



ISTRAŽIVAČKI IZVJEŠTAJ

LOTUS

-

Lokalna odgovorna i transparentna uprava i samouprava

Istraživanje proveo GONG u suradnji s Udrugom gradova RH

Stručna potpora u izradi metodologije i analizi rezultata:
Dragan Bagić, Filozofski fakultet u Zagrebu,
Nives Miošić-Lisjak i Marina Škrabalo, MAP Savjetovanja

Zagreb, 21. listopada 2009.

Izvještaj je dostupan i na www.gong.hr

SADRŽAJ

SADRŽAJ	2
1. UVOD.....	3
2. METODOLOGIJA	4
2.1. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA	4
2.2 IZAZOVI PRIKUPLJANJA PODATAKA	5
3. REZULTATI ISTRAŽIVANJA	7
3.1. UKUPNO OSTVARENI REZULTATI	7
3.2.1 Rezultati županijskih središta i gradova s više od 20.000 stanovnika	13
3.3 REZULTATI PREMA DIMENZIJAMA TRANSPARENTNOSTI	14
3.3.1 Rezultati u dimenziji Javnost sjednica vijeća/skupštine.....	15
3.3.2 Rezultati u dimenziji Javnost odluka jedinica lokalne samouprave.....	16
3.3.3 Rezultati u dimenziji Suradnja s civilnim društvom.....	18
3.3.4 Rezultati u dimenziji Ustroj mjesne samouprave.....	19
3.3.5 Rezultati u dimenziji Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama.....	19
6. PRIMJERI DOBRIH PRAKSI5. ZAKLJUČAK.....	22
5. ZAKLJUČAK.....	24
PRILOG 1. PREGLED DIMENZIJA I INDIKATORA KORIŠTENIH U ISTRAŽIVANJU	26

1. UVOD

Tijekom ožujka i travnja 2009. godine GONG je u suradnji s Udrugom gradova proveo istraživanje transparentnosti rada i otvorenosti tijela lokalne samouprave. Projekt pod nazivom „Lokalna, odgovorna i transparentna uprava i samouprava – LOTUS“, proveden je u svim gradovima i općinama u Republici Hrvatskoj, zahvaljujući financijskoj potpori EU u sklopu PHARE programa, u iznosu od 68.652,01 EUR.

Ovo je prvo takvo sustavno istraživanje u Republici Hrvatskoj, kojim je obuhvaćeno svih 556 jedinica lokalne samouprave (dalje JLS) - 127 gradova i 429 općina, s ciljem analize stanja i izrade preporuka za povećanje transparentnosti u radu jedinica lokalne samouprave, unaprijeđenja njihove suradnje s civilnim društvom te uvida u funkcioniranje mjesne samouprave. Radi se o ključnim područjima za daljnji razvoj demokracije i sudjelovanje građana u političkom životu njihovih lokalnih zajednica. Istraživanje je provedeno prije lokalnih izbora održanih u svibnju, te su pojedinačni rezultati za svaki JLS, putem baze podataka dostupne na internetu, kao i preliminarni sumarni rezultati, objavljeni neposredno prije prvog izbornog kruga. Objavom pojedinačnih i sumarni rezultata neposredno uoči lokalnih izbora željeli smo građanima i građankama omogućiti jednostavan uvid u transparentnost i funkcioniranje njihove lokalne samouprave, kako bi pri odluci za koga će glasovati mogli uzeti u obzir i taj čimbenik. Cjelokupna baza i dalje ostaje dostupna za sve građana, čelnike JLS, medije, istraživače i sve druge potencijalne korisnike.

Osim prikupljanja podataka, svrha ovog projekta jest i postavljanje standarda i kriterija za procjenu transparentnosti rada jedinica lokalne samouprave, koji trebaju poslužiti samim jedinicama kao vodič za poboljšanje njihovog načina rada i komunikacije s građanima. Naime, priprema istraživanja je zahtijevala najprije operacionalizaciju koncepta transparentnosti u niz mjerljivih indikatora. Sama operacionalizacija morala je uključivati eksplicitno i implicitno definiranje standarda transparentnosti, pošto u istraživanje nismo mogli uključiti sve moguće indikatore, nego smo morali odabrati one za koje držimo da su posebno važni za sadašnji stupanj razvijenosti demokracije u jedinicama lokalne samouprave u RH. Nadamo se da će JLS koje su relativno lošije ocijenjene u ovom istraživanju iskoristiti koncept ovog istraživanja za poboljšanje vlastite transparentnosti. Kada najslabije ocijenjene JLS u ovom istraživanju dosegnu prosječne vrijednosti ovog istraživanja rado ćemo pristupiti reviziji metodologije radi podizanja definiranih standarda.

Ovaj završni izvještaj temelji se na preliminarnom izvještaju koji je javnosti predstavljen u svibnju. Nakon predstavljanja baze podataka i preliminarnog izvještaja pozvali smo JLS da provjere prikupljene podatke te ukoliko imaju dokaz da neki podaci nisu bili točni u trenutku provođenja istraživanja da nam dostave te dokaze. Na taj način je omogućena vanjska validacija prikupljanja podataka. Nakon pristizanja ispravaka i njihove provjere, u bazu su unesene izmjene za koje je nedvojbeno potvrđeno da su propust u prikupljanju podataka. U ovom konačnom izvještaju su prikazani ti revidirani podaci, te je sam izvještaj analitički i interpretativno proširen.

2. METODOLOGIJA

2.1. Metodologija istraživanja

Transparentnost rada jedinica lokalne samouprave u ovom istraživanju shvaćena je u nešto širem značenju *ukupne otvorenosti lokalnih tijela vlasti prema građanima i interesnim skupinama* te smo stoga istraživali pet dimenzija transparentnosti lokalne samouprave:

1. javnost sjednica vijeća/skupštine,
2. javnost odluka jedinica lokalne samouprave,
3. suradnja s civilnim društvom,
4. poštivanje Zakona o pravu na pristup informacijama (dalje ZPPI) te
5. ustroj mjesne samouprave.

Javnost sjednica vijeća/skupštine i javnost odluka jedinica lokalne samouprave ukazuju na transparentnost rada lokalnih tijela vlasti, i to prije svega u smislu postojanja i korištenja procedura informiranja građana, medija i drugih zainteresiranih aktera. Držimo da ove dvije dimenzije čine bazične osnove transparentnosti jer omogućavaju građanima i zainteresiranim akterima uvid u osnovne odluke i aktivnosti JLS. S tim je povezano i poštivanje ZPPI-a kao instrumenta koji jamči dostupnost svih informacija zainteresiranim stranama na pisani ili usmeni zahtjev. U dimenziji Suradnja s civilnim društvom mjeri se spremnost vlasti u JLS da u proces donošenja odluka uključe organizacije civilnog društva, koje predstavljaju zainteresirane skupine građana. Ova dimenzija korak je prema širem shvaćanju transparentnosti, kao otvorenosti cjelokupnog procesa donošenja odluka. Na istom tragu jest i uključivanje funkcioniranja mjesne samouprave među kriterije, budući da je razvijenost mjesne samouprave povezana s mogućnošću utjecaja građana na političke procese u svojoj neposrednoj okolini.

Pet osnovnih dimenzija transparentnosti operacionalizirano je putem 41 indikatora (vidi Prilog 1). Broj indikatora u pojedinoj dimenziji bio je različit, od 15 za javnost sjednica vijeća/skupštine do 4 za funkcioniranje mjesne samouprave (tablica 1). Svaki indikator je nosio 1 bod ukoliko je zadovoljen, odnosno 0 bodova ukoliko nije. Različite istraživačke kategorije imale su različit broj indikatora, a u ukupnom rezultatu i različitu težinu, budući da su neke od njih procijenjene kao važnije za sam cilj istraživanja, dok su one niže ponderirane ukazivale samo na formalno poštivanje zakonskih propisa, bez mogućnosti uvida i u njihovu izravnu primjenu putem ovog istraživanja. To je naročito bio slučaj s dimenzijom ZPPI gdje je jedino bilo, u ograničenom vremenu istraživanja, moguće telefonskim pozivom provjeriti imaju li JLS uopće imenovane službenike za informiranje, bez ulaženja u analizu obuhvatnosti informacija koju pružaju građanima. Ponderiranjem rezultata u svakoj od kategorija dobiven je ukupan rezultat kojeg su ostvarile JLS. Maksimalan mogući broj bodova iznosio je 10 ($15 \cdot 0,3 + 12 \cdot 0,3 + 5 \cdot 0,2 + 5 \cdot 0,1 + 4 \cdot 0,1$).

Kategorije, broj indikatora te pridruženi ponderi kategorija prikazani su u tablici koja slijedi.

Tablica 1 – Broj indikatora i ponder po kategorijama

Kategorija	Broj indikatora	Od toga internet	Ponder kategorije u ukupnom rezultatu
Javnost sjednica vijeća/skupštine	15	6	30%
Javnost odluka jedinica lokalne samouprave	12	8	30%
Suradnja s civilnim društvom	5	1	20%
Poštivanje ZPPI	5	4	10%
Mjesna samouprava	4	1	10%
UKUPNO	41	20	100%

Korišteno je više metoda prikupljanja podataka: pretraživanje službenih internet stranica JLS, analiza statuta gradova i općina te poslovnika predstavničkog tijela JLS, upitnik za JLS koji je e-mailom ili faksom upućen svim JLS te telefonski poziv na centralni broj telefona JLS. Dodatno je nekim općinama i gradovima poslan zahtjev prema ZPPI-ju jer na drugi način nije bilo moguće doći do dokumenata i podataka. U iznimnim slučajevima suradnici GONG-a su osobno posjetili službene prostorije JLS.

Od ukupno 41 indikatora u pet istraživanih dimenzija njih 20 (49%) odnosi se na podatke dostupne na službenim internet stranicama JLS. Premda smo svjesni da svi oni gradovi i općine koji još uvijek nemaju aktivnu internetsku stranicu već samom tom činjenicom gube velik broj mogućih bodova, smatrali smo da s obzirom na tehnološki napredak, nepostojanje službene internet stranice nije moguće obrazložiti manjkom financijskih sredstava te da to govori u prilog njihove netransparentnosti. Nadamo se da će te općine i gradove i nalazi ovog istraživanja potaknuti na internetizaciju. Držimo da standard transparentnosti u 21. stoljeću mora podrazumijevati Internet kao kanal informiranja građana, jer je to jedini medij koji omogućava građanima jednostavno dolaženje do informacija kad su mu one potrebne. Svi ostali kanali (tradicionalni mediji, osobno, putem telefona itd.) postavljaju različita praktična ograničenja u dostupnosti informacija onda kada su one korisniku potrebne. Takva pak praktična ograničenja koja su imanentna tim kanalima mogu biti korištena za namjerno postavljanje barijera dostupnosti informacija. Podaci koji su pretraživani na internetu uglavnom su se odnosili na obavješćavanje građana o važnijim odlukama i sjednicama, te dostupnost glavnih akata JLS-a na internetu. Uvidom u statute i poslovnike provjeravalo se postojanje procedura koje osiguravaju javnost rada JLS-a. Informacije za koje se ne očekuje da budu istaknute na internetskim stranicama, te se ne mogu pronaći u relevantnim dokumentima, prikupljene su kratkim upitnikom koji je dostavljen svim JLS-ovima. Jedan indikator u kategoriji poštivanja ZPPI-ja (dostupnost imena i prezimena ili broj službenika za informiranje/osobe zadužene za pitanja građana) odnosio se na telefonski poziv svakom gradu/općini.

