

ANALIZE ANKETA GRADSKIH SLUŽBENIKA ZA INFORMIRANJE

Prema Zakonu o pravu na pristup informacijama sve informacije koje posjeduju, raspolažu ili nadziru tijela javne vlasti moraju biti dostupne zainteresiranim osobama.¹ Tijela javne vlasti (među koje spadaju i gradska izvršna tijela)² obvezna su, radi osiguravanja pristupa informacijama, odrediti posebnu službenu osobu za pristup informacijama – gradske službenike za informiranje. Najvažnija uloga gradskih službenika za informiranje je da zaprimaju i rješavaju pojedinačne zahtjeve za pristup informacijama fizičkih i pravnih osoba. Prema Zakonu, zahtjevi se moraju riješiti u roku od 15 dana od datuma podnošenja, a informacija mora biti potpuna i točna.

Kako bi prikupili informacije o gradskom proračunu koje nismo uspjeli pronaći na službenim internet stranicama gradova, poslali smo ankete gradskim službenicima za informiranje u 33 grada. Traženi su odgovori na sljedeća pitanja:

1. Do koje je mjere i na koji način javnost uključena u proces donošenja gradskog proračuna? Je li prijedlog proračuna bio dostupan javnosti? Je li gradska uprava na neki drugi način uključila građane u proces odlučivanja o prijedlogu gradskog proračuna za 2010. (npr. organiziranjem javne rasprave)?
2. Nadzire li gradsko vijeće poslovanje poduzeća u svom vlasništvu (konkretno komunalnih poduzeća)?
3. Imaju li građani pristup informacijama na koji se način troše rashodi gradskog proračuna? Jesu li određeni dokumenti vezani uz proračunske rashode javno dostupni – npr. izvješće o reviziji gradskog proračuna, popis primatelja tekućih i kapitalnih donacija, odluke o iznosu naknada gradskim vijećnicima?

Anketa je poslana 3. svibnja 2010. na e-mail adrese gradskih službenika za informiranje.³ Njihovi kontakti dobiveni su preko službenih internet stranica gradova ili telefonskim pozivom gradu ukoliko kontakt nije bio eksplicitno naveden na internet stranici. Uz upute za popunjavanje, u anketi smo naveli podatke o kontakt osobi za eventualna dodatna pitanja. Nitko od gradskih službenika za informiranje nije nazvao u vezi bilo kakvih dodatnih pitanja. Prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, očekivali smo odgovor u roku 15 dana od datuma slanja ankete.

Odaziv u zakonskom roku bio je dosta slab - tek desetak posto. Nakon toga, ponovno smo telefonskim pozivima, u razdoblju od 20. lipnja do 5. srpnja 2010., pokušali smo stupiti u kontakt s gradskim službenicima za informiranje u svrhu „podsjećanja“ i dobivanja povratne informacije o anketi. U navedenim razgovorima zabilježeni sljedeći razlozi slabog odaziva:

¹ Informacija je podatak, fotografija, crtež, film, izvješće, akt, tablica, grafikon, nacrt ili drugi prilog, koje posjeduju, raspolažu ili nadziru tijela javne vlasti, bez obzira na to je li pohranjena na nekom dokumentu ili nije, te bez obzira na izvor, vrijeme nastanka, mjesto pohranjivanja, na način saznavanja, na to po čijem nalogu, u čije ime i za čiji račun je informacija pohranjena ili drugo svojstvo informacije (Zakon o pravu na pristup informacijama, članak 3, st. 3).

² Tijela javne vlasti su državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti (Zakon o pravu na pristup informacijama, članak 3, st. 2).

³ Službenici za informiranje su imenovani i postoje skoro u svakom analiziranom gradu. Samo u Puli nije eksplicitno imenovan službenik za informiranje, već je za ostvarivanje prava na pristup informacijama zadužena stručna suradnica za protokol.

- *Prijenos obaveza* - anketa je u većini slučajeva zbog pitanja vezanih uz financije i proračun prosljeđena u gradski ured za financije te smo za daljnju informaciju u vezi ankete morali kontaktirati navedeni ured. Budući da je još jedna verzija ankete poslana posebno i voditeljima/pročelnicima gradskog ureda za financije, voditelji/pročelnici su najčešće dobili dvije ankete vezane uz naš projekt na koje su trebali odgovarati. To je često bio i razlog kašnjenja odgovora i predmet žaljenja nekih od pročelnika (npr. Osijek, Vrbovec).
- *Izbivanje gradskih službenika za informiranje* – npr. u petnaestak posto slučajeva odgovoreno je da anketu nisu primili ili su je pronašli tek prilikom našeg poziva jer su duži period, najčešće zbog bolovanja ili godišnjih odmora, bili odsutni.
- *Tehnički problemi* – npr. problemi s računalima, faks uređajem i sl. Neki su od gradskih službenika za informiranje tvrdili da su nam odgovore poslali faksom, iako ih mi nismo primili. Molbu da ponovo pošalju popunjenu anketu uglavnom su uvažili, ali bilo je i slučajeva gdje je sve ostalo na obećanju.
- *Zakonski okvir* – neki od gradskih službenika za informiranje tvrdili su kako se u anketi nismo eksplicitno pozvali na Zakon o pristupu informacijama. No, prema tom Zakonu pri podnošenju zahtjeva za informacijama ne treba se pozvati na taj Zakon. Mi smo se odlučili u anketama ne pozivati se na Zakon kako bismo istražili na koji će način gradski službenici za informiranje reagirati. Očito je da u nekim gradovima službenici za informiranje krivo tumače Zakon o pravu na pristup informacija.
- U Zagrebu je bilo gotovo nemoguće dobiti dodatnu informaciju o anketi koju smo poslali službeniku za informiranje – odnosno, nije bilo moguće saznati gdje je završila.

