



Poslano: 5.10.2021.
Revidirano: 20.12.2021.
Prihvaćeno: 24.12.2021.

PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST KAO ASPEKT DOBROG UPRAVLJANJA: STUDIJA SLUČAJA BJELOVARA

Antonija Čepo-Aušperger

Ana Petek

Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

SAŽETAK¹

Cilj je ovoga rada prikazati razvoj lokalne proračunske politike u smjeru veće proračunske transparentnosti. Provedena je studija slučaja Bjelovara u kojoj su korištene dvije kvalitativne metode prikupljanja podataka – intervju i selekcioniranje dokumenata. Prikupljena građa kodirana je prema pravilima kvalitativne analize sadržaja. Četiri su glavna elementa političkog odlučivanja o bjelovarskoj proračunskoj politici: transparentnost kao cilj, aplikacija *Transparentno* kao osnovni informacijski instrument, gradonačelnik zajedno sa svojim suradnicima kao ključni akter i građani kao glavna ciljana skupina. Analiza pokazuje kako su zajednička temeljna načela i lokalne proračunske politike i koncepta dobrog upravljanja transparentnost i odgovornost. Podaci navode i na zaključak kako su to nužni, ali ne i dovoljni uvjeti za ostvarenje dobrog upravljanja, s obzirom na to da njihovo uvođenje ne osigurava veću participaciju neformalnih aktera, posebice udruga civilnog društva. Ovaj rad predstavlja politološki pogled na ovu prvenstveno ekonomski analiziranu temu, te kroz uvide o empirijskom slučaju pokazuje važnost procesne dimenzije transparentnosti – važno je i koliko se transparentno odlučuje o proračunu, a ne isključivo transparentnost samog proračuna.

KLJUČNE RIJEČI: javno upravljanje, dobro upravljanje, proračunska politika, proračunska transparentnost, kvalitativna analiza sadržaja

Kontakt podaci autorica:

Antonija Čepo-Aušperger, magistra politologije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

E-pošta: antonija.cepou@gmail.com, orcid.org/0000-0002-1830-1149

Ana Petek, izvanredna profesorica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

E-pošta: ana.petek@fpzg.hr, orcid.org/0000-0002-9553-8334

¹ Rad je nastao na temelju diplomskoga rada istoga naslova, obranjenog na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu 16. rujna 2020.

UVOD

Proračunska transparentnost neizmjerno je važna za kvalitetu suvremenog javnog upravljanja. Da bi se dobro upravljalo neizostavno je da javnost ima precizan uvid u to kako se planira trošiti i kako se zaista troši javni novac. Time se osigurava efikasnost djelovanja tijela vlasti i povećava se odgovornost političke elite koja ih je zaposjela, stoga što se omogućava kontrola od strane građana i drugih aktera, te se značajno umanjuje mogućnost koruptivnih radnji. Transparentnost postupanja vlasti uopće, pa tako i u pitanjima proračuna, utječe na jačanje povjerenja građana u institucije i na povećanje njihove participacije. No, u Hrvatskoj je proračunska transparentnost ispod zadovoljavajuće razine, i u pitanjima proračuna središnje države, ali i u jedinicama lokalne i regionalne samouprave.

Dublje znanje o tome što potiče uvođenje proračunske transparentnosti, a što je, s druge strane, onemogućava svakako može pomoći pri unaprjeđenju stanja u praksi. U Hrvatskoj postoje istraživanja tog fenomena, no ona su dominantno provođena iz ekonomske perspektive. Također, više su bila usmjerena na mjerenje dosega proračunske transparentnosti, posebice putem kvantitativnih pokazatelja, nego na proces odlučivanja o proračunskoj politici koji eventualno vodi prema većoj transparentnosti. U izostanku politoloških analiza ove teme, utemeljenih na kvalitativnom pristupu, ovaj rad se usmjerava upravo na provođenje dubinske studije uvođenja proračunske transparentnosti u jednu jedinicu lokalne samouprave u Hrvatskoj.

Bjelovar je za ovo istraživanje odabran za studiju slučaja stoga što je jedini grad u Hrvatskoj koji je u potpunosti otvorio proračun za svoje građane. Putem aplikacije koja je dostupna svima moguće je pratiti svaku kunu koju gradske vlasti utroše (Bjelovar.hr 2020). Stoga je cilj rada prikazati razvoj proračunske transparentnosti u Bjelovaru. Na ovom ćemo primjeru kroz kvalitativnu analizu pokušati doznati što su bili glavni ciljevi lokalne proračunske politike, koji su instrumenti korišteni, koji su akteri bili ključni i na se koju skupinu želio izvršiti najveći utjecaj. Istraživačko pitanje na koje odgovara ovaj rad jest što su glavne značajke procesa odlučivanja o proračunskoj politici u Bjelovaru za vrijeme mandata lokalne vlasti od 2017. do 2020. godine.

Dobro upravljanje izabrano je kao konceptualni okvir koji će nam poslužiti za razumijevanje fenomena proračunske transparentnosti. Keping navodi kako je dobro upravljanje onaj oblik upravljanja koji vodi maksimizaciji društvenog interesa, a pritom uključuje suradničko upravljanje građana i države (Keping 2017). Rad pripada u studije javnih politika, te razmatra razvoj lokalne proračunske politike na temelju javnopolitičkog pristupa politološkoj analizi. Lokalno političko odlučivanje analizira se uzimajući u obzir tri dimenzije javnih politika i temeljne značajke koje obilježavaju

dizajn javne politike u svakoj od njih: ciljeve i instrumente u sklopu okomite dimenzije ili razumjevanja javnih politika kao izbor na temelju vlasti; aktere u sklopu vodoravne dimenzije, odnosno razumijevanja javnih politika kao ishoda strukturirane interakcije aktera; te ciljane skupine kao jedan od elemenata koji se pojavljuje u analizi društvenog konstruiranja javnih politika (Colebatch 2004, 2005, 2006a, 2006b; Howlett 2011; Ingram et al. 2007; Petek i Petković ur. 2014). Kada govorimo o metodologiji na kojoj je utemeljen ovaj rad, koristit ćemo dvije kvalitativne metode prikupljanja podataka, a to su selekcioniranje dokumenata i intervjuiranje ključnih aktera. Dobiveni tekstualni materijal kodiran je prema pravilima kvalitativne analize sadržaja (Schreier 2012).

Što se tiče same strukture rada, možemo je podijeliti na tri osnovna dijela. Na početku je prikazan teorijski okvir i metodologija koji su korišteni u radu. U tom dijelu bavimo se određenjem pojmova dobrog upravljanja i proračunske transparentnosti, te prethodnim istraživanjima njihove pojavnosti u Hrvatskoj. Detaljno prikazujemo i što je vodilo metodološko postupanje u istraživanju. U drugom dijelu rada kao glavni zadatak ističe se prikaz prikupljenih podataka intervjuiranjem i analizom dokumenata. Donosimo frekvencije pojavljivanja značajki bjelovarske proračunske politike, no posebice analizu njihova značenja, što je središnje u kvalitativnoj analizi sadržaja. U posljednjem dijelu rada analiza pokazuje koji obrasci karakteristika odlučivačkog procesa su pronađeni u građi, te kako se oni mogu povezati s načelima dobrog upravljanja i proračunskom transparentnosti.

DOBRO UPRAVLJANJE

Krajem 20. i početkom 21. stoljeća došlo je do intenzivnog preispitivanja odnosa između politike i društva, pa samim time i uloge javnih politika. Ranije se bavljenje javnim politikama uglavnom odnosilo na vlast i formalne institucije, a u zadnjim desetljećima značajnije počinje jačati uloga neformalnih aktera (Petak 2008). Dolazi do velikih promjena konteksta stvaranja javnih politika, što rezultira time da država sve teže sama rješava javne probleme, te je utjecaj nedržavnih aktera sve veći (Keping 2017). U stvaranju i proučavanju javnih politika sve važnije postaje pregovaranje vlade s društvenim akterima (Colebatch 2004). Smanjuje se važnost hijerarhijske strukture, a neformalni akteri bivaju uključeni u proces donošenja fundamentalnih javnopolitičkih odluka (Petak 2008). Taj novi kontekst stvaranja javnih politika konceptualizira se pojmom javnoga upravljanja (*governance*). Možemo načelno odrediti da se javno upravljanje može grubo podijeliti na loše i dobro, a naš je fokus na potonjem, na dobrom upravljanju (*good governance*).

