



## PRELIMINARNI NALAZI ISTRAŽIVANJA

### **LOTUS**

-

### ***Lokalna odgovorna i transparentna uprava i samouprava***

Istraživanje proveo GONG u suradnji s Udrugom gradova RH

Istraživanje financira EU kroz program PHARE 2006 u iznosu 68.652,01 EUR

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

Zagreb, 7. svibnja 2009.

Izveštaj je dostupan i na [www.gong.hr](http://www.gong.hr)

## 1. UVOD

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

Ovo je prvo takvo sustavno istraživanje u Republici Hrvatskoj, kojim je obuhvaćeno svih 556 jedinica lokalne samouprave (dalje JLS) - 127 gradova i 429 općina, s ciljem analize stanja i izrade preporuka za povećanje transparentnosti u radu jedinica lokalne samouprave, unaprjeđenja njihove suradnje s civilnim društvom te uvida u funkcioniranje mjesne samouprave. Radi se o ključnim područjima za daljnji razvoj demokracije i sudjelovanje građana u političkom životu njihovih lokalnih zajednica. Osim toga, uoči lokalnih izbora, željeli smo građanima i građankama omogućiti jednostavan uvid u dosadašnju transparentnost i funkcioniranje njihove lokalne samouprave, putem baze podataka dostupne na internetu, za koju se nadamo da će biti i od koristi istraživačima i istraživačicama lokalne demokracije u Republici Hrvatskoj.

Osim prikupljanja podataka, svrha ovog projekta jest i postavljanje standarda i kriterija za procjenu transparentnosti rada jedinica lokalne samouprave, koji trebaju poslužiti samim jedinicama kao vodič za poboljšanje njihovog načina rada i komunikacije s građanima.

## 2. METODOLOGIJA

### 2.1. Metodologija istraživanja

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

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

Javnost sjednica vijeća/skupštine i javnost odluka jedinica lokalne samouprave ukazuju na transparentnost rada lokalnih tijela vlasti, i to prije svega u smislu postojanja i korištenja procedura informiranja građana, medija i drugih zainteresiranih aktera. S tim je povezano i poštivanje ZPPI-a kao instrumenta koji jamči dostupnost svih informacija zainteresiranim stranama na pisani ili usmeni zahtjev. U dimenziji Suradnja s civilnim društvom mjeri se spremnost vlasti u JLS da u proces donošenja odluka uključe organizacije civilnog društva, koje predstavljaju zainteresirane skupine građana. Na istom tragu jest i uključivanje funkcioniranja mjesne samouprave među kriterije, budući da je razvijenost mjesne samouprave povezana s mogućnošću utjecaja građana na političke procese u svojoj neposrednoj okolini.

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

dobiven je ukupan rezultat kojeg su ostvarile JLS. Maksimalan mogući broj bodova iznosio je 10 ( $15 \cdot 0,3 + 12 \cdot 0,3 + 5 \cdot 0,2 + 5 \cdot 0,1 + 4 \cdot 0,1$ ).

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

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

Tablica 1

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

Od ukupno 41 indikatora u pet istraživanih dimenzija njih 20 (49%) odnosi se na podatke dostupne na službenim internet stranicama JLS. Premda smo svjesni da svi oni gradovi i općine koji još uvijek nemaju aktivnu internet stranicu već samom tom činjenicom gube velik broj mogućih bodova, smatrali smo da s obzirom na tehnološki napredak, nepostojanje službene internet stranice nije moguće obrazložiti manjkom financijskih sredstava te da to govori u prilog njihove netransparentnosti. Nadamo se da će te općine i gradove i nalazi ovog istraživanja potaknuti na internetizaciju. Podaci koji su pretraživani na internetu uglavnom su se odnosili na obavještanje građana o važnijim odlukama i sjednicama, te dostupnost glavnih akata JLS-a na internetu. Uvidom u statute i poslovničke provjeravalo se postojanje procedura koje osiguravaju javnost rada JLS-a. Informacije za koje se ne očekuje da budu istaknute na internet stranicama, te se ne mogu pronaći u relevantnim dokumentima, prikupljene su kratkim upitnikom koji je dostavljen svim JLS-ovima. Jedan indikator u kategoriji poštivanja ZPPI-ja (dostupnost imena i prezimena ili broj službenika za informiranje/osobe zadužene za pitanja građana) odnosio se na telefonski poziv svakom gradu/općini.

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

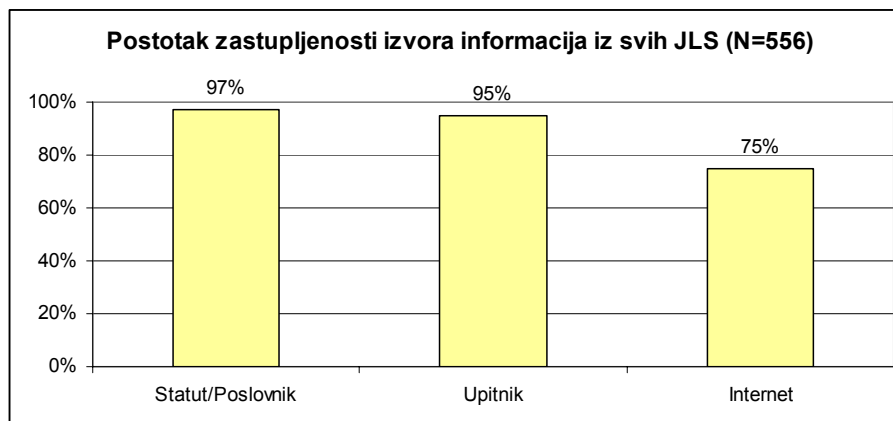
## 2.2 Izazovi prikupljanja podataka

Statute gradova i općina te Poslovnike vijeća/skupštine, kao temeljne dokumente koji uređuju funkcioniranje lokalne samouprave, tražili smo na internetu, a u slučajevima nepostojanja internet stranice ili nepostojanja tih dokumenata na stranici, izravnim pismenim ili usmenim upitima gradovima i općinama. Upitnik je slane e-mailom ili faksom. Zamolba za dostavljanje Statuta te Poslovnika, kao i ispunjavanje upitnika, poslana je u više navrata putem e-maila i/ili faksa (9., 20. i 27. veljače) s krajnim rokom za dostavu 6. ožujka. Paralelno, od 12. veljače započelo je kontaktiranje JLS putem telefona

kako bi ih se podsjetilo na ove zamolbe. S obzirom da znatan dio JLS nije odgovorio na zamolbe u navedenom roku, putem telefona je nastavljeno kontaktiranje radi dostave traženih materijala sve do 28. travnja. U nekim slučajevima, kada nakon više uzastopnih upita nismo dobili odgovore i dokumente, slali smo službene zahtjeve za dostavom informacija temeljem ZPPI-a.

Za 72% gradova i općina istraživanjem smo uspjeli obuhvatiti sve izvore informacija, za njih 27% nedostaje jedan ili više izvora informacija, dok za 1% nismo uspjeli pronaći niti jedna izvor (internet stranica, statut i poslovnik, dobiti odgovor na upitnik niti ostvariti telefonski poziv). Gledamo li odvojeno gradove i općine, za 95% gradova i 65% općina imamo zastupljene sve izvore informacija. S izuzetkom interneta, svi ostali su izvori informacija prikupljeni za 95% svih JLS. Općine i gradovi od kojih nismo uspjeli dobiti nikakve informacije niti imaju aktivnu internet stranicu su: Drenje (Osječko-baranjska županija), Trilj, Lokvičići, Podbablje, Proložac, Sućuraj, Seget, Zadvarje (Splitsko-Dalmatinska županija), te Poveljana (Zadarska županija).

