

# Proračunska transparentnost kao aspekt dobrog upravljanja: studija slučaja Grada Bjelovara

---

Čepo, Antonija

Master's thesis / Diplomski rad

2020

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:937410>

Rights / Prava: [In copyright](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2021-04-21**



Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



**Sveučilište u Zagrebu**  
**Fakultet političkih znanosti**  
**Diplomski studij politologije**

**Antonija Čepo**

**PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST KAO  
ASPEKT DOBROG UPRAVLJANJA: STUDIJA  
SLUČAJA GRADA BJELOVARA**

**DIPLOMSKI RAD**

**Zagreb, 2020.**

**Sveučilište u Zagrebu**  
**Fakultet političkih znanosti**  
**Diplomski studij politologije**

**PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST KAO  
ASPEKT DOBROG UPRAVLJANJA: STUDIJA  
SLUČAJA GRADA BJELOVARA**

**DIPLOMSKI RAD**

Mentorica: izv. prof. dr. sc. Ana Petek  
Studentica: Antonija Čepo

**Zagreb, 2020.**

## IZJAVA O AUTORSTVU

Izjavljujem da sam diplomski rad „Proračunska transparentnost kao aspekt dobrog upravljanja: studija slučaja Grada Bjelovara“, koji sam predala na ocjenu mentorici izv. prof. dr. sc. Ani Petek, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS-bodove. Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Studentica: Antonija Čepo

# SADRŽAJ

UVOD.....	1
1. TEORIJSKI OKVIR.....	3
1.1 JAVNO UPRAVLJANJE .....	3
1.2 DOBRO UPRAVLJANJE.....	4
1.3 NAČELA DOBROG UPRAVLJANJA.....	8
1.4 PRORAČUNSKA POLITIKA I PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST .....	12
1.5 PRORAČUNSKA POLITIKA U HRVATSKOJ .....	15
2 METODOLOGIJA .....	19
3. SLUČAJ GRADA BJELOVARA.....	23
4. DESKRIPCIJA I ANALIZA PODATAKA .....	25
5. INTERPRETACIJA PODATAKA .....	36
ZAKLJUČAK.....	38
LITERATURA: .....	41

## **POPIS TABLICA:**

Tablica 1. Načela dobrog upravljanja .....	12
Tablica 2. Shema kodiranja.....	23
Tablica 3. Shema kodiranja - frekvencije .....	26

## **POPIS ILUSTRACIJA:**

Ilustracija 1. Prikaz supojavljivanja i odnosa kodova u istraživanju .....	36
--	----

## UVOD

Očito je da je transparentnost funkcioniranja cjelokupnog političkog sustava Republike Hrvatske na izrazito niskim razinama. Informacije na temelju kojih se oblikuju javne politike zabrinjavajuće su nedostupne građanima kao ključnim akterima demokratskih sustava. Sukladno navedenom, potrebne su temeljite reforme. Da bi reforme bile uspješno provedene, potrebno je prije svega dobro analizirati situaciju, proučiti dostupnu literaturu te odgovoriti na brojna istraživačka pitanja. Upravo je u tome mali doprinos ovog rada jer ćemo, odgovarajući na istraživačko pitanje, ponuditi pregled stanja proračunske transparentnosti jedne lokalne jedinice te elemente reforme njezine proračunske politike. U uvjetima financijskih stagnacija i recesija kao sve važnije pitanje ističe se kontrola potrošnje novca nacionalnih, regionalnih ili lokalnih vlasti.

Naočigled je vidljivo nezadovoljstvo građana Republike Hrvatske kada se radi o potrošnji proračunskog novca (Ijf.hr, 2019). Upravo zbog toga, ovaj će se diplomski rad baviti konceptom proračunske transparentnosti. Ott, Bronić, Petrušić i Stanić s Instituta za javne financije u svojem izvješću naglašavaju kako upravo takva vrsta interakcije sa zajednicom utječe na smanjenje duga, jačanje povjerenja građana u institucije i povećane participacije. Navode kako „proračunska transparentnost podrazumijeva uvid u potpune, točne, pravovremene i razumljive informacije o proračunu. Naime, kada imamo transparentno obznanjene proračune, građani mogu vlastitim angažmanom utjecati na efikasnost prikupljanja javnih sredstava i ponude javnih dobara i usluga. Također, utjecaj se može vršiti i s ciljem povećanja odgovornosti Vlade i vlasti lokalnih jedinica, a kao važna implikacija opisanog javlja se potencijalno smanjenje koruptivnih radnji“ (Ijf.hr, 2019:1).

Osim što će u radu biti podrobnije objašnjeno što to proračunska transparentnost konkretno znači i koje su njezine implikacije, svrha je ovog rada opisati taj koncept, njegove ciljeve i sam proces ostvarivanja na lokalnoj razini. Bjelovar je za ovo istraživanje odabran zato što je jedini grad u RH koji je u potpunosti otvorio proračun za svoje građane – putem aplikacije koja je dostupna svim zainteresiranima moguće je pratiti svaku kunu koju gradske vlasti utroše (Bjelovar.hr, 2020). Naime, u tim uvjetima možemo pratiti sam razvoj proračunske transparentnosti. Tamo gdje je nema, nema ni procesa koje bismo mogli analizirati, samo konstatirati da nije prisutna. Također, bilo bi nemoguće analizirati značaj aktera i ciljeve proračunske politike.

Dakle, cilj je rada prikazati razvoj proračunske transparentnosti u Gradu Bjelovaru za vrijeme mandata trenutne vlasti te definirati glavne elemente tog razvoja. Na ovom ćemo primjeru kroz istraživanje pokušati doznati koji su glavni ciljevi, koji su instrumenti korišteni, koji su akteri ključni i na koju skupinu aktera se želio izvršiti najveći utjecaj kada govorimo o razvoju lokalne proračunske politike. Također, pokušat ćemo objasniti zašto je važno da taj proces bude transparentan. Istraživačko pitanje na koje odgovara ovaj diplomski rad je: kako se razvijala proračunska transparentnost u Gradu Bjelovaru za vrijeme aktualnog mandata lokalne vlasti u periodu 2017-2020. godine? Kao što je vidljivo iz istraživačkog pitanja, pratit ćemo razvoj upravljanja proračunom u Bjelovaru od početka mandata trenutnog gradonačelnika Darija Hrebaka pa sve do posljednje godine istoga mandata.

Dobro upravljanje izabrano je kao teorijski okvir koji će nam poslužiti za razumijevanje koncepta proračunske transparentnosti. Keeping navodi kako je dobro upravljanje onaj oblik upravljanja koji vodi maksimalizaciji društvenog interesa, a pritom uključuje suradničko upravljanje građana i države. Također, naglašava važnost promjene odnosa između same države i civilnog društva (Keping, 2017). Prilikom interpretacije i pisanja zaključka ovog rada, koristit ćemo se navedenom definicijom. Važno je napomenuti kako postoje raznovrsne definicije koncepta dobrog upravljanja. Kasnije će biti naveden metodološki razlog za odabiranje iste. Da sumiramo, primjena načela transparentnosti i odgovornosti u javnoj upravi ključna je zbog prevladavanja demokratskog deficita i krize demokracije što povezujemo sa smanjenjem političke participacije i nepovjerenjem u institucije (Gong.hr, 2009).

Kada govorimo o metodologiji na kojoj je utemeljen ovaj rad, koristit ćemo dvije kvalitativne metode prikupljanja podataka, a to su analiza dokumenata i intervjuiranje ključnih aktera. U konačnici, važno nam je prikazati kako se proračunska transparentnost u Bjelovaru razvijala, koji su akteri najvažniji, koje su procedure potrebne, koje su ciljne skupine i, ključno, kako ona izgleda i kako se manifestira na konkretnom primjeru jedne lokalne zajednice. Dobiveni tekstualni materijal kodirat će se prema pravilima kvalitativne analize sadržaja (Schreier, 2012). Što se tiče same strukture ovog diplomskog rada, možemo je podijeliti na tri osnovna dijela. Na početku je prikazan teorijski okvir i metodologija koji su korišteni u radu. Također, u ovom dijelu se bavimo i definiranjem pojma proračunske transparentnosti. U drugom dijelu kao glavni zadatak ističe se analiza dokumenta te prikaz prikupljenih podataka intervjuiranjem, zajedno s prikazom slučaja Grada Bjelovara. Na kraju će uslijediti interpretacija rezultata i zaključak.



# 1. TEORIJSKI OKVIR

## 1.1 JAVNO UPRAVLJANJE

U ovom dijelu radu bavit ćemo se definicijom i obilježjima koncepta javnog upravljanja kako bismo u narednim dijelovima rada mogli uspješnije prikazati definiciju i obilježja koncepta koji nas prvenstveno zanima, a to je dobro upravljanje. Zdravko Petak u članku „Dimenzije javnih politika i javno upravljanje“ piše kako je financijska kriza koja je započela u SAD-u 2008. godine osobito utjecala i na brojne promjene na području javnih politika. Tako je došlo do intenzivnog preispitivanja odnosa između politike i društva pa samim time i uloge javnih politika u 21. stoljeću. Ranije se bavljenje javnim politikama uglavnom odnosilo na vlast i formalne institucije, a u zadnjim desetljećima značajnije počinje jačati uloga neformalnih aktera i analiza njihova utjecaja na stvaranje javnih politika (Petak, 2008).

Slično, Keping navodi kako su sve zemlje danas, bilo da se radi o zemljama u razvoju ili već razvijenima, zbog globalizacije i sve većih neizvjesnosti u potrazi za boljim oblikom upravljanja. Dakle, u 21. stoljeću dolazi do velikih promjena konteksta stvaranja javnih politika koje rezultiraju time da država sve teže sama rješava javne probleme i da je utjecaj nadržavnih aktera sve veći (Keping, 2017). Zaključno, dalje u tekstu pojam „governance“ prevodi se kao javno upravljanje po uzoru na Petaka (Petak, 2008), a Keping ga definira ovako:

*Javno upravljanje je zbroj raznih načina na koje pojedinci i institucije, privatni i javni sektor, upravljaju svojim zajedničkim poslovima i interesima. Radi se o kontinuiranom procesu u kojem konflikti i različiti interesi mogu biti nadvladani te u kojem postoji mogućnost poduzimanja kolektivne akcije. Jednako uključuje formalne institucije i mehanizme koji su ovlaštene za nadzor nad provedbom zakona, kao i neformalne institucije koje su društvo i institucije prihvatili jer su u njihovom zajedničkom interesu. Javno upravljanje ima četiri obilježja: javno upravljanje nije samo skup pravila ili aktivnosti, nego proces; nije utemeljeno na kontroli, nego na koordinaciji; uključuje i privatni i javni sektor; ne radi se o formalnoj instituciji, nego o neprekidnoj interakciji (Keping, 2017: 3).*

Jedan od odgovora na novi kontekst stvaranja javnih politika upravo je koncept javnog upravljanja, piše Petak. Kolektivni ciljevi, koordinacija, upravljački kapaciteti i odgovornost temeljni su elementi koncepta javnoga upravljanja (Petak, 2008). Na temelju navedenog logično je zaključiti da je nakon svih promjena koje su krajem 20. i početkom 21. stoljeća utjecale na razvoj područja

javnih politika došlo i do promjene u samom fokusu javnih politika. Više nije toliko dominantna vertikalna dimenzija javnih politika, koja se bavi prenošenjem odluka vlade prema dolje, prema svojim dužnosnicima i službenicima, pa potom prema građanima. Karakteristike te dimenzije su instrumentalno djelovanje, hijerarhija, racionalan izbor te snaga legitimno izabrane vlasti (Colebatch, 2004). S druge strane, vodoravna dimenzija vlasti, koja postaje sve važnija u proučavanju javnih politika kroz koncept javnog upravljanja, naglašava razvoj novog procesa, a to je pregovaranje vlade s društvenim akterima. Smanjuje se važnost hijerarhijske strukture, a neformalni akteri bivaju uključeni u proces donošenja fundamentalnih odluka u sustavu javnog upravljanja (Petak, 2008). Naposljetku, možemo sumirati i načelno odrediti da je javno upravljanje viši pojam te da ga možemo grubo podijeliti na loše i dobro, a naš fokus je na potonjem.

Potrebno je još napomenuti kako se ono u političkom smislu usredotočuje na ulogu održavanja društvenog poretka i vršenje administrativne vlasti. Upravljanje može nadoknaditi nedostatke u nepravednoj raspodjeli socijalnih resursa koje učine država i tržište. Izazov koji je pred znanstvenicima, tvrdi Keping, jest pokušati nadići takav jaz kroz stvaranje novih teorija upravljanja. Neke od njih su meta-upravljanje, učinkovito upravljanje i dobro upravljanje. Autor tvrdi kako je upravo potonje najutjecajnije. U engleskom jeziku taj izraz postoji od kada postoje vlast i država, no od 1990-ih godina počinje se razmatrati i više koristiti okvir dobrog upravljanja (Keping, 2017).

## 1.2 DOBRO UPRAVLJANJE

Kao što je navedeno u prethodnom tekstu, u ovom dijelu rada bavit ćemo se konceptom dobrog upravljanja. Da bismo što uspješnije definirali pojam dobrog upravljanja, prikaz ćemo podijeliti u dvije cjeline. Prva će se odnositi na samo objašnjenje i razvoj pojma, a zatim ćemo, u drugoj cjelini, prezentirati načela dobrog upravljanja koja zagovaraju različiti autori i organizacije. Najznačajnije institucije koje se bave mjerenjem i istraživanjem dobrog upravljanja u praksi su Svjetska banka, Svjetski ekonomski forum, OECD, *Freedom House* te *Transparency International* (Koprić, 2009). Upravo se u tim organizacijama počeo definirati pojam dobrog upravljanja, koji ćemo primijeniti na proračunsku politiku Grada Bjelovara te pokušati odrediti je li ona primjer dobrog upravljanja.

Koncept dobrog upravljanja postao je važna tema društvenih rasprava zbog njegova utjecaja na društvenu dobrobit. Kofi Annan, bivši glavni tajnik Ujedinjenih naroda (1997-2007.), dodatno je

istaknuo važnost tog koncepta rekavši kako je dobro upravljanje ključno za iskorjenjivanje siromaštva i promicanje daljnjeg razvoja društva (Graham i dr., 2003). Svjetska banka prva je usvojila pojam dobrog upravljanja koji je osmišljen kao koncept pomoći zemljama u razvoju. Godine 1989. proveli su studiju „Subsaharska Afrika“ u kojoj analiziraju razvojne probleme zemalja tog područja. Tada u svoje dokumente uvode pojam *good governance* te ističu potrebu za institucionalnom reformom te boljim i efikasnijim javnim sektorom afričkih zemalja. U dokumentu nije konkretizirano što točno znači „dobro“ u dobrom upravljanju, ali se kasnije pojam počinje sve češće koristiti. Godine 1992. u dokumentu „Upravljanje i razvoj“ dolazi do kristaliziranja koncepta. Kažu kako je održivi razvoj i dobro upravljanje moguće samo u okviru transparentnih i jasnih pravila i institucija – kako u privatnom, tako i u javnom sektoru (Collingwood, 2001; Lateef, 2017; Worldbank.org, 2020).

Nakon Svjetske banke i ostale međunarodne organizacije sve češće počinju rabiti izraz dobro upravljanje te ga razvijaju sukladno svojim sadržajnim okvirima. Dakle, možemo zaključiti kako je pojam dobrog upravljanja postao važnim dijelom procesa stvaranja javnih politika na prijelazu iz 20.-og u 21. stoljeće. Odmah je potrebno naglasiti da je pojam dobrog upravljanja nedovoljno definiran te da njegovo značenje ovisi o javnoj agenciji ili nekom drugom akteru koji rabi taj pojam (Perko Šeparović, 2006). Koprić navodi kako doktrina dobrog upravljanja nastaje kao rezultat kritike doktrine novog javnog menadžmenta. Problemi koje je bilo potrebno riješiti su zamaglivanje političke odgovornosti, smanjenje transparentnosti, povećanje korupcije, neopravdano povećanje troškova upravljanja, zanemarivanje prava građana te povećana regulacijska aktivnost države (Koprić, 2009). Nakon što je opisan razvoj pojma, možemo prijeći na njegovo značenje, odnosno pokušati ga definicijski odrediti.

Trnski je dobro upravljanje definirao kao pregovaračku djelatnost svih zainteresiranih za oblikovanje javnih politika te je u isto vrijeme istaknuo važnost postizanja sporazuma o načelima i vrijednostima određenih javnih politika, sukladno mišljenju svih zainteresiranih aktera (Trnski, 2006). S druge strane, Keping dobro upravljanje definira kao vladavinu javne uprave, odnosno javno upravljanje koje maksimalizira društveni interes. Osnovna karakteristika koju on izdvaja jest suradničko upravljanje koje provode i država i građani te promijenjen odnos između države i civilnog društva. Naime, definiciju koju daje Trnski nije sasvim lako razlikovati od Kepingove definicije javnog upravljanja, koji ističe kako je javno upravljanje način vladanja u kojem se državni i nedržavni akteri koordiniraju u procesu neprekidne interakcije (Keping, 2017).

Budući da u ovom dijelu rada govorimo o razlikovanju definicija dobrog upravljanja i njihovim obilježjima, važno je napomenuti još jednu podjelu unutar tog koncepta. Potrebno je dodati kako načelno možemo razlikovati dvije razine dobrog upravljanja. Unutarnja razina se odnosi na način poslovanja neke udruge ili organizacije, odnosno na djelovanje pojedinačnih aktera. Nas zanima sustavna razina dobrog upravljanja, koja uključuje neprestanu suradničku interakciju aktera, njihovu međuovisnost te se odnosi na cjelokupan politički sustav (Keping, 2017). Zbog toga što je definiciju koju navodi Keping lakše razlikovati od javnog upravljanja, koristit ćemo je u daljnjem radu.

Da bismo mogli što uspješnije utvrditi što to točno dobro upravljanje jest, potrebno je znati i što ono nije. Značajke koje vežemo uz „suprotni“ koncept lošeg upravljanja su neefikasnost, korumpiranost te upravljanje koje nije strateško i kreativno. Strateško i kreativno donošenje odluka nužno je za dobro upravljanje jer rješenja problema koji su povezani s upravljanjem zajednicom nisu nimalo očita ni jednostavna za osmisliti. Pitanja tko i kako vlada nekom državom ključna su za njezin daljnji razvoj jer se rezultati vladanja prenose i na buduće generacije (Dragičević, 2004). Upravo zbog navedenog, Organizacija ujedinjenih naroda, Europska unija, Organizacija za europsku suradnju i razvoj (OECD) i druge utjecajne međunarodne organizacije počinju zagovarati, istraživati i mjeriti koncept dobrog upravljanja.