Od devedesetih godina počinje se razmatrati i sve više koristiti pojam dobrog upravljanja. Najznačajnije institucije koje se bave mjerenjem i istraživanjem dobrog upravljanja u praksi su Svjetska banka, Svjetski ekonomski forum, OECD, *Freedom House*, te *Transparency International* (Collingwood 2001; Graham et al. 2003; Keping 2017; Koprić 2009; Lateef 2017; Worldbank.org 2020). Upravo se u tim organizacijama počeo definirati pojam dobrog upravljanja, prvo u Svjetskoj banci, pa i u ostalima. Doktrina dobrog upravljanja nastaje kao rezultat kritike doktrine novog javnog menadžmenta. Problemi koje je bilo potrebno riješiti su „zama-gljivanje” političke odgovornosti, smanjenje transparentnosti, povećanje korupcije, neopravdano povećanje troškova upravljanja, zanemarivanje prava građana, te povećana regulacijska aktivnost države (Koprić 2009). Zadržava se menadžerska ideologija efikasnosti, racionalnosti i kvalitete nabavljanja javnih dobara, ali se kroz koncept dobrog upravljanja još „u igru” dodaju građani (Dragičević 2004). Zbog toga je dobro upravljanje često povezano s pojmovima razvoja i razvojnih politika (Trnski 2006). Odmah je potrebno naglasiti da je pojam dobrog upravljanja nedovoljno definiran, te da njegovo značenje ovisi o javnoj agenciji ili autoru koji taj pojam rabi (Perko Šeparović 2006).

Keping dobro upravljanje definira kao javno upravljanje koje maksimizira društveni interes. Osnovna karakteristika koju on izdvaja jest suradničko upravljanje koje provode i država i građani, te promijenjen odnos između države i civilnog društva – dobro upravljanje je način vladanja u kojem se državni i nedržavni akteri koordiniraju u procesu neprekidne interakcije (Keping 2017).² Tri su osnovne skupine aktera koje vežemo uz koncept dobrog upravljanja – državni sektor, privatni sektor (tržišni akteri) i civilno društvo (Beshi i Kaur 2019), a središnji su građani. 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) jer je dobro upravljanje posljedica demokratizacije (Keping 2017). 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, u državne aktere, posebice u lokalnu vlast. Transparentnost, odgovornost i ažurnost kao glavne značajke dobrog upravljanja važne su za uspostavljanje povjerenja u vlast, a povjerenje je na neki način i preduvjet i rezultat dobrog upravljanja (Beshi i Kaur 2019).

2 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 (Dragičević 2004).

Kako bismo precizirale sadržaj pojma dobrog upravljanja, istaknut ćemo osnovna načela koja ga čine. Važno je odmah naglasiti da različite organizacije i autori ne tumače jednako načela dobrog upravljanja, već se ona ponekad preklapaju, ponekad su ista načela samo opisana iz druge perspektive, a u rijetkim slučajevima se značajno razlikuju. 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 višestrukih gledišta (v. Tablicu 1). Ukupno možemo istaknuti da se kao načela dobrog upravljanja navode efikasnost, odgovornost, pravednost, legitimnost, učinkovitost, djelotvornost, dosljednost, jednakost, ažurnost, sloboda medija, kompetentnost, koherentnost, te ekonomska održivost (Collingwood 2001; DFID 2011; Graham et al. 2003; Keping 2017; Lateef 2017; Mirašćić 2015; Perko Šeparović 2006; Tavarez i da Cruz 2020; Vukojić Tomić 2016; Worldbank.org 2020). Ono što je ključno za ovaj rad jest da se načelo transparentnosti navodi kod svih izvora, te nedvojbeno možemo tvrditi da je ono nužan središnji element kako bismo mogli govoriti o postojanju dobrog upravljanja. Uz transparentnost, načelo koje se jednako učestalo pojavljuje jest i odgovornost.

Tablica 1. Načela dobrog upravljanja

SVJETSKA BANKA	UJEDINJENI NARODI	KEPING	DFID*	GONG**
Efikasnost	Legitimnost	Legitimnost	Legitimnost	Odgovornost
Odgovornost	Dosljednost	Transparentnost	Odgovornost	Transparentnost
Pravednost	Učinkovitost	Odgovornost	Sloboda medija	Koherentnost
Transparentnost	Odgovornost	Jednakost	Transparentnost	Učinkovitost
	Transparentnost	Ažurnost	Kompetentnost	Djelotvornost
	Pravednost	Učinkovitost		Ekonomska održivost

*Odjel za međunarodni razvoj Vlade Velike Britanije.

**Hrvatska udruga koja se, između ostaloga, bavi zagovaranjem i istraživanjem dobrog upravljanja.

Izvor: Autorice prema DFID 2011; Gong 2009; Keping 2017; Mirašćić 2015; Worldbank.org 2020.

Dodatno, budući je zadatak ovog istraživačkog rada povezati koncept dobrog upravljanja s lokalnom razinom na primjeru Bjelovara, iznimno je važno odrediti glavne značajke koncepta dobrog lokalnog upravljanja koji se javlja kao subnacionalna varijanta koncepta dobrog upravljanja. Dakle, ideja koncepta dobrog lokalnog upravljanja jest baviti se evaluacijom i primjenom načela dobrog upravljanja na nižim, lokalnim razinama (Kersting et al. 2009, UNDP 2015). Primjenjuje se „odozdo prema gore” (*bottom-up*) pristup zbog činjenice da lokalne razine najlakše komuniciraju s građanima u svakodnevnom upravljanju i na taj se način ostvaruju defini-

rana načela dobrog upravljanja: transparentnost i odgovornost vlasti prema građanima. Također, antikorupcija je kao cilj definirana u oba koncepta. Kod koncepta dobrog lokalnog upravljanja radi se o otklanjanju mogućnosti koruptivnih radnji na nižim razinama kako bi se onemogućile koruptivne radnje i na nacionalnoj razini. Dodatno, zadatak upravljačkih struktura na lokalnim razinama jest odgovor na uočene postojeće manjkavosti tako što će se ponuditi mogućnosti reformi lokalnog upravljanja. Najvažnija razlika u odnosu na koncept dobrog upravljanja jest promjena glavnih aktera jer lokalni akteri u konceptu dobrog lokalnog upravljanja zamjenjuju središnju ulogu državnih aktera (Kersting et al. 2009; UNDP 2015).

PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST

Na početku je važno ukazati na preklapanje pojmova transparentnosti i otvorenosti. Navedeni su pojmovi srodni, ali nisu sinonimi. Transparentnost je jednosmjernan proces, a otvorenost dvosmjernan i pretpostavlja održavanje aktivnog komunikacijskog kanala (Musa 2015). U ovom se radu bavimo jednosmjernim procesom objavljivanja i prezentiranja podataka građanima jer se transparentnost smatra pretpostavkom za odgovornost javne vlasti, za njenu demokratsku legitimnost i otvorenost. Posebice je relevantna za učinkovitost rješavanja javnih problema, te stoga transparentost čini osnovu dobrog upravljanja (Musa 2015, 5). Usmjeravamo se na proračunsku transparentnost, odnosno na načelo transparentnosti u proračunskoj politici (Bađun 2009; Bratić 2010; Družić i Krtalić 2006; Petek 2012) na koju je posebice prikladno primijeniti koncept dobrog upravljanja.

Osnovna načela prema kojima treba biti kreiran proračun su načelo jedinstva i točnosti, razdoblja jedne godine, obračunske jedinice, uravnoteženosti, univerzalnosti, specifikacije, dobrog financijskog upravljanja te, naravno, transparentnosti (Udruga-gradova.hr 2011). Međunarodni monetarni fond otvorenost vlade o izvršenim i budućim financijskim aktivnostima prema javnosti – definira kao fiskalnu transparentnost (MMF 2009). Najčešća definicija proračunske transparentnosti jest ona koju koristi i OECD kad navodi da transparentnost proračuna možemo definirati kao pravovremeno i potpuno objavljivanje svih važnih fiskalnih informacija na sistematičan i pregledan način (OECD 2002).

Dobro upravljanje i načelo transparentnosti ključni su i za kvalitetno formiranje proračuna i za kvalitetu demokracije. U proračunu je vidljivo što će vlada financirati, koje će to usluge pružiti u pojedinom sektoru, te na koji način će se boriti s gospodarskim poteškoćama, a posebice kako će se unutar države raspodijeliti moć među akterima (Bratić 2010). Ovako isto pojašnjava američka politologinja Irene Rubin.