Statut JLS i poslovnik predstavničkog tijela nismo uspjeli prikupiti za 3% gradova i općina, dok na upitnik do zaključivanja istraživanja 29. travnja 2009. nije odgovorilo njih 5%. Točno 25% jedinica lokalne samouprave (139 njih, od čega 5 gradova i 134 općine) nema službenu internet stranicu ili je suradnici na projektu nisu uspjeli pronaći pretraživanjem interneta<sup>1</sup>.



Grafikon 1

### 3. PRELIMINARNI NALAZI

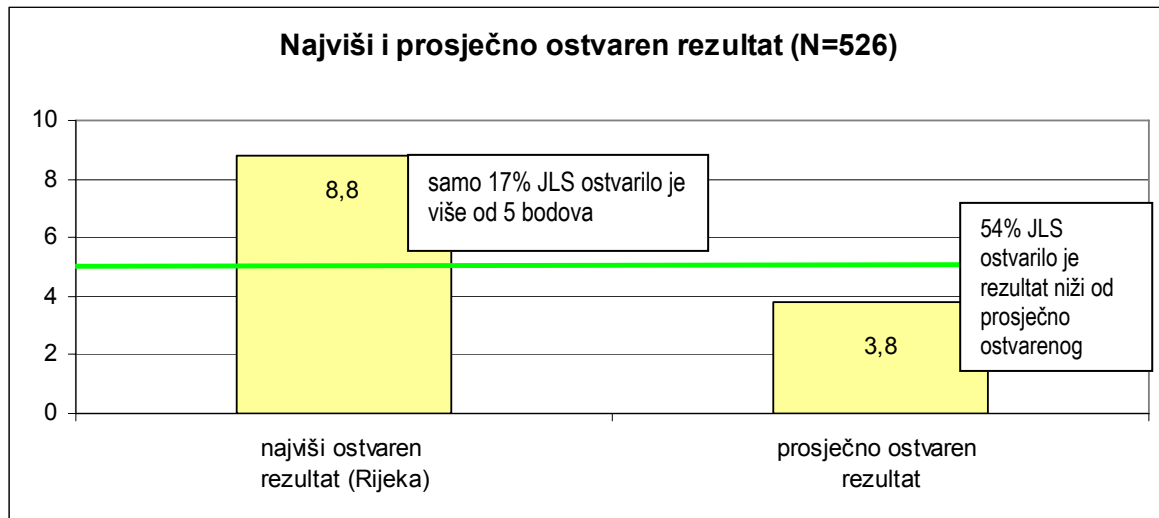
#### 3.1. Ukupno ostvareni rezultati

Ukupno ostvareni rezultati temelje se na podacima za 526 od ukupno 556 (95%) JLS za koje smo imali dostupne i poslovnik i/ili statut i odgovor na upitnik, a bez obzira na postojanje ili nepostojanje službene internet stranice. Naime, radi točnosti statističkih analiza, odnosno mogućnosti usporedbe rezultata na temelju jednake zastupljenosti informacija, iz obrade je izbačeno 30 JLS koje nisu poslale odgovor na upitnik i/ili nisu omogućile uvid u statute/poslovnike, zbog čega za sve dimenzije, osim poštivanja ZPPI, ni približno nije bilo moguće utvrditi stvarno stanje.

Pritom napominjemo da sama činjenica da unatoč višekratnim pokušajima istraživača, uključujući i pozivanje na ZPPI, ove JLS nisu ustupile tražene podatke govori o njihovoj izrazitoj netransparentnosti. Iako ove JLS nisu uključene u detaljnije statističke obrade u ovom izvještaju, uvrštene su u rang listu svih JLS kao i u popis najnetransparentnijih gradova i općina.

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

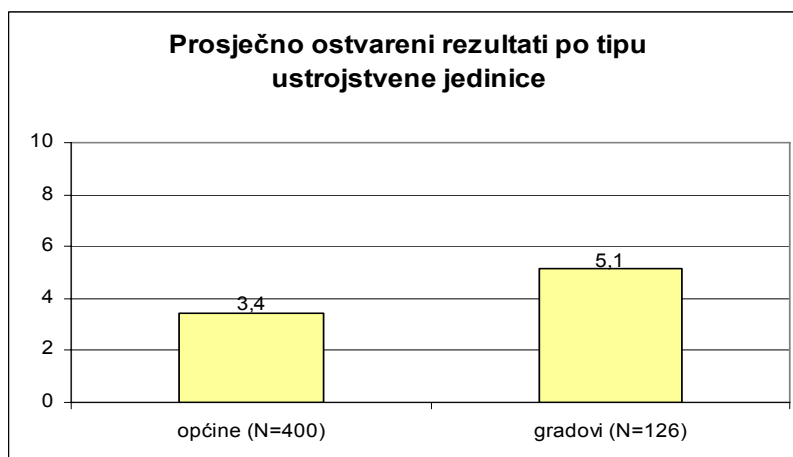
Najviši mogući ukupni rezultat koji je svaka lokalna samouprava mogla ostvariti u ovom istraživanju bio je 10, pri čemu smo prolaznim rezultatom smatrali više od 5 bodova (od 5,1 naviše). Najviši ostvaren rezultat je 8,8 (Grad Rijeka), a prosječno ostvaren rezultat je 3,8, dok je najniži rezultat 0,9.



**Grafikon 2**

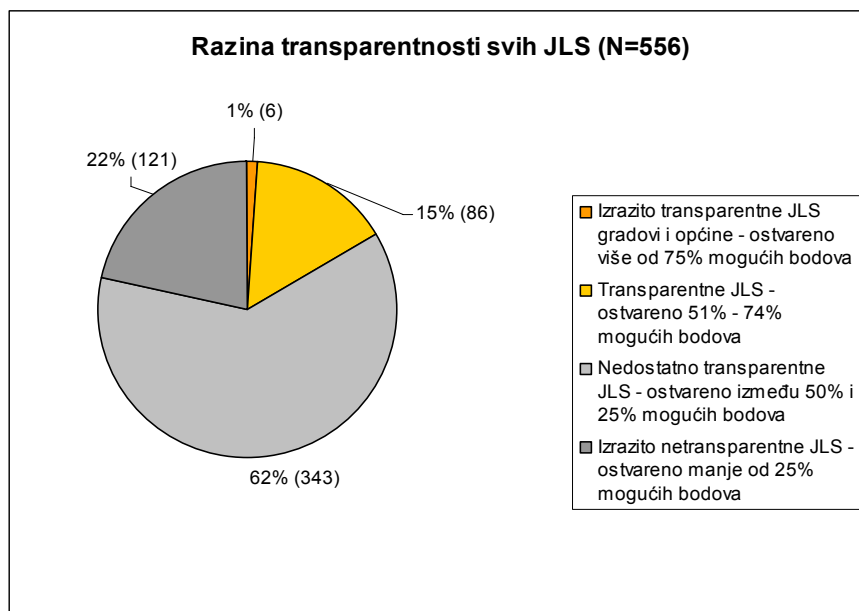
Gledano na ukupnom uzorku, više od polovice JLS ostvarilo je ispodprosječan rezultat. Od 92 (17%) gradova i općina s više od 5 bodova, njih svega 6 ostvarilo je rezultat od 7,5 ili više - Rijeka, Čakovec, Karlovac, Osijek, Crikvenica i Viškovo. Smatramo kako upravo ovi gradovi i općine trebaju služiti kao primjer otvorenosti i transparentnosti drugima slične veličine.

