

## ANALIZE ANKETA PREDSTAVNIKA GRADSKIH IZVRŠNIH VLASTI

Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi gradsku izvršnu vlast (gradsku upravu) predstavlja gradonačelnik, kojem u obavljanju poslova pomažu upravni odjeli i službe (upravna tijela). Jedno od gradskih upravnih tijela je i odjel za financije (gradski ured za financije). Ustrojstvo upravnih tijela uređuje se općim aktom grada, a ovisi o veličini i gospodarskoj snazi grada. Upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje gradonačelnik. Anketirani su pročelnici ili voditelji gradskih ureda za financije u 33 grada.<sup>1</sup>

Cilj ove ankete bio je, sa stajališta gradske uprave, procijeniti razinu transparentnosti gradskog proračuna i proračunskog procesa, te interakciju gradske uprave s gradskim vijećem i javnosti. Traženi su odgovori na sljedeća pitanja:

1. Je li gradski proračunski proces transparentan? Istraživala se razmjena dokumenata između gradske uprave, gradskog vijeća i Ministarstva financija. Je li jasno tko je za što odgovoran?
2. Koje su formalne i neformalne mogućnosti i ograničenja gradske uprave da mijenjaju stavke gradskog proračuna?
3. Kako se može pomoći gradskoj upravi da gradski proračunski proces i gradski proračun budu što transparentniji?

Anketna pitanja odabrana su na temelju najvažnijih zakona koji reguliraju područje gradskih proračuna i proračunskog procesa te na temelju sličnih anketa koje su već prije rađene u Hrvatskoj: Maletić (2006), Bratić (2008) i GONG (2009). Postavljena su 22 anketna pitanja (vidi anketu na kraju priloga).

Ankete su poslane 22. svibnja na adrese pročelnika/voditelja gradskih ureda za financije, a rok za popunjavanje ankete bio je do 7. lipnja 2010. Ankete su bile anonimne i sadržavale su kuvertu s plaćenim odgovorom, te s brojevima kontakt telefona, fax i e-mail adresa za eventualna dodatna pitanja. Prva popunjena anketa stigla je 4 lipnja, a posljednja 10. srpnja 2010.

U navedenom roku za predviđenom za popunjavanje anketa (do 7. lipnja), odaziv je bio relativno slab - tek 36%. Krajem lipnja telefonskim pozivima pročelnicima/voditeljima gradskog ureda za financije, pokušalo se saznati u kojoj je fazi anketa te ih potaknuti na suradnju. Ako nitko nije odgovarao na telefonske pozive poslan je e-mail s upitom i molbom da se anketa naknadno popuni, bez obzira što je prošao rok.

Iz telefonskih razgovora utvrđeni su različiti razlozi neodaziva, a najčešći je bio nedostatak vremena zbog prevelikog obujma posla. Problem je bio i u tome što su pročelnici/voditelji generalno opterećeni velikim brojem raznih anketa i pitanja na koje moraju odgovarati. U većini gradova, samo za ovo istraživanje, najčešće su trebali popuniti po dvije ankete. Jednu koja je poslana njima osobno i drugu koja je u okviru ovog projekta bila upućena gradskim službenicima za informiranje, ali je najčešće prosljeđena upravo pročelnicima/voditeljima gradskih ureda za financije. To je nedvojbeno utjecalo na

<sup>1</sup> U Gospiću postoji samo voditelj odjela.

slabiji odaziv pročelnika/voditelja gradskih ureda za financije, a bio je i razlog čestih zabuna. Naime, pročelnici/voditelji bi ispunili samo jednu od anketa, jer su ponekada mislili da je to ista anketa koju su dobili od službenika za informiranje. Zaključno s 10. srpnjem 2010. odgovori su stigli od predstavnika gradske uprave iz 60% gradova kojima je poslana anketa (36% na vrijeme i 24% naknadno). Rezultati i analiza anketnih pitanja slijede u nastavku.

*Pitanje 1. U kojem gradu radite kao član/ica lokalne izvršne vlasti?*

Tablica 1.

Br.	GRADOVI		
	Odgovorili u roku	Odgovorili naknadno	Nisu odgovorili
1.	Bjelovar	Gospić	Krapina
2.	Crikvenica	Požega	Makarska
3.	Čakovec	Slavonski Brod	Opatija
4.	Dubrovnik	Split	Osijek
5.	Karlovac	Velika Gorica	Pazin
6.	Koprivnica	Vrbovec	Poreč
7.	Kutina	Zadar	Pula
8.	Labin	Zagreb	Samobor
9.	Rijeka		Sisak
10.	Rovinj		Šibenik
11.	Umag		Vinkovci
12.	Varaždin		Virovitica
13.			Zaprešić

Najslabiji odaziv ostvaren je u Jadranskoj regiji, gdje je od 15 gradova odgovor primljen iz samo 6 – Crikvenica, Dubrovnik, Labin, Pazin, Poreč i Umag. Najviše odgovora pristiglo je iz gradova Središnje i Istočne Hrvatske – njih 7 od ukupno 9 je odgovorilo na anketu.<sup>2</sup>

*Pitanje 2. Vi ste:*

Tablica 2.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Muškarac	6	30
Žena	14	70
Ukupno	20	100

Čak 70% anketiranih bile su žene. To je na neki način i očekivano jer u 24 od 33 grada (72%) obuhvaćena anketom, funkciju pročelnika/voditelja gradskih ureda za financije obavljaju žene.

