



LOTUS 2011/12

NALAZI ISTRAŽIVANJA O TRANSPARENTNOSTI I OTVORENOSTI RADA JEDINICA LOKALNE I REGIONALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Autorica izvještaja: Nives Miošić, voditeljica GONG Istraživačkog centra

Zagreb, travanj 2012

Ukratko o projektu ***Zajedno protiv korupcije***

Period provedbe: 05.05.2011. – 04.05.2013.

Ukupan iznos projekta: 213,597.70 EUR, od čega 196,616.68 EU sredstava

Transparentnost institucija javne vlasti je jedan od preduvjeta uspješnog suzbijanja korupcije, kao i podizanja povjerenja građana u rad tih institucija, dok je pružanje informacija od javnog interesa prvi korak u ostvarenju transparentnosti.

Ovim projektom GONG, u suradnji s partnerima, nastavlja s praćenjem i zagovaranjem transparentnosti na svim razinama vlasti u Hrvatskoj. Dva istraživanja koja ćemo provesti s tim ciljem obuhvatit će sve jedinice lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj (LOTUS - Lokalna odgovorna i transparentna uprava i samouprava), te institucije javne vlasti na nacionalnoj razini (DUH – Dobro upravljanje u Hrvatskoj). Osnaživanje uloge organizacija civilnog društva (OCD) u suzbijanju korupcije oslanja se na dva elementa – osnaživanje i intenziviranje suradničkih procesa unutar Zagovaračke mreže te istraživanjem o razini suradnje između tijela javne vlasti i OCD-a suzbijanju korupcije. Konačno, praćenjem provedbe politike suzbijanja korupcije i plasiranjem svih nalaza naših aktivnosti u javnost podići ćemo razinu informiranosti i osviještenosti javnosti o mehanizmima koji im stoje na raspolaganju za suradnju i djelovanje na području suzbijanju korupcije.

Partneri na projektu:



Projekt sufinanciraju:



Europska unija



Ured za Udruge
Vlade Republike Hrvatske



Stavovi i mišljenja sadržana u ovom prilogu isključivo su autoričini i ne predstavljaju mišljenja i stavove Europske unije, Ureda za udruge Vlade RH niti Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva.

SADRŽAJ

0. SAŽETAK	4
1. UVOD.....	6
2. METODOLOGIJA	7
2.1. Metodologija istraživanja	7
2.2. Izazovi prikupljanja podataka	10
3. NALAZI ISTRAŽIVANJA	11
3.1. Ukupni rezultati	11
3.2. Rezultati gradova s decentraliziranim funkcijama	21
3.3. Usporedba rezultata županija s rezultatima županijskih središta.....	23
3.4. Rezultati prema dimenzijama transparentnosti	24
3.4.1. Rezultati u dimenziji Javnost sjednica vijeća/skupštine.....	26
3.4.2. Rezultati u dimenziji Javnost rada izvršne vlasti	29
3.4.3. Rezultati u dimenziji Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama	33
3.4.4. Rezultati u dimenziji Suradnja s organizacijama civilnog društva.....	38
3.4.5. Rezultati u dimenziji Izravna participacija građana u odlučivanju	43
4. ZAKLJUČAK.....	45
Prilog 1 – Pregled dimenzija i pokazatelja korištenih u istraživanju	48
Prilog 2 – Popis gradova i općina izbačenih iz statističke obrade	50

O. SAŽETAK

U periodu rujan 2011. – veljača 2012. godine, GONG je po drugi put, u suradnji s Udrugom gradova u Republici Hrvatskoj proveo istraživanje transparentnosti rada i otvorenosti tijela lokalne i regionalne samouprave. Kao i 2009. godine, istraživanje pod nazivom „Lokalna, odgovorna i transparentna uprava i samouprava – LOTUS“, provedeno je u svim gradovima i općinama u Republici Hrvatskoj, ali je ovaj put prošireno i na županije. Istraživanje je provedeno u sklopu projekta „Zajedno protiv korupcije“ financiranog iz EU fonda IPA 2008, uz sufinanciranje Ureda za udruge Vlade RH i Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva te.

Istraživanjem je obuhvaćeno svih 576 jedinica lokalne samouprave (dalje u tekstu: JLRS) (127 gradova, 429 općina i 20 županija¹), s ciljem utvrđivanja napretka gradova i općina u odnosu na prvo istraživanje u područjima transparentnosti rada i otvorenosti tijela JLRS, njihove suradnje s organizacijama civilnog društva te funkcioniranja mjesne samouprave. Ova su područja prepoznata kao ključna za daljnji razvoj demokracije i sudjelovanje građana u političkom životu njihovih lokalnih zajednica.

Osnovni koncept transparentnosti rada jedinica lokalne i regionalne samouprave shvaćen je u širem značenju, kako bi se njime obuhvatila *ukupna otvorenost lokalnih tijela vlasti prema građanima i interesnim skupinama* i operacionaliziran je kroz pet dimenzija u slučaju gradova i općina te četiri u slučaju županija.

Od izvora podataka, korišteni su statuti gradova/općina/županija te poslovnici predstavničkih tijela, službene Internet stranice gradova, općina i županija, anketni upitnici koji su e-mailom ili faksom upućeni svim JLRS te telefonski poziv na centralni broj telefona JLRS.

Pet osnovnih dimenzija transparentnosti operacionalizirano je kroz 51 pokazatelj koji se boduje², a preko kojih je mjeran stupanj transparentnosti JLS. Svaki pokazatelj nosi 1 bod ukoliko je zadovoljen, odnosno 0 bodova ukoliko nije. Različite dimenzije imale su različit broj pokazatelja, a u ukupnom rezultatu i različitu težinu, budući da su neke od njih procijenjene važnijima za sam cilj istraživanja.

Prema pojedinim dimenzijama, najviši rezultat ostvaren je u dimenziji *Javnost sjednica vijeća* (54%), koja je ujedno i jedina u kojoj su JLRS ostvarile više od 50% mogućih bodova. Rezultati u dimenzijama *Izravna participacija građana u odlučivanju* (48%) te *Primjena ZPPI* (47%) nalaze se na granici prolaznosti, dok je dimenzija *Javnost rada izvršne vlasti* na 42%. Najlošije rangirana dimenzija je *Suradnja s organizacijama civilnog društva*, koja je na zabrinjavajuće lošoj ostvarenosti od svega 26% mogućih bodova.

Unatoč pomacima nabolje u ukupno ostvarenim rezultatima, razina transparentnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj još uvijek pokazuje znatan prostor za napredak, naročito u slučaju općina. U Hrvatskoj je još uvijek 70% lokalnih vlasti koje su nedostatno transparentne ili izrazito netransparentne. Ova se ocjena temelji na niskom prosječno ostvarenom „neprolaznom“ rezultatu (4,57 bodova od maksimalno mogućih 10), pri čemu je 59% JLRS ostvarilo rezultat niži i od toga prosjeka, a samo 30% ih dobiva „prolaznu ocjenu“. Istovremeno je svega 6% onih koji se mogu nazvati izrazito transparentnima, budući da su osvojili više od 7,5 bodova.

¹ Grad Zagreb, koji ima status županije, u ovom se istraživanju tretira kao grad.

² Pojedini indikatori u dimenzijama prikazani su u dijelu izvještaja koji obrađuje nalaze istraživanja po istraživačkim dimenzijama

Uočljiv je značajno lošiji rezultat općina (prosječan rezultat 3,91 bod) u usporedbi sa značajno višim prosjekom gradova (6,25) i županija (6,45). Iako se županije najvećim dijelom mogu proglasiti transparentnima i na razini županija postoji poprilično velik prostor za napredak u razini transparentnosti.

Nalazi nam sugeriraju da su rezultati u prvom redu povezani sa samim statusom, a manje s finansijskim i administrativnim kapacitetima. Naime, iako postoji korelacija između visine proračuna i broja stanovnika i razine ukupne transparentnosti, činjenica da izrazito transparentnih ima i među gradovima i među općinama i među županijama upućuje na zaključak da je transparentnost u prvom povezana s razumijevanjem njezine važnosti i još važnije, koristi za zajednicu, od strane čelnih ljudi i institucija tih istih zajednica, a manje s finansijskim i institucionalnim kapacitetima.

U odnosu na istraživanje iz 2009. godine **značajno je porastao postotak izrazito transparentnih gradova (18% više), uz istovremeno značajno sniženje postotka nedostatno transparentnih (15% manje), te njihov nestanak iz kategorije izrazito netransparentnih.**

Za razliku od gradova, **općina je zanemarivih 1% manje u izrazito netransparentnima, dok ih se nešto značajniji postotak (7-8%) prebacio iz kategorije nedostatno transparentnih u transparentne.** Čini se da izmjena zakonodavnog okvira, u smislu direktnog izbora (grado)načelnika/ca nije imala značajnijeg utjecaja na povećanje razine transparentnosti u općinama.

Postojanje službene Internet stranice ne utječe značajno na razinu transparentnosti, budući da **nema velikih razlika između prosječno ostvarenih bodova samo onih jedinica koje imaju službenu Internet stranicu i onih koje ju nemaju.** Činjenica da **90% JLRS ima svoju službenu Internet stranicu nije dovela do značajno više razine transparentnosti.** Ono što nam nalazi govore jest da **predstavnici vlasti i dalje ne koriste taj medij u dovoljnoj mjeri za informiranje i interakciju s građanima.**

Rezultati se na pojedinim pokazateljima smanjuju proporcionalno njihovoj zahtjevnosti u smislu aktivnog angažmana tijela javne vlasti, što se pokazalo u svim istraživanim dimenzijama. Najzastupljeniji su pokazatelji koji se odnose na formalne mehanizme, manje su zastupljeni oni koji traže transparentnu objavu odluka i dokumenata koji utječu na život građana, a najmanje oni koji im omogućavaju istinsko sudjelovanje u procesima donošenja odluka.

Istraživanje je otvorilo nova pitanja, u prvom redu potrebu za identifikacijom čimbenika koji su doveli do povećanja razine transparentnosti gradova, a koja je izostala u slučaju općina, odnosno o utjecaju ili izostanku utjecaja pritisaka izvana, percepcijama vlastite (ne)važnosti kao i dosezima procesa demokratizacije i europeizacije.

1. UVOD

U periodu rujan 2011. – veljača 2012. godine, GONG je po drugi put, u suradnji s Udrugom gradova u Republici Hrvatskoj proveo istraživanje transparentnosti rada i otvorenosti tijela lokalne i regionalne samouprave. Kao i 2009. godine, istraživanje pod nazivom „Lokalna, odgovorna i transparentna uprava i samouprava – LOTUS“, provedeno je u svim gradovima i općinama u Republici Hrvatskoj, ali je ovaj put prošireno i na županije. Istraživanje je provedeno u sklopu projekta „Zajedno protiv korupcije“ financiranog iz EU fonda IPA 2008, uz sufinanciranje Ureda za udruge Vlade RH i Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva te.

LOTUS 2011/12 je drugo sustavno istraživanje u Republici Hrvatskoj, kojim je obuhvaćeno svih 576 jedinica lokalne samouprave (dalje JLRS) (127 gradova, 429 općina i 20 županija³), s ciljem utvrđivanja napretka gradova i općina u odnosu na prvo istraživanje u područjima transparentnosti rada i otvorenosti tijela JLRS, njihove suradnje s organizacijama civilnog društva te funkcioniranja mjesne samouprave. Ova su područja prepoznata kao ključna za daljnji razvoj demokracije i sudjelovanje građana u političkom životu njihovih lokalnih zajednica. Kao i 2009. godine, cjelokupna javnost ima jednostavan uvid u ocjenu transparentnosti i funkcioniranja njihove lokalne i regionalne samouprave, putem baze podataka dostupne na internetu, gdje osim uvida u rezultate posljednjeg istraživanja imaju i mogućnost usporedbe postignutih rezultata, s onima iz 2009. godine, kao i mogućnost usporedbe više JLRS prema rezultatima za 2011. Osim navedene baze podataka, objavit će se i lista najbolje rangiranih JLRS u ovom krugu istraživanja. Konačno, vjerujemo da nalazi ovog istraživanja ponovno koristi i ostalim istraživačima i istraživačicama demokratskih procesa u Republici Hrvatskoj te svim drugim potencijalnim korisnicima.

Kako je osim prikupljanja podataka, svrha ovog istraživanja i postavljanje standarda i kriterija za procjenu transparentnosti rada jedinica lokalne i regionalne samouprave, nadamo se da će ih one i koristiti kao vodič za poboljšanje svog načina rada i komunikacije s građanima i građankama. Stoga potičemo JLRS koje su relativno lošije ocijenjene u ovom istraživanju da iskoriste njegov koncept za unaprjeđenje vlastite transparentnosti i otvorenosti.

Na početku izvještaja opisana je metodologija primijenjena u istraživanju, slijedi prikaz izvora podataka i samog procesa prikupljanja podataka zajedno s poteškoćama na koje smo pritom naišli, te statistička obrada zastupljenosti pojedinih izvora podataka. Prikaz samih rezultata istraživanja započinje prikazom ukupno ostvarenih rezultata i, u slučaju gradova i općina, usporedbom s rezultatima iz 2009. godine. Tome slijedi prikaz rezultata koje su ostvarila 33 grada s decentraliziranim funkcijama, za koje smo pretpostavili da uslijed svog položaja trebaju imati razvijeniji i sustavom posredovan način informiranja i konzultiranja s građanima i suradnje s civilnim društvom. Usporedili smo i rezultate koje su ostvarile županije u odnosu na svoja županijska središta, kako bismo ustvrdili postoji li prostor za učenje i razmjenu dobrih praksi između regionalnih i lokalnih razina vlasti u informiranju građana i njihovom uključivanju u procese donošenja odluka. Ovim općenitim prikazima slijedi prikaz rezultata u pojedinim dimenzijama istraživanja, pri čemu su na kraju svake dimenzije identificirana područja poboljšanja i to od onih koje je moguće ostvariti uz minimalno ulaganje resursa prema složenijima, koja zahtijevaju dodatne resurse, ali s argumentacijom važnosti uvođenja tih promjena za povećanje opće razine transparentnosti i odgovornosti djelovanja jedinica lokalne i regionalne samouprave.

³ Grad Zagreb, koji ima status županije, u ovom se istraživanju tretira kao grad.

2. METODOLOGIJA

2.1. Metodologija istraživanja

Osnovni koncept transparentnosti rada jedinica lokalne i regionalne samouprave shvaćen je u širem značenju, kako bi se njime obuhvatila *ukupna otvorenost lokalnih tijela vlasti prema građanima i interesnim skupinama*. Operacionalizacija koncepta transparentnosti zahtijevala je eksplicitno i implicitno definiranje standarda transparentnosti, budući da u istraživanje nismo mogli uključiti sve moguće pokazatelje, već smo morali odabrati one za koje držimo da su posebno važni za sadašnji stupanj razvijenosti demokracije u Hrvatskoj. Stoga je osim transparentnosti rada tijela vlasti uzeta u obzir i njihova suradnja s civilnim sektorom te, u slučaju gradova i općina, funkcioniranje mjesne samouprave.

Osnovni koncept operacionaliziran je za gradove i općine, kao i 2009. godine, kroz pet dimenzija:

1. javnost sjednica vijeća/skupštine
2. javnost rada i odluka izvršne vlasti
3. primjena Zakona o pravu na pristup informacijama (dalje ZPPI),
4. suradnja s civilnim društvom, te
5. izravna participacija građana u odlučivanju.

U slučaju županija, izostala je dimenzija izravne participacije građana u odlučivanju, budući da se na razini županija ne osnivaju mjesni odbori, kao najniža razina odlučivanja u kojoj građani mogu sudjelovati.

Dimenzije *Javnost sjednica vijeća/skupštine* te *Javnost rada i odluka izvršne vlasti* daju uvid u transparentnost rada lokalnih tijela vlasti, i to prije svega u smislu postojanja i korištenja procedura informiranja građana, medija i drugih zainteresiranih aktera. Ove dvije dimenzije osiguravaju pretpostavke transparentnosti, odnosno minimalni institucionalni i pravni okvir za uvid građana i zainteresirane javnosti u osnovne odluke i aktivnosti JLRS. S tim je povezana i dimenzija *Primjene 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 JLRS 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 dimenzije *Izravne participacije građana*, budući da je razvijenost mjesne samouprave povezana s mogućnošću utjecaja građana na političke procese u svojoj neposrednoj okolini.

Od izvora podataka, korišteni su statuti gradova/općina/županija te poslovnici predstavničkih tijela, službene Internet stranice gradova, općina i županija, anketni upitnici koji su e-mailom ili faksom upućeni svim JLRS te telefonski poziv na centralni broj telefona JLRS.

Pet osnovnih dimenzija transparentnosti operacionalizirano je kroz 51 pokazatelj koji se boduju⁴, a preko kojih je mjeren stupanj transparentnosti i otvorenosti JLS. Broj pokazatelja po pojedinoj dimenziji bio je različit, od 16 za javnost rada i odluka jedinica lokalnih vlasti do 5 za izravno sudjelovanje građana u odlučivanju (Vidi Prilog 1)⁵. Svaki pokazatelj nosi 1 bod

⁴ Pojedini indikatori u dimenzijama prikazani su u dijelu izvještaja koji obrađuje nalaze istraživanja po istraživačkim dimenzijama

⁵ Dimenzija *Suradnja s civilnim društvom* ima dodatnih 6 indikatora, koji se ne boduju u smislu ostvarenja ukupnog rezultata jedinica lokalnih i regionalnih vlasti, ali koji su nam omogućili nešto dublji uvid u aktivnosti i

ukoliko je zadovoljen, odnosno 0 bodova ukoliko nije. Različite dimenzije imale su različit broj pokazatelja, a u ukupnom rezultatu i različitu težinu, budući da su neke od njih procijenjene važnijima za sam cilj istraživanja. Ovo se naročito odnosi na dimenzije primjene ZPPI i izravne participacije građana u odlučivanju, gdje je, u ograničenom vremenu istraživanja, jedino bilo moguće provjeriti formalno poštivanje Zakona, odnosno odredbi Statuta, bez ulaženja u njihovo stvarno funkcioniranje. Ponderiranjem rezultata u svakoj od kategorija dobiven je ukupan rezultat kojeg su ostvarile JLRS. Maksimalan mogući broj bodova iznosi 10.

Na ovom mjestu još valja naglasiti kako su se ponderi pojedinih dimenzija izmijenili u odnosu na istraživanje provedeno 2009. godine, budući da je u međuvremenu došlo do izmjene Zakona, u smislu izravnog izbora općinskih načelnika i gradonačelnika, te je stoga trebalo dati veću važnost dimenziji *Javnost rada i odluka izvršne vlasti*. Dodatno, u istoj su dimenziji dodana dva pokazatelja koja se odnose na poštivanje *Zakona o javnoj nabavi* te dva koji se odnose na primjenu *Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*. U dimenziji *Primjena ZPPI* dodani su pokazatelji koji se odnose na imenovanje službenika za informiranje te donošenje Kataloga informacija, što je propisano samim Zakonom. Osim ovih dvaju novih bodovanih pokazatelja, svakoj JLRS upućen je i *mystery* upit za dostavom određenih informacija, kako bismo barem do neke mjere dobili uvid u stvarnu primjenu ZPPI-a na lokalnim razinama. Dimenzija *Suradnja s civilnim društvom* proširena je pokazateljima koji se odnose na transparentno objavljivanje rezultata natječaja, odnosno dotacija OCD-ima, te na suradnju Savjeta mladih i JLRS. Konačno, dimenziji *Izravna participacija građana u odlučivanju* dodan je pokazatelj koji se odnosi na provedbu savjetodavnih referenduma, u smislu suodlučivanja građana o pojedinim pitanjima na razini njihovih lokalnih zajednica.

S obzirom na ove izmjene u metodologiji, treba napomenuti i kako je **usporedba s rezultatima iz 2009. i analiza napretka (ili nazatka) napravljena isključivo na istim pokazateljima i po istoj formuli koja je korištena za 2009. godinu. Svi drugi prikazani rezultati za 2011 dobiveni su primjenom nove formule.**

Dimenzije, broj pokazatelja te pridruženi ponderi dimenzija, s primijenjenom formulom za obračun bodova **za gradove i općine za 2011/12**, prikazani su u Tablici 1:

Kategorija	Broj pokazatelja	Od toga Internet	Ponder kategorije u ukupnom rezultatu
Javnost sjednica vijeća/skupštine	15	6	35%
Javnost rada i odluka jedinica lokalne samouprave	16	11	35%
Primjena ZPPI	7	4	15%
Suradnja s civilnim društvom	8	1	10%
Izravna participacija građana u odlučivanju	5	1	5%
UKUPNO	51	23	100%

Tablica 1

Od ukupno 51 pokazatelja u pet istraživanih dimenzija 23 (45%) ih se odnosi na podatke dostupne na službenim internetskim stranicama JLS. Svjesni smo da svi oni gradovi i općine koji još uvijek nemaju aktivnu Internet stranicu već samom tom činjenicom ostvaruju lošije rezultate na pojedinim pokazateljima, no smatramo da s obzirom na tehnološki napredak, nepostojanje službene Internet stranice nije moguće obrazložiti manjkom financijskih sredstava već je prije odraz krajnje netransparentnosti i zatvorenosti spram građana i ostalih zainteresiranih dionika. U 21. stoljeću službena Internet stranica trebala bi po našem mišljenju biti nezaobilazan, pa čak i primarni komunikacijski kanal tijela javne vlasti. Podaci koje smo tražili putem Interneta uglavnom se odnose na obavješćavanje građana o važnijim odlukama i sjednicama, te na dostupnost glavnih akata JLRS-a na Internetu. Uvidom u statute i poslovnike provjeravalo se postojanje procedura koje osiguravaju transparentnost rada JLRS-a. Informacije za koje se ne očekuje da budu istaknute na internet stranicama, te se ne mogu pronaći u relevantnim dokumentima, prikupljene su upitnikom koji je dostavljen svim JLRS-ovima. Jedan pokazatelj 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.

Kako je već rečeno, u procjeni transparentnosti funkcioniranja županijskih vlasti nužno je trebala biti izostavljena dimenzija izravne participacije građana u odlučivanju, budući da se 4 od 5 pokazatelja u toj dimenziji odnosi na funkcioniranje mjesne samouprave. Stoga su ponderi za županije drugačiji od pondera za gradove i općine, ali se ne razlikuju u maksimalno mogućem broju bodova, te je i za županije maksimalan moguć broj bodova 10.

Dimenzije, broj pokazatelja te pridruženi ponderi dimenzija, s primijenjenom formulom za obračun bodova **za županije za 2011/12**, prikazani su u Tablici 2:

Kategorija	Broj pokazatelja	Od toga Internet	Ponder kategorije u ukupnom rezultatu
Javnost sjednica skupštine	15	6	37%
Javnost rada i odluka jedinica regionalne samouprave	16	11	37%
Primjena ZPPI	7	4	16%
Suradnja s civilnim društvom	8	1	10%
UKUPNO	46	22	100%

Tablica 2

U slučaju županija, 22 od 46 pokazatelja (48%) su internetski pokazatelji, a ostali su, kao i u slučaju gradova i općina, traženi u statutima i poslovnicima, te putem anketnog upitnika i telefonskog poziva na centralni broj.