Gledamo li odvojeno gradove i općine, 83% gradova i 31% općina ostvarilo je rezultat iznad prosječno ostvarenog rezultata, dok je rezultat „za prolaz“ ostvarilo 52% gradova i svega 7% općina. Velika razlika između gradova i općina vidljiva je i iz prosječnih ostvarenih rezultata. Prosječan zbroj bodova gradova je 5,1, a općina 3,4. Ovako nizak rezultat općina posljedica je i činjenice da značajan broj općina nema internet stranicu. No, čak i kada se u uzmu u obzir samo one općine i gradovi koje imaju internet stranicu, razlika ostaje znatna – 5,2 boda za gradove naspram prosjeka 3,7 za općine s Internet stranicom. Grafikon 3 prikazuje prosječno ostvarene ukupne ponderirane rezultate za općine i za gradove.



**Grafikon 3**

Sveukupno gledano, rezultati razine transparentnosti jedinica lokalne samouprave su vrlo loši. Naime, svega 16% gradova i općina možemo proglasiti transparentnima, dok se nedostatno ili izrazito netransparentnima pokazalo njih čak 84%. Grafikon 4 ilustrira ovaj nalaz, gdje su JLS podijeljene u 4 kategorije transparentnosti, s obzirom na postotak ostvarenosti mogućih bodova u istraživanju, pri čemu transparentnim smatramo sve JLS koje su ostvarile 51% ili više mogućih bodova.



**Grafikon 4**

Iz Tablice 2 koja slijedi, možemo zaključiti da razina transparentnosti i odgovornosti u radu JLS nije uvjetovana veličinom naselja niti financijskim resursima na raspolaganju. Ovo je posebice lako uočljivo usporedimo li općinu Viškovo, koja ima oko 9.000 stanovnika i proračun od oko 57 milijuna kuna, s velikim gradovima kao što su Zagreb, Osijek, Split itd.<sup>2</sup>. Da veličina proračuna nije presudna za transparentnost pokazuje i to što Sisak koji ima više od 20 puta manji proračun od Grada Zagreba ostvaruje podjednak rezultat. Slično tomu, Split s drugim najvećim proračunom od oko 850 milijuna kuna dijeli tek 14. mjesto zajedno s Krapinom, Solinom, Šibenikom i Zaprešićem, koji imaju višestruko manje proračune od Splita, dok je primjerice krapinski proračun otprilike 4% splitskoga.

<b>Tablica 2. 15 gradova i općina koji su ostvarili 10 najboljih rezultata</b>		
	<b>Grad</b>	<b>Rezultat</b>
1.	Rijeka	8,8
2.	Čakovec	7,7
3.	Karlovac, Osijek, Crikvenica	7,6
4.	Viškovo	7,5
5.	Zagreb, Sisak	7,4
6.	Opatija	7,3
7.	Požega, Virovitica	7,2
8.	Pula, Ozalj	7,1
9.	Nedelišće	6,9
10.	Dugo Selo	6,8

<sup>2</sup> Podaci o visini proračuna za sve JLS temelje se na podacima o projekciji proračuna za 2008. godinu dobivenima od Udruge gradova.

S druge strane, najlošije rezultate u istraživanju ostvarili su gradovi i općine navedeni u Tablici 3, od kojih se čak 15 nalazi u Splitsko-dalmatinskoj županiji, po 3 u Dubrovačko-neretvanskoj i Zadarskoj županiji te po 1 u Koprivničko-križevačkoj, Varaždinskoj, Osječko-baranjskoj i Ličko-senjskoj županiji.

<b>Tablica 3.</b>		
<b>25 gradova i općina koji su ostvarili 10 najlošijih rezultata</b>		
	<b>Grad</b>	<b>Rezultat</b>
1.	Pojezerje Drenje Lećevica Proložac Sućuraj Povljana	0
2.	Lokvičići Podbablje Trilj Zadvarje	0,1
3.	Bibinje Podgora	0,3
4.	Seget	0,4
5.	Podstrana	0,5
6.	Pučišća	0,8
7.	Kula Norinska	0,9
8.	Rasinja Čista Provo Šolta	1,1
9.	Smokvica Dugopolje	1,3
10.	Lovinac Općina Otok Petrijanec Nin	1,4

### **3.2.1 Rezultati županijskih središta i gradova s više od 20.000 stanovnika**

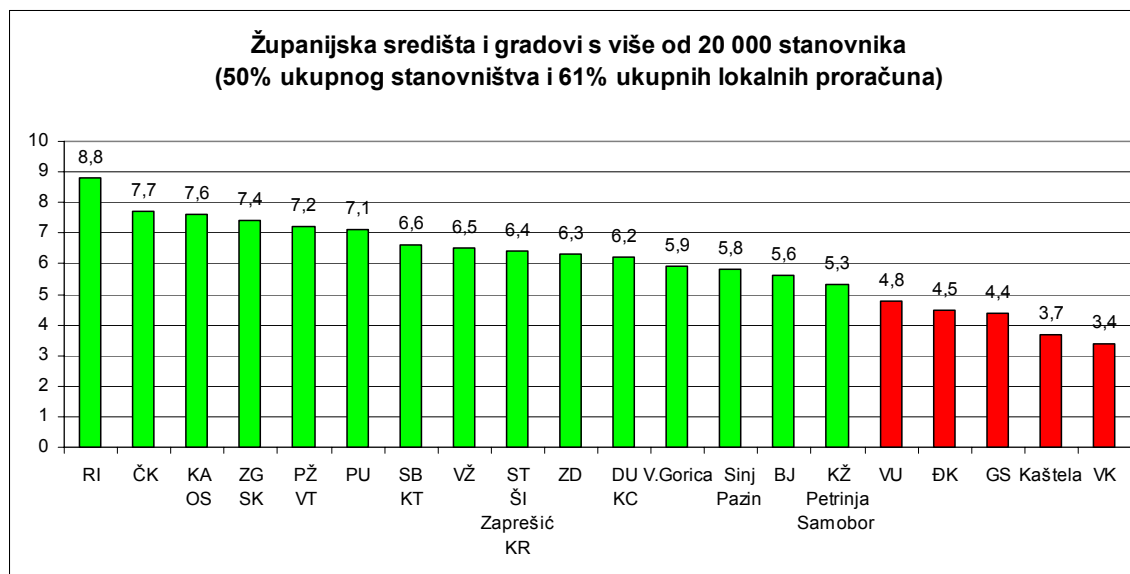
S obzirom na velik broj JLS u Republici Hrvatskoj, istraživački tim odlučio je analizirati i rezultate skupine JLS koju čine sva županijska središta te gradovi s više od 20.000 stanovnika<sup>3</sup> (ukupno 31). Analizu na ovoj skupini odlučili smo napraviti budući da u njima živi 50% stanovništva Hrvatske, dok njihovi zbrojeni proračuni čine čak 61% ukupnih proračuna svih JLS. Osim toga, smatramo kako je u županijskim središtima i gradovima s više od 20.000 stanovnika nužno imati sustavom posredovan oblik informiranja građana i suradnje s civilnim društvom.