Do sada smo odredili što dobro upravljanje jest i što nije, a sada nam je zadatak odrediti koji su akteri važni u procesu. Naime, tri su osnovne skupine aktera koje vežemo uz koncept dobrog upravljanja - državni sektor, privatni sektor (tržišni akteri) i civilno društvo (Beshi i Kaur, 2019). Krenut ćemo od potonje skupine aktera, civilnog društva i građana, kao najvažnijih aktera stvaranja javnih politika iz perspektive dobrog upravljanja. Zatim ćemo prikazati način na koji su povezani državni i civilni sektor, posebice kroz pitanje povjerenja građana u vlast. Na kraju se bavimo ulogom tržišnih aktera te povezanošću dobrog upravljanja s menadžerskom ideologijom i pitanjima razvoja.

Dobro upravljanje građane vidi kao suradnike u području određivanja učinaka javne uprave. Posebno se ističe važnost informiranja, konzultiranja, savjetovanja i sudjelovanja građana u oblikovanju javnih politika (Koprić, 2009). Dobro upravljanje postoji tek onda kad građani imaju dovoljnu političku moć da sudjeluju na izborima, u kreiranju politika i u nadzoru djelovanja političkih institucija. Nadalje, Keping navodi kako je dobro upravljanje posljedica

demokratizacije, odnosno dodjeljivanja moći civilnom društvu (Keping, 2017). Civilno društvo najčešće predstavlja interese građana, a uključuje udruge, zaklade i slično. Preciznije rečeno, udruge predstavljaju interese građana. Međutim, udruge se s jedne strane mogu zalagati za javni interes, ljudska prava i dobrobit svih građana, a s druge strane, mogu zagovarati specifične i partikularne interese koji koriste određenim društvenim skupinama. Ponekad i sami autori te pojmove (građani i civilno društvo) koriste kao sinonime, iako oni to nisu u potpunosti. Dakle, autori uglavnom govore o građanima, a ne civilnom društvu u cjelini. Osim što je važno da se građanima omogući sudjelovanje ili bar kontrola nad odlukama koje donose vladajući, izrazito je važno da u tom odnosu postoji povjerenje građana u one koji su kreatori politika (Beshi i Kaur, 2019). Ključno je da dobro upravljanje predstavlja aktivnu i produktivnu suradnju između države i građana.

Nakon što smo odredili ulogu civilnog društva, točnije jednog njegovog dijela u procesu dobrog upravljanja, potrebno je objasniti i ulogu državnih aktera. Beshi i Kaur istraživači su koji se bave odnosom između povjerenja građana u vlast i dobrog upravljanja te na taj način spajaju utjecaj državnog i civilnog sektora. Povjerenje u lokalnu vlast i vlast općenito smatra se ključnim i određujućim čimbenikom demokratskih sustava, koji odražava kvalitetu odnosa između građana i vlasti (Beshi i Kaur, 2019). Postavlja se pitanje za koga je to dobro upravljanje – dobro, a za koga loše, te je li povjerenje uvjet ili posljedica dobrog upravljanja. Različite skupine autora drugačije tumače taj odnos, a neki navode kako je odnos dvosmjernan, odnosno da je povjerenje i preduvjet i rezultat dobrog upravljanja.

Transparentnost, odgovornost i ažurnost kao glavne značajke dobrog upravljanja, važne su za uspostavljanje povjerenja u vlast (Beshi i Kaur, 2019). Keping navodi kako je dobro upravljanje moguće ostvariti samo u demokracijama te da ne može nastati bez slobode i demokracije. U autokratskom sustavu moguće je imati dobru upravu, ali ne i dobro upravljanje. Kako dolazi do urušavanja autoriteta nacionalnih država, tako dobro upravljanje ima sve važniju ulogu (Keping, 2017). Zaključno, dobro se upravljanje najbolje može opisati kao kombinacija djelotvorne i demokratske uprave (Koprić, 2009). Važno je istaknuti kako čak i kod opisa uloge državnih aktera, autori u svojim definicijama zapravo ponovo ističu važnost samih građana.

Još je potrebno reći nešto o važnosti privatnog sektora za dobro upravljanje te povezanosti dobrog upravljanja s menadžerskom ideologijom. Naime, dobro upravljanje sposobnost je formalnih i

neformalnih struktura i institucija, unutar kojih pojedinci i društvene skupine zajednički djeluju, da ispunjavaju svrhu poboljšanja stvaranja javnih politika, ali i bolje koordinacije unutar privatnog sektora (Perko Šeparović, 2006:3). Dragičević navodi kako se koncept dobrog upravljanja temelji na menadžerskoj ideologiji efikasnosti, racionalnosti i kvaliteti nabavljanja javnih dobara. Znači, nastaje kao kritika novog javnog menadžmenta – zadržava se ideologija efikasnosti, ali se „dodaju građani“. Autorica napominje kako rast efikasnosti i sposobnosti ne znači ujedno i poboljšanje kapaciteta upravljanja kojim će se utjecati ili oblikovati budućnost neke države (Dragičević, 2004). Zbog toga je dobro upravljanje često povezano s pojmovima razvoja, razvojnih politika i upravljačkih ciljeva (Trnski, 2006). Zadatak u idućem odjeljku je prikazati načela dobrog upravljanja koje nude razni autori i pokušati ih sustavno prikazati da olakšamo kasnije donošenje zaključaka o rezultatima provedenog istraživanja u Bjelovaru.

### 1.3 NAČELA DOBROG UPRAVLJANJA

Na samom početku ovog odjeljka važno je istaknuti da je nakon opsežna pregleda literature jasno da različiti izvori ne tumače jednako načela dobrog upravljanja. Ponekad se načela preklapaju, ponekad su ista načela samo opisana iz druge perspektive, a u rijetkim slučajevima se značajno razlikuju. Zatim, važno je razlikovati načela i značajke upravljanja. Sinonim za značajku je karakteristika, a načelo je pravilo po kojem djelujemo ili je potrebno djelovati (Kontekst.io, 2020). Dakle, značajke određuju područja javnih politika na koja se načela primjenjuju, a onda načela određuju kakav bi proces upravljanja trebao biti da bismo govorili upravo o dobrom upravljanju. Pritom, važno je napomenuti kako sami autori često miješaju spomenute pojmove.

Također, prije analize načela dobrog upravljanja važno je ukazati na preklapanje pojmova transparentnosti i otvorenosti. Naime, pojmovi su dosta slični, ali nisu sinonimi. Transparentnost je jednosmjernan proces, a otvorenost dvosmjernan i pretpostavlja održavanje aktivnog komunikacijskog kanala (Musa, 2015). U ovom ćemo se radu baviti jednosmjernim procesom objavljivanja i prezentiranja podataka građanima jer se transparentnost smatra preduvjetom za odgovornost javne vlasti, njezinu demokratsku legitimnost i otvorenost te u konačnici učinkovitost u rješavanju javnih problema - ona je srž dobrog upravljanja (Musa, 2015). Također, na kraju odjeljka nalazi se tablica sistematizacije načela dobrog upravljanja. Možemo reći da je upravo to

doprinos ovog diplomskog rada daljnjem istraživanju koncepta dobrog upravljanja. Sada prelazimo na pregled značajki i načela koja nude različiti autori.

Budući da je sam razvoj koncepta dobrog upravljanja u počecima vezan uz Svjetsku banku, ovaj ćemo odjeljak u kojem navodimo načela različitih autora koji određuju karakteristike dobrog upravljanja, započeti s definiranjem upravo onih načela koja navodi Svjetska banka. Sadržajno se dobro upravljanje prema Svjetskoj banci sastoji od četiri načela upravljanja koja su međusobno ovisna i jednako važna te jedino njihovo međudjelovanje može dovesti do pozitivnih rezultata upravljanja. Ta su načela: efikasnost, odgovornost, pravednost te transparentnost. Prvo načelo, načelo efikasnosti odnosi se na efikasnost upravljanja u javnom sektoru, a uključuje efikasno upravljanje javnim troškovima, povećanje efikasnosti javne uprave te planiranje proračuna. Odgovornost u isto vrijeme označava „polaganje računa“ građanima za postupke koje provode vladajući te samim time i borbu protiv koruptivnih radnji. Načelo pravednosti vezuje se uz pravednost zakonodavnog okvira koji je jamac ostvarivanja jednakosti i pravednosti u društvu. Posljednje načelo ističe važnost transparentnosti i informiranosti kao uvjeta za ostvarivanje dobrog upravljanja zbog utjecaja na razvoj gospodarstva, borbu protiv korupcije te praćenje javnih politika (Collingwood, 2001; Lateef, 2017; Worldbank.org, 2020).

Razvojni program Ujedinjenih naroda iz 1997. godine navodi pet značajki dobrog upravljanja te analizira odnos među njima. UN navodi kako ih je važno uzeti u obzir te ih prilagoditi i modificirati suvremenim izazovima upravljanja. Uz svaku značajku, navest ćemo i načelo koje se odnosi na nju. Dobru vladavinu i dobro upravljanje možemo smatrati sinonimima ako dobru vladavinu definiramo kao normativnu i institucionalnu garanciju svim građanima da sudjeluju u procesu stvaranja i ostvarivanja prava koja se odnose na njih (Miraščić, 2015). Pregled značajki dobre vladavine započinju s isticanjem važnosti legitimnosti i mogućnosti glasanja. Dakle, legitimnost i mogućnost glasanja predstavljaju prvu značajku dobrog upravljanja, a ona se temelji na načelima participacije i konsenzusnog djelovanja. Pritom participacija obuhvaća slobodu glasanja, govora i udruživanja, a konsenzusno djelovanje prvenstveno se odnosi na posredovanje različitih interesa većeg broja aktera s ciljem postizanja dogovora (Vukojčić Tomić, 2016).

Nadalje, druga značajka dobrog upravljanja odnosi se na smjer djelovanja vladajućih unutar države. Moraju biti usmjereni na dugoročne dobiti dobrog upravljanja i daljnjeg razvoja, a ne na kratkoročne benefite. Sukladno tomu, načelo koje se odnosi na ovu značajku jest dosljednost.

Izvedba, odnosno djelovanje vlasti kao treća značajka dobrog upravljanja koju navode Ujedinjeni narodi trebala bi se temeljiti na načelima odgovornosti, učinkovitosti i efikasnosti. Četvrta značajka, povezujući odgovornost i transparentnost kao načela, odnosi se na sam način upravljanja (Vukojčić Tomić, 2016). Transparentnost se temelji na slobodnom protoku informacija - procesi, institucije i informacije izravno su dostupne onima kojih se tiču (Šeparović Perko, 2006). Posljednja značajka obuhvaća područje jednakosti građana i vladavine zakona, a trebala bi se temeljiti na načelu pravednosti da bismo mogli reći da je neko upravljanje dobro (Graham i dr., 2003, Vukojčić Tomić, 2016).

Nadalje, Keping navodi šest osnovnih načela dobrog upravljanja: legitimnost, transparentnost, odgovornost, jednakost, ažurnost i učinkovitost. Prvo od njih je načelo legitimnosti. Ono nije povezano isključivo sa zakonima, nego se više odnosi se na kvalitetu društvenog uređenja. Ono što daje legitimnost poretku u političkom su smislu autoritet i odredbe koje priznaju građani, a ne više samo odredbe koje su rezultat hijerarhijske strukture vladanja. Ostvaruje se maksimaliziranjem društvenog konsenzusa i političkog identiteta koji dijele građani. Što je veća legitimnost poretka, to je dobro upravljanje na višoj razini. Kao drugo načelo izdvaja se transparentnost koja se odnosi na javnost političkih informacija. Svi građani imaju pravo uvida u informacije koje su važne za donošenje svih javnih politika, a posebice onih koje su povezane s njihovim vlastitim interesima (zakonodavne informacije, kreiranje politika, proračun, javni rashodi...). Informacije je potrebno građanima priopćavati putem raznih medija kako bi se osiguralo sudjelovanje građana u kreiranju javnih politika te učinkovitu kontrolu javne uprave. Što je transparentnost veća, to će dobro upravljanje biti na višoj razini (Keping, 2017). Transparentnost je najvažnija karakteristika dobrog upravljanja u ovom istraživanju te ćemo se njome najviše baviti.

Keping ističe da je svaka osoba odgovorna za svoje postupke i ponašanje te time ističe treće načelo, a to je odgovornost. U javnoj upravi vezana je uz položaje, institucije i funkciju koja se obavlja. Ukoliko osoba ne ispunjava dužnosti i obveze, za to treba biti kažnjena. Što je veća razina odgovornosti u društvu općenito, to će dobro upravljanje biti na višoj razini. Vladavina prava je vezana uz četvrto načelo, a to je jednakost. Zakon treba biti vrhovno načelo djelovanja javne uprave, ističe autor. Pritom svi trebamo biti jednaki pred zakonom. Neposredni cilj vladavine prava jest reguliranje ponašanja, a krajnji su ciljevi zaštita političkih prava građana, sloboda i jednakost.



Što je veća vladavina prava, to će dobro upravljanje biti na višoj razini. Povezano s prethodno opisanom odgovornošću, kao peto načelo izdvaja se ažurnost. Odnosi se na obavezu vladajućih da pravodobno odgovore na zahtjeve građana, da uklone nedoumice ako postoje te da problemi ne ostaju neriješeni. Također, trebali bi slušati i savjete građana i uključiti ih u oblikovanje javnih politika. Što su vlasti ažurnije, to je dobro upravljanje na višoj razini. Kao posljednje načelo izdvaja se učinkovitost, koja se prvenstveno odnosi na učinkovitost samog upravljanja. Dva su važna aspekta, a to su racionalna upravna struktura te minimalni administrativni troškovi. Što je veća učinkovitost, to je dobro upravljanje na višoj razini (Keping, 2017).

Odjel za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije (DFID) govori o četiri načela dobrog upravljanja koja se u određenoj mjeri podudaraju s načelima ostalih autora, osobito prethodno opisanim Kepingovim načelima. Načela koji oni navode su legitimnost, odgovornost, sloboda medija i transparentnost te sposobnost ili kompetentnost (DFID, 2011). Gong smatra kako su za dobro upravljanje potrebna načela odgovornosti, transparentnosti, koherentnosti, učinkovitosti, djelotvornosti te načelo ekonomske održivosti. Primjena načela dobrog upravljanja koje se odnosi na transparentnost i odgovornost u radu javne uprave ključna je za prevladavanje krize demokracije i demografskog deficita. Sve je manje povjerenje građana u institucije vlasti, veća je politička apatija i kao rezultat toga, smanjena je politička participacija (Gong.hr, 2009). Iako ne postoji, kao što je do sada vidljivo, jedinstvena definicija dobrog upravljanja, načela koja se na njega odnose jednaka su za poslovni, privatni i civilni sektor. Keping govori o maksimalizaciji javnog interesa, kao što je već navedeno, pa se on ne bi složio da su načela jednako primjenjiva na privatni sektor (Keping, 2017).

Međutim, to je potvrda postojeće napomene: izvori o dobrom upravljanju često su nesistematični, a ponekad i posve proturječni (v. Tablicu 1: Načela dobrog upravljanja). Cilj tablice 1 „Načela dobrog upravljanja“ jest sustavno prikazati načela prezentirana u ovom odjeljku. Budući da se radi o većem broju organizacija i autora koji nude različite prikaze načela dobrog upravljanja, tablično sažimanje način je da najlakše uočimo sličnosti i različitosti gledišta autora. Ono što je ključno za ovo istraživanje jest da se načelo transparentnosti navodi kod svih autora te nedvojbeno možemo tvrditi da je ono nužan središnji element kako bismo mogli govoriti o postojanju dobrog upravljanja. Uz transparentnost načelo koje se pojavljuje kod svih autora jest i odgovornost. Dakle, ako izvodimo zaključak iz ove tablice i tražimo dva obvezna uvjeta za ostvarivanje dobrog upravljanja, onda su to transparentnost, kojom se bavi ovaj rad, i odgovornost.

Tablica 1. Načela dobrog upravljanja

Svjetska banska	Ujedinjeni narodi	Keping	DFID	Gong
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efikasnost</li> <li>• Odgovornost</li> <li>• Pravednost</li> <li>• <b>Transparentnost</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimnost</li> <li>• Dosljednost</li> <li>• Učinkovitost</li> <li>• Odgovornost</li> <li>• <b>Transparentnost</b></li> <li>• Pravednost</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimnost</li> <li>• <b>Transparentnost</b></li> <li>• Odgovornost</li> <li>• Jednakost</li> <li>• Ažurnost</li> <li>• Učinkovitost</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimnost</li> <li>• Odgovornost</li> <li>• Sloboda medija</li> <li>• <b>Transparentnost</b></li> <li>• Kompetentnost</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Odgovornost</li> <li>• <b>Transparentnost</b></li> <li>• Koherentnost</li> <li>• Učinkovitost</li> <li>• Djelotvornost</li> <li>• Ekonomska održivost</li> </ul>

Izvor: autorica prema DFID,2011; GONG,2009; Keping,2017; Mirašćić, 2015; Worldbank.org, 2020

#### 1.4 PRORAČUNSKA POLITIKA I PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST

U ovom dijelu rada bavit ćemo se proračunskom transparentnošću. Definirat ćemo što je to proračun i koje su njegove odrednice, odnosno što je proračunska politika, što je sama proračunska transparentnost, kako se mjeri te kako se razvijala u Republici Hrvatskoj. Nadalje, opisat ćemo državni regulatorni okvir proračunske transparentnosti. Također, važno je opisati kakvo je stanje proračunske transparentnosti na nacionalnoj i lokalnoj razini, a to ćemo učiniti kroz kratak prikaz rezultata triju istraživanja koja su provedena o dobrom upravljanju i proračunskoj transparentnosti. Prvo je istraživanje Indeksa dobrog upravljanja Hrvatske (DUH), koje ćemo prikazati u dvije vremenske točke. Potom ćemo prikazati rezultate istraživanja o transparentnosti lokalnih proračuna koje provodi Institut za javne financije. Konačno, pregled stanja proračunske transparentnosti završit ćemo uz prikaz istraživanja upravljanja na lokalnoj razini koje je Gong proveo u suradnji s Udrugom gradova, a naziva se LOTUS. Dakle, prvo ćemo se u ovom odjeljku baviti definiranjem pojmova, a potom primjenom tih pojmova u praksi, na razini Hrvatske.