<sup>2</sup> Prema Nacionalnoj klasifikaciji prostornih jedinica za statistiku Hrvatska je podijeljena u 3 statističke regije: Sjeverozapadnu Hrvatsku, Središnju i Istočnu Hrvatsku, te Jadransku Hrvatsku. U gradove Sjeverozapadne Hrvatske svrstani su Čakovec, Koprivnica, Krapina, Samobor, Varaždin, Velika Gorica, Vrbovec, Zagreb i Zaprešić. U Središnju i Istočnu Hrvatsku svrstani su Bjelovar, Karlovac, Kutina, Osijek, Požega, Sisak, Slavonski Brod, Vinkovci, Virovitica. U Jadranskoj regiji nalaze se Crikvenica, Dubrovnik, Gospić, Labin, Makarska, Opatija, Pazin, Poreč, Pula, Rijeka, Rovinj, Split, Šibenik, Umag i Zadar.

**Pitanje 3. Vaša dob je:****Tablica 3.**

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Ispod 20 godina	0	0
Između 20 i 30 godina	0	0
Između 30 i 40 godina	3	15
Između 40 i 50 godina	6	30
Između 50 i 60 godina	7	35
Više od 60 godina	3	15
Nije odgovoreno	1	5
Ukupno	20	100

Većina (80%) anketiranih starija je od 40 godina. Gotovo identična je bila i dobna struktura anketiranih gradskih vijećnika/članova odbora za financije i proračun.

**Pitanje 4. Koliko se dugo bavite/upoznati ste/zanimaju Vas proračunska pitanja:****Tablica 4.**

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Manje od jedne godine	0	0
1-5 godina	2	10
5-10 godina	5	25
Više od 10 godina	13	65
Ukupno	20	100

Više od 60% anketiranih proračunom se bavi duže od 10 godina.

**Pitanje 5. Koji je, po Vama, glavni uzrok teškog razumijevanja proračunskih dokumenata? Molimo zaokružite jedan odgovor.****Tablica 5.**

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Nerazumljiv pravni rječnik	0	0
Česte izmjene zakona	3	15
Česta izmjena proračunskih klasifikacija	0	0
Komplicirani zakoni koje teško razumijem	1	5
Nedostatak vremena	1	5
Nešto drugo	1	5
Proračunski dokumenti su mi potpuno jasni	14	70
Ukupno	20	100

Većina anketiranih (70%) bez teškoća razumije proračunske dokumente, što ne iznenađuje kada se uzme u obzir da se 65% anketiranih bavi proračunom više od 10 godina. Ipak česte izmjene zakona otežavaju razumijevanje proračunskih dokumenata za 15% anketiranih.

*Pitanje 6. Jeste li imali dovoljno vremena za sastavljanje i pripremu prijedloga gradskog proračuna za 2010. godinu? Molimo zaokružite jedan odgovor. Ako je vaš odgovor DJELOMIČNO ili NE molimo objasnite zašto.*

Tablica 6.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	8	40
Djelomično	8	40
Ne	4	20
Ukupno	20	100

Četrdeset posto anketiranih smatra da je imalo dovoljno vremena za sastavljanje i pripremu prijedloga gradskog proračuna za 2010. godinu. Drugih 40% je samo djelomično zadovoljno, a 20% smatra da nije imalo dovoljno vremena za sastavljanje i pripremu prijedloga gradskog proračuna. Očito su i gradska uprava i gradsko vijeće pritisnuti vremenskim rokovima, što sigurno u određenoj mjeri otežava donošenje realnog proračuna. Najčešći razlozi nedostatka vremena bili su:

- kašnjenje smjernica Ministarstva financija za donošenje lokalnih proračuna<sup>3</sup>,
- nedostatak osnovnih elemenata u Smjernicama za planiranje proračuna, posebice prihoda,
- prevelike i preobuhvatne obveze,
- nesistematičnost političkih struktura pri kreiranju proračuna i neuvažavanje struke.

Odgovori na ovo pitanje ukazuju na problem u komunikaciji gradske uprave i Ministarstva financija, koje kasni sa Smjernicama za donošenje lokalnih proračuna i/ili te Smjernice nisu dovoljno jasno definirane. To je zasigurno jedan od razloga zbog čega su lokalni proračuni često neprovedivi te su neophodni rebalansi.

*Pitanje 7. Što bi Vam pomoglo da aktivnije sudjelujete u proračunskom procesu Vašeg grada?*

Na ovo pitanje nije bilo ponuđenih odgovora, već su anketirani trebali izraziti vlastito mišljenje i ponuditi prijedloge, pa izdvajamo:

- provođenje javnih rasprava i aktivnije uključivanje građana pomogli bi pri donošenju prijedloga proračuna,
- nužnost političkog konsenzusa, te generalno manji utjecaj politike pri izvršavanju proračuna,
- cjelokupni rad uvelike bi olakšalo pridržavanje rokova svih sudionika proračunskog procesa.

Čini se kako su anketirani pročelnici/voditelji gradskih ureda za financije više profesionalci nego političke osobe, te stoga pravilno uviđaju kako bi im bilo puno lakše raditi ako bi građani aktivnije sudjelovali, a politika se manje „petljala“ u gradski proračunski proces.

<sup>3</sup> U praksi se taj dokument naziva „Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje xx. - xx.“

*Pitanje 8. Tko, prema Vašem mišljenju, obavlja najvažniju ulogu u službenom praćenju i nadzoru izvršenja proračuna Vašeg grada? Molimo zaokružite jedan odgovor.*

Tablica 8.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Državni ured za reviziju	8	40
Lokalna izvršna vlast	8	40
Gradsko vijeće	2	10
Gradsko vijeće – Odbor za proračun i financije ili neki drugi odbor	1	5
Netko drugi	0	0
Nije odgovoreno	1	5
Ukupno	20	100

Po oko 40% anketiranih smatra da najvažniju ulogu u službenom praćenju i nadzoru proračuna imaju državni ured za reviziju ili gradska uprava. Na isto pitanje koje je bilo postavljeno u anketi članovima gradskih vijeća, dobiven je sličan odgovor. To dodatno potkrjepljuje tvrdnju kako je iskrivljena osnovna uloga gradskih vijeća u kontroli izvršenja proračuna, te dokazuje da je gradska uprava ipak glavni akter proračunskog procesa (Bratić, 2008). Očito su i sami pripadnici gradske uprave toga svjesni. Ni u ovoj anketi nitko ne spominje Vladu, Ministarstvo financija ili ostala ministarstva u funkciji službene kontrole i nadzora izvršenja gradskih proračuna.