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

Prosječan rezultat ove skupine iznosi 6,2, što je ipak značajno više od prosjeka ukupnog uzorka (3,8), no i među ovim gradovima pet (16%) ih je ostvarilo rezultat manji od 5 (Vukovar, Đakovo, Gospić, Kaštela, Vinkovci), pri čemu su Kaštela i Vinkovci ispod ukupne prosječne ocjene cijelog uzorka (3,8).

<sup>3</sup> Podaci o broju stanovnika dobiveni su od Udruge gradova.

Devet gradova iz ove skupine nalaze se i na listi 15 gradova i općina s najvišim ostvarenim rezultatima u istraživanju.

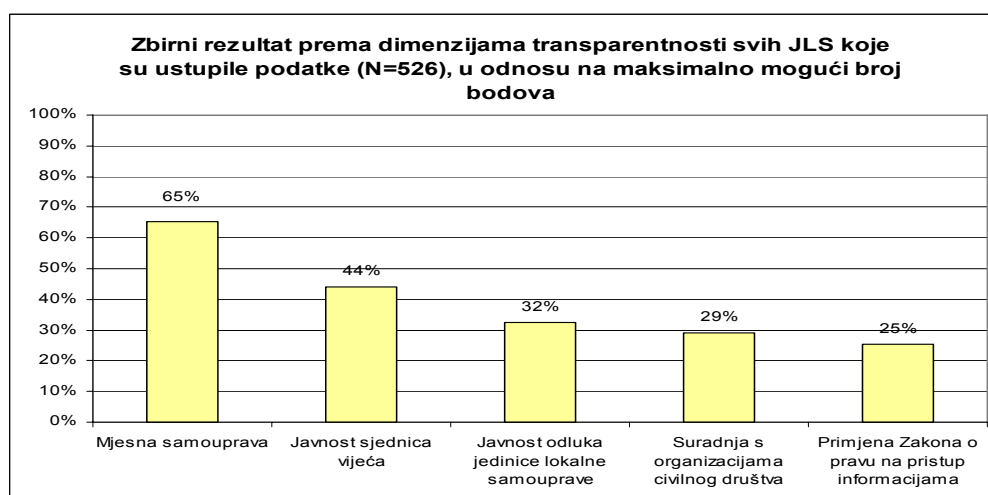


Grafikon 5

### 3.3 Rezultati prema dimenzijama transparentnosti

Pojedinačni rezultati za dimenzije transparentnosti dobiveni su dijeljenjem zbroja ukupnog broja bodova kojeg su pojedine JLS ostvarile unutar kategorije s maksimalno mogućim brojem bodova za sve JLS u toj kategoriji<sup>4</sup>. U daljnjoj analizi ti rezultati prikazani su u postotnom obliku.

Promatramo li rezultate prema dimenzijama, JLS su u prosjeku najbolje rezultate ostvarile u kategoriji ustroja mjesne samouprave (65% mogućih bodova), nakon čega slijedi javnost sjednica vijeća (44% mogućih bodova). Zabrinjavajuće niski rezultati ostvareni su u dimenzijama javnost odluka JLS (32% mogućih bodova), suradnja s civilnim društvom (29% mogućih bodova) te napose primjena Zakona o pravu na pristup informacijama (25% mogućih bodova). Rezultati su prikazani u Grafikonu 6.

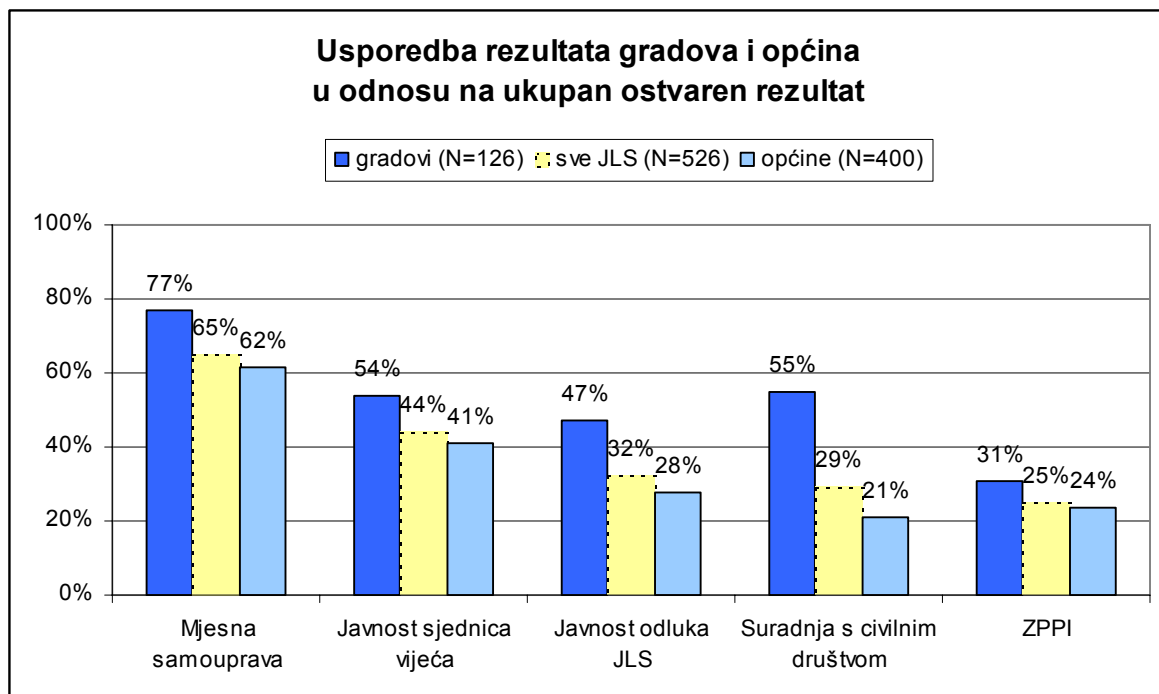


Grafikon 6

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

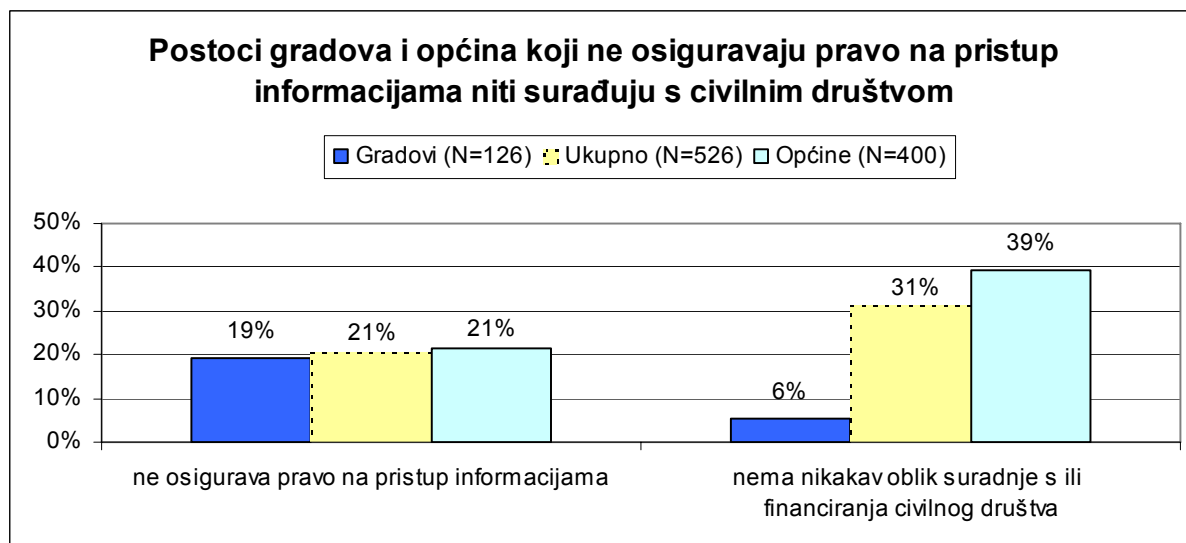


Ipak, treba naglasiti da detaljnija analiza pokazuje dosta velike razlike između gradova i općina u pojedinim dimenzijama, s izuzetkom kategorije *Primjena ZPPI-a*, koja je gotovo podjednako loša, bez obzira radi li se o gradovima ili općinama kao ustrojstvenim jedinicama. Najveća razlika od čak 34%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