Da bismo mogli započeti s objašnjenjem ključnih pojmova, potrebno je definirati proračunsku politiku. Fiskalna ili proračunska politika bavi se javnim prihodima, posebice porezima, i javnim

rashodima te podrazumijeva proces oblikovanja oporezivanja i javnih rashoda, a osnovni cilj te politike jest ekonomski rast uz visoku stopu zaposlenosti i stabilne cijene (Bađun, 2009; Družić i Krtalić, 2006; Petek, 2012). U ovom istraživanju pažnja je posvećena upravo proračunskoj politici, a kao jedan od najvažnijih zadataka proračunske politike ističe se formuliranje proračuna koji će biti uravnotežen s obzirom na planirane prihode i rashode države (Družić i Krtalić, 2006). Proračun je određen kao mehanizam upravljanja državom od iznimne važnosti za gospodarstvo i stanovništvo pojedine zemlje. Proračunski proces vrlo je složen i sastoji se od nekoliko faza, a rezultat procesa jest sam proračun. U prvom redu je riječ o političkom pitanju, a ne tehničkom pitanju kao što je uvriježeno mišljenje među populacijom. Proračun predstavlja plan prihoda i rashoda neke države u određenom razdoblju, a najčešće je to jedna proračunska godina (Bratić, 2010).

Tri osnovne faze proračunskog procesa su priprema prijedloga proračuna, zatim predlaganje i odobrenje proračuna u parlamentu te izvršenje (provedba, nadzor i kontrola) proračuna. U svakoj od navedenih faza proračunskog procesa važnu ulogu imaju raznovrsne institucije. U većini zemalja ključnu ulogu u pripremi i izvršenju proračuna ima Ministarstvo financija, koje „određuje prioritete, ciljeve i smjernice te donosi odluke na temelju mišljenja svih korisnika proračuna“ (Bratić, 2010:129). Osnovna načela prema kojima treba biti kreiran proračun su: načelo jedinstva i točnosti, razdoblja jedne godine, obračunske jedinice, uravnoteženosti, univerzalnosti, specifikacije, načelo dobrog financijskog upravljanja i načelo transparentnosti (Udruga-gradova.hr, 2011). Dakle, vidljivo je kako je načelo transparentnosti ključno i za formiranje proračuna i za ostvarivanje dobrog upravljanja te na taj način dolazi do sadržajnog povezivanja ovog i prethodnog odjeljka.

Nadalje, u proračunu je vidljivo što će vlada financirati, koje će to usluge pružati u pojedinom sektoru te na koji način će se boriti s gospodarskim poteškoćama. Također, pritom je važno kako će se unutar države raspodijeliti moć među akterima (Bratić, 2010). Upravo zbog toga je proračun prvenstveno političko pitanje.

*Ukoliko su proračunska pravila poštena, korektna i neutralna i u isto vrijeme omogućavaju svim strankama da utječu na proračun putem amandmana u predstavničkom tijelu te ako ima dovoljno vremena za održavanje rasprave o prijedlozima proračunski proces pomaže povećanju kvalitete demokracije. U suprotnom, ako se odluke donose u tajnosti, a proces je zatvoren i manjka mu odgovornosti, ako pravila nisu precizna i donesena na vrijeme, a neka*

*moгу biti čak zanemarena i ispuštena, tada je cjelokupan demokratski način upravljanja kompromitiran (Rubin, 2006: 140 -143).*

Upravo sve prethodno opisano pokazuje kako su koncepti dobrog upravljanja i proračunske transparentnosti povezani. Dobro upravljanje ne obuhvaća samo ekonomski sektor, pa smo stoga zaključili kako proračunska transparentnost predstavlja jedan od aspekata dobrog upravljanja, a mi ćemo u ovom istraživanju pažnju posvetiti isključivo tom aspektu. Uz to, mogli bismo reći kako dobro upravljanje nije potpuno ostvareno bez transparentnosti u svim sferama, a ovdje konkretno, bez proračunske transparentnosti.

Složenost suvremenih proračuna jedan je od razloga zbog kojih je potrebna proračunska transparentnost. Međunarodni monetarni fond (IMF) govori o fiskalnoj transparentnosti koju definira kao otvorenost vlade prema javnosti kada je riječ njezinim izvršenim i tek planiranim financijskim aktivnostima (IMF, 2009). Najčešća definicija proračunske transparentnosti je ona koju koristi i OECD te pritom navodi da transparentnost proračuna možemo definirati kao pravovremeno i potpuno objavljivanje svih važnih fiskalnih informacija na sistematičan i pregledan način (OECD, 2002). Upravo suvremena složenost proračuna omogućuje zamagljivanje pravog stanja u proračunu. Kreatori proračunske politike mogu prikrivati porezne terete, prenglasiti korisnost nekih izdataka ili skrivati državne obveze. Jasno je kako u interesu političara najčešće nije imati transparentne, jednostavne i jasne proračune (Benito i Bastida, 2009. Ijf.hr, 2020). Upravo zbog toga „moraju se poduzimati svi potrebni koraci kako bi se povećala transparentnost proračuna jer će to omogućiti građanima i financijskim tržištima da pravilno ocijene financijski položaj države, a ekonomskim će agentima olakšati donošenje odluka“ (Bađun, 2009: 497).

Četiri su karakteristike transparentnih proračuna, a prva jest da obrađuju veći broj podataka u manjem broju dokumenata. Na taj se način osigurava dostupnost i jednostavnost pregleda informacija koje nisu raštrkane u velikom broju dokumenata. Proračunski podaci i stavke trebali bi biti lako pretraživi. Time se osigurava lakoća nadzora te preglednost. Nadalje, mogućnost neovisne provjere pokazala se iznimno važnom za transparentnost nekog postupka. Treća značajka ističe važnost prilagođenosti građanima kroz uporabu nedvosmislenih, jasnih i ne pretjerano stručnih jezičnih konstrukcija. Posljednja karakteristika koja utječe na transparentnost, a proizlazi iz tri prethodno nabrojane, jest pravednost raspodjele proračunskih sredstava. Naime, podaci koji

su dostupni građanima omogućuju kontrolu distribucije proračunskih sredstava (Alt i Lassen, 2006).

## 1.5 PRORAČUNSKA POLITIKA U HRVATSKOJ

Budući da provodimo studiju slučaja na primjeru grada u Hrvatskoj, važno je znati osnovne karakteristike organizacije proračunskog procesa države. Republika Hrvatska se 2012. godine uključila u multilateralnu inicijativu nazvanu Partnerstvo za otvorenu vlast (POV). Obvezla se da će zagovarati kulturu otvorene vlade u okviru Akcijskog plana za provedbu. Konkretnije, „obvezala se da će Ministarstvo financija dati preporuku i uputu svim jedinicama lokalne i područne samouprave da na svojim službenim mrežnim stranicama pravovremeno objavljuju proračunske dokumente koji uključuju: prijedlog proračuna, izglasani proračun i polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna“ (Habunek, 2017: 1). POV je najznačajnija sveobuhvatna inicijativa otvaranja vlasti prema građanima koju poduzima RH. U svrhu društvenog i gospodarskog napretka, važno je spomenuti, Hrvatska je poduzela brojne korake kako bi promovirala ideju otvorene vlasti (Ott i dr., 2017, Habunek, 2017).

Članak 12. Zakona o proračunu iz 2015. utvrđuje: „Proračun se donosi i izvršava u skladu s načelom transparentnosti“ (Hrvatski sabor, 2015). Načelo transparentnosti posebno naglašava važnost objavljivanja svih važnih proračunskih dokumenata na internetskim stranicama pojedinih jedinica lokalne i regionalne samouprave (Habunek, 2017). Članak 25. navedenog Zakona donosi upute za provedbu fiskalne i ekonomske politike, a odnosi se na razdoblje od tri godine. I Zakon o pravu na pristup informacijama (Hrvatski sabor, 2015) podsjeća da na vrijeme trebaju biti objavljene informacije koje se odnose na proračun i financijska izvješća, a za to su zadužena tijela vlasti. Zakon o fiskalnoj odgovornosti (Hrvatski sabor, 2018) uređuje pravila kojima se jača zakonski okvir te ograničava državna potrošnja (Habunek, 2017). U ovom odlomku prikazan je regulatorni okvir hrvatske proračunske politike i proračunske transparentnosti.

Sada prelazimo na opis stanja proračunske transparentnosti i karakteristike samog proračuna na nacionalnoj razini. U Hrvatskoj razlikujemo tri razine proračuna: državni proračun, proračune izvanproračunskih fondova te proračune jedinica lokalne i regionalne samouprave (Bratić, 2010). Kada govorimo o lokalnim proračunima, glavni su akteri predstavničko tijelo lokalne jedinice,

nadležna poglavarstva te načelnici, gradonačelnici i župani. Glasanje se u većini slučajeva odvija javno, a glasovanjem se donose statuti jedinica lokalne vlasti, njihovi proračuni i završni računi. Tijela izvršne vlasti su poglavarstva lokalnih jedinica (Bajo i Ott, 2001; Ott i dr., 2017). U nastavku slijedi prikaz istraživanja proračunske transparentnosti na nacionalnoj razini. Prikaz se, kao što smo naveli, sastoji od prezentiranja nalaza triju istraživanja: Indeksa dobrog upravljanja Hrvatske, istraživanja koje provodi Institut za javne financije te projekta LOTUS.

Indeks dobrog upravljanja Hrvatske sastoji se od osam dimenzija: „informiranje javnosti i osiguranje pristupa informacijama, proračunska transparentnost i odgovornost, uključivanje javnosti u političko odlučivanje, spremnost za procjenu učinaka propisa, praćenje provedbe i izvještavanje o politikama, upravljanje sukobom interesa, otvorenost Sabora spram javnosti i parlamentarni nadzor“ (Hoffman i sur., 2019: 5-6). Kada govorimo o metodologiji istraživanja, važno je napomenuti kako svaka dimenzija obuhvaća različit broj indikatora kojima se mjeri, a oni mogu biti internetski indikatori ili pokazatelji prikupljeni putem upitnika koji su slani proučavanim akterima. Godine 2013. uzorak je obuhvaćao 29 tijela vlasti na nacionalnoj razini: Vlada RH, 20 ministarstava, sedam Ureda Vlade RH te Hrvatski Sabor. Novije istraživanje iz 2018. mjerilo je kvalitetu upravljanja za manji broj aktera, za sva ministarstva, Sabor i Vladu RH. Nas će u ovom radu zanimati dimenzija proračunske transparentnosti i odgovornosti te ćemo ukratko predstaviti upravo rezultate i nalaze Gong-ova istraživanja te dimenzije. Dimenzija se sastoji od 32 indikatora, od kojih je 13 interpretativnih, a 19 bodovanih (Miošić i sur., 2013).

Što se tiče rezultata za 2012. godinu, Gong u svom izvještaju navodi kako je razina transparentnosti proračunskog procesa u Hrvatskoj izrazito niska. Dapače, upravo je ova dimenzija ostvarila najgori rezultat od svih proučavanih, sa samo 9% mogućih bodova. Ono što je donekle kontradiktorno jest da je najveći broj bodova, s druge strane, izmjeren u dimenziji informiranja javnosti i pristupu informacijama. Čini se kako su proračunske informacije i procedure ipak ostale nevidljive građanima. Gotovo dvije trećine institucija (od njih 29) nije ostvarilo niti jedan bod u ovoj dimenziji, što je izrazito poražavajući rezultat (Miošić i sur., 2013). Samo je jedanaest institucija (odnosno oko jedne trećine) ostvarilo bar jedan bod, a većina od tih jedanaest – samo jedan bod. Najviše bodova u ovoj dimenziji s obzirom na transparentnost proračuna ostvarili su Ministarstvo uprave i Ministarstvo financija, ali tek s oko 40% bodova koje su mogli osvojiti u toj dimenziji.

Zakonskih rokova za planiranje državnog proračuna, u 2012. godini, nisu se pridržavali niti Vlada niti Ministarstvo financija (Miošić i sur., 2013). Gong je zaključio da su svi proračunski dokumenti koje objavljuje Ministarstvo financija za korisnike državnog proračuna građanima preopsežni i teško dokučivi, a proračuni za građane nisu niti izrađeni. Proučavane institucije u analiziranom razdoblju nisu informirale građane o tome kako su trošile novac poreznih obveznika niti su objavile ključne proračunske dokumente na internetskim stranicama. Uz to, problem je što se institucije nisu savjetovale sa zainteresiranom javnošću kada je riječ o donošenju i izvršavanju svojih proračuna. Možemo zaključiti da čitav proces planiranja, donošenja i izvršavanja državnog proračuna u velikoj mjeri nije transparentan (otvoren) prema javnosti (Miošić i sur., 2013).

U istraživanju za 2017. godinu koje je proveo Gong zajedno sa studentima koji su pohađali kolegij Posebne javne politike na Fakultetu političkih znanosti, dimenzija proračunske transparentnosti i odgovornosti obuhvaćala je isti broj indikatora – 32. Ono što je ključno napomenuti prije opisa samih rezultata jest da je istraživački tim naišao na probleme s prikupljanjem podataka koji su bili dio upitnika slanih ministarstvima. Naime, do zadanog roka, ispunjene upitnike vratila su samo četiri ministarstva. Dimenzija proračunske transparentnosti i odgovornosti poboljšala je svoj rezultat s obzirom na Indeks iz 2012. godine – sa 9% na 39% (Hoffman i sur., 2019). Ministarstvo financija nije ispunilo upitnik te zato nedostaje dio informacija o proračunskom planiranju (Hoffman i sur., 2019).

Sada, nakon što smo opisali nalaze DUH-a u dvije vremenske točke, prelazimo na prikaz nalaza istraživanja Instituta za javne financije u svrhu razmatranja proračunske transparentnosti na lokalnoj razini. Institut za javne financije svake godine analizira proračunsku transparentnost svih županija, gradova i općina u Hrvatskoj. Prikazat ćemo rezultate najnovijeg istraživanja za period studeni 2018 – ožujak 2019. Cilj je istraživanja utvrditi koliki je broj službenih dokumenata<sup>1</sup> objavljen na stranicama lokalnih jedinica, ali se ne analizira sadržaj tih dokumenata. Sama objava dokumenata ne znači da su jedinice potpuno odgovorne i transparentne, ali poduzele su prvi korak u postizanju više, potpunije razine transparentnosti.

Objavljivanje pet navedenih dokumenata samo je dokaz da su se jedinice lokalne samouprave pridržavale Zakona o proračunu, Zakona o pravu na pristup informacijama i preporuka

---

<sup>1</sup> „izvještaj o godišnjem izvršenju proračuna za 2017., izvještaj o polugodišnjem izvršenju proračuna za 2018., prijedlog proračuna za 2019., izglasani proračun za 2019. te proračunski vodič za građane za 2019. godinu“ (Ijf.hr, 2019).

Ministarstva financija. IJF napominje kako su optimistični zbog rezultata ovog istraživanja, a to je povećanje broja objavljenih službenih dokumenata, prosjek iznosi - 3,9 od 5. Budući da je Bjelovar jedinica analize kojom se bavi ovaj diplomski rad, važno je napomenuti kako se on nalazi na popisu gradova sa objavljenih svih pet dokumenata (IJF, 2019). Institut za javne financije dodaje „kako se može pretpostaviti da je za proračunsku transparentnost presudna politička volja vladajućih u lokalnim jedinicama. Također je moguće, posebice u manjim lokalnim jedinicama, da su dobri rezultati ostvareni zahvaljujući individualnom, samoinicijativnom zalaganju marljivih i odgovornih pojedinaca“ (Ijf.hr, 2015: 8).

Posljednje istraživanje koje će nam koristiti za opis stanja proračunske transparentnosti na lokalnoj razini jest LOTUS – „Lokalna Odgovorna i Transparentna Uprava i Samouprava“. Istraživanje je proveo Gong u suradnji s Udrugom gradova, a mi ćemo prikazati nalaze za 2014. godinu. Gong i Udruga Gradova odlučuju od 2009. godine provoditi istraživanje na svim jedinicama lokalne i regionalne samouprave, njih 576. Pokazatelji su organizirani u pet dimenzija, pri čemu se dio njih odnosi na zakonske obveze, a dio na željenu praksu. Dimenzije su: javnost rada predstavničkog tijela, javnost rada izvršne vlasti, pravo na pristup informacijama, suradnja sa zajednicom te mjesna samouprava. Dimenzije se sastoje od 63 indikatora te su županije, gradovi i općine mogle ostvariti maksimalnih 10 bodova (Gong, 2014).

„Rezultati se temelje na pregledu službenih internetskih stranica, uvidu u Poslovnike i Statute, anketnom upitniku, zahtjevu za pristupom informacijama te telefonskom pozivu na centralu gradova, općina i županija“ (Cakovec.hr, 2014: 1). Prosječan rezultat iznosio je 4,45 bodova. Jedinice lokalne samouprave sukladno broju ostvarenih bodova podijeljene su u četiri kategorije: izrazito transparentne, transparentne, netransparentne i izrazito netransparentne. Bjelovar je i ovom istraživanju ostvario vrlo dobar rezultat. Nalazi se na 22. mjestu od 576 analiziranih jedinica te je svrstan u kategoriju izrazito transparentnih jedinica lokalne i regionalne samouprave (Gong, 2014).

Nakon pregleda rezultata predstavljenih istraživanja važno je utvrditi kako je Grad Bjelovar ostvario dosta dobre rezultate i bio smješten u kategoriju visoko transparentnih jedinica. Kao što je navedeno, takvi rezultati postignuti su objavljivanjem propisanih službenih dokumenata. No, kako je došlo do razvoja takve proračunske politike u Bjelovaru? Odgovor donosimo kasnije. Prije nego što se posvetimo samom istraživanju i definiramo ciljeve, aktere, instrumente, faze i ciljane



skupine proračunske politike Bjelovara, moramo opisati način provođenja istraživanja – odnosno metodologiju koju koristimo.

## 2 METODOLOGIJA

Da bismo mogli provesti kvalitetno istraživanje, bilo je potrebno prethodno odabrati najprikladnije metode na temelju kojih ćemo ga provesti kako bismo dobili najbolje moguće odgovore na istraživačko pitanje kojim se bavimo. U ovom radu korištena je kvalitativna metodologija zbog toga što nas više zanimaju značajke samog procesa razvoja, reforme i ciljevi proračunske transparentnosti u Gradu Bjelovaru, a ne mjerenje iste. Od metoda prikupljanja podataka kao najprimjerenije izabrane su analiza dokumenata i intervjuiranje. Kombinacija metoda je potrebna kako bismo povećali vjerodostojnost i autentičnost nalaza istraživanja (Lončar, 2010). Ukoliko se podaci koje dobijemo prikupljanjem iz različitih izvora podudaraju, jasno je kako su sami nalazi istraživanja - vjerodostojniji. Na taj način postiže se trianguliranost podataka, odnosno njihovo provjeravanje kroz više metoda (Bowen, 2009; Burnham i sur, 2006). Prikupljena građa analizirat će se prema pravilima kvalitativne analize sadržaja (Schreier, 2012). Potrebno je navesti glavne značajke svake metode i načine njihova korištenja u ovom istraživanju.

