



Institut za  
javne financije

# Fiskalni i administrativni kapacitet i proračunska transparentnost općina i gradova u RH

---

Mihaela Bronić, Branko Stanić, Marija Opačak

Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj  
27. i 28. listopada 2021., Hotel Sheraton Zagreb

Projekt financira Hrvatska zaklada za znanost (HRZZ): IP-2019-04-8360.

Rad Marije Opačak financira HRZZ. Mišljenja, nalazi, zaključci i preporuke su autorski i ne odražavaju nužno stajališta HRZZ.

# Sadržaj

- Cilj i motivacija
- Indeks otvorenosti lokalnih proračuna (Open Local Budget Index – OLBI)
- OLBI+
- Klaster analiza
- Zaključak

# Cilj i motivacija

**Cilj:** Utvrditi povezanost razine proračunske transparentnosti s fiskalnim i administrativnim kapacitetom LJ

**Motivacija:** NPOO 2021.-26.

- nezadovoljavajuća razina kvalitete usluga, slab administrativni i fiskalni kapacitet i nedostatak transp. LJ
  - funkcionalno povezivanje LJ
  - učinkovite, kvalitetne i transparentne usluge
  - kako bi građani bez obzira gdje žive imali jednake mogućnosti zadovoljavanja svojih potreba i interesa



# Što je proračunska transparentnost?

Mogućnost građana da na službenim mrežnim stranicama županija, gradova i općina pronađu:

- **potpune,**
- **točne,**
- **pravovremene i**
- **razumljive proračunske informacije.**

# Zašto je važna proračunska transparentnost lokalnih jedinica?

1. osnovni preduvjet za konstruktivnu **participaciju**, kvalitetne **analize**, **komentare** u proračunskom procesu
2. doprinosi **efektivnijem i efikasnijem prikupljanju i raspodjeli** lokalnih sredstava → **kvalitetnije javne usluge**
3. transparentniji proračuni → veća **odgovornost** vlasti → **povjerenje** građana (bolja **komunikacija**) → manje mogućnosti za koruptivne radnje
4. odlučivanje o **velikim iznosima** – kvaliteta života u LJ (županije, gradovi i općine ukupno godišnje troše oko 50 mlrd. kn (2019.) – četvrtina rashoda opće države!)



## Kako smo mjerili OLBI?

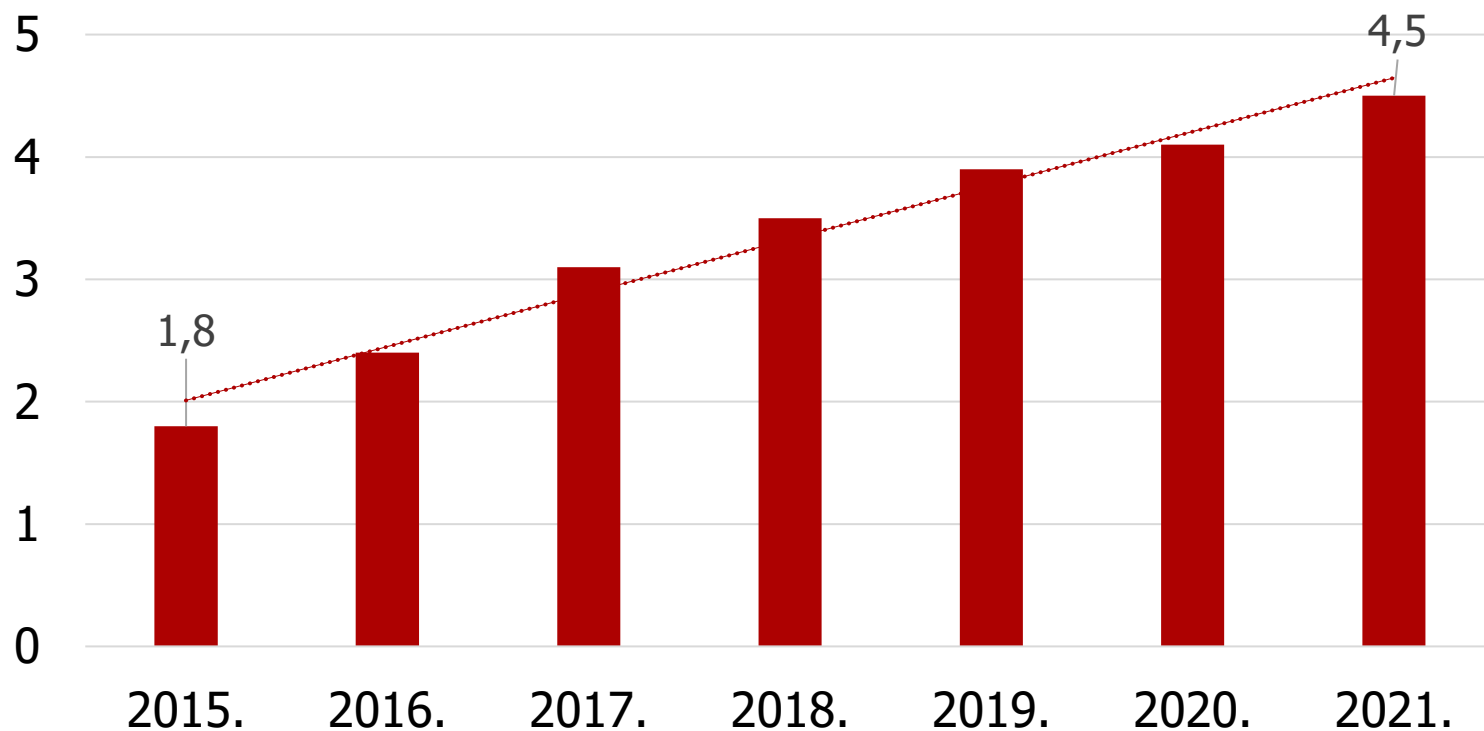
**Brojem objavljenih proračunskih dokumenata** na službenim mrežnim stranicama LJ u trenutku pretraživanja:

1. godišnje izvršenje proračuna,
2. polugodišnje izvršenje proračuna,
3. prijedlog proračuna,
4. izglasani proračun i
5. proračun za građane.

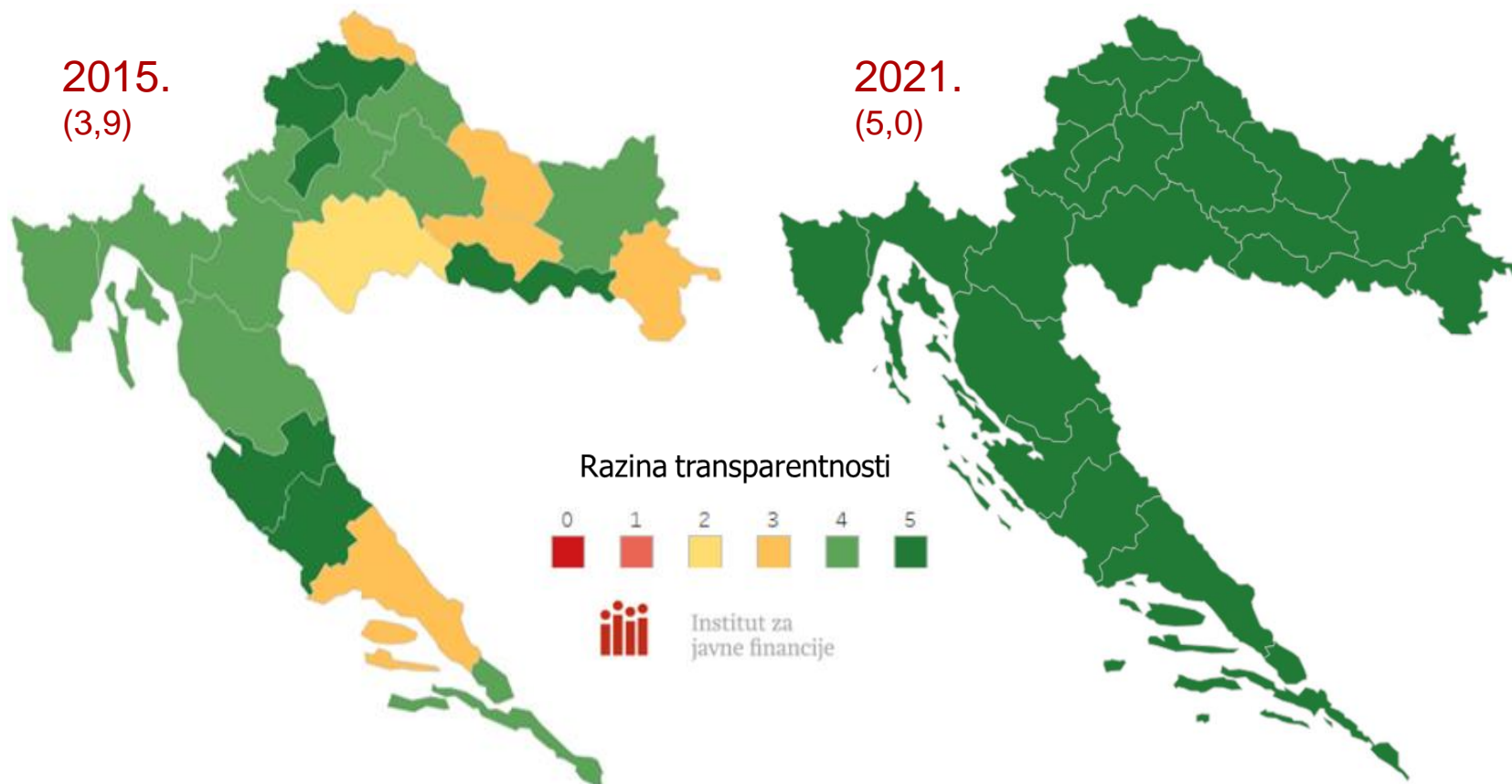
**OLBI se kreće od 0 do 5.**

# Pozitivan trend prosječne proračunske transparentnosti

OLBI za sve županije, gradove i općine, 2015.-2021.