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 mogu biti čak zanemarena i ispuštena, tada je cjelokupan demokratski način upravljanja kompromitiran (Rubin 2006, 143).

Složenost suvremenih proračuna jedan je od razloga zbog kojih je posebice potrebna proračunska transparentnost jer upravo kompleksnost proračuna omogućuje „zamagljivanje” pravog stanja u proračunu. Kreatori proračunske politike mogu dosta lako prikrivati porezne terete, prenglasiti korisnost nekih izdataka ili skrivati državne obveze. Jasno je kako u interesu političara često i 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 je 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 financijskog planiranja i proračunske potrošnje. Treća značajka ističe važnost prilagođenosti proračunskih dokumenata građanima kroz uporabu nedvosmislenih, jasnih i ne pretjerano stručnih jezičnih konstrukcija. Posljednja karakteristika koja utječe na proračunsku 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).

PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST U HRVATSKOJ

Niz regulativa određuje okvir proračunske transparentnosti u Hrvatskoj. Zakon o proračunu utvrđuje sljedeće: „Proračun se donosi i izvršava u skladu s načelom transparentnosti” (Hrvatski sabor 2015b, čl. 12); a Zakon o fiskalnoj odgovornosti, kako navodi Habunek, uređuje pravila kojima je cilj jačanje zakonskog okvira, te ograničavanje državne potrošnje (Habunek 2017; Hrvatski sabor 2018). Zakon o pravu na pristup informacijama također propisuje da na vrijeme trebaju biti objavljene informacije

koje se odnose na proračun i financijska izvješća, a za to su zadužena tijela vlasti (Hrvatski sabor 2015a). Navedeni regulatorni okvir hrvatske proračunske politike i njene transparentnosti primjenjuje se na tri razine proračuna: na državni proračun, na proračune izvanproračunskih fondova, te na proračune jedinica lokalne i regionalne samouprave (Bratić 2010).

Povrh zakonskih propisa, Hrvatska se 2012. godine uključila u multi-lateralnu inicijativu nazvanu Partnerstvo za otvorenu vlast (POV), kako bi kroz brojne korake promovirala ideju otvorene vlasti općenito, ali i u proračunskoj politici (Habunek 2017; Ott et al. 2017). U pitanjima proračunske transparentnosti, posebice na lokalnoj razini, Hrvatska se „obvezala 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). No kako to izgleda u primjeni u praksi? Do sada su u Hrvatskoj tri istraživanja bila usmjerena na dobro upravljanje, te posebice na pitanje proračunske transparentnosti.

Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj (DUH) sastoji se od osam dimenzija, a jedna je proračunska transparentnost i odgovornost, koja se mjerila za 2012. i 2017. godinu za Vladu, Sabor, te sva hrvatska ministarstva (Hoffman et al. 2019; Miošić et al. 2013). Što se tiče rezultata za 2012. godinu, nevladina organizacija Gong u svom izvještaju za ovo istraživanje 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. Čini se kako su proračunske informacije i procedure ostale nevidljive građanima, te se može zaključiti da proces planiranja, donošenja i izvršavanja državnog proračuna nije transparentan niti otvoren za javnost (Miošić et al. 2013). U istraživanju za 2017. godinu dimenzija proračunske transparentnosti i odgovornosti poboljšala je svoj rezultat s obzirom na *Indeks* iz 2012. godine – sa 9% na 39% (Hoffman et al. 2019), što je bolji, no još uvijek loš rezultat. Ministarstvo financija nije ispunilo upitnik te zato u ovom istraživanju nedostaje dio informacija o proračunskom planiranju (Hoffman et al. 2019).

Institut za javne financije (IJF) svake godine analizira proračunsku transparentnost svih jedinica lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Cilj je istraživanja utvrditi koliki je broj službenih dokumenata³ objavljen na stranicama lokalnih jedinica, ali se pritom ne analizira sadržaj tih dokumenata. Sama objava dokumenata ne znači da su jedinice potpuno

3 Ti dokumenti su: izvještaj o godišnjem izvršenju proračuna za prošlu, izvještaj o polugodišnjem izvršenju proračuna za aktualnu godinu, prijedlog proračuna za sljedeću godinu, izglasani proračun za sljedeću godinu, te proračunski vodič za građane za sljedeću godinu (Ijf.hr 2019).

odgovorne i transparentne, već da su poduzele prvi korak u postizanju više razine transparentnosti. Objavljivanje pet navedenih dokumenata samo je činjenica koja predstavlja dokaz da su se jedinice lokalne samouprave pridržavale Zakona o proračunu, Zakona o pravu na pristup informacijama i preporuka Ministarstva financija. IJF napominje kako su optimistični zbog rezultata ovog istraživanja za period studeni 2018. – ožujak 2019, a to je povećanje broja objavljenih službenih dokumenata (prosjeak iznosi 3,9 od 5). Budući da je Bjelovar slučaj kojim se bavi ovaj rad, važno je napomenuti kako se on nalazi na popisu gradova s objavljenih svih pet dokumenata (Ijf.hr 2019). Institut za javne financije ističe „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). Pri tom, posebice je važna uloga gradonačelnika, a posebice novoizabranih gradonačelnika (Tavarez i da Cruz 2020).

Posljednje istraživanje koje će nam koristiti za opis stanja proračunske transparentnosti na lokalnoj razini provedeno je pod nazivom *Lokalna Odgovorna i Transparentna Uprava i Samouprava* (LOTUS). Ono prati dimenzije javnosti rada predstavničkog tijela, javnosti rada izvršne vlasti, prava na pristup informacijama, suradnje sa zajednicom, te mjesne samouprave, u svim jedinicama lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj (Lotus.gong.hr 2014). Jedinice lokalne samouprave sukladno broju ostvarenih bodova podijeljene su u četiri kategorije: izrazito transparentne, transparentne, netransparentne i izrazito netransparentne. Prosječan rezultat istraživanja za 2014. godinu iznosio je 4,45 bodova od ukupno mogućih 10. Bjelovar je i u ovom istraživanju ostvario vrlo dobar rezultat. Sa osvojenih 7,61 bodova nalazi se na 22. mjestu od 576 analiziranih jedinica, te je smješten u kategoriju izrazito transparentnih jedinica lokalne i regionalne samouprave (Lotus.gong.hr 2014). Dakle, važno je istaknuti kako je Bjelovar u opisanom dosta lošem hrvatskom kontekstu primjer dobre prakse kad je riječ o proračunskoj transparentnosti i dobrom upravljanju. No, kako je došlo do razvoja takve proračunske politike u Bjelovaru?

METODOLOŠKI OKVIR

U istraživanju smo koristile kvalitativnu metodologiju stoga što je fokus na značajkama procesa političkog odlučivanju o proračunskoj transparentnosti u Bjelovaru, a ne na mjerenju iste. Selekcioniranje dokumenata i intervjuiranje primijenjeni su kao metode prikupljanja podataka. Kombinacija metoda bila je potrebna kako bismo povećale vjerodostojnost i autentičnost nalaza istraživanja, te se približile idealu triangulacije podataka (Bowen 2009; Burnham et al. 2006; Lončar 2010). Prikupljena građa

obrađena je i analizirana prema pravilima kvalitativne analize sadržaja (Schreier 2012).

Najveća prednost selekcioniranja dokumenata kao metode prikupljanja podataka, zbog koje je i odabrana za istraživanje, jest prikladnost za rekonstrukciju procesa odlučivanja koja nam je potrebna kako bismo pratili razvoj proračunske transparentnosti u Bjelovaru (Bowen 2009; Burnham et al. 2006; Esmark i Triantafillou 2007; Lončar, 2010). Za ovo istraživanje kao dokumentarni izvori odabrani su internetski članci. Istraživačka baza obuhvaća sedam članaka (v. Prilog 1 s popisom kodiranih dokumenata). Važno je istaknuti kako nam je prvotna namjera bila analizirati različite vrste dokumenata kao što su publikacije lokalne vlasti, zapisnici sjednica Gradskog vijeća, te odluke gradske uprave. 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. Uslijed takve situacije odlučeno je kako će kvalitativnom analizom sadržaja biti obuhvaćeni samo internetski članci koji se bave izabranom temom.