Naime, naši izvori podataka su, kada govorimo o dokumentima, internetski članci. Metoda kojom se prikupljaju podaci naziva se selekcioniranje dokumenata te se bavimo isključivo tekstualnim materijalima, odnosno dokumentima u užem smislu. U isto vrijeme, potrebno je razlikovati dvije vrste dokumenata s kojima se susrećemo. U prvu skupinu ubrajamo primarne dokumente, koje kodiramo, a drugu skupinu čine dokumenti kojima je svrha pomoći u interpretaciji primarnih dokumenta. Najveća prednost ove metode, zbog koje je i odabrana za istraživanje, jest rekonstrukcija procesa odlučivanja koja nam je potrebna kako bismo pratili razvoj proračunske transparentnosti u Gradu Bjelovaru. Dokumenti ne nastaju u istraživačkom procesu, nego su oni već zabilježeni izvori podataka, nastali za svrhe različite od istraživanja (Bowen, 2009; Burnham i sur, 2006; Esmark i Triantafillou, 2007; Lončar, 2010).

Dakle, za ovo istraživanje odabrani su internetski članci koji su sadržajno povezani s temama proračuna, proračunskog procesa i proračunske transparentnosti u Bjelovaru. Istraživačka baza obuhvaća sedam članaka, a pri izboru se pazilo da njihovi autori budu različiti. Važno je istaknuti

kako je prvotna namjera istraživača bila analizirati različite vrste dokumenata kao što su publikacije, zapisnici sjednica Gradskog vijeća te odluke Poglavarstva. Međutim, to se pokazalo neostvarivim. Naime, nakon dugotrajnog pretraživanja utvrđeno je kako takvi dokumenti ne postoje. O proračunskoj transparentnosti nije se raspravljalo na sjednicama Vijeća te ne postoje publikacije povezane s istom niti bilo koji drugi oblik dokumenta. Nadali smo se da ćemo razloge istoga otkriti kroz intervju. Uslijed takve situacije, odlučeno je kako će kvalitativnom analizom sadržaja od dokumenata biti obuhvaćeni samo internetski članci koji se bave tom temom. Također, važno je reći kako je zbog tog metodološkog nedostatka, odlučeno da broj provedenih intervjua mora biti veći od planiranog (pet) zbog pouzdanosti, konciznosti i transparentnosti ovog istraživanja.

Važno je transparentno odrediti kako smo uzorkovali analizirane dokumente. Određujuća su bila četiri kriterija: sadržaj, vrsta dokumenta, vremenski okvir te autorstvo (Bowen, 2009; Burnham i sur, 2006; Esmark i Triantafillou, 2007; Lončar, 2010). Sadržajni kriterij je najvažniji. Dakle, za analizu su u obzir uzeti samo članci čija se tema odnosi na proračun, proračunsku politiku i proračunsku transparentnost Grada Bjelovara. Istraživačko pitanje ovog rada određuje vremenski okvir unutar kojeg smo tražili dokumente. Dakle, aktualni mandat (svibanj 2017 – srpanj 2020.) služio je kao vremenska odrednica pri izboru dokumenata za analizu. Prethodno je navedeno koje vrste dokumenata su bile planirane za analizu, ali u nedostatku istih, internetski članci su se pokazali kao jedina relevantna pisana građa o proračunskoj politici Bjelovara. Pritom nam je bilo važno da informacije koje ćemo kasnije kodirati dolaze iz različitih izvora, odnosno da se u obzir uzmu članci različitih internetskih stranica, portala i slično, na što se odnosio kriterij autorstva. Zbog navedenih kriterija uzorkovanja, broj članaka nije veći.

Za drugu kvalitativnu metodu odabran je intervju. Razlikujemo tri vrste intervjua s obzirom na pitanja, a to su strukturirani, polustrukturirani i nestrukturirani (Burnham i sur, 2006; Grdešić, 2006). Odmah na početku navođenja obilježja te metode, važno je opisati s kojim smo se problemima prilikom istraživanja suočili. Za vrijeme provođenja istraživanja svijet, a samim time i Hrvatska, borio se s epidemijom uzrokovanom virusom SARS-CoV-2 (Hzjz.hr, 2020). Upravo zbog takve situacije provođenje istraživanja, pogotovo onih čiji su intervjui sastavni dio, postalo je znatno otežano. Također, svi ispitanici odlučili su, što zbog osobnih razloga i obaveza, što zbog epidemijske situacije, da je bolje da intervjuiranje provedemo pisanim putem. Iznimka je jedan intervju koji je proveden putem Zoom-a s predstavnikom ekspertize, Vukom Vukovićem.

Sukladno opisanoj situaciji odabran je hibridni oblik intervjua koji se po svojim obilježjima nalazi između strukturiranog i polustrukturiranog intervjua. Naime, pitanja su bila unaprijed pripremljena, definirana i u velikom djelu slična za sve ispitanike. S obzirom na to da je riječ o pisanim intervjuima (upitnicima), postavljanje dodatnih pitanja i potpitanja tijekom istraživanja nije bilo moguće. Svi intervjui imali su iste teme koje odgovaraju kodovima u kasnijoj analizi (v. Prilog 1).

Kada govorimo o kriterijima za uzorkovanje ispitanika, osnovni kriterij je važnost aktera u istraživanom području. Stoga smo proveli intervjuiranje elite, a unutar elite razlikujemo formalne i neformalne aktere, te je primijenjeno svojevrsno teorijsko uzorkovanje ispitanika (Burnham i sur, 2006; Grdešić, 2006). Ispitanici su dio lokalne vlasti, lokalnih medija i ekspertize u području proračunske transparentnosti. Uz sav uloženi trud i nekoliko poslanih upita i zamolbi različitim udrugama na području Grada niti jedan upitnik nije vraćen s njihovih adresa. Radi se o velikom nedostatku s obzirom na važnost civilnog društva za koncept dobrog upravljanja. O razlozima nesudjelovanja može se samo nagađati jer u većini slučajeva nismo dobili ni povratni odgovor. U slučajevima kada smo ga i dobili, navedeno je kako to nije područje kojim se bavi udruga i da zbog toga nisu voljni sudjelovati u istraživanju. O tome će još biti govora u dijelu u kojem interpretiramo podatke istraživanja.

Konačno, odaslano je više od 15 upita za intervjue, a zaprimljeno je osam pozitivnih odgovora. Od toga su dva ispitanika predstavnici zaposlenika Grada koji su ključni akteri za proračunsku politiku Bjelovara, jedan ispitanik predstavlja ekspertizu, a dva upitnika ispunili su lokalni novinari. Preostala tri ispitanika članovi su Gradskog vijeća. Kao što je vidljivo, najveći broj ispitanika čine članovi Vijeća. Naime, htjeli smo da unutar istraživanja bude zastupljeno mišljenje i pozicije i opozicije Gradskog vijeća Bjelovara kada je riječ o projektu kojem je cilj veća proračunska transparentnost Bjelovara. Naime, odabrani su zato što bi trebali biti najupućeniji u odluke koje se donose na lokalnoj razini, odnosno imaju najveći pristup informacijama. Svim sudionicima je zajamčena anonimnost sukladno moralnim i etičkim pravilima akademske zajednice. Jedan ispitanik dao nam je dozvolu da prilikom pisanja rada javno koristimo njegove podatke, a to je Vuk Vuković. Nakon što smo prikupili potrebne podatke, kodirali smo ih prema pravilima kvalitativne analize sadržaja (Schreir, 2012).

Nakon što smo opisali metode prikupljanja podataka koje koristimo u istraživanju i detaljno objasnili način uzorkovanja dokumenta i ispitanika, potrebno je navesti osnovna pravila kvalitativne analize sadržaja (KAS), odnosno samog kodiranja. Naime, KAS služi za opisivanje samog sadržaja analiziranog teksta, ona teži opisati dimenzije i aspekte nekog proučavanog fenomena. Tehnika kojom se pritom koristi naziva se kodiranje. Kodiranje označava proces sažimanja teksta. Dakle, određene teme ili njihove elemente pretvaramo u kodove, a potom te iste kodove smještamo u shemu kodiranja. Kodovi unutar sheme imaju svoje manje općenite podkodove, a više podkodova jednog glavnog koda čini tzv. obitelj kodova (Schreier, 2012). Da bi kvalitativna analiza sadržaja bila kvalitetno odrađena, važno je da se istraživačko pitanje i teorijski okvir koji koristimo sadržajno podudaraju, odnosno da su izravno povezani s osmišljenim kodovima.

Jedinice koje kodiramo mogu biti različite dužine pa je i njih potrebno transparentno odrediti (Boyatzis, 1998; Braun i Clarke, 2006; Joffe, 2012; Petek i Popović, 2018). Također, prilikom upotrebe KAS-a potrebno je voditi se pravilima koja ona nalaže. Jedna jedinica kodiranja smije se kodirati samo jednom u podkategorije glavne kategorije. Ukoliko imamo šest glavnih kodova, jedna jedinica kodiranja može biti kodirana od jedan do šest puta, ali nikako ne više puta pod isti glavni kod. Prilikom kodiranja potrebno je pisati pravila kodiranja koja će služiti i za kasniju analizu građe (v. šifarnik u Prilogu 2). Analizu ćemo provesti tako da ćemo prikazivati frekvenciju pojave određenih kodova zajedno s opisima značenja pojedinih kodova. Iznimno je važna konzistentnost prilikom kodiranja teksta (Schreier, 2012). Kod kodiranja dokumenata jedinica kodiranja obuhvaća jednu rečenicu, a kod intervjua jedno pitanje i jedan odgovor čine jedinicu kodiranja. Ukoliko se radilo o odgovoru koji je dugačak ili je sadržajno pun informacija, podijelili smo ga u nekoliko cjelina.

Važno je također napomenuti kako kodove koje koristimo nismo u potpunosti sami osmislili, nego su rezultat pretraživanja empirijske građe (induktivni) te osnovnih elemenata koji se pojavljuju u teoriji javnih politika (deduktivni) kao što su instrumenti (Grdešić, 2006). Glavni kodovi koje koristimo u analizi dobivenih podataka su: ciljevi, instrumenti, faze, akteri i ciljane skupine (v. Tablicu 2). Podkodovi svih glavnih kodova osim kod instrumenata, rezultat su analize građe, dakle induktivni su. Instrumenti kao podkodovi osmišljeni su po uzoru na NATO-shemu (Hood i Margetts, 2007). KAS nalaže da svaki kod i njegove podkodove opišemo sa svim pripadajućim obilježjima koji se uz njih pojavljuju (Schreier, 2012). Na temelju kvalitativne analize internetskih

članaka i intervjuja donijet ćemo zaključak možemo li proračunsku transparentnost Bjelovara smatrati aspektom dobrog upravljanja. Konačno, prikupljenu građu iz članaka i intervjuja, sukladno definiranoj dužini jedinice kodiranja, upisivali smo u tablice. Tako smo na kraju istraživanja imali 28 stranica kodiranih intervjuja i 21 stranicu kodirane građe iz članaka (v. primjer kodiranja u Prilogu 3). Shema kodiranja obuhvaća 24 koda i podkoda, a 305 jedinica kodiranja ukupno su kodirane 778 puta.

*Tablica 2. Shema kodiranja*

GLAVNI KODOVI	CILJEVI	INSTRUMENTI	FAZE	AKTERI	CILJANE SKUPINE
PODKODOVI	Transparentnost Antikorupcija Odgovornost i participacija Bolje upravljanje	Informacije Pravne ovlasti Javne financije Organizacija	Prethodni mandat Prva polovica aktualnog mandata Druga polovica aktualnog mandata	Državni sektor Privatni sektor i interesne skupine Civilno društvo Ekspertiza	Građani Politička elita Tijela vlasti

Izvor: autorica prema: Hill, 2010; Howlett, 2009; Petak, 2009; Petek, 2012

### 3. SLUČAJ GRADA BJELOVARA

Kao cilj ovog rada navedena je analiza reforme proračunske politike u Gradu Bjelovaru za vrijeme mandata aktualnog gradonačelnika Darija Hrebaka. U tu svrhu potrebno je navesti osnovne informacije o njegovu dolasku na vlast te opisati način donošenja odluka u Bjelovaru kako bismo mogli prijeći na daljnju analizu stanja i reforme proračunske politike prema većoj transparentnosti. Na lokalnim izborima u svibnju 2017. godine Hrebak je uvjerljivo pobijedio drugoplasiranog kandidata sa 64,25% glasova te tako postao gradonačelnik Bjelovara (DIP, 2017). Godinu dana ranije imenovan je državnim tajnikom u Ministarstvu unutarnjih poslova, ali se nije dugo zadržao na toj poziciji zbog nove funkcije. Što se tiče stranačke orijentacije, član je HSLS-a od 2006.

godine, a 2019. godine postaje i predsjednik stranke na nacionalnoj razini (Tportal.hr, 2019). Organizacijska struktura lokalne vlasti u Bjelovaru ne razlikuje se mnogo od drugih gradova. Gradsko vijeće predstavničko je tijelo građana i lokalne samouprave koje donosi odluke i akte u okviru prava i dužnosti Grada. Bira se neposrednim tajnim glasovanjem građana sukladno zakonu.

Vijeće broji 25 članova, a moguće je da taj broj bude i veći ukoliko je potrebno osigurati pravednu zastupljenost manjina. Mandat vijećnika traje četiri godine, a nakon konstituirajuće sjednice 19. lipnja 2017. godine, za predsjednika Vijeća izabran je Ante Topalović. Gradskim vijećem u Bjelovaru rukovodi koalicija koju je HSLS sklopio s HDZ-om, ABB-om i HSS-om te 16 članova pripadnika tih stranaka čini većinu u Vijeću. Od preostalih 9 vijećnika, dva su nezavisna (Bjelovar.hr, 2020). Čini se kako gradonačelnik ima dobru potporu kada je riječ o Vijeću. Poglavarstvo Grada, odnosno pojedini službenici unutar njega sudjeluju u provođenju proračunske politike. Nakon što smo se upoznali s osnovnim informacijama koje su nam ključne za daljnju analizu stanja proračunske transparentnosti Bjelovara, u idućem odlomku prikazat ćemo kako se razvijala sama proračunska transparentnost u periodu od 2017-2019. godine.

Prije svega, potrebno je napomenuti kako Grad Bjelovar, u sklopu svoje službene stranice, ima i odjeljak koji se bavi samo pitanjem proračuna i proračunskog procesa (Proračun.bjelovar.hr, 2020) što nam pomaže u sistematiziranju i analizi proračunske transparentnosti. Informacije o proračunu podijeljene su u četiri kategorije: što je to proračun, otvoreni proračun Grada Bjelovara, transparentnost proračuna te vijesti i zanimljivosti. Također, unutar tih kategorija postoji interaktivni prikaz gradske potrošnje po sektorima od 2008. godine. Uz to, očito u želji za ostvarivanjem transparentnosti na svim područjima navodi se čak i koliki su troškovi gradskih političara u Vijeću, troškovi gradonačelnika i koliko se troši na službene automobile. Grad Bjelovar je u suradnji s Vukom Vukovićem s Instituta za sinergiju znanosti i društva osmislio aplikaciju pomoću koje građani, pa i svi državljani RH, mogu putem pretraživača i osnovnih pojmova kontrolirati potrošnju gradskih vlasti. Svaka kuna koju potroše upisana je u bazu podataka i lako pretraživa (Transparentnost.bjelovar.hr, 2020). Kroz besplatnu aplikaciju svi građani mogu transparentno vidjeti prihode i rashode iz Proračuna Grada Bjelovara.

## 4. DESKRIPCIJA I ANALIZA PODATAKA

Zadatak ovog rada je odgovoriti na istraživačko pitanje o razvoju proračunske transparentnosti, odnosno proračunske politike u Bjelovaru. Nakon što je istraživanje provedeno i nakon što su pristigli odgovori ispitanika, bilo je potrebno kodirati sav materijal prema pravilima odabrane metode čije smo elemente i pravilnosti prethodno opisali. Konačno, svrha kvalitativne analize sadržaja jest opis samog sadržaja kodiranog materijala (Schreir, 2012) – što je zadatak ovog dijela rada. Za početak, potrebno je opisati glavne kodove koji su korišteni za analizu podataka. Dodatno, u ovom dijelu pokušali smo i uz pomoć frekvencija pojavljivanja ukazati na važnost određenih kodova. Za kvalitativnu analizu sadržaja same frekvencije nisu izrazito važne jer se ne radi o kvantitativnoj metodi, ali ipak nam nešto govore o učestalosti korištenja određenih sintagmi unutar analiziranog materijala. Kodove možemo razvrstati na one koji se spominju manje ili više puta pa samim time potencijalno reći da su neki od njih zastupljeniji ili važniji od drugih. Prvo ćemo se baviti glavnim kategorijama kodova, a to su ciljevi, instrumenti, faze, akteri i ciljane skupine.

Budući da istražujemo razvoj proračunske politike Grada Bjelovara, u početku smo pretpostavljali da će faze, odnosno određena vremenska razdoblja biti često prisutna u građi koju analiziramo, ali rezultati to ne pokazuju. Naime, od pet glavnih kodova analizirana građa najmanje se bavi ciljanim skupinama i samim fazama. Ciljane skupine kodirali smo 117 puta od 778, što čini oko 15% svih kodiranih jedinica, a faze su kodirane 136 puta, odnosno 17%. S druge strane, ciljevi su kodirani najviše puta, točnije 212 puta (27%). Poslije ciljeva najviše se govori o ključnim akterima (22%) te instrumentima koji su korišteni ili su trebali biti korišteni u razvoju proračunske politike predmetne lokalne jedinice (18%). Stoga, ponavljamo, početne pretpostavke o važnosti faza unutar aktualnog mandata nisu bile održive. Sukladno tomu, više nalaza bit će posvećeno analizi i opisu samih ciljeva proračunske politike Bjelovara. Nakon ovog odjeljka ponovo je prikazana shema kodiranja koja je ovoga puta bogatija za frekvencije pojave određenih kodova i podkodova koji su bili sastavni dio istraživanja te nam služi za deskripciju i analizu rezultata istraživanja (v. Tablicu 3).