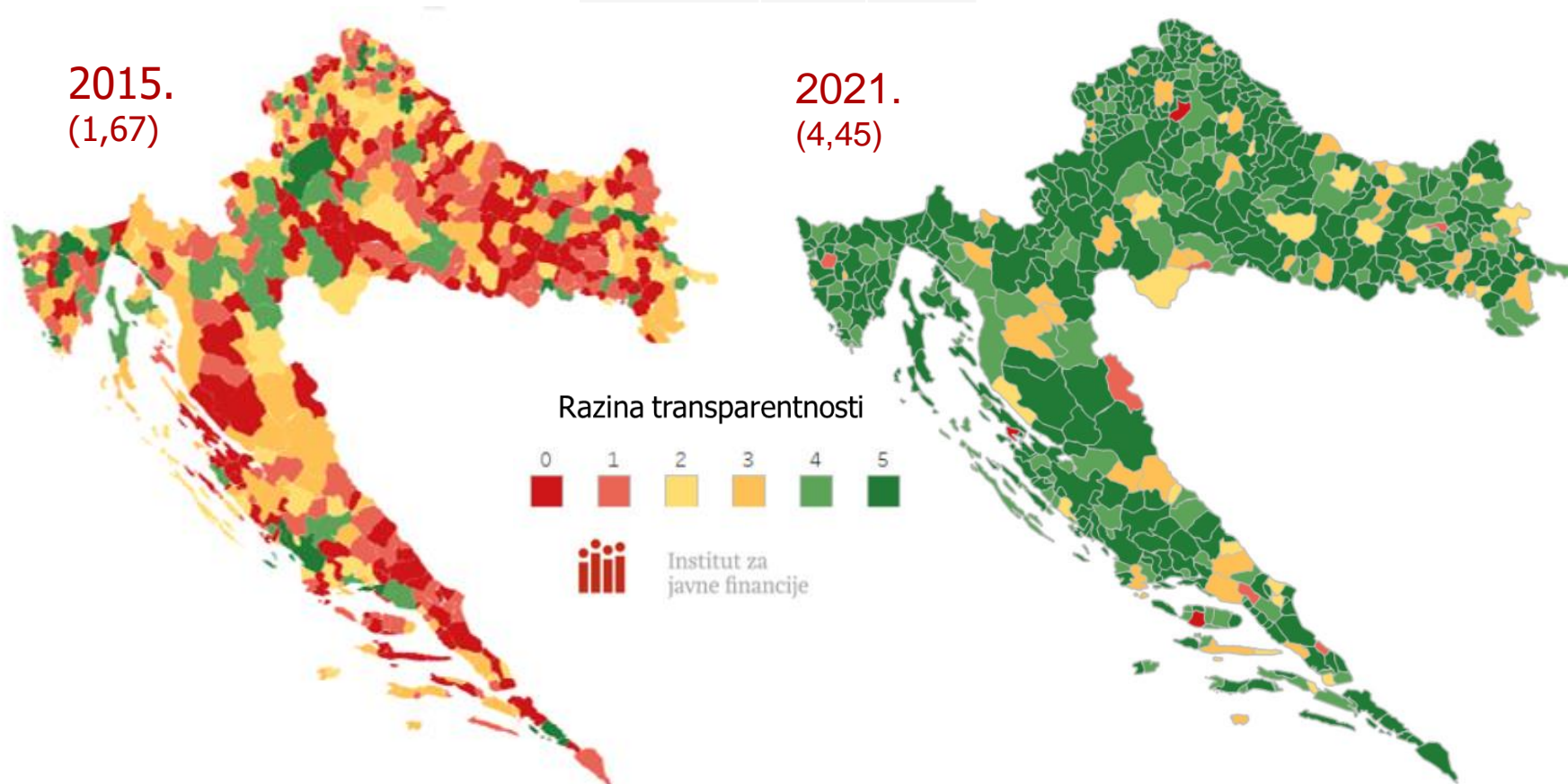
# OLBI županija





# OLBI općina i gradova

	u %	2015.	2021.
<b>0</b>		30	0,5
<b>5</b>		3	66



# OLBI +

- **prošireno mjerenje** proračunske transparentnosti, koje istražuje i **kvalitetu 5 dokumenata**:
  - proračunske klasifikacije (organizacijska, funkcijska, ekonomska, programska)
  - obrazloženja proračuna,
  - plana razvojnih programa,
  - izvještaja o zaduživanju, korištenju proračunske zalihe, danim jamstvima
  - projekcija za sljedeće dvije, kao i arhiva za prethodne dvije godine
  - formata pogodnih za daljnju obradu (Word i Excel).

54 pokazatelja

Ukupan (maksimalni) broj bodova je 54.