Umjesto odabira reprezentativnog uzorka gradova i općina, istraživanje smo proveli na ukupnom broju gradova i općina u Hrvatskoj – njih 556, budući da se radi o prvom takvom sustavnom istraživanju i s namjerom da nalazi ovog istraživanja posluže kao početna točka budućim istraživanjima lokalne demokracije.

2.2 Izazovi prikupljanja podataka

Statute gradova i općina te Poslovnike vijeća/skupštine, kao temeljne dokumente koji uređuju funkcioniranje lokalne samouprave, tražili smo na Internetu, a u slučajevima nepostojanja internetske stranice ili nepostojanja tih dokumenata na stranici, izravnim pismenim ili usmenim upitima gradovima i općinama. Upitnik je slan e-mailom ili faksom. Zamolba za dostavljanje Statuta te Poslovnika, kao i ispunjavanje upitnika, poslana je u više navrata putem e-maila i/ili faksa (9., 20. i 27. veljače) s krajnjim rokom za dostavu 6. ožujka. Paralelno, od 12. veljače započelo je kontaktiranje JLS putem telefona kako bi ih se podsjetilo na ove zamolbe. S obzirom da znatan dio JLS nije odgovorio na zamolbe u navedenom roku, putem telefona je nastavljeno kontaktiranje radi dostave traženih materijala sve do 28. travnja. U nekim slučajevima, kada nakon više uzastopnih upita nismo dobili odgovore i dokumente, slali smo službene zahtjeve za dostavom informacija temeljem ZPPI-a.

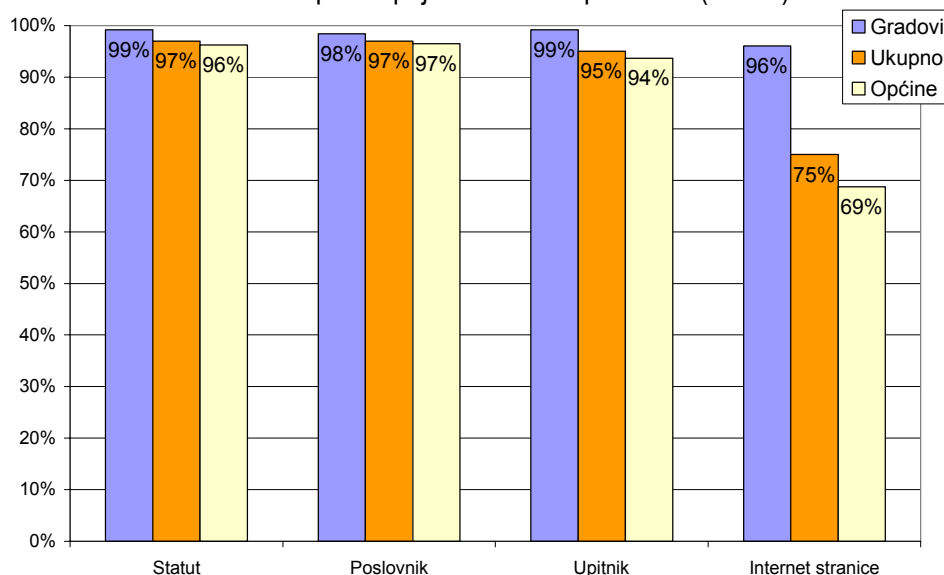
Za 72% gradova i općina istraživanjem smo uspjeli obuhvatiti sve izvore informacija, za njih 27% nedostaje jedan ili više izvora informacija, dok za 1% nismo uspjeli pronaći niti jedna izvor (internetska stranica, statut i poslovnik, dobiti odgovor na upitnik niti ostvariti telefonski poziv). Gledamo li odvojeno gradove i općine, za 95% gradova i 65% općina imamo zastupljene sve izvore informacija. Izuzmu li se internetske stranice, svi ostali su izvori informacija prikupljeni za 94% svih JLS. S obzirom na to da se nepostojanje internetskih stranica prema pristupu ovog istraživanja smatra indikatorom

netransparentnosti, a ne nedostatkom izvora podataka, možemo zaključiti da su potpune informacije prikupljene za 95% JLS, a da za 5% JLS nisu prikupljene sve potrebne informacije. Stoga su pri analizi sumarnih podataka uzete u obzir samo one JLS u kojima su prikupljeni svi offline izbori podataka (statut, poslovnik, upitnik i telefonski poziv). Općenito, gradovi su bili kooperativniji od općina te smo za gotovo sve gradove prikupili sve offline izvore podataka, dok za oko 6% općina nije prikupljen barem jedan offline izvor podataka.

Pet posto općina i gradova za koje nismo uspjeli prikupiti sve offline izvore same snose odgovornost za tu činjenicu, jer su sve kontaktirane više puta sa zahtjevom da pošalju tražene informacije i dokumente. Općine i gradovi od kojih nismo uspjeli dobiti nikakve informacije niti imaju aktivnu internetsku stranicu su: Drenje (Osječko-baranjska županija), Trilj, Lokvičići, Podbablje, Proložac, Sućuraj, Seget, Zadvarje (Splitsko-Dalmatinska županija), te Poveljana (Zadarska županija).

Statut JLS i poslovnik predstavničkog tijela nismo uspjeli prikupiti za 3% gradova i općina, dok na upitnik do zaključivanja istraživanja 29. travnja 2009. nije odgovorilo njih 5%. Točno 25% jedinica lokalne samouprave (139 njih, od čega 5 gradova i 134 općine) nema službenu internetsku stranicu ili je suradnici na projektu nisu uspjeli pronaći pretraživanjem interneta¹.

Grafikon 1 – Postotak dostupnosti pojedinih izbora podataka (n=556)



¹ Kod pretraživanja dobili su naputak da službene stranice traže u formi www.imegrada/opcine.hr, a ukoliko na taj način nisu pronašli stranicu da u tražilici google.hr ukucaju ime općine/grada sa prefiksom općina/grad. Ako među prvih 20 rezultata u pretraživaču google.hr nije pronađena stranica, zaključeno je da konkretna jedinica nema službenu internetsku stranicu. Naime, držimo da se JLS moraju pobrinuti da njihove službene stranice budu lako dostupne građanima i zainteresiranim stranama.

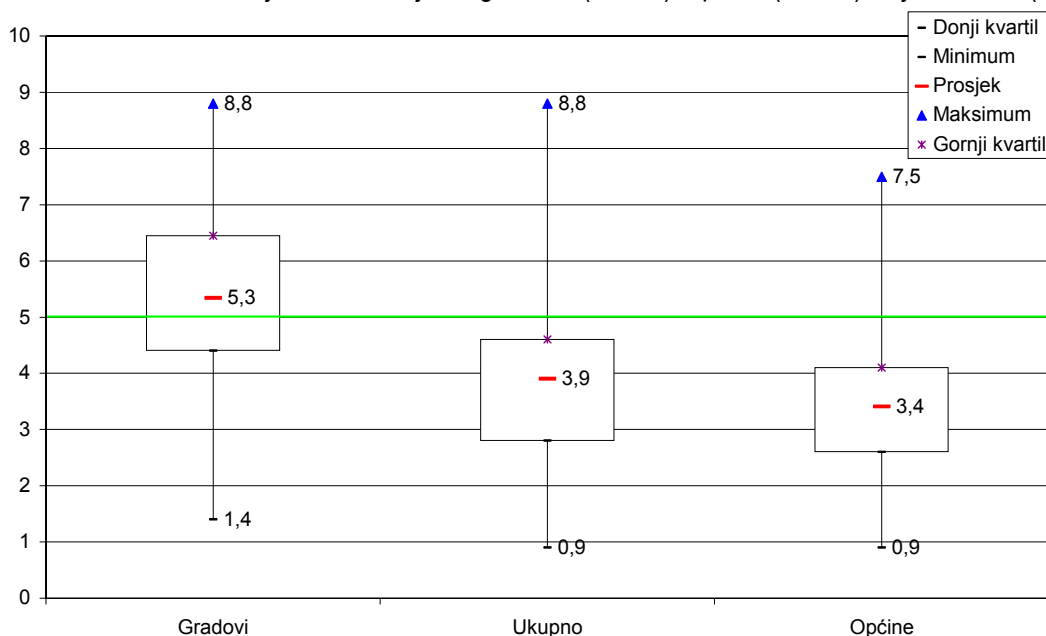
3. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

3.1. Ukupno ostvareni rezultati

Ukupno ostvareni rezultati temelje se na podacima za 524 od ukupno 556 (94%) JLS za koje smo imali dostupne i poslovnik i/ili statut i odgovor na upitnik, a bez obzira na postojanje ili nepostojanje službene internetske stranice. Naime, radi točnosti statističkih analiza, odnosno mogućnosti usporedbe rezultata na temelju jednake zastupljenosti informacija, iz obrade je izbačeno 30 JLS koje nisu poslale odgovor na upitnik i/ili nisu omogućile uvid u statute/poslovnike, zbog čega za sve dimenzije, osim poštivanja ZPPI, ni približno nije bilo moguće utvrditi stvarno stanje. Pritom napominjemo da sama činjenica da unatoč višekratnim pokušajima istraživača, uključujući i pozivanje na ZPPI, ove JLS nisu ustupile tražene podatke govori o njihovoj izrazitoj netransparentnosti. Iako ove JLS nisu uključene u detaljnije statističke obrade u ovom izvještaju, uvrštene su u rang listu svih JLS kao i u popis najnetransparentnijih gradova i općina.

Najviši mogući ukupni rezultat koji je svaka lokalna samouprava mogla ostvariti u ovom istraživanju bio je 10, pri čemu smo prolaznim rezultatom smatrali više od 5 bodova (od 5,1 naviše). Cjelokupnu skalu osvojenih bodova podijelili smo u četiri kategorije, kojima smo željeli dati jasnije klasifikacije postignuća pojedinih gradova i općina. Gradove koji su osvojili manje do 2,5 bodova (dakle 25% ili manje) proglasili smo 'izrazito netransparentnima', JLS koji su osvojile između 2,5 i 5,0 bodova proglasili smo 'nedovoljno transparentnima'. One koji su osvojili više od prolaznih 5,0 bodova smo također podijelili u dvije skupine, na one koje smatramo 'izrazito transparentnima' (više od 75% mogućih bodova) i one koji su osvojili između 5,1 i 7,5 bodova koje smo nazvali 'transparentnima'. Najviši ostvaren rezultat je 8,8 (Grad Rijeka), a prosječno ostvaren rezultat je 3,9, dok je najniži rezultat 0,9 (Kula Norinska)².