*Pitanje 9. Tko, prema Vašem mišljenju, obavlja najvažniju ulogu u vanjskom praćenju i nadzoru izvršenja proračuna Vašeg grada? Moguće je zaokružiti više odgovora.*

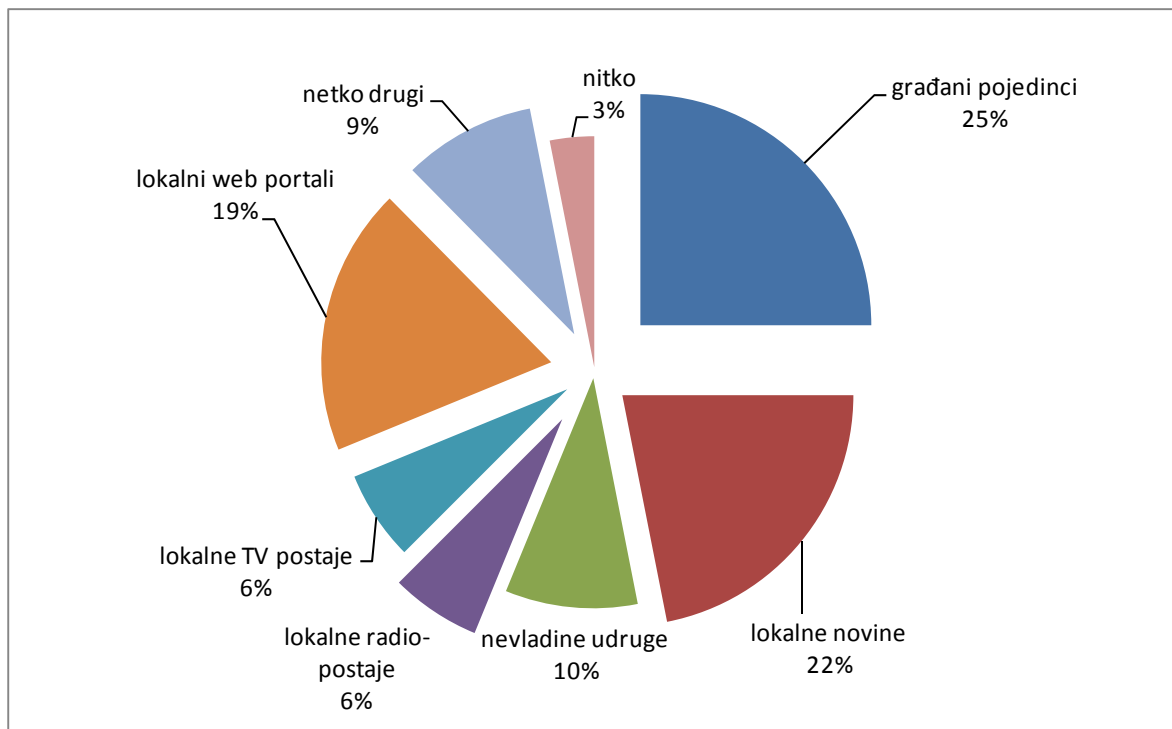
Tablica 9.

	Broj odgovora <sup>4</sup>	Postotak (u odnosu na broj odgovora)
Građani pojedinci	8	25
Nevladine udruge	3	10
Lokalne novine	7	22
Lokalne radio-postaje	2	6
Lokalni web portali	6	18
Lokalne TV postaje	2	6
Netko drugi	3	10
Nitko	1	3
Ukupno	32	100

Anketirani predstavnici gradske uprave smatraju da građani imaju najvažniju pojedinačnu ulogu u vanjskom (neslužbenom) nadzoru izvršenja proračuna. Ipak kada se zbroje gradske novine, radio i TV postaje te web portali (52%), anketirani smatraju da su gradski mediji najvažniji vanjski kontrolori izvršavanja gradskih proračuna. To je u skladu s rezultatima o važnosti medija u nadzoru izvršenja gradskih proračuna dobivenim u anketi za gradska vijeća (najvažnija uloga - 59% mediji), a do gotovo identičnih zaključaka (48% mediji) došla je i Maletić (2006).