Istraživanje je ponovno provedeno na svim gradovima i općinama u Hrvatskoj – njih 556 - umjesto odabira reprezentativnog uzorka, uz već spomenuto proširivanje i na 20 županija. Takvim smo pristupom, osim omogućavanja usporedbi s prethodnim krugom istraživanja, i dugoročnog praćenja trendova u transparentnosti, željeli omogućiti nastavak istraživanja lokalne demokracije svima onima kojima je poslužilo ili ih je inspiriralo istraživanje provedeno 2009. godine.

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 Internet stranice ili nepostojanja tih dokumenata na stranici, izravnim pismenim ili usmenim upitima gradovima i općinama. Upitnik je slat 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 (prvi krug početkom rujna 2011.) Paralelno je započelo kontaktiranje JLS putem telefona kako bi ih se podsjetilo na ove zamolbe, te pregled službenih Internet stranica.

S obzirom da znatan dio jedinica lokalne samouprave (oko 35%) nije odgovorio na zamolbe u navedenom roku, 02. studenog 2011. godine upućeno je ukupno 196 zahtjeva po ZPPI-u, kako bismo dobili potrebne materijale. Krajnji rok za dostavu materijala po ZPPI zahtjevima bio je 25. studeni 2011. godine. Početkom prosinca pristupilo se preliminarnoj analizi dostave materijala, s ciljem početka obrade rezultata i njihove analize. Međutim, **preliminarna analiza pokazala je kako niti tada nismo imali dovoljan broj odgovora na upitnike i zahtjeve za dostavom statuta i poslovnika, što nam je onemogućavalo usporedbe. Naime, unatoč poslanim ZPPI zahtjevima, i dalje nam je nedostajao jedan ili više izvora podataka za čak 30% JLRS⁶.** Stoga smo tijekom siječnja 2012. pristupili mukotrpnom istraživanju službenih županijskih glasnika dostupnih na Internetu kako bismo iz njih izvukli potrebne statute i poslovnike, uz paralelno ponovno slanje anketnih upitnika i dodatni krug zvanja gradova, općina i županija, s molbama da se odazovu istraživanju. Ovaj je proces zaključen sredinom veljače 2012. godine, kad su istraživači pristupili ponovnom ispunjavanju baze podataka, što je uključilo i ponovni pregled svih Internet stranica, budući da je od početka istraživanja prošlo punih pet mjeseci, te je s obzirom na promjenjivu narav Interneta kao medija bilo za očekivati da je došlo do promjena. Iako nije vođena sustavna evidencija promjena na Internet stranicama JLRS u navedenom petomjesečnom razdoblju, istraživači su relativno učestalo nailazili na slučajeve izmjene službenih Internet stranica neposredno nakon ispunjavanja i slanja upitnika. Ove izmjene su priznate budući da je jedan od očekivanih i poželjnih učinaka ovog istraživanja direktni utjecaj na povećanje napora JLRS u podizanju razine otvorenosti i transparentnosti svog rada.

Po završetku unosa svih podataka u bazu, svim gradovima, općinama i županijama putem Udruge gradova i Udruge općina, 01. ožujka 2012. poslan je e-mail, s poveznicom na preliminarne neslužbene rezultate, kako bismo im omogućili provjeru unosa za vlastitu JLRS te dostavu eventualnih ispravaka. Na ovaj poziv odazvalo se 66 (cca 11%) JLRS, čije smo primjedbe uvažili ukoliko se radilo o našoj grešci, odnosno dali obrazloženje zašto primjedba nije uvažena. Sva obrazloženja takvih slučajeva vidljiva su na Internet bazi podataka, u polju „objašnjenje“ pored samog pokazatelja.

Za 80% gradova, općina i županija istraživanjem smo uspjeli obuhvatiti sve izvore informacija, a za njih 12% nedostaje jedan ili više izvora podataka. Gledamo li odvojeno gradove, općine i županije, sve izvore podataka imamo za 100% županija, 94% gradova i 75% općina. 2009. godine sve izvore podataka imali smo u 95% gradova i 65% općina, što u slučaju općina čini značajan iskorak nabolje. Za tri općine (1%) nismo uspjeli prikupiti niti jedan traženi podatak, odnosno pronaći niti jedan izvor (Internet stranica, statut i poslovnik, dobiti odgovor na upitnik). Općine od kojih nismo uspjeli dobiti nikakve informacije niti imaju aktivnu Internet stranicu su: Dicmo (Splitsko-dalmatinska županija), Smokvica (Dubrovačko-neretvanska županija) te Sv. Filip i Jakov (Zadarska županija).

⁶ Što već samo po sebi govori o kvaliteti provedbe ZPPI na lokalnoj razini.

Kako postojanje ili nepostojanje službene Internet stranice nije kriterij po kojem se odlučuje ulazi li neka JLRS u obradu, u statističke obrade uključene su sve JLRS za koje imamo dostupne sve *offline* izvore podataka (statut i/ili poslovnik i upitnik). Takav je pristup odabran radi točnosti statističkih analiza, odnosno mogućnosti usporedbe rezultata na temelju jednake zastupljenosti informacija i istovjetan je pristupu primijenjenom 2009. godine.

Stoga se ukupno ostvareni rezultati i statističke obrade temelje na podacima za 509 od ukupno 576 (88%)⁷ JLRS za koje smo imali dostupne poslovnik i/ili statut i odgovor na upitnik, a bez obzira na postojanje ili nepostojanje službene internet stranice. Naime, ukoliko nismo imali *offline* izvore podataka, nije ni približno bilo moguće utvrditi stvarno stanje stvari.

Segmentirano, prema tipu JLRS, sve podatke nužne za statističke obrade imamo u 100% županija, 95% gradova te 86% općina. Statute i/ili poslovnike uspjeli smo prikupiti u 100% gradova i županija, te u 98% općina. Upitnike smo prikupili od svih županija, te za 96% gradova. Općine su u slanju upitnika ovoga puta podbacile u usporedbi s 2009. – uspjeli smo prikupiti samo 86% upitnika općina. Ovi postoci praktično znače da je iz statističke obrade rezultata izbačeno 6 gradova i 61 općina⁸. Činjenica da unatoč višemjesečnim i višekratnim pokušajima istraživača, uključujući i pozivanje na ZPPI, ove JLS nisu ustupile tražene podatke govori o njihovoj izrazitoj netransparentnosti. Stoga, iako nisu uključene u detaljnije statističke obrade u ovom izvještaju, čine dno rang liste svih JLRS, kao i listu najnetransparentnijih gradova i općina u Republici Hrvatskoj.

Zaključno, treba se osvrnuti i na zastupljenost službenih Internet stranica jedinica lokalne i regionalne samouprave. Sveukupno gledano, početkom 2012. godine 90% JLRS imalo je aktivnu službenu Internet stranicu, što je značajno viši postotak u odnosu na 2009., kad čak 25% gradova i općina nije imalo Internet stranicu. Povećanje ovog postotka u prvom se redu odnosi na općine. Naime, sve županije, 98% gradova te 87% općina ima aktivnu Internet stranicu. Danas svega dva grada nemaju aktivnu stranicu – Skradin i Supetar, dok se postotak općina bez aktivne Internet stranice smanjio s cca 30% 2009. godine, na 13% u 2011/12. Daljnja analiza rezultata istraživanja pokazat će je li i u kojoj mjeri ovo povećanje broja aktivnih Internet stranica utjecalo na povećanje njihove transparentnosti.

3. NALAZI ISTRAŽIVANJA

3.1. Ukupni rezultati

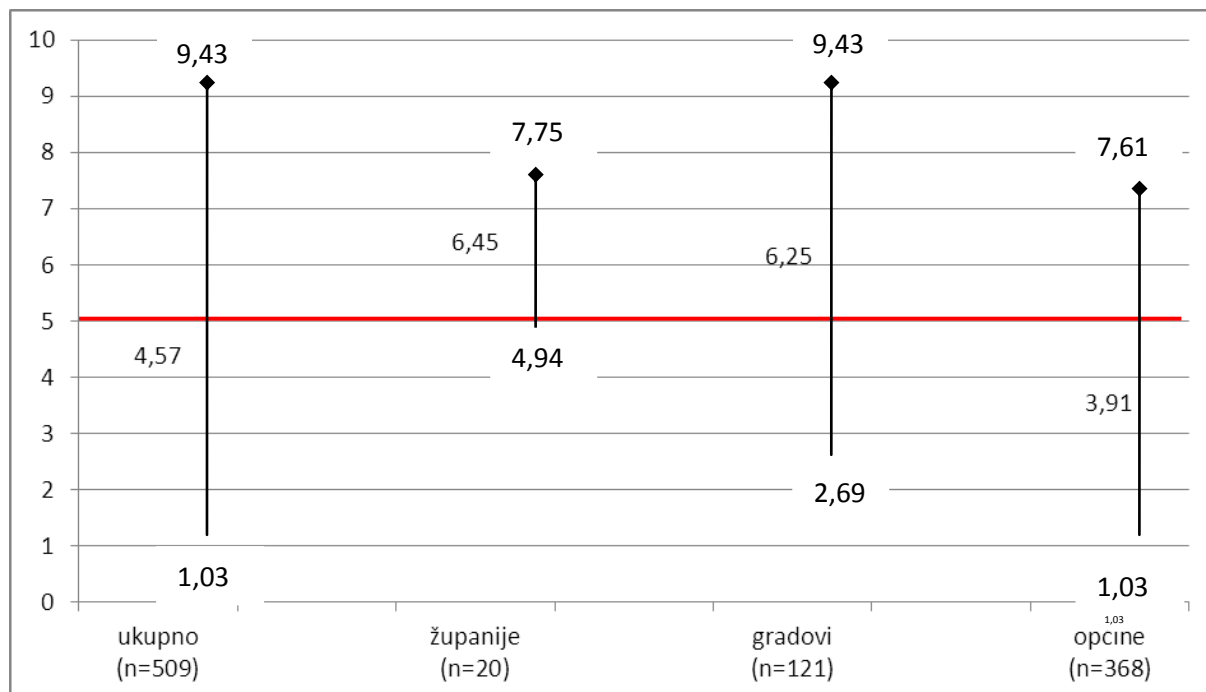
Najviši mogući rezultat kojeg su JLRS mogle ostvariti u ovom istraživanju bio je 10, pri čemu se prolaznim smatra rezultat iznad 5 (od 5,1 naviše), dok je cjelokupna skala osvojenih bodova podijeljena na četiri kategorije, kojima želimo dati jasnije klasifikacije postignuća pojedinih jedinica lokalne i regionalne samouprave. Stoga oni koji su osvojili manje od 2,5 boda spadaju u kategoriju *izrazito netransparentnih*, a oni koji su osvojili između 2,5 i 5,0 bodova ubrajamo u *nedostatno transparentne*. One koji su osvojili više od prolaznih 5,0 bodova također smo podijelili u dvije kategorije – *transparentne*, ukoliko su osvojili između 5,1 i 7,5 bodova te *izrazito transparentne* ukoliko su osvojili iznad 7,5 bodova.

⁷ U odnosu na 2009. godinu, ovaj je postotak niži za 7%.

⁸ Usporedbe radi, ovakvih je 2009. bilo ukupno 30. Popis gradova i općina izbačenih iz statističkih obrada nalazi se u Prilogu 2 ovom izvještaju.

Najviši ostvaren rezultat je 9,43, a najniži 1,03⁹. Prosječno ostvaren rezultat je 4,57, pri čemu je 54% JLRS ostvarilo rezultat ispod toga prosjeka, dok je samo 34% JLRS ostvarilo „prolazan“ rezultat (5,1 i više bodova).

Grafikon 1 u nastavku donosi prosječno, minimalno i maksimalno ostvaren rezultat ukupno i po tipu ustrojstvene jedinice.



Grafikon 1

Uočavamo kako županije i gradovi ostvaruju daleko više prosječne rezultate od općina, koje su ujedno i najveći „krivac“ za loš ukupan prosječan rezultat. Gradovi i županije su ostvarile prosječne rezultate od 6,25 odnosno 6,45 bodova (što ih svrstava u kategoriju *transparentnih*), a općine 3,91 bod (*nedostatno transparente*). Ukupno je svega 14 (11%) gradova koji su ostvarili rezultat ispod prosječnoga, u usporedbi s čak 261 općinom (71%) s rezultatom nižim od 4,57. Ovakvi nalazi sugeriraju kako je za razinu transparentnosti status jedinice jedan od značajnijih čimbenika.

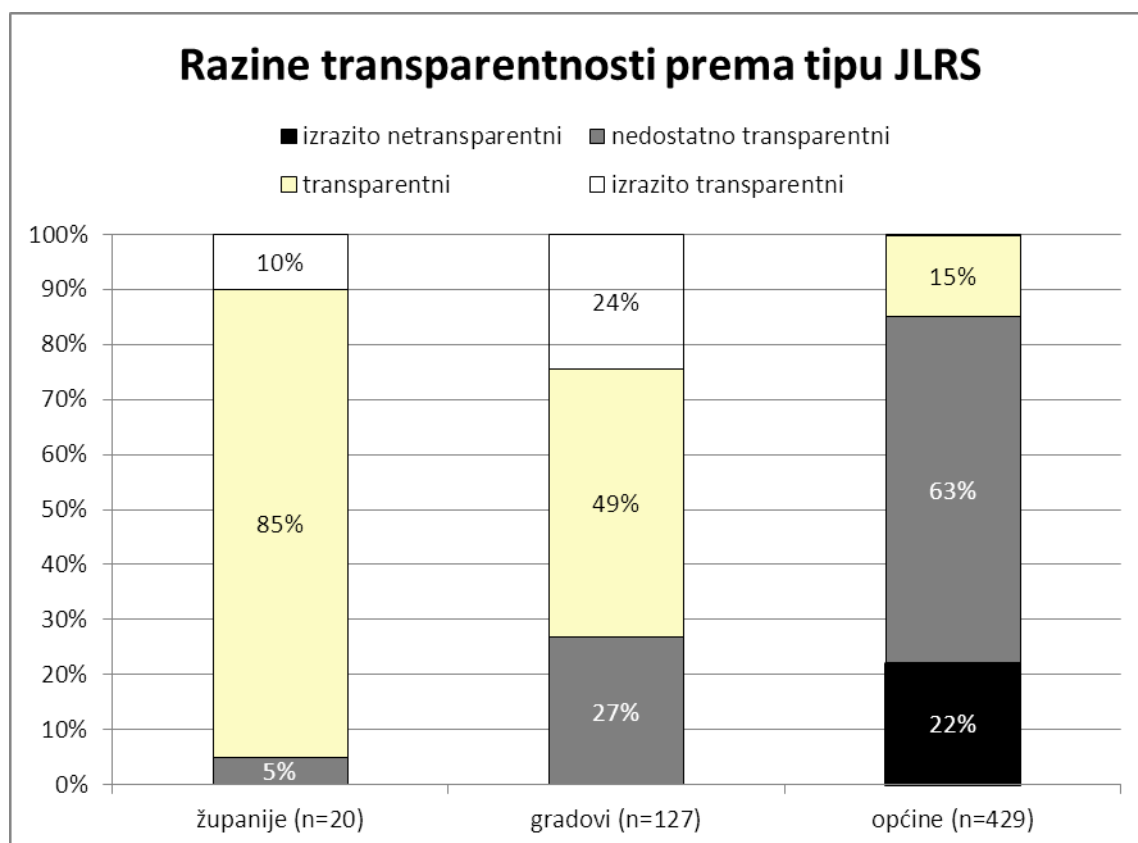
Treba još napomenuti kako veliku ulogu ne igra postojanje Internet stranice, budući da je prosječan rezultat samo onih gradova koji imaju Internet stranicu 6,30 bodova, a takvih općina 4,10. Tako se i ovom prilikom točno pokazala hipoteza kako postojanje službene Internet stranice ne mora značajno utjecati na povećanje transparentnosti, već da je presudna spremnost jedinica lokalne samouprave da svojim građanima omoguće uvid u načine svog rada i poslovanja, ali i sudjelovanje u procesima donošenja odluka. Najmanja disperzija bodova uočava se kod županija. Kod gradova i općina, za razliku od istraživanja provedenog 2009. godine kad je disperzija kod gradova bila značajno veća u odnosu na općine, ona se u ovom istraživanju gotovo izjednačila.¹⁰

Sveukupno gledano, razina transparentnosti JLRS, iako bolja u odnosu na 2009. godinu, još uvijek je nezadovoljavajuća. Naime, svega 30% JLRS (bez obzira na dostupnost izvora) može se proglasiti transparentnima (rezultat 5,1 i više), a čak je 70% onih koje su nedostatno ili

⁹ Ovaj podatak odnosi se na JLRS za koje su prikupljeni svi *offline* izvori podataka. Niže rezultate (između 0,00 bodova i 0,65 bodova) od gore navedenog najnižeg rezultata ima i 6 općina koje su izbačene iz obrade, budući da za njih nismo imali sve izvore podataka

¹⁰ Raspon varijacija za gradove je 6,74, a za općine 6,41 bod.

izrazito netransparentne.¹¹ Grafikon 2 ilustrira ovaj nalaz, gdje su rezultati prema tipu JLRS podijeljeni u četiri prije spomenute razine transparentnosti.

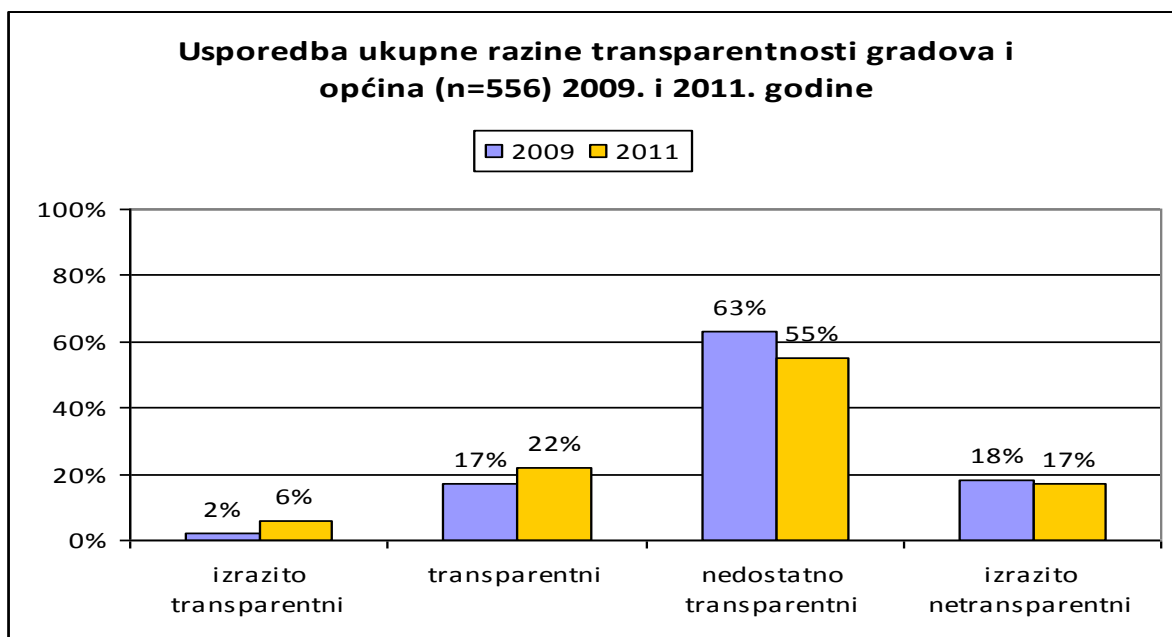


Grafikon 2

Uočljivo je kako izrazito netransparentnih županija i gradova nema, za razliku od općina kojih čak petina ulazi u tu najnižu kategoriju. **Istovremeno, samo je jedna općina u Hrvatskoj u kategoriji izrazito transparentnih – općina Bizovac (rezultat 7,61), a svega ih je 15% u kategoriji transparentnih.** Drugim riječima, čak je 85% općina u Hrvatskoj netransparentno, u usporedbi sa značajno nižim postotkom takvih gradova (27%) i županija (5%). Među županijama, jedino je Požeško-slavonska županija u kategoriji *nedostatno transparentnih*, velika većina (85%) ih je *transparentna*, dok su dvije – Krapinsko-zagorska i Varaždinska – u kategoriji *izrazito transparentnih* županija.

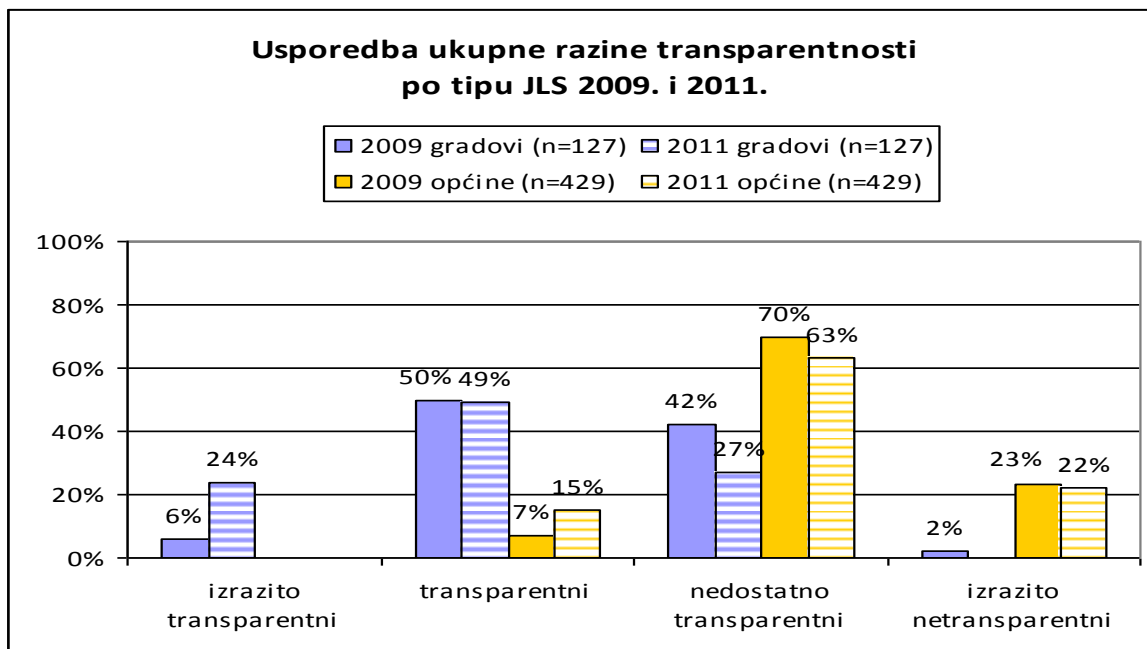
Usporedimo li ukupne rezultate za gradove i općine u istraživanju 2011/12., s rezultatima gradova i općina ostvarenima 2009. godine, sveukupno gledano, uočava se mali napredak. Postotak *izrazito netransparentnih* gotovo je identičan nalazu iz 2009. godine, dok se postotak *nedostatno transparentnih* smanjio za 8%. Istovremeno, postotak *transparentnih* narastao je za 5%, a izrazito transparentnih za 4%, kako ilustrira grafikon 3:

¹¹ Usporedbe radi, 2009 transparentnih je bilo 18%.