$OLBI+ = (\text{ostvareni broj bodova} / \text{maksimalni broj bodova}) * 100$

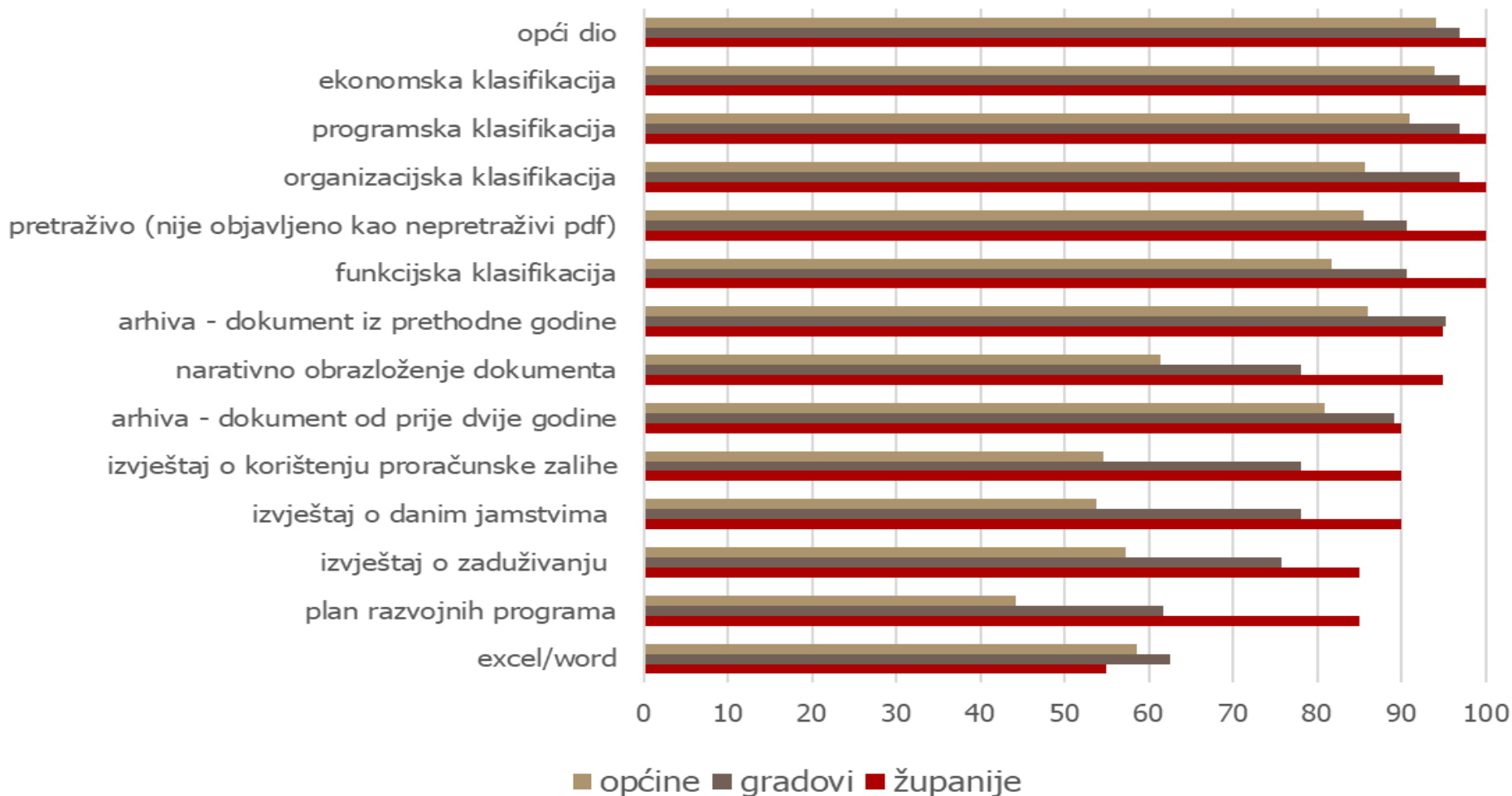
**OLBI+ može iznositi od 0 do 100.**

# OLBI+

## Deskriptivna analiza, 2021.

	Svi	Županije	Gradovi	Općine
