprave, neizostavni su i podaci o proračunima i objavi proračuna za općine kao jedinice lokalne samouprave. Dostupnost njihovih podataka prikazana je u tablici 2.

Kako je vidljivo iz prikazanih rezultata istraživanja, najviše općina, njih 7 ili 25% ima jasno objavljene podatke za ukupno 5 godina u odnosu na cjelokupno promatrano razdoblje, slijede ih 4 općine ili njih 14,3% s podacima objavljenim za ukupno 3 godine u promatranom razdoblju, potom 4 općine ili 14,3% s ukupno objavljenih 9 godišnjih proračuna te isti broj općina sa svih 10 objavljenih proračuna, odnosno objavljenim podatkom za cijelo promatrano razdoblje. Tri općine, ili njih 10,7% ima objavljeno 7 proračuna, a isti broj općina ima objavljeno ukupno 6 proračuna u promatranom razdoblju. Samo dvije općine, ili njih 7,14% ima objavljena tek dva proračuna, dok samo jedna općina, odnosno 3,57% ukupnog broja općina, ima objavljene podatke o 8 godišnjih proračuna u ukupnom promatranom razdoblju.

Tablica 2. Objava podataka o proračunima u općinama Zadarske županije

OBJAVA PODATAKA	BROJ OPĆINA
0 - 2 godine	0 općina
3 - 5 godina	13 općina
6 - 8 godina	7 općina
9 - 10 godina	8 općina
UKUPNO	28 općina

izvor: obrada autora

U pogledu turističkih zajednica koje djeluju na području Zadarske županije stanje je prikazano u tablici 3.

Tablica 3. Objava podataka o proračunima u turističkim zajednicama Zadarske županije

OBJAVA PODATAKA	BROJ TURISTIČKIH ZAJEDNICA ZŽ
0 - 2 godine	19 turističkih zajednica
3 - 5 godina	2 turističke zajednice
6 - 8 godina	2 turističke zajednice
9 - 10 godina	3 turističke zajednice
UKUPNO	26 turističkih zajednica

izvor: obrada autora

Kod analize turističkih zajednica stanje je sasvim drugačije. Naime veći dio turističkih zajednica ima prikazane i jasno čitljive podatke za samo jednu godinu promatranog razdoblja – čak njih 17 ili, preračunato, 65,38%. Za ukupno

dvije godine, podatke su objavile samo dvije turističke zajednice, odnosno njih 7,69%. O istom broju i postotku je riječ i kada se analizira broj turističkih zajednica koje imaju objavljene podatke za svih 10 godina promatranog razdoblja. Za podatke analizirane za ukupno tri godine vidljivo je da iste ima objavljena samo jedna turistička zajednica (3,85%), a isto tako, proračune za ukupno pet godina ima objavljena jedna turistička zajednica, podatke za ukupno 7 godina također jedna turistička zajednica, dok podatke za ukupno 8 godina te objavljene podatke za ukupno 9 godina ima samo po jedna turistička zajednica, što u pojedinačnom postotku iznosi 3,85%. Ukupno objavljenih podataka o godišnjem proračunu za 4 i 6 godina nema nijedna turistička zajednica u Zadarskoj Županiji.

Bez obzira na prikupljene podatke, nikako se ne može reći da isti podjednako vrijede za sve županije u Republici Hrvatskoj. U tom smislu, treba napomenuti da je ovo istraživanje usmjereno samo na jedan segment: javno objavljivanje godišnjeg proračuna, dok je transparentnost daleko širi pojam od toga. Isto tako, istraživanje je ograničeno na područje samo jedne županije. Međutim, detaljnije analize o tome mogu se potražiti u radovima autora Instituta za javne financije u Zagrebu (Ott, Bađun, Bronić, Petrušić, Stanić, Franić, Urban i dr.) koji ovu problematiku istražuju u sklopu znanstvenog projekta Mjerenje otvorenosti proračuna (*Open Budget Survey*), no njihove analize ograničene su na jedinice regionalne i lokalne samouprave, dok ovaj rad istraživanje proširuje i na područje rada i djelovanja turističkih zajednica.