Posljednja anketa pristigla je 26. srpnja 2010. iz Pule. Naposljetku, 19 gradova kojima je poslana anketa (58%) ispunilo je i vratilo anketu.

	Odgovorili u roku (do 18.5.2010)	Odgovorili naknadno	Nisu odgovorili
1.	Koprivnica	Bjelovar	Gospić
2.	Kutina	Crikvenica	Krapina
3.	Požega	Čakovec	Makarska
4.	Umag	Dubrovnik	Opatija
5.		Karlovac	Rijeka
6.		Labin	Rovinj
7.		Osijek	Samobor
8.		Pazin	Slavonski Brod
9.		Poreč	Šibenik
10.		Pula	Velika Gorica
11.		Sisak	Vinkovci
12.		Split	Zadar
13.		Varaždin	Zagreb
14.		Virovitica	Zaprešić
15.		Vrbovec	

Anketa se sastojala od dva dijela i obuhvaćala je ukupno trinaest pitanja (vidi anketu u prilogu). Prvi je dio ankete bio vezan uz pripremu i izvršenje gradskog proračuna. U drugom dijelu ankete istraživalo se

jesu li određeni dokumenti koji detaljnije objašnjavaju na što se troši novac iz gradskih proračuna dostupni javnosti. Slijedi obrada anketnih pitanja i odgovora.

Pitanje 1. Znate li datum kada su gradski vijećnici primili prijedlog proračuna za 2010. godinu?

Tablica 1.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	19	100
Ne	0	0
Ukupno	19	100

Transparentan proračun i proračunski proces trebali bi građanima osigurati aktivnu ulogu u proračunskom procesu tako da pored uvida u trošenje proračunskih sredstava mogu svojim prijedlozima i komentarima sudjelovati i u njegovom planiranju. Cilj ovog pitanja (utvrđivanje datuma kada su gradski vijećnici primili prijedlog proračuna za 2010.) bio je procijeniti koliko vremena prođe od trenutka kada gradski vijećnici dobiju prijedlog proračuna na razmatranje do njegova izglasavanja. Datume izglasavanja gradskih proračuna preuzeli smo iz službenih gradskih dokumenata o izglasanim gradskim proračunima. Gradovi su prema odgovorima gradskih službenika razvrstani u tri skupine s obzirom na vrijeme koje je prošlo od datuma kad su gradski vijećnici primili prijedlog proračuna do datuma kada je proračun bio izglasan.

Tablica 1.1. Vrijeme od trenutka kada gradski vijećnici dobiju prijedlog proračuna do izglasavanja prijedloga proračuna

22 i više dana	Čakovec, Karlovac, Koprivnica, Kutina, Pazin, Vrbovec
8 – 21 dan	Dubrovnik, Labin, Osijek, Poreč, Pula, Umag, Varaždin
0 – 7 dana	Bjelovar, Crikvenica, Požega, Sisak, Split, Virovitica

U većini gradova gradski vijećnici su imali više od 8 dana na raspolaganju od datuma kada su primili prijedlog gradskog proračuna, pa do trenutka kada je on izglasan. Ipak, u šest gradova vijećnici su raspolagali s manje od 8 dana. Je li u tako malo vremena gradsko vijeće zaista moglo kvalitetno analizirati prijedlog proračuna gradske uprave te utjecati na sam postupak donošenja proračuna? Ako je faza donošenja proračuna relativno kratka, gradski vijećnici imaju manje vremena kvalitetnije proučiti prijedlog proračuna, te imaju manju mogućnost značajnije utjecati na konačan proračun. Vijećnici u tom slučaju vjerojatno samo potvrde prijedlog proračuna gradske uprave. Uostalom u većini gradova prijedlog proračuna za 2010. bio jednak izglasanom proračunu. Sljedećim pitanjem željelo se procijeniti koliko građani pojedinci zaista imaju mogućnosti utjecati na prijedlog gradskog proračuna.

Pitanje 2. Znate li datum kada je prijedlog gradskog proračuna za 2010. godinu postao dostupan javnosti (kada ga je bilo moguće dobiti na temelju zahtjeva građana, kada je objavljen na Internet stranici i/ili objavljen u lokalnim novinama)?

Tablica 2.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Datum	19	10
Nije bio dostupan javnosti	0	0
Nije mi poznato	0	0
Ukupno	19	100

U svim je gradovima javnosti bio dostupan prijedlog proračuna, bilo putem internet stranica, lokalnih novina, i/ili na temelju zahtjeva građana. Na prvi pogled to zvuči ohrabrujuće, no treba uzeti u obzir i datum kada je prijedlog postao dostupan javnosti.

Tablica 2.2. Prijedlog proračuna je postao dostupan javnosti

prije izglasavanja proračuna	Bjelovar, Čakovec, Karlovac, Koprivnica, Kutina, Osijek, Pazin, Poreč, Pula, Split
na dan kad je izglasan proračun	Dubrovnik, Labin, Varaždin, Virovitica
nakon što je proračun izglasan	Crikvenica, Požega, Sisak, Umag, Vrbovec

U deset je gradova (52%) prijedlog proračuna bio dostupan javnosti prije izglasavanja gradskog proračuna. U devet gradova prijedlog proračuna bio je dostupan javnosti isti dan kada i gradski vijećnicima. U Kutini je prijedlog proračuna objavljen za javnost 20. studenoga na internetu, a prijedlog proračuna je dostavljen gradskim vijećnicima 24. studenoga 2010.