**Grafikon 7**

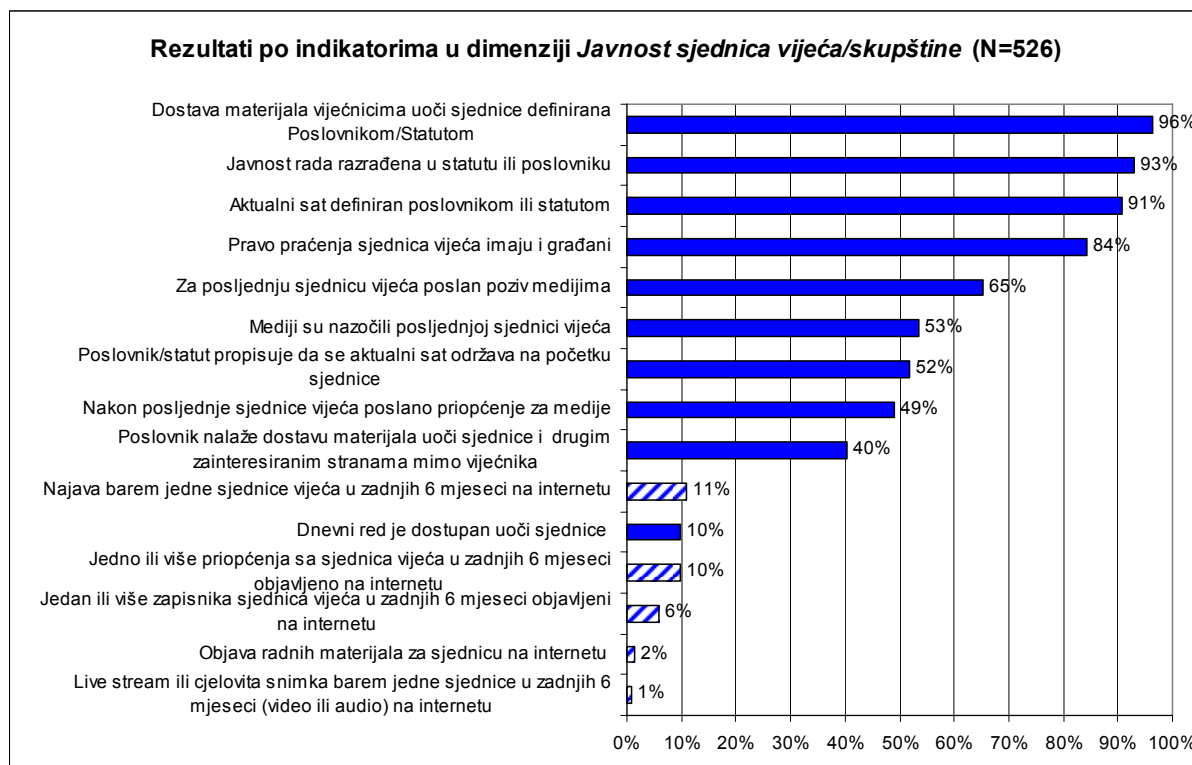
Posebno brinu podaci proizašli iz ovog istraživanja o čak 21% JLS koje nisu osvojile niti jedan bod u dimenziji primjene ZPPI, te 31% onih koji nisu osvojile niti jedan bod u dimenziji suradnje s civilnim društvom. Ukupni postoci u odnosu na postotke gradova i općina zasebno prikazani su u Grafikonu 8.



**Grafikon 8**

### 3.3.1 Rezultati u dimenziji Javnost sjednica vijeća/skupštine

Unutar ove dimenzije, ukupno su JLS ostvarile 44% maksimalno mogućih bodova. Rezultati po indikatorima, od kojih se 33% odnosi na indikatore na službenim internet stranicama, prikazani su u Grafikonu 9.<sup>5</sup>



**Grafikon 9**

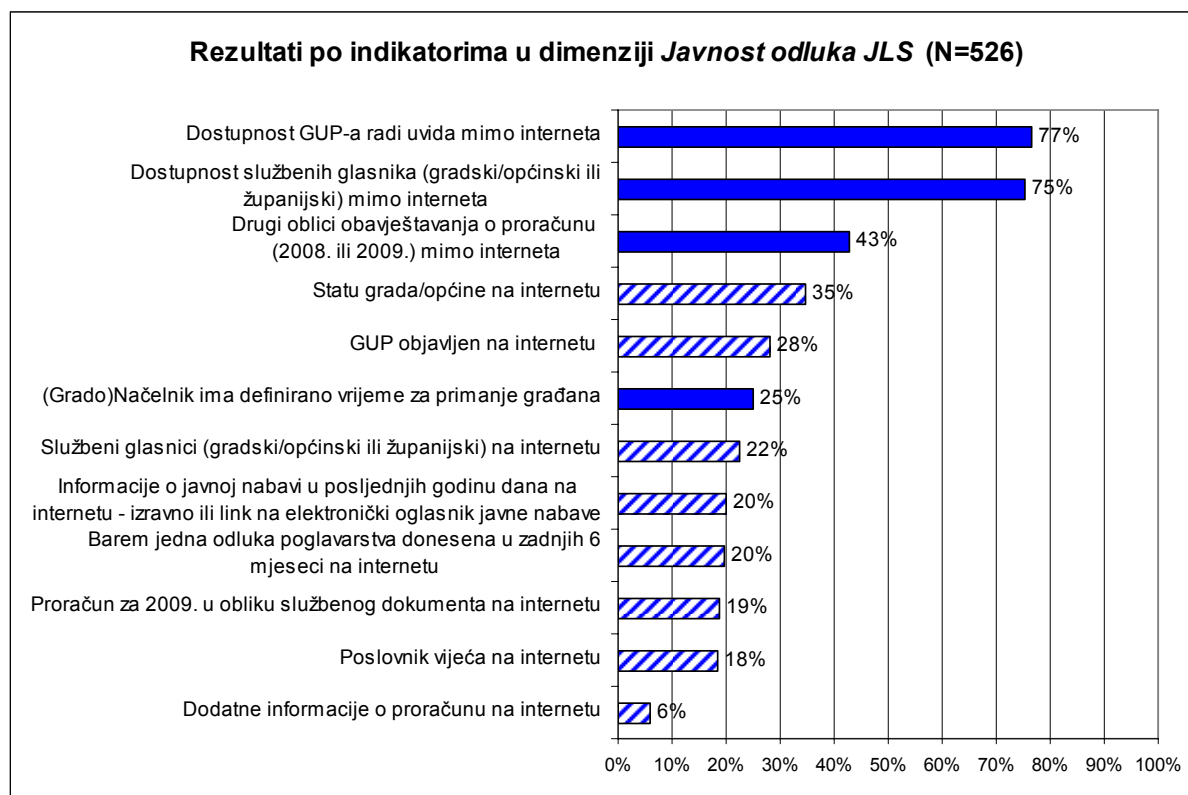
Premda je dostava materijala vijećnicima prije sjednice definirana poslovnikom u najvećem broju slučajeva (96%), zabrinjava podatak da je u svega 10% slučajeva prijedlog dnevnog reda dostupan uoči sjednice, dok se u zanemarivih 2% slučajeva radni materijali objavljuju na internetu. Dodatno, u svega 40% slučajeva poslovnici nalažu dostavu radnih materijala i drugim zainteresiranim akterima poput medija, nevladinih organizacija ili interesnih udruženja. Ovakav nalaz pokazuje da građani i drugi zainteresirani akteri, koji formalno u čak 84% slučajeva imaju izričito pravo praćenja sjednica, u praksi to pravo ne mogu ostvariti uslijed nemogućnosti dobivanja pravovremenih informacija o temama o kojima će se raspravljati na vijeću ili skupštini.