Važno je transparentno odrediti kako smo uzorkovale analizirane dokumente. Određujući su bila četiri kriterija: sadržaj dokumenta, vrsta dokumenta, vremenski okvir, te autorstvo. Sadržajni kriterij je bio najvažniji. Dakle, za analizu su u obzir uzeti samo članci čija se tema odnosi na proračun, proračunsku politiku i proračunsku transparentnost u Bjelovaru. Istraživačko pitanje ovog rada određuje vremenski okvir unutar kojeg smo tražile dokumente. Dakle, mandat lokalne vlasti u kojem je došlo do značajnog razvoja proračunske transparentnosti u Bjelovaru služio je kao vremenska odrednica pri izboru dokumenata za analizu (od svibnja 2017. do 2020, kada je završeno istraživanje). 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 strogih kriterija uzorkovanja broj članaka nije veći.

Za drugu kvalitativnu metodu prikupljanja podataka odabran je intervju. Odmah je na početku važno opisati s kojim smo se problemima prilikom istraživanja suočile. Za vrijeme provođenja istraživanja svijet se, a samim time i Hrvatska, borio s pandemijom uzrokovanom virusom SARS-CoV-2 (Hzjz.hr 2020). Upravo zbog takve situacije provođenje istraživanja postalo je znatno otežano. Svi ispitanici odlučili su, što zbog osobnih razloga i obaveza, što zbog epidemiološke situacije, da je bolje da intervjuiranje provedemo

pisanim putem. Iznimka je jedan intervju koji je proveden putem aplikacije *Zoom*. Sukladno opisanoj situaciji, odabran je hibridni oblik intervjua koji se po svojim obilježjima nalazi između strukturiranog i polustrukturiranog intervjua (Burnham et al. 2006; Grdešić 2006). Naime, pitanja su bila unaprijed pripremljena, definirana i u velikom djelu slična za sve ispitanike. S obzirom na to da je većinom riječ o pisanim intervjuima, postavljanje dodatnih pitanja i potpitanja tijekom istraživanja najčešće nije bilo moguće. Svi intervjui imali su iste teme koje odgovaraju kodovima u kasnijoj analizi (v. Prilog 3 s protokolom intervjuiranja).

Kada govorimo o kriterijima za uzorkovanje ispitanika, osnovni kriterij bila je važnost aktera u istraživanom području. Stoga smo proveli intervjuiranje elite, a unutar elite smo razlikovale formalne i neformalne aktore, te je primijenjeno svojevršno teorijsko uzorkovanje ispitanika (Burnham et al. 2006; Grdešić 2006). Ispitanici su bili 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 Bjelovara niti jedan upitnik nije vraćen s njihovih adresa. Odmah napominjemo da se radi o velikom nedostatku s obzirom na važnost civilnog društva za koncept dobrog upravljanja.⁴

Konačno, odaslano je više od 15 upita za intervju, a zaprimljeno je osam pozitivnih odgovora (v. Prilog 2 s popisom provedenih intervjua). 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, htjele smo da unutar istraživanja bude zastupljeno mišljenje i pozicije i opozicije Gradskog vijeća Bjelovara, a isti su odabrani zato što su među najpućenijima u odluke lokalne vlasti, odnosno imaju najveći pristup informacijama.

Nakon što smo prikupile potrebne podatke, kodirale smo ih prema pravilima kvalitativne analize sadržaja (KAS) (Schreier 2012). Svrha KAS-a kao istraživačke strategije jest precizan opis sadržaja neke tekstualne građe, tako da se detektiraju njene temeljne dimenzije, što je prikladno deskriptivnom istraživačkom pitanju postavljenom u ovom radu. U pripremi kodiranja korištena je kombinacija formalnog i tematskog kriterija segmentiranja građe (Boyatzis 1998; Braun i Clarke 2006; Joffe 2012; Popović i Petek 2018). Kod kodiranja dokumenata, jedinica kodiranja obuhvaćala je jednu rečenicu, a kod intervjua jedno pitanje i jedan odgovor činili su jednu jedi-

4 O razlozima nesudjelovanja može se samo nagađati jer u većini slučajeva nismo dobile ni povratni odgovor. U slučajevima kada smo ga i dobile 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 nalaze istraživanja.

nicu kodiranja. No, ukoliko se radilo o odgovoru koji je zaista dugačak, podijelile smo ga u dvije ili više tematskih cjelina.

Prema pravilima kodiranja u sklopu KAS-a, jedna jedinica kodiranja smjela se kodirati samo jednom u potkategorije glavne kategorije. S obzirom na to da je naša analiza utemeljena na četiri glavne kategorije (v. Tablicu 2), jedna jedinica kodiranja mogla je, dakle, biti kodirana od jednom do četiri puta, ali nikako ne više puta u istu glavnu kategoriju. Dodatno je razrađen još niz pravila za precizno određenje pripadajućeg koda pojedinoj jedinici kodiranja.⁵ Važno je također napomenuti kako je shema kodiranja nastala mješovitom strategijom izrade, kao rezultat pretraživanja empirijske građe (induktivni kodovi), te na temelju osnovnih elemenata koji se pojavljuju u teoriji javnih politika (deduktivni kodovi). Glavne kategorije koje smo koristile u analizi dobivenih podataka su ciljevi, instrumenti, akteri i ciljane skupine, osnovni elementi svake javne politike smješteni u njihovoj okomitij, vodoravnoj ili društveno-konstruktivističkoj dimenziji (Colebatch 2004; Petek i Petković ur. 2014). Potkategorije svih glavnih kodova, izuzev instrumenata, induktivni su kodovi. Potkategorije instrumenata osmišljene su na temelju tzv. NATO klasifikacije instrumenata javnih politika (Hood i Margetts 2007).

Tablica 2. Shema kodiranja glavnih značajki reforme proračunske politike u Bjelovaru

CILJEVI	INSTRUMENTI	AKTERI	CILJANE SKUPINE
Transparentnost	Informacije	Državni sektor	Građani
Antikorupcija	Pravne ovlasti	Privatni sektor i interesne skupine	Poslovni sektor
Odgovornost i participacija	Javne financije	Civilno društvo	Politička elita
Bolje upravljanje	Organizacija	Ekspertiza	Tijela vlasti

Izvor: Autorice prema Hill 2010; Howlett 2009; Petak 2009; Petek 2012.

Konačno, prikupljenu građu iz članaka i intervjua, sukladno definiranoj dužini jedinice kodiranja, upisivale smo u tablice. Tako smo na kraju istraživanja imale 28 stranica kodiranih intervjua i 21 stranicu kodirane građe iz internetskih članaka.⁶ Shema kodiranja obuhvaća 20 kategorija i potkategorija (v. Tablicu 2), a 305 jedinica kodiranja ukupno je kodirano 642 puta.

5 Šifarnik s detaljnim pojašnjenjem svih pravila kodiranja dostupan je od autorica na zahtjev.

6 Cjelokupni kodirani materijal dostupan je od autorica na zahtjev.

Opis podataka provest ćemo tako da ćemo prikazivati frekvencije pojavljivanja određenih kategorija i potkategorija zajedno s opisima značenja pojedinih kodova kombinirajući kvantitativni i kvalitativni stil prikazivanja nalaza istraživanja u sklopu KAS-a (Schreier 2012). Analitička cjelina usmjerena je na otkrivanje odnosa između potkategorija različitih glavnih kategorija na temelju kojih smo formirale četiri obrasca karakteristika političkog odlučivanja o lokalnoj proračunskoj politici.

DESKRIPCIIA PODATAKA

Na lokalnim izborima u svibnju 2017. godine Dario Hrebak uvjerljivo je pobijedio drugoplasiranog kandidata sa 64,25% glasova, te tako postao gradonačelnik Bjelovara (Izbori.hr 2017). U njegovom je mandatu Grad Bjelovar, u suradnji s Vukom Vukovićem s Instituta za sinergiju znanosti i društva, osmislio aplikaciju pomoću koje građani mogu putem pretraživača i osnovnih pojmova kontrolirati potrošnju gradskih vlasti. Svaka kuna koja se potroši 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. Dodatno, Grad Bjelovar u sklopu svoje službene stranice ima i odjeljak koji se bavi samo pitanjem proračuna i proračunskog procesa (Proračun.bjelovar.hr 2020). 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.

Nakon kratkog uvodnog prikaza konteksta potrebno je opisati glavne kategorije koje su korištene za analizu. U ovom dijelu pokušale smo i pomoću frekvencija pojavljivanja ukazati na važnost određenih kategorija i potkategorija. Za kvalitativnu analizu sadržaja same frekvencije nisu izrazito važne jer se na temelju njih ne izvodi sustavno statističko analiziranje, ali ipak nam nešto govore o relativnoj važnosti određenih sintagmi unutar analiziranog materijala. Stoga prvo treba istaknuti da su u građi daleko najzastupljeniji ciljevi proračunske politike Bjelovara, koji se spominju 212 puta, što čini nešto više od 33% ukupnog kodiranja građe (v. Tablicu 3). Najčešće zastupljen cilj jest upravo transparentnost. Potkategorija Transparentnost pojavljuje se 71 puta, što u cjelokupnom kodiranju građe zauzima 11%.