Ipak u četiri grada je prijedlog proračuna objavljen tek na dan kada je proračun izglasan, a u pet gradova prijedlog proračuna je bio objavljen javnosti u danima nakon što je proračun izglasan. To znači da građani u tim gradovima, najvjerojatnije, nisu imali mogućnost uvida u prijedlog gradskog proračuna sve dok proračun nije bio donesen, naravno pod uvjetom da u navedenim gradovima građani nisu bili pozvani na javnu raspravu ili da na neki drugi način nisu dali svoje mišljenje o prijedlogu gradskog proračuna.

Pitanje 3. Je li izvršna vlast grada (gradonačelnik i upravna tijela) krajem 2009. godine organizirala javnu raspravu o prijedlogu gradskog proračuna za 2010. godinu? Ako je odgovor da, kada je javna rasprava bila organizirana?

Tablica 3.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	8 ⁴	42
Ne	11	58
Nije mi poznato	0	0
Ukupno	19	100

⁴ U ovoj kategoriji se nalazi i Čakovec gdje službenik za informiranje nije zaokružio niti jedan odgovor na ovo pitanje, ali je naveo kako je javna rasprava bila organizirana putem mjesnih odbora i političkih stranaka. Budući da su gradovi u tom slučaju zaokruživali odgovor „Da“, Čakovec je stoga svrstan u tu kategoriju.

U nešto više od 40% gradova gradska uprava organizirala je javnu raspravu o prijedlogu gradskog proračuna za 2010. Npr. prema izjavama službenika za informiranje u Karlovcu, Koprivnici, Kutini, Labinu i Varaždinu rasprava je bila organizirana putem radio emisija. Kako Labin i Varaždin spadaju u skupinu gradova u kojima je prijedlog proračuna postao dostupan javnosti na dan kad je izglasan, dobro je da je gradska uprava prije izglasavanja proračuna organizirala javne rasprave, pa su se građani ipak imali prilike uključiti u gradski proračunski proces.

Iako su neki od gradova u svojim odgovorima na ovo ili naredno pitanje naveli kako je javnost bila uključena u odlučivanje o prijedlogu proračuna putem sjednica mjesnih odbora odgovori nisu duplirani. Dakle, ako je službenik za informiranje iz određenog grada na ovo pitanje odgovorio da je javna rasprava organizirana putem mjesnih odbora, mjesne odbore nije navodio u odgovoru na sljedeće pitanje.

Pitanje 4. Je li izvršna vlast grada (gradonačelnik i upravna tijela) krajem 2009. godine na neki drugi način uključila javnost u odlučivanje o prijedlogu gradskog proračuna za 2010. godinu? Na primjer jesu li građanima poslali anketu tražeći njihovo mišljenje o tome koji bi trebali biti prioriteti u proračunu za 2010? Ako je odgovor da, napišite nam kada i kako?

Tablica 4.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	13	68
Ne	6	32
Nije mi poznato	0	0
Ukupno	19	100

Oko 70% gradova uglavnom tvrdi kako je uglavnom putem sastanaka i sjednica mjesnih odbora javnost bila uključena u odlučivanje o prijedlogu proračuna. Istaknimo i neke od gradova koji imaju prilično dobro razvijenu komunikaciju s građanima pri donošenju proračuna. Npr., u Labinu su pri izradi proračuna za 2010. na adrese građana slali brošuru *Proračun u malom* koja je pored financijskih izvješća i obrazloženja sadržavala dopisnicu u koju su građani mogli upisivati svoje prijedloge i sugestije, a ti su prijedlozi velikim dijelom i uvršteni u proračun.

Tijekom pripreme gradskog proračuna za 2010, u Koprivnici gradonačelnik je tri puta tjedno gostovao u radio emisijama na različitim radio postajama (Radio Drava, Radio Koprivnica, Radio Glas Podravine). Preko lokalnog tjednika Glas Podravine građani su mogli predlagati i postavljati pitanja gradonačelniku i gradskoj upravi, a preko kontakt emisije Radija Koprivnice tematski se obrađivao proračun prije i nakon njegovog donošenja. Nadalje, građani su mogli davati prijedloge preko službene internet stranice grada, sandučića za prijedloge koji je postavljen na ulazu u gradsku upravu i besplatnog telefona.

Odličan primjer je i Rijeka. Iako nam službenik za informiranje iz Rijeke nije odgovorio, tijekom ovog istraživanja utvrdili smo kako je gradonačelnik Rijeke na svojoj internet stranici, prije izglasavanja gradskog proračuna za 2010, pozvao građane da glasuju i na taj način se izjasne o prioritetima u realizaciji ključnih gradskih projekata za sljedeću godinu.⁵

⁵ Anketa je provedena u razdoblju od 20.11-22.12.2009. Dostupno na <http://www.vojko-obersnel.com/hr/recite-mi-prioritet-projekata-proracuna-grada-rijeke>. Proračun Grada Rijeke za 2010. izglasan je 22.12.2009.

Javnost bi trebalo što više uključiti u proračunski proces. Naime, iz odgovora na treće i četvrto pitanje zaključujemo kako u dijelu gradova javnost ipak nije bila uključena ili djelomično uključena u proces odlučivanja o prijedlozima gradskih proračuna za 2010., te smatramo kako bi gradovi općenito trebali uložiti više truda i osmisliti i druge mehanizme komunikacije.