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

<sup>5</sup> Radi lakšeg uočavanja internetskih indikatora u grafikonima koji slijede prikazani su iscrtano.

### 3.3.2 Rezultati u dimenziji Javnost odluka jedinica lokalne samouprave

Unutar ove dimenzije JLS su ukupno ostvarile 32% mogućih bodova. Rezultati po indikatorima, od kojih se 2/3 odnosi na indikatore na službenim internet stranicama, prikazani su u Grafikonu 10.



**Grafikon 10**

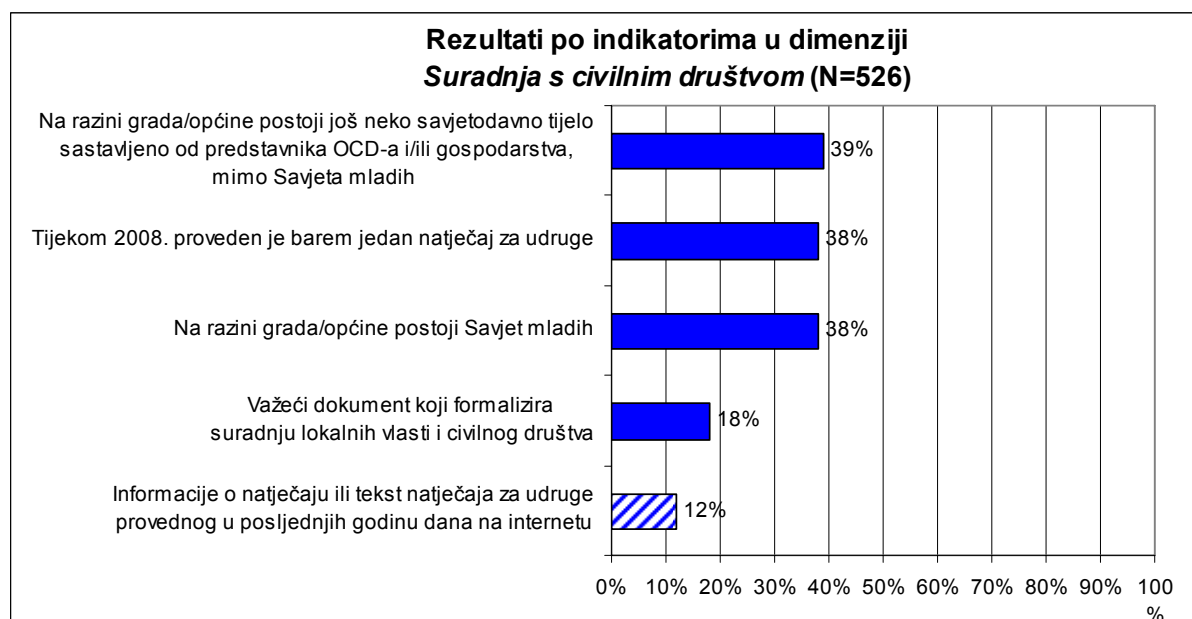
Niski udio JLS koje omogućuju laku dostupnost statuta (35%), poslovnika (18%) i proračuna (19%) kao temeljnih dokumenata na kojima jedinice lokalne samouprave temelje svoj rad, popraćena niskim postotkom JLS koje objavljuju odluke poglavarstva (22%) na internetu svjedoče o teškoj dostupnosti odluka građanima, na čiji život one imaju značajan utjecaj. Naime, ako odluke i ključni akti nisu dostupni na internetu, građani moraju ulagati poseban napor da bi dobili na uvid te dokumente, čime se zasigurno na praktičnoj razini otežava njihovo informiranje, ali i neposredna kontrola lokalnih vlasti. Prema odgovorima iz upitnika, službeni glasnici u kojima se objavljuju odluke izvršne vlasti dostupni su mimo interneta u 3/4 slučajeva, no naše iskustvo iz ovog istraživanja pokazuje da je do odluka izuzetno teško doći. Naime, rijetki su bili oni koji su na naš upit za slanjem Statuta i Poslovnika odgovorili u roku od nekoliko dana. Velik broj njih zvali smo i po nekoliko puta ili su nas tražili da službeno šaljemo zahtjev temeljem ZPPI-a, premda ZPPI omogućava i usmeno traženje informacija. Budući da smo mi naišli na neočekivane probleme s dobivanjem temeljnih dokumenata koji bi prema ZPPI-u trebali biti uvršteni u kataloge informacija, zaključujemo da bi „obični“ građani koji traže konkretne odluke svojih JLS od takvih zahtjeva odustali, uslijed nesusretljivosti i arbitrarnih administrativnih prepreka.

U kontekstu izmjena koje će donijeti predstojeći lokalni izbori, a koje se odnose na ukidanje gradskih/općinskih poglavarstava i koncentraciju moći za donošenje izvršnih odluka u neposredno izabranom (grado)načelniku, ovakav nalaz daje razlog za zabrinutost oko transparentnosti budućih odluka izvršne vlasti. Stoga se nadamo da će se dostupnost važnih odluka izvršne vlasti u skorijoj budućnosti približiti relativno visokom postotku dostupnosti GUP-a i prostornih planova građanima te obavještanju građana o proračunima u njima lako čitljivim i razumljivim dokumentima. Također, smatramo kako je važno da budući (grado)načelnici imaju definirano vrijeme za prijem građana, kako

direktan kontakt (grado)načelnika i građana ne bi ovisio o njegovim/njezinim osobnim preferencijama ili izgubio na važnosti u odnosu na ostale obaveze.

### 3.3.3 Rezultati u dimenziji Suradnja s civilnim društvom

Unutar ove dimenzije JLS su ukupno ostvarile zabrinjavajuće niskih 29% mogućih bodova. Rezultati po indikatorima, od kojih se 1 (20%) odnosi na indikatore na službenim internet stranicama, prikazani su u Grafikonu 11.