Grafikon 3

Ipak, kad nalaze usporedimo po tipu jedinice lokalne samouprave, slika je značajno drugačija. Kako ilustrira grafikon 4, **značajno se povećao postotak izrazito transparentnih gradova** (18% više), uz istovremeno **značajno sniženje postotka nedostatno transparentnih** (15% manje), te njihov nestanak iz kategorije *izrazito netransparentnih*. Za razliku od gradova, općina je ovog puta zanemarivo malih 1% manje u *izrazito netransparentnima*, dok ih se nešto značajniji postotak (7-8%) prebacio iz kategorije *nedostatno transparentnih* u *transparentne*.



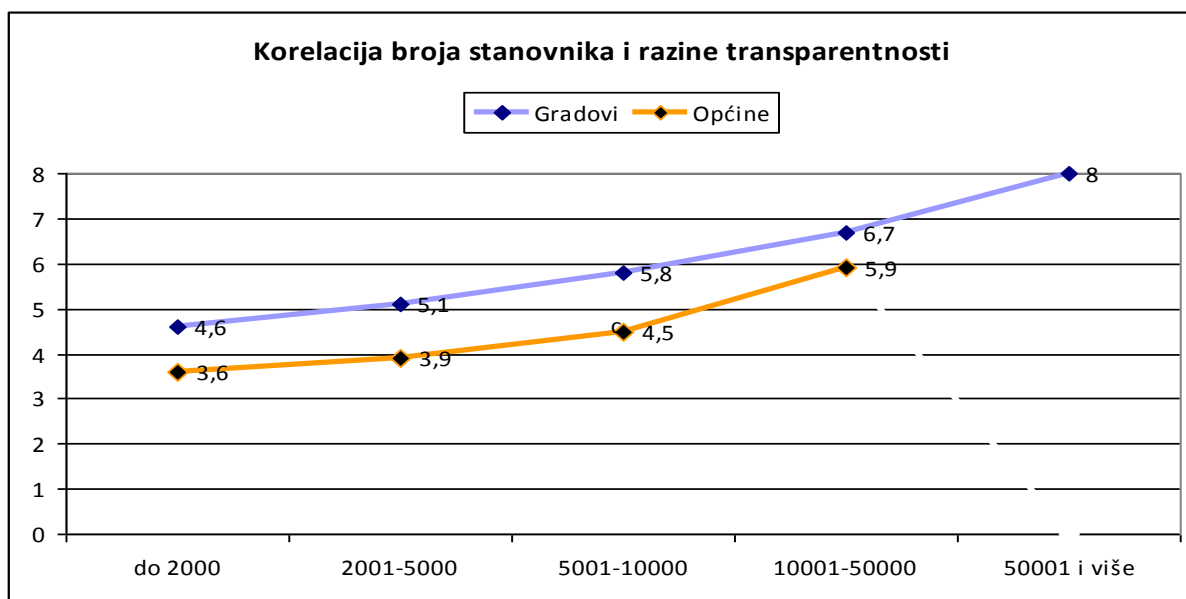
Grafikon 4

Kako je već i rečeno, čini se da sam status jedinice lokalne samouprave još uvijek igra dosta značajnu ulogu u razini transparentnosti. O razlozima u ovome trenutku možemo jedino spekulirati. Tako je u slučaju gradova i njihovih boljih rezultata moguće da se radi o kombinaciji čimbenika - dijelom internalizacije načela transparentnosti među čelnim osobama, a pod utjecajem usvajanja europskih standarda, dijelom vjerojatno i u znatno

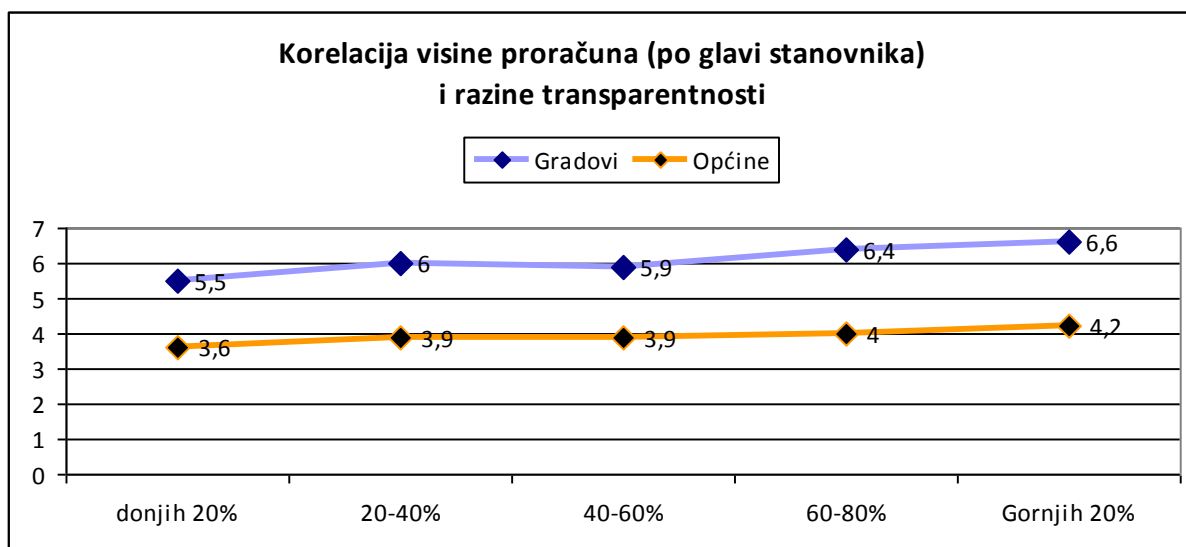
višim zahtjevima za transparentnošću koju pred njih postavljaju građani, a nekim dijelom možda i samo LOTUS istraživanje, koje je među njima posijalo i zdravu dozu kompeticije.

S druge strane, govorimo li o općinama i njihovom značajno slabijem napretku u odnosu na gradove, ulogu vjerojatno, osim samog statusa igra i percepcija čelnih ljudi o tome koliko je njihovim žiteljima važno da općina bude transparentna, kakve zahtjeve u tom smislu žitelji postavljaju pred svoje predstavnike vlasti, ali i veličina po broju stanovnika te donekle visina proračuna.

Naime, detaljnije statističke analize pokazale su i u slučaju gradova i u slučaju općina pozitivnu korelaciju između broja stanovnika i razine transparentnosti, kao i između visine proračuna i razine transparentnosti, kako je prikazano u Grafikonima 5 i 6:



Grafikon 5 – Korelacija broja stanovnika i razine transparentnosti



Grafikon 6– Korelacija visine proračuna i razine transparentnosti-

Ipak, treba oprezno zaključivati s obzirom na odnos visine proračuna i razine transparentnosti. Naime, **unatoč pozitivnoj korelaciji između visine proračuna i ukupnog rezultata, detaljnija analiza rezultata pojedinih gradova i općina govori nam kako visina**

proračuna nije presudna za ukupnu razinu transparentnosti. U prilog ovoj tezi govori i činjenica kako je rezultat Grada Zagreba, identičan rezultatu Grada Petrinje (čiji je proračun 0,18% zagrebačkoga, a ima 32 puta manje stanovnika), a slabiji od rezultata Grada Ozlja, koji ima nešto malo manje od 7000 stanovnika i proračun od nepunih 11 milijuna kuna.¹² Slično tomu, unatoč drugom najvišem proračunu u državi, Grad Split ostvaruje slabiji rezultat od primjerice općine Krnjak, čiji proračun iznosi 0,57% splitskoga. Konačnu ilustraciju ovakvog zaključka najbolje prikazuje Tablica 3 u nastavku, koja predstavlja 10 najbolje rangiranih rezultata u istraživanju 2011./12, a čiji broj stanovnika varira između 11 i 129 tisuća, a visina proračuna između 21 i 660 milijuna kuna:

Rang	JLS	Rezultat	Broj stanovnika 2011.	Izvršenje proračuna 2010.
1	Rijeka	9,43	128.735	660.424.071
2	Samobor	9,10	37.607	151.130.492
	Labin	9,10	11.703	59.555.445
3	Pula	9,00	57.765	259.740.544
4	Opatija	8,99	11.759	93.140.666
5	Crikvenica	8,98	11.193	60.982.635
6	Zaprešić	8,75	25.226	127.383.227
7	Slavonski Brod	8,55	59.507	156.073.661
8	Kutina	8,53	22.815	73.825.546
9	Novi Marof	8,50	13.238	21.023.333
10	Osijek	8,45	107.784	405.425.838
	Čakovec	8,45	27.227	93.231.480

Tablica 3 Lista jedinica lokalne samouprave koji su ostvarili 10 najboljih rezultata

Među ovih 12 najtransparentnijih gradova, šest je onih koji su i u istraživanju 2009. činili rang-listu najtransparentnijih, iako s donekle drugačijom pozicijom, uz izuzetak Grada Rijeke, koji je ponovno na prvom mjestu. **Osim Rijeke, lovorikama se opet mogu okтити Opatija, Kutina, Osijek, Čakovec i Crikvenica, a novi laureati su Samobor, Labin, Pula, Zaprešić, Slavonski Brod i Novi Marof.** No, više od činjenice da se među 10 najboljih rezultata našlo šest „novih“ jedinica lokalne samouprave, ohrabruje nas i nalaz da su svi ovi gradovi popravili svoj rezultat u odnosu na 2009. godinu¹³, i to u prosjeku za puna 2 boda¹⁴, pri čemu je najveći pomak među njima ostvario Samobor (za 4,6 bodova).

U istraživanju 2011/12, među 10 najboljih rezultata nemamo niti jednu općinu, no svakako je potrebno još jednom **istaknuti općinu Bizovac u Osječko-baranjskoj županiji, koja se svojim rezultatom od 7,61 boda ušla u kategoriju izrazito transparentnih s rezultatom višim od znatno većih i financijski moćnijih jedinica lokalne i regionalne samouprave.**

Rezultati za županije prikazani su u Tablici 4, a kako je njih svega 20, na ovome mjestu donosimo cjelokupnu rang listu, pri čemu su debljim crtama naznačeni prijelazi u niže kategorije transparentnosti:

¹² Podaci o visini proračuna odnose se na izvještaje o izvršenju proračuna 2010. godine, dobivenima od Udruge gradova u Republici Hrvatskoj.

¹³ Usporedba rađena isključivo na istim indikatorima i po istoj formuli za obračun bodova kao i za 2009. godinu.

¹⁴ Varijanca iznosi 0,3 - 4,3 boda, pri čemu su, naravno, oni s najvišim brojem bodova u 2009. imali i najmanju mogućnost apsolutnog napretka, te je njihova varijanca u rasponu od 0,3 (Opatija) do 2,2 boda (Crikvenica).

Rang	Županije	Rezultat	Broj stanovnika 2011.	Izvršenje proračuna 2010.
1	Krapinsko-zagorska županija	7,75	133.064	125.074.628
2	Varaždinska županija	7,64	176.046	187.655.187
3	Zagrebačka županija	7,40	317.642	257.461.139
4	Osječko-baranjska županija	7,38	304.899	279.721.006
5	Međimurska županija	7,17	114.414	99.171.912
6	Splitsko-dalmatinska županija	6,87	455.242	445.473.655
7	Primorsko-goranska županija	6,82	296.123	318.330.683
	Zadarska županija	6,82	172.353	158.538.624
	Istarska županija	6,82	206.445	219.359.942
8	Brodsko-posavska županija	6,58	158.559	130.826.347
9	Vukovarsko-srijemska županija	6,22	180.117	169.617.127
10	Bjelovarsko-bilogorska županija	6,16	119.743	114.395.356
11	Koprivničko-križevačka županija	6,12	115.582	119.049.803
12	Sisačko-moslavačka županija	6,00	172.977	159.428.791
13	Šibensko-kninska županija	5,95	109.320	115.845.322
14	Dubrovačko-neretvanska županija	5,85	122.783	130.067.292
15	Virovitičko-podravska županija	5,65	84.586	87.572.704
16	Karlovačka županija	5,42	128.749	123.065.255
17	Ličko-senjska županija	5,41	51.022	61.600.184
18	Požeško-slavonska županija	4,94	78.031	92.042.389

Tablica 4 – rang lista županija

Iako se županije najvećim dijelom mogu proglasiti transparentnima, očigledno je kako i na razini županija postoji poprilično velik prostor za napredak u razini transparentnosti.

Što se pak 10 najlošijih rezultata tiče, oni su navedeni u Tablici 5, i sve su po statusu, a s obzirom na ukupne rezultate, očekivano, općine :

Rang ¹⁵	Općina	Rezultat	Broj stanovnika 2011.	Izvršenje proračuna 2010.
1	Zmijavci	0,00	2.080	4.944.134
	Smokvica	0,00	918	1.492.065
2	Sveti Filip i Jakov	0,13	4.426	8.852.617
3	Bedenica	0,43	1.426	1.973.183
4	Pašman	0,44	2.095	7.220.475
5	Dicmo	0,65	2.820	10.248.793
6	Seget	1,03	4.863	10.632.659
7	Donji Andrijevi	1,20	3.684	4.828.717
8	Sibinj	1,23	6.860	5.952.088
9	Petrovsko	1,25	2.659	2.570.888
10	Prgomet	1,44	689	3.457.632

Tablica 5 – 10 najlošijih rezultata u istraživanju

Od ovih 11 općina, njih 7 nije dostavilo tražene podatke i dokumente (u Tablici 5 naznačeni *kurzivom*), te stoga ne čudi što čine samo dno rang liste transparentnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. Ipak, u usporedbi s 2009. godinom, ohrabruje nalaz kako je ovaj put 10 najlošijih rezultata ostvarilo 11 općina, dok ih je u istraživanju 2009. bilo

¹⁵ Od najlošijeg, prema najboljem rezultatu

25. Osim toga, samo dvije među njima su „ponavljači“ na samom dnu rang ljestvice, te nas je, prirodno zanimalo kakav su napredak ostvarile one jedinice lokalne samouprave, koje su u istraživanju 2009. rangirane kao najnetransparentnije. Rezultati te usporedbe prikazani su u Tablici 6¹⁶.

Općina/Grad	Rezultat 2009	Rezultat 2011/12	Razlika
Pučišća	0,8	6,8	6,0
Nin	1,4	6,4	5,0
Podgora	0,3	5,2	4,9
Proložac	0,0	4,8	4,8
Podstrana	0,5	5,3	4,8
Općina Otok	1,4	6,0	4,6
Šolta	1,1	5,6	4,5
Trilj	0,1	4,5	4,4
Lokvičići	0,1	4,4	4,3
Bibinje	0,3	4,4	4,1
Drenje	0,0	2,9	2,9
Lećevica	0,0	2,7	2,7
Podbablje	0,1	2,8	2,7
Zadvarje	0,1	2,7	2,6
Pojezerje	0,0	2,4	2,4
Kula Norinska	0,9	3,1	2,2
Povljana	0,0	2,1	2,1
Cista Provo	1,1	3,1	2,0
Petrijanec	1,4	3,4	2,0
Sućuraj	0,0	1,8	1,8
Rasinja	1,1	2,6	1,5
Dugopolje	1,3	2,1	0,8
Seget	0,4	1,1	0,7
Lovinac	1,4	2,1	0,7
Smokvica	1,3	0,0	-1,3

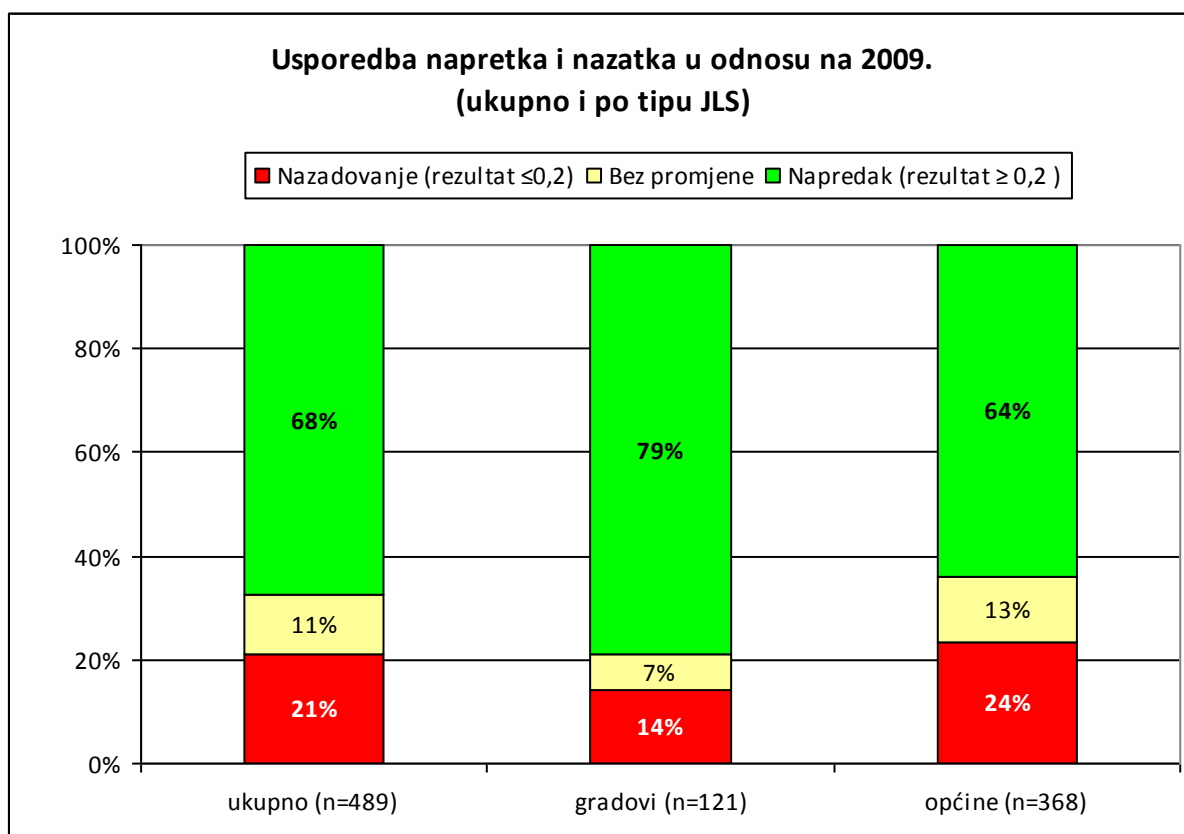
Tablica 6 – Napredak/nazadak najnetransparentnijih općina i gradova iz istraživanja 2009. godine

Ohrabrujući je nalaz da je 24 od 25 najlošije rangiranih općina 2009. godine popravilo svoj rezultat, pri čemu **svakako treba istaknuti Općinu Pučišća, koja je svoj rezultat popravila za punih 6 bodova, te time ostvarila najveći pomak među svim gradovima i općinama, u odnosu na rezultat iz 2009. godine.** Dodatno treba istaknuti **Grad Nin te općinu Podgora,** koji su također svojim rezultatom u posljednjem istraživanju **prešli iz kategorije izrazito netransparentnih u kategoriju transparentnih.** Izuzmemo li općinu Smokvica, koja je svoj ionako loš rezultat iz 2009. uspjela dodatno pokvariti, ove su jedinice lokalne samouprave svoj rezultat u prosjeku popravile za 3,1 bod. Štoviše, samo ih je šest, unatoč popravljenom rezultatu, ostalo u kategoriji *izrazito netransparentnih*, 12 ih je u zasad u *nedostatno transparentnima*, dok je preostalih sedam ušlo u kategoriju transparentnih. Isto tako, **treba**

¹⁶ Obračun se radio isključivo na istim indikatorima i po istoj formuli kao i za 2009. godinu.

pohvaliti i gradove Lepoglavu, Knin i Zabok, te općinu Okrug, koji su iz kategorije *netransparentnih* prešli u kategoriju *izrazito transparentnih* jedinica lokalne samouprave. Premda se čine malima u apsolutnim brojevima, ovi su pomaci izuzetno vrijedni, a nas kao istraživače/ice i zagovarače/ice pozitivnih demokratskih promjena veseli svaki pozitivan pomak u tom smjeru.

Gledamo li pak pomake na ukupnom broju jedinica lokalne samouprave za koje smo imali dostupne sve offline izvore podataka u 2011./12. godini, prosječan je rezultat¹⁷ bolji za 0,78 bodova. Razdvojimo li općine i gradove, uočavamo da je prosječan pomak na razini gradova 1,1 bod, a na razini općina svega 0,68 bodova.



Grafikon 7

Grafikon 7 prikazuje pomake u odnosu na rezultate ostvarene 2009. godine, iz čega je ipak uočljivo da je velika većina gradova i općina svoj rezultat popravila, iako ne smijemo zanemariti niti petinu onih čiji se rezultat pokvario. Na njih svakako apeliramo da u nadolazećem razdoblju ulože dodatne napore kako bi se razina njihove ukupne transparentnosti povećala.

U dijelovima izvještaja koji se odnose na rezultate u pojedinim dimenzijama dostupne su dodatne informacije o (ne)napretku JLS u odnosu na rezultate iz 2009, po pojedinim pokazateljima u svakoj od dimenzija.