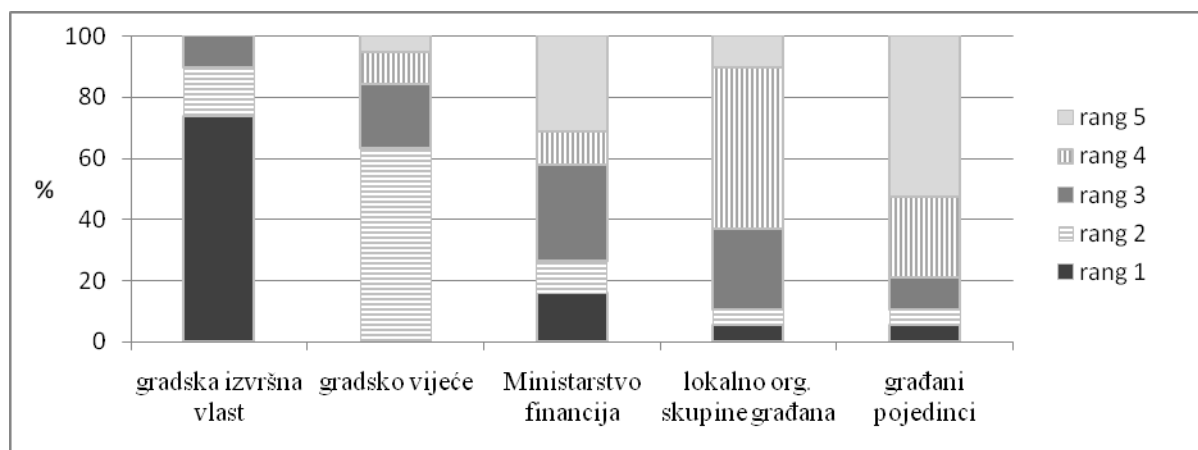
<sup>4</sup> Na deveto pitanje bilo je moguće zaokružiti više odgovora, te se stoga broje odgovori koji u sumi premašuju broj anketa, no broj odgovorenih anketa je i dalje ostao isti kao u prethodnim pitanjima i iznosi 20.

Grafikon 9.



Pitanje 10. Molimo Vas da rangirate, od najvažnijeg prema najmanje važnom sudionike proračunskog procesa u Vašem gradu tako da najvažnijem sudioniku dodijelite broj 1, manje važnom 2 i tako redom do najmanje važnog koji će imati rang 5.

Grafikon 10.



Anketirani predstavnici gradske uprave i sami smatraju da imaju ključnu ulogu u proračunskom procesu, pa nijedan ispitanik nije rangirao gradsko vijeće na višu poziciju od gradske uprave. Ipak gradsko vijeće sa 60% uvjerljivo zauzima drugo mjesto po važnosti u proračunskom procesu (rang 2). Na trećem mjestu je Ministarstvo financija ispred gradskih organizacija civilnog društva, koji su četvrti. Najviše anketiranih smatra kako su građani pojedinci najmanje važni sudionici proračunskog procesa.

Svijest o potrebi sudjelovanja građana u proračunskom procesu očito je još uvijek mala i vrlo teško zamjetna.

*Pitanje 11. Što mislite, zanima li građane proračun Vašeg grada? Molimo zaokružite jedan odgovor.*

Tablica 11.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	7	35
Djelomično	12	60
Ne	0	0
Nije mi poznato	0	0
Nije odgovoreno	1	5
Ukupno	20	100

Većina anketiranih smatra kako proračun građane zanima (35%) ili barem djelomično zanima (60%). Međutim smatraju i da su građani još uvijek nedovoljno upoznati sa proračunom i proračunskim procesom, te je njihov interes usmjeren na usko područje koje se tiče njih osobno. Tako npr. smatraju da umirovljenike zanima hoće li dobiti dodatak na mirovine dok su za ostalo nezainteresirani, dok mlade roditelje zanimaju projekti vezani uz vrtiće i škole, te gradnja komunalne infrastrukture. Anketirani predstavnici gradske uprave smatraju i kako građanstvo treba dodatno uključiti i osposobiti za sudjelovanje u izradi i provedbi proračuna.

*Pitanje 12. Što mislite, koji je najvažniji razlog zainteresiranosti/nezainteresiranosti građana za proračun Vašeg grada?*

Odgovori na ovo pitanje nisu bili unaprijed ponuđeni, a kao razloge zainteresiranosti građana, anketirani navode osobni interes građana zbog:

- rješavanja pitanja vezanih uz komunalije, šport, kulturu,
- povećanja standarda,
- ostvarivanja socijalnih prava i
- realizacije osobnih investicijskih projekata.

Razlozima nezainteresiranosti građana anketirani smatraju njihovu indiferentnost i zaokupljenost vlastitim problemima, te njihovu predodžbu kako na proračun nemaju utjecaja zbog toga što je to područje politike.

*Pitanje 13. Što se po vašem mišljenju može napraviti kako bi lokalni proračun bio što transparentniji?*

Kao odgovor na ovo pitanje anketirani su najčešće navodili sljedeće:

- pojačati aktivnost medija koji bi trebali pravovremeno objavljivati prijedlog proračuna, te ostala proračunska izvješća i informirati građane o zbivanjima,
- tiskati i distribuirati proračunske brošure (proračun u malom) koji bi bili razumljivi svakom građaninu,
- organizirati javne rasprave o proračunu i

- educirati građane i jačati građansku svijest o potrebi i važnosti njihove uloge u proračunskom procesu.

Gradska uprava prepoznaje nedostatnu transparentnost gradskih proračuna i svjesna je brojnih mogućnosti poboljšanja, uključujući aktivniju ulogu građana, te objavljivanje građanima razumljivijih i dostupnijih dokumenata gradskog proračuna. Iako bi provedbu navedenih reformi mogla i trebala poduzeti sama gradska uprava, i građani pojedinci bi se morali samostalno izboriti za vlastitu poziciju, te inicirati provedbu gore navedenih mjera.

*Pitanje 14. Imaju li, u praksi, građani Vašeg grada pristup podacima o gradskom proračunu sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama? Molimo zaokružite jedan odgovor.*

Tablica 14.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da, svim informacijama	18	90
Da, nekim informacijama	2	10
Ne	0	0
Nije, mi poznato	0	0
Ukupno	20	100

Anketirani su odgovorili kako javnost ima pravo na pristup gotovo svim informacijama što na prvi pogled zvuči idealno. Ipak, radeći na ovom projektu, istraživači su se osobno uvjerali kako to nije u potpunosti istinito. Naime, službenici za informiranje iz 14 gradova (42%) nisu odgovorili na anketu.<sup>5</sup> Nadalje službenici za informiranje iz nekih gradova nisu poslali dodatne dokumente koje smo zatražili (prilog „Analize anketa gradskih službenika za informiranje“). To su gradovi koji su u anketi odgovorili da određeni dokumenti postoje, ali ih nisu poslali niti odgovorili gdje ih možemo pronaći. Teorija i praksa, odnosno postojanje i provedba zakona često su dva različita pojma.