Autori ovog rada u potpunosti zagovaraju ključne teze definirane u dokumentu Newsletter br. 102 (siječanj 2016.) kojim se Institut za javne financije obraća članovima Vlade i Saborskim zastupnicima preporukama o ključnim pitanjima ekonomike javnog sektora, odnosno javnih financija. U pitanju su „preporuke za neka od područja koja Institut smatra osobito značajnim za povećanje učinkovitosti javnog sektora i gospodarstva, fiskalnu konsolidaciju, povećanje konkurentnosti, zapošljavanja i gospodarskog rasta.“ (Newsletter, str. 2.)

U dijelu ovog dokumenta pod nazivom Transparentnost i participacija građana u fiskalnoj politici i proračunskim procesima navodi se: „Transparentnost i participacija omogućuju donošenje boljih političkih i ekonomskih odluka, učinkovitije pružanje javnih dobara i usluga, te smanjenje mogućnosti korupcije“. U tom smislu se u ovim smjernicama autori dalje zalažu za kontinuirano povećanje transparentnosti u javnom sektoru kako državnog, tako i javnih proračuna i drugih tijela nižih razina te posebno preporučuju uvođenje „mogućnosti participacije građana informiranjem o fiskalnoj politici, osnovama proračuna i proračunskim procesima“. Autori u Preporukama dalje navode: „Redovito treba objavljivati ključne proračunske dokumente u skladu sa zakonom zadanim kalendarom i najboljim praksama koje preporučuju relevantne institucije (primjerice MMF, Svjetska banka, OECD) kao i vodič za građane uz

svaki ključni proračunski dokument." Zanimljivo je istaknuti da autori predlažu i preporuku koja se odnosi na niže razine, kako slijedi: "...kontinuirano povećavati transparentnost proračuna županija, gradova i općina te mogućnosti participacije građana propisivanjem obveze da u unaprijed definiranim rokovima pravovremeno objavljuju sve ključne proračunske dokumente uz sankcioniranje onih koji se tih obaveza ne pridržavaju".

Autori ovog rada u potpunosti se slažu i s navedenim preporukama, uz napomenu da bi navedeni princip trebalo proširiti, odnosno implementirati i u druga područja javnog djelovanja, odnosno u druge javne institucije i tijela, što je potrebno regulirati i specifičnom zakonskom regulativom koja uređuje pojedina područja. U ovom radu je ovo pitanje istraženo na području zakonske regulative po pitanju djelovanja i rada turističkih zajednica, u kojoj se, kako je prikazano u radu, trenutno ne uređuju ni ne definira pitanje transparentnosti kroz javnu objavu financijskih dokumenata turističkih zajednica.

No autori ovog rada zalažu se za šire i sveobuhvatnije, strateško promišljanje o pitanju transparentnosti i općenito učinkovitosti rada jedinica lokalne samouprave i drugih javnih tijela. Riječ je o strukturnoj transformaciji u javnom sektoru i dolaženja do novog „stanja svijesti“ kada je u pitanju navedeno, što se najbolje označava pojmom Novi javni menadžment (New Public Management). Mnoge razvijene zemlje reformiraju svoje područje javnog menadžmenta u skladu s načelima ovakvog, učinkovitog i transparentnog sustava javnog upravljanja, koji, kao jednu od svojih osnovnih odrednica, ističe „transparentnost procedura i odgovornosti javnog menadžmenta“ (Roje, 2008., cit. u: Vašiček, 2009, 400).

3. ZAKLJUČAK

Kao jedna od aktualnih tema, transparentnost je pod značajnim povećanjem, kako javnosti tako i institucija državne vlasti. Sve značajnije pitanje transparentne objave podataka iz godine u godinu pokušava se riješiti i različitim istraživanjima i analizama koje provodi Institut za javne financije, na što se nadovezuje i ovaj rad. Naime, financijski sustavi i strukture istih razlikuju se ovisno o hijerarhijskom položaju jedinice lokalne samouprave, odnosno ako se stave u odnos jedni s drugima (primjerice lokalna i regionalna samouprava) ali i u odnosu na turističke zajednice, pa iz toga proizlazi i rješavanje problematike transparentnosti podataka o njihovim proračunima.