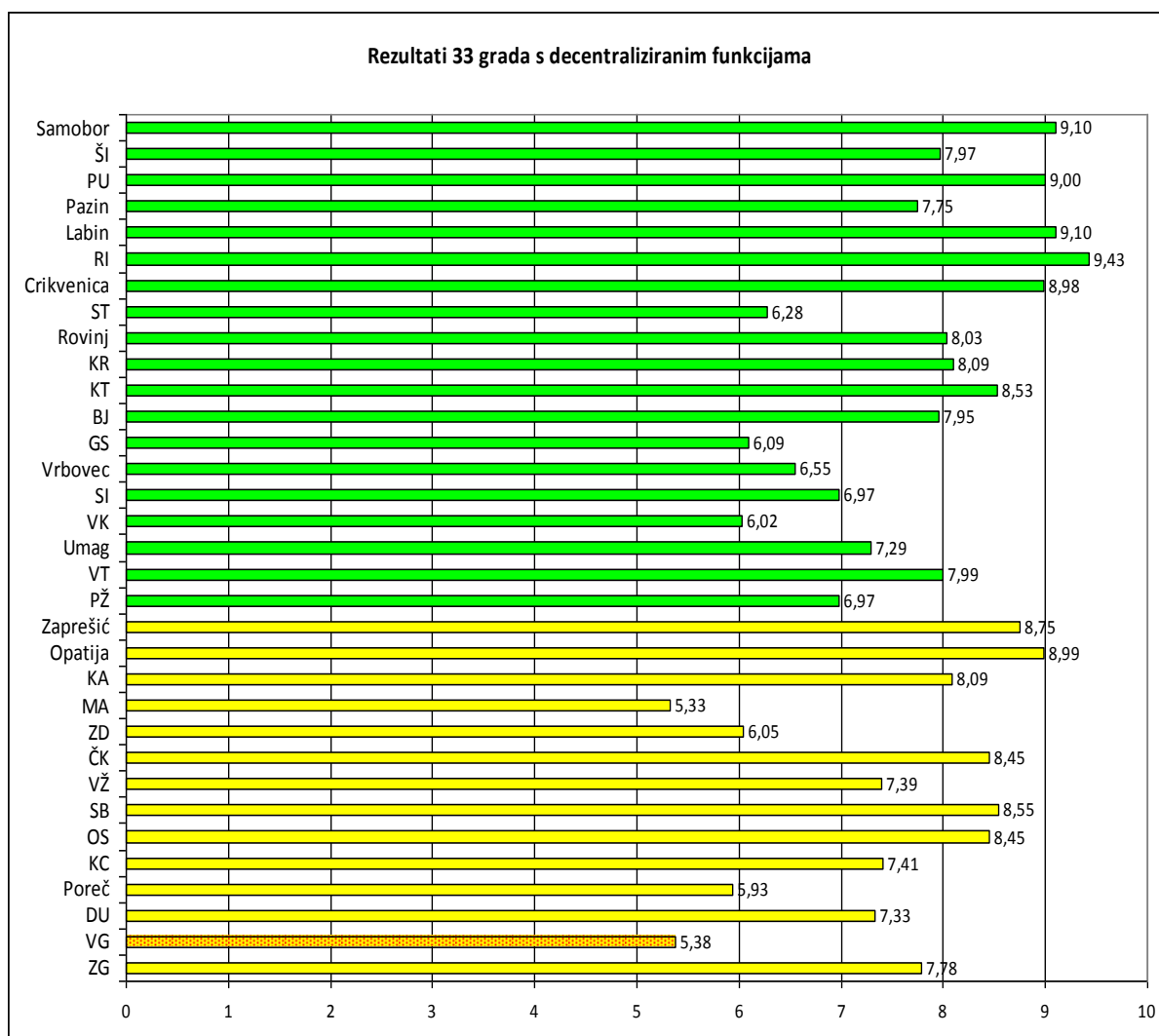
Zaključno, prije prelaska na analizu rezultata županijskih središta, unatoč pomacima nabolje u ukupno ostvarenim rezultatima, razina transparentnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj još uvijek pokazuje znatan prostor za napredak, naročito u slučaju općina. **Općine i gradovi istaknuti u ovom dijelu izvještaja trebaju služiti kao primjer, ali i dokaz, da bez obzira na visinu proračuna, broj stanovnika i status, transparentnost nije**

¹⁷ Po indikatorima i formuli za 2009. godinu.

nedostižna kategorija, već da je prvenstveno ovisna o tome jesu li čelnici postavili više razine standarda, bilo vlastitom voljom, bilo pod utjecajem vanjskih čimbenika, poput medija, aktivnih organizacija civilnog društva, samih građana ili pak po utjecajem usvajanja europske dobre prakse.

3.2. Rezultati gradova s decentraliziranim funkcijama

U istraživanju 2009. godine radili smo posebnu analizu rezultata na županijskim središtima i gradovima s više od 20.000 stanovnika, s premisom kako je u takvim jedinicama lokalne samouprave, uslijed njihovog statusa (županijsko središte) te broja stanovnika nužno imati sustavom posredovan način informiranja građana i suradnje s civilnim društvom. Takvih je jedinica lokalne samouprave tada bilo 31. U međuvremenu je Institut za javne financije, tijekom 2010. godine proveo istraživanje transparentnosti proračuna 33 grada¹⁸ s decentraliziranim funkcijama u Hrvatskoj¹⁹. Kako nam je taj poduzorak bio gotovo identičan, ovog puta odlučili smo analizom obuhvatiti 33 grada iz uzorka istraživanja Instituta za javne financije, kako bismo zainteresiranim građanima, ali i istraživačima, omogućili i taj tip usporedbe.



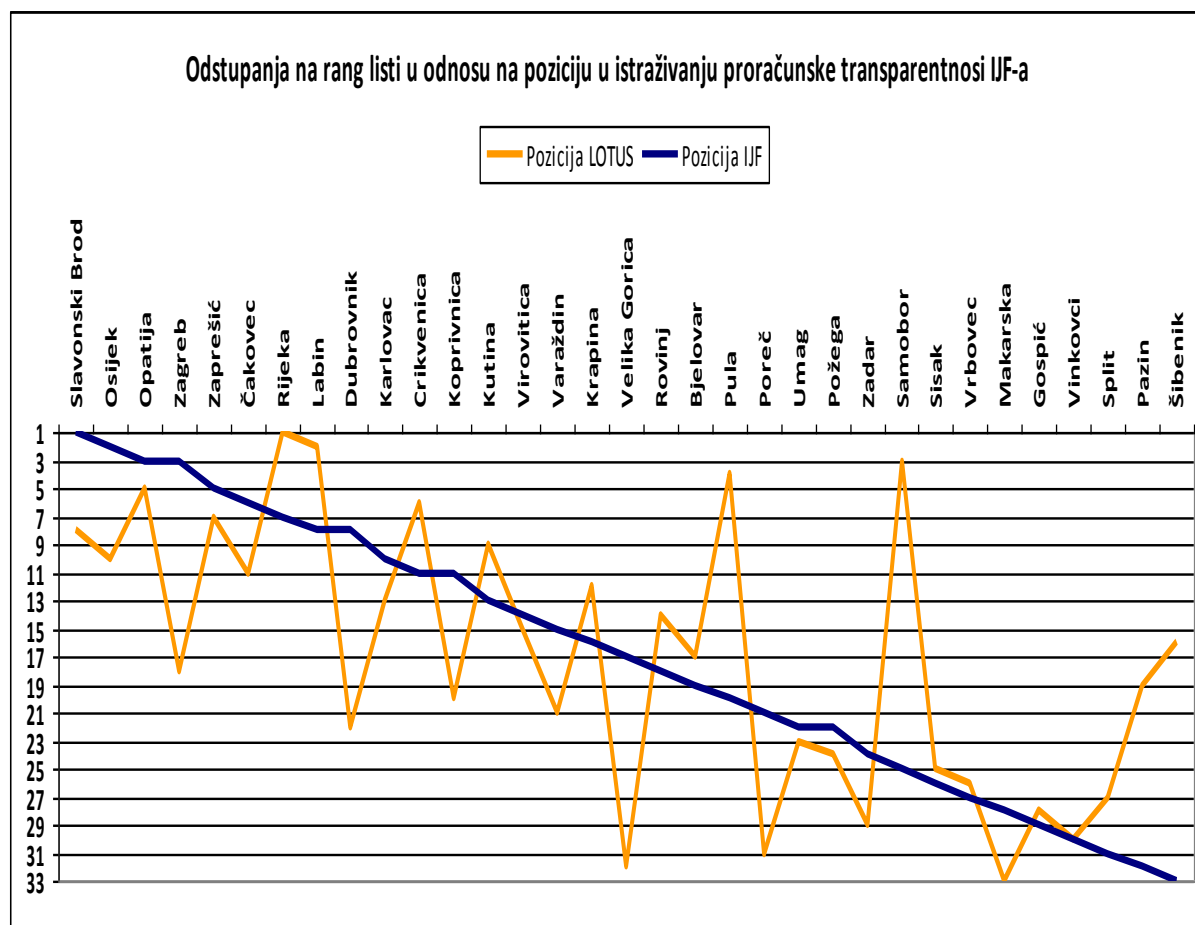
Grafikon 8

¹⁸ Ott, Katarina i Mihaela Bronić. 2010. *Indeks otvorenosti proračuna 33 hrvatska grada*. IJF: Zagreb., dostupno na <http://www.ijf.hr/IOP33/izvjesce.pdf>

¹⁹ Tijekom procesa decentralizacije 2001., 53 jedinice lokalne i regionalne samouprave (20 županija i 33 grada) prihvatile su dodatne obveze financiranja nekih područja obrazovanja, zdravstvene zaštite, socijalne skrbi i protupožarne zaštite, za što su im dodijeljeni dodatni udjeli u porezu na dohodak i dotacije (pomoći) izravnjanja za decentralizirane funkcije. (vidi Ott, K. i Bronić, M. 2010. str. 16)

Prosječan rezultat za ovu skupinu gradova iznosi 7,64 boda, što ih kao skupinu kategorizira *izrazito transparentnima*. Ovdje valja napomenuti kako za sve gradove u ovoj skupini imamo dostupne podatke iz svih izvora informacija, s izuzetkom Velike Gorice, koja nije dostavila odgovor na naš anketni upitnik, te ona nikako ne ulazi u tu kategoriju. Stoga je i u Grafikonu 8 označena drugačije od ostalih gradova, iz kojeg je također uočljivo da je 58% ovih gradova u kategoriji *izrazito transparentnih* (označeni zelenom bojom), a preostalih 42% u kategoriji *transparentnih* (označeni žutom bojom). Prosječan rezultat ovih gradova je za 1,39 bod viši od prosjeka svih gradova u Republici Hrvatskoj, a njih 11 nalazi se među onima koji su ostvarili 10 najboljih rezultata u istraživanju 2011/12.

Usporedimo li pak rang liste u ovom istraživanju i istraživanju IJF-a o transparentnosti proračuna, uočavamo poprilično velika odstupanja, pri čemu je 1/3 (11 gradova) ostala na poziciji ± 3 mjesta, a ostali variraju od -15, pa sve do +22 pozicije. Tako su primjerice Zagreb i Velika Gorica, u LOTUS istraživanju rangirani 15 pozicija niže od pozicije u istraživanju IJF-a, dok je Samobor rangiran čak 22 pozicije više od pozicije koju je ostvario u IJF istraživanju. Ovakva odstupanja svakako su većim dijelom odraz različitih metodologija istraživanja, no nepodudarnosti proračunske i transparentnosti sveukupnog procesa političkog odlučivanja možda su uvjetovane i različitim percepcijama značaja pojedinih aspekata, pa tako jedni polažu veću važnost proračunskoj, a drugi transparentnosti ukupnog procesa odlučivanja te sukladno tome različito pristupaju njihovom upravljanju. Konačno, dio razlika može biti uvjetovan i stvarnim povišenjem ili sniženjem stupnja transparentnosti pojedinih gradova u promatranim razdobljima.



Grafikon 9

3.3. Usporedba rezultata županija s rezultatima županijskih središta

Već smo ustanovili kako najveći dio županija zadovoljava svojom razinom transparentnosti, no zanimalo nas je usporediti rezultate županija, kao predstavnike regionalne razine vlasti, s rezultatima njihovih županijskih središta (kao lokalnih razina vlasti). Cilj ove usporedbe bio je provjeriti postoji li prostor za učenje između regionalne i lokalne vlasti, koja je smještena i radi u istoj zajednici i najčešće komunicira s istom skupinom građana.

Gradovi - županijska središta - u ovom poduzorku imaju prosječan rezultat od 7,57 bodova, dok su županije prosječno ostvarile 6,45 bodova. Razlika ne čudi, budući da je 11 od 20 (55%) županijskih središta u kategoriji *izrazito transparentnih*, dok su takve samo 2 županije. Istovremeno, niti jedno županijsko središte nije u kategoriji netransparentnih, dok jedna županija jest.

Pogledamo li detaljnije Tablicu 7, uočavamo da 17 od 20 gradova - županijskih središta - ostvaruje viši rezultat u odnosu na svoju županiju, dok su rezultati u tri županije koje imaju više rezultate od svojih sjedišta neznatno viši i samo u jednom slučaju čine razliku između kategorija transparentnosti - Varaždinska županija je *izrazito transparentna županija*, a Grada Varaždin *transparentan grad*. Gradovi-županijska središta su u 12 slučajeva²⁰ u višim kategorijama transparentnosti u odnosu na svoje županije. Pritom se u svima, osim u slučaju Požeško-slavonske županije i Požege, radi o razlici između *izrazito transparentnih gradova i transparentnih županija*. U ostalih osam slučajeva²¹ razlika u bodovima ne čini i razliku u kategoriji transparentnosti. Ovakvi nam nalazi sugeriraju da ima prostora za razmjenu dobrih praksi, pri čemu u najvećem broju slučajeva gradovi mogu služiti kao uzor svojim županijama.

županija	rezultat županije	žup. središte	rezultat žup. središta	Razlika
Karlovačka	5,42	Karlovac	8,09	2,67
Primorsko-goranska	6,82	Rijeka	9,43	2,61
Virovitičko-podravska	5,65	Virovitica	7,99	2,34
Požeško-slavonska	4,94	Požega	6,97	2,04
Šibensko-kninska	5,95	Šibenik	7,97	2,03
Brodsko-posavska	6,58	Sl. Brod	8,55	1,97
Bjelovarsko-bilogorska	6,16	Bjelovar	7,95	1,79
Dubrovačko-neretvanska	5,85	Dubrovnik	7,33	1,48
Koprivničko-križevačka	6,12	Koprivnica	7,41	1,29
Međimurska	7,17	Čakovec	8,45	1,27
Osječko-baranjska	7,38	Osijek	8,45	1,07
Sisačko-moslavačka	6,00	Sisak	6,97	0,97
Istarska	6,82	Pazin	7,75	0,93
Ličko-senjska	5,41	Gospić	6,09	0,68
Zagrebačka	7,40	Zagreb	7,78	0,38
Krapinsko-zagorska	7,75	Krapina	8,09	0,34
Vukovarsko-srijemska	6,22	Vukovar	6,48	0,26
Varaždinska	7,64	Varaždin	7,39	-0,24
Splitsko-dalmatinska	6,87	Split	6,28	-0,59
Zadarska županija	6,82	Zadar	6,05	-0,77

Tablica 7

²⁰ Karlovac, Rijeka, Virovitica, Požega, Šibenik, Slavonski Brod i Bjelovar, Čakovec, Osijek, Pazin, Zagreb, Krapina

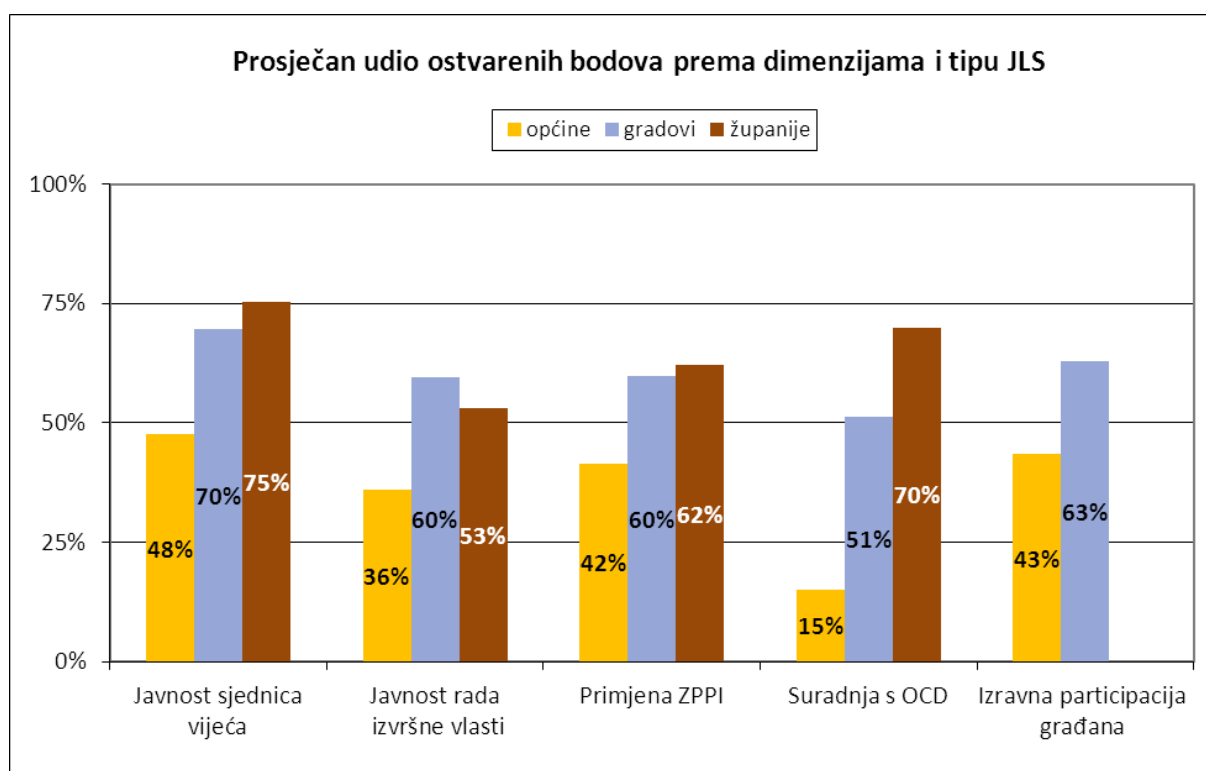
²¹ Dubrovnik, Koprivnica, Sisak, Gospić, Krapina, Vukovar, Split, Zadar

3.4. Rezultati prema dimenzijama transparentnosti

U prosjeku su JLRS u ovome istraživanju ostvarile ukupno 44% mogućih bodova²² u svim dimenzijama, no taj nam podatak ne daje dovoljno uvida u pojedine aspekte djelovanja JLRS u smislu transparentnosti i suradnje s građanima i organizacijama civilnog društva. Stoga je taj rezultat potrebno raščlaniti na ostvarenje u pojedinim dimenzijama, ali i po tipu JLRS. Stoga se u nastavku izvještaja bavimo rezultatima ostvarenima u pojedinim dimenzijama²³.

Ako rezultate promatramo po pojedinim dimenzijama, JLRS su u prosjeku najviše rezultate ostvarile u dimenziji *Javnost sjednica vijeća* (54%). To je ujedno i jedina dimenzija u kojoj su ostvarile više od 50% mogućih bodova. Rezultati u dimenzijama *Izravna participacija građana u odlučivanju* (48%) te *Primjena ZPPI* (47%) nalaze se na granici prolaznosti, dok je dimenzija *Javnost rada izvršne vlasti* na 42%. Najlošije rangirana dimenzija je *Suradnja s organizacijama civilnog društva*, koja je na zabrinjavajuće lošoj ostvarenosti od svega 26% mogućih bodova. Uzrok takvom rezultatu su čak 153 (42%) općine koje u ovoj dimenziji nisu ostvarile niti jedan od mogućih osam bodova.

Ipak, segmentiramo li rezultate po tipu JLRS, uočavamo da **gradovi i županije prosječno ostvaruju znatno više postotke bodova od općina, te da su njihovi rezultati u svim dimenzijama iznad 50%**, kako i ilustrira Grafikon 10²⁴.



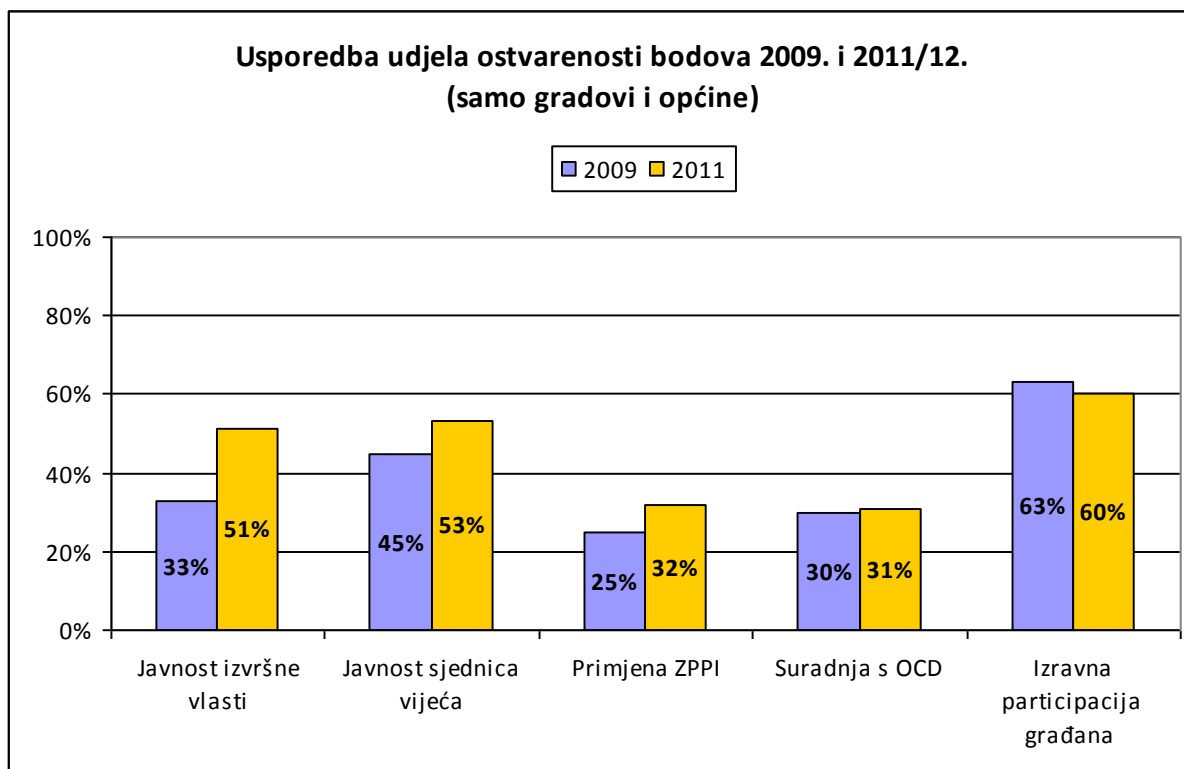
Grafikon 10

²² Postotak dobiven dijeljenjem ukupno ostvarenih bodova (11.453) svih JLRS s maksimalno mogućim brojem bodova (25.859).

²³ Pojedinačni rezultati za dimenzije transparentnosti dobiveni su dijeljenjem zbroja ukupnog broja bodova kojeg su pojedine JLRS ostvarile unutar dimenzije, s maksimalno mogućim brojem bodova za sve JLRS u toj dimenziji, prikazanim u postotnom obliku.

²⁴ Podsjećamo da se dimenzija *Izravna participacija građana u odlučivanju* ne odnosi na županije.