Grafikon 2 – Osnovne mjere tendencije za gradove (n=125), općine (n=399) i cijeli uzorak (n=524)



² Ovaj podatak se odnosi na općine i gradove za koje su prikupljeni svi offline izvori podataka. Postoji niz JLS koje nisu u ovom istraživanju osvojile niti jedan bod, ali za njih nismo imali dostupne sve potrebne izvore podataka, pa su one i isključene iz ove analize.

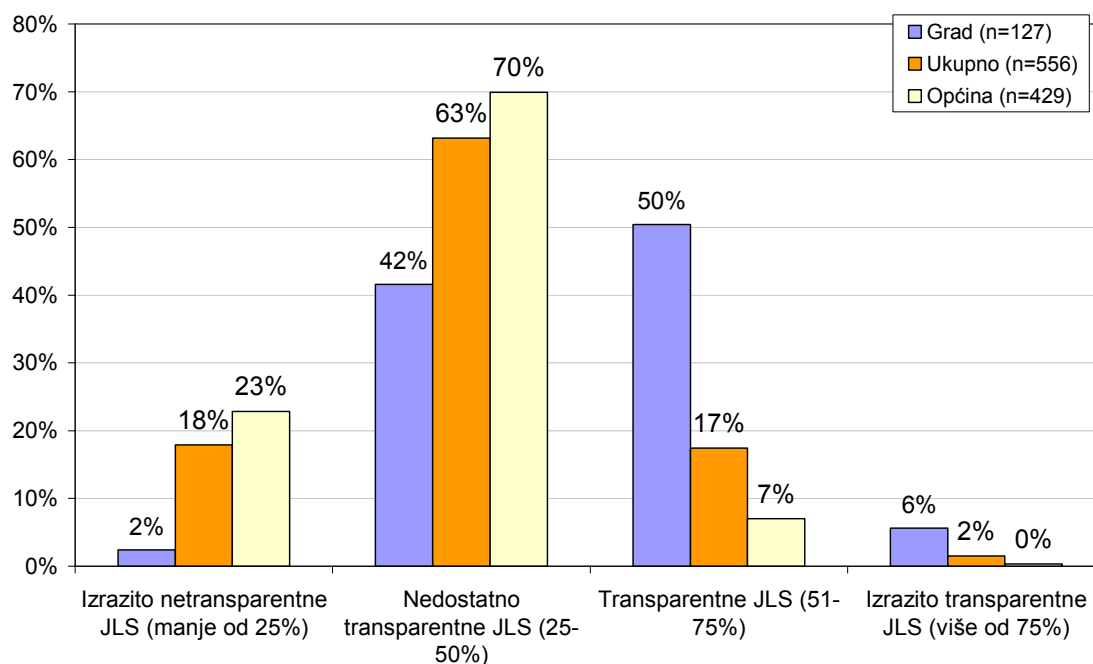
Prosječan broj bodova gradova je 5,3, a općina 3,4 boda, što se može smatrati relativno velikom razlikom. Činjenica da oko 30% općina nema internetske stranice, u odnosu na oko 4% gradova ne utječe presudno na razliku između općina i gradova. Naime, razlika u prosječnom rezultatu se samo neznatno smanjuje kada se uzmu u obzir samo gradovi i općine koje imaju internetske stranice – 5,4 boda za gradove naspram 3,7 za općine sa internet stranicom. Ta činjenica ukazuje da puko posjedovanje internetskih stranica uopće ne mora značiti značajno povećavanje transparentnosti JLS, nego da na transparentnost presudno utječe spremnost da se građanima ponude odgovarajući sadržaji. Vjerujemo da indikatori koji su korišteni u ovom istraživanju mogu poslužiti kao vodič JLS pri uređivanju njihovih internetskih stranica. Zanimljivo je da je disperzija ostvarenih bodova kod gradova veća nego kod općina³, što ukazuje da se gradovi, usprkos većem prosjeku, međusobno više razlikuju nego što je to slučaj s općinama.

Sveukupno gledano, rezultati razine transparentnosti jedinica lokalne samouprave mogu se ocijeniti kao vrlo loši. Naime, svega 18% svih gradova i općina (bez obzira na dostupnost izvora) možemo proglasiti transparentnima, dok se nedostavno ili izrazito netransparentnima pokazalo njih čak 82%. Grafikon 3 ilustrira ovaj nalaz, gdje su JLS podijeljene u 4 kategorije transparentnosti, s obzirom na postotak ostvarenosti mogućih bodova u istraživanju, pri čemu transparentnim smatramo sve JLS koje su ostvarile 51% ili više mogućih bodova. Razlika među gradovima i općinama se još očitije vidi, s obzirom na to da se transparentnima može smatrati većina gradova (56%), dok se transparentnima može smatrati samo velika manjina općina – njih oko 7%! Dakle, prema kriterijima postavljenim u ovom istraživanju čak oko 93% općina se može smatrati netransparentnima, od čega gotovo ¼ izrazito netransparentnima!

Od 100 (19%) gradova i općina s više od 5 bodova, njih svega osam ostvarilo je rezultat od 7,5 ili više, dakle mogu se smatrati izrazito transparentnima, za što će biti i nagrađeni - **Rijeka, Opatija, Kutina, Osijek, Karlovac, Čakovec, Crikvenica i Viškovo. Smatramo kako upravo ovi gradovi i općine trebaju služiti kao primjer otvorenosti i transparentnosti drugima slične veličine, a pogotovo kada je riječ o općini Viškovo, koja pokazuje da se i općine mogu, ako to žele, natjecati s velikim gradovima u transparentnosti.**

Grafikon 3 – Razina transparentnosti svih JLS prema kategorijama

³ Standardna devijacija za gradove iznosi 1,45, a raspon varijacija 7,4; dok je standardna devijacija za općine 1,0, a raspon varijacija 6,6.

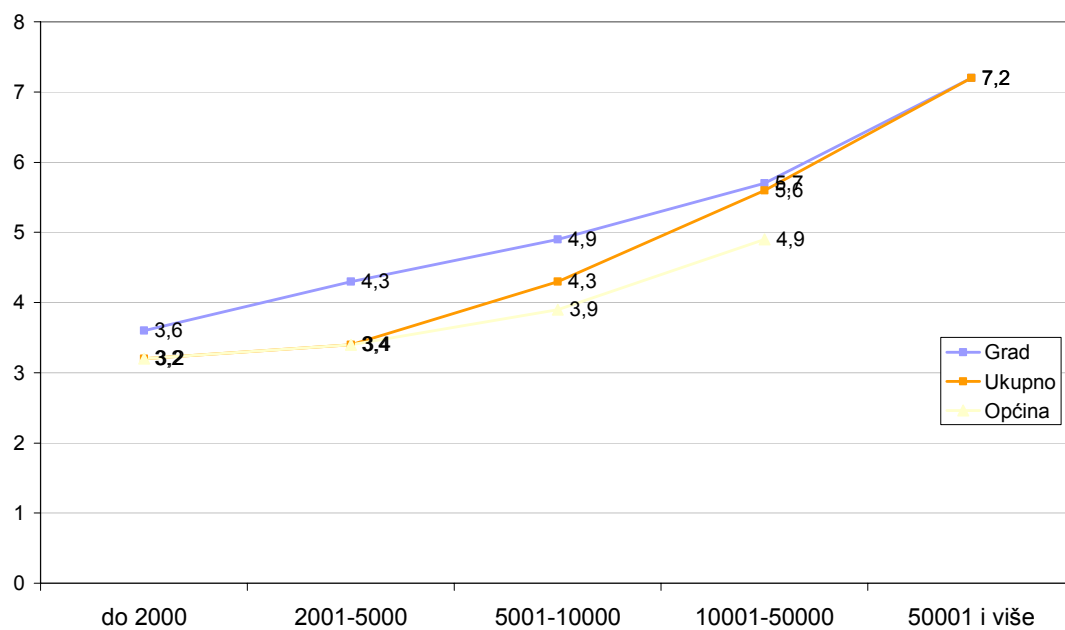


Detaljnija analiza pokazuje da je razina transparentnosti povezana s veličinom jedinica lokalne samouprave, gledano općenito, ali i odvojeno za gradove i općine⁴. Vidljivo je da su najveće općine značajno transparentnije od najmanjih, jednako kao i najveći gradovi u odnosu na najmanje (Grafikon 4). Kada su u pitanju gradovi, vidljivo je da su gradovi iznad 50.000 stanovnika bitno transparentniji u odnosu na sve ostale gradove.

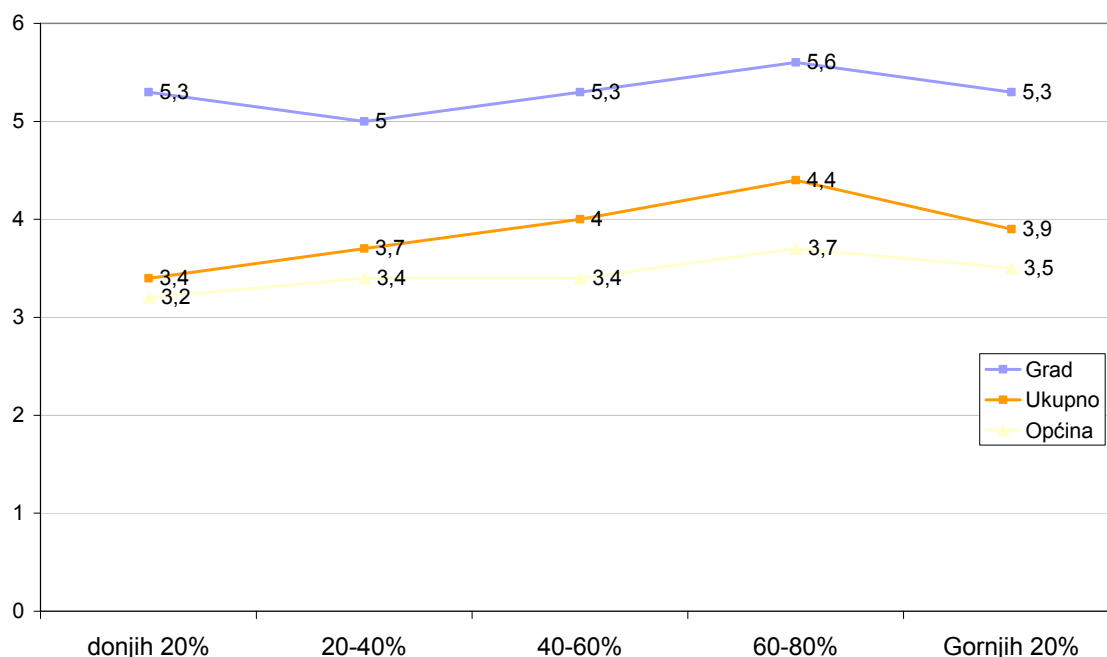
Utjecaj veličine JLS na transparentnost, međutim ne ide preko veličine proračuna, ako se ona mjeri standardiziranom mjerom veličine proračuna po glavi stanovnika (Grafikon 5), nego vjerojatnije preko 'mekih' čimbenika, kao što je postojanje lokalnih medija koji postavljaju određene zahtjeve, postojanja lokalnih nevladinih organizacija koje prate rad JLS, ali i potrebe lokalnih čelnika da se drže viših standarda koji su primjereni veličini. Čine se i da sam status grada ili općine ima znatan utjecaj na razinu transparentnosti, jer je vidljivo da razlika među gradovima i općinama ostaje, čak i kada su podjednake veličine i kada imaju sličnu razinu proračuna po stanovniku. To na neki način sugerira da općine, samo zato što su općine, a ne gradovi, sebi postavljaju niže standarde, nego što su stvarne potrebe njihovih građana i mogućnosti njihovog proračuna i ostalih raspoloživih resursa.