Pitanje 5. Je li izvršna vlast grada (gradonačelnik i upravna tijela) organizirala javnu raspravu povodom godišnjeg izvješća o proračunu za 2008. godinu i, ako je odgovor da, kada?

Tablica 5.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	4	21
Ne	15	79
Nije mi poznato	0	0
Ukupno	19	100

U oko 80% anketiranih gradova gradska uprava nije organizirala javnu raspravu o izvršenju proračuna za 2008. Zaključujemo da bi se u budućnosti gradske uprave trebale više potruditi da javno prikažu i objasne rezultate svoga rada.

Šesto i sedmo pitanje trebali su pokazati u kolikoj mjeri gradsko vijeće nadzire poslovanje poduzeća u njihovom vlasništvu (gradskih poduzeća). Naime već su Bajo i Ott (2001) u projektu *Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj* upozorili kako se malo zna o privatizaciji, vlasništvu i vrijednosti komunalnih poduzeća u vlasništvu gradova, ta kako je njihovo financijsko poslovanje prilično netransparentno. Komunalna poduzeća posluju na profitnoj osnovi, a svoje gubitke najčešće pokrivaju iz gradskih proračuna, te se gradovi često zadužuju upravo zbog njih.

Pitanje 6. Jesu li gradski vijećnici primili godišnja financijska izvješća komunalnih poduzeća kao dodatak godišnjem izvješću o proračunu za 2008. godinu?

Tablica 6.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	15	79
Ne	4	21
Nije mi poznato	0	0
Ukupno	19	100

U većini anketiranih gradova godišnja financijska izvješća komunalnih poduzeća dostupna su gradskim vijećnicima. U oko 80% gradova gradski su vijećnici primili godišnja financijska izvješća komunalnih poduzeća kao dodatak godišnjem izvješću o gradskom proračunu za 2008, kao zaseban dokument (Virovitica), ili su im financijska izvješća komunalnog poduzeća prezentirana kao samostalna točka dnevnog reda sjednice gradskog vijeća (Osijek).

Pitanje 7. Odobrava li gradsko vijeće odluke o zaduživanju komunalnih poduzeća?

Tablica 7.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	15	79
Djelomice	2	11
Ne	1	5
Nije mi poznato	1	5
Ukupno	19	100

Pravna osoba u većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu lokalne jedinice i ustanova čiji je osnivač lokalna jedinica može se dugoročno zaduživati samo uz suglasnost lokalne jedinice. Ako statutom ili odlukom lokalne jedinice nije propisano tko odlučuje o suglasnosti, odluku donosi predstavničko tijelo lokalne jedinice, razmjerno njezinu udjelu u vlasništvu (Zakon o proračunu, čl. 90). U 80% anketiranih gradova službenici za informiranje odgovorili su kako gradsko vijeće odobrava odluke o zaduživanju komunalnih poduzeća. U 11% gradova gradsko vijeće djelomice odobrava odluke o zaduživanju komunalnih poduzeća. Npr. u Varaždinu se odobravaju ako su propisane Statutom komunalnog poduzeća, Statutom grada i zakonom. U Pazinu gdje je odgovoreno „ne“, gradsko vijeće odlučuje o članovima upravnog vijeća komunalnog poduzeća koji potom samostalno odlučuju o zaduživanju. U Požegi na ovo pitanje nije odgovoreno, već je u komentaru navedeno kako „do sada nije bilo takvih zahtjeva“. Zbog nemogućnosti da se zaključi koji bi bio ispravan odgovor, Požega je svrstana u kategoriju odgovora „nije mi poznato“.

Izgleda da se poslovanje svih komunalnih poduzeća u potpunosti ne kontrolira, iako su ona u vlasništvu grada koji bi trebao nadzirati njihovo poslovanje. No, zašto bi se trebalo kontrolirati poduzeća u vlasništvu gradova? Jedan od razloga je problem sukoba interesa. Npr. prema istraživanju Antić i Malatestinić (2010) provedenom na 15 općina u Hrvatskoj u svrhu izrade preporuka antikorupcijskih mjera u lokalnoj samoupravi utvrđeno je primjerice, kako u jednoj općini jedan od članova općinskog vijeća obavlja i komunalnu djelatnost za općinu na temelju ugovora o koncesiji. Takvi primjeri sukoba interesa (u ovom primjeru istovremeno rad u općinskom vijeću i rad za općinsko vijeće putem komunalnog poduzeća) vjerojatno postoje i na razini gradova. Isto tako moguće je nekontrolirano zaduživanje poduzeća u vlasništvu gradova, što može imati ozbiljne negativne posljedice na proračun gradova i svih njegovih stanovnika ako ta poduzeća ne mogu otplaćivati svoje dugove (vidjeti Bajo, 2008).

Drugi dio ankete odnosio se na dostupnost nekih dokumenata u kojima bi javnosti bila prezentirana transparentnost rashoda gradskog proračuna. Ukoliko bi takav dokument postojao u svakom od pitanja koje slijedi, tražio se internet link ili neka druga informacija o lokaciji dokumenta. U anketi smo zamolili službenike za informiranje da nam dostave te dokumente ako su dostupni samo na zahtjev.