Unatoč ne baš sjajnoj slici, usporedimo li rezultate gradova i općina²⁵ s onima iz istraživanja 2009. uočavamo pomake najbolje u svim dimenzijama, osim izravne participacije građana u odlučivanju, pri čemu je do najvišeg pomaka, od čak 18% došlo u dimenziji *Javnost rada izvršne vlasti*, a dimenzija *Javnost sjednica vijeća* u istraživanju 2011./12. ukupno je prešla 50% ostvarenosti bodova. Za razliku od ovih dvaju dimenzija, dimenzije suradnje s civilnom društvom i primjene ZPPI ostale su na zabrinjavajuće niskim razinama, od svega 30-ak postotnih poena u prosjeku.



Grafikon 11

²⁵ Prema indikatorima i formuli iz 2009.

3.4.1. Rezultati u dimenziji Javnost sjednica vijeća/skupštine

Unutar ove dimenzije, JLRS su u prosjeku ostvarile 54% maksimalno mogućih bodova, pri čemu je njih svega 15% zadovoljilo više od 75% bodova u ovoj dimenziji. Otprilike je podjednak udio onih pokazatelja koji su zastupljeni u više od 50% JLRS i onih u kojima su pokazatelji zabilježeni u manje od 50% JLRS. Segmentirano po tipu JLRS, županije su u prosjeku zadovoljile 75% pokazatelja, gradovi 70%, a općine 48% pokazatelja.

Rezultati po pojedinim pokazateljima, od kojih je 40% internetskih prikazani su u Tablici 8:

Pokazatelj	ukupno	gradovi	općine	Županije
Javnost rada razrađena u Statutu ili Poslovniku	100%	100%	99%	100%
Aktualni sat definiran je Poslovnikom ili Statutom	97%	100%	96%	95%
Dostava materijala vijećnicima uoči sjednice definirana je Poslovnikom/Statutom	97%	100%	96%	100%
Pravo praćenja sjednica imaju i građani	94%	98%	93%	95%
Za posljednju sjednicu poslan je poziv medijima	68%	98%	57%	100%
Poslovnik/Statut propisuje da se aktualni sat održava na početku sjednice	67%	78%	63%	80%
Poslovnik nalaže dostavu materijala uoči sjednice i nekim drugim zainteresiranim stranama	62%	82%	55%	90%
Mediji su nazočili posljednjoj sjednici	51%	90%	36%	100%
Nakon posljednje sjednice poslano priopćenje za medije	45%	57%	40%	55%
Jedno ili više priopćenja sa sjednica održanih u zadnjih godinu dana direktno je objavljeno na Internet stranici	31%	53%	23%	50%
Najava minimalno jedne sjednice u zadnjih godinu dana na Internetu	30%	60%	17%	85%
Dnevni red je dostupan uoči sjednice na Internetu	29%	59%	17%	85%
Jedan ili više službenih zapisnika sjednica objavljeni su direktno na Internet stranici u zadnjih godinu dana	25%	41%	18%	50%
Na Internet stranici objavljuju se radni materijali za sjednicu	9%	24%	2%	40%
Na službenoj stranici postoji cjelovita snimka barem jedne sjednice u zadnjih godinu dana (video ili audio)	2%	5%	1%	5%

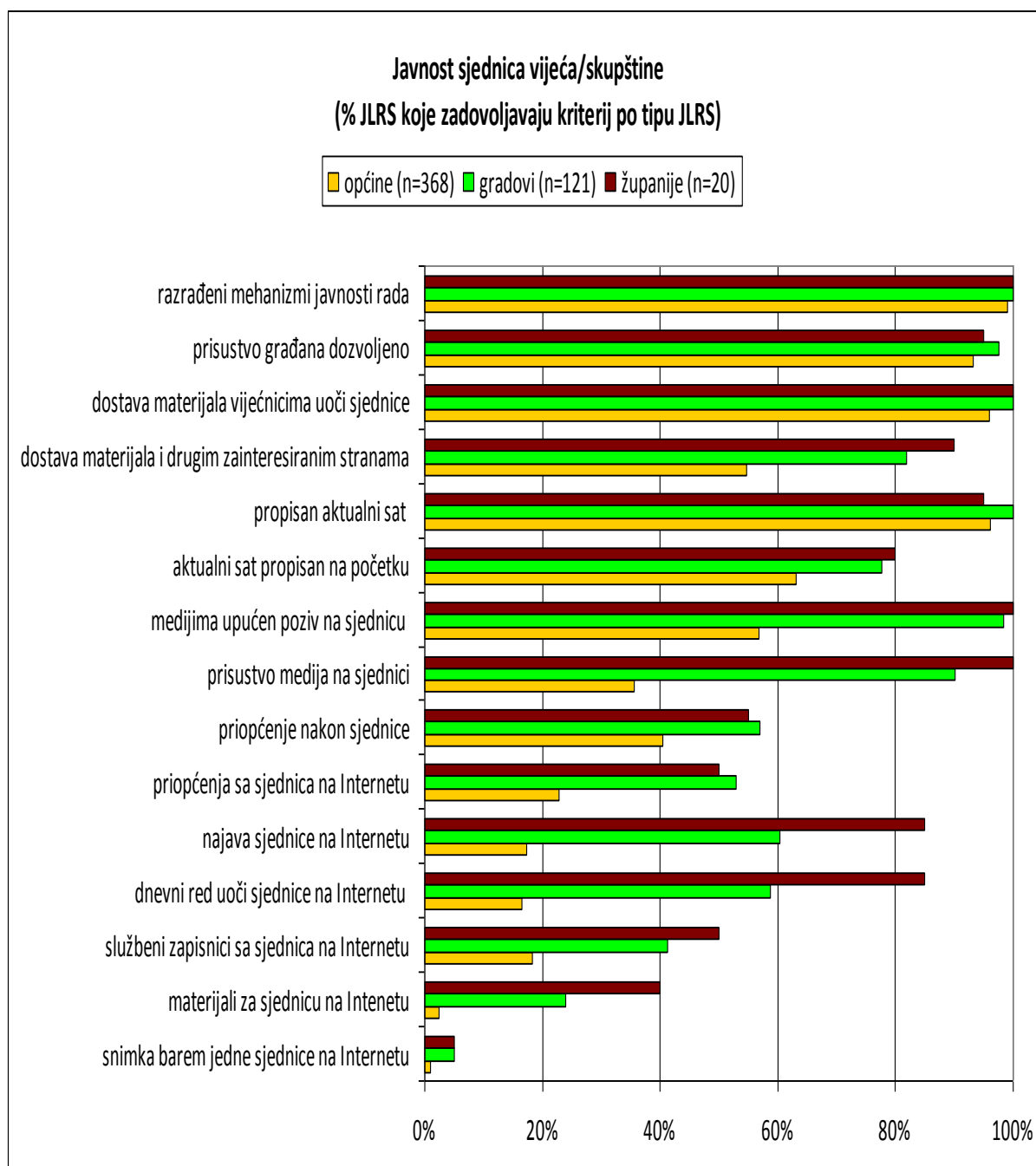
Tablica 8

Ovi rezultati pokazuju da u Hrvatskoj ne manjka formalnih mehanizama koji građanima i medijima omogućavaju praćenje rada predstavničkih tijela, no i da se postoci ostvarenosti pokazatelja smanjuju proporcionalno omogućavanju stvarnog i smislenog sudjelovanja u procesima donošenja odluka²⁶. Tako se, unatoč činjenici da u gotovo svim JLRS (94%) građani imaju pravo praćenja sjednica, najave sjednica te objava dnevnog reda na Internetu uoči sjednice bilježi u manje od trećine JLRS, dok je objava radnih materijala uoči sjednice zabilježena u gotovo zanemarivih 9% slučajeva. Ukoliko građani nemaju informaciju o tome kada će se i s kojim dnevnim redom održati sjednica, uz nemogućnost uvida u radne materijale, dakle, prijedloge odluka, otvara se pitanje njihove stvarne mogućnosti sudjelovanja u i uopće adekvatnom praćenju političkih procesa.

²⁶ Za ovakve rezultate na ukupnom uzorku uglavnom su odgovorni rezultati općina, premda za pojedine indikatore ni gradovi i županije ne ostvaruju značajno bolje rezultate.

Kao dodatni primjer za gore navedenu tezu navedimo da je pozive medijima na posljednju sjednicu predstavničkog tijela uputilo je 68% JLRS, te su im mediji prisustvovali u 51% slučajeva, dok je priopćenje poslano u samo 45% slučajeva. Istovremeno samo 30% JLRS je objavilo barem jedno priopćenje sa sjednice održane u posljednjih godinu dana. Dakle, ako se mediji ne pozivaju ili ne odazivaju sjednicama, a JLRS ne šalju priopćenja niti ih objavljuju na internetskim stranicama, građani u stvarnosti nemaju nikakav ili vrlo slab uvid u procese odlučivanja na razini njihovih lokalnih zajednica.

Treba ipak naglasiti da se najviše razlike između županija i gradova s jedne strane, te općina s druge, uočavaju na pokazateljima upućivanja poziva medijima i njihovog prisustva sjednicama, dok se, zanimljivo, slanje priopćenja nakon sjednice realizira u relativno sličnom postotku slučajeva, bez obzira na tip JLRS. Razlike na pojedinim pokazateljima, s obzirom na tip JLRS prikazane su u Grafikonu 10.



Grafikon 12

U usporedbi s rezultatima iz 2009. godine (samo gradovi i općine), najviši pomak unutar ove dimenzije bilježi se na obavezi dostave materijala za sjednicu drugim zainteresiranim stranama osim vijećnika (20%), te u objavama priopćenja i službenih zapisnika sjednica na Internetu (18%). Slično tome, za 16% povećala se najava sjednica i objava dnevnih redova na Internetu. Za 4% lošiji rezultat zabilježen je na pokazateljima slanja priopćenja za medije, te medijskog prisustvovanja sjednicama.

Promatramo li samo gradove, oni su najviši pomak (33%) ostvarili na pokazatelju objavljivanja službenih zapisnika sa sjednica na Internetu, iako je taj pokazatelj i dalje prisutan u manje od polovice (41%) gradova. Od ostalih pomaka, treba spomenuti najave, objavu dnevnih redova te priopćenja sa sjednica na Internetu, koji su sada prisutni u više od polovine gradova.

Općine su najviše pomake ostvarile na propisivanju dostave materijala za sjednicu drugim zainteresiranim stranama (19% više ili u ukupno 55% poslovnika), te objavljivanju priopćenja nakon sjednica na Internetu (16% više), iako je i s tolikim napretkom taj pokazatelj zabilježen u svega 23% općina. Isto tako, s izuzetkom pokazatelja koji se odnose na formalne mehanizme sudjelovanja građana i vijećnika u procesima odlučivanja, te slanja poziva medijima, ostalih 8 pokazatelja u ovoj dimenziji ostvarilo je manje od 50% općina. U gradovima je pak takav slučaj zabilježen na 3 pokazatelja.

Područja unapređenja u dimenziji *Javnost sjednica vijeća/skupštine*

Prilikom predlaganja preporuka JLRS za daljnje unapređenje razine otvorenosti i transparentnosti u njihovom radu (kako u ovoj, tako i u drugim dimenzijama) ponajprije ćemo se osvrnuti na pomake koje je moguće ostvariti uz minimalno ulaganje resursa. Dodatno, za nešto složenija unapređenja u načinu rada JLRS koje zahtijevaju dodatne resurse, nastojat ćemo ponuditi argumentaciju o važnosti uvođenja ovakvih promjena.

Pozivamo sve JLRS na objavu statuta i poslovnika predstavničkih tijela izravno na svojim Internet stranicama, pogotovo s obzirom na promjene u odnosu izvršne i predstavničke vlasti na lokalnoj razini uslijed uvođenja direktnog izbora. Ovo je ujedno i jedan od načina informiranja i educiranja građana o navedenim promjenama, a s obzirom na minimalni utrošak resursa, očekujemo da će ovu preporuku slijediti sve JLRS.

Također je potrebno uložiti dodatne napore u sustavnu objavu najava, dnevnih redova, materijala za sjednicu i priopćenja sa sjednica na Internetu. Naime, u našem je istraživanju pokazatelj bila „barem jedna objava u posljednjih godinu dana“, no da je pokazatelj bio „sustavna objava“ rezultati bi bili znatno lošiji. Ovi dokumenti pružaju građanima temeljni uvid u rad pojedine JLRS, te im se time omogućuje adekvatan i pravovremen angažman na pitanjima od njihova interesa.

²⁷ Na istim indikatorima i po istoj formuli kao 2009.

3.4.2. Rezultati u dimenziji Javnost rada izvršne vlasti

U ovoj su dimenziji JLRS prosječno ostvarile 42% mogućih bodova²⁸, a samo ih je 5% ostvarilo više od 75% bodova u dimenziji. Segmentirano po tipu JLRS, županije su zadovoljile u prosjeku 53% pokazatelja, gradovi 60%, a općine svega 36%. Ovakvi nalazi, uzmemo li obzir znatno više ovlasti direktno izabranih (grado)načelnika i župana, su zabrinjavajući. Stoga je potrebno podrobnije razmotriti rezultate na pojedinim pokazateljima (Tablica 9):

Pokazatelj	ukupno	gradovi	općine	županije
Prostorni plan mimo Interneta	87%	88%	88%	70%
Službeni glasnik mimo Interneta	72%	70%	74%	40%
Prostorni plan na Internetu	62%	86%	53%	90%
Statut izravno na Internetu	58%	83%	50%	65%
Popis gospodarskih subjekata s kojima JLRS ne smije sklapati ugovore o javnoj nabavi na Internetu	52%	80%	41%	85%
Natječaji za javnu nabavu na Internetu – izravno ili putem EOJN	48%	75%	38%	70%
Službeni glasnik na Internetu	46%	78%	33%	100%
Popis ugovora o javnoj nabavi na Internetu	46%	72%	36%	85%
Poslovnik izravno na Internetu	45%	68%	36%	55%
Proračun u obliku službenog dokumenta izravno na Internetu	40%	67%	29%	75%
Barem jedna odluka (grado)načelnika/župana izravno na Internetu	36%	65%	24%	80%
Drugi oblici obavještanja građana o proračunu	35%	42%	33%	30%
(Grado)načelnik/župan ima definirano vrijeme za građane	34%	48%	31%	0%
Dodatne informacije o proračunu na Internetu	14%	28%	10%	5%
Kontakt podaci koordinatora za savjetovanje, sukladno Kodeksu savjetovanja ²⁹ , na Internetu	1%	2%	0%	0%
Rezultati javne rasprave, sukladno Kodeksu savjetovanja, na Internetu	1%	2%	0%	0%

Tablica 9

Statuti, poslovnici i proračuni, kao temeljni dokumenti koji uređuju način rada JLRS, nisu lako dostupni građanima putem Interneta, baš kao ni službeni glasnici. Dodamo li tome niske postotke na Internetu objavljenih odluka (grado)načelnika ili župana (36%) te u najvećoj mjeri izostanak obavještanja građana o proračunu putem njima razumljivog i „lako probavljivog“ dokumenta (bilo na Internetu, bilo nekim drugim oblicima obavještanja),

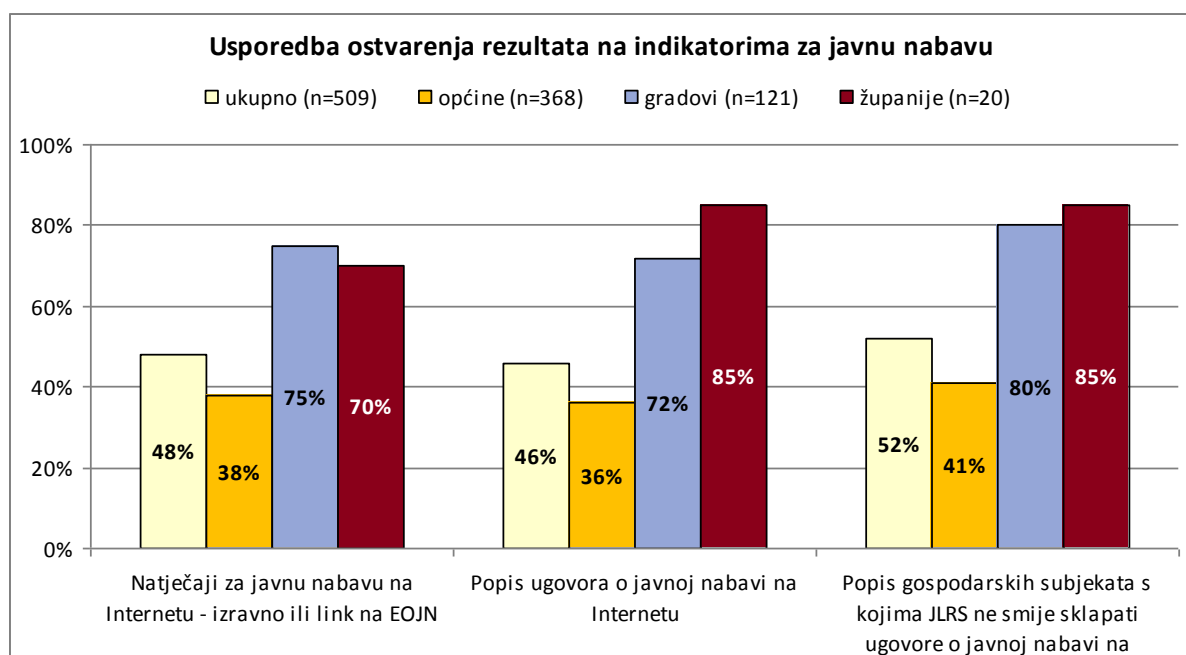
²⁸ Činjenica da se 75% indikatora u ovoj dimenziji odnosi na internetske indikatore ne utječe na ovako slab rezultat, budući da 90% JLRS ima aktivnu službenu Internet stranicu

²⁹ Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/2009)

zaključujemo kako građanima i ostalim zainteresiranim dionicima nije omogućen uvid u, niti kontrola djelovanja, izvršnih vlasti.

S obzirom na nepovjerenje javnosti u postupke javne nabave u Hrvatskoj, kao i s obzirom na odredbe Zakona o sprječavanju sukoba interesa, ova je dimenzija u istraživanju 2011/12 proširena pokazateljima vezanima uz objavu popisa subjekata s kojima JLRS ne smije sklapati ugovore (odnosno objavu izjave kako takvih subjekata nema), kao i objavu subjekata s kojima je u protekloj godini sklopljen ugovor o javnoj nabavi. Uz „stari“ pokazatelj objave samih natječajâ izravno ili linkom na elektronski oglasnik javne nabave na Internetu, dobili smo nešto bolji uvid u ovo područje.

Na ova tri pokazatelja ponovno do izražaja dolaze razlike između županija i gradova s jedne strane (Grafikon 13), te općina s druge, te su stoga ukupni rezultati relativno niski. I dok je moguće da općine u posljednjih godinu dana nisu imale natječaje za javnu nabavu, te stoga nema niti objava niti popisa sklopljenih ugovora na Internetu, ne postoji razlog zbog kojih nisu mogle postaviti popis subjekata s kojima ne smiju poslovati, odnosno izjavu da takvi subjekti ne postoje. Isto tako, mogle su i objaviti kako u protekloj godini nije bilo postupaka javne nabave. S druge strane, iako moguće, malo je vjerojatno da 30% županija i 25% gradova nije imalo natječaje za javnu nabavu – vjerojatnije je da ih nisu objavili na Internetu, baš kao niti popise sklopljenih ugovora. Jednako tako, uz gotovo 60% općina, 20% gradova i 15% županija nisu javno obznanili s kojim subjektima ne smiju poslovati. Dok rezultati barem na ovom pokazatelju ne budu 100% u svim JLRS, javnost će i dalje imati razloga sumnjati u veliku većinu poslova koje JLRS dodjeljuju gospodarskim subjektima.



Grafikon 13

Osim pokazatelja vezanih uz javnu nabavu, ova je dimenzija proširena i dvama pokazateljima vezanima uz provedbu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. Kodeks je usvojila Vlada RH u studenome 2009., a sukladno članku 9. Kodeks se „odgovarajuće primjenjuje i na tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti u postupcima donošenja općih akata kojima uređuju pitanja iz svoga djelokruga, a kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana ili druga pitanja od interesa za opću dobrobit građana i pravnih osoba na njihovu području, odnosno području njihove djelatnosti (uređenje naselja i

stanovanja, prostorno planiranje, komunalna djelatnost i druge javne službe, zaštita okoliša, i drugo)."

Kako je smisao Kodeksa upravo omogućavanje ranih konzultacija sa zainteresiranim građanima u onim pitanjima koja su od njihove dobrobiti ili im omogućuju ostvarenje potreba, dvije godine nakon donošenja Kodeksa, zanimalo nas je u kojoj mjeri se poštuju njegova dva implementacijska mehanizma – (1) imenovanje i laki kontakt s koordinadorima za savjetovanje, te (2) objava očitovanja zainteresirane javnosti te sažeto objedinjeno obrazloženje neprihvaćenih primjedbi. Rezultati su poražavajući. Naime, **ova su dva pokazatelja potvrđena samo u Rijeci i Opatiji, te u općini Vela Luka; stoga ih treba posebno pohvaliti na ovome mjestu.** No, više od činjenice kako su ovi pokazatelji pronađeni u svega tri jedinice, zabrinjava podatak da su JLRS u dostavi primjedbi na preliminarne nalaze istraživače upućivali na postupke savjetovanja koji se provode sukladno Zakonu o prostornom uređenju, gdje su javne rasprave propisane i obavezne. Jednako tako, upućivale su nas na službenike za informiranje, imenovane sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama, koji mogu, ali i ne moraju biti istovremeno i koordinatori za savjetovanje. Dapače, vjerojatnije je da nisu, budući da je ostvarenje prava na pristup informacijama upravni postupak, po svojoj naravi reaktivan, te stoga potpuno različit od provedbe živih konzultacija s građanima, gdje se pretpostavlja proaktivan pristup tijela javnih vlasti.

Na kraju, treba istaknuti i nizak postotak onih JLRS u kojima (grado)načelnik ili župan ima definirano vrijeme za primanje građana. Treba reći kako je velik broj JLRS u svojim odgovorima navodio ili puno redovno radno vrijeme ili svakodnevnu pristupačnost (grado)načelnika, bez posebnog termina, pa čak i bez potrebe najave. Takvi se odgovori nisu priznavali iz jednostavnog razloga što nepostojanje definiranog termina znači da (grado)načelnik ili župan ima diskrecijsko pravo odbiti ili primiti sugrađane sukladno vlastitim preferencijama. Isto tako, mišljenja smo kako definiran termin za primanje građana osigurava da taj oblik komunikacije ne postane manje važan u usporedbi s ostalim obavezama čelnika, a naročito u svjetlu njihovog direktnog izbora.