Grafikon 4 – Odnos razine transparentnosti i veličine JLS

⁴ Korelacija broja stanovnika i ostvarenih bodova je za gradove 0,4, a za općine 0,37.



Grafikon 5 – Odnos razine transparentnosti i veličine proračuna po glavi stanovnika (grupirano prema distribuciji)



Da raspoloživi kadrovski i financijski kapaciteti nisu presudan čimbenik za razinu transparentnosti, nego upravo svijest samih čelnih ljudi JLS i 'meki' pritisci okoline i statusa, pokazuje lista najtransparentnijih i najmanje transparentnih gradova i općina. Ovo je posebice lako uočljivo usporedimo li općinu Viškovo, koja ima oko 9.000 stanovnika i proračun od oko 57 milijuna kuna, s velikim gradovima kao što su Zagreb, Osijek, Split itd.⁵. Da veličina proračuna nije presudna za transparentnost pokazuje i to što Sisak koji ima više od 20 puta manji proračun od Grada Zagreba ostvaruje podjednak rezultat. Slično tomu, Split s drugim najvećim proračunom od oko 850 milijuna kuna dijeli tek 14. mjesto zajedno s Krapinom, Solinom, Šibenikom i Zaprješćem, koji imaju višestruko manje proračune od Splita, dok je primjerice krapinski proračun otprilike 4% splitskoga.

Tablica 2 – Lista gradova i općina koji su ostvarili 10 najboljih rezultata

Rang	Jedinica lokalne samouprave	Rezultat
1.	Rijeka	8,8
2.	Opatija	8,5
3.	Kutina	8,4
4.	Osijek	8,2
5.	Karlovac	8,0
6.	Čakovec	7,7
7.	Crikvenica	7,6
8.	Viškovo	7,5
9.	Grad Zagreb, Rovinj	7,4
10.	Sisak	7,3

S druge strane, najlošije rezultate u istraživanju ostvarili su gradovi i općine navedeni u tablici 3. Valja naglasiti da većina općina s rezultatom manjim od 1 zapravo nisu dostavile tražene izvore podataka

⁵ Podaci o visini proračuna za sve JLS temelje se na podacima o projekciji proračuna za 2008. godinu dobivenima od Udruge gradova.

(izuzev Kule Norinske). Valja zamijetiti da postoji velika teritorijalna koncentracija općina s najnižim rezultatima u određenim županijama, koje su ovdje shvaćene isključivo kao teritorijalne jedinice. Čak 15 JLS s najlošijim rezultatom se nalazi u Splitsko-dalmatinskoj županiji, po 3 u Dubrovačko-neretvanskoj i Zadarskoj županiji te po 1 u Koprivničko-križevačkoj, Varaždinskoj, Osječko-baranjskoj i Ličko-senjskoj županiji.

Tablica 3 - Lista gradova i općina koji su ostvarili 10 najlošijih rezultata

Rang ⁶	Jedinica lokalne samouprave	Rezultat
1.	Pojezerje Drenje Lećevica Proložac Sućuraj Povljana	0
2.	Lokvičići Podbablje Trilj Zadvarje	0,1
3.	Bibinje Podgora	0,3
4.	Seget	0,4
5.	Podstrana	0,5
6.	Pučišća	0,8
7.	Kula Norinska	0,9
8.	Rasinja Cista Provo Šolta	1,1
9.	Smokvica Dugopolje	1,3
10.	Lovinac Općina Otok Petrijanec Nin	1,4

⁶ Od najlošijeg rezultata prema boljem

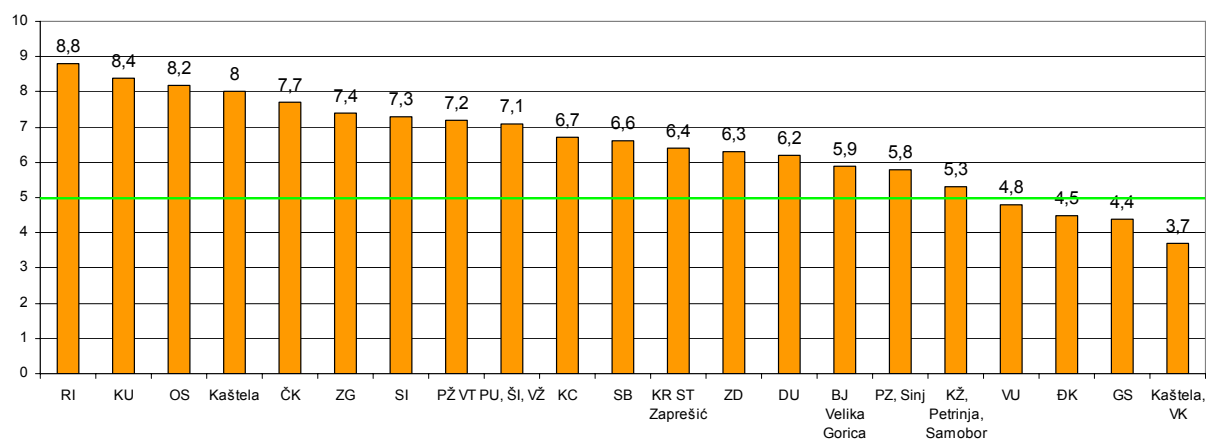
3.2.1 Rezultati županijskih središta i gradova s više od 20.000 stanovnika

S obzirom na velik broj JLS u Republici Hrvatskoj, odlučili smo u ovom izvještaju detaljnije prikazati rezultate skupine JLS koju čine sva županijska središta te gradovi s više od 20.000 stanovnika⁷ (ukupno 31). Analizu na ovoj skupini odlučili smo napraviti budući da u njima živi 50% stanovništva Hrvatske, dok njihovi zbrojeni proračuni čine čak 61% ukupnih proračuna svih JLS. Osim toga, smatramo kako je u županijskim središtima i gradovima s više od 20.000 stanovnika nužno imati sustavom posredovan oblik informiranja građana i suradnje s civilnim društvom.

Valja napomenuti kako za sve gradove u ovoj skupini imamo podatke iz svih izvora informacija relevantnih za statističku obradu.

Prosječan rezultat ove skupine iznosi 6,4, što je ipak značajno više od prosjeka ukupnog uzorka (3,9), no i među ovim gradovima pet (16%) ih je ostvarilo rezultat manji od 5 (Vukovar, Đakovo, Gospić, Kaštela, Vinkovci), pri čemu su Kaštela i Vinkovci ispod ukupne prosječne ocjene cijelog uzorka (3,9). Osam gradova iz ove skupine nalaze se i na listi gradova i općina s deset najviših ostvarenih rezultata u istraživanju.

Grafikon 6 – Broj bodova županijskih središta i gradova preko 20.000 stanovnika



⁷ Podaci o broju stanovnika dobiveni su od Udruge gradova.

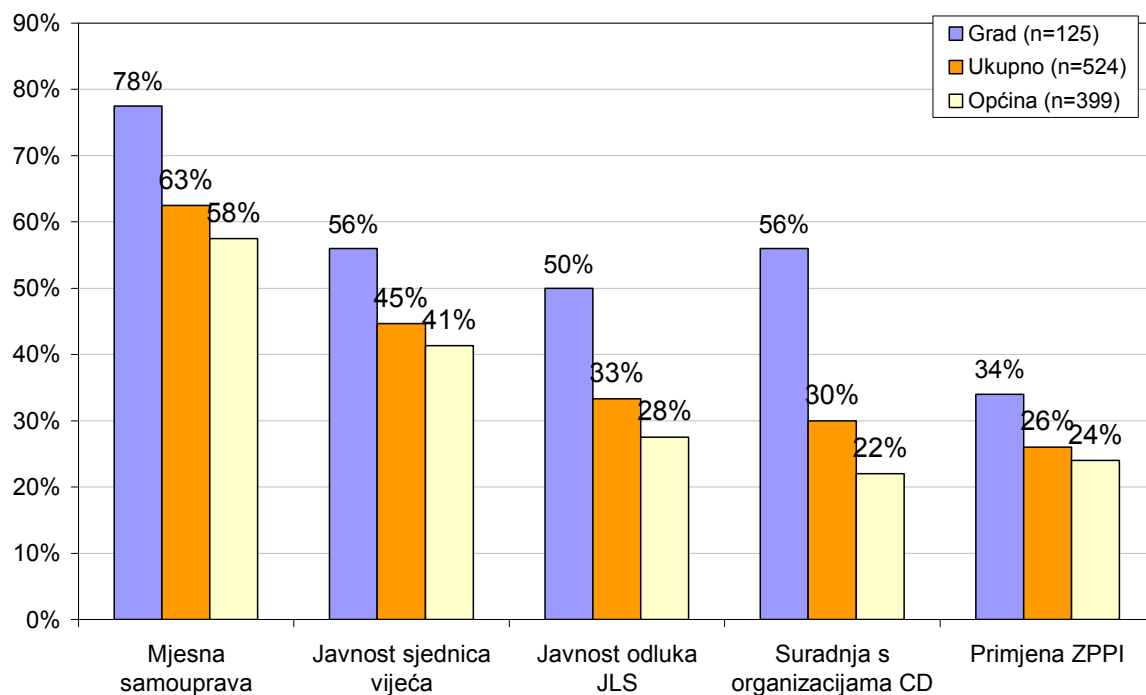
3.3 Rezultati prema dimenzijama transparentnosti

Pojedinačni rezultati za dimenzije transparentnosti dobiveni su dijeljenjem zbroja ukupnog broja bodova kojeg su pojedine JLS ostvarile unutar kategorije s maksimalno mogućim brojem bodova za sve JLS u toj kategoriji⁸. U daljnjoj analizi ti rezultati prikazani su u postotnom obliku.

Promatramo li rezultate prema dimenzijama, JLS su u prosjeku najbolje rezultate ostvarile u kategoriji ustroja mjesne samouprave (63% mogućih bodova), nakon čega slijedi javnost sjednica vijeća (45% mogućih bodova). Zabrinjavajuće niski rezultati ostvareni su u dimenzijama javnost odluka JLS (33% mogućih bodova), suradnja s civilnim društvom (30% mogućih bodova) te napose primjena Zakona o pravu na pristup informacijama (26% mogućih bodova).