Tablica 3. Shema kodiranja – frekvencije\*

<b>GLAVNI KODOVI</b>	<b>CILJEVI</b>	<b>212</b> <b>27,3%</b>	<b>INSTRUMENTI</b>	<b>138</b> <b>17,7%</b>	<b>FAZE</b>	<b>136</b> <b>17,5%</b>	<b>AKTERI</b>	<b>175</b> <b>22,5%</b>	<b>CILJANE SKUPINE</b>	<b>117</b> <b>15%</b>
<b>PODKODOVI</b>	Transparentnost	<b>71</b> <b>9,1%</b>	Informacije	<b>58</b> <b>7,5%</b>	Prethodni mandat	<b>5</b> <b>0,6%</b>	Državni sektor	<b>131</b> <b>16,9%</b>	Građani	<b>83</b> <b>10,7%</b>
	Antikorupcija	<b>26</b> <b>3,3%</b>	Pravne ovlasti	<b>10</b> <b>1,3%</b>	Prva polovica aktualnog mandata	<b>6</b> <b>0,8%</b>	Privatni sektor i interesne skupine	<b>7</b> <b>0,8%</b>	Poslovni sektor	<b>5</b> <b>0,6%</b>
	Odgovornost i participacija	<b>56</b> <b>7,2%</b>	Javne financije	<b>32</b> <b>4,1%</b>	Druga polovica aktualnog mandata	<b>125</b> <b>16,1%</b>	Civilno društvo	<b>16</b> <b>2,1%</b>	Politička elita	<b>18</b> <b>2,3%</b>
	Bolje upravljanje	<b>59</b> <b>7,6%</b>	Organizacija	<b>38</b> <b>4,9%</b>			Ekspertiza	<b>21</b> <b>2,7%</b>	Tijela vlasti	<b>11</b> <b>1,4%</b>

Izvor: autorica

\* Svi brojevi prikazuju udio pojavljivanja određenog koda u ukupnom broju dodijeljenih kodova koji iznosi 778.

## CILJEVI

Kao što je vidljivo u samoj tablici koja je prethodno prikazana (v. Tablicu 3), daleko najzastupljenija skupina kodova analiziranog sadržaja su ciljevi proračunske politike Bjelovara koji se spominju 212 puta što čini nešto više od 27% kodirane građe. Budući da su ciljevi najzastupljenija skupina kodova, prvo ćemo opisati sadržaj kodiranog materijala kroz



podkategorije ciljeva. Naime, kao što je navedeno u metodološkom dijelu, podkodovi ciljeva rezultat su samog istraživanja, a nisu dio nekih ranijih teorija ili klasifikacija. Na temelju empirijske građe, odlučeno je da unutar glavnog koda ciljeva postoje četiri podkoda, a to su: *transparentnost, antikorupcija, odgovornost i participacija te bolje upravljanje*. U nastavku ćemo svaki od tih kodova pojedinačno opisati.

Najčešće zastupljen cilj proračunske politike Bjelovara u aktualnom mandatu koji proizlazi iz analiziranih članaka i intervjuja odabranih ispitanika jest *transparentnost*. Podkod *transparentnost* pojavljuje se 71 put što čini 33% unutar podkodova glavnog koda ciljevi, a u cjelokupnoj kodiranoj građi zauzima 9%. U Prilogu 2, u kojem su navedena sva pravila kojima smo se vodili tijekom kodiranja, vidljivo je koje su to sve ideje, elementi i podciljevi transparentnosti. Najčešće kod cilja transparentnost u tekstu stoji: *građani imaju pravo znati, dostupnost podataka, pravo na uvid u isplate, nemamo što skrivati, pravo na pristup informacijama, detektiranje sumnjivih troškova i promjena mentaliteta ljudi*. Dakle, to su ključne karakteristike koje članci i ispitanici navode kada govore o transparentnosti kao cilju proračunske politike Bjelovara. Ispitanici i članci uglavnom naglašavaju kako je transparentnost korisna, nužna i uvjet za daljnji razvoj. Građani imaju pravo znati kako se troši javni novac, koji je zapravo njihov novac (Bjelovar.info, 2019; Večernji.hr, 2019). Vuk Vuković, kao i neki drugi ispitanici, naglašava kako je potrebna promjena mentaliteta ljudi da bi transparentnost imala puni smisao (Intervju 7, 2020; Intervju 8, 2020).

Naime, transparentnost građanima, medijima i istraživačima omogućuje kontrolu vlasti. Krajnji cilj projekta provedenog u Bjelovaru jest da takav mentalitet postane standard kako bi se mogao ostvariti utjecaj na političku elitu. Vuković to naziva ultimativnom transparentnošću. Ideja je bila potaknuti revoluciju proračunske transparentnosti unutar Hrvatske. Pojedinci naglašavaju kako se radi tek o ideji koja nije realizirana u praksi te služi samo za propagandu i reklamu onih koji od toga imaju koristi, bez prevelikih promjena. Glavne parole koje se koriste prilikom isticanja važnosti transparentnosti u proračunskoj politici su *građani imaju pravo znati i nemamo što skrivati* (npr. Index.hr, 2019). Pozitivna stavka svakako jest to što su vidljivi rashodi Grada. Međutim, potrebno je više novca ulagati u realizaciju projekta transparentnosti, a manje u njegovu promociju, navodi nekolicina ispitanika (Intervju 1, 2020; Intervju 2, 2020).

Drugi najzastupljeniji cilj koji se pojavljuje nazvan je *bolje upravljanje*, a obuhvaća različite karakteristike, što je također vidljivo u Prilogu 2. Neke od najučestalijih su: *podizanje kvalitete*

*rada Grada i gradske uprave, modernizacija/razvoj, EU projekti, financijska efikasnost, strateško upravljanje, digitalizacija, reforma birokratiziranog sustava, borba protiv lokalnih šerifa i slično.* Kada govorimo o kodu *bolje upravljanje* i kategoriji ciljeva, on obuhvaća najveći broj prethodno navedenih karakteristika, a pojavljuje se 59 puta što čini oko 28% u kategoriji ciljeva i 8% u ukupno kodiranoj građi. Veliki broj karakteristika koje smo vezali uz kod *bolje upravljanje* vjerojatno je utjecao na samu frekvenciju pojavnosti tog podkoda. *Odgovornost i participacija* kao jedan od ciljeva proračunske politike obuhvaća manji broj karakteristika od prethodnog koda, a pojavljuje se čak 56 puta, što znači da je možda važniji cilj za analizirani sadržaj od boljeg upravljanja. Uz odgovornost i participaciju lokalne proračunske politike vežemo fraze poput *poštena vlast, povjerenje građana u institucije*, što se pojavljuje najviše puta, *participacija građana, transfer javnih politika, prilagođenost građanima, kontrola vlasti...* *Antikorupcija* se pojavljuje 26 puta (3% u ukupnoj građi) kao cilj proračunske politike te obuhvaća iduće karakteristike: *uklanjanje nepotizma/kupovine glasova, kontrola zapošljavanja, sprječavanje stranačkog kadroviranja, smanjenje kršenja zakona i malverzacija, otkrivanje malverzacija.*

*Transparentnost* se kao cilj podjednako pojavljuje unutar članaka i intervjuja, dok se *antikorupcija* više spominje unutar članaka. Intervjui više naglašavaju važnost odgovornosti vlasti i participacije. Također, za ovu kategoriju kodova iznimno je važno reći kako članci prenose činjenice i izjave ključnih aktera, a sadržaj intervjuja više je obilježen kritičkim tonom i osobnim preferencijama. Članci su nam više služili za deskripciju samog slučaja, a odgovori ispitanika su dali prikaz šireg konteksta koji je ključan pri interpretaciji rezultata istraživanja. Ono što je očito iz opisanih rezultata – osnovni cilj proračunske politike Bjelovara u aktualnom mandatu je transparentnost.

## INSTRUMENTI

Instrumenti su drugi glavni kod koji smo koristili. Podjela instrumenata je, kako je navedeno u metodološkom dijelu, rezultat teorijskih pretpostavki koje postoje od ranije. Najviše korišteni instrument u razvoju proračunske politike u Bjelovaru su informacije koje se kao kod pojavljuju čak 58 puta od ukupnih 138 jedinica kodiranih u glavnom kodu *instrumenti*. Ukoliko govorimo o postotku, informacije zauzimaju čak 42% kodiranih instrumenata te 7% ukupnog broja kodova pronađenih u građi. Aplikacija „Transparentno“ daleko je najzastupljeniji instrument ove kategorije, toliko zastupljen da su drugi oblici informacijskih instrumenata irelevantni. Važno je napomenuti kako je i ovdje izostala kritičnost članaka, ali su zato ispitanici iznijeli pojedine kritike.

Naime, rad aplikacije previše ovisi o ljudskom faktoru i o pojedinom službeniku koji objavljuje podatke te ističu kako se nekoliko puta potkrala pogreška. Također, aplikacija i unos rashoda može služiti za prikrivanje marketinških troškova, tvrde neki ispitanici (Intervju 1, 2020; Intervju 2, 2020). S druge strane, kreator aplikacije Vuković tvrdi kako postoji institucionalna kontrola koja smanjuje mogućnost pogreške na minimum (Intervju 7, 2020). Naime, Ministarstvo financija provodi godišnje revizije te podaci iz pojedinih lokalnih jedinica moraju odgovarati njihovim podacima. U suprotnom, za takve prekršaje snosi se kaznena odgovornost (Mfin.gov.hr, 2020; Intervju 7, 2020). Iz toga možemo zaključiti kako se on ne slaže sa stavovima pojedinih ispitanika koji tvrde da nedostaje instrument kontrole.

Nadalje, od instrumenata koje smo kodirali, *organizacijski instrumenti* su drugi po važnosti, a kodirani su 38 puta od ukupnih 138 puta (28%). U toj skupni pojavljuje se nekoliko značajnih instrumenata koje smo svrstali u organizacijsku skupinu instrumenata. Najvažniji od njih je projekt „Grad Bjelovar – najtransparentniji grad u Hrvatskoj“. Štoviše, u ovoj se skupini instrumenata za projekt rabi i naziv program kao njegov sinonim, a u manjoj se mjeri unutar skupine organizacijskih instrumenata javljaju mjere i reforme koje je potrebno provesti da bi se ostvarila proračunska transparentnost u potpunosti. Još je jedan organizacijski instrument kodiran, a odnosi se na birokratsko reorganiziranje, za koje Hrebak ističe da je nužno da bismo unaprijedili dosadašnji zastarjeli sustav kojeg obilježava korupcija, nepotizam, administrativno preopterećenje i neparticipiranje građana (Večernji.hr, 2019).

Kada govorimo o javnim financijama kao jednom od instrumenata za ostvarivanje proračunske transparentnosti, u toj skupini najvažniji su instrumenti lokalni proračun, EU fondovi te financiranje projekata. Ideje na kojima počiva razvoj cjelokupne proračunske politike Bjelovara su povećanje lokalnog proračuna i njegova potpuna transparentnost. Kroz velike projekte te ponajviše suradnju s Europskom Unijom, koja financijski omogućuje njihovo ostvarivanje, Bjelovar ostvaruje svoju financijsku likvidnost i efikasnost (Intervju 4, 2020; Intervju 5, 2020; Intervju 6, 2020; Intervju 8, 2020). Javne financije kodirali smo 32 puta od ukupnih 138, što čini oko 23% instrumenata kodiranih unutar naše građe te 4,1% u cjelokupnoj građi. Najmanje zastupljeni instrumenti oni su koji su vezani uz *pravne ovlasti* koje povezujemo s pravom na pristup informacijama, Zakonom o proračunu i Ustavom RH. Kodirani su tek 10 puta, odnosno čine oko 7% instrumenata koje vezujemo u proračunsku politiku Bjelovara (1,3% u proučavanoj građi).

## FAZE

Već smo napomenuli kako smo u početku pretpostavljali da će kod *faze* biti iznimno važan za ovo istraživanje i iz tog razloga su njegov sastavni dio. Kod *faze* kodirali smo 138 puta od ukupno 778 dodijeljenih kodova što čini udio od 17% u ukupnoj građi. Vremenski smo istraživanje vezali uz tri koda. Prvi kod se odnosio na *prethodni mandat*, a glavni nam je bio cilj otkriti koji se to zaokret dogodio u proračunskoj politici Grada, ako se on dogodio. Budući da smo kodirali samo one članke koji su vezani uz period obnašanja aktualne vlasti, intervjui su nam bili glavni izvor informacija za taj podkod. Naime, osnovna razlika između prethodne i trenutne vlasti jest u tome što je trenutna vlast, kako ispitanici tvrde, spremnija za planiranje i ostvarivanje velikih projekata, za suradnju s Europskom Unijom te je vlast puno otvorenija za rasprave i prijedloge o razvoju proračunske politike. Dakle, trenutnu vlast opisuju kao progresivniju u pogledu proračunske politike (Intervju 1, 2020; Intervju 2, 2020; Intervju 4, 2020; Intervju 5, 2020; Intervju 8, 2020).

Kada govorimo o dva druga podkoda faza, oni će nam na konkretnom primjeru pokazati zašto nam same frekvencije bez razumijevanja sadržaja u kvalitativnoj analizi sadržaja ne znače puno. Naime, kod *druga polovica mandata* pojavljuje se 126 puta od kodiranih 138 (91%) u glavnom kodu faze, a kod *prva polovica mandata* samo pet puta. Međutim, kada smo na početku planirali shemu kodiranja i razmišljali o važnosti određenih vremenskih točaka za razvoj proračunske politike, smatrali smo da je logično da datum objave članka bude relevantan za kodiranje. Na koncu se pokazalo da to i nije tako. *Druga polovica mandata* ostala je povezana samo sa datumom objave članaka te se pojavljuje toliko puta jer smo je vezali uz svaku jedinicu kodiranja koja se pojavila u člancima - što se u konačnici pokazalo irelevantnim. Iz toga je moguće zaključiti kako je projekt ostvarivanja proračunske transparentnosti u drugoj polovici mandata bio na svom vrhuncu.

Međutim, podaci iz intervjuja govore drugačije. Navode kako je *prva polovica mandata* zapravo ključna za aktualnu vlast. Naime, gotovo svi ispitanici koji su odgovorili na pitanje o fazama sličnog su mišljenja - početak mandata ključan je za planiranje projekata i davanje obećanja građanima (Intervju 3, 2020; Intervju 4, 2020; Intervju 5, 2020; Intervju 6, 2020; Intervju 7, 2020; Intervju 8, 2020). Nakon izborne pobjede vlast posjeduje najveći legitimitet i to vrijeme mora iskoristiti za planiranje reformi i promjena čiji bi učinci trebali biti vidljivi i pozitivno utjecati na rezultate sljedećih lokalnih izbora, odnosno na ponovno osvajanje mandata nakon četiri godine.

Povežemo li nalaze dobivene analizom članaka i intervjua, mogli bismo zaključiti da je vlast planirala ostvarivanje projekta transparentnosti i u početku mandata te, sve dok nije došlo do njegove realizacije, nisu iznosili informacije u širu javnost. Međutim, ispitanici nisu izravno govorili o tome kada se stvarno u praksi započelo s projektom proračunske transparentnosti, više su normativno odgovarali na pitanje o *fazama*. Uz to, važno je spomenuti kako ne postoji mnogo pisanih tragova iz kojih bismo mogli iščitati detaljnije informacije o početku planiranja razvoja proračunske transparentnosti, ali o tome ćemo više govoriti u dijelu u kojem interpretiramo nalaze istraživanja.

## AKTERI

Akteri se pojavljuju kao drugi najvažniji kod za sadržaj našeg kodiranog materijala, nakon ciljeva. Čine oko 22% ukupne kodirane građe. Aktore smo podijeli u nekoliko skupina koje je iznjedrila građa, a to su: *državni sektor, privatni sektor i interesne skupine, civilno društvo te ekspertiza*. Prva nabrojana skupina ujedno je i ključna za razvoj proračunske politike Bjelovara. Naime, *državni sektor* kodiran je čak 131 put. Dakle, o državnom se sektoru unutar glavnog koda *aktera* govorilo u 75% slučajeva, a 16,9% unutar cjelokupne građe. Od toga je gradonačelnik Dario Hrebak istican kao važan akter za razvoj lokalne proračunske transparentnosti čak 86 puta od spomenutih 131 (66%). Nadalje, njega članci (Bjelovar.info, 2019) i ispitanici posebno naglašavaju kao ključnog aktera razvoja proračunske transparentnosti te pojedinci ističu da je upravo njegova motivacija zaslužna za promjene u proračunskoj politici (Intervju 4, 2020; Intervju 5, 2020; Intervju 6, 2020; Intervju 7, 2020; Intervju 8, 2020). Od drugih državnih aktera pojavljuju se: Grad Bjelovar, Republika Hrvatska, pročelnici i gradska uprava koja provodi proračunsku politiku, Gradsko vijeće koje je odobrava, zamjenici gradonačelnika te Ministarstvo financija.

Sve druge skupine aktera zastupljene su u manjoj mjeri, a potrebno je još dodatno naglasiti važnost *ekspertize*. *Ekspertizu* smo kodirali 21 put od ukupnih 175 kodiranih jedinica u glavnom kodu *akteri*, što čini 12%, a u cijeloj građi 2,7%. Naime, Institut sinergije znanosti i društva na čelu s Vukom Vukovićem koji je bio jedan od naših ispitanika, osmislio je i kreirao aplikaciju Transparentno. U dogovoru s gradonačelnikom uslijedila je implementacija same aplikacije putem koje građani mogu pratiti rashode Grada. Ono što je ključno, tvrdi Vuković, jest da mora postojati kontrola potrošnje proračunskog novca. On je također istaknuo da je motivacija Hrebaka, ali nakon

njega i ostalih dužnosnika koji su prihvatili ideju ultimativne transparentnosti, ključna za ovakve projekte (Intervju 7, 2020).