Usporedba s rezultatima iz 2009. – dimenzija Javnost rada izvršne vlasti³⁰

U odnosu na rezultate ostvarene 2009. godine, gradovi i općine su u ovoj dimenziji prosječno ostvarile znatno viši postotak bodova (33% 2009. naspram 51% 2011/12.). Najviši napredak bilježi se na objavi prostornog plana na Internetu koji je sada evidentiran u 61% gradova i općina (2009. godine u samo 29% slučajeva). Također, izravna objava statuta gradova i općina porasla je za 22% i sad je prisutna u njih 58%. Osim i dalje visoke zastupljenosti uvida u prostorne planove i službene glasnike mimo Interneta, ostali pokazatelji, unatoč značajnijim porastima u postocima³¹ još uvijek se ne nalaze u više od 50% JLS, a zabilježili smo i nazadak od 8% u smislu informiranja građana o proračunu tiskanjem „proračuna u malom“, umetcima u lokalnim glasilima ili održavanjem tribina i sličnih događanja. Potonji bi nalaz mogao biti u vezi sa smanjenim proračunima JLS, uzrokovanih gospodarskom krizom.

Gradovi su najveći napredak ostvarili na Internetskim pokazateljima: objavi natječaja za javnu nabavu (75% - 47%), prostornih planova (86% - 59%), Poslovnika vijeća (68% - 42%), odluka gradonačelnika (65% - 42%), dostupnosti službenih glasnika (78% - 55%), proračuna u obliku službenog dokumenta (67% - 46%). S druge strane, iako više zastupljene, dodatne informacije o proračunu na Internetu zabilježene su u svega 28% gradova te ovdje svakako

³⁰ Na istim indikatorima i po istoj formuli kao za 2009.

³¹ Povećanje između 7% i 26%

postoji još puno prostora za napredak. Naime to je još uvijek najslabije zastupljen pokazatelj u ovoj dimenziji među gradovima.

Poput gradova, i u općinama je najviši napredak zamijećen na internetskim pokazateljima, no i uz takav napredak, jedino su izravna objava prostornih planova i statuta prešle zastupljenost u 50% i više općina (plan u 53%; statut u 50% općina), uz već otprije visoku prisutnost mogućnosti direktnog uvida u prostorne planove i službene glasnike. Poput gradova, i u općinama je, unatoč porastu, najslabije zastupljen pokazatelj *dodatne informacije o proračunu na Internetu*, koji je evidentiran u svega 10% slučajeva. Osim toga, unatoč 10%-tnom napretku, odluke načelnika još uvijek su zabilježene na svega 24% općinskih internetskih stranica.

Područja unapređenja u dimenziji *Javnost rada izvršne vlasti*

U ovoj dimenziji niz je pokazatelja na kojima je jednostavno ostvariti značajno više razine transparentnosti. Najjednostavniji među njima je **definiranje fiksnog termina za primanje građana, te objavljivanje tog termina na Internet stranicama i u službenim prostorijama**. Već je istaknuto kako pojedine JLRS nisu definirale termine ili su odustale od ovoga, s obzirom na poteškoće u njenoj primjeni. No, **smatramo neophodnim da građani svih JLRS imaju termin u kojem su sigurni da će im direktno izabrani (grado)načelnik ili župan biti dostupan, kako bi svi imali jednaku priliku iznijeti svoje probleme, stavove ili mišljenja**.

Što se tiče **objave službenih glasnika na Internetu**, ukoliko se odluke objavljuju u županijskim glasnicima, važno je, a jednostavno staviti **poveznicu na županijske glasnike**. **Ukoliko pak gradovi ili općine izdaju vlastiti glasnik**, potrebno ih je, osim mogućnosti direktnog uvida u službenim prostorijama ili knjižnicama **objaviti i na Internetu**. U oba je slučaja međutim **od izrazite važnosti naznačiti u kojem broju glasnika je pojedini dokument ili odluka objavljena**. U suprotnome, mala je vjerojatnost da će građani pronaći traženi dokument, naročito ukoliko nisu objavljena niti godišnja kazala. Jednostavno je napraviti i korak više, pa **naprosto izravno objavljivati odluke tijela izvršne vlasti na odgovarajućim dijelovima Internet stranica, kako bi se građanima pojednostavilo pronalaženje onih odluka koje ih zanimaju**.

Izrada popisa subjekata s kojima se, zbog sukoba interesa, ne smiju sklapati ugovori o javnoj nabavi ili izjava o nepostojanju takvih subjekata, te izrada popisa sklopljenih ugovora o javnoj nabavi ionako predstavljaju zakonsku obvezu. S obzirom na to, vrlo je uputno te dokumente i objaviti na Internet stranicama, a i iznimno jednostavno.

Prerada proračuna na način da bude razumljiv građanima nešto je složeniji zadatak, koji zahtijeva ulaganje dodatnih resursa u osmišljavanje strukture **“proračuna u malom” prilikom prve izrade**. No, nakon toga, održavanjem istih kategorija prihoda i rashoda, njegova daljnja izrada ne bi trebala zahtijevati znatnija ulaganja, naročito ukoliko se u takvom obliku redovito objavljuje na Internetu, a prilikom donošenja podijeli i predstavnicima medija. Velika je vjerojatnost naime, da će mediji prenijeti takav oblik proračuna, pa su stoga moguće i uštede. U tom slučaju izostaje potreba dostave takvih brošura svim kućanstvima ili plaćanje za umetke u lokalnim glasilima.

Konačno, **znatnije resurse potrebno je uložiti u provedbu Kodeksa sa zainteresiranom javnošću, u prvom redu u pogledu educiranja koordinатора za savjetovanje**. Javne rasprave **putem Interneta, uz nekolicinu tribina uživo**, na kojima će građani imati priliku očitovati se o značajnijim odlukama koje će imati utjecaja na njihov život zasigurno bi rezultirale povećanjem legitimiteta, a time i prihvaćenosti odluka od strane onih na koje se te odluke odnose.

3.4.3. Rezultati u dimenziji Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama (ZPPI)

U ovoj su dimenziji JLRS prosječno ostvarile 47% bodova, što se još uvijek ne može smatrati zadovoljavajućim rezultatom, s obzirom na činjenicu da se radi o zakonskoj obvezi, a ne dobroj volji, te da je Zakon u vrijeme provedbe istraživanja bio na snazi punih 8 godina³². Provedba ZPPI-a je ključni mehanizam kojim građani mogu steći uvid u rad, a time i provoditi kontrolu nad svojim izabranim predstavnicima, kao i nad radom osoba u javnim službama. Unatoč tome, samo je 13% JLRS u ovoj dimenziji ostvarilo više od 75% mogućih bodova, a segmentirano po tipu JLRS, županije su zadovoljile u prosjeku 62% pokazatelja, gradovi 60%, a općine 41%.

Rezultati ostvarenosti pojedinih pokazatelja u ovoj dimenziji prikazani su u Tablici 10:

Pokazatelj	ukupno	gradovi	općine	županije
JLS je imenovala službenika za informiranje	83%	91%	80%	95%
JLS ima Katalog informacija sukladno ZPPI	79%	91%	74%	95%
Telefonskim pozivom na centralu dostupno je ime i prezime ili broj službenika za informiranje	62%	70%	61%	45%
Na Internet stranici postoji kontakt obrazac	43%	51%	40%	45%
Kontakt službenika za informiranje izravno naveden na Internetu	21%	44%	12%	50%
Katalog informacija je izravno objavljen na Internetu	19%	36%	11%	50%
Na Internet stranici postoje informacije o pravu građana na pristup informacijama - izravno navođenje ZPPI-ja	19%	35%	12%	55%

Tablica 10

Kao i u slučaju dimenzije *Javnosti odluka predstavničkog tijela*, i u ovoj dimenziji je uočljivo kako su najviše zastupljeni formalni pokazatelji, pa je tako, prema odgovorima iz anketnog upitnika, službenik za informiranje imenovan u 83% JLRS, a ustrojen Katalog informacija ima 79% JLRS. No, uočljiv je slabiji rezultat na pokazatelju kojim se telefonskim pozivom preko centralnog broja pokušao ostvariti kontakt sa službenikom za informiranje, gdje u gotovo 40% JLRS nismo uspjeli ostvariti taj kontakt. Ovaj nalaz upućuje na zaključak kako nakon formalnog imenovanja, informacija o tome nije spuštena ostalim zaposlenicima, napose onima koji rade na centrali i najčešće su prvi filter putem kojeg građani ostvaruju svoje potrebe u odnosu s tijelima javne vlasti. Zanimljivo je uočiti da su na ovom pokazatelju podbacile županije, u usporedbi s gradovima i općinama. S druge strane, informiranje građana o pravu na pristup informacijama putem Interneta, uključujući i objavu kontakt podataka službenika za informiranje te Kataloga informacija znatno je manje prisutno.

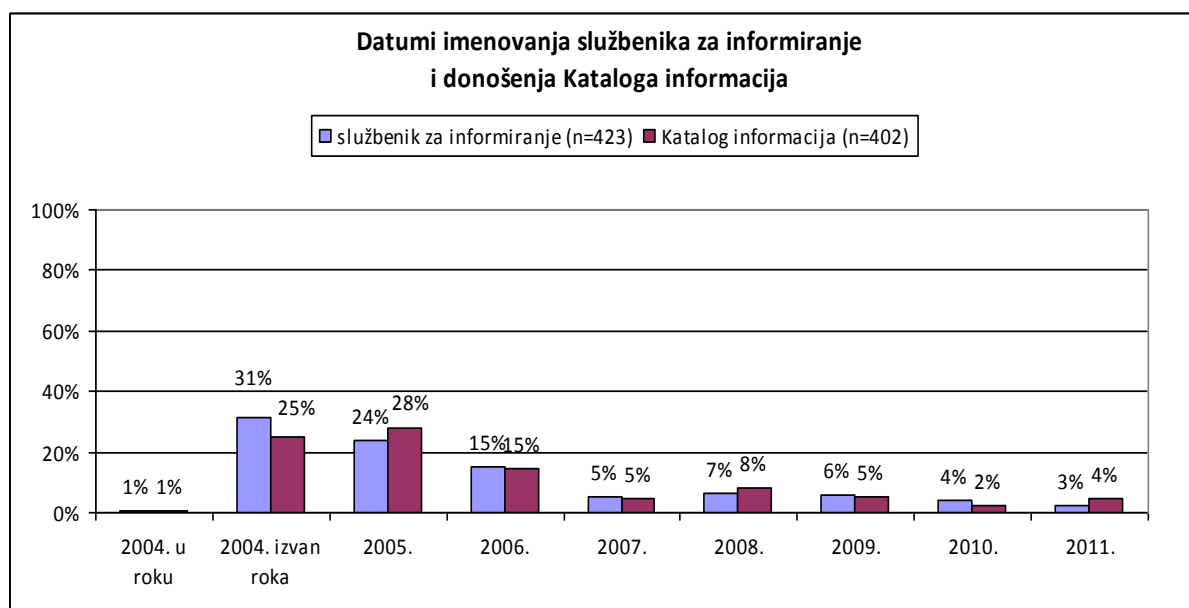
Na kraju, treba se osvrnuti i na postojanje kontakt obrasca na Internetu, budući da su JLRS koje su dostavljale svoje primjedbe na preliminarne rezultate istraživače upućivale na obrazac zahtjeva za ostvarivanje prava na pristup informacijama. Smatramo da obrazac zahtjeva postavljen na Internet stranici u .pdf formatu nije i ne može se tretirati kao Internet kontakt obrazac, budući da od korisnika zahtijeva da ga najprije pospremi na svoje računalo, zatim otisne, rukom (ili pisaćom mašinom) ispuni te pošalje (poštom ili faksom) tijelu javne vlasti. S obzirom na broj ovdje opisanih potrebnih radnji koje je potrebno obaviti, a koje nisu vezane za Internet, taj se obrazac nikako ne može nazvati *online* kontakt obrascem. Naime,

³² Stupio na snagu 6. studenog 2003. godine. (NN 172/03)

online kontakt obrazac omogućava građanima da putem Interneta kontaktiraju tijela javne vlasti, bez potrebe za bilo kakvim drugim oblikom angažmana.

Pokazateljima kojima smo u ovoj dimenziji mjerili razinu ostvarenosti 2009. godine, pridodali smo još dva pokazatelja, kako bismo dobili bolji uvid u poštivanje samog zakona. Tako smo putem upitnika od JLRS tražili datume i nazive odluka kojima su imenovali službenike za informiranje, kao i datume kada su ustrojili prve kataloge informacija. Oba pokazatelja proizlaze iz samog zakona. Navođenje datuma i naziva odluka u upitniku bilo je kontrolno pitanje, te tako nismo priznavali potvrdne odgovore kojima nije slijedio odgovor na kontrolno pitanje. Dodatno, s točno navedenim datumom prvog imenovanja službenika za informiranje, kao i donošenja Kataloga informacija željeli smo provjeriti koliko je JLRS ispoštovalo obaveze donošenja tih dokumenta u zakonom predviđenom roku. Kao krajnji rok uzet je 09.05.2004.³³

Analiza rezultata pokazala je da su **u zakonskom roku službenici za informiranje imenovani u samo 3 JLS – gradovima Rijeka i Opatija te općini Marčana**³⁴. Osim njih, još je 133 JLRS imenovalo svoje službenike tijekom 2004³⁵, iako izvan zakonskog roka. Što se tiče **Kataloga informacija, njega je u zakonskom roku ustrojilo ponovno 3 JLS – Rijeka, Marčana i Babina Greda**, a tijekom 2004, ali izvan zakonskog roka njih još 99. Grafikon 12 prikazuje postotke JLRS koje se u nekoj godini po prvi puta imenovala službenike za informiranje, tj. donijele Kataloge informacija.



Grafikon 14

Ovdje naravno ne smijemo zaboraviti niti 17% JLRS koje još uvijek nisu imenovala službenike za informiranje, te čak 29% onih koje nikada nisu ustrojile svoje Kataloge informacija, što predstavlja **grubo i kronično kršenje zakonskih obveza**, na što bi se svakako trebala osvrnuti nadležna Agencija za zaštitu osobnih podataka. Ovakav je nalaz ujedno i podsjetnik da zakoni bez adekvatnih sankcija za odgovorne osobe predstavljaju mrtvo slovo na papiru. I dok odgovori poput onih „nas je toliko malo da se ne stignemo i time baviti“ mogu biti razumljivi,

³³ Sam zakon nejasan je u svojim prijelaznim i završnim odredbama- u čl. 28. navodi 90 dana za osiguranje organizacijskih, materijalnih, tehničkih i drugih uvjeta za provedbu Zakona, a u čl. 29. 6 mjeseci za donošenje podzakonskog akta - Službenog upisnika o zahtjevima, postupcima i odlukama o ostvarivanju prava na pristup informacijama. Stoga smo se mi u ovom istraživanju vodili odredbom od 6 mjeseci.

³⁴ Rijeka i Opatija 03. veljače 2004., a Marčana 02. ožujka 2004.

³⁵ Za njih 16 nije bilo moguće sa sigurnošću utvrditi je li rok ispoštvan, budući da su naveli samo godinu.

pa čak donekle i prihvatljivi za neke od pokazatelja u ovom istraživanju, nisu prihvatljivi u slučajevima zakonskih obaveza. Ukoliko neka jedinica lokalne samouprave tvrdi da nema kapaciteta za provedbu zakonom propisanih obaveza, smatramo opravdanim postaviti pitanje racionalnosti i svrhe njihovog postojanja.

Osim ovih dodatnih dvaju pokazatelja, a kako bismo dobili uvid u samu provedbu Zakona na lokalnim razinama, tijekom ovog istraživanja, uz pomoć volontera uputili smo i ZPPI zahtjeve svim jedinicama lokalne i regionalne samouprave (576), pri čemu se polovina zahtjeva izravno pozivala na ZPPI, a druga polovina ne. Na taj smo način htjeli provjeriti do koje mjere tijela lokalnih vlasti prepoznaju upite građana kao zahtjeve za informacijama u onim slučajevima kada se građani izravno ne pozivaju na Zakon, budući da to pravo ne bi smjelo ovisiti o poznavanju zakona od strane građana, tim više što tijela javne vlasti nikada nisu provela sustavnu kampanju informiranja i educiranja građana o načinu ostvarenja tog prava.

Ukupno je 64% JLRS odgovorilo na postavljene upite, od čega 61% unutar zakonskog roka. Analiza je pokazala i da JLRS češće odgovaraju na upite u kojima se građani izričito pozivaju na ZPPI – takvih je pristiglo 57%, za razliku od 43% pristiglih odgovora na upite u kojima se ZPPI izričito ne spominje. Od 36% JLRS koje nisu poslale svoje odgovore, čak 62% je onih upita u kojima se ZPPI ne spominje.

Najilustrativniji primjer još uvijek dominantne administrativne kulture tajnosti, ali i nerazumijevanja kako je uprava postavljena kako bi služila građanima, a ne obrnuto, **odgovor je načelnika Općine Gračišće. Načelnik je na upit o tome koliko je općina zaposlila novih djelatnika u 2010. godini , na istom komadu papira rukom dopisao „Tko ste vi? Čime se bavite da nama postavljate ovakva pitanja!!!“, stavio svoj potpis i pečat općine, te našoj volonterki vratio takav odgovor.**

Na ovom bismo mjestu još htjeli skrenuti pažnju i na činjenicu da je jedan dio JLRS zahtijevao od naših volontera upućivanje zahtjeva na obrascu kakvog ga je još davne 2004. propisao tada nadležni Središnji državni ured za upravu. Takvu praksu smatramo izrazito problematičnom. Naime, pravo na pristup informacijama, po Zakonu, treba se omogućiti i za zahtjeve upućene usmenim putem, dok je za pismene zahtjeve (dakle uključujući i one upućene putem Internet kontakt obrasca ili elektronske pošte) važno da sadrže podatke o tome kome dostaviti informaciju te podatke relevantne za pronalazak tražene informacije. Vlastoručni potpis, kojeg su JLRS zahtijevale u svojim popratnim dopisima, također nije propisan Zakonom (upravo zato jer je zahtjev može uputiti usmeno i putem elektronske pošte ili *online* kontakt obrasca). Inzistiranje na ispunjavanju takvog obrasca kako bi se pravo ostvarilo predstavlja kršenje Zakona. Uostalom, službenici su dužni prepoznati zahtjev za pristup informacijama, čak i onim slučajevima kada se građani na njega nužno ne pozivaju, jer ga, u krajnjoj liniji, niti ne moraju biti svjesni. **Ovakav nalaz ukazuje na neadekvatnu informiranost službenika u tijelima javne vlasti o načinu provedbe zakona, ali i na neispravljen propust nadležnih državnih institucija. Naime, obrazac zahtjeva može biti dostupan da bi građanima olakšao ostvarenje prava na pristup informacijama, ali njegovo ispunjavanje nije i ne smije biti uvjet ostvarenju prava na informaciju.**

Osim ovog oblika kršenja Zakona, svjedočili smo i nekolicini telefonskih poziva (unatoč činjenici da volonteri svoje brojeve nisu stavljali na dopise), u kojima su najčešće načelnici protivno zakonu ispitivali svrhu zahtjeva, a zabilježili smo i pokušaje naplate troškova dostave traženih informacija u višestruko višim iznosima od onih koje je preporučila Agencija za zaštitu osobnih podataka, kao tijelo nadležno za nadzor nad provedbom ZPPI. Naši prigovori, u kojima smo im kao GONG skrenuli pažnju na postupanje protivno pravilima, najčešće su završili na način da je iznos značajno smanjen i sveden na iznos stvarnih troškova

(kopiranje i poštarina) ili su JLRS u potpunosti odustale od naplate. Pitanje je, naravno, da li bi tako završili i prigovori „običnih“ građana. Ovakvi nam nalazi sugeriraju da je službenike na lokalnim razinama potrebno dodatno educirati o načinu provedbe Zakona.

Usporedba s rezultatima iz 2009. – dimenzija Primjena ZPPI³⁶

U usporedbi s 2009., u ovoj je dimenziji u gradovima i općinama došlo do neznatnog pomaka nabolje. 2009. godine ostvarenost rezultata iznosila je 25%, a 2011./12 još uvijek vrlo niskih 32%.

Jedini pokazatelj koji je još uvijek prisutan u natpolovičnom broju gradova i općina jest prespajanje na službenika za informiranje putem centrale. Kontakt se može ostvariti u 63% gradova i općina, iako je to za 5% manje nego u istraživanju 2009. Za 10% porastao je broj gradova i općina u kojima je na Internetu naveden kontakt službenika za informiranje, gdje se na Internetu izravno spominje ZPPI i na čijim je Internet stranicama objavljen Katalog informacija. No i s takvim povećanjem, ti su pokazatelji prisutni u jedva petini gradova i općina.

Gradovi su najveći pomak (između 17%-20%) ostvarili na tim istim Internetskim pokazateljima, ali i s takvim pomakom, rezultati su još uvijek nezadovoljavajući, kako ilustrira Tablica 11:

Pokazatelj	2009	2011	razlika
Na internetskoj stranici je izravno naveden kontakt službenika za informiranje	23%	44%	21%
Na internetskoj stranici je izravno objavljen Katalog informacija	16%	36%	20%
Na internetskoj stranici postoje informacije o pravu građana na pristup informacijama - izravno navođenje Zakona o pravu na pristup informacijama	18%	35%	17%
Telefonskim pozivom na centralu dostupno je ime i prezime ili broj službenika za informiranje	64%	70%	6%
Na internetskoj stranici postoji kontakt obrazac	48%	51%	3%

Tablica 11 – Usporedba napretka na pojedinim pokazateljima u dimenziji Primjena ZPPI – gradovi

Rezultati za općine u ovoj dimenziji gotovo su jednako porazni kao i u istraživanju 2009.:

Pokazatelj	2009	2011	razlika
Na internetskoj stranici postoje informacije o pravu građana na pristup informacijama - izravno navođenje Zakona o pravu na pristup informacijama	5%	12%	8%
Na internetskoj stranici je izravno naveden kontakt službenika za informiranje ili osobe za kontakte s građanima	5%	12%	7%
Na internetskoj stranici postoji kontakt obrazac	34%	40%	6%
Na internetskoj stranici je izravno objavljen Katalog informacija	5%	11%	6%
Telefonskim pozivom na centralu dostupno je ime i prezime ili broj službenika za informiranje/osobe zadužene za pitanja građana	69%	61%	-8%

Tablica 12 - Usporedba napretka na pojedinim pokazateljima u dimenziji Primjena ZPPI – općine

³⁶ Na istim indikatorima i po istoj formuli kao za 2009.

Preporuke za unapređenja u dimenziji *Primjena ZPPI*

Prva i osnovna preporuka odnosi se na sve one JLS koje još uvijek nisu imenovale službenike za informiranje niti ustrojile Katalog informacija **da ove zakonske obaveze ispune u najkraćem mogućem roku.**

Isto tako, jednostavno je, i uz minimalne resurse, **na Internet stranicama objaviti obavijest o pravu na pristup informacijama, kontakte službenika za informiranje i Katalog informacija, a i postavljanje online kontakt obrasca** ne bi trebalo biti komplicirano niti skupo. Odrade li se ovi zadaci, nema razloga da u idućem istraživanju nalazi u ovoj dimenziji ne budu znatno bolji.