Ipak, treba naglasiti da detaljnija analiza pokazuje dosta velike razlike između gradova i općina u svim dimenzijama, s izuzetkom kategorije *Primjena ZPPI-a*, koja je gotovo podjednako loša, bez obzira radi li se o gradovima ili općinama kao ustrojstvenim jedinicama. Najveća razlika od čak 34% pokazala se u kategoriji *Suradnja s civilnim društvom*. Najmanja razlika između općina i gradova je na dimenziji *Javnost sjednica vijeća JLS*. Rezultati su prikazani u Grafikonu 7.

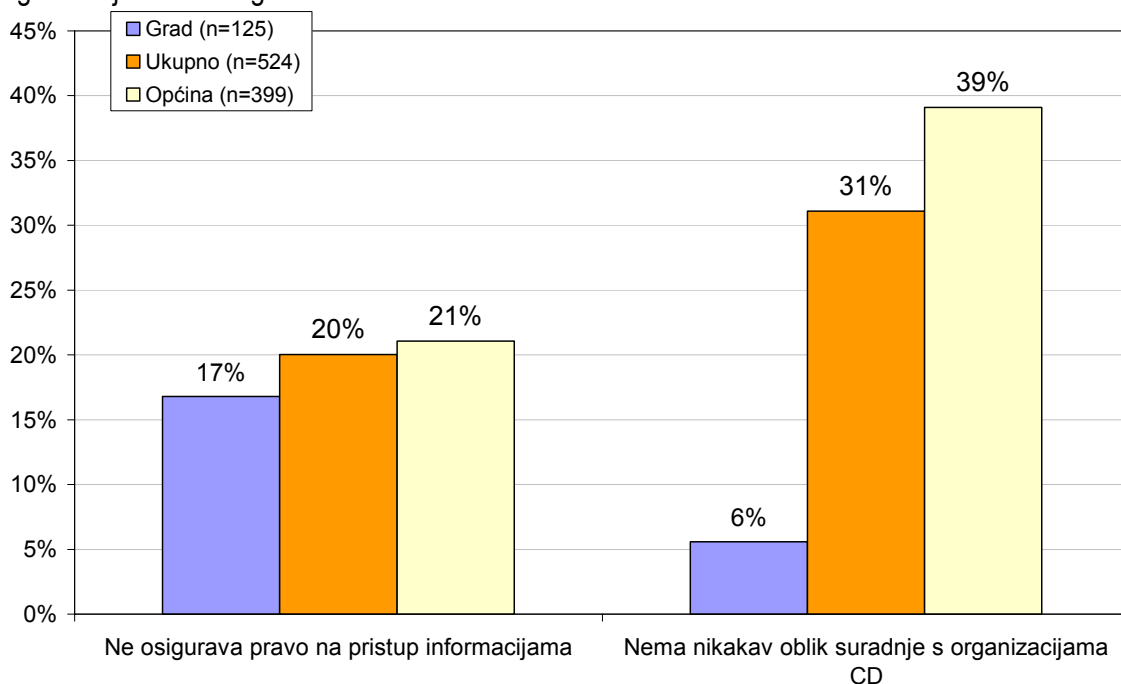
Grafikon 7 – Prosječan udio ostvarenih bodova od maksimalno mogućeg broja bodova prema dimenzijama



Posebno brinu podaci proizašli iz ovog istraživanja o čak 20% JLS koje nisu osvojile niti jedan bod u dimenziji primjene ZPPI, te 31% onih koji nisu osvojile niti jedan bod u dimenziji suradnje s civilnim društvom. Ukupni postoci u odnosu na postotke gradova i općina zasebno prikazani su u Grafikonu 8.

⁸ Tako je primjerice, u kategoriji ustroja mjesne samouprave zbroj ostvarenih bodova svih JLS iznosio 1323, od maksimalno mogućih 2224 (umnožak broja gradova i općina i maksimalnog broja bodova u ovoj kategoriji (556x 4), što znači da je ostvarenost bodova u toj kategoriji na 59% maksimalno moguće ostvarenosti.

Grafikon 8 – Postotak JLS koje ne osiguravaju pravo na pristup informacijama i nemaju suradnju s organizacijama civilnog društva



3.3.1 Rezultati u dimenziji Javnost sjednica vijeća/skupštine

Unutar ove dimenzije, ukupno su JLS ostvarile 45% maksimalno mogućih bodova. Rezultati po indikatorima, od kojih se 33% odnosi na indikatore na službenim internetskim stranicama, prikazani su u Tablici 4.

Tablica 4 – Postotak JLS koje zadovoljavaju kriterij

Indikator	Ukupno	Općina	Grad
Dostava materijala vijećnicima uoči sjednice definirana je Poslovníkom/Statutom	96,6%	97,0%	95,2%
Javnost rada razrađena je u statutu ili poslovniku	93,1%	93,0%	93,6%
Aktualni sat definiran je poslovnikom ili statutom	90,8%	89,5%	95,2%
Pravo praćenja sjednica vijeća imaju i građani	85,1%	86,5%	80,8%
Za posljednju sjednicu vijeća poslan je poziv medijima	65,3%	55,1%	97,6%
Mediji su nazočili posljednjoj sjednici vijeća	53,2%	40,4%	94,4%
Poslovnik/statut propisuje da se aktualni sat održava na početku sjednice	52,3%	47,9%	66,4%
Nakon posljednje sjednice vijeća poslano je priopćenje za medije	49,0%	48,4%	51,2%
Poslovnik nalaže dostavu materijala uoči sjednice i nekim drugim zainteresiranim stranama (mediji, političke stranke, vijeća mjesnih odbora...)	41,0%	35,3%	59,2%
Jedno ili više priopćenja sa sjednica vijeća, održanih u zadnjih 6 mjeseci, direktno je objavljen na internetskoj stranici	12,0%	7,3%	27,2%
Najava minimalno jedne sjednice vijeća u zadnjih 6 mjeseci na internetskoj stranici	12,0%	6,0%	31,2%
Dnevni red je dostupan uoči sjednice vijeća	10,7%	5,3%	28,0%

Indikator	Ukupno	Općina	Grad
Jedan ili više zapisnika sjednica vijeća objavljeni su u zadnjih 6 mjeseci direktno na internetskoj stranici	5,9%	5,0%	8,8%
Na internetskoj stranici je vidljivo da se objavljuju radni materijali za sjednicu vijeća	1,5%	0,3%	5,6%
Na službenoj stranici postoji live stream ili cjelovita snimka barem jedne sjednice u zadnjih 6 mjeseci (video ili audio)	1,0%	0,5%	2,4%

Premda je dostava materijala vijećnicima prije sjednice definirana poslovníkom u najvećem broju slučajeva (97%), zabrinjava podatak da je u svega 11% slučajeva prijedlog dnevnog reda dostupan uoči sjednice, dok se u zanemarivih 2% slučajeva radni materijali objavljuju na internetskim stranicama. Dodatno, u svega 41% slučajeva poslovníci nalažu dostavu radnih materijala i drugim zainteresiranim akterima poput medija, nevladinih organizacija ili interesnih udruženja. Ovakav nalaz pokazuje da građani i drugi zainteresirani akteri, koji formalno u čak 85% slučajeva imaju izričito pravo praćenja sjednica, u praksi to pravo ne mogu ostvariti uslijed nemogućnosti dobivanja pravovremenih informacija o temama o kojima će se raspravljati na vijeću ili skupštini.

Dodatno zabrinjava i podatak da je poziv medijima za praćenje posljednje održane sjednice predstavničkog tijela uputilo svega 65% jedinica lokalne samouprave, a tim sjednicama su nazočili predstavnici medija u samo 53% gradova i općina. Naravno, ovo upućuje i na manjkavu zainteresiranost lokalnih medija za rad JLS, ali i na problem nedostatno profesionaliziranih lokalnih medija u nekim malim općinama i gradovima. Istovremeno, u samo 49% slučajeva je nakon posljednje sjednice poslano priopćenje za medije, što jest odgovornost samih JLS, bez obzira na interes medija. Ovakav nalaz govori kako u otprilike polovici gradova i općina građani nemaju nikakav uvid u rad sjednica svog vijeća ili skupštine, premda čak 93% gradova i općina u svojim statutima ili poslovnícima jamče javnost svoga rada nekim oblikom razrađenog mehanizma. Tako je i ovo istraživanje potvrdilo da u Hrvatskoj ne nedostaje formalnih mehanizama sustava koji bi trebali osigurati demokratsku i otvorenu vladavinu, ali da je njihova primjena u praksi izrazito manjkava.

Najveće razlike između gradova i općina su u prisutnosti medija na posljednjoj sjednici vijeća (mediji su bili prisutni na posljednjoj sjednici vijeća u čak 94% gradova i samo 40% općina), te obavješćavanju medija putem priopćenja o zaključcima posljednje sjednice vijeća (98% gradovi naspram 55% općine). Relativno velike razlike su i na slijedećim područjima: najava sjednica vijeća na internetskim stranicama (31% naspram 6%), poslovníkom definirana obveza dostavljanja materijala zainteresiranim skupinama (59% naspram 35%) te dostupnost dnevnog reda uoči sjednice vijeća (28% naspram 5%). Zanimljivo je da općine imaju bolji rezultat u odnosu na gradove samo kada je u pitanju statutom/poslovníkom definirana mogućnost građana da prate sjednice vijeća (87% naspram 81%).

3.3.2 Rezultati u dimenziji Javnost odluka jedinica lokalne samouprave

Unutar ove dimenzije JLS su ukupno ostvarile 33% mogućih bodova. Rezultati po indikatorima, od kojih se 2/3 odnosi na indikatore na službenim internetskim stranicama, prikazani su u tablici 5.

Niski udio JLS koje omogućuju laku dostupnost statuta (36%), poslovníka (20%) i proračuna (20%) kao temeljnih dokumenata na kojima jedinice lokalne samouprave temelje svoj rad, popraćena niskim postotkom JLS koje objavljuju odluke poglavarstva (21%) na internetskim stranicama svjedoče o teškoj dostupnosti odluka građanima, na čiji život one imaju značajan utjecaj. Naime, ako odluke i ključni akti nisu dostupni na internetu, građani moraju ulagati poseban napor da bi dobili na uvid te dokumente, čime se zasigurno na praktičnoj razini otežava njihovo informiranje, ali i neposredna kontrola lokalnih vlasti. Prema odgovorima iz upitnika, službeni glasnici u kojima se objavljuju odluke izvršne vlasti

dostupni su mimo interneta u 3/4 slučajeva, no naše iskustvo iz ovog istraživanja pokazuje da je do odluka izuzetno teško doći. Naime, rijetki su bili oni koji su na naš upit za slanjem Statuta i Poslovnika odgovorili u roku od nekoliko dana. Velik broj njih zvali smo i po nekoliko puta ili su nas tražili da službeno šaljemo zahtjev temeljem ZPPI-a, premda ZPPI omogućava i usmeno traženje informacija. Budući da smo mi naišli na neočekivane probleme s dobivanjem temeljnih dokumenata koji bi prema ZPPI-u trebali biti uvršteni u kataloge informacija, zaključujemo da bi „obični“ građani koji traže konkretne odluke svojih JLS od takvih zahtjeva odustali, uslijed nesusretljivosti i arbitrarnih administrativnih prepreka.