Tablica 3. Pojavljivanje glavnih značajki reforme proračunske politike Bjelovara u analiziranoj građi*

CILJEVI	212 (33%)	INSTRUMENTI	138 (21%)	AKTERI	175 (27%)	CILJANE SKUPINE	117 (18%)
Transparentnost	71 (11%)	Informacije	58 (9%)	Državni sektor	131 (20%)	Građani	83 (13%)
Antikorupcija	26 (4%)	Pravne ovlasti	10 (2%)	Privatni sektor i interesne skupine	7 (1%)	Poslovni sektor	5 (0,7%)
Odgovornost i participacija	56 (9%)	Javne financije	32 (5%)	Civilno društvo	16 (2%)	Politička elita	18 (3%)
Bolje upravljanje	59 (9%)	Organizacija	38 (6%)	Ekspertiza	21 (3%)	Tijela vlasti	11 (2%)

* Prvi broj pokazuje ukupnu frekvenciju pojavljivanja neke kategorije ili potkategorije, a broj u zagradi prikazuje udio pojavljivanja određene kategorije ili potkategorije u ukupnom broju dodijeljenih kodova koji iznosi 642.

Najčešće kod cilja transparentnosti 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. 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, a proračunska transparentnost građanima, medijima i istraživačima omogućuje kontrolu vlasti (Bjelovar.info 2019; Večernji.hr 2019). Naglašava se kako je potrebna promjena mentaliteta ljudi da bi transparentnost imala puni smisao (Intervju 7 2020; Intervju 8 2020). Istaknuto je i kako je krajnji cilj projekta provedenog u Bjelovaru da takav mentalitet postane standard kako bi se mogao ostvariti utjecaj na političku elitu jer je namjera potaknuti revoluciju proračunske transparentnosti unutar cijele 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 (Intervju 1 2020; Intervju 2 2020).

Drugi najzastupljeniji cilj koji se pojavljuje nazvan je bolje upravljanje, a obuhvaća različite karakteristike. Neke od najučestalijih su: podizanje kvalitete rada Grada i gradske uprave, modernizacija/razvoj, financijska efikasnost, strateško upravljanje, digitalizacija, reforma birokratiziranog sustava, borba protiv lokalnih šerifa i slično. Pojavljuje se 59 puta, što čini oko 9% u ukupnom kodiranju građe. Veliki broj karakteristika koje smo vezale uz potkategoriju Bolje upravljanje vjerojatno je utjecao na samu frekvenciju njene pojavnosti.

Potkategorija Odgovornost i participacija obuhvaća manji broj karakteristika od prethodne, 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 vezemo fraze poput poštena vlast, povjerenje građana u institucije – koje se pojavljuje najviše puta, participacija građana, transfer javnih politika, prilagođenost građanima, kontrola vlasti, itd. Antikorupcija se pojavljuje 26 puta (4% u ukupnom kodiranju) kao cilj proračunske politike, te obuhvaća iduće karakteristike: uklanjanje nepotizma/kupovine glasova, kontrola zapošljavanja, sprječavanje stranačkog kadroviranja, smanjenje kršenja zakona i malverzacija, otkrivanje malverzacija.

Instrumenti su druga glavna kategorija koju smo koristile u analizi. Najviše korišteni instrument u razvoju proračunske politike u Bjelovaru su informacije koje se pojavljuju čak 58 puta od ukupnih 138 jedinica kodiranih u glavnoj kategoriji Instrumenti (9% ukupnog kodiranja). Aplikacija „Transparentno” daleko je najzastupljeniji instrument ove kategorije, toliko zastupljen da su drugi oblici informacijskih instrumenata irelevantni. O aplikaciji se govori jako pozitivno, ali se ističu i neke pogreške i neki njeni nedostaci (Intervju 1 2020; Intervju 2 2020; Intervju 7 2020). Nadalje, od instrumenata koje smo kodirale, organizacijski instrumenti su drugi po važnosti, a kodirani su 38 puta (6% u ukupnom kodiranju). U toj skupini pojavljuje se nekoliko značajnih instrumenata koje smo svrstale u organizacijsku skupinu instrumenata. Najvažniji od njih je projekt „Grad Bjelovar – najtransparentniji grad u Hrvatskoj”, a u manjoj se mjeri spominju i mjere i reforme koje je tek potrebno provesti da bi se proračunska transparentnost ostvarila 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 aspekti koji spominju lokalni proračun, EU fondove, 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 kodirale smo 32 puta, što čini oko 23% instrumenata kodiranih unutar naše građe, te 5% u cjelokupnoj građi. Najmanje zastupljeni instrumenti su oni koji su vezani uz pravne ovlasti koje povezujemo s pravom na pristup informaci-

jama, Zakonom o proračunu i Ustavom RH. Kodirani su tek 10 puta (2% ukupnog kodiranja).

Akteri se pojavljuju kao druga najzastupljenija glavna kategorija u sadržaju našeg kodiranog materijala, nakon ciljeva. Čine oko 27% ukupnog kodiranja građe. Aktere smo podijelile u nekoliko skupina koje je iznjedrila građa, a predstavljaju ih potkategorije 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 glavne kategorije Aktera govorilo u 75% slučajeva, a 20% unutar cjelokupnog kodiranja. 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 i ispitanici posebno naglašavaju kao ključnog aktera razvoja proračunske transparentnosti, te gotovo svi ispitanici ističu da je upravo njegova motivacija zaslužna za promjene u lokalnoj proračunskoj politici (Bjelovar.info 2019; 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 (3% ukupnog kodiranja). Naime, Institut sinergije znanosti i društva na čelu s Vukom Vukovićem osmislio je i kreirao aplikaciju Transparentno. Civilno društvo se kao kod pojavljuje 16 puta (2% u ukupnom kodiranju), ali se odnosi uglavnom na građane, koji zapravo financiraju provođenje proračunske transparentnosti te djeluju kroz mjesne odbore. Nadalje, spominje se Davor Huić, predstavnik udruge Lipa, koji pozitivno ocjenjuje projekt Transparentno.⁷ Interesne skupine i poslovni sektor kao potkategorija spominju se u smislu onih skupina koje najviše mogu profitirati u raspodjeli proračunskih sredstava unutar transparentnog donošenja proračuna, te tvrtki i korporacija koje također žele sudjelovati u toj istoj raspodjeli. Važno je napomenuti kako su potonje dvije skupine aktera, privatni i civilni sektor, kodirani zajedno samo 23 puta (tek 4% ukupnog kodiranja), što je također važan nalaz za paragrafe koji slijede.

Kada govorimo o posljednjoj skupini kodova, Ciljane skupine pojavljuju se 117 puta u istraživanom materijalu, a potkategorije koje ih čine su Građani, Poslovni sektor, Politička elita i Tijela vlasti. Dakle, u analiziranoj građi Ciljane skupine zauzimaju 18% ukupnog kodiranja. Građani

7 Nažalost, kao što je navedeno u metodološkom dijelu, nitko od predstavnika civilnog društva nije bio spreman za suradnju na ovom istraživanju, unatoč velikom broju odaslanih upita (blizu 10 upita upućeno je raznim organizacijama civilnog društva).

su najvažnija ciljana skupina kada govorimo o provođenju lokalne proračunske politike Bjelovara i čine više od 70% svog kodiranja unutar kategorije Ciljanih skupina. Naime, i članci i ispitanici naglašavaju kako bi proračunska transparentnost trebalo omogućiti građanima da kontroliraju vlast, te da se na taj način ostvari povjerenje između vlasti i građana. 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).

Potkategorije Politička elita, Poslovni sektor i Tijela vlasti zajedno čine preostalih 30-ak% kodiranja koje se odnosi na kategoriju 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). Proračunska transparentnost omogućuje u prvom redu medijima i istraživačima da analiziraju i proučavaju tematiku proračunske politike, te istražuju malverzacije koje se pojavljuju unutar lokalnog proračunskog sustava (Intervju 7 2020). Investitori koji pripadaju poslovnom sektoru ističu se kao ciljana skupina zato što Grad želi svojim upravljanjem privući što više kapitala za daljnje projekte.