Teži je i, u smislu resursa zahtjevniji zadatak edukacije JLRS o primjeni samog Zakona, što je zadatak nadležne Agencije za zaštitu osobnih podataka, no s obzirom na činjenicu da je pravo na pristup informacijama izmjenama Ustava iz 2010. godine postalo ustavno pravo, svako ulaganje resursa u tom smislu je opravdano i poželjno.

3.4.4. Rezultati u dimenziji Suradnja s organizacijama civilnog društva

Ova je dimenzija unutar istraživanja daleko najlošije rangirana, s prosječnim ostvarenjem od svega 26% mogućih bodova. Samo je 4% JLRS ostvarilo iznad 75% bodova u ovoj dimenziji, a prosječnu su, segmentirano prema tipu JLRS, županije su zadovoljile na 50% pokazatelja, gradovi na 51%, a općine na minornih 15% pokazatelja.

Rezultati po pojedinim pokazateljima prikazani su u Tablici 13:

Pokazatelj	ukupno	gradovi	općine	županije
Na razini JLRS postoji multi-sektorsko savjetodavno tijelo	42%	74%	29%	100%
Na razini JLRS postoji funkcionalan Savjet mladih	41%	77%	26%	90%
Na Internetu postoje informacije o natječaju ili tekst natječaja za OCD provedenog u posljednje dvije godine	33%	66%	21%	65%
Tijekom 2010 ili 2011. proveden je barem jedan natječaj za udruge	33%	68%	18%	95%
Predstavnici vijeća održali su barem jedan sastanak ili omogućili predstavnicima Savjeta mladih sudjelovanje na barem jednoj sjednici vijeća/skupštine u zadnjih godinu dana	23%	50%	12%	70%
Postoji važeći dokument koji formalizira suradnju lokalnih vlasti i OCD	14%	28%	7%	55%
Predstavničko tijelo JLS je tijekom sadašnjeg mandata tražilo i dobilo barem jedno očitovanje Savjeta mladih	11%	26%	4%	50%
Na Internetu postoji popis OCD s iznosima ostvarenih financijskih potpora JLS u posljednje dvije godine	10%	23%	5%	35%

Tablica 13

S obzirom na takve rezultate, na ovom mjestu valja istaknuti one jedinice lokalne i regionalne samouprave koje su u ovoj dimenziji ostvarile najviši mogući rezultat kao **mjesta na koja se treba ugledati govorimo li o kvaliteti i transparentnosti suradnje lokalnih vlasti s OCD-ima**. To su gradovi **Pula, Rijeka i Rovinj** te **Osječko-baranjska i Vukovarsko-srijemska županija**.³⁷ U slučaju općina, kao pozitivne primjere treba istaknuti **Kostrenu, Matulje, Omišalj, Proložac, Stare Jankovce i Viškovo, jer sa više od 75% ostvarenosti pokazatelja u ovoj dimenziji one predstavljaju dokaz kako i općine mogu kvalitetno surađivati s civilnim društvom unatoč ograničenim kapacitetima i resursima**.

Generalno loši rezultati u ovoj dimenziji posljedica su, između ostalog, činjenice da svega 14% jedinica lokalne i regionalne samouprave ima dokument kojim formalizira svoju suradnju s civilnim društvom, poput Povelje o suradnji, kojima pokazuju da ne prepoznaju doprinos civilnog društva kvaliteti života i razvoju svojih lokalnih zajednica. U smislu ovog pokazatelja valja napomenuti kako su JLRS u svojim upitnicima na mjestu ovog pokazatelja često navodile statute općina/gradova, proračune ili pak programe javnih potreba, te nam takav tip odgovora sugerira kako je **potrebno razmjenjivati iskustva i širiti najbolje prakse formaliziranja suradnje jedinica lokalne i regionalne samouprave i OCD-a**.

³⁷ Osim navedenih, rezultate u najvišem kvartilu (88% bodova) ostvarili su i gradovi Belišće, Dubrovnik, Zagreb, Labin, Lepoglava, Osijek, Ozalj, Pazin, Samobor i Virovitica te Karlovačka, Koprivničko-križevačka, Krapinsko-zagorska, Ličko-senjska i Splitsko-dalmatinska županija.

S druge strane, jedinice lokalne i regionalne samouprave prepoznaju vrijednost multi-sektorskih savjetodavnih tijela kao platforme putem koje različiti akteri u zajednici mogu na efikasan način rješavati neke od problema s kojima se susreću. Na ovakav zaključak upućuje nalaz da gotovo polovina njih (42%) ima aktivno barem jedno savjetodavno tijelo sastavljeno od predstavnika jedinica lokalne i regionalne samouprave, organizacija civilnog društva i/ili poslovnog sektora³⁸. Najčešće navođena tijela su gospodarsko-socijalna vijeća, savjeti za komunalnu prevenciju te povjerenstva/savjeti za ravnopravnost spolova. Kako ova tijela predstavljaju primjer poticaja „odozgo“, od strane nadležnih institucija na državnoj razini, evidentno je da takva vrst poticaja ima učinka. Osim ovakvih savjetodavnih tijela, ovisno o primarnoj gospodarskoj djelatnosti, aktivni su i savjeti za, primjerice, turizam ili poljoprivredu.

Zastupljenost savjeta mladih, čije osnivanje propisuje Zakon o savjetima mladih, gotovo je identična zastupljenosti drugih, zakonom nepropisanih savjetodavnih tijela, i iznosi 41%³⁹. Za 10% jedinica vlasti koje nemaju savjete mladih, u upitnicima je kao razlog njihova neosnivanja navedena nezainteresiranost mladih i nedovoljan odaziv kandidata na raspisan natječaj, što se u nekolicini slučajeva dogodilo i nakon drugog, pa i trećeg poziva za kandidaturama. U 57% jedinica lokalne i regionalne samouprave (od onih u kojima su savjeti mladih aktivni) predstavnici vijeća održali su najmanje jedan sastanak ili omogućili predstavnicima savjeta mladih sudjelovanje na najmanje jednoj sjednici vijeća/skupštine u zadnjih godinu dana. **S obzirom na zakonsku obavezu osnivanja savjeta mladih, nizak postotak aktivnih savjeta upućuje na manjkavu provedbu Zakona, dok nezainteresiranost mladih da se kandidiraju u ova tijela upućuje na njihovu nedovoljnu informiranost o instrumentima kojima mogu ostvariti veći utjecaj na procese donošenja odluka u svojim zajednicama.** Slično tomu, čak i u onim jedinicama lokalne i regionalne samouprave koje imaju suradnju sa svojim savjetima mladih postoji prostor za proširenje pitanja o kojima se bar raspravlja, ako već ne i suodlučuje sa savjetima mladih, mimo godišnjih planova samih savjeta ili njihovog izvršenja.

U pogledu financijske potpore organizacijama civilnog društva, istraživanje je pokazalo da su gotovo 2/3 jedinica lokalne i regionalne samouprave (62%) u protekle dvije godine financirale aktivnosti ili projekte OCD-a pri čemu prednjače županije (100%), a slijedi ih 83% gradova te 53% općina. S druge strane, u samo 1/3 tih jedinica, financiranje temeljilo na javnom natječaju što je poprilično **zabrinjavajući nalaz koji upućuje da se Kodeks pozitivne prakse, standarda i mjerila za ostvarivanje financijske potpore programima i projektima udruga u velikoj mjeri ne primjenjuje na lokalnim razinama**, unatoč tomu što je Kodeks donesen prije punih 5 godina (veljača 2007.), a uslijedilo mu je i izdavanje Priručnika za primjenu. U tom pogledu ponovno se ističe znatno niži postotak općina (18%, naspram 69% gradova i 55% županija) koje financijske potpore dodjeljuju temeljem natječaja, što s jedne strane može biti rezultat njihovih znatno slabijih kapaciteta za provedbu natječaja, kao i malog broja aktivnih OCD-a u nekim općinama, no s druge strane i neprepoznavanja potrebe za ovakvom praksom. Potonje sugeriraju odgovori iz upitnika, gdje se često navodilo da se pri izradi proračuna udruge poziva da iskažu svoje potrebe koje se onda sve uvrštavaju u proračun, a „*projekti su uglavnom male vrijednosti i za iste nije potrebno provođenje*

³⁸ Broje se samo ona tijela za koje je putem upitnika utvrđeno da su aktivna, tj. da su održala barem jedan sastanak u posljednjih godinu dana. Za ona tijela kod kojih nije naveden odgovor na kontrolno pitanje o datumu zadnjeg sastanka, istraživači nisu priznavali potvrđan odgovor.

³⁹ Broje se samo oni savjeti za koje je putem upitnika utvrđeno da ih je osnovalo predstavničko tijelo, sukladno Zakonu, te za koje smo utvrdili da su aktivni putem kontrolnog pitanja o datumu održavanja zadnje sjednice unutar godinu dana. U upitnicima u kojima nije bilo odgovora na kontrolno pitanje istraživači nisu priznavali potvrđan odgovor.

natječaja“ ili „udruge zahtjev podnesu načelnici, a tako ih je malo da svi dobiju dio onoga što traže.“

Govorimo li o transparentnom objavljivanju natječaja i njihovih rezultata na Internetu, tekst natječaja na Internetu našao se u istom postotku (33%) kao i postotak JLRS koje sredstva dodjeljuju putem natječaja, što sugerira kako jedinice lokalne i regionalne samouprave koje imaju natječajni postupak koriste Internet kako bi potencijalne dobitnike obavijestile o natječaju. S druge strane, postoji dosta veliko područje poboljšanja u pogledu objavljivanja rezultata tih istih natječaja na Internetu. Naime, rezultati natječaja, odnosno popisi OCD-a s iznosima koji su im dodijeljeni nađeni su u svega 10% JLRS (u 35% županija, 23% gradova i samo 5% općina). U poduzorku od 107 (21%) JLRS koje su imale natječaj i objavile ga na Internetu, samo ih je 28 (21%) ondje objavilo i rezultate natječaja. Podaci su to koji ne govore u prilog transparentnosti financiranja organizacija civilnog društva.

Usporedba s rezultatima 2009. godine – dimenzija Suradnja s civilnim društvom⁴⁰

Uspoređujemo li rezultate gradova i općina u istraživanjima 2009. i 2011./12. godine, uočava se kako su rezultati gotovo nepromijenjeni. Naime, ukupno gledano, prosječan postotak ostvarenosti bodova u ovoj dimenziji 2009. godine bio je 30%, a 2011./12. 31%.

Najveći napredak uočen je na objavi natječaja za OCD na Internetu, koji je porastao s 13% 2009. godine, na 32% 2011./12. godine. Nije bilo promjena u brojevima aktivnih savjeta mladih niti drugih multi-sektorskih savjetodavnih tijela, dok je za 6% smanjen udio broja dokumenata kojim se formalizira suradnja lokalnih vlasti i OCD-a, a za 8% broj provedenih natječaja za organizacije civilnog društva.

Gledamo li odvojeno gradove i općine, u općinama je na svim pokazateljima, osim povećanja broja objavljenih natječaja na Internetu za 15%, zabilježen pad u rasponu od -1% (u broju multi-sektorskih savjetodavnih tijela) do -15% (u broju provedenih natječaja za organizacije civilnog društva). U gradovima, iako je na svim pokazateljima, osim u broju važećih dokumenata kojim se formalizira suradnja s OCD-ima (pad od 8%), postignut neznatan napredak, gotovo da i nema promjena na broju provedenih natječaja za OCD (66% naspram 67%), niti u broju multi-sektorskih savjetodavnih tijela (72% naspram 74%), a za 6% je više aktivnih savjeta mladih. Značajno je porastao jedino broj objava natječaja za OCD-e na Internetu (za 29%), pa se tako u 66% gradova zabilježio taj pokazatelj.

Tipovi projekata ili aktivnosti OCD-a koje su jedinice lokalne i regionalne samouprave financijski podupirale⁴¹

Osim gore analiziranih, bodovanih pokazatelja, anketni upitnik 2011. godine sadržavao je i dodatne pokazatelje putem kojih smo tražili dublji uvid u tipove projekata ili aktivnosti OCD-a koje financira lokalna i regionalna razina vlasti. Ti pokazatelji po svojoj naravi nisu mogli ući u formulu za bodovanje transparentnosti budući da smo pretpostavili da je sasvim moguće (a analiza rezultata je to i pokazala) da jedinice lokalne i regionalne samouprave financiraju projekte ili aktivnosti OCD-a, ali bez javnog natječaja i drugih procedura koje bi osigurale transparentnu dodjelu sredstava. Unatoč tome, i njih vrijedi analizirati, čemu je posvećeno ovo podpoglavlje izvještaja.

⁴⁰ Na istim indikatorima i po istoj formuli kao za 2009.

⁴¹ Računaju se samo one jedinice lokalne i regionalne samouprave koje su u anketnom upitniku osim potvrdnog odgovora dale odgovor i na kontrolno pitanje o nazivu udruge ili projekta te periodu provedbe. Na mjestima gdje je odgovor na kontrolno pitanje izostao, istraživači nisu priznali potvrđan odgovor.

Prije prelaska na samu analizu rezultata u ovom segmentu smatramo potrebnim naglasiti da je čak 19% jedinica lokalne i regionalne samouprave u upitniku navodilo za primjer aktivnosti koje ne predstavljaju aktivnosti ili projekte organizacija civilnog društva već socijalne transfere (prijevoz za učenike, socijalni izdaci za osobe s invaliditetom), javne radove (zapošljavanje uz suradnju s HZZ-om), uklanjanje arhitektonskih barijera (izgradnju rampi, obilježavanje parkirališta), financiranje aktivnosti tijela javne vlasti (npr. županijskog tijela za prevenciju ovisnosti ili savjetodavna tijela za javno zdravstvo) ili financiranje aktivnosti savjeta mladih⁴². Ovakvi odgovori ukazuju na to da čak petina JLRS ne razumije što civilno društvo jest, tko ga čini i predstavlja, te posljedično ne razumiju ulogu i prirodu odnosa jedinica lokalne i regionalne samouprave i organizacija civilnog društva.

Analiza valjanih odgovora pokazala je da su jedinice lokalne i regionalne samouprave tijekom 2010. i 2011. godine u najvišem postotku (51%) financirale projekte i aktivnosti OCD-a usmjerene na mlade. Tu se u ponajprije radi o financiranju sportskih aktivnosti ili klubova te KUD-ova. Nešto više od trećine jedinica lokalne i regionalne samouprave (35%) financiralo je projekte organizacija usmjerenih na osobe s invaliditetom, a 28% ih je financiralo projekte ili aktivnosti koje se bave suzbijanjem ovisnosti. Nešto manje od petine jedinica lokalne i regionalne samouprave financiralo je projekte usmjerene na uključivanje marginaliziranih skupina, a svega 10% projekte ili aktivnosti usmjerene na ravnopravnost spolova. Ovdje još treba napomenuti da je mali postotak jedinica koje su izdvajale sredstva za sve ove skupine. Riječ je o svega 5% jedinica lokalne i regionalne samouprave ili o 21 gradu, 2 općine i 4 županije. Ovi nalazi sugeriraju da se, osim mladih, ostale društvene skupine ili potencijalno problematična pitanja u lokalnim zajednicama ne prepoznaju u mjeri u kojoj bi trebalo sudeći po programima i strategijama na nacionalnoj razini, a koji bi se trebali provoditi na razini lokalnih zajednica. Riječ je, primjerice, o Zajedničkom memorandumu o socijalnom uključivanju, Nacionalnoj strategiji jedinstvene politike za osobe s invaliditetom, Nacionalnoj strategiji i Akcijskom planu suzbijanja zlorabe droga u Republici Hrvatskoj ili Nacionalnoj politici za ravnopravnost spolova.

Primjerice, samo je 13% jedinica lokalne i regionalne samouprave navelo povjerenstva za ravnopravnost spolova, kao primjer multi-sektorskog savjetodavnog tijela, što je gotovo identičan postotak onima koje su izdvajale sredstva za projekte OCD-a usmjerene na rodnu ravnopravnost (10%). Slično tome, postoci jedinica lokalne i regionalne samouprave koje izdvajaju sredstva za organizacije civilnog društva koje brinu o potrebama osoba s invaliditetom (31%), kao i za one koje su posvećene socijalnom uključivanju marginaliziranih skupina (18%) te prevenciji ovisnosti (25%), daleko su od zadovoljavajuće razine.

Kako je već u uvodnom dijelu ovog poglavlja rečeno, analiza odgovora iz upitnika pokazala je da postoji potreba za edukacijom djelatnika jedinica lokalne i regionalne samouprave o tome što i tko predstavlja civilno društvo. Ovo je možda najlakše ilustrirati kroz savjete mladih. Naime, savjeti mladih ne predstavljaju organizacije civilnog društva, već kako im i ime kaže, savjetodavno tijelo vijeća/skupština, koje su te jedinice sukladno Zakonu o savjetima mladih dužne financirati, za razliku od organizacija civilnog društva koje mogu, ali i ne moraju financirati. Slično tome, navođenje uklanjanja arhitektonskih barijera u ili ispred javnih ustanova ili na području lokalne zajednice kao primjere financiranja aktivnosti OCD-a usmjerene na potrebe osoba s invaliditetom⁴³ upućuju na to da lokalne vlasti do kraja ne razumiju svoje odgovornosti i nadležnosti za ukidanje diskriminacije te zadovoljenje javnih potreba. Nadalje, nekolicina ih je u svojim upitnicima na pitanju o financiranju projekata usmjerenih na rodnu ravnopravnost navodila primjer dodjele jednokratne novčane pomoći

⁴² Ovakvi se odgovori, naravno, nisu priznavali.

⁴³ Iako su to možda učinci zagovaračkih napora lokalnih udruga osoba s invaliditetom.

za novorođenčad što ukazuje na njihovo potpuno nerazumijevanje koncepta ravnopravnosti spolova, a bilo je i jedinica lokalne samouprave koje su odgovarale kako u njihovim zajednicama problem ovisnosti ne postoji, te stoga nema potrebe financirati projekte suzbijanja ovisnosti (dok „rijetke slučajeve rješava policija“) što ukazuje na nepoznavanje i nerazumijevanje koncepta smanjenja štete. Konačno, odgovori kako se problemi marginaliziranih skupina rješavaju putem centara za socijalnu skrb upućuju na nerazumijevanje potrebe za socijalnim uključivanjem te posljedičnom destigmatizacijom svih marginaliziranih društvenih skupina.

Područja unapređenja u dimenziji *Suradnja s civilnim društvom*

I u ovoj, kao i u ostalim dimenzijama **najjednostavnije je podići razinu transparentnosti objavom informacija o natječajima za OCD-e i njihovim rezultatima na Internet stranicama te osigurati da se dodjela sredstava OCD-ima obavlja sukladno Kodeksu financiranja i jasnim kriterijima, umjesto arbitrarnog pristupa, odnosno dodjele „svima“**. Iako bi se s takvim pristupom vjerojatno smanjio ukupan broj projekata ili organizacija koje se financiraju, povećala bi se učinkovitost potrošnje javnih sredstava, budući da bi organizacije koje zadovolje kriterije dobivale veći iznos sredstava, što bi im omogućilo veći obuhvat korisnika i/ili kvalitetniju i dugoročniju provedbu aktivnosti. Osim toga, takvim bi se pristupom posredno utjecalo i na povećanje kapaciteta samih organizacija, koje bi se znatno više trudile osmišljavati projekte i aktivnosti koje imaju jasne ciljeve i u skladu su s potrebama i definiranim razvojnim ili socijalnim prioritetima zajednica u kojima djeluju.

Što se tiče djelovanja savjeta mladih, potrebni su naponi kako bi se mlade u zajednicama informiralo i objasnilo koje su prednosti i mogućnosti koje im se pružaju putem ovog mehanizma te ih na taj način potaknulo na kandidiranje. U onim zajednicama u kojima su savjeti mladih aktivni, postoji prostor za proširenje pitanja o kojima se s tim istim savjetima raspravlja.

Konačno, s obzirom na nalaz da petina JLRS do kraja ne razumije tko i što čini civilno društvo, važno je da same organizacije ulože dodatne napore u ostvarenje suradnje i partnerstava sa svojim jedinicama vlasti, te putem te suradnje podignu kapacitete svojih JLRS. Isto tako, važnim se čini osmisliti aktivnosti Ureda za udruge i Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva, kao i zaklada lokalnih zajednica, kojima će se jedinicama na lokalnim razinama (naročito općinama) približiti važni koncepte koje organizacije civilnog društva nastoje oživotvoriti (rodna ravnopravnost, smanjenje štete, demarginalizacija, socijalno uključivanje...).

3.4.5. Rezultati u dimenziji Izravna participacija građana u odlučivanju

Čitatelje na ovom mjestu podsjećamo da županije nisu obuhvaćene ovom dimenzijom, budući da se većina pokazatelja odnosi na ustroj i funkcioniranje mjesne samouprave kao najniže razine vlasti u kojoj građani mogu izravno participirati u procesima donošenja odluka u svojim zajednicama.

Prosječno je u ovoj dimenziji nađeno 48% pokazatelja, a iznad 75% u samo 18% gradova i općina. Segmentirano prema tipu JLS, prosječno je nađeno 63% pokazatelja u gradovima i 43% u općinama. Rezultati prema pojedinim pokazateljima prikazani su u Tablici 14.

Pokazatelj	ukupno	gradovi	Općine
Statut definira ustroj mjesne samouprave	97%	99%	92%
Izbori za mjesnu samoupravu su održani unutar zadnje 4 godine	65%	85%	55%
Mjesni odbori trenutno su konstituirani	60%	84%	49%
Na Internet stranici postoje kontakt informacije o mjesnoj samoupravi	19%	45%	10%
U posljednje dvije godine proveden je barem jedan savjetodavni referendum	1%	1%	1%

Tablica 14

Odmah je uočljivo kako je ponovno najviše zadovoljen formalni kriterij – definiranje mjesne samouprave u statutima, dok postotak opada proporcionalno zahtjevnosti proaktivnog pristupa predstavnika vlasti, da bi svoje mještane doista i uključili u procese donošenja odluka. Tako unatoč činjenici da u 97% gradova i općina statut definira ustroj mjesne samouprave, samo je 65% onih koji su u posljednje 4 godine proveli izbore za mjesnu samoupravu, a još je niži postotak konstituiranih mjesnih odbora. Iako čak 98% gradova i 87% općina ima aktivnu službenu Internet stranicu, kontakt podaci mjesnih odbora na tim istim stranicama zabilježeni su u samo 19% gradova i općina.