*Pitanje 15. Je li Vaša gradska izvršna vlast održavala konzultacije sa članovima gradskog vijeća u sklopu postupka određivanja proračunskih prioriteta za 2009. i/ili 2010. godinu?*

*Molimo zaokružite jedan odgovor.*

Tablica 15.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da, redovito	12	60
Ponekad	4	20
Ne	1	5
Nije mi poznato	3	15
Ukupno	20	100

Čak 60% anketiranih izjavilo je kako gradska uprava redovito održava konzultacije s članovima gradskog vijeća, a 15% anketiranih u to uopće nije upućeno. Treba uzeti u obzir i komentare anketiranih prema kojima se komunikacija često odvija ovisno o tome postoji li stabilna većina u

<sup>5</sup> Gospić, Krapina, Makarska, Opatija, Pula, Rijeka, Rovinj, Samobor, Slavonski Brod, Šibenik, Velika Gorica, Vinkovci, Zadar, Zagreb i Zaprešić.



gradskom vijeću, a važna je i stranačka pripadnost. Npr. u Karlovcu, Kutini i Labinu član gradskog vijeća iz opozicije izjavljuje kako nije bilo konzultacija s gradskom upravom, dok član pozicije i pročelnik gradskog ureda za financije izjavljuju suprotno.

*Pitanje 16. Razumijete li koliko prihoda i prema kojim kriterijima Vaš grad dobiva od središnje državne vlasti (u obliku podjele poreza te od tekućih i kapitalnih pomoći/dotacija)? Molimo zaokružite jedan odgovor.*

Tablica 16.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	17	85
Djelomično	2	10
Ne	0	0
Nije mi poznato	1	5
Ukupno	20	100

Čak 85% anketiranih izjavljuje da je upućeno u poprilično komplicirani sustav dijeljenja poreza i dodjele dotacija središnje države gradovima. Naime, Zakon o financiranju jedinica lokalne uprave i područne (regionalne) samouprave teško je razumljiv, a mijenjan je mnogo puta.<sup>6</sup> Komentari anketiranih, uz ovo pitanje, upućuju na tu problematiku. Anketirani upozoravaju na nejednoliku raspodjelu proračunskih sredstava i netransparentnost kriterija za dodjelu pomoći središnje države. Jedan anketirani naglašava da položaj grada ovisi o tome u kojoj je poziciji u odnosu na državnu vlast. Naime ako je gradska uprava u oporbi prema državnoj vlasti, to je stavlja u nepovoljniji položaj prilikom određivanja i dodjele dotacija. Ukazuju i na općenito premalo učešće gradova u poreznim prihodima.

*Pitanje 17. Smatrate li da su dokumenti koji se razmjenjuju između gradske izvršne vlasti i gradskog vijeća pravovremeni, potpuni, jasni i razumljivi? Molimo zaokružite jedan odgovor. Ako je vaš odgovor DJELOMIČNO ili NE molimo objasnite zašto.*

Tablica 17.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	17	85
Djelomično	3	15
Ne	0	0
Nije mi poznato	0	0
Ukupno	20	100

Čak 85% anketiranih predstavnika gradske uprave smatra kako su dokumenti koji se razmjenjuju između gradske uprave i gradskog vijeća pravovremeni, potpuni, jasni i razumljivi, dakle da su gradski proračunski dokumenti transparentni. S njima se slaže samo 43% anketiranih iz redova gradskog vijeća, a njih 23% smatra kako proračunski dokumenti koji se razmjenjuju nisu transparentni (prilog „Analize anketa gradskih vijećnika i/ili članova odbora za financije i proračun“). Kako bi obje strane bile

<sup>6</sup> Vidi Bajo i Bronić (2007) te Bronić (2007).

učinkovitije, gradsko vijeće mora dobivati cjelovite, točne i pravodobne podatke od gradske uprave. Potrebno je više truda kako bi suradnja između gradskog vijeća i gradske uprave bila što bolja.

*Pitanje 18. Je li Vam jasno što se sve treba napraviti (vezano uz razmjenu dokumenata između gradske izvršne vlasti i gradskog vijeća), u kojim rokovima i tko je zadužen za što? Molimo zaokružite jedan odgovor.*

Tablica 18.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	17	85
Djelomično	3	15
Ne	0	0
Nije mi poznato	0	0
Ukupno	20	100

Većina anketiranih dobro je upoznata s procedurom razmjene dokumenata, te smatraju kako je relativno dobro definirana zakonima, statutom i drugim gradskim aktima. U jednom gradu ipak izjavljuju kako je ustrojstvo grada loše riješeno, pa odgovornosti i dužnosti zaposlenika nisu do kraja definirane.

*Pitanje 19. Komunicirate li Vi osobno s građanima i kako? (Npr., ispitujuete li građane jesu li zadovoljni s postojećim programima, smatraju li da postoji potreba za promjenom postojećih programa ili za uvođenjem novih)? Molimo zaokružite jedan odgovor.*

Tablica 19.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Komuniciram, često	11	55
Komuniciram, ponekad	6	30
Ne komuniciram	2	10
Nije odgovoreno	1	5
Ukupno	20	100

Čak 55% anketiranih tvrdi da često osobno komuniciraju s građanima. Prema izjavama anketiranih komunikacija s građanima odvija se najviše putem:

- telefona i e-maila,
- javnih tribina i
- radio emisija.