U kontekstu izmjena koje su donijeli lokalni izbori provedeni u svibnju, a koje se odnose na ukidanje gradskih/općinskih poglavarstava i koncentraciju moći za donošenje izvršnih odluka u neposredno izabranom (grado)načelniku, ovakav nalaz daje razlog za zabrinutost oko transparentnosti budućih odluka izvršne vlasti. Stoga se nadamo da će se dostupnost važnih odluka izvršne vlasti u skorijoj budućnosti približiti relativno visokom postotku dostupnosti GUP-a i prostornih planova građanima te obavještavanju građana o proračunima u njima lako čitljivim i razumljivim dokumentima. Također, smatramo kako je važno da svi (grado)načelnici imaju definirano vrijeme za prijem građana, kako direktan kontakt (grado)načelnika i građana ne bi ovisio o njegovim/njezinim osobnim preferencijama ili izgubio na važnosti u odnosu na ostale obaveze.

Najveće razlike između gradova i općina u ovoj dimenziji uglavnom se odnose na one indikatore koji mjere dostupnost dokumenata na internetskim stranicama, što je posljedica činjenice da veći broj općina nema internetske stranice. Međutim, razlike na tim indikatorima ostaju i dalje velike i kada se uzmu u obzir samo gradovi i općine koji imaju internetske stranice. To drugim riječima znači da su internetske stranice općina siromašnije bitnim sadržajima čak i onda kada postoje. Ovaj rezultat još jednom pokazuje da nije dovoljno imati internetske stranice, nego je važno da njihov sadržaj bude takav da doista služi informiranju građana, odnosno da omogućava građanima da nadziru rad svoje JLS.

Tablica 5 - Postotak JLS koje zadovoljavaju kriterij

Indikator	Ukupno	Općina	Grad
GUP je na neki drugi način dostupan građanima radi izravnog uvida	77,5%	76,4%	80,8%
Službeni glasnik (gradski/općinski ili županijski) je na neki drugi način dostupan građanima radi izravnog uvida	75,2%	75,9%	72,8%
Korišteni su drugi oblici obavještavanja građana o proračunu za 2008. ili 2009. (dopis, letak, oglas, objava u medijima, tribina...)	43,1%	42,4%	45,6%
Na internetskoj stranici je izravno objavljen Statut grada	35,7%	26,6%	64,8%
Na internetskoj stranici je objavljen GUP	28,6%	19,0%	59,2%
Načelnik/gradonačelnik ima definirano vrijeme za primanje građana	25,4%	24,3%	28,8%
Službeni glasnici (gradski/općinski ili županijski) dostupni su na službenoj internetskoj stranici	23,5%	13,5%	55,2%
Na internetskoj stranici je izravno objavljena barem jedna odluka poglavarstva donesena u zadnjih 6 mjeseci	20,8%	14,0%	42,4%
Na internetskoj stranici postoje informacije o javnoj nabavi u posljednjih godinu dana - izravno ili link na elektronički oglasnik javne nabave	20,4%	12,0%	47,2%
Na internetskoj stranici je izravno objavljen Poslovnik vijeća	20,0%	13,0%	42,4%
Na internetskoj stranici je izravno objavljen proračun za 2009. u obliku službenog dokumenta	19,8%	11,5%	46,4%
Na internetskoj stranici postoje dodatne informacije o proračunu za građane	6,7%	5,0%	12,0%

3.3.3 Rezultati u dimenziji Suradnja s civilnim društvom

Unutar ove dimenzije JLS su ukupno ostvarile zabrinjavajuće niskih 30% mogućih bodova. Rezultati po indikatorima, od kojih se jedan (20%) odnosi na indikatore na službenim internetskim stranicama, prikazani su u tablici 6.

Tablica 6 - Postotak JLS koje zadovoljavaju kriterij

Indikator	Ukupno	Općina	Grad
Na razini grada/općine postoji savjetodavno tijelo sastavljeno od predstavnika organizacija civilnog društva i/ili gospodarstva (GSV, povjerenstvo za suzbijanje ovisnosti, za razvoj malog poduzetništva itd)	39,5%	29,3%	72,0%
Tijekom 2008. godine proveden je barem jedan natječaj za organizacije civilnog društva	38,7%	30,1%	66,4%
Na razini grada/općine postoji savjet mladih	38,5%	28,6%	70,4%
Postoji važeći dokument koji formalizira suradnju lokalnih vlasti i organizacija civilnog društva	18,1%	12,5%	36,0%
Na internetskoj stranici postoje informacije o natječaju ili tekst natječaja za organizaciju civilnog društva koji je proveden u posljednjih godinu dana	13,2%	5,8%	36,8%

Ovako niski rezultati u ovoj dimenziji ukazuju na nedovoljno razvijenu svijest JLS o važnosti uključivanja predstavnika civilnog društva u politički i društveni život zajednice, bilo da se radi o njihovom doprinosu osmišljavanju lokalnih javnih politika ili društveno korisnih sadržaja, bilo o izravnoj suradnji na pružanju usluga građanima. Tek 39% svih JLS je tijekom 2008. godine imalo natječaj za organizacije civilnoga društva, a neznatan je broj onih među njima koji su o tome transparentno izvijestili putem svojih internetskih stranica, dok ih manje od 1/5 ima dokument kojim formalizira suradnju s civilnim društvom.

Ovakav nalaz trebao bi biti značajan za Vladin Ured za udruge, kao i za Nacionalnu zakladu za razvoj civilnog društva, budući da ukazuje na potrebu njihovog znatno snažnijeg angažmana oko potpore razvoju civilnog društva na lokalnim razinama, osmišljavanjem aktivnosti kojima bi jedinicama lokalne samouprave približili i pojasnili koristi od aktivne suradnje s neprofitnim sektorom.

Slično tome, tek nešto više od trećine JLS ima savjetodavna tijela sastavljena od predstavnika civilnog i/ili gospodarskog sektora, što ukazuje na još uvijek dominantno negativan stav među liderima JLS spram potrebe uključivanja predstavnika drugih sektora u procese odlučivanja o lokalno važnim pitanjima.

Konačno, zabrinjavajući je podatak da tek 39% JLS ima ustrojen Savjet mladih, a kojeg su sve JLS trebale osnovati s ciljem aktivnog uključivanja mladih u javni život svojih jedinica do zakonski propisanog roka do rujna 2007. godine. Danas, dvije godine nakon isteka tog roka, u 355 gradova i općina mladi nemaju mehanizam za sudjelovanje i suodlučivanje o njima bitnim pitanjima, za što nitko ne snosi posljedicu. Time je i Zakon o savjetima mladih još jedan primjer mahom neprimjenjivanog zakona u Hrvatskoj, uslijed nepostojanja sankcija za njegovu neprimjenu. Ovaj nalaz smatramo važnim za Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, koje je nadležno za provedbu nacionalne politike za mlade, koja se uz ostale mehanizme treba provoditi i putem Zakona o savjetima mladih.

Razlike između gradova i općina na svim indikatorima iz ove dimenzije su velike i podjednake.

3.3.4 Rezultati u dimenziji Ustroj mjesne samouprave

U ovoj dimenziji gradovi i općine ostvarili su najviši rezultat – 65% mogućih bodova. Govorimo li o pojedinim indikatorima unutar kategorije, 1 od ukupno njih 4 odnosio se na internet, dok je za ostatak indikatora kao izvor služio upitnik, odnosno Statut grada/općine. Rezultati po indikatorima prikazani su u tablica 7.

Tablica 7 – Postotak JLS koje zadovoljavaju kriterij

Indikatori	Ukupno	Općina	Grad
Statut općine/grada definira ustroj mjesne samouprave	98,9%	98,5%	100,0%
Izbori za mjesnu samoupravu su održani unutar zadnje 4 godine	67,9%	61,9%	87,2%
Mjesni odbori na razini grada/općine trenutno su konstituirani	67,2%	60,7%	88,0%
Na internetskoj stranici postoje kontakt informacije o mjesnoj samoupravi	14,3%	7,3%	36,8%

Iz rezultata je vidljivo da unatoč činjenici da je ustroj mjesne samouprave definiran u gotovo svim statutima, u skoro trećini gradova i općina nisu u posljednje četiri godine održani izbori za mjesnu samoupravu te uslijed toga u njima nema niti konstituiranih mjesnih odbora kao oblika predstavničke demokracije koji je najbliži građanima. Nefunkcioniranje mjesnih odbora posebno je problematično u općinama, od kojih samo oko 60% ima konstituirane mjesne odbore. S obzirom na lokalne izbore koji su održani u svibnju, nadamo se da je većina JLS koje u zadnje 4 godine nisu organizirale izbore za mjesnu samoupravu iskoristilo priliku i svojim građanima omogućilo i ovaj oblik sudjelovanja i suodlučivanja u političkom životu svojih zajednica.

Ovom prigodom želimo upozoriti na činjenicu da u Republici Hrvatskoj niti jedno tijelo državne uprave nije zaduženo za vođenje evidencije o mjesnoj samoupravi (održavanju izbora, konstituiranju i radu mjesnih odbora), što nalaze ovog istraživanja čini dosad najobuhvatnijim uvidom u funkcioniranje mjesne samouprave. Naime, prikupili smo podatke za 536 (96%) JLS, odnosno za sve gradove osim Trilja te za 96% općina. Iz istraživačkih, ali i razvojnih razloga potrebno je definirati nadležnost za vođenje evidencije o mjesnoj samoupravi, pri čemu smo mišljenja da bi se o tome trebali dogovoriti prvenstveno Državno izborno povjerenstvo i Ministarstvo uprave.

Također smatramo da je potrebno značajno povećati postotak gradova i općina koje imaju kontakt podatke mjesnih odbora lako dostupne na internetu, budući da je uočena velika razlika između broja konstituiranih odbora i mogućosti brzog pronalaska njihovih kontakt podataka.

3.3.5 Rezultati u dimenziji Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama

Za razliku od prethodne, u ovoj dimenziji jedinice lokalne samouprave ostvarile su najlošiji ukupni rezultat u istraživanju od svega 25% mogućih bodova, što smatramo poražavajućim s obzirom da je upravo ovaj zakon najznačajniji mehanizam osiguravanja transparentnosti rada tijela javne vlasti, pa tako i JLS. U ovoj kategoriji od ukupno 5 indikatora, četiri su bila internetska, dok se jedan utvrđivao izravnim telefonskim pozivom gradovima i općinama. Rezultati prema indikatorima prikazani su u tablici 8.