Sukladno rezultatima provedene analize, zaključuje se da je situacija po pitanju transparentnosti, odnosno objave javnih financijskih podataka, značajno povoljnija na području jedinica lokalne samouprave (gradova i općina) u odnosu na turističke zajednice. Gotovo svi gradovi i veći dio općina ispunjavaju svoju, obvezu o prikazu plana i izvršenja proračuna, dok turističke zajednice

to uglavnom čine samo za prethodnu godinu. Prema tome, tek se djelomično može prihvatiti postavljena glavna hipoteza ovoga rada o nedovoljnoj transparentnosti u javnom sektoru. Također, prihvaćaju se i obje pomoćne hipoteze: PH1: Unutar jedinica lokalne samouprave i turističkih zajednica ne postoje jasne strategije objave podataka o proračunima i PH2 Nepostojanje konkretnog sustava sankcioniranja netransparentnosti podataka uzrokuje inertnost odgovornih prema rješavanju nastalog propusta. Naime, kod većine promatranih entiteta ne postoje jasne strategije objave podataka o proračunima. Isto tako, iz prezentiranih empirijskih podataka te iz pregleda dostupne literature vidljivo je da su smjernice za planiranje, izradu i objavu proračuna od strane Ministarstva financija RH nejasne i neučinkovite, dok, s druge strane ne postoji sustav sankcioniranja neobjave ili neadekvatne objave transparentnih podataka o proračunu. Sukladno postojećim zakonskim propisima i njihovom stalnom unaprjeđenju, svakako se, primjerice prilikom objave službenih glasila, preporuča da u za to propisanim rokovima i unutar istih objave i jasni podaci o proračunu, sukladni zakonu, a da ista glasila da trajno ostaju u web bazi podataka svake jedinice lokalne samouprave i turističke zajednice. Naravno, daljnje nepoštivanje istih propisa te rad protivno interesu građana i sveopće javnosti potrebno je sankcionirati, kako bi se iste i izbjegle. S obzirom da su i jedinice lokalne samouprave, kao i turističke zajednice, dijelom korisnici državnog proračuna (u dijelu koji nije vezan za njihovo samostalno obavljanje dopuštenih gospodarskih aktivnosti) mehanizam uspostavljanja reda svakako može biti i važan i u području prihoda od različitih državnih kapitalnih pomoći i projekata i slično. Međutim, da bi se svi relevantni procesi mogli učinkovito implementirati i u javni sektor u Republici Hrvatskoj, potreban je pristup na širokoj platformi - kroz sustav obrazovanja, znanosti, podizanje poslovne kulture i javne odgovornosti na višu razinu, podizanje razine osviještenosti građana o pravu na javne informacije kao značajan segment građanske kulture i slično. Tek kada transparentnost rada tijela javne vlasti i javnih institucija postane izbor, a ne zakonska obaveza, moći će se govoriti o transparentnosti javnog djelovanja u punom smislu riječi.

LITERATURA

1. Bađun, M. (2009.), Transparentnost proračuna, *Financijska teorija i praksa*, 33 (4), 495-497.
2. Institut za javne financije, Aktualna istraživanja, dostupno na: <http://www.ijf.hr/hr/istrazivanja/aktualna-istrazivanja/113/2016-2017/mjerenje-otvorenosti-proracuna-open-budget-survey/541/>, pristupljeno: 19.07.2018.
3. Institut za javne financije, Newsletter - povremeno glasilo instituta za javne financije, br. 102, siječanj 2016., dostupno na: <http://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/102.pdf>, pristupljeno: 19.07.2018.
4. Ott, K. et al., Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2015. – ožujak 2016., Newsletter – povremeno glasilo Instituta za javne financije, br. 112., srpanj, 2016., dostupno na: <http://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/112.pdf>, pristupljeno: 19.07.2018.
5. Ott, K. i Bajo, A. (2001). Lokalne financije i lokalni proračun u Republici Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa*, 25 (3), 311-449. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/5953>
6. Pešutić, A. (2003.), Funkcioniranje turističkih zajednica – nedostaci i prijedlozi za unapređenje, *Acta Turistica*, 15 (2), 86-117.
7. Vašiček, D. (2009). Računovodstvo i financijsko izvještavanje u funkciji upravljanja u javnom sektoru. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 9. (2.), 393-420. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/135758>
8. Zakon o boravišnoj pristojbi, NN 152/08, 59/09, 97/13, 158/13, 30/14
9. Zakon o članarinama u turističkim zajednicama, NN 152/08, 88/10, 110/15, 121/16
10. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 85/15
11. Zakon o proračunu, NN 15/15
12. Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma, NN 152/08