Pregledom službenih internet stranica gradova primijećeno je kako mnogi gradovi imaju besplatne telefone i kontakt centre za suradnju s građanima. Također na internet stranicama većine gradova navedeni su kontakti (e-mail i/ili telefon) određenih gradskih službenika. Tako, barem teoretski, građani mogu kontaktirati osobu nadležnu za željenu informaciju.

*Pitanje 20. Smatrate li da su dokumenti koji se razmjenjuju između gradske izvršne vlasti i Ministarstva financija pravovremeni, potpuni, jasni i razumljivi? Molimo zaokružite jedan odgovor. Ako je vaš odgovor DJELOMIČNO ili NE, molimo objasnite zašto.*

Tablica 20.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	12	60
Djelomično	4	20
Ne	2	10
Nije mi poznato	0	0
Nije odgovoreno	2	10
Ukupno	20	100

Većina anketiranih (60%) smatra kako su dokumenti koje razmjenjuju s Ministarstvom financija transparentni. Ipak, anketirani se žale i na površnost Ministarstva financija, na nepoštivanje rokova za predaju obavezne dokumentacije gradskim upravama, te usmjerenost Ministarstva ka središnjoj državi. Događa se da dokumenti Ministarstva financija kasne i dostavljaju se izvan realnih rokova, a na postavljena pitanja Ministarstvo često ne odgovara.

*Pitanje 21. Je li Vam jasno što se sve treba napraviti (vezano uz razmjenu dokumenata između gradske izvršne vlasti i Ministarstva financija), u kojim rokovima i tko je zadužen za što? Molimo zaokružite jedan odgovor.*

Tablica 21.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	17	85
Djelomično	2	10
Ne	0	0
Nije mi poznato	0	0
Nije odgovoreno	1	5
Ukupno	20	100

Većini anketiranih je jasna njihova uloga i obveze (85%), no u komentarima uz pitanje ponovno se žale na Ministarstvo financija navodeći iste razloge kao i u prethodnom pitanju.

Pitanje 22. Što, prema Vašem mišljenju, predstavlja najveći problem u komunikaciji s Ministarstvom financija? Moguće je zaokružiti više odgovora.

Tablica 22.

	Broj odgovora <sup>7</sup>	Postotak (u odnosu na broj odgovora)
komplikirani zakoni koje teško razumijem	1	4
česte promjene proračunskih klasifikacija	3	14
česte izmjene zakona	4	18
česte izmjene proračunskih postupka	1	4
loše planiranje Ministarstva financija i informiranje lokalnih jedinica o izmjenama zakona koji se odnose na lokalne jedinice	6	27
ponekad mi nije jasno što i kada treba napraviti	0	0
loša komunikacija s Ministarstvom financija	2	9
nešto drugo	5	24
Ukupno	22	100

Čini se da je najveći problem u suradnji Ministarstva financija i gradske uprave loše planiranje Ministarstva financija, te nedostatno i nepravovremeno informiranje gradskih uprava o izmjenama zakona koji se odnose na gradove (27%). Sve to dodatno otežavaju učestale izmjene zakona i promjene proračunskih klasifikacija koje katkad znaju biti nerazumljive, pa ih se tumači na različite načine. Komunikacija s Ministarstvom financija je otežana, teško je uspostaviti telefonski kontakt, a pogotovo doći do viših razina. Jedan anketirani naglašava kako se pravilnici donose sporo što dodatno otežava posao. Tako je Pravilnik o proračunskim klasifikacijama donesen kasno, odnosno kada su se proračuni gradova već informatički razvili pa je bilo gotovo nemoguće postojeća informatička rješenja uklopiti u zadane okvire.

Anketirani predlažu osnivanje savjetodavnog tijela u Ministarstvu financija koje bi pojašnjavalo dvojbe ili zaprimalo prijedloge vezane uz proračunsko planiranje i izvršavanje u lokalnim jedinicama. I iskustva Državnog ureda za reviziju trebala bi biti pokazatelj problema te bi ih Ministarstvo financija trebalo iskoristiti za što bolje funkcioniranje gradskih proračuna.

<sup>7</sup> Na ovo pitanje bilo je moguće zaokružiti više odgovora, te se stoga broje odgovori koji u sumi premašuju broj anketa, no broj odgovorenih anketa je i dalje ostao isti kao u prethodnim pitanjima i iznosi 20.

## ZAKLJUČAK

Cilj ove ankete bio je, sa stajališta gradske uprave, procijeniti razinu transparentnosti gradskog proračuna i proračunskog procesa, te interakciju gradske uprave s gradskim vijećem i Ministarstvom financija.

Čak 85% anketiranih predstavnika gradske uprave smatra kako su dokumenti koji se razmjenjuju između gradske uprave i gradskog vijeća pravovremeni, potpuni, jasni i razumljivi, dakle da su gradski proračunski dokumenti transparentni. Većina anketiranih (85%) je dobro upoznata s procedurom vezanom uz razmjenu dokumenata između gradske uprave i gradskog vijeća, te smatraju kako je to relativno dobro definirano pravnim aktima.

Većina anketiranih (60%) smatra kako su dokumenti koje razmjenjuju s Ministarstvom financija transparentni. Ipak, žale se na Ministarstvo financija da se ne pridržava rokova za predaju obavezne dokumentacije, te preveliku pažnju pridaje središnjoj državi, a da se s lokalnim jedinicama (uključujući i gradove) relativno malo bavi. Događa se da dokumenti od Ministarstva financija kasne i dostavljaju se izvan rokova, a na upite iz gradskih uprava Ministarstvo financija često ne odgovara. Sve dodatno otežavaju i česte izmjene zakona te česte promjene proračunskih klasifikacija koje znaju biti nerazumljive, pa ih se tumači na različite načine.