Prosjek	75	92	81	72
Mod	96	98	96	69
Medijan	76	94	87	73
Min	0	78	17	0
Max	100	98	100	100
St. dev.	19	6	16	19

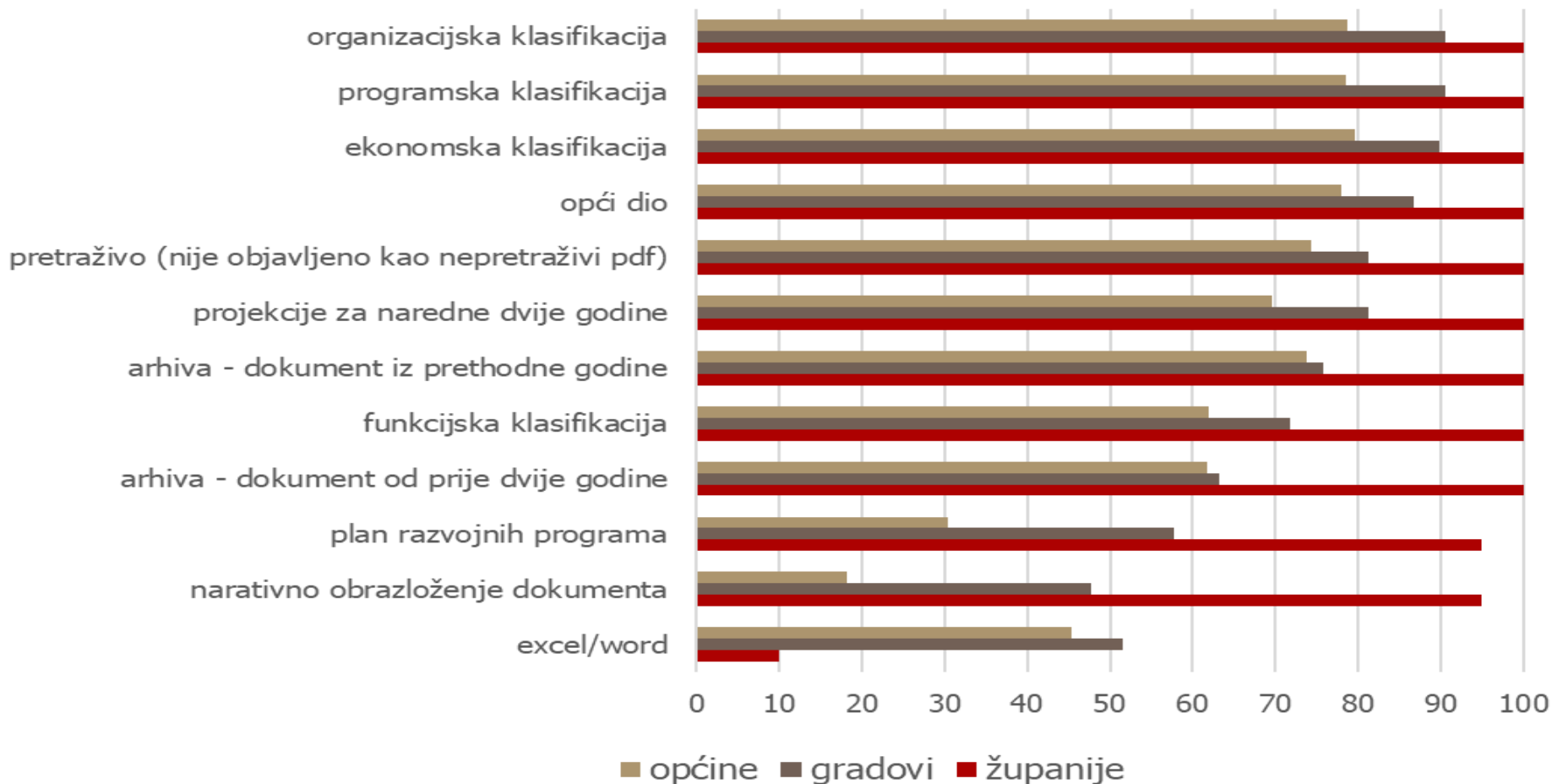
# Prosječna vrijednost OLBI+ pokazatelja za godišnji izvještaj o izvršenju proračuna, 2021.