Tablica 8 - Postotak JLS koje zadovoljavaju kriterij

Indikatori	Ukupno	Općina	Grad
Telefonskim pozivom na centralu dostupno je ime i prezime ili broj službenika za informiranje/osobe zadužene za pitanja građana	68,1%	69,4%	64,0%
Na internetskoj stranici postoji kontakt obrazac	37,0%	33,6%	48,0%
Na internetskoj stranici je izravno naveden kontakt službenika za informiranje ili osobe za kontakte s građanima	9,5%	5,3%	23,2%
Na internetskoj stranici postoje informacije o pravu građana na pristup informacijama - izravno navođenje Zakona o pravu na pristup informacijama	7,6%	4,5%	17,6%
Na internetskoj stranici je izravno objavljen Katalog informacija	7,4%	4,8%	16,0%

Rezultati u ovoj kategoriji indikatora, s naglaskom na gotovo trećinu gradova i općina na čijim nas centralama nisu znali prespojiti na službenika za informiranje ili nam dati njihove kontakt podatke, trebali bi biti od značaja za Ministarstvo uprave, koje je nadležno za provedbu ovog Zakona. Ovakav nalaz ukazuje na vjerojatnost da u 183 grada i općine u Hrvatskoj, nisu imenovani službenici za informiranje, što predstavlja izravno kršenje Zakona. Moguće je i da o tome nisu adekvatno informirani oni koji bi građane trebali uputiti na službenike za informiranje, ako su imenovani. U potonjem slučaju se ponovno pokazuje raskorak između zadovoljavanja forme zakona (ako je ona doista i zadovoljena) i razumijevanja suštine zakona.

Istovremeno, gotovo zanemariv postotak gradova i općina koje izravno navode pravo na pristup informacijama (8%), kao i kontakt podatke svojih službenika za informiranje (9%) te napose objavu kataloga informacija na internetu (7%), ukazuje na nesklonost jedinica lokalne samouprave da građanima doista omoguće lak pristup informacijama, čime se u praksi negira sama bit zakona.

Upravo zbog ovako loših rezultata u ovoj kategoriji, smatramo da je na ovom mjestu potrebno istaknuti pet gradova i općina u kojima smo pronašli sve indikatore u ovoj kategoriji. Radi se o Lumbardi, Ozlju, Osijeku, Rijeci, Gradištu i Zadru te oni u okviru ovog istraživanja predstavljaju „zlatnu ligu“ što se tiče primjene Zakona o pravu na pristup informacijama. Različitost ovih šampiona s obzirom na veličinu i visinu proračuna, baš kao i u slučaju „ukupnih pobjednika“ ovog istraživanja, ukazuje na to da je otvorenost i poštivanje ZPPI-a prvenstveno pitanje političke volje i osviještenosti lokalnih lidera, a ne pitanje proračuna. Da je tome tako, vidljivo je i iz činjenice da je razlika između općina i gradova na ovoj dimenziji uvjerljivo najmanja od svih pet mjerenih dimenzija.

Konačno, kako smo naveli u uvodu, ukoliko zamolbom nismo uspjeli doći do statuta, poslovnika ili odgovora na upitnik, gradovima i općinama slali smo službeni zahtjev temeljem ZPPI, što je bilo potrebno učiniti u čak 115 (21%) slučajeva. Od tih 115 zahtjeva, većina odgovora stigla je nakon poslane žalbe po isteku zakonskog roka, dok ih je 24 ostalo neodgovoreno unatoč poslanoj žalbi. Kako Zakon predviđa financijsko sankcioniranje odgovornih pravnih osoba, kao i odgovorne osobe u tim tijelima javne vlasti, u državni bi se proračun temeljem nalaza ovog istraživanja trebalo sliti najmanje 600.000 kuna, naplati li se minimalna predviđena kazna⁹.

⁹ Sukladno članku 26. ZPPI:

(1) Pravna osoba s javnim ovlastima koja suprotno odredbama ovoga Zakona onemogućiti ili ograničiti ostvarivanje prava na pristup informacijama kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom od 20.000,00 do 100.000,00 kuna.

(2) Za prekršaje iz stavka 1. ovoga članka kaznit će i odgovorna osoba u tijelima javne vlasti novčanom kaznom od 5.000,00 do 10.000,00 kuna.

Također, do ovog trenutka nismo dobili službeno zatraženo očitovanje Središnjeg državnog ureda za upravu/Ministarstva uprave o praksi naplate omogućavanja uvida u informacije u Končanici, Štitaru i Bjelovaru, iako imamo informaciju da je to tijelo od njih zatražio izvješće o pravnoj osnovi naplate uvida. Također, smatramo lošom praksom izostanak jasnog informiranja o cijeni kopiranja materijala prilikom traženja dokumentacije temeljem ZPPI-a, što smo ustanovili prilikom preuzimanja materijala pouzećem od općine Končanica.

6. PRIMJERI DOBRIH PRAKSI

1. Primjer dobre prakse u dimenziji Javnost sjednica vijeća/skupštine

Općina Viškovo (Primorsko-goranska županija) ostvarila je visok rezultat u dimenziji javnost sjednica vijeća, prije svega zbog transparentnog načina objave najava, dnevnih redova, sažetaka, arhive i materijala za sjednice općinskog vijeća na internetskim stranicama Općine. Detaljno su objavljeni dnevni redovi svake sljedeće sjednice te nacrti odluka i akata o kojima je vijeće raspravljalo. U arhivi se čuvaju detaljne informacije o sjednicama sve od 2006. godine, a za 2005. godinu postoje sažeci s održanih sjednica. Predstavnici medija redovito posjećuju sjednice vijeća, a Poslovnik rada Općinskog vijeća nalaže dostavu materijala uoči sjednice i nekim drugim zainteresiranim stranama (medijima, političkim strankama ...).

Više informacija i primjera: www.opcina-viskovo.com.

2. Primjer dobre prakse u dimenziji Javnost odluka jedinica lokalne samouprave

Grad Dugo Selo (Zagrebačka županija) ostvario je najbolje rezultate u dimenziji javnost odluka jedinica lokalne samouprave. Naime, Grad objavljuje na internetskoj stranici sve važnije akte, od Statuta i Poslovnika, odluka iz područja komunalne djelatnosti, prostornih planova grada zajedno s kartografskim prikazima, proračuna i objašnjenja proračuna, odluka vezano za javne nabave (uključujući i dokumentaciju za nadmetanje) te odluka iz područja pristupa informacijama (katalog informacija i odluke o službeniku za informiranje). Posebno je zanimljiva objava Proračuna u malom, praktičnog i kratkog prikaza trenutnog proračuna prilagođenog prosječnom građaninu s brojnim grafičkim prikazima radi jednostavnog čitanja. Dodatno, Grad objavljuje i cjelovita izdanja službenog glasnika. Osim internetskih stranica, građani mogu pristupiti ovim odlukama i neposredno u prostorijama gradske uprave, čitaonicama, knjižnicama i ustanovama na području Grada te putem lokalnog glasnika «Dugoselska kronika».

Više informacija i primjera: www.dugoselo.hr.

3. Primjer dobre prakse u dimenziji Suradnja s civilnim društvom

Grad Sisak (Sisačko-moslavačka županija) ostvario je jedan od najboljih rezultata u dimenziji suradnje lokalne jedinice s civilnim društvom. Prije svega, jedan je od rijetkih jedinica lokalne i područne samouprave u Hrvatskoj koji ima važeći dokument na razini Grada kojim se formalizira suradnja vlasti i organizacija civilnog društva. Godine 2008. usvojena je Povelja o suradnji Grada Siska i udruga građana kojom se izražava spremnost i želju za razvijanjem ravnopravnog partnerskog odnosa s udrugama građana. Poveljom se također osniva Savjet za razvoj civilnog društva kao radno tijelo Grada Siska i udruga građana koje koordinira provedbu svih aktivnosti neophodnih za realizaciju odredbi Povelje. Savjet je tijelo sastavljeno od članova predstavnika Grada Siska i udruga građana. Osim Povelje o suradnji, Sisak je usvojio i dodatne dokumente koji sadrže odredbe o suradnji s organizacijama civilnog društva kao što su Programi javnih potreba te Gradski program djelovanja za mlade. Grad ima оформljen Savjet mladih. Dodatno, Grad provodi javne natječaje za financiranje projekata i rada organizacija civilnog društva, a sve informacije o natječajima, pozivima, dokumentima kao i popis najaktivnijih organizacija civilnog društva nalaze se na internetskoj stranici u posebnom izborniku Udruge građana.

Više informacija i primjera na: www.sisak.hr.

4. Primjer dobre prakse u dimenziji Ustroj mjesne samouprave

Gradovi Zagreb i Rijeka predstavljaju najbolju praksu u pružanju podrške razvoju i radu mjesne samouprave i prednjače u standardima koji su daleko iznad minimuma obuhvaćenog ovim istraživanjem. Gradovi redovito provode izbore za mjesne odbore i vijeća gradskih četvrti, financijski i institucionalno podržavaju rad mjesne samouprave i objavljuju sve korisne informacije o radu i planovima mjesne samouprave na svojim internetskim stranicama u posebnim izbornicima Mjesna samouprava (osim uobičajenih informacija o članovima vijeća, pravilima rada i kontaktima, objavljeni su i planovi komunalnih akcija te njihova realizacija).

Grad Rijeka objavljuje i zapisnike sjednica vijeća mjesnih odbora, a najdalje je otišao u poticanju rada mjesne samouprave – svake godine organizira se Dan mjesnih odbora i dodjeljuje nagrada za najbolji mjesni odbor, a kriteriji za nagradu uključuju raznolikost programa, broj uključenih korisnika, građana, volontera i poslovnog sektora. Dodatno, Grad pruža financijsku podršku mjesnim odborima u iznosu donacija koje sami pronađu za svoj rad (tzv. *matching funds*).

Više informacija i primjera na: www.zagreb.hr i www.rijeka.hr.

5. Primjer dobre prakse u dimenziji Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama

Grad Rijeka primjer je vrlo razvijene prakse otvorenosti i pristupa informacijama na svim razinama daleko iznad minimalnih standarda obuhvaćenih ovim istraživanjem. Osim ispunjenih zakonskih obaveza u vezi kataloga informacija, službenika za informiranje te objave mogućnosti pristupa informacijama za građane, Grad u posebnoj izborniku na internetskoj stranici građanima nudi i obrazac za popunjavanje zahtjeva za pristup informacijama.

Više informacija i primjera na: www.rijeka.hr.

5. ZAKLJUČAK

Nalazi istraživanja transparentnosti i otvorenosti lokalne samouprave prema građanima i građankama, pokazuju da Hrvatsku čeka još dosta dugačak put do „konsolidirane demokracije“, ukoliko taj pojam shvatimo u širem smislu od mirno predane vlasti nakon legalnih i legitimnih izbora, kao demokratičnost političkih institucija i političke kulture. Naročito se to odnosi na javnu upravu, odnosno lokalnu samoupravu shvaćenu kao servis u službi građana i građanki (kako je definira i nova strategija reforme javne uprave), tj. odgovornu lokalnu samoupravu otvorenu za suradnju s građanima u donošenju odluka sa značajnim utjecajem na kvalitetu njihovog svakodnevnog života.