Kako bi gradski proračun bio što transparentniji, pročelnici/voditelji gradskih ureda za financije predlažu sljedeće:

- više uključiti medije koji bi trebali pravovremeno objavljivati prijedlog proračuna, te ostala proračunska izvješća i informirati građane o zbivanjima,
- tiskati i distribuirati proračunske brošure (proračun u malom) kako bi bili razumljivi svakom građaninu,
- organizirati javne rasprave o proračunu i educirati građane te jačati građansku svijest o potrebi i važnosti uloge građana u proračunskom procesu,
- aktivnije uključivanje građana koje bi pomoglo pri donošenju prijedloga proračuna,
- osnivanje savjetodavnog tijela u Ministarstvu financija koje bi pojašnjavalo dvojbe ili zaprimalo prijedloge vezane uz proračunsko planiranje i izvršavanje u lokalnim jedinicama, te
- manji utjecaj politike pri izvršavanju gradskog proračuna.

Gradska uprava se očito slaže s građanima<sup>8</sup> da bi trebalo međusobno više komunicirati i građane poticati na uključivanje u sve gradske proračunske procese, te pomoći da se smanje apatija i indiferentnost. Samo dobro razvijena komunikacija građana, gradskih vijeća i gradskih uprava stvara dobar sustav nadzora gradskog proračunskog procesa sa zajedničkim ciljem što boljih javnih usluga. Uostalom, gradska vijeća i gradske uprave postoje zbog građana, a ne građani zbog njih.

---

<sup>8</sup> Vidjeti rezultate ankete gradskim organizacijama civilnog društva (prilog „Analize anketa predstavnika organizacija civilnog društva“).



Institut za javne financije • Zagreb • Institute of Public Finance  
Smičiklasova 21, 10000 Zagreb, Hrvatska/Croatia, p.p. 320 • tel. (+385 1) 4886 444, 4819 363  
fax (+385 1) 4819 365 • E-mail: [office@ijf.hr](mailto:office@ijf.hr) • Web: <http://www.ijf.hr>

---

**INDEKS OTVORENOSTI GRADSKIH PRORAČUNA**  
**— UPITNIK ZA PREDSTAVNIKE LOKALNE IZVRŠNE VLASTI —**

Poštovani g.

Institut za javne financije iz Zagreba provodi istraživanje u sklopu kojega mjeri transparentnost lokalnih proračuna u 33 najveća hrvatska grada. Detaljnije o projektu možete pročitati na našoj Internet stranici <http://www.ijf.hr/index.php?ime=256>.

Molimo Vas da sudjelujete u istraživanju i popunite sljedeći upitnik. Upitnik je anoniman. Rezultati upitnika koristiti će se isključivo za potrebe ovog istraživanja. Pomogli bi nam u provođenju ovog projekta i Vaši komentari.

Rok za popunjavanje upitnika je 7.6.2010. U svrhu anonimnosti ovu stranicu možete odvojiti, te Vas molimo da nam popunjeni upitnik pošaljete faksom na 01/4819365 ili poštom (Institut za javne financije, Smičiklasova 21, p.p. 320, 10000 Zagreb). U je koverta s plaćenim odgovorom.

Ako su Vam za ispunjavanje upitnika potrebna dodatna pojašnjenja ili imate bilo kakve dodatne komentare, molimo Vas da se obratite Mihaeli Bronić, telefonski na broj 01/4886452, faksom na broj 01/4819365 ili e-mailom na adresu [mihaela@ijf.hr](mailto:mihaela@ijf.hr).

Unaprijed Vam zahvaljujemo na suradnji!

*Mihaela Bronić*



Institut za javne financije • Zagreb • Institute of Public Finance  
Smičiklasova 21, 10000 Zagreb, Hrvatska/Croatia, p.p. 320 • tel. (+385 1) 4886 444, 4819 363  
fax (+385 1) 4819 365 • E-mail: [office@ijf.hr](mailto:office@ijf.hr) • Web: <http://www.ijf.hr>

**INDEKS OTVORENOSTI GRADSKIH PRORAČUNA**  
**— UPITNIK ZA PREDSTAVNIKE LOKALNE IZVRŠNE VLASTI —**

1. U kojem gradu radite kao član/ica lokalne izvršne vlasti?

\_\_\_\_\_

2. Vi ste:

- a) žena
- b) muškarac

3. Vaša dob je:

- a) ispod 20 godina
- b) između 20 i 30 godina
- c) između 30 i 40 godina
- d) između 40 i 50 godina
- e) između 50 i 60 godina
- f) više od 60 godina

4. Koliko se dugo bavite/upoznati ste/zanimaju Vas proračunska pitanja:

- a) manje od jedne godine
- b) 1-5 godina
- c) 5-10 godina
- d) više od 10 godina

*Komentar:*

\_\_\_\_\_

5. Koji je, po Vama, glavni uzrok teškog razumijevanja proračunskih dokumenata? Molimo zaokružite jedan odgovor.

- a) nerazumljiv pravni rječnik
- b) česte izmjene zakona
- c) česta izmjena proračunskih klasifikacija
- d) komplicirani zakoni koje teško razumijem
- e) nedostatak vremena
- f) nešto drugo: \_\_\_\_\_
- g) proračunski dokumenti su mi potpuno jasni

*Komentar:* \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

6. Jeste li imali dovoljno vremena za sastavljanje i pripremu prijedloga gradskog proračuna za 2010. godinu? Molimo zaokružite jedan odgovor. Ako je vaš odgovor DJELOMIČNO ili NE molimo objasnite zašto.