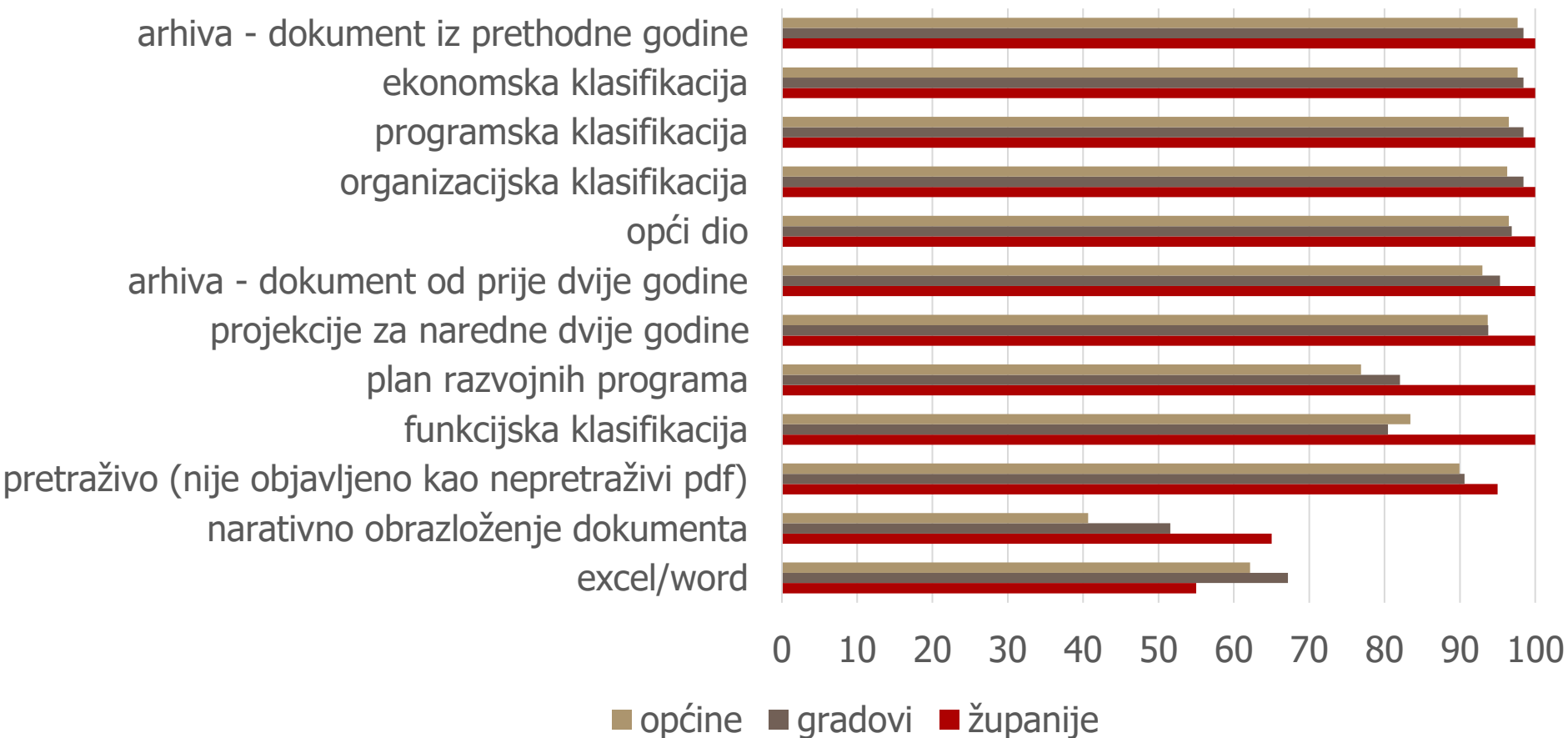
# Prosječna vrijednost OLBI+ pokazatelja za polugodišnji izvještaj o izvršenju pror., 2021.