Na ova su pitanja često davani nepotpuni i neprecizni odgovori. Naime, često se tvrdilo da je traženi dokument dostupan javnosti, ali gdje se točno navedeni dokument može pronaći nije bilo navedeno niti nam je dokument bio poslan, iako se to u anketi eksplicitno tražilo. Tada smo službenicima za informiranje još jednom poslali molbu za nadopunu pitanja ili smo ih pokušali kontaktirati telefonom. Čak i

nakon toga samo su neki od gradskih službenika za informiranje odgovorili, a dio odgovora je ponovno bio nepotpun. U slučaju da je na slijedeća pitanja bilo odgovoreno s „da“, a nije specificirano gdje se traženi dokument može pronaći i nije nam poslan, odgovor je tretiran s „da, ali bez priloženih dokumenata“.

Dodatni je problem, vezan uz metodologiju ovog istraživanja, što u anketi nije bilo specificirano što se točno može svrstati pod odgovor „djelomice“. Stoga su pod kriterij „djelomice“ u svim pitanjima koja slijede svrstani oni odgovori na koje su sami službenici za informiranje odgovorili djelomice, bez obzira što bi neki od tih odgovora uspoređujući ih s odgovorima drugih gradskih službenika za informiranje mogli biti svrstani u neku drugu kategoriju. Kako bi se dodatno istaknuli ovakvi slučajevi, komentirali smo ih u sklopu pitanja na koje se odnose.

Pitanje 8. Je li popis neprofitnih organizacija koje su 2009. ili 2008. godine primile tekuće i kapitalne donacije od grada dostupan javnosti?

Tablica 8.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	9	47
Da, ali bez priloženih dokumenata	4	21
Djelomice	6	32
Ne	0	0
Nije mi poznato	0	0
Ukupno	19	100

Popis organizacija civilnog društva koje su 2009. ili 2008. primile tekuće i kapitalne donacije od grada dostupan je u svim analiziranim gradovima, ali u njih 32% samo djelomično (službenici su najčešće odgovarali kako je popis dostupan kroz izvršenje proračuna odnosno njegovog posebnog dijela). Dakle, ni jedan grad nije odgovorio da popis ne postoji, no način na koji se korisnici donacija mogu pronaći je često kompliciran. Tako se popis rijetko mogao naći kako zaseban dokument dostupan na internetu i s jasnim i preciznim informacijama kao što je u Koprivnici, Kutini⁶, Labinu, Osijeku i Splitu. Međutim, bitan je i način na koji se informaciji može pristupiti, a ne samo njeno postojanje jer ako je popis dostupan iz posebnog dijela proračuna, puno ga je teže pronaći i analizirati.

⁶ Na primjer, za Kutinu navedeni dokument dostupan je na <http://www.kutina.hr/Naslovnica/Novostiizgrada/tabid/138/ArticleId/8286/oamid/516/Default.aspx>

Pitanje 9. Jesu li imena korisnika stanova (u vlasništvu grada) pod povlaštenim uvjetima u 2009. ili 2008. godini dostupna javnosti?

Tablica 9.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	0	0
Da, ali bez priloženih dokumenata	9	47
Djelomice	4	21
Ne	6	32
Nije mi poznato	0	0
Ukupno	19	100

Popis korisnika gradskih stanova dostupan je ili djelomično dostupan u većini gradova (skoro 70%). Međutim, gotovo ni jedan grad nema popis korisnika stanova koji se javno objavljuje bilo u službenom glasniku ili na internetu, nego su ti popisi dostupni na zahtjev. Kao razlog najčešće se navodi zaštita osobnih podataka samih korisnika spomenutih stanova.

Od gradova u kojima popis nije dostupan treba istaknuti Umag, Pazin i Vrbovec zbog toga što zapravo ne spadaju u ovu kategoriju. Naime, u Pazinu je službenik za informiranje krivo protumačio pitanje misleći da se ono odnosi na dostupnost popisa korisnika stanova pod povlaštenim uvjetima za 2010. i odgovorio kako navedeni popis ne postoji, jer u 2010. Pazin nema korisnika takvih stanova, dok su popisi za 2008. i 2009. dostupni u službenom glasniku grada. U Umagu, iako je anketirani odgovorio „ne“, komentirao je i da su podaci dostupni na zahtjev i nalaze se u upravnom odjelu za pravne poslove, a Vrbovec nema u vlasništvu takve stanove. Ispada da se u kategoriji gradova koji ne objavljuju popis zapravo nalaze samo tri grada – Bjelovar, Čakovec i Požega – kod kojih nije naveden razlog neobjavljivanja takvog popisa.

Pitanje 10. Jesu li iznosi naknada koje su primali gradski vijećnici 2009. ili 2008. godine dostupni javnosti?

Prema članku 31. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, član gradskog vijeća svoju dužnost obavlja počasnno i za to ne prima plaću. Nadalje, član gradskog vijeća ima pravo samo na naknadu troškova u skladu s odlukom gradskog vijeća. To zapravo znači da gradsko vijeće samo sebi određuje iznos naknade koju će vijećnici primati za sudjelovanje na sjednicama gradskog vijeća. Ovo pitanje trebalo je pokazati jesu li iznosi naknada koje su gradski vijećnici primali u 2008. ili 2009. dostupni javnosti.

Tablica 10.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	13	68
Da, ali bez priloženih dokumenata	4	21
Djelomice	2	11
Ne	0	0
Nije mi poznato	0	0
Ukupno	19	100

Odluka o naknadama gradskim vijećnicima dostupna je na službenim internet stranicama u 13 gradova. U takvom dokumentu u pravilu su precizno navedeni iznosi naknada koje primaju gradski vijećnici za sudjelovanje na sjednicama gradskog vijeća. Iznosi naknada kreću se u prosjeku od 100-400 kuna po sjednici.⁷ Treba istaknuti Poreč gdje su se gradski vijećnici zbog trenutno loše gospodarske situacije odrekli naknada.