**Grafikon 11**

OVAKO NISKI rezultati u ovoj dimenziji ukazuju na nedovoljno razvijenu svijest JLS o važnosti uključivanja predstavnika civilnog društva u politički i društveni život zajednice, bilo da se radi o njihovom doprinosu osmišljavanju lokalnih javnih politika ili društveno korisnih sadržaja, bilo o izravnoj suradnji na pružanju usluga građanima. Tek 38% svih JLS je tijekom 2008. godine imalo natječaj za organizacije civilnoga društva, a neznan je broj onih među njima koji su o tome transparentno izvijestili putem svojih internet stranica, dok ih manje od 1/5 ima dokument kojim formalizira suradnju s civilnim društvom.

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

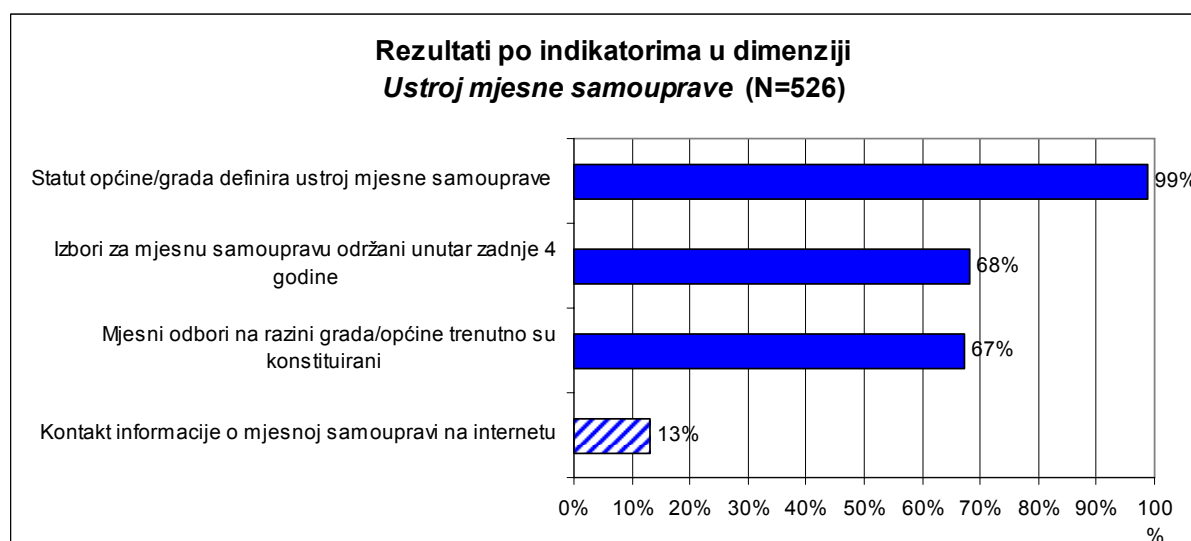
Slično tome, tek nešto više od trećine JLS ima savjetodavna tijela sastavljena od predstavnika civilnog i/ili gospodarskog sektora, što ukazuje na još uvijek dominantno negativan stav među liderima JLS spram potrebe uključivanja predstavnika drugih sektora u procese odlučivanja o lokalno važnim pitanjima.

Konačno, zabrinjavajući je podatak da tek 38% JLS ima ustrojen Savjet mladih, a kojeg su sve JLS trebale osnovati s ciljem aktivnog uključivanja mladih u javni život svojih jedinica do zakonski propisanog roka do rujna 2007. godine. Danas, godinu i pol nakon isteka tog roka, u 355 gradova i općina mladi nemaju mehanizam za sudjelovanje i suodlučivanje o njima bitnim pitanjima, za što nitko

ne snosi posljedicu. Time je i Zakon o savjetima mladih još jedan primjer mahom neprimjenjivanog zakona u Hrvatskoj, uslijed nepostojanja sankcija za njegovu neprimjenu. Ovaj nalaz smatramo važnim za Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, koje je nadležno za provedbu nacionalne politike za mlade, koja se uz ostale mehanizme treba provoditi i putem Zakona o savjetima mladih.

### 3.3.4 Rezultati u dimenziji Ustroj mjesne samouprave

U ovoj dimenziji gradovi i općine ostvarili su najviši rezultat – 65% mogućih bodova. Govorimo li o pojedinim indikatorima unutar kategorije, 1 od ukupno njih 4 odnosio se na internet, dok je za ostatak indikatora kao izvor služio upitnik, odnosno Statut grada/općine. Rezultati po indikatorima prikazani su u Grafikonu 12.



**Grafikon 12**

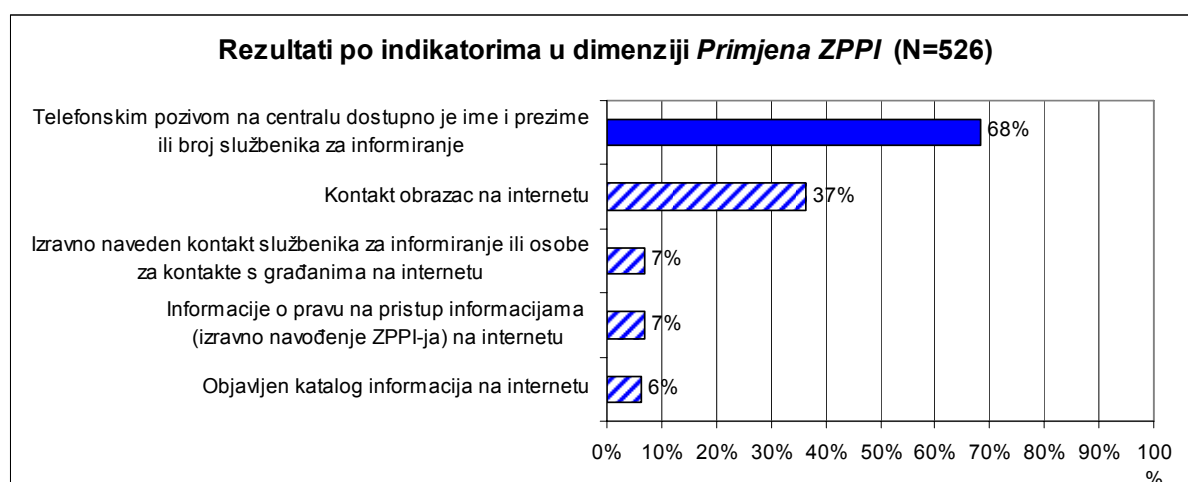
Iz rezultata je vidljivo da unatoč činjenici da je ustroj mjesne samouprave definiran u gotovo svim statutima, u skoro trećini gradova i općina nisu u posljednje četiri godine održani izbori za mjesnu samoupravu te uslijed toga u njima nema niti konstituiranih mjesnih odbora kao oblika predstavničke demokracije koji je najbliži građanima. S obzirom na predstojeće lokalne izbore, nadamo se da će JLS koje u zadnje 4 godine nisu organizirale izbore za mjesnu samoupravu sada iskoristiti priliku i svojim građanima omogućiti i ovaj oblik sudjelovanja i suodlučivanja u političkom životu svojih zajednica.

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

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

### 3.3.5 Rezultati u dimenziji Primjena Zakona o pravu na pristup informacijama

Za razliku od prethodne, u ovoj dimenziji jedinice lokalne samouprave ostvarile su najlošiji ukupni rezultat u istraživanju od svega 25% mogućih bodova, što smatramo poražavajućim s obzirom da je upravo ovaj zakon najznačajniji mehanizam osiguravanja transparentnosti rada tijela javne vlasti, pa tako i JLS. U ovoj kategoriji od ukupno 5 indikatora, četiri su bila internetska, dok se jedan utvrđivao izravnim telefonskim pozivom gradovima i općinama. Rezultati prema indikatorima prikazani su u Grafikonu 13.