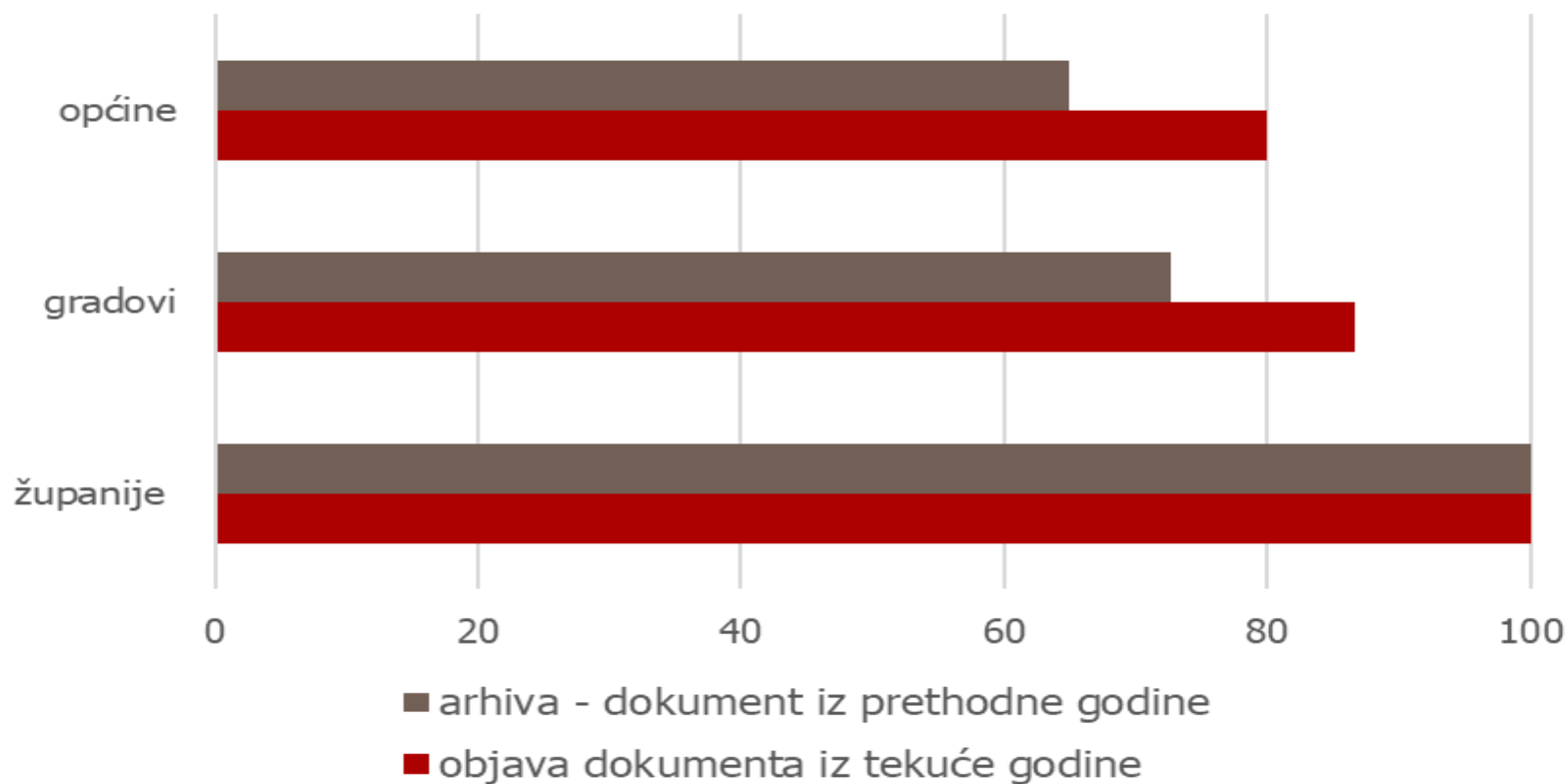
# Prosječna vrijednost OLBI+ pokazatelja za prijedlog proračuna, 2021.