Odgovori iz sljedećih gradova svrstani su pod „*da, ali bez priloženih dokumenata*“. U Dubrovniku i Puli u odgovorima gradskih službenika za informiranje nije precizirano gdje se navedeni dokument može pronaći, dok je za Labin i Osijek navedeno da su dokumenti dostupni na zahtjev, ali ih nisu poslali.

U Čakovcu i Požegi službenici za informiranje navode da su traženi podaci samo djelomično dostupni, odnosno da se zbirni iznos isplate vidi kroz izvršenje proračuna koje je na službenim stranicama grada.

Pitanje 11. Jesu li kriteriji za primanje gradskih tekućih i kapitalnih donacija u 2009. ili 2008. godini dostupni javnosti?

Tablica 11.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	6	32
Da, ali bez priloženih dokumenata	6	32
Djelomice	2	11
Ne	5	26
Nije mi poznato	0	0
Ukupno	19	100

Gradovi obično jednom godišnje, u pravilu prije utvrđivanja prijedloga proračuna, objavljuju javne natječaje u kojima se nalaze kriteriji za donacije proračunskih sredstava. Natjecatelji podnose programe u skladu s kriterijima natječaja. U skladu s rezultatima, gradski ured za financije dužan je proračunske korisnike izvijestiti o visini sredstava koja su im odobrena u tekućoj fiskalnoj godini (Bajo i Ott, 2001, str. 397). Kako proračunska sredstva osiguravaju sami građani, željelo se istražiti imaju li oni sami uvid kako i kamo se ta sredstva usmjeravaju.

U 32% gradova podaci su dostupni sa službene internet stranice grada ili su objavljeni u službenim glasnicima grada. Šest gradova u kojima se tvrdilo da je dokument dostupan, a lokacija nije bila navedena, svrstani su u kategoriju „*da, ali bez priloženih dokumenata*“.⁸ U Čakovcu i Karlovcu ovaj dokument je prema izjavama gradskih službenika za informiranje djelomično dostupan.⁹ U Osijeku, Pazinu, Puli, Požegi i Vrbovcu ovi podaci nisu dostupni javnosti.

⁷ Na primjer, Odluka o naknadama vijećnicima gradskog vijeća za grad Karlovac dostupna je na <http://www.karlovac.hr/news.aspx?newsID=261&pageID=42>

⁸ Tu spadaju i dva grada u kojima su odgovorili da je dokument dostupan na zahtjev, ali nam ga nisu poslali. Prema odgovorima službenika za informiranje u Labinu se dokument nalazi u gradskom uredu za financije, a u Varaždinu se za dobivanje ove informacije mora podnijeti zahtjev u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama. Službenik u Varaždinu očito nije shvatio da je i naša anketa ustvari zahtjev u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama.

⁹ Čakovec kao traženi dokument navodi Odluku o izvršenju proračuna, gdje se samo propisuje kako moraju prihodi i primici proračuna biti raspoređeni, no kriteriji za primanje tekućih i kapitalnih donacija se ne spominju. Treba istaknuti i da bi Karlovac objektivno mogao biti u kategoriji s da, ali bez priloženih dokumenata jer službenik za informiranje tvrdi da je navedeni dokument također dostupan u gradskom uredu za financije.

Pitanje 12. Je li izvješće o reviziji gradskog proračuna za 2008. ili 2009. godinu dostupno javnosti?

Tablica 12.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	4	21
Da, ali bez priloženih dokumenata	7	37
Djelomice	4	21
Ne	4	21
Nije mi poznato	0	0
Ukupno	19	100

Postupak revizije tiče se provjere pravilnosti pri planiranju i izvršavanju proračuna, te se zapravo ispituje iskazuju li financijska izvješća gradskih vlasti istinit financijski položaj i rezultate gradova (Bajo i Ott, 2001). Izvješće o reviziji gradskog proračuna za 2008. ili 2009. u potpunosti je ili djelomice dostupno je javnosti u oko 80% gradova. Prema izjavama gradskih službenika za informiranje dostupnost izvješća omogućena je u najvećem broju slučajeva putem sjednica gradskog vijeća koje su otvorene javnosti i preko medijskih kuća kojima se dostavljaju materijali za sjednice. Na primjer, u Bjelovaru prema navodima gradskog službenika za informiranje izvješće objavljuje i dostavlja lokalnim novinama, radio i TV postajama, informativnim centrima, pa čak i u Vjesniku i Večernjem listu. Međutim, izvješće o reviziji gradskog proračuna za 2008. ili 2009. nije dostupno javnosti u 21% anketiranih gradova.

Budući da ne postoji posebna državna revizija koja bi obavljala poslove revizije proračuna gradskih jedinica, taj posao obavlja za to ustrojen poseban odjel Državnog ureda za reviziju. Lokalne jedinice sastavljaju temeljna financijska izvješća o izvršenju proračuna koja se dostavljaju Državnom uredu za reviziju. Nakon obavljene revizije, ovlaštene državni revizori sastavljaju izvješće. Međutim, iako državna revizija uredno obavlja svoj posao, njezini nalazi i preporuke očito se nedovoljno koriste za ispravljanja nepravilnosti u proračunskom poslovanju gradskih jedinica (Bajo i Ott, 2001). Na primjer, gradonačelnik Zagreba na nalaze državne revizije o nepoštivanju Zakona o javnoj nabavi i Zakona o proračunu za 2006. jednostavno novinarima odgovara da ih neće komentirati (Marinović, 2007).