**Grafikon 13**

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

Istovremeno, gotovo zanemariv postotak gradova i općina koje izravno navode pravo na pristup informacijama (7%), kao i kontakt podatke svojih službenika za informiranje (7%) te napose objavu kataloga informacija na internetu (6%), ukazuje na nesklonost jedinica lokalne samouprave da građanima doista omoguće lak pristup informacijama, čime se u praksi negira sama bit zakona. Dodatno zabrinjava i zbirni rezultat od samo 29% mogućih bodova u dimenziji primjene ZPPI-a, koje je postiglo 402 gradova i općina s aktivnom Internet stranicom. Stoga se nameće i pitanje svrhe postojanja službenih internet stranica u čak 75% svih gradova i općina, budući da internet kao medij služi upravo razmjeni informacija, a u slučaju odnosa JLS s članovima njihove zajednice, minimalna svrsishodnost službene internet stranice ogledala bi se upravo u jednosmjernom transferu informacija s JLS na građane, i to u skladu sa smjernicama ZPPI-a, što izostaje.

Upravo zbog ovako loših rezultata u ovoj kategoriji, smatramo da je na ovom mjestu potrebno istaknuti pet gradova i općina u kojima smo pronašli sve indikatore u ovoj kategoriji. Radi se o Lumbardi, Ozlju, Osijeku, Rijeci, Gradištu i Zadru te oni u okviru ovog istraživanja predstavljaju „zlatnu ligu“ što se tiče primjene Zakona o pravu na pristup informacijama. Različitost ovih šampiona s obzirom na veličinu i visinu proračuna, baš kao i u slučaju „ukupnih pobjednika“ ovog istraživanja, ukazuje na to da je

otvorenost i poštivanje ZPPI-a prvenstveno pitanje političke volje i osviještenosti lokalnih lidera, a ne pitanje proračuna.

Konačno, kako smo naveli u uvodu, ukoliko zamolbom nismo uspjeli doći do statuta, poslovnika ili odgovora na upitnik, gradovima i općinama slali smo službeni zahtjev temeljem ZPPI, što je bilo potrebno učiniti u čak 115 (21%) slučajeva. Od tih 115 zahtjeva, većina odgovora stigla je nakon poslane žalbe po isteku zakonskog roka, dok ih je 24 ostalo neodgovoreno unatoč poslanoj žalbi. Kako Zakon predviđa financijsko sankcioniranje odgovornih pravnih osoba, kao i odgovorne osobe u tim tijelima javne vlasti, u državni bi se proračun temeljem nalaza ovog istraživanja uskoro trebalo sliti najmanje 600.000 kuna, naplati li se minimalna predviđena kazna<sup>6</sup>.

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

#### 4. Zaključak

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

Na takav zaključak upućuje nizak prosjek ostvarenih rezultata (3,8 od maksimalno mogućih 10), pri čemu je čak 54% onih koji niti tako nizak prosjek nisu ostvarili, dok ih samo 17% dobiva „prolaznu“ ocjenu (više od 5 od mogućih 10 bodova), a samo se 1% gradova i općina može smatrati izrazito transparentnima, budući da su osvojili više od 7,5 od 10 mogućih bodova. Ipak činjenica da su, unatoč izuzetno niskom prosjeku u RH, 92 grada i općine s više od 5 bodova, i to ne samo oni s najvećim proračunom, uspjela ostvariti zadovoljavajuću razinu transparentnosti, ukazuje na to da predloženi indikatori nisu nerealni, niti da se radi o potrebi koja je generalno neosviještena. Štoviše, smatramo kako je istraživanje pokazalo da postoji potreba prijenosa najboljih praksi na gradove i općine slične veličine i proračunskih mogućnosti u različitim hrvatskim regijama.

Svjesni smo da velik broj internetskih indikatora stavlja onih 5 gradova i 134 općine bez aktivnih internet stranica u nepovoljan položaj u odnosu na ostale, no uvjereni smo da lokalna samouprava u 21. stoljeću ne može i ne smije funkcionirati bez tog, po nekima, najdemokratičnijeg ali i najjeftinijeg medija. Čini nam se da bi se Središnji državni uredi za upravu i e-Hrvatsku trebali pozabaviti izgradnjom ovog bazičnog komunikacijskog kapaciteta. Dostupnost informacija na internetu omogućuje građanima da

---

<sup>6</sup> Sukladno članku 26. ZPPI:

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

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

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

Činjenica da građani u gotovo polovici jedinica lokalne samouprave ni na koji način nisu informirani o radu svog predstavničkog tijela niti o odlukama izvršne vlasti trebala bi se promatrati u kontekstu tzv. demokratskog deficita, odnosno izrazito niskog postotka građana koji izlaze na lokalne izbore, kao i u više istraživanja potvrđene niske razine povjerenja građana u političke institucije<sup>7</sup>. Slaba interakcija s građanima te nedostatna medijska popraćenost rada lokalne samouprave i predstavničkih tijela zasigurno pridonosi osjećaju nemoći građana i građanki da aktivno pokušaju unaprijediti život u svojim zajednicama, ako nikako drugačije, onda barem izlaskom na lokalne izbore. Istodobno, neinformiranost ih čini lakim plijenom populističkih obećanja i predizbornih manipulacija. Nadamo se da smo ovim istraživanjem barem neke od njih potaknuli da pogledaju rezultate svojih općina i gradova te odluče 17. svibnja i svojim glasom utjecati na rezultate izbora u vlastitoj zajednici.

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

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

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

Konačno, želimo pozvati sve zainteresirane istraživače i istraživačice demokratskih procesa u Hrvatskoj da našu bazu, kao i potpune nalaze ovog istraživanja koje ćemo predstaviti na jesen 2009., koriste u svojim budućim istraživanjima, s nadom da će budućnost ipak pokazati pomake ka većoj transparentnosti, odgovornosti i otvorenosti jedinica lokalne samouprave u funkciji građana.

---

<sup>7</sup> Najnoviji rezultati u istraživanju Gallup Balkan Monitora iz 2008. govore da 25% građana/ki RH uopće nema, te dodatnih 32% ima malo povjerenja u rezultate izbora (vidi [http://www.balkan-monitor.eu/dashboard.php?InitSessionid=INIT\\_BALKAN2008&InitMain=3&InitSub=3\\_3&InitQuestion=3\\_3\\_3&InitSpecial=2](http://www.balkan-monitor.eu/dashboard.php?InitSessionid=INIT_BALKAN2008&InitMain=3&InitSub=3_3&InitQuestion=3_3_3&InitSpecial=2))



## **Prilog 1. Pregled dimenzija i indikatora korištenih u istraživanju LOTUS**

### **Dimenzija JAVNOST SJEDNICA VIJEĆA**

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

### **Dimenzija JAVNOST ODLUKA JLS**

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

### **Dimenzija SURADNJA S ORGANIZACIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA**

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

### **Dimenzija MJESNA SAMOUPRAVA**

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

### **Dimenzija PRIMJENA ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA**

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



Ovaj izvještaj je izrađen uz financijsku pomoć Europske unije.

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