# Prosječna vrijednost OLBI+ pokazatelja za izglasani proračun, 2021.



# Prosječna vrijednost OLBI+ pokazatelja za proračunski vodič, 2021.





# Klaster analiza

**Cilj:** ustanoviti postoje li određeni obrasci (grupiranja prema klasterima) koji bi upućivali na određena zajednička obilježja pojedinih LJ

## **Analiza:**

- 556 LJ (128 gradova i 428 općina)
- Inicijalno ustanovljeno: Grad Zagreb veliki *outlier*, a budući da ionako ima status i grada i županije, isključen je iz daljnje analize
- **Varijable:** broj stanovnika, dohodak p.c., OLBI, fiskalni kapacitet p.c., administrativni kapacitet (prosječne vrijednosti, 2015.-2020.)

# Klaster analiza - korištene varijable

Varijable	Opis	Izvor
<b>br_stanovnika</b>	Broj stanovnika u LJ (procjena DZS)	Državni zavod za statistiku (2020)
<b>dohodak_pc</b>	Prosječni godišnji dohodak p.c.	Dobiveno na zahtjev od MRRFEU
<b>OLBI</b>	Open Local Budget Index (OLBI) – Indeks otvorenosti lokalnih proračuna – mjeri se godišnje kao dostupnost pet ključnih proračunskih dokumenata na službenim mrežnim stranicama LJ	Ott i sur. (2020)
<b>fiskalni_kap_pc</b>	Fiskalni kapacitet LJ p.c., tj. prihodi poslovanja umanjeni za sve pomoći.	Ministarstvo financija (2020), PR-RAS baza podataka
<b>adm_kap</b>	Broj zaposlenih u tijelima na temelju sati rada kao proxy za administrativni kapacitet LJ	Ministarstvo financija (2020), PR-RAS baza podataka

# Klaster analiza - deskriptivna statistika, prosječne vrijednosti 2015.-2020.

	<b>Broj stanovnika</b>	<b>Dohodak p.c.</b>	<b>OLBI</b>	<b>Fiskalni kapacitet p.c.</b>	<b>Administrativni kapacitet</b>
<b>Min.</b>	133	9.947	0	611	2
<b>Maks.</b>	171.847	44.023	5	13.165	462
<b>Ar. sredina</b>	6.002	26.517	3,07	2.994	21
<b>St. dev.</b>	12.588	6.298	1,04	2013	36

# K-means klasteriranje, standardizirane vrijednosti varijabli

	<b>Broj stanovnika</b>	<b>Dohodak p.c.</b>	<b>OLBI</b>	<b>Fiskalni kapacitet p.c.</b>	<b>Administrativni kapacitet</b>
<b>1</b>	5,13	1,40	1,49	0,55	4,87
<b>2</b>	-0,00	0,41	0,56	-0,18	-0,04
<b>3</b>	-0,08	1,03	0,33	2,02	0,02
<b>4</b>	-0,25	-0,77	-0,70	-0,48	-0,23

# Zaključak

- Kontinuirano poticati povećanje svih oblika proračunske transparentnosti (OLBI, OLBI+, isplate iz proračuna, vizualizacije, drugi alati)
- MFIN ove godine u [Uputama LJ](#) preporučuje da:
  - se svi ključni proračunski dokumenti objavljuju na mrežnim stranicama LJ u jedinstvenom folderu nazvanom PRORAČUN, na kojeg postoji direktan link s naslovne stranice;
  - je pri objavi ključnih proračunskih dokumenata na mrežnim stranicama LJ potrebno objavljivati kompletan sadržaj tih dokumenata;
  - LJ proračunske vodiče za građane, na zahtjev građana, distribuiraju građanima svake godine u obliku brošure (fizičke i elektroničke), o trošku proračuna LJ.

# Zaključak

- Nadamo se da će sve ono što MFIN preporučuje jednom, što prije naći i u odgovarajućim zakonima, jer su naša istraživanja pokazala da LJ više rade ono što je zakonski propisano i za što postoje sankcije
- Rad na povećanju proračunske pismenosti građana i vijećnika → konstruktivnije sudjelovanje → pravednija raspodjela sredstava → kvalitetnije javne usluge
- Fiskalni i administrativni kapacitet, proračunska transparentnost, dohodak stanovnika, itd. moraju biti razmatrani kada se odlučuje o reformi JLP(R)S



Institut za  
javne financije

# Hvala!

## Svi komentari su dobrodošli

Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj  
27. i 28. listopada 2021., Hotel Sheraton Zagreb

---