Na takav zaključak upućuje nizak prosjek ostvarenih rezultata (3,9 od maksimalno mogućih 10), pri čemu je čak 55% onih koji niti tako nizak prosjek nisu ostvarili, dok ih samo 19% dobiva „prolaznu“ ocjenu (više od 5 od mogućih 10 bodova), a samo se oko 2% gradova i općina može smatrati izrazito transparentnima, budući da su osvojili više od 7,5 od 10 mogućih bodova. Ipak činjenica da su, unatoč izuzetno niskom prosjeku u RH, 99 grada i općine s više od 5 bodova uspjela ostvariti zadovoljavajuću razinu transparentnosti, ukazuje na to da predloženi indikatori nisu nerealni, niti da se radi o potrebi koja je generalno neosviještena. Štoviše, smatramo kako je istraživanje pokazalo da postoji potreba prijenosa najboljih praksi na gradove i općine slične veličine i proračunskih mogućnosti u različitim hrvatskim regijama.

Detaljnija analiza podataka pokazuje da veličina JLS prema broju stanovnika i veličina proračuna u apsolutnim iznosima jest značajno povezana s razinom transparentnosti JLS. Veće JLS s većim apsolutnim iznosima proračuna su u prosjeku nešto transparentnije. Međutim, analiza pokazuje i da relativno bogatstvo JLS mjereno iznosom proračuna po glavi stanovnika nema značajan utjecaj. To znači da veličina i iznos proračuna u apsolutnim kategorijama utječe na razinu transparentnosti vjerojatno posredno, preko broja zaposlenih u JLS, ali i pritiska i zahtjeva okoline koja su u većim JLS vjerojatno veći (zbog postojanja lokalnih medija, nevladinih organizacija itd.). Činjenica da postoje izuzetci od općeg obrasca, odnosno da postoje male općine i gradovi s malim proračunima koji se prema indeksu transparentnosti mogu mjeriti s najvećim i najbogatiji gradovima, pokazuje da financijska sredstva nisu neophodna za postizanje veće transparentnosti. Naime, većina korištenih indikatora ne traži velika ulaganja. Pogotovo u onim slučajevima u kojima JLS već imaju internetske stranice. Upravo činjenica da se razina transparentnosti JLS u prosjeku bitno ne povećava kada se uzmu u obzir samo JLS sa internetskom stranicom, iako se oko pola indikatora odnosi na informacije dostupne na njima, pokazuje da nije u pitanju infrastruktura i financijska moć, nego percepcija potrebe od strane čelnih ljudi JLS i postojanje odgovarajućeg 'pritiska' okoline za većom transparentnošću.

Razlika između općina i gradova se ne može objasniti samo razlikom u broju stanovnika i/ili veličini proračuna. Naime, razlika između gradova i općina u stupnju transparentnosti ostaje i kada promatraju rezultati unutar istih kategorija prema veličini ili iznosu proračuna po glavi stanovnika. To ukazuje na zaključak da sam status 'grada' ili 'općine' utječe na razinu standarda koji sebi postavljaju čelnici JLS. Načelnici općina, čini se, dopuštaju si manju razinu transparentnosti baš zato što nisu 'gradovi'. Na taj način sami sebi dodjeljuju status drugorazredne jedinice. Kada je u pitanju transparentnost, nikakva razlika između gradova i općina zbog samog statusa nije prihvatljiva, pogotovo što nema niti bitnih razlika u ovlastima, a koje nisu povezane s veličinom.

Svjesni smo da velik broj internetskih indikatora stavlja onih 5 gradova i 134 općine bez aktivnih internetskih stranica u nepovoljan položaj u odnosu na ostale, no uvjereni smo da lokalna samouprava u 21. stoljeću ne može i ne smije funkcionirati bez tog, po nekima, najdemokratičnijeg, ali i najjeftinijeg medija. Čini nam se da bi se Ministarstvo uprave i Središnji državni ured za e-Hrvatsku trebali

pozabaviti izgradnjom ovog bazičnog komunikacijskog kapaciteta. Dostupnost informacija na internetu omogućuje građanima da budu upoznati s dnevno-političkim pitanjima, a interaktivnost samog medija omogućava im nove oblike komunikacije s izabranim predstavnicima. Objavljivanje kontakt informacija, akata, dnevnih redova i javnih politika na internetu čini lokalnu vlast transparentnijom, potencijalno omogućavajući više informiranog sudjelovanja građana. S druge strane, aktivna službena internet stranica u 75% svih gradova i općina pokazuje se kao nedovoljno iskorišten medij za informiranje i interakciju s građanima, te na ovom mjestu postavljamo pitanje njihove svrsishodnosti. Niski rezultati na internetskim indikatorima ukazuju na potrebu sustavnog promišljanja funkcija internetskih stranica u službi povećanja transparentnosti i otvorenosti lokalne samouprave.

Činjenica da građani u gotovo polovici jedinica lokalne samouprave ni na koji način nisu informirani o radu svog predstavničkog tijela niti o odlukama izvršne vlasti trebala bi se promatrati u kontekstu tzv. demokratskog deficita, odnosno izrazito niskog postotka građana koji izlaze na lokalne izbore, kao i u više istraživanja potvrđene niske razine povjerenja građana u političke institucije¹⁰. Slaba interakcija s građanima te nedostatna medijska popraćenost rada lokalne samouprave i predstavničkih tijela zasigurno pridonosi osjećaju nemoći građana i građanki da aktivno pokušaju unaprijediti život u svojim zajednicama, ako nikako drugačije, onda barem izlaskom na lokalne izbore. Istodobno, neinformiranost ih čini lakim plijenom populističkih obećanja i predizbornih manipulacija.

Budući da su lokalni izbori nedavno održani, želimo poslati poruku svim JLS, odnosno novoizabranim (grado)načelnicima i članovima i članicama predstavničkih tijela da u svom novom mandatu ulože napore za povećanje transparentnosti i otvorenosti kako bi rezultati istraživanja za četiri godine pokazali puno pozitivniju sliku od ove današnje.

Što se tiče nadležnih tijela javne vlasti za poticanje suradnje JLS s civilnim društvom, kao i onih nadležnih za praćenje primjene Zakona o pravu na pristup informacijama, vjerujemo da bi im nalazi ovog istraživanja trebali poslužiti kao poticaj za veću inicijativnost i dosljedno provođenje zakonskih odredbi namijenjenih upravo daljnjoj demokratizaciji Hrvatske.

Dodatno, smatramo da rezultati ovog istraživanja predstavljaju snažan zagovarački alat za sve relevantne organizacije i institucije u njihovim budućim aktivnostima, posebice u zagovaranju za unaprjeđenje trenutnih praksi u jedinicama lokalne vlasti u kojima je istraživanjem utvrđen manjak demokratskih standarda.

Konačno, želimo pozvati sve zainteresirane istraživače i istraživačice demokratskih procesa u Hrvatskoj da našu bazu koriste u svojim budućim istraživanjima, s nadom da će budućnost ipak pokazati pomake ka većoj transparentnosti, odgovornosti i otvorenosti jedinica lokalne samouprave u funkciji građana.

¹⁰ Rezultati istraživanja Gallup Balkan Monitora iz 2008. govore da 25% građana/ki RH uopće nema, te dodatnih 32% ima malo povjerenja u rezultate izbora (vidi <http://www.balkan-monitor.eu/>)

Prilog 1. Pregled dimenzija i indikatora korištenih u istraživanju

Dimenzija JAVNOST SJEDNICA VIJEĆA

- Aktualni sat definiran poslovnikom ili statutom
- Dnevni red je dostupan uoči sjednice
- Dostava materijala vijećnicima uoči sjednice definirana Poslovnikom/Statutom
- Javnost rada razrađena u statutu ili poslovniku
- Jedan ili više zapisnika sjednica vijeća u zadnjih 6 mjeseci objavljeni na internetu
- Jedno ili više priopćenja sa sjednica vijeća u zadnjih 6 mjeseci objavljeno na internetu
- *Live stream* ili cjelovita snimka barem jedne sjednice u zadnjih 6 mjeseci (video ili audio) na internetu
- Mediji su nazočili posljednjoj sjednici vijeća
- Najava barem jedne sjednice vijeća u zadnjih 6 mjeseci na internetu
- Nakon posljednje sjednice vijeća poslano priopćenje za medije
- Objava radnih materijala za sjednicu na internetu
- Poslovnik nalaže dostavu materijala uoči sjednice i drugim zainteresiranim stranama mimo vijećnika
- Poslovnik/statut propisuje da se aktualni sat održava na početku sjednice
- Pravo praćenja sjednica vijeća imaju i građani
- Za posljednju sjednicu vijeća poslan poziv medijima

Dimenzija JAVNOST ODLUKA JLS

- (Grado)Načelnik ima definirano vrijeme za primanje građana
- Barem jedna odluka poglavarstva donesena u zadnjih 6 mjeseci na internetu
- Dodatne informacije o proračunu na internetu
- Dostupnost GUP-a radi uvida mimo interneta
- Dostupnost službenih glasnika (gradski/općinski ili županijski) mimo interneta
- Drugi oblici obavješćavanja o proračunu (2008. ili 2009.) mimo interneta
- GUP objavljen na internetu
- Informacije o javnoj nabavi u posljednjih godinu dana na internetu - izravno ili link na elektronički oglasnik javne nabave
- Poslovnik vijeća na internetu
- Proračun za 2009. u obliku službenog dokumenta na internetu
- Službeni glasnici (gradski/općinski ili županijski) na internetu
- Statut grada/općine na internetu

Dimenzija SURADNJA S ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA

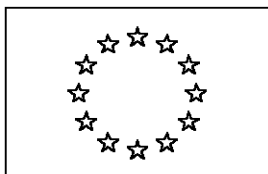
- Informacije o natječaju ili tekst natječaja za udruge provedenog u posljednjih godinu dana na internetu
- Na razini grada/općine postoji još neko savjetodavno tijelo sastavljeno od predstavnika OCD-a i/ili gospodarstva, mimo Savjeta mladih
- Na razini grada/općine postoji Savjet mladih
- Tijekom 2008. proveden je barem jedan natječaj za udruge
- Važeći dokument koji formalizira suradnju lokalnih vlasti i civilnog društva

Dimenzija MJESNA SAMOUPRAVA

- Izbori za mjesnu samoupravu održani unutar zadnje 4 godine
- Kontakt informacije o mjesnoj samoupravi na internetu
- Mjesni odbori na razini grada/općine trenutno su konstituirani
- Statut općine/grada definira ustroj mjesne samouprave

Dimenzija PRIMJENA ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

- Informacije o pravu na pristup informacijama (izravno navođenje ZPPI-ja) na internetu
- Izravno naveden kontakt službenika za informiranje ili osobe za kontakte s građanima na internetu
- Kontakt obrazac na internetu
- Objavljen katalog informacija na internetu
- Telefonskim pozivom na centralu dostupno je ime i prezime ili broj službenika za informiranje



Ovaj izvještaj je izrađen uz finansijsku pomoć Europske unije.

Za sadržaj izvještaja isključivo je odgovoran GONG i on ni na koji način ne odražava stajališta Europske unije.