Nadalje, detaljna izvješća nisu dostupna na službenim internet stranicama gradova ili Državnog ureda za reviziju. Stoga smo odlučili istražiti mogu li građani dobiti detaljno izvješće o reviziji gradskog proračuna od Državnog ureda za reviziju. Zamolili smo dvije građanke iz dva različita grada (Dubrovnik i Karlovac) da u svoje ime zatraže detaljno izvješće o reviziji proračuna svoga grada za 2008. Obje su građanke dobile izvješće i obje su morale kontaktirati Državni ured za reviziju po dva puta.¹⁰

Pitanje 13. Je li organizacijska struktura upravnih tijela grada za 2010. godinu dostupna javnosti?

Javna dostupnost ovog dokumenta omogućuje prosječnom građaninu da u skladu sa svojim potrebama može na jednostavan način saznati koja gradska tijela postoje te koji je njihov djelokrug rada. Na taj način građanin ima jasniju predodžbu o funkcioniranju gradske uprave i točnije zna kome se može obratiti sa svojim zahtjevima. Nadalje, organizacijska struktura povezana je s odgovornošću koja je bitna

¹⁰ Prva je kontaktirala Državni ured za reviziju 25. svibnja, a izvješće je primila 7. Lipnja 2010. Druga je kontaktirala Državni ured za reviziju 2. lipnja, a izvješće je primila 8. Lipnja 2010.

za dobro funkcioniranje sustava. Ukoliko se točno zna tko, što i kako treba nešto napraviti, veća je mogućnost kontrole, ali i obveza kvalitetnijeg obavljanja preuzetog zadatka.

Tablica 13.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	16	84
Da, ali bez priloženih dokumenata	3	16
Djelomice	0	0
Ne	0	0
Nije mi poznato	0	0
Ukupno	19	100

Prema odgovorima anketiranih, u svim gradovima javnosti je dostupna organizacijska struktura upravnih tijela za 2010. U nekima od 16 gradova koji su odgovorili na anketu (npr. Crikvenici, Labinu, Osijeku i Sisku) objavljena je kao zasebni dokument na službenoj internet stranici grada, što predstavlja puno efikasniji i brži način pristupa informaciji nego sama objava u službenim glasnicima.¹¹

¹¹ Primjer Odluke o ustrojstvu upravnih tijela grada Siska dostupan je na <http://www.sisak.hr/wp-content/uploads/2008/05/Odluka-o-ustrojstvu-upravnih-tijela-Grada-Siska.pdf>

ZAKLJUČAK

Usprkos želji da se Zakonom o pravu na pristup informacijama građanima omogući i osigura jednostavnija interakcija s gradskom upravom i gradskim vijećem, još uvijek postoje određeni problemi. Gradski službenici za informiranje slabo su se odazvali na našu anketu (samo oko 10% gradova odgovorilo je u zakonskom roku), a kako bismo dobili više odgovora, morali smo više puta nazivati službenike za informiranje ili im slati e-maile. E-mailovi su se općenito pokazali kao dosta nezahvalno sredstvo komunikacije, budući da na njih primatelji najčešće ne odgovaraju. Pored toga, telefonskim pozivom službeniku za informiranje često traženu informaciju nije bilo moguće dobiti, te je bilo potrebno dodatno kontaktirati i gradski ured za financije, kamo je anketa najčešće bila prosljeđena. Službenici za informiranje trebali bi preuzeti potpunu odgovornost za odgovaranje na pitanja. Dakle, ako građanin pita u kojoj je fazi zahtjev za informacijom, službenici bi mu trebali jasno odgovoriti, a ne da ga upućuju na kontaktiranje nekih drugih gradskih odjela i da građani dalje moraju sami tražiti taj odgovor od drugih djelatnika gradske uprave ili gradskih vijećnika.

Informacije se građanima često predočuju na kompliciran način, a odgovori su nepotpuni. Npr., u odgovorima na pitanje o javnoj dostupnosti kriterija za tekuće i kapitalne donacije, 32% gradskih službenika je odgovorilo da je dokument dostupan, ali nisu naveli lokaciju ili ga nisu poslali. Isto tako vezano uz popis korisnika stanova (u vlasništvu grada) pod povlaštenim uvjetima 47% gradova odgovorilo je da je dokument dostupan, ali nisu naveli lokaciju ili ga nisu poslali.

Nadzor je proračuna u praksi nekih gradova još uvijek je teško provediv. Na primjer, u četiri grada (21%) prijedlog proračuna je objavljen javnosti tek na dan kada je proračun izglasan, a u nekim gradovima tek nekoliko dana nakon izglasavanja proračuna. Javne rasprave o prijedlogu gradskog proračuna za 2010. održavale su se u manje od 40% gradova, a javne rasprave o godišnjem izvješću za proračun u 2008. samo u oko 20% gradova. Dio gradova očito nema sustavno izgrađen način uključivanja građana u proces donošenja proračuna. Pristup informacijama trebao bi biti brz, efikasan, točan i potpun, sa ciljem zadovoljenja potreba građana, a ne samo zakonske forme. Stoga u budućnosti treba pojačano promicati transparentnost i otvorenost gradova, te jačati njihovu odgovornost u čemu je aktivnije sudjelovanje građana jednostavno neizostavno.