ANALIZA PODATAKA

Unutar svake od kategorija izdvaja se određena potkategorija koja je dominantna, učestalija u pojavljivanju od ostalih u istoj kategoriji. Samim time, tu potkategoriju možemo odrediti kao temeljni cilj, osnovni instrument, središnjeg aktera, odnosno ciljanu skupinu, a koji su ključni za opis razvoja proračunske politike u Bjelovaru u posljednjem mandatu lokalne vlasti. Tako je potrebno reći kako se kao glavni cilj proračunske politike daleko najčešće ističe transparentnost. Kod instrumenata, dominacija jedne potkategorije također je izrazito očita, a to su instrumenti utemeljeni na informacijama, odnosno aplikacija Transparentno. Najvažniji su akteri razvoja proračunske politike državni akteri poput gradonačelnika Hrebaka, samog Grada, Upravnog odjela za financije, službenika i zaposlenika gradske uprave. Uloga ostalih aktera zanemarena je ili čak fiktivna. Ključni akteri naglašavaju kako su građani osnovna ciljana skupina, što je potvrdila i kodirana građa. Oni su ti koji trebaju kontrolirati proračunsku potrošnju i surađivati više s gradskom upravom, te oni čije se povjerenje u institucije treba povratiti (Bjelovar.info 2019, Index.hr 2019). Dakle, mogli bismo zaključiti kako su prethodno opisane četiri potkategorije ključne značajke razvoja proračunske politike u Bjelovaru u posljednjem mandatu.

Također, važno je istaknuti i supojavljivanje (*cooccurrence*) određenih potkategorija, odnosno prikazati odnose među potkategorijama različitih glavnih kategorija (Schreier 2012). U našim se podacima mogu pronaći

Shema 1. Prikaz odnosa ciljeva, instrumenata, aktera i ciljanih skupina u razvoju bjelovarske proračunske politike



Odmah treba istaknuti da se i u ovom aspektu analize kao mehanizam razvoja proračunske politike ponovo pojavila ista skupina značajki kao i u prethodno istaknutima s obzirom na učestalost pojavljivanja (Obrazac 2 u Shemi 1). Središnji 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 vezemo državne aktere, posebice samog gradonačelnika Hrebaka, jer su državni akteri 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. U skupini aktera dodatno

se ističe i ekspertiza, koja naglašava kako je važno da građani kontroliraju novac koji sami uplaćuju u proračun, te se najviše pozivaju na aplikaciju koja je dio informacijskih instrumenata – oni su, u suradnji s Gradom, njezini kreatori.

Ovo je svakako temeljni obrazac reforme lokalne proračunske politike u Bjelovaru. No, povrh dominantnog obrasca, treba istaknuti još neke zanimljive odnose među uočenim značajkama lokalnog političkog odlučivanja o proračunu. Tako je uočljivo kako se instrumenti javnih financija (npr. EU fondovi) najčešće pojavljuju uz cilj koji je nazvan bolje upravljanje (Obrazac 1 u Shemi 1). Ostale značajke ovog obrasca preklapaju se s dominantnim obrascem. Građani kao ciljana skupina ponovno su najčešće povezani s ciljem boljeg upravljanja, a državni akteri i s ciljem boljeg upravljanja i s klasičnim financijskim instrumentima. Stoga se može reći kako se dva opisana obrasca zapravo nadopunjuju i zajedno čine jedan širi set međupovezanih značajki. Dodatno, uočeno je da se transparentnost kao cilj rijetko vezuje uz financijske instrumente, jednako kao što se bolje upravljanje rijetko povezuje s informacijskim instrumentima.

Također je iz kodirane građe vidljivo kako je antikorupcija kao cilj povezana s dvije ciljane skupine (Obrazac 3 u Shemi 1). S jedne strane, odnosi se na građane i naglašava važnost kontrole lokalnih političara od strane građana, a s druge, upozorava političku elitu da je korupcija prisutna upravo u njihovim redovima i da ju je potrebno iskorijeniti (kupovina glasova, nepotizam, malverzacije, itd). 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.

Potkategorija ciljeva koju smo nazvale Odgovornost i participacija i koja čini 26% svih kodiranih ciljeva proračunske politike jedini je cilj koji se, uz ostale instrumente, vezuje uz instrument pravnih ovlasti (zakoni, Ustav, strategija, pravo na pristup informacijama). U ovom obrascu ponovo se ističu državni akteri kao dominantni, te građani kao važna ciljana skupina (Obrazac 4 u Shemi 1). No, još se dodatno ističe i politička elita kao važna ciljana skupina, te se građani više vezuju uz aspekt participacije, a elita uz aspekt odgovornosti u sklopu proračunske politike.

Zaključno treba istaknuti kako analiza pokazuje da se određeni ciljevi ostvaruju uz pomoć određenih instrumenata, te kako se za borbu protiv korupcije oni trebaju dodatno definirati i osmisliti. Značajke procesa političkog odlučivanja o lokalnoj proračunskoj politici prvenstveno variraju

u ta dva temeljna elementa javnopolitičkog dizajna. Shodno tome, mogli bismo reći kako se različite dimenzije dobrog upravljanja ostvaruju kroz različite vrste instrumenata, što je zanimljiv nalaz koji tek treba propitati u budućim istraživanjima. Potrebno je dodati kako su državni akteri povezani s ostvarivanjem svih ciljeva proračunske politike u Bjelovaru, a potom su svi ciljevi povezani prvenstveno s građanima kao ciljanom skupinom. Dakle, akteri i ciljane skupine stabilnije su značajke procesa odlučivanja o lokalnim proračunskim politikama, barem na temelju bjelovarskog slučaja i našeg kodiranja empirijske građe.

RASPRAVA

Nakon što smo opisali i analizirali podatke dobivene istraživanjem, moramo se zapitati što to slučaj Bjelovara kaže o javnom upravljanju, dobrom upravljanju i proračunskoj transparentnosti. Koncept javnog upravljanja naglašava važnost promijenjenog odnosa između državnih i nedržavnih aktera uslijed neravnoteža koje su se pojavile na području stvaranja javnih politika u posljednjim desetljećima (Petak 2008). Naša analiza pokazuje da su državni akteri i dalje dominantni u političkom odlučivanju o proračunu, no oni ipak više nisu jedini akteri koji imaju utjecaj. Jača uloga medija, istraživača i ekspertize, a i važnost građana za razvoj bjelovarske proračunske politike postaje sve veći – ističu se kao dominantna ciljana skupina. Unatoč tomu, još uvijek nedostaje 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 neki napredak u vidu uključivanja različitih nedržavnih aktera, ali je taj proces daleko od cjelovitog i završenog.

Kada govorimo o konceptu dobrog upravljanja, proračunska politika Bjelovara vodila se načelima koja smo u teorijskom dijelu definirali ključnima za dobro upravljanje – načelima transparentnosti i odgovornosti (v. Tablicu 2). Transparentnost je dominantno načelo proračunskog procesa u Bjelovaru u posljednjem mandatu. Međutim, uz njega se pojavljuje još i načelo odgovornosti, što se podudara s postavkama 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, te se stoga nužno u procesu pojavljuju zajedno.

Dakle, slučaj Bjelovara pokazuje kako načela dobrog upravljanja zaista supostojе u praksi, što opravdava njihovo isticanje u sklopu koncepta. No, njihova empirijska međuovisnost i svojevrsno preklapanje istovremeno i otežavaju bolju konceptualizaciju i strukturiranje sadržaja pojma dobrog upravljanja. Isto tako na temelju bjelovarskog slučaja možemo zaključiti

kako je uvođenje načela transparentnosti i odgovornosti nužan, ali ne i dovoljan preduvjet za ostvarivanje dobrog upravljanja. Naime, čak i kad navedene vrijednosti čine središnje ciljeve reformiranja neke javne politike, još uvijek u procesu odlučivanja može izostati razvijeni partnerski odnos s neformalnim akterima, posebice udrugama civilnog društva (Keping 2017).

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 u Hrvatskoj. Ona su u svakom slučaju izrazito važna i ne prikazuju iskrivljeno stanje stvari. Slažemo se da je Bjelovar napravio iskorak u pogledu proračunske transparentnosti i da je samim time bolji od većine hrvatskih gradova u smislu krajnje otvorenog prikazivanja sadržaja lokalnog proračuna (ljf.hr 2015; Lotus.gong.hr 2014). S druge strane, kvalitativno istraživanje, kakvo smo poduzele, omogućuje nam da proces analiziramo detaljnije. Nas nije zanimala prvenstveno objava službenih dokumenata i same brojke u izvješćima i aplikacijama, nego proces u kojem je došlo do reforme proračunske politike Bjelovaru.