*Civilno društvo* se kao kod pojavljuje 16 puta, što čini oko 9% u podkategorijama aktera (2,1% u ukupnoj građi), ali se odnosi uglavnom na građane, koji zapravo financiraju provođenje proračunske transparentnosti te djeluju kroz Mjesne odbore. Nadalje, spominje se Huić, predstavnik udruge Lipa, koji pozitivno ocjenjuje projekt Transparentno. Nažalost, kao što je navedeno u metodološkom dijelu, nitko od predstavnika civilnog društva nije bio spreman za suradnju na ovom istraživanju, unatoč velikom broju odaslatih upita (oko deset upita upućeno je raznim organizacijama civilnog društva). *Interesne skupine* i *poslovni sektor* kao podkod spominju se u smislu onih skupina koje najviše mogu profitirati u raspodjeli proračunskih sredstava unutar transparentnog donošenja proračuna te firmi i korporacija koje također žele sudjelovati u toj istoj raspodjeli. Važno je napomenuti kako su potonje dvije skupine aktera kodirane sve zajedno samo 24 puta (13% u kategoriji aktera) što je također važan nalaz za paragrafe koji slijede.

## CILJANE SKUPINE

Kada govorimo o posljednjoj skupini kodova, ciljane skupine pojavljuju se 117 puta u našem istraživanom materijalu, a podkodovi koji ih čine su građani, poslovni sektor, politička elita i tijela vlasti. Dakle, u analiziranoj građi ciljane skupine zauzimaju 15% kodiranog materijala. Građani su najvažnija ciljana skupina kada govorimo o provođenju lokalne proračunske politike Bjelovara, a čine 70% kodiranih jedinica unutar koda ciljane skupine. Naime, i članci i ispitanici naglašavaju kako bi proračunska transparentnost trebala omogućiti građanima da kontroliraju vlast te da se na taj način ostvari povjerenje između vlasti i građana. Građani imaju pravo znati kako se troši novac proračunskih obveznika, odnosno njihov novac i ukazivati na nepravilnosti ukoliko se one pojave. Hrebak je mnogo puta naglasio kako je njegova želja da građani počnu vjerovati institucijama i da sudjeluju u samom kreiranju proračunske transparentnosti (Lider.media, 2019, Tportal.hr, 2019). S druge strane, Vuković je naglasio kako je krajnji cilj ove proračunske revolucije utjecaj na političku elitu, odnosno tijela javne vlasti koja bi sva trebala prihvatiti takav način kreiranja i provođenja proračunske politike (Intervju 7, 2020).

Upravo se taj transfer javnih politika kako ih oni vide odnosi na kodove koje smo vezali uz političku elitu i tijela vlasti. *Politička elita* i *tijela vlasti* zajedno čine oko 24% kodiranih jedinica koje se odnose na kod *ciljane skupine*. Naime, često se spominje kako se želi doći na kraj lokalnim

političarima koji glume šerife i nisu na vlasti da bi služili narodu, nego ostvarivali partikularne interese (Intervju 6, 2020; Intervju 7, 2020; Intervju 8, 2020; Večernji.hr, 2019; Bjelovar.info, 2019). Vuković smatra kako proračunska transparentnost omogućuje u prvom redu medijima (koji se često određuju kao zasebna kategorija aktera zbog njihove uloge u stvaranju javnih politika) i istraživačima da analiziraju i proučavaju tematiku proračunske politike te istražuju malverzacije koje se pojavljuju unutar lokalnog proračunskog sustava. Na taj se način omogućuje daljnji razvoj koncepta koji su razvili Grad Bjelovar i Institut za sinergiju znanosti i društva, odnosno daljnji razvoj projekta transparentnosti. Investitori također pripadaju poslovnom sektoru i ističu se kao važna ciljana skupina zato što Grad želi svojim upravljanjem privući što više kapitala za daljnje projekte.

Završili smo opis nalaza istraživanja, a sada slijedi njihovo analiziranje. Tako je vrlo važan nalaz da se unutar svake od kategorija kodova – izdvaja određeni podkod koji je dominantan, odnosno njegova frekvencija pojavljivanja je poprilično veća od ostalih podkodova unutar iste kategorije. Samim time, taj podkod možemo odrediti kao glavni cilj, glavni instrument, glavne aktere i slično, a koji su ključni za opis razvoja proračunske politike u Bjelovaru za vrijeme aktualnog mandata. Tako je potrebno reći kako se kao glavni cilj proračunske politike daleko najčešće ističe *transparentnost*. Naime, 34% kodirane građe *ciljeva* ističe kako je upravo transparentnost definirana kao ključan element u razvoju proračunske politike čijem se ostvarivanju teži. Kod *instrumenata*, dominacija jednog podkoda također je izrazito očita. Naime, *informacije* kao instrument čine 42% svih instrumenata kodiranih unutar građe koja se odnosila na instrumente. Ukoliko govorimo o kodu *faze*, dominacija *druge polovice mandata* kao podkoda je obrazložena kao preuveličana, ali svejedno ne smijemo zanemariti da su svi članci nastali upravo u tom periodu obnašanja lokalne vlasti, što je također važan nalaz.

Najvažniji su akteri razvoja proračunske politike državni akteri poput gradonačelnika Hrebaka, samog Grada, Upravnog odjela za financije, službenika i zaposlenika gradske uprave. S obzirom na frekvenciju pojavnosti (131 od 175) moguće je zaključiti kako oni dominiraju cjelokupnim lokalnim proračunskim sustavom. Uloga ostalih aktera zanemarena je ili čak fiktivna. Ključni akteri naglašavaju kako su građani osnovna ciljana skupina, što je potvrdila i kodirana građa. Naime, 70% kodiranih jedinica unutar koda *ciljanih skupina* naglašava da *građani* trebaju ostvariti najviše koristi od proračunske transparentnosti. Oni su ti koji trebaju kontrolirati proračunsku potrošnju, surađivati više s Gradskom upravom i čije se povjerenje u institucije treba povratiti

(Bjelovar.info, 2019, Index.hr, 2019). Dakle, mogli bismo zaključiti kako su prethodno opisana četiri podkoda (bez faza), čija je frekvencija pojavnosti najveća, ključna za opis razvoja proračunske politike u Bjelovaru, odnosno to su: transparentnost, informacijski instrumenti - aplikacija „Transparentno“, državni akteri te građani kao ciljana skupina.

Također, važno je reći nešto s analitičke strane o supojavljivanju kodova, odnosno opisati koji se kodovi najčešće pojavljuju zajedno. Radi se o kodovima koji ne pripadaju istim obiteljima kodova (Schreir, 2012). Tako se najčešće instrument *javne financije* (proračun, EU fondovi) pojavljuje uz cilj koji je nazvan bolje upravljanje, a čine ga *financijska efikasnost, veliki projekti, razvoj, EU fondovi, EU projekti i slično*. Dakle, uz pomoć javnih financija najbolje se ostvaraju ciljevi koji su dodijeljeni višem cilju, bolje upravljanje (v. Prilog 2). Nadalje, cilj *transparentnost* najčešće se pojavljuje uz informacijske instrumente, odnosno najviše puta se povezuje sa samom aplikacijom Transparentno uz pomoć koje je Grad Bjelovar omogućio uvid u sve isplate iz gradskog proračuna. Uz isti taj *cilj* najviše vežemo *državne aktere*, to jest samog gradonačelnika Hrebaka, koji su zaslužni za pokretanje i kasnije realizaciju projekta proračunske transparentnosti. Potom se isti ti *državni akteri* uglavnom pozivaju na *građane* kao glavnu *ciljanu skupinu* i naglašavaju kako će upravo *građani* najviše profitirati unutar takvog lokalnog proračunskog sustava. Potrebno je dodati kako su državni akteri povezani sa ostvarivanjem svih ciljeva proračunske politike u Bjelovaru, a potom su svi ciljevi povezani prvenstveno sa građanima kao ciljanom skupinom.

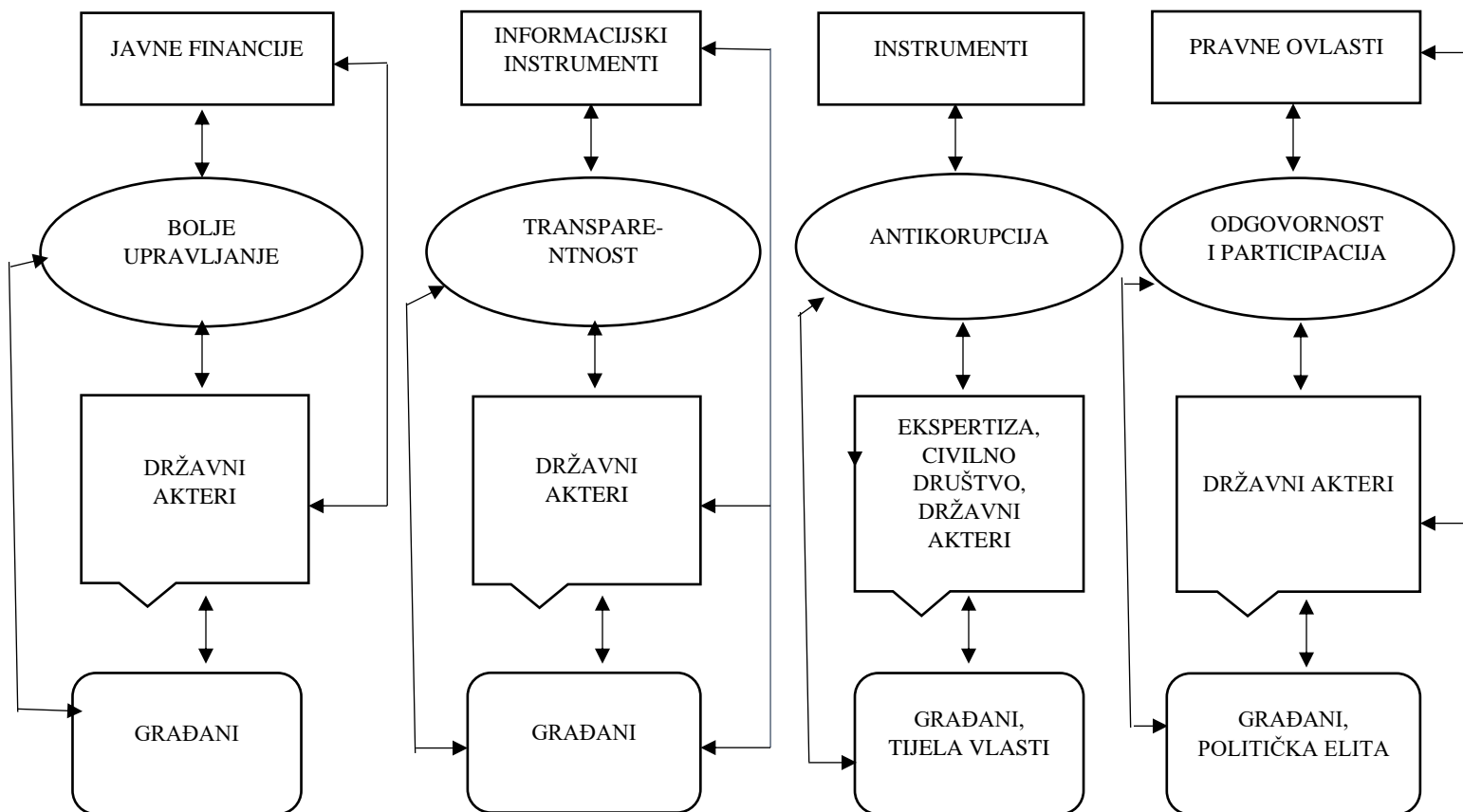
Također je iz kodirane građe vidljivo kako je *antikorupcija* kao cilj povezana s dvije ciljane skupine. S jedne strane odnosi se na *građane* i naglašava važnost kontrole lokalnih političara od strane građana, a s druge strane upozorava *političku elitu* da je korupcija prisutna upravo u njihovim redovima i da ju je potrebno iskorijeniti (kupovina glasova, nepotizam, malverzacije...). *Antikorupciju* kao cilj zagovaraju državni sektor, ekspertiza te civilno društvo. Smatraju kako je izrazito važno ukloniti korupciju na lokalnoj razini i kako će se to dogoditi ukoliko lokalni proračun bude transparentan. Ono što je još zanimljivo kada govorimo o *antikorupciji* jest da je ona najčešće kodirana bez instrumenata kojima se treba ostvariti. Ukoliko se uz uklanjanje korupcije navodi neki instrument, ponovo se navodi aplikacija zbog mogućnosti kontrole potrošnje novca. Podkod koji smo nazvali *odgovornost i participacija* i koji čini 26% od svih kodiranih ciljeva proračunske politike jedini je koji se, uz ostale instrumente, vezuje uz instrument *pravnih ovlasti* (zakoni, Ustav, strategija, pravo na pristup informacijama).



Iz građe je očito kako se *ekspertiza* koju u ovom istraživanju predstavlja Vuk Vuković, odnosno Institut sinergije znanosti i društva najčešće vežu uz jedan cilj i jedan instrument. Kao glavni cilj izdvajaju *transparentnost*, odnosno mogućnost građana da kontroliraju novac koji sami uplaćuju u proračun. Kao što smo i prethodno naveli, Vuković to naziva ultimativnom transparentnošću. Kada govorimo o instrumentima, logično je da se najviše pozivaju na aplikaciju koja je dio informacijskih instrumenata – oni su, u suradnji s Gradom, njezini kreatori. O problemima s kodom *faze* govorili smo ranije, međutim ako argumentiramo da šest od osam ispitanika tvrdi kako je za proračunsku transparentnost važniji početak mandata, nije riječ o nevažnom nalazu. Ispitanici tvrde kako je početak važan zbog planiranja cjelokupnog mandata i da je to period u kojem se razvijaju ideje o daljnjim koracima vlasti. To je moguće povezati i s činjenicom da su svi članci napisani u *drugoj polovici mandata*. Možemo pretpostaviti da je *prva polovica mandata* bila vrijeme za osmišljavanje budućih projekata, a druga polovica mandata za njihovo izvršenje i konkretizaciju samog projekta ostvarenja proračunske transparentnosti. Naime, ispitanici nisu izravno navodili kada se odvijao određeni dio procesa.

U konačnici, nakon analize, važno je sumirati koji su najvažniji elementi reforme proračunske politike u Bjelovaru. Najvažniji cilj svakako je transparentnost koja je ostvarena najviše kroz aplikaciju „Transparentno“. Najzastupljenija skupina aktera su državni akteri među kojima dominira sam gradonačelnik, a najveći utjecaj ostvaren je na građane kao ciljanu skupinu. Upravo su ti kodovi najistaknutiji i najvažniji kada opisujemo proračunsku transparentnost te lokalne jedinice. Također, važni su kodovi koji se supojavljaju (v. Ilustraciju 1) te možemo reći da čine temeljni obrazac reforme lokalne proračunske politike u Bjelovaru. Dodatno, vidjeli smo kako se određeni ciljevi ostvaraju uz pomoć određenih instrumenata te kako se npr. za borbu protiv korupcije oni tek trebaju definirati i osmisliti. Shodno tome mogli bismo reći kako se različite dimenzije dobrog upravljanja ostvaraju kroz različite vrste instrumenata, što je zanimljiv nalaz za buduća istraživanja.

Ilustracija 1. Prikaz supojavljivanja i odnosa kodova u istraživanju



Izvor: autorica

Legenda:



## 5. INTERPRETACIJA PODATAKA

Nakon što smo analizirali i opisali podatke dobivene istraživanjem, potrebno ih je interpretirati, smjestiti u širi kontekst. Moramo se pitati što to slučaj Bjelovara kaže o javnom upravljanju, dobrom upravljanju i proračunskoj transparentnosti. Sve te koncepte smo već definicijski odredili. Petak je unutar koncepta javnog upravljanja naglasio važnost promijenjenog odnosa između državnih i nedržavnih aktera uslijed neravnoteža koje su se pojavile na području stvaranja javnih

politika, a kao važni akteri se izdvajaju državni i privatni sektor te civilno društvo (Petak, 2008). Međutim, kao što su prethodno opisani nalazi rekli, državni akteri i dalje su dominantni akteri proračunskog procesa.

Ono što je pozitivno jest da oni više nisu jedini akteri koji imaju utjecaj u proračunskom sektoru. Jača uloga medija, istraživača i ekspertize, a utjecaj građana na razvoj bjelovarske proračunske politike sve je veći – ističu se i kao akteri unutar civilnog društva i kao najčešća ciljana skupina. S druge strane, nedostaje važnost utjecaja civilnog društva i poslovnog sektora koji se unutar građe gotovo ni ne pojavljuju. O ulozi udruga unutar civilnog društva članci ne govore ništa, a niti oni sami nisu htjeli da se čuje njihov glas kroz ovo istraživanje. U tom smislu mogli bismo zaključiti kako se ostvario napredak u vidu uključivanja različitih nedržavnih aktera, ali proces nije potpun ili još uvijek traje.

Kada govorimo o konceptu dobrog upravljanja, načela su njegovi osnovni elementi. Naime, proračunska politika Bjelovara vodila se načelima koja smo u teorijskom dijelu definirali ključnima za dobro upravljanje – načelima transparentnosti i odgovornosti. Transparentnost je dominantno načelo proračunskog procesa u Bjelovaru. Međutim, uz njega se pojavljuje još i načelo odgovornosti što se podudara s nalazima iz teorijskog dijela. Možda bismo mogli zaključiti kako su načelo transparentnosti i odgovornosti međuovisni, odnosno da je nemoguće ostvariti proračunsku transparentnost bez odgovornosti i obratno. Nadalje, unutar lokalne proračunske politike javljaju se ciljevi koji se odnose na održivi razvoj, ekonomsku efikasnost, pravednost, jednakost i ažurnost – koji se također nalaze u tablici načela koja nude različiti autori (v. Tablicu 2). Dakle, slučaj Bjelovara pokazuje kako načela dobrog upravljanja zaista supostoje u praksi, što opravdava njihovo isticanje u sklopu koncepta. No njihova empirijska međuovisnost i svojevrsno preklapanje istovremeno i otežavaju bolju konceptualizaciju i strukturiranje sadržaja dobrog upravljanja.

Konačno, preostalo nam je izravno se osvrnuti na pojam proračunske transparentnosti. Naši uvidi su u jednom dijelu u skladu s nalazima opisanih istraživanja o proračunskoj transparentnosti koja su ranije provedena na nacionalnoj i lokalnoj razini. Ona su u svakom slučaju izrazito važna i ne prikazuju iskrivljeno stanje stvari. Slažemo se da je Bjelovar napravio ogroman iskorak u pogledu proračunske transparentnosti i da je samim time bolji od većine hrvatskih gradova u smislu krajnje otvorenog prikazivanja sadržaja lokalnog proračuna. S druge strane, kvalitativno istraživanje

kakvo smo poduzeli omogućuje da proces analiziramo detaljnije. Dakle, ovdje nas nije zanimala prvenstveno objava službenih dokumenata i same brojke u izvješćima, nego proces u kojem je došlo do reforme proračunske politike Bjelovara.