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 • Web: <http://www.ijf.hr>

INDEKS OTVORENOSTI GRADSKIH PRORAČUNA

— PITANJA ZA SLUŽBENIKA ZA INFORMIRANJE U SVAKOM GRADU —

Poštovani,

Institut za javne financije iz Zagreba provodi istraživanje u sklopu kojeg će mjeriti transparentnost lokalnih proračuna u 33 najveća grada u Hrvatskoj. Više podataka o projektu možete naći na našoj Internet stranici <http://www.ijf.hr/index.php?ime=256>.

Molimo Vas da odgovorite na pitanja koja slijede. Ukoliko imate prijedloge za poboljšanje ankete ili komentare na bilo koje od pitanja, molimo da ih napišete u za to predviđenu rubriku. Anketa je anonimna.

Ako su Vam za ispunjavanje ankete potrebna dodatna pojašnjenja ili imate bilo kakve dodatne komentare, molimo da se obratite Mihaeli Bronić, Institut za javne financije, Zagreb, Smičiklasova 21 telefonski na broj 01/4886452, faksom na broj 01/4819365 ili e-mailom na adresu mihaela@ijf.hr.

Unaprijed zahvaljujemo na suradnji!

Mihaela Bronić

Molimo zaokružite odgovor i/ili dopunite.

1. Znete li datum kada su gradski vijećnici primili prijedlog proračuna za 2010. godinu?

a) Datum _____
b) Vijećnici ga nisu primili
c) Nije mi poznato

Komentar: _____

2. Znete li datum kada je prijedlog gradskog proračuna za 2010. godinu postao dostupan javnosti (kada ga je bilo moguće dobiti na temelju zahtjeva građana, kada je objavljen na Internet stranici i/ili objavljen u lokalnim novinama)?

a) Datum _____
b) Nije bio dostupan javnosti
c) Nije mi poznato

Komentar: _____

3. Je li izvršna vlast grada (gradonačelnik i upravna tijela) krajem 2009. godine organizirala javnu raspravu o prijedlogu gradskog proračuna za 2010. godinu? Ako je odgovor da, kada je javna rasprava bila organizirana?

a) Da, kada? _____
b) Ne
c) Nije mi poznato

Komentar: _____

4. Je li izvršna vlast grada (gradonačelnik i upravna tijela) krajem 2009. godine na neki drugi način uključila javnost u odlučivanje o prijedlogu gradskog proračuna za 2010. godinu? Na primjer jesu li građanima poslali anketu tražeći njihovo mišljenje o tome koji bi trebali biti prioriteta u proračunu za 2010? Ako je odgovor da, napišite nam kada i kako?

a) Da, kada i kako? _____
b) Ne
c) Nije mi poznato

Komentar: _____

5. Je li izvršna vlast grada (gradonačelnik i upravna tijela) organizirala javnu raspravu povodom godišnjeg izvješća o proračunu za 2008. godinu i, ako je odgovor da, kada?

a) Da, kada? _____
b) Ne
c) Nije mi poznato

Komentar: _____

6. Jesu li gradski vijećnici primili godišnja financijska izvješća komunalnih poduzeća kao dodatak godišnjem izvješću o proračunu za 2008. godinu?
- a) Da
 - b) Djelomice
 - c) Ne
 - d) Nije mi poznato

Komentar: _____

7. Odobrava li gradsko vijeće odluke o zaduživanju komunalnih poduzeća?
- a) Da
 - b) Djelomice
 - c) Ne
 - d) Nije mi poznato

Komentar: _____

Ako je odgovor na neko od sljedećih šest pitanja DA ili DJELOMICE, molimo Vas da nas uputite gdje možemo naći navedene dokumente. Ukoliko su dokumenti dostupni u publikacijama kao što su javna glasila, molimo Vas da navedete broj publikacije. Ako su dokumenti dostupni samo na zahtjev, molimo Vas da nam te dokumente pošaljete.

Molimo zaokružite odgovor i/ili dopunite.

8. Je li popis neprofitnih organizacija koje su 2009. ili 2008. godine primile tekuće i kapitalne donacije od grada dostupan javnosti?
- a) Da
 - b) Djelomice
 - c) Ne
 - d) Nije mi poznato

Gdje možemo naći navedeni dokument? _____

Komentar: _____

9. Jesu li imena korisnika stanova (u vlasništvu grada) pod povlaštenim uvjetima u 2009. ili 2008. godini dostupna javnosti?
- a) Da
 - b) Djelomice
 - c) Ne
 - d) Nije mi poznato

Gdje možemo naći navedeni dokument? _____

Komentar: _____

10. Jesu li iznosi naknada koje su primali gradski vijećnici 2009. ili 2008. godine dostupni javnosti?
- a) Da
 - b) Djelomice
 - c) Ne
 - d) Nije mi poznato

Gdje možemo naći navedeni dokument? _____

Komentar: _____

11. Jesu li kriteriji za primanje gradskih tekućih i kapitalnih donacija grada u 2009. ili 2008. godini dostupni javnosti?
- a) Da
 - b) Djelomice
 - c) Ne
 - d) Nije mi poznato

Gdje možemo naći navedeni dokument? _____

Komentar: _____

12. Je li izvješće o reviziji gradskog proračuna za 2008. ili 2009 godinu dostupno javnosti?
- a) Da
 - b) Djelomice
 - c) Ne
 - d) Nije mi poznato

Gdje možemo naći navedeni dokument? _____

Komentar: _____

13. Je li organizacijska struktura upravnih tijela grada za 2010. godinu dostupna javnosti?
- a) Da
 - b) Djelomice
 - c) Ne
 - d) Nije mi poznato

Gdje možemo naći navedeni dokument? _____

Komentar: _____