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 što to čine i akteri proračunske politike u Bjelovaru.

Još jedan problem s kojim se suočavaju lokalne jedinice jest taj što uspjeh upravljanja općenito, ali i razvoj proračunske politike i transparentnosti gotovo uvijek ovisi o motivaciji pojedinaca, a isto tvrdi Institut za javne financije (ljf.hr 2015). Tako i naši ispitanici ističu da je gradonačelnik Hrebak ključan akter razvoja proračunske transparentnosti u Bjelovaru (Tavarez i da Cruz 2020), 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 svedjedno 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.

ZAKLJUČAK

Proračunska politika zapravo je politika oblikovanja jedne vrste instrumenata javnih politika, a to su javne financije. Slučaj Grada Bjelovara nam pokazuje kako uvođenje proračunske transparentnosti kao cilja proračunske politike slijedi uvođenje informacijskih instrumenata u proračunsku politiku. Tradicionalno se ova politika temeljila na jednom instrumentu (proračunu), a suvremena kretanja uvode u proračunsku politiku mješovite instrumente (dodaju se prvenstveno informacijski, ali i organizacijski i pravni). Također, tijela vlasti bila su osnovna ciljana skupina proračunske politike, a sada sve važniji postaju građani (iako još nedostaje utjecaj udruga civilnog društva). Ono što bismo svakako mogle zaključiti jest 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 državnih i nedržavnih 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 do sada prvenstveno ekonomski analiziranom temom proračunske transparentnosti, ali iz politološke perspektive. Naime, nas ne zanimaju toliko financijska izvješća i proračunske brojke, koliko nas zanima način donošenja odluka, odnosno sam proces putem kojeg je došlo do ostvarivanja proračunske transparentnosti. Mogle bismo reći da je Bjelovar više zadovoljio ekonomski pojam transparentnosti od politološkog. Nedostaje transparentnosti samog procesa odlučivanja koja bi svakako dodatno povećala kvalitetu dobrog upravljanja u Bjelovaru. Također, isticanje značaja transparentnosti procesa odlučivanja o proračunu i reformi proračunske politike nedostaje i u literaturi i u prethodnim istraživanjima proračunske transparentnosti.

Iako ovaj rad obilježava i ograničenost analize, usmjeravanjem na samo jedan slučaj, a onda i (ne)dostupnost dokumenata i ispitanika, smatramo kako ipak sadrži određeni znanstveni doprinos. Sustavan pregled različitih načela dobrog upravljanja, isticanje najvažnijih i zajedničkih, te uočavanje njihove međupovezanosti u praksi, svakako može pomoći u daljnjem razvoju promišljanja 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, provedena je studija slučaja koja možda može poslužiti prilikom daljnjeg razvoja proračunske transparentnosti u Hrvatskoj ukoliko do njega dođe.

IZVORI

- Alt, James and Lassen, David. 2006. "Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries". *European Economic Review*, 50 (6): 1401–1439. Doi: 10.1016/j.eurocorev.2005.04.001
- Bađun, Marijana. 2009. "Transparentnost proračuna". *Financijska teorija i praksa*, 33 (4): 495–497.
- Benito, Bernardino i Bastida, Francesco. 2009. "Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach". *Public Administration Review*, 69 (3): 403–417. Doi: 10.1111/j.1540-6210.2009.01988.x
- Beshi, Taye Demissie i Kaur, Ranvinderjit. 2019. "Public Trust in Local Government: Explaining the Role of Good Governance Practices". *Public Organization Review*, 20: 337–350. Doi: 10.1007/s11115-019-00444-6
- Bjelovar.hr. 2020a. Grad Bjelovar najtransparentniji grad u Hrvatskoj. <https://www.bjelovar.hr/> Pristupljeno: 6.2.2020.
- Bjelovar.hr. 2020b. Gradska koalicija izvrsno surađuje – u dvije i pol godine ostvareni mnogi vrijedni projekti. <https://www.bjelovar.hr/gradska-koalicija-izvrsno-surađuje-u-dvije-i-pol-godine-ostvareni-mnogi-vrijedni-projekti/> Pristupljeno: 9.7.2020.
- Bjelovar.hr. 2020c. Gradsko vijeće. <https://www.bjelovar.hr/gradsko-vijeće/> Pristupljeno: 5.5.2020.
- Bowen, Glenn. 2009. "Document Analysis as a Qualitative Research Method". *Qualitative Research Journal*, 9 (2): 27–40. Doi: 10.3316/QRJ0902027
- 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". *Analiza Hrvatskog politološkog društva*, 7(1): 123–143.
- Burnham, Peter et al. 2006. *Metode istraživanja politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Colebatch, Hal. 2004. *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Colebatch, Hal. 2005. "Javne politike i upravljanje: temeljni pristupi". *Analiza Hrvatskog politološkog društva*, 2: 7–22.
- Colebatch, Hal. 2006a. "Policy, Models, and the Construction of Governing". U ur. Hal Colebatch. *The Work of Policy. An International Survey*. Langham: Lexington Books, 3–19.
- Colebatch, Hal. 2006b. "What Work Makes Policy". *Policy Sciences*, 39 (3): 309–321. Doi: 10.1007/s11077-006-9025-4
- Collingwood, Vivien. 2001. *Good Governance and the World Bank*. Nuffield College, University of Oxford. https://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_

- change/urb_economy/pdf_glob_SAP/BWP_Governance_World%20Bank.pdf Accessed: 20.3.2020.
- DFID (Britanski odjel za međunarodni razvoj). 2011. Governance portfolio review. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67458/governance-portfolio.pdf Pristupljeno: 2.3.2020.
- Izbori.hr. 2017. <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/#/app/lokalni-2017> Pristupljeno: 9.7.2020.
- Dragičević, Mirjana. 2004. „Model upravljanja i uspjeh tranzicije”. *Politička misao*, 41 (3): 119–131.
- Družić, Goran i Krtalić, Sandra. 2006. „Kakvu ulogu treba imati fiskalna politika u Republici Hrvatskoj?” *Ekonomija*, 13 (1): 67–84.
- Esmark, Anders i Triantafyllou, Peter. 2007. Document Analysis of Network Topography and Network Programmes. U ur. Bogason Petr and Zølner, Mette. *Methods in Democratic Network Governance*. London: Palgrave Macmillan, 125–147. Doi: 10.1057/9780230627468
- Gong.hr. 2009. Zašto je dobro upravljanje važno za Hrvatsku? <https://www.gong.hr/hr/dobra-vladavina/antikorupcijska-politika/zasto-je-dobro-upravljanje-važno-za-hrvatsku/?fbclid=IwAR3-IUohihA6yd78Fj1lftkU5kLrCfq6gYgiq7l81-yc3M7y4thzPG2jJLA> Pristupljeno: 14.2.2020.
- Graham, John et al. 2003. *Principles for Good Governance in the 21st century*. Policy brief. Ottawa: Institute on Governance.
- Grdešić, Ivan. 2006. *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Habunek, Tomislav. 2017. *Odrednice proračunske transparentnosti odabranih hrvatskih gradova*. Diplomski rad. Zagreb: Prirodoslovno-matematički fakultet.
- Hood, Christopher and Margetts, Helen. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Hoffman, Dražen et al. 2019. Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2017. rezultati istraživanja. Fakultet političkih znanosti i GONG. https://www.gong.hr/media/uplo_ads/2019_duh2_izvje%C5%A1taj_final.pdf Pristupljeno: 15.3.2020.
- Hrvatski sabor. 2015a. Zakon o pravu na pristup informacijama. Narodne novine 25/13, 85/15.
- Hrvatski sabor. 2015b. Zakon o proračunu. Narodne novine 87/05, 136/12, 15/15.
- Hrvatski sabor. 2018. Zakon o fiskalnoj odgovornosti. Narodne novine 139/10, 19/14, 111/18, 41/20.
- HZJZ (Hrvatski zavod za javno zdravstvo). 2020. <https://www.hzjz.hr/sluzba-epidemiologija-zarazne-bolesti/pitanja-i-odgovori-o-novom-koronavirusu-2019-ncov/> Pristupljeno: 9.7.2020.