Tu postoje i problemi koje moramo spomenuti. Od samog početka vrlo je nejasno kako Grad koji je prvi u Hrvatskoj u potpunosti omogućio prikaz svih svojih rashoda, nema niti jednog dokumenta ni publikacije o tome procesu. Naime, proračunska transparentnost ostvarila se otvaranjem sadržaja proračuna, ali ne možemo govoriti o potpunoj transparentnosti procesa jer je on sve do predstavljanja aplikacije bio netransparentan i nedostupan komentarima javnosti. Važno je naglasiti da literatura o proračunskoj transparentnosti također zanemaruje transparentnost procesa odlučivanja o proračunu, kao i što to čine akteri proračunske politike u Bjelovaru. Još jedan problem s kojim se suočavaju lokalne jedinice jest taj što uspjeh rukovođenja općenito, ali i razvoj proračunske politike i transparentnosti gotovo uvijek ovisi o motivaciji pojedinca, a isto tvrdi Institut za javne financije (Ijf.hr, 2015). Tako je Vuković istaknuo da je Hrebak ključan akter proračunske transparentnosti u Bjelovaru, čija je motivacija bila presudna za takav projekt: „Bez Hrebaka vjerojatno ne bi ni došlo do kreiranja i realiziranja ovakvog projekta“ (Intervju 7, 2020: 24). Iako je ovaj nalaz u skladu s uvidima prethodnih istraživanja, svejedno zabrinjava. Naime, ako je motivacija istaknutih pojedinaca ključan faktor reformiranja neke javne politike, to čini značajnu barijeru sustavnom reformiranju i ujednačenoj primjeni novih načela stvaranja javnih politika na cijelom teritoriju RH (Ijf.hr, 2015).

## ZAKLJUČAK

Proračunska politika zapravo je politika oblikovanja jedne vrste instrumenata javnih politika, a to su javne financije. Slučaj Grada Bjelovara nam pokazuje kako je uvođenje proračunske transparentnosti, kao cilja proračunske politike, zapravo uvođenje informacijskih instrumenata u proračunsku politiku. Tradicionalno se ta politika temeljila na jednom instrumentu (proračunu), a suvremena kretanja uvode u proračunsku politiku mješovite instrumente (prvenstveno informacijske, ali i organizacijske i pravne). Također, tijela vlasti bila su osnovna ciljana skupina, a sada sve važniji postaju građani (iako još nedostaje utjecaj udruga civilnog društva). Ono što bismo svakako mogli zaključiti je da se uvođenjem cilja proračunske transparentnosti, na primjeru

Bjelovara, i sama proračunska politika počinje širiti u svim elementima dizajna javnih politika. Pojavljuju se novi ciljevi koji potom zahtijevaju različite instrumente za njihovo ostvarivanje. Nadalje, za ostvarivanje različitih ciljeva i upravljanje različitim instrumentima trebaju se angažirati različite skupine aktera. U isto vrijeme, javljaju se različite ciljane skupine koje od takvog procesa imaju koristi ili pak osjećaju njegove učinke.

Važno je spomenuti kako se ovaj rad bavi uglavnom ekonomskom temom proračunske transparentnosti, ali iz politološke perspektive. Naime, nas ne zanimaju toliko financijska izvješća i brojke, koliko nas zanima način donošenja odluka, odnosno sam proces putem kojeg je došlo do ostvarivanja proračunske transparentnosti. Mogli bismo reći da je Bjelovar više zadovoljio ekonomski pojam transparentnosti od politološkog. Nedostaje im transparentnost samog procesa odlučivanja koja bi svakako dodatno povećala kvalitetu dobrog upravljanja i upravljanja u samom Bjelovaru. Također, isticanje značaja transparentnosti odlučivanja o proračunu i reformi proračunske politike nedostaje i u literaturi i u prethodnim istraživanjima proračunske transparentnosti.

Iako smo se tijekom pisanja ovog rada susreli s poteškoćama koje su proizlazile iz pregleda nejasne građe i provođenja istraživanja u vremenima pandemije, smatramo kako ovaj rad nosi određeni znanstveni doprinos. Sistematičan pregled različitih načela što ih nude brojni autori te uočavanja najvažnijih i zajedničkih načela dobrog upravljanja, svakako će pomoći u daljnjem razvoju literature o tom konceptu. Zatim isticanje zanemarenosti procesne dimenzije proračunske transparentnosti, što pokazuje značaj politološke perspektive istraživanja ove teme i za znanost i za praksu, također predstavlja određeni doprinos. Zaključno, ono što je najvažnije, provedena je studija slučaja koja može poslužiti prilikom daljnjeg razvoja proračunske revolucije u Hrvatskoj ukoliko do nje dođe.

Svakako je preporuka čelnim ljudima Bjelovara da objave publikaciju ili dokument koji će služiti kao ogled za sve ostale gradove koji će se priključiti revoluciji transparentnosti, kako navodi Vuković. Zadatak vladajućih svakako je ukloniti taj problem i općenito učiniti civilno društvo važnim akterom reforme proračunske politike. U suprotnom, možemo govoriti o dobrom upravljanju samo na papiru, o upravljanju koje nije ostvareno u praksi. Najvažnije je da se ostale lokalne jedinice, koje će htjeti razvijati proračunsku transparentnost, upozori na mogućnost

poboljšanja razvijanja samog procesa ostvarivanja transparentnosti, na proceduralnu dimenziju transparentnosti.

Dodatno, od ispitanika smo saznali kako Bjelovar ulaže puno novaca u sport (Intervju 1, 2020) te je gradonačelnik u ožujku 2020. godine najavio uvođenje transparentnosti u sportske klubove uz pomoć aplikacije SOM sport. Nedavno je potvrdio kako projekt prolazi kroz finalne provjere. Na taj će se način moći pratiti kako se troši novac u sportskim društvima i udrugama koje su financirane gradskim novcem. Planirano je uvođenje transparentnosti i u kulturne, vatrogasne te ostale sektore koji se financiraju iz gradskog proračuna (Gradonačelnik.hr, 2020). Jasno je kako, barem za sad, Grad i gradonačelnik, žele unaprijediti i proširiti dosege proračunske transparentnosti te svakako pružaju primjer ostalim jedinicama lokalne samouprave, što svakako potiče daljnja istraživanja proračunske transparentnosti općenito i slučaja Bjelovara.

## LITERATURA:

- Alt, James i Lassen, David (2006) Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review* 50(6): 1401-1439.
- Bađun, Marijana (2009) Transparentnost proračuna. *Financijska teorija i praksa* 33(4): 495-497.
- Bajo, Anto i Ott, Katarina (2001) Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa* 25 (3): 311-449.
- Bajo, Anto (2006) Proračunski sustav – ornament ili sredstvo upravljanja državnim financijama. Zagreb: *Institut za javne financije*.
- Benito, Bernardino i Bastida, Francesco (2009) Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach. *Public Administration Review*, 69 (3), 403-417.
- Beshi, Taye Demissie i Kaur, Ranvinderjit (2019) Public Trust in Local Government: Explaining the Role of Good Governance Practices. [https://www.researchgate.net/publication/330849013\\_Public\\_Trust\\_in\\_Local\\_Governme nt\\_Explaining\\_the\\_Role\\_of\\_Good\\_Governance\\_Practices](https://www.researchgate.net/publication/330849013_Public_Trust_in_Local_Governme nt_Explaining_the_Role_of_Good_Governance_Practices) Pristupljeno: 25.02.2020.
- Bjelovar.hr (2020a) Grad Bjelovar najtransparentniji grad u Hrvatskoj. <https://www.bjelovar.hr/> Pristupljeno: 06.02.2020.
- Bjelovar.hr (2020b) Gradska koalicija izvrsno surađuje – u dvije i pol godine ostvareni mnogi vrijedni projekti <https://www.bjelovar.hr/gradska-koalicija-izvrsno-suraduje-u-dvije-i-pol-godine-ostvareni-mnogi-vrijedni-projekti/> Pristupljeno: 09.07.2020.
- Bjelovar.hr (2020c) Gradsko vijeće. <https://www.bjelovar.hr/gradsko-vijece/> Pristupljeno: 05.05.2020.
- Bowen, Glenn (2009) Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal* 9(2): 27-40.
- Boyatzis, Richard E (1998) Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development. *Thousand Oaks: Sage*.

- Bratić, Vjekoslav (2010) Politika proračuna i proračunskog procesa: primjer Hrvatske. *Anali hrvatskog politološkog društva* 7(1): 123-143.
- Burnham, Peter i sur. (2006) Metode istraživanja politike. *Fakultet političkih znanosti*. Zagreb.
- Cakovec.hr (2014) Grad Čakovec osvojio visoko 7. mjesto u istraživanju transparentnosti. <https://www.cakovec.hr/web/grad-cakovec-osvojio-visoko-7-mjesto-u-istrazivanju-transparentnosti/> Pristupljeno: 15.07.2020.
- Colebatch, Hal (2004) Policy. *Fakultet političkih znanosti*. Zagreb.
- Collingwood, Vivien (2001) Good Governance and the World Bank. *Nuffiel College, University of Oxford*. [https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers\\_urb\\_change/urb\\_economy/pdf\\_glob\\_SAP/BWP\\_Governance\\_World%20Bank.pdf](https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_glob_SAP/BWP_Governance_World%20Bank.pdf) Pristupljeno: 20.03.2020.
- DFID (Britanski odjel za međunarodni razvoj) (2011) Governance portfolio reviw. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/67458/governance-portfolio.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67458/governance-portfolio.pdf) Pristupljeno: 2.03.2020.
- DIP (Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatske) (2017) <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/#/app/lokalni-2017> Pristupljeno: 09.07.2020.
- Dragičević, Mirjana (2004) Model upravljanja i uspjeh tranzicije. *Politička misao* 41(3): 119-131.
- Družić, Goran; Krtalić, Sandra (2006) Kakvu ulogu treba imati fiskalna politika u Republici Hrvatskoj? *Ekonomija*. 13(1): 67-84.
- Esmark, Anders i Triantafillou, Peter (2007) Document Analysis of Network Topography and Network Programmes. U: Bogason Petr., Zølner Mette (ur) *Methods in Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan, London.
- Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu (2015) 5. forum za javnu upravu. [https://www.fes-croatia.org/old-site/E-books/pdf/5\\_FORUM%20web%20stranice.pdf](https://www.fes-croatia.org/old-site/E-books/pdf/5_FORUM%20web%20stranice.pdf) Pristupljeno: 03.05.2020.
- GONG (2014) Lokalna Odgovorna i Transparentna Uprava i Samouprava. <http://www.lotus.gong.hr/> Pristupljeno: 24.04.2020.



- Gong.hr (2009) Zašto je dobro upravljanje važno za Hrvatsku?  
<https://www.gong.hr/hr/dobra-vladavina/antikorupcijska-politika/zasto-je-dobro-upravljanje-vazno-za-hrvatsku/?fbclid=IwAR3-IUoh1hA6yd78FjI1ftkU5kLrCfq6gYgiq7I81-yc3M7y4thzPG21JLA> Pristupljeno: 14.02.2020.
- Graham, John i dr. (2003) Principles for Good Governance in the 21st century. Policy brief. Institute on Governance: Kanada.
- Grdešić, Ivan (2006) *Osnove analize javnih politika*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- Habunek, Tomislav (2017) *Odrednice proračunske transparentnosti odabranih hrvatskih gradova*. Zagreb: Prirodoslovno-matematički fakultet.
- Higgott, Richard (2002) The Political Economy of Globalisation: Can the Past Inform the Present?. *Trinity College*. [https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/research/keytopic/other/Higgott\\_Nov02.pdf](https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/research/keytopic/other/Higgott_Nov02.pdf) Pristupljeno: 01.03.2020.
- Hood, Christopher i Margetts, Helen (2007). *The Tools of Government in the Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Hoffman, Dražen i sur. (2019) Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2017. rezultati istraživanja. Fakultet političkih znanosti i GONG. [https://www.gong.hr/media/uploads/2019\\_duh2\\_izvje%C5%A1taj\\_final.pdf](https://www.gong.hr/media/uploads/2019_duh2_izvje%C5%A1taj_final.pdf) Pristupljeno: 15.03.2020.
- Hrvatski sabor (2015a) Zakon o pravu na pristup informacijama. Narodne novine 85/15.
- Hrvatski sabor (2015b) Zakon o proračunu. Narodne novine 15/15.
- Hrvatski sabor (2018) Zakon o fiskalnoj odgovornosti. Narodne novine 111/18.
- HZJZ (Hrvatski zavod za javno zdravstvo) (2020) <https://www.hzjz.hr/sluzba-epidemiologija-zarazne-bolesti/pitanja-i-odgovori-o-novom-koronavirusu-2019-ncov/> Pristupljeno : 09.07.2020.
- Ijf.hr (Institut za javne financije) (2015) Otvorenost proračuna hrvatskih županija, gradova i općina 2013-2014. <https://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/87.pdf> Pristupljeno: 20.03.2020.
- Ijf.hr (Institut za javne financije) (2019) Transparentnost lokalnih proračuna ( studeni 2018. – ožujak 2019.) [https://www.ijf.hr/transparentnost/?params\\_1=transparentnost](https://www.ijf.hr/transparentnost/?params_1=transparentnost) Pristupljeno: 08.02.2020.

- Ijf.hr (Institut za javne financije) (2020) Pojmovnik javnih financija. <https://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/proracun/266/transparentnost-proracuna/267/>. Pristupljeno: 15.08.2020.
- IMF (Međunarodni monetarni fond) (2009) How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency? <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency> Pristupljeno: 17.03.2020.
- Joffe, Helene (2012) Thematic Analysis. U: Harper, David, Thompson i Andrew R. (ur.). *Qualitative Research Methods in Mental Health and Psychotherapy. West Sussex: Wiley-Blackwell, str. 209- 224.*
- Keping, Yu (2017) Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences* 11(1): 1-8.
- Kontekst.io (2020) Srodni izrazi i sinonimi u modernom slovenskom, hrvatskom i srpskom jeziku. <https://www.kontekst.io/> Pristupljeno: 22.04.2020.
- Koprić, Ivan (2009) Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima. *Hrvatska javna uprava* 9(1): 69-78.
- Lateef, Sarwar (2017) Evolution of The World Bank's thinking on Governance. World Bank: Background paper. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26197> Pristupljeno: 15.03.2020.
- Lončar, Marija (2010) Korištenje dokumentarnih izvora u sociološkim istraživanjima. *Godišnjak Titius* 3(3): 229-239.
- Mfin.gov.hr (2020) Ministarstvo financija. Proračunski nadzor. <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/nadzorne-aktivnosti-521/proracunski-nadzor-594/594>. Pristupljeno: 10.08.2020.
- Mirašić, Dženeta (2015) Princip vladavine prava u kontekstu najavljenih promjena: Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018. godine. [http://www.fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Dzeneta\\_Mirascic.pdf](http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Dzeneta_Mirascic.pdf) Pristupljeno: 02.05.2020.
- Miošić, Nives i sur. (2013) *Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2012. rezultati istraživanja*. Institut za javne financije i GONG. Zagreb.
- OECD (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj) (2002) Best Practices for Budget Transparency <https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budge>

[t%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf](#)

Pristupljeno:

17.03.2020.

- Ott, Katarina i dr. (2017) Budget Transparency of Local Governments: the Political Economy of City and Municipality Budgets in Croatia. *Društvena istraživanja* 27(4): 629-647
- Perko Šeparović, Inge (2006) Priručnik za dobro upravljanje. *Hrvatski pravni centar*. Zagreb.
- Petak, Zdravko (2008) Dimenzije javnih politika i javno upravljanje. *Politička misao* 45(2): 9-26
- Petek, Ana (2012) Što su hrvatske javne politke? *Političke analize* 3: 37-4.
- Petek, Ana i Popović, Nella (2018) Imigracijska politika Europske Unije: prikaz metodologije istraživanja. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 15(1): 201-227.
- Proracun.bjelovar.hr (2020) Proračun Grada Bjelovara <https://proracun.bjelovar.hr/>  
Pristupljeno: 08.05.2020.
- Rubin, Irene (2006) Budgeting, u: Peters, Guy i Pierre, Jon (ur) *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications (str. 139-150).
- Schreier, Margrit (2012) *Qualitative Content Analysis in Practice*. London: Sage.
- Tportal.hr (2019) S 37 godina već je nanizao nekoliko funkcija, a na čelu Bjelovara otvorio građanima blagajnu: Tko je i što sve posjeduje Dario Hrebak? <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/s-37-godina-vec-je-nanizao-par-funkcija-a-na-celu-bjelovara-otvorio-gradanima-blagajnu-tko-je-i-sto-sve-posjeduje-dario-hrebak-foto-20190520>  
Pristupljeno: 08.05.2020.
- Transparentnost.bjelovar.hr (2020) <https://transparentnost.bjelovar.hr/> Pristupljeno: 15.05.2020.
- Trnski, Marko (2006) Dobro upravljanje u lokalnoj samoupravi – može li biti bolje, pa i nabolje? *Hrvatska javna uprava* 6(4): 341-343.
- Udruga-gradova.hr (2011) Lokalni proračun. [https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2013/09/Lokalni-proracun\\_gotovo.pdf](https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2013/09/Lokalni-proracun_gotovo.pdf) Pristupljeno: 23.04.2020.

- Vukojčić Tomić, Tijana (2016) Dobra vladavina: od konceptualizacije do realizacije. Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu. Zagreb.
- Worldbank.org (2020) <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/overview>  
Pristupljeno: 1.3.2020

## GRAĐA ZA KODIRANJE

- Bjelovar. info (2019) Transparentnost proračuna na prvom mjestu u Gradu Bjelovaru. <https://bjelovar.info/aktualno/transparentnost-proracuna-na-prvom-mjestu-u-gradu-bjelovaru-zeli-sprijeciti-pogodovanje-i-manipulaciju-novcem-gradana/>. Pristupljeno: 28.05.2020.
- Gradonačelnik.hr (2020) Bjelovar: preko nove aplikacije uvode transparentnost i u sportske klubove. <https://gradonacelnik.hr/smart-city/bjelovar-preko-nove-aplikacije-uvode-transparentnost-i-u-sportske-klubove/>. Pristupljeno: 20.04.2020.
- Index.hr (2019) Bjelovarčani će moći provjeriti gdje je svaka proračunska lipa završila. <https://www.index.hr/vijesti/clanak/bjelovarcani-ce-moci-provjeriti-gdje-je-svaka-proracunska-lipa-zavrсила/2086723.aspx>. Pristupljeno: 01.05.2020.
- Lider.media (2019) Hrebak daje uvid u svaku kunu potrošenu u Bjelovaru – od plaća do dnevnica. <https://lider.media/aktualno/hrebak-daje-uid-u-svaku-kunu-potrosenu-u-bjelovaru-od-placa-do-dnevnica-26174>. Pristupljeno: 15.06.2020.
- Tportal.hr (2019) Građani Bjelovara će kroz aplikaciju pratiti kome odlazi gradski proračunski novac. <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/gradani-bjelovara-ce-kroz-aplikaciju-pratiti-kome-odlazi-gradski-proracunski-novac-20190218>. Pristupljeno: 25.04.2020.
- Večernji.hr (2019) Bjelovar protiv korupcije: Aplikacijom građanima daju uvid u gradski proračun. <https://www.vecernji.hr/vijesti/bjelovar-protiv-korupcije-aplikacijom-gradanima-daje-uid-u-gradski-proracun-1320456>. Pristupljeno: 15.05.2020.
- Zazubice.com (2019) Građanima Bjelovara pružen uvid u sve isplate iz proračuna. <https://www.zazubice.com/-dOfZtkQFV7b0DIlu>. Pristupljeno: 15.07.2020.