S obzirom na činjenicu da je u statutima pitanje mjesne samouprave razrađeno u detalje velikim brojem članaka (u prosjeku 20-ak članaka), zanimljivo je bilo analizirati one JLS u kojima statut definira ustroj mjesne samouprave, a u kojima izbori nisu održani, a odbori nisu konstituirani. Takvih je čak 157 (32%), od čega 17 (11%) gradova i 140 (89%) općina. Premda su neke od hrvatskih općina doista premale⁴⁴ da bi uopće bilo ikakvog racionalnog razloga⁴⁵ za provedbu izbora za mjesnu samoupravu i konstituiranje mjesnih odbora, ovakav nalaz sugerira kako su JLS (prvenstveno općine) nekritički prepisivale prijedloge statuta, koje su im uputile njihove krovne organizacije (Udruga gradova, odnosno Udruga općina), a koje su u tim prijedlozima razrađivale sve mehanizme upravljanja, vodeći se najboljom praksom, ali prvenstveno potrebama velikih i razvijen(iji)h jedinica lokalne samouprave.

Očekivano, najmanje zastupljen pokazatelj jest onaj vezan uz provedbu savjetodavnog referenduma, koji je zabilježen u ukupno tri općine i jednom gradu (Ivanić Grad, Dubravica, Štrigova i Nerežišća)⁴⁶. Savjetodavni referendum, sukladno zakonskoj definiciji, spada u jedan od oblika „neposrednog odlučivanja i izjašnjavanja birača u obavljanju državne vlasti te

⁴⁴ Manje od 1.000 stanovnika, prema popisu stanovništva 2011., ima 36 općina u Hrvatskoj. Najmanja je općina Civiljane s 240 stanovnika, a najveća Općina Viškovo s 14.495 stanovnika. Najmanji grad u Hrvatskoj je Komiža s 1.509 stanovnika, dok čak 87 gradova ima manje stanovnika od najveće općine - Viškova.

⁴⁵ ali i racionalnog objašnjenja njihovog postojanja u smislu ustrojstvene jedinice vlasti.

⁴⁶ U našem uzorku, u Ivanić Gradu, birači su odlučivali o lokaciji županijskog centra za gospodarenje otpadom Zagrebačke županije, u Nerežišćima o režimu korištenja društvenog doma, u Štrigovi o sufinanciranju izgradnje mrtvačnice, a u Dubravici o promjeni imena naselja.

lokalne i područne (regionalne) samouprave“, a s obzirom na rastuće zahtjeve hrvatskih građana za povećanjem udjela odluka koje se donose nekim oblicima direktne demokracije, odlučili smo uključiti i ovaj pokazatelj, kako bismo provjerili do koje mjere birači doista imaju tu mogućnost. Razlozi tako malog broja održanih savjetodavnih referenduma većim dijelom zasigurno leže u troškovima njihove provedbe te racionalnoj odluci o neisplativosti održavanja referenduma u odnosu na financijske troškove provedbe neke odluke ili pak političke troškove koje bi snosili direktno izabrani (grado)načelnici u slučajevima donošenja osjetljivih političkih odluka s kojima se ne bi slagala većina birača ili pak vijeće. Moguće je naravno i da se taj oblik uključivanja građana u odlučivanje organizira i kad nacionalna razina vlasti nameće neku odluku lokalnim razinama, s kojima se one ne slažu te na taj način mobiliziraju javnost i medije. U svakom slučaju, **mali broj savjetodavnih referenduma ne bi bio problematičan kad bi se istovremeno građane konzultiralo drugim mehanizmima, a naročito primjenom Kodeksa savjetovanja**, o čijoj je gotovo nepostojećoj primjeni na lokalnim i regionalnim razinama bilo riječi u poglavlju o javnosti rada izvršne vlasti. **U aktualnoj situaciji možemo jedino zaključiti da se u najvećem broju slučajeva građane ne pita za mišljenje, niti im se omogućuje da ga na adekvatan način i na primjerenom mjestu javno i iskažu.**

Usporedba s rezultatima 2009. – dimenzija *Izravna participacija građana u odlučivanju*⁴⁷

U odnosu na 2009. godinu, rezultati u ovoj dimenziji neznatno su se smanjili (2009. postotak ostvarenja bodova bio je 65%, a 2011./12 60%), pri čemu je najveći pad zabilježen na broju konstituiranih mjesnih odbora (-7%), dok je najviši porast zabilježen na objavi kontakt podataka mjesnih odbora na Internetu (+5%).

U gradovima je postotak konstituiranih mjesnih odbora pao za 4%, a postotak objava kontakt podataka mjesnih odbora na Internetu porastao za 9%. Na ostalim pokazateljima situacija je gotovo nepromijenjena. Općine bilježe padove na postotku konstituiranih mjesnih odbora (-11%), broju statuta koji definiraju ustroj mjesne samouprave (-7%), te broju održanih izbora za mjesnu samoupravu (-6%). Neznatan porast općine bilježe na pokazatelju objave kontakt podataka mjesnih odbora na Internetu (+3%)

Područja unapređenja u dimenziji *Izravna participacija građana u odlučivanju*

Konstituirana mjesna samouprava nije ništa drugo do li primjena načela subsidijarnosti, tj. spuštanja procesa odlučivanja na najnižu moguću razinu vlasti. Stoga je uputno provesti izbore za mjesnu samoupravu, za one koji to nisu učinili u posljednje četiri godine.

Za one jedinice koje imaju konstituirane mjesne odbore, najlakše povećanje rezultata u ovoj dimenziji postiglo bi se objavom njihovih kontakt podataka na Internetu. Ne treba naime zaboraviti da osim trenutnih stanovnika neke zajednice, potrebu za kontaktom s najnižom razinom vlasti mogu imati i neke druge osobe. Zamislivo je i moguće da npr. neka obitelj razmišlja o preseljenju ili kupnji građevinske parcele na nekom području, te želi provjeriti do koje mjere je razvijena infrastruktura tog dijela naselja i kakvi su planovi u bliskoj budućnosti. Naravno da je takve informacije moguće i nužno dobiti na razini općine ili grada, ali ponekad su vrjednije informacije dobivene „iz prve ruke“, od onih koji na tom istom području svakodnevno prebivaju. Ne treba zaboraviti niti to da **funkcionirajući mjesni odbori smanjuju pritisak na više razine vlasti za rješavanjem problema u pojedinim naseljima ili kvartovima, kao i činjenicu da služe kao mjesto izgradnje socijalne kohezije i uključivanja onih građana s manje razvijenim društvenim mrežama.**

⁴⁷ Na istim indikatorima i po istoj formuli kao za 2009.

4. ZAKLJUČAK

Nalazi ovog, drugog po redu istraživanja transparentnosti i otvorenosti lokalnih razina vlasti prema građanima i građankama pokazuju da je **situacija, iako nešto bolja nego 2009. godine, još uvijek daleko od zadovoljavajuće, uzmemo li obzir da je u Hrvatskoj još uvijek 70% lokalnih vlasti koje su nedostatno transparentne ili izrazito netransparentne**. Takvi nalazi govore o još uvijek dominantnoj „administrativnoj i političkoj kulturi tajnosti“, koja je jedna od karakteristika hrvatske političke kulture, a u kojoj javna uprava još uvijek nije, ili ne želi naučiti, da je ona servis u službi i za potrebe građana.

Ovakvu ocjenu temeljimo na niskom prosječno ostvarenom „neprolaznom“ rezultatu (4,57 bodova od maksimalno mogućih 10), pri čemu je 59% JLRS ostvarilo rezultat niži i od toga prosjeka, a samo 30% ih dobiva „prolaznu ocjenu“. Istovremeno je svega 6% onih koji se mogu nazvati izrazito transparentnima, budući da su osvojili više od 7,5 bodova. **Ipak, uočava se značajno lošiji rezultat općina (prosječan rezultat 3,91 bod) u usporedbi sa značajno višim prosjekom gradova (6,25) i županija (6,45)**. Iako se županije najvećim dijelom mogu proglasiti transparentnima i na razini županija postoji poprilično velik prostor za napredak u razini transparentnosti.

Nalazi nam sugeriraju da su lošiji rezultati općina u prvom redu povezani sa samim statusom, a manje s financijskim i administrativnim kapacitetima. Naime, iako postoji korelacija između visine proračuna i broja stanovnika i razine ukupne transparentnosti, upravo činjenica da izrazito transparentnih ima i među gradovima i među općinama i među županijama govori o tome da je transparentnost u prvom povezana s razumijevanjem njezine važnosti i još važnije, koristi za zajednicu od strane čelnih ljudi i institucija tih istih zajednica, a manje s financijskim i institucionalnim kapacitetima. Kraće rečeno, **transparentnost je u prvom redu pitanje političke volje**. Kako drugačije objasniti više razine transparentnosti nekih malih općina od financijski i institucionalno puno snažnijih gradova?

Ovo je istraživanje otvorilo i neka nova pitanja. Govorimo li o gradovima, naknadna i dublja istraživanja trebala bi rasvijetliti čimbenike koji su doveli do povećanja razine njihove transparentnosti. Mogući uzroci nalaze se u izravnom izboru, percepciji vlastite važnosti i odgovornosti, ali i u možda već internaliziranoj potrebi za transparentnošću pod utjecajem procesa demokratizacije i usvajanja europskih standarda, kao i u pritiscima izvana (mediji, aktivne organizacije civilnog društva).

Što se pak općina i njihovih znatno slabijih rezultata tiče, pitanja koja se nameću uključuju svakako raspoložive resurse, ali i njihovu percepciju vlastite (ne)važnosti ili neosviještene potrebe za transparentnošću, uzrokovane izostankom onih istih vanjskih pritisaka te moguće činjenicom da građani pred njih niti ne postavljaju visoke zahtjeve.

Uspoređujući nalaze za gradove i općine s nalazima 2009. godine, **značajno je porastao postotak izrazito transparentnih gradova (18% više), uz istovremeno značajno sniženje postotka nedostatno transparentnih (15% manje), te njihov nestanak iz kategorije izrazito netransparentnih**. Za razliku od gradova, **općina je zanemarivih 1% manje u izrazito netransparentnima, dok ih se nešto značajniji postotak (7-8%) prebacio iz kategorije nedostatno transparentnih u transparentne**. S obzirom da nema značajnijeg poboljšanja rezultata općina, zaključujemo kako **izmjena zakonodavnog okvira, u smislu direktnog izbora načelnika/ca nije imala značajnijeg utjecaja na povećanje razine njihove transparentnosti**.

Iako su se, općenito gledano, najveći pomaci ostvarili upravo na Internetskim pokazateljima, ovo je istraživanje potvrdilo nalaz iz 2009. godine, da postojanje službene Internet stranice ne utječe značajno na razinu transparentnosti, budući da **nema velikih razlika između prosječno ostvarenih bodova samo onih jedinica koje imaju službenu Internet stranicu i onih koje ju nemaju.** Činjenica da **90% JLRS ima svoju službenu Internet stranicu nije dovela do značajno više razine transparentnosti.** Ono što nam nalazi govore jest da **predstavници vlasti i dalje ne koriste taj medij u dovoljnoj mjeri za informiranje i interakciju s građanima.** Možemo stoga zaključiti da je povećanje broja službenih Internet stranica više povezano s činjenicom da je u 21. stoljeću nezamislivo da neko tijelo vlasti nema svoju stranicu, **a manje s ozbiljnim promišljanjem toga čemu bi ta stranica doista trebala i služiti, u smislu servisa za informiranje, interakciju i pružanje usluga građanima.**

Istraživanje je također pokazalo da se rezultati na pojedinim pokazateljima smanjuju **proporcionalno njihovoj zahtjevnosti u smislu aktivnog angažmana tijela javne vlasti,** što se pokazalo u svim istraživanim dimenzijama i bez obzira radi li se o županijama, gradovima ili općinama. Stoga ne čudi da su najzastupljeniji oni pokazatelji koji se odnose na formalne mehanizme definirane u pravnim aktima, manje zastupljeni oni koji traže transparentnu objavu odluka i dokumenata koji utječu na život građana, a najmanje oni koji im omogućavaju istinsko sudjelovanje u procesima donošenja odluka. Drugim riječima, norma je gotovo sveprisutna, a u praksi je zastupljenije informiranje od uključivanja. Potonjem u prilog govori i činjenica da je najlošije rangirana dimenzija *Suradnja s organizacijama civilnog društva*, unatoč tome da upravo civilno društvo okuplja građane oko zajedničkih interesa, artikulira njihove potrebe i želje, a u odnosu između građana i vlasti igra ulogu informiranog, a ponekad i stručnog posrednika ili pružatelja javnih usluga.

Područja poboljšanja identificirana su u svakoj od analiziranih dimenzija, te se na ovom mjestu osvrćemo samo na ona ključna. U prvom redu radi se o potrebi poštivanja obaveza propisanih zakonima u pogledu prava na pristup informacijama i formiranja savjeta mladih. Ograničeni resursi ne smiju biti opravdanje za kršenje zakonskih i ustavnih obaveza.

Službene internetske stranice u budućnosti bi se trebale koristiti u znatno većoj mjeri za ispunjavanje funkcije informiranja i uključivanja građana u procese političkog odlučivanja, a manje kao reklamni ili turistički portal neke lokalne zajednice. **Pri tome je važno ozbiljno promisliti strukturu stranice,** kako bi informacije koje građani na njima traže bile lako dostupne. Isto tako, važno je osigurati redovito ažuriranje stranica, budući da je jedino ažurna Internet stranica pokazatelj toga da JLRS pravovremeno, potpuno i točno informira građane. K tome, svakako se preporuča ugradnja tražilica, kao i postavljanje ključnih informacija o tome koji dio jedinice lokalne i regionalne samouprave ima koje nadležnosti. Te informacije pak trebaju biti prenesene rječnikom koji ne obiluje pravnim niti administrativnim terminima, već svakodnevnim, gotovo govornim jezikom. Na taj način, internetske bi stranice dobile i funkciju edukacije građana o načinu funkcioniranja vlasti i odnosima između predstavničke i izvršne grane.

Na kraju, unatoč još uvijek nezadovoljavajućim rezultatima, **ohrabruje nas činjenica da je u protekle dvije i pol godine ipak došlo do pozitivnih pomaka i da je sveukupna razina transparentnosti ipak viša.** Nadamo se da će rezultate našeg istraživanja koristiti predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti kako bi unaprijedili vlastito djelovanje, građani, kako bi se informirali o rezultatima svojih zajednica i pred vlasti postavili više zahtjeva za transparentnošću, i drugi istraživači, kojima će ovo istraživanje služiti kao početna točka ili inspiracija za provedbu nekih drugih istraživanja stupnja demokratizacije na lokalnim razinama u Hrvatskoj, pa i šire.

Prilog 1 – Pregled dimenzija i pokazatelja korištenih u istraživanju

1 *Dimenzija Javnost sjednica vijeća/skupštine*

- 1.1. Javnost rada razrađena u statutu ili poslovniku
- 1.2. Pravo praćenja sjednica vijeća imaju i građani
- 1.3. Najava minimalno jedne sjednice vijeća u zadnjih godinu dana na Internetu
- 1.4. Dnevni red je dostupan uoči sjednice
- 1.5. Aktualni sat je definiran poslovnikom ili statutom
- 1.6. Poslovnik/statut propisuje da se aktualni sat održava na početku sjednice
- 1.7. Dostava materijala vijećnicima uoči sjednice definirana je Poslovnikom/Statutom
- 1.8. Poslovnik nalaže dostavu materijala uoči sjednice i nekim drugim zainteresiranim stranama (mediji, političke stranke, vijeća mjesnih odbora...)
- 1.9. Na Internet stranici se objavljuju radni materijali za sjednicu vijeća
- 1.10. Jedan ili više službenih zapisnika sjednica vijeća objavljeni direktno na Internet stranici u zadnjih godinu dana
- 1.11. Jedno ili više priopćenja sa sjednica vijeća održanih u zadnjih godinu dana direktno je objavljeno na Internet stranici
- 1.12. Za posljednju sjednicu vijeća poslan je poziv medijima
- 1.13. Nakon posljednje sjednice vijeća poslano je priopćenje za medije
- 1.14. Mediji su nazočili posljednjoj sjednici vijeća
- 1.15. Na službenoj stranici postoji cjelovita snimka barem jedne sjednice u zadnjih godinu dana (video ili audio)

2 *Javnost rada i odluka izvršne vlasti*

- 2.1. Na Internet stranici je izravno objavljen Statut
- 2.2. Na Internet stranici je izravno objavljen Poslovnik vijeća/skupštine
- 2.3. Službeni glasnici dostupni su na službenoj Internet stranici ili putem linka
- 2.4. Službeni glasnik je na neki drugi način dostupan građanima radi izravnog uvida
- 2.5. Na Internet stranici je izravno objavljena barem jedna odluka (grado)načelnika/župana donesena u zadnjih godinu dana
- 2.13. Načelnik/gradonačelnik/župan ima definirano vrijeme za primanje građana
- 2.6. Na Internet stranici je izravno objavljen proračun za 2011. u obliku službenog dokumenta
- 2.7. Na Internet stranici postoje dodatne informacije o proračunu za 2011. za građane
- 2.8. Drugi oblici obavješćavanja građana o proračunu za 2011. ("proračun u malom", dopis, letak, oglas, objava u medijima, tribina...)
- 2.9. Na Internet stranici je objavljen prostorni plan
- 2.10. Prostorni plan je na neki drugi način dostupan građanima radi izravnog uvida
- 2.11. Na Internet stranici su objavljeni natječaj za javnu nabavu u posljednjih godinu dana – izravno ili link na elektronički oglasnik javne nabave
- 2.12. Na Internet stranici je objavljen popis sklopljenih ugovora o javnoj nabavi u posljednjih godinu dana
- 2.14. Na internetskim stranicama postoji popis gospodarskih subjekata s kojima JLS ne smije sklapati ugovore o javnoj nabavi (ili izjava o nepostojanju takvih)
- 2.15. Na Internet stranici postoje kontakt podaci koordinатора za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, sukladno Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću
- 2.16. Na Internet stranici postoji barem jedno očitovanje zainteresirane javnosti kao i sažeto objedinjeno obrazloženje neprihvaćenih primjedbi u razvoju neke lokalne politike, programa, projekta ili općeg akta (mimo prostornih planova) sukladno Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću

3 Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama

- 3.1. Telefonskim pozivom na centralu dostupno je ime i prezime ili broj službenika za informiranje/osobe zadužene za pitanja građana
- 3.2. JLS je imenovala službenika za informiranje
- 3.3. Na Internet stranici je izravno naveden kontakt službenika za informiranje ili osobe za kontakte s građanima
- 3.4. Na Internet stranici postoji kontakt obrazac
- 3.5. JLS ima katalog informacija sukladno ZPPI
- 3.6. Na Internet stranici je izravno objavljen katalog informacija
- 3.7. Na Internet stranici postoje informacije o pravu građana na pristup informacijama - izravno navođenje ZPPI-ja

4 Suradnja s organizacijama civilnog društva

- 4.1. Postoji važeći dokument koji formalizira suradnju lokalnih vlasti i OCD
- 4.2. Tijekom 2010 ili 2011. proveden je barem jedan natječaj za udruge
- 4.3. Navedite postotak proračuna 2010. izdvojen za projekte OCD (ne boduje se)
- 4.4. Na Internet stranici postoje informacije o natječaju ili tekst natječaja za OCD provedenog u posljednje dvije godine
- 4.5. Na Internet stranici postoji popis OCD s iznosima ostvarenih financijskih potpora JLS u posljednje dvije godine
- 4.6. Na razini grada/općine postoji Savjet mladih konstituiran u skladu sa Zakonom (osnovano od strane predstavničkog tijela i s važećim mandatom)
- 4.7. Predstavници vijeća održali su barem jedan sastanak ili omogućili predstavnicima Savjeta mladih sudjelovanje na barem jednoj sjednici vijeća/skupštine u zadnjih godinu dana
- 4.8. Predstavničko tijelo JLS je tijekom sadašnjeg mandata tražilo i dobilo barem jedno očitovanje Savjeta mladih o pitanjima iz njegovog djelokruga rada
- 4.9. Na razini grada/općine postoji još neko savjetodavno tijelo sastavljeno od predstavnika OCD-a i/ili gospodarstva (gospodarsko ili gospodarsko-socijalno vijeće, povjerenstvo za suzbijanje ovisnosti, za razvoj malog poduzetništva, za ravnopravnost spolova, za turizam, za regionalni razvoj, za poljoprivredu...)

JLS je u protekle dvije godine financirala projekt ili aktivnosti OCD-a usmjeren na:

- 4.10. mlade (ne boduje se)
- 4.11. rodnu ravnopravnost (ne boduje se)
- 4.12. izjednačavanje mogućnosti osoba s invaliditetom (ne boduje se)
- 4.13. suzbijanje ovisnosti (ne boduje se)
- 4.14. uključivanje marginaliziranih skupina (ne boduje se)

5 Izravna participacija građana u odlučivanju

- 5.1. Statut općine/grada definira ustroj mjesne samouprave
- 5.2. Izbori za mjesnu samoupravu su održani unutar zadnje 4 godine
- 5.3. Mjesni odbori na razini grada/općine trenutno su konstituirani
- 5.4. Na Internet stranici postoje kontakt informacije o mjesnoj samoupravi
- 5.5. U posljednje dvije godine proveden je barem jedan savjetodavni referendum

Prilog 2 – Popis gradova i općina izbačenih iz statističke obrade

- | | |
|------------------------|-------------------------|
| 1. Bedenica | 35. Pašman |
| 2. Belica | 36. Petrovsko |
| 3. Beretynec | 37. Podbablje |
| 4. Bilje | 38. Podravske Sesvete |
| 5. Brela | 39. Pregrada |
| 6. Breznica | 40. Selnica |
| 7. Dicmo | 41. Sibinj |
| 8. Dugi Rat | 42. Slivno |
| 9. Dugopolje | 43. Smokvica |
| 10. Đurđenovac | 44. Stankovci |
| 11. Fužine | 45. Strahoninec |
| 12. Gračac | 46. Suhopolje |
| 13. Gradac | 47. Sutivan |
| 14. Hercegovac | 48. Sveta Nedjelja |
| 15. Jalžabet | 49. Sveti Filip i Jakov |
| 16. Jastrebarsko | 50. Škabrnja |
| 17. Jesenje | 51. Tisno |
| 18. Klenovnik | 52. Tribunj |
| 19. Kolan | 53. Tučepi |
| 20. Konjščina | 54. Unešić |
| 21. Koprivnički Ivanec | 55. Velika Gorica |
| 22. Koška | 56. Vinodolska općina |
| 23. Kotoriba | 57. Visoko |
| 24. Kraljevec na Sutli | 58. Višnjan |
| 25. Krašić | 59. Voćin |
| 26. Križ | 60. Vratišinec |
| 27. Lanišće | 61. Vrbje |
| 28. Ližnjan | 62. Vrbnik |
| 29. Mali Bukovec | 63. Zažablje |
| 30. Milna | 64. Zemunik Donji |
| 31. Molve | 65. Zlatar |
| 32. Oprtalj | 66. Zmijavci |
| 33. Opuzen | 67. Zrinski Topolovac |
| 34. Oriovac | |