- Howlett, Michael. 2011. *Designing Public Policy. Principles and Instruments*. Routledge: New York.
- 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: 20.3.2020.
- Ijf.hr (Institut za javne financije). 2019. Transparentnost lokalnih proračuna (studeni 2018 – ožujak 2019) https://www.ijf.hr/transparentnost/?params_1=transparentnost Pristupljeno: 8.2.2020.
- 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: 15.8.2020.
- Ingram, Helen et al. 2007. "Social construction and policy design". U ur. Sabatier, Paul A. *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 93–126. Doi: 10.4324/9780367274689
- MMF (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: 17.3.2020.
- Joffe, Helen. 2012. "Thematic Analysis". U ur. Harper, David, Thompson and Andrew R. *Qualitative Research Methods in Mental Health and Psychotherapy*. West Sussex: Wiley-Blackwell, 209–224. Doi: 10.1002/9781119973249
- 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. Doi: 10.1007/s40647-017-0197-4
- Kersting, Norbert et al. 2009. "Good Local Governance. Local Government Reform in Global Perspective. An Introduction". U ur. Kersting, Norbert et al. *Local Governance Reform in Global Perspective*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 9–34. Doi: 10.1007/978-3-531-91686-6
- 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: 15.3.2020.
- Lončar, Marija. 2010. „Korištenje dokumentarnih izvora u sociološkim istraživanjima". *Godišnjak Titius*, 3 (3): 229–239.
- Lotus.gong.hr. 2014. Lokalna Odgovorna i Transparentna Uprava i Samouprava. <http://www.lotus.gong.hr/> Pristupljeno: 24.4.2020.
- 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_Miras-cic.pdf Pristupljeno: 2.5.2020.
- Miošić, Nives et al. 2013. Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2012. Rezultati istraživanja. Zagreb: Institut za javne financije i GONG.
- Musa, Anamarija 2015. „Transparentnost: zašto i kako?” 5. forum za javnu upravu. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu.
- OECD (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj). 2002. Best Practices for Budget Transparency <https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf> Pristupljeno: 17.3.2020.
- Ott, Katarina et al. 2017. “Budget Transparency of Local Governments: the Political Economy of City and Municipality Budgets in Croatia”. *Društvena istraživanja*, 27 (4): 629–647. Doi: 10.5559/di.27.4.03
- Perko Šeparović, Inge. 2006. Priručnik za dobro upravljanje. Zagreb: Hrvatski pravni centar.
- Petak, Zdravko. 2008. „Dimenzije javnih politika i javno upravljanje”. *Politička misao*, 45 (2): 9–26
- Petek, Ana. 2012. „Što su hrvatske javne politike?” *Političke analize*, 3: 37–4.
- Petek, Ana i Popović, Nella. 2018. „Imigracijska politika Europske unije: prikaz metodologije istraživanja”. *Analiza Hrvatskog politološkog društva*, 15 (1): 201–227.
- Petek, Ana i Krešimir Petković, ur. 2014. Pojmovnik javnih politika. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Proracun.bjelovar.hr. 2020. Proračun Grada Bjelovara <https://proracun.bjelovar.hr/> Pristupljeno: 8.5.2020.
- Rubin, Irene. 2006. “Budgeting”. In eds. Peters, Guy and Pierre, Jon. *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications, 139–150.
- Schreier, Margrit. 2012. *Qualitative Content Analysis in Practice*. London: Sage.
- Tavares, Antonio F. and da Cruz, Nuno F. (2020) “Explaining the transparency of local government websites through a political market framework”. *Government Information Quarterly*, 37 (3): 1–13. Doi: 10.1016/j.giq.2017.08.005
- 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: 8.5.2020.
- Transparentnost.bjelovar.hr. 2020. <https://transparentnost.bjelovar.hr/> Pristupljeno: 15.5.2020.
- Trnski, Marko. 2006. „Dobro upravljanje u lokalnoj samoupravi – može li biti bolje, pa i najbolje?” *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 Pristupljeno: 23.4.2020.
- UNDP. 2015. A User's Guide to Measuring Local Governance. UNDP Oslo Governance Centre. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/LG%20Guide.pdf> Pristupljeno: 27.11.2021.
- Vukojić Tomić, Tijana. 2016. „Dobra vladavina: od konceptualizacije do realizacije”. *Politička misao*, 53 (2): 105–130.
- Worldbank.org. 2020. <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/overview> Pristupljeno: 1.3.2020.

PRIOLOG 1: POPIS KODIRANIH DOKUMENATA

- 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: 28.5.2020.
- 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: 20.4.2020.
- 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-zavrsila/2086723.aspx>. Pristupljeno: 1.5.2020.
- Lider.media. 2019. Hrebak daje uvid u svaku kunu potrošenu u Bjelovaru – od plaća do dnevnica. <https://lider.media/aktualno/hrebak-daje-uvod-u-svaku-kunu-potrosenu-u-bjelovaru-od-placa-do-dnevnica-26174>. Pristupljeno: 15.6.2020.
- Tportal.hr. 2019. Građani Bjelovara će kroz aplikaciju pratiti kome odlazi gradski proračunski novac. Pristupljeno: 25.4.2020.
- Večernji.hr. 2019. Bjelovar protiv korupcije: Aplikacijom građanima daju uvid u gradski proračun. <https://www.vecernji.hr/vijesti/bjelovar-protiv-korupcije-aplikacija-m-gra-anima-daje-uvod-u-gradski-proracun-1320456>. Pristupljeno: 15.5.2020.
- Zazubice.com. 2019. Građanima Bjelovara pružen uvid u sve isplate iz proračuna. <https://www.zazubice.com/-dOfZtkQFV7boDILu>. Pristupljeno: 15.7.2020.

PRIOLOG 2: POPIS PROVEDENIH INTERVJUA

1. Intervju 1. 2020. Intervju s članom/članicom Gradskog vijeća Grada Bjelovara. Bjelovar: 25.6.2020.
2. Intervju 2. 2020. Intervju s pripadnikom/pripadnicom lokalnih medija u Gradu Bjelovaru. Bjelovar: 2.7.2020.

3. Intervju 3. 2020. Intervju s članom/članicom Gradskog vijeća Grada Bjelovara. Bjelovar: 9.7.2020.
4. Intervju 4. 2020. Intervju s pripadnikom/pripadnicom lokalnih medija u Gradu Bjelovaru. Bjelovar: 9.7.2020.
5. Intervju 5. 2020. Intervju s članom/članicom Gradskog vijeća Grada Bjelovara. Bjelovar: 7.7.2020.
6. Intervju 6. 2020. Intervju sa zaposlenikom/zaposlenicom Gradske uprave Grada Bjelovara. Bjelovar: 10.7.2020
7. Intervju 7. 2020. Intervju sa Vukom Vukovićem, Institut za sinergiju znanosti i društva. Zoom aplikacija: 15.7.2020.
8. Intervju 8. 2020. Intervju sa zaposlenikom/zaposlenicom Gradske uprave Grada Bjelovara. Bjelovar: 5.8.2020.

PRILOG 3:

PITANJA ZA ISPITANIKE IZ PROTOKOLA INTERVJUIRANJA

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 podciljevi ili suprotstavljeni ciljevi?
8. Tko je uvijek uključen u formuliranje ove politike?
9. Tko ne sudjeluje u kreiranju lokalne proračunske politike, a trebalo 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?
15. Imate li još nešto za dodati? S kim bih još trebalo razgovarati o ovoj temi?

SUMMARY

BUDGET TRANSPARENCY AS GOOD GOVERNANCE PRINCIPLE: A CASE STUDY OF BJELOVAR

This paper aims to describe the development of local budgetary policy towards increased budget transparency. A case study of Bjelovar was undertaken, for which the two qualitative data collecting methods were used – interviewing and document analysis. The collected data were coded in accordance with the rules of qualitative content analysis. There are four main elements of the decision-making process within Bjelovar's budgetary policy: the transparency as a main goal; the application "Transparent" as instrument of nodality, as central instrument; the mayor, along with his associates, as a leading actor; and the citizens as a principal target group. The analysis shows how common principles of the local budgetary policy and the concept of the good governance are transparency and accountability. Still, those seem to be necessary but not sufficient conditions for realization of good governance, as their introduction does not insure higher participation of unofficial actors, especially not of nongovernmental organizations. This research paper offers a political science insight on an economic topic and it underlines the importance of the procedural aspect of the transparency; in other words – transparency of budgetary decision-making is important at least as much as transparency of budget itself.

KEY WORDS: governance, good governance, budgetary policy, budget transparency, qualitative content analysis.