## INTERVJUI

1. Intervju 1 (2020) Intervju s članom/članicom Gradskog vijeća Grada Bjelovara. Bjelovar: 25.06.2020.
2. Intervju 2 (2020) Intervju s pripadnikom/pripadnicom lokalnih medija u Gradu Bjelovaru. Bjelovar: 02.07.2020.
3. Intervju 3 (2020) Intervju s članom/članicom Gradskog vijeća Grada Bjelovara. Bjelovar: 09.07.2020.
4. Intervju 4 (2020) Intervju s pripadnikom/pripadnicom lokalnih medija u Gradu Bjelovaru. Bjelovar:09.07.2020.
5. Intervju 5 (2020) Intervju s članom/članicom Gradskog vijeća Grada Bjelovara. Bjelovar: 07.07.2020.
6. Intervju 6 (2020) Intervju sa zaposlenikom/zaposlenicom Gradske uprave Grada Bjelovara. Bjelovar: 10.07.2020
7. Intervju 7 (2020) Intervju sa Vukom Vukovićem, Institut za sinergiju znanosti i društva. Zoom aplikacija: 15.07.2020.
8. Intervju 8 (2020) Intervju sa zaposlenikom/zaposlenicom Gradske uprave Grada Bjelovara. Bjelovar: 05.08.2020.

## PRILOZI

### Prilog 1: Pitanja za ispitanike

1. Kako je tekao razvoj proračunske politike u Bjelovaru za vrijeme aktualnog mandata?
2. Koje su razlike u odnosu na prethodni mandat?
3. Je li za razvoj proračunske politike važniji početak mandata ili sredina mandata i kraj?  
Zašto?
4. Koja je uloga proračunske transparentnosti u razvoju proračunske politike Bjelovara?
5. Zašto je važna proračunska transparentnost za Bjelovar?
6. Što su osnovni ciljevi lokalne proračunske politike?
7. Postoje li i neki pod-ciljevi ili suprotstavljeni ciljevi?
8. Tko je uvijek uključen u formuliranje ove politike?
9. Tko ne sudjeluje u kreiranju lokalne proračunske politike, a trebao bi?
10. Koji su akteri bili ključni za razvoj proračunske transparentnosti u Bjelovaru?
11. Koji su najvažniji instrumenti u provođenju transparentne lokalne proračunske politike?
12. Koji instrumenti nedostaju?
13. Koje društvene skupine imaju najviše koristi od proračunske transparentnosti?
14. Kako proračunska transparentnost Bjelovara utječe na građane, a kako na političare i političku elitu u državi?

Imate li još nešto za dodati? S kim bih još trebala razgovarati o ovoj temi?

### Prilog 2: Pravila kodiranja - šifarnik

Pravila kodiranja:

- Svaka jedinica kodiranja se može kodirati samo po jednom u svaki glavni kod; jedinica kodiranja može imati najmanje jedan, a najviše šest kodova
- Ako se u jedinici kodiranja pojavljuje više kodova iz istog glavnog koda, kodira se onaj koji je središnji u značenju te jedinice kodiranja
- Jedinica kodiranja kod kvalitativne analize dokumenata je rečenica
- Jedinica kodiranja kod intervjua jest odgovor; ukoliko je odgovor dugačak ili sadrži više bitnih informacija, sadržajno ćemo ga podijeliti na više cjelina: ovisno o sadržaju i duljini
- U kodu koji se odnosi na prvu i drugu polovicu mandata, odnosno faze: datum objave članka će se uzimati kao relevantan za svaku jedinicu kodiranja

- Ukoliko se u jedinici kodiranja referira na vrijeme frazama: ovih dana, ovaj tjedan..., kao relevantan za kodiranje uzima se datum objave članka
- Razdioba faza: prva faza mandata (svibanj 2017.-studeni 2018.); druga faza mandata (prosinac 2018. – lipanj 2020.)
- Probleme kao što su korupcija, nepotizam i slično, nećemo kodirati u zaseban glavni kod problemi, nego pod ciljeve kao: suzbijanje korupcije/ nepotizma i slično
- Ukoliko se unutar članaka nalaze negativni komentari na ciljeve (kritike) koji se nalaze u shemi kodiranja, njih kodiramo u pridružene ciljeve – kasnije će se u analizi građe navedeni komentari napomenuti uz opis samih ciljeva
- Kada jedinica kodiranja uključuje evaluaciju ispitanika, bilo da se radi o pozitivnom ili negativnom osvrtnu, kodiramo ju u kod ciljevi, a u analizi evaluaciju opišemo uz ciljeve
- Ciljanje skupine se kodiraju samo onda kada se pojavljuju izravno u jedinici kodiranja (politička elita = političari općenito; tijela vlasti = organizacija, građani=javnost)
- Aktere kodiramo ako u rečenici postoje fraze tipa: mislim, želim i slično koje izravno upućuju na aktera
- Ukoliko se u jedinici kodiranja pojavljuju dva podkoda istog glavnog koda kodira se u onaj koji je središnji u značenju jedinice kodiranja, koji je važniji u izdvojenom citatu. Ako su podkovi jednake važnosti, kodira se onaj koji do sada nije uzet u obzir, koji sa sobom nosi nove informacije
- Linkovi na članke ili stranice koji se pojave unutar intervjuja ili članaka neće biti dio kodiranja, ali će biti pregledani zbog sadržaja kojeg nude
- Pod glavnim kodom ciljevi, nalaze se četiri podkoda:
  - odgovornost i participacija - povjerenje građana, participacija građana, participativno budžetiranje, prilagođenost građanima, kontrola vlasti, transfer javnih politika (odgovornost za širenje takvog načina upravljanja), poštena vlast, usklađenost sa zakonima (GDPR), sudjelovanje građana u kreiranju gradske politike, suradnja građana sa Gradskom upravom, polaganje računa građanima, konstruktivna suradnja, moralna i zakonska dužnost pružanja informacija, ostanak na vlasti, zadovoljenje interesa svih skupina, ocjenjivanje rada zaposlenika GU, uključivanje svih zainteresiranih građana u PP, poticanje rasprava o PP, bottom-up pristup,
  - antikorupcija – uklanjanje nepotizma/kupovine glasova, kontrola zapošljavanja, sprječavanje stranačkog kadroviranja, smanjenje kršenja zakona i malverzacija, otkrivanje malverzacija
  - transparentnost – dostupnost podataka, pravo na uvid u isplate i uplate, proračunska transparentnost, građani imaju pravo znati, nemamo što skrivati, pravo na pristup informacijama, približavanje rada GU građanima, detektiranje sumnjivih troškova, građani odlučuju o opravdanosti troškova, uočavanje proračunskih nepravilnosti, transparentnost programa za dodjelu sredstava, točnost i ažurnost podataka, otvorenost, uvid u rashode, promjena mentaliteta ljudi, ažuriranje aplikacije
  - bolje upravljanje - financijska efikasnost, brendiranje, modernizacija/razvoj, podizanje kvalitete rada, strateško upravljanje, digitalizacija, veliki projekti,

socijalne politike, propaganda, reforma birokratiziranog sustava, hrabri i neobični potezi, EU projekti, kvalitetniji životni standard, borba protiv lokalnih šerifa, osvještavanje političke elite, podizanje kvalitete rada gradske uprave, demokracija u pravom smislu, smanjenje prireza, veći proračun, financijska likvidnost, stabilnost proračuna, brza i učinkovita uprava, popularnost među građanima, konsenzusno odlučivanje, ispunjenje potreba građana i Grada, reforme, efikasnost države, motivacija gradonačelnika, edukacija, racionalno upravljanje proračunom

## Prilog 3: Primjeri kodiranja intervjua i članaka

### INTERVJU BROJ 1 – član/članica Gradskog vijeća

JEDINICA KODIRANJA	KODOVI I PODKODOVI	NAPOMENE
1. U prvoj godini mandata proračun je bio zadan od prethodne vlasti, no već su se nazirale konture budućih proračunskih politika i projekata. U drugoj godini mandata krenulo se spominjati konkretne projekte u koje bi grad mogao ulagati, spominjalo se jako puno EU projekata, na svakoj sjednici Gradskog vijeća Gradonačelnik bi konkretno navodio na koje projekte se grad prijavio i objašnjavao kako ćemo nužno morati dizati kredite kako bi isfinancirali te EU projekte. Isto tako, počeo je polako podizati planirani proračun, koji je u roku od 3 godine skočio sa 120 milijuna na 180 milijuna kuna. Zvuči i dalje dosta nerealno i treba vidjeti koliko od toga će se realizirati u 2020.	1. AKTERI – DRŽAVNI AKTERI – Gradonačelnik, Gradsko vijeće, prethodna vlast 2. INSTRUMENTI – JAVNE FINACIJE- Eu projekti 3. FAZE – DRUGA POLOVICA MANDATA – prijavljivanje za projekte 4. CILJEVI – BOLJE UPRAVLJANJE – financijska efikasnost	
1. Posebno je ovdje važna priprema vijeća i javnosti na zaduživanje Grada – naime, Korušec (prethodni gradonačelnik) je uvijek jako pazio da gradska blagajna bude u plusu i vodio je konzervativnu proračunsku politiku. Hrebak je zato u početku dobio širok prostor za zaduživanje, jer Grad gotovo uopće nije bio kreditno opterećen (za razliku od npr. Županije koja grca u dugovima).	1. AKTERI – DRŽAVNI – Vijeće, Hrebak, Korušec – utjecao na PP aktualnog mandata 2. INSTRUMENTI – JAVNE FINACIJE – zaduživanje, kreditiranje 3. CILJEVI – FINANCIJSKA EFIKASNOST – mogućnost zaduživanja	Korušec je vodio konzervativnu politiku bez kreditiranja i minusa; to je Hrebaku omogućilo da se uopće krene zaduživati; Korušec bez važnih projekata
1. Proračunska se politika najbolje vidi prema kapitalnim projektima. Veći projekti ove gradske vlasti su svakako uređenje Doma kulture (12 milijuna kuna), energetske obnove više škola i domova (EU projekti 85% iznosa), provođenje projekta Aglomeracija (ali to	1. CILJEVI – BOLJE UPRAVLJANJE – veliki projekti 2. INSTRUMENTI – ORGANIZACIJA – projekti	Veliki projekti : Dom kulture, obnova škola i doma, Aglomeracija, brza cesta; toplice i stadion u najavi



<p>je projekt koji je bivša vlast dobila, ova vlast ju samo provodi), cesta od brze ceste preko Gudovca do grada... Ali dva kapitalna projekta oko kojih se „lome koplja“ u gradu su izgradnja novog stadiona i izgradnja toplica na izvoru tople vode u Korenovu. Recimo, nitko sa sigurnošću ne može reći koliko će Grad koštati stadion, ta sredstva ne idu iz EU nego su naša, no procjenjuje se da će cijena biti 22 – 25 milijuna kuna kroz tri proračunske godine.</p>	<p>3. AKTERI – DRŽAVNI – Grad 4. OSTALO</p>	
<p>1. Trik sa stadionom leži u tome da je NK Bjelovar treća liga, stadion gradimo za potrebe druge lige, dio iz kredita, a dio iz proračuna. Za umjetnu travu je već dignut kredit od 2 milijuna kuna i ona je postavljena. Nogomet je bolna točka proračuna grada, jer osim za stadion, financiraju se uređenja nogometnih terena u predgrađu (Brezovac, Ždralovi...), a i za financiranje nogometnih klubova iz proračuna odlaze dodatna sredstva. S idejom toplica se tek krenulo, pa ne postoje još procjene cijene.</p>	<p>1. INSTRUMENTI – JAVNE FINACIJE</p>	<p>Puno novca se troši na nogomet!</p>

## ČLANCI

1. <https://www.vecernji.hr/vijesti/bjelovar-protiv-korupcije-aplikacijom-gra-anima-daje-uvod-u-gradski-proracun-1320456>

JEDINICE KODIRANJA	KODOVI I PODKODOVI	NAPOMENE
<p>„Svi građani od ovoga tjedna putem besplatne aplikacije imaju uvid u isplate iz bjelovarskog gradskog proračuna, uključujući isplate pravnim i fizičkim osobama, kao i troškove poput dnevnica svih zaposlenika Grada, istaknuto je u ponedjeljak na predstavljanju projekta "Grada Bjelovar - najtransparentniji grad u Hrvatskoj“.</p> <p>20.05.2019. godine – datum članka</p>	<p>1. CILJEVI – TRANSPARENTNOST – proračunska transparentnost 2. INSTRUMENTI – INFORMACIJE – besplatna aplikacija</p>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>3. FAZE – DRUGA POLOVICA MANDATA</li> <li>4. CILJANE SKUPINE – GRAĐANI</li> </ul>	
<p>„Aplikacijom se želi postići najvišu moguću razinu transparentnosti i spriječiti mogućnosti za stranačko kadroviranje, nepotizam i zapošljavanje u Gradskoj upravi zbog kupovanja izbornih glasova“.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. CILJEVI – ANTIKORUPCIJA</li> <li>2. INSTRUMENTI – INFROMACIJE- aplikacija</li> <li>3. FAZA- DRUGA POLOVICA MANDATA</li> </ul>	
<p>„Projektom se ujedno želi spriječiti dodjeljivanje poslova, donacija i drugih vrsta isplata po kriterijima političke ili rodbinske povezanosti, kao i neprimjereno trošenje proračunskih sredstava, ali i potaknuti građane na aktivniju suradnju s Gradskom upravom“.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. CILJEVI – ODGOVORNOST I PARTICIPACIJA</li> <li>2. INSTRUMENTI – ORGANIZACIJA - projekt</li> <li>3. CILJANE SKUPINE – GRAĐANI</li> <li>4. FAZE – DRUGA POLOVICA MANDATA</li> </ul>	
<p>"Građani imaju pravo znati na što se troše njihove kune, a mi u Bjelovaru nemamo što skrivati", istaknuo je bjelovarski gradonačelnik Dario Hrebak predstavljajući u Novinarskom domu taj jedinstveni pothvat u Hrvatskoj i ovom dijelu Europe“.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. CILJ – TRANSPARENTNOST</li> <li>2. CILJANE SKUPINE – GRAĐANI</li> <li>3. AKTERI – DRŽAVNI SEKTOR – gradonačelnik</li> <li>4. FAZA – DRUGA POLOVICA MANDATA</li> </ul>	

## SAŽETAK

Ovaj diplomski rad odgovara na istraživačko pitanje: kako se razvijala proračunska transparentnost u Gradu Bjelovaru za vrijeme aktualnog mandata lokalne vlasti u periodu 2017.-2020.? Provedena je studija slučaja u kojoj su korištene dvije kvalitativne metode prikupljanja podataka – intervju i analiza dokumenata. Prikupljena građa kodirana je prema pravilima kvalitativne analize sadržaja. U zaključku rada iznosi se kako se razvoj proračunske politike u Bjelovaru može odrediti, iako uz neke manjkavosti, kao primjer ili aspekt dobrog upravljanja. Zajednička načela lokalne proračunske politike i koncepta dobrog upravljanja su – transparentnost i odgovornost. Četiri su glavna i relevantna elementa razvoja proračunske politike Bjelovara: transparentnost kao cilj, aplikacija Transparentno i projekt „Grad Bjelovar – najtransparentniji grad u Hrvatskoj“ kao osnovni instrumenti, gradonačelnik kao ključan akter zajedno sa svojim suradnicima i građani kao glavna ciljana skupina. Upravo je iscrpan pregled difuzne i nejasne literature o konceptu dobrog upravljanja koji je relativno nov u području javnih politika, i sistematičan prikaz svih autora koji ga definiraju na različite načine, važan doprinos ovog znanstvenog rada. Ovaj rad predstavlja politološki pogled na ekonomsku temu te ističe važnost proceduralne dimenzije transparentnosti – važno je kako se odlučivalo o procesu.

*Ključne riječi: javno upravljanje, dobro upravljanje, proračunska politika, proračunska transparentnost, načela dobrog upravljanja, studija slučaja Grada Bjelovara, kvalitativna analiza sadržaja*

## ABSTRACT

This paper attempts to provide an answer to a following research question: how did the fiscal transparency develop in the city of Bjelovar during the term of office of the current local authorities in the period between 2017 and 2020? In order to do that, a case study was undertaken, for which the two qualitative data collection methods were used – the interview and the document analysis. The collected data has been coded in accordance with the rules of qualitative data analysis. In its conclusion, this paper states that the development of the fiscal transparency in the city of Bjelovar can be labelled, despite some defects, as an example or an aspect of the good governance. The common principles of the local fiscal policy and the concept of the good governance are – transparency and liability. There are four main and relevant elements of the development of the fiscal policy of the City of Bjelovar: the transparency as a main goal, the app “Transparent” and the project “The City of Bjelovar – the most transparent city in Croatia” as the main instruments, the mayor as a leading figure, along with his associates, and the citizens as a target group. The main contribution of this paper consist in a detailed overview of what is usually confusing and unclear bibliography about the concept of the good governance, which is a relatively new concept in the field of the public policies, and in a systematic overview of the definitions provided by different authors. This research paper offers an insight from the point of view of the political science on something that is usually seen as an economical subject and it underlines the importance of the procedural aspect of the transparency; in other words – the key is a knowledge of the decisions taken during this process.

*Key words: public governance, good governance, financial policy, financial transparency, principles of good governance, case study of the City of Bjelovar, qualitative data analysis*