- a) da
- b) djelomično
- c) ne

Zašto? \_\_\_\_\_

*Komentar:* \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

7. Što bi Vam pomoglo da aktivnije sudjelujete u proračunskom procesu Vašeg grada?
- \_\_\_\_\_

*Komentar:* \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

8. Tko, prema Vašem mišljenju, obavlja najvažniju ulogu u službenom praćenju i nadzoru izvršenja proračuna Vašeg grada? Molimo zaokružite jedan odgovor.

- a) Državni ured za reviziju
- b) Lokalna izvršna vlast
- c) Gradsko vijeće
- d) Gradsko vijeće – odbor za proračun i financije ili neki drugi odbor
- e) netko drugi

*Komentar:* \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

9. Tko, prema Vašem mišljenju, obavlja najvažniju ulogu u vanjskom praćenju i nadzoru izvršenja proračuna Vašeg grada? Moguće je zaokružiti više odgovora.

- a) građani pojedinci
- b) nevladine udruge
- c) lokalne novine
- d) lokalne radio-postaje
- e) lokalni web portali
- f) lokalne TV postaje
- g) netko drugi: \_\_\_\_\_
- h) nitko

*Komentar:* \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



10. Molimo Vas da rangirate, od najvažnijeg prema najmanje važnom sudionike proračunskog procesa u Vašem gradu tako da najvažnijem sudioniku dodijelite broj 1, manje važnom 2 i tako redom do najmanje važnog koji će imati rang 5.

- \_\_\_ gradska izvršna vlast
- \_\_\_ gradsko vijeće
- \_\_\_ Ministarstvo financija
- \_\_\_ lokalno organizirane skupine građana (na primjer nevladine udruge, lobisti)
- \_\_\_ građani pojedinci

*Komentar:*

---

---

11. Što mislite, zanima li građane proračun Vašeg grada? Molimo zaokružite jedan odgovor.

- a) da
- b) djelomično
- c) ne
- d) nije mi poznato

*Komentar:*

---

---

12. Što mislite, koji je najvažniji razlog zainteresiranosti/nezainteresiranosti građana za proračun Vašeg grada?

---

---

13. Što se po vašem mišljenju može napraviti kako bi lokalni proračun bio što transparentniji?

---

---

14. Imaju li, u praksi, građani Vašeg grada pristup podacima o gradskom proračunu sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama? Molimo zaokružite jedan odgovor.

- a) da, svim informacijama
- b) da, nekim informacijama
- c) ne
- d) nije mi poznato

*Komentar:*

---

---

15. Je li Vaša gradska izvršna vlast održavala konzultacije sa članovima gradskog vijeća u sklopu postupka određivanja proračunskih prioriteta za 2009. i/ili 2010. godinu? Molimo zaokružite jedan odgovor.

- a) da, redovito
- b) ponekad

- c) ne
- d) nije mi poznato

*Komentar:* \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

16. Razumijete li koliko prihoda i prema kojim kriterijima Vaš grad dobiva od središnje državne vlasti (u obliku podjele poreza te od tekućih i kapitalnih pomoći/dotacija)? Molimo zaokružite jedan odgovor.

- a) da
- b) djelomično
- c) ne
- d) nije mi poznato

*Komentar:* \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

17. Smatrate li da su dokumenti koji se razmjenjuju između gradske izvršne vlasti i gradskog vijeća pravovremeni, potpuni, jasni i razumljivi? Molimo zaokružite jedan odgovor. Ako je vaš odgovor DJELOMIČNO ili NE molimo objasnite zašto.

- a) da
- b) djelomično
- c) ne
- d) nije mi poznato

Zašto? \_\_\_\_\_

*Komentar:* \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

18. Je li Vam jasno što se sve treba napraviti (vezano uz razmjenu dokumenata između gradske izvršne vlasti i gradskog vijeća), u kojim rokovima i tko je zadužen za što? Molimo zaokružite jedan odgovor.

- a) da
- b) djelomično
- c) ne
- d) nije mi poznato

*Komentar:* \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

19. Komunicirate li Vi osobno s građanima i kako? (Npr., ispitujete li građane jesu li zadovoljni s postojećim programima, smatraju li da postoji potreba za promjenom postojećih programa ili za uvođenjem novih)? Molimo zaokružite jedan odgovor.

- a) komuniciram, često
- b) komuniciram, ponekad
- c) ne komuniciram

*Komentar o načinu komunikacije:* \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

20. Smatrate li da su dokumenti koji se razmjenjuju između gradske izvršne vlasti i Ministarstva financija pravovremeni, potpuni, jasni i razumljivi? Molimo zaokružite jedan odgovor. Ako je vaš odgovor DJELOMIČNO ili NE molimo objasnite zašto.

- a) da
- b) djelomično
- c) ne
- d) nije mi poznato

Zašto? \_\_\_\_\_

*Komentar:* \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

21. Je li Vam jasno što se sve treba napraviti (vezano uz razmjenu dokumenata između gradske izvršne vlasti i Ministarstva financija), u kojim rokovima i tko je zadužen za što? Molimo zaokružite jedan odgovor.

- a) da
- b) djelomično
- c) ne
- d) nije mi poznato

*Komentar:* \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

22. Što, prema Vašem mišljenju, predstavlja najveći problem u komunikaciji s Ministarstvom financija? Moguće je zaokružiti više odgovora.

- a) komplicirani zakoni koje teško razumijem
- b) česte promjene proračunskih klasifikacija
- c) česte izmjene zakona
- d) česte izmjene proračunskih postupka
- e) loše planiranje Ministarstva financija i informiranje lokalnih jedinica o izmjenama zakona koji se odnose na lokalne jedinice
- f) ponekad mi nije jasno što i kada treba napraviti
- g) loša komunikacija s Ministarstvom financija
- h) nešto drugo: \_\_\_\_\_

*Komentar:* \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_