

ANALIZE ANKETA GRADSKIH VIJEĆNIKA I/ILI ČLANOVA ODBORA ZA FINACIJE I PRORAČUN

Anketirali smo članove gradskog vijeća i/ili odbora za financije i proračun u 33 grada. Odbor za financije i proračun radno je tijelo gradskog vijeća. Svaki grad za sebe propisuje ulogu i broj članova odbora. Npr., čl. 60. Poslovnika Gradskog vijeća Grada Zagreba propisuje: „Odbor za financije razmatra prijedlog gradskog proračuna, odluke o izmjeni proračuna i odluke o izvršavanju proračuna, godišnjeg obračuna proračuna, prijedloge odluka o porezima i naknadama te druge akte financijsko-materijalnog poslovanja Grada Zagreba i upravljanja imovinom Grada Zagreba, te Gradskom vijeću daje svoje prijedloge i mišljenja“. Niti jednim zakonom nije propisano da u gradovima mora postojati odbor za financije i proračun, a često se taj odbor naziva i samo odborom za financije. Tako u 15% gradova koje smo istraživali taj odbor ne postoji.

U svakom gradu slučajnim odabirom odabrana su dva člana odbora za financije i proračun (jedan iz pozicije - najčešće predsjednik odbora, a drugi iz opozicije) kojima je anketa poslana poštom. U gradovima u kojima taj odbor ne postoji, slučajnim odabirom anketirana su dva gradska vijećnika – po jedan iz pozicije i opozicije.

Cilj je ankete bio, sa stajališta gradskog vijeća, procijeniti razinu transparentnosti gradskog proračuna i proračunskog procesa te interakciju članova odbora/gradskog vijeća (dalje u tekstu gradskih vijećnika) s gradskom upravom i javnosti. Traženi su odgovori na slijedeća pitanja:

1. Kako je gradski proračun prezentiran javnosti (gradskim vijećnicima)? Je li napisan jednostavno i na način jasan čitatelju? Jesu li informacije točne i dostupne pravovremeno?
2. Je li gradski proračunski proces transparentan? Istraživala se razmjena dokumenata između gradskog vijeća i gradske uprave. Je li jasno tko je za što odgovoran?
3. Koje su formalne i neformalne mogućnosti i ograničenja gradskog vijeća te medija i građana da izmjene neke stavke gradskog proračuna?
4. Što se konkretno može napraviti da se pomogne gradskom vijeću, medijima i građanima kako bi gradski proračunski proces i gradski proračun bili što transparentniji?

Anketna su pitanja odabrana na temelju najvažnijih zakona koji reguliraju područje gradskih proračuna i proračunskog procesa te na temelju sličnih anketa koje su već rađene u Hrvatskoj: Maletić (2006), Bratić (2008) i GONG (2009). Postavljeno je 25 anketnih pitanja (vidi anketu na kraju priloga).

Ankete su poslana na adrese stanovanja odabranih gradskih vijećnika i/ili članova Odbora za financije i proračun 22. svibnja, s rokom za popunjavanje do 7. lipnja 2010. Ako adrese stanovanja anketiranih nisu bile dostupne, korištena je službena adresa gradskog vijeća. Anketa je bila anonimna i u prilogu je sadržavala kuvertu s plaćenim odgovorom. U anketi su navedeni broj telefona, fax i e-mail adresa za eventualna dodatna pitanja.

U navedenom roku (do 7. lipnja), odaziv anketiranih bio je vrlo slab, stiglo je tek nešto više od 20% odgovora. Krajem lipnja telefonskim pozivima izravno osobama kojima smo slali ankete ili tajnici gradskog vijeća, pokušali smo saznati zbog čega kasne s popunjavanjem ankete i potaknuti ih na suradnju. U velikom broju slučajeva uopće nije bilo moguće stupiti u kontakt s određenom osobom, jer nitko nije odgovarao na telefonske pozive. U takvim slučajevima, ako je bilo moguće, osobama kojima je poslana anketa poslan je i e-mail s upitom i molbom da se anketa naknadno popuni, bez obzira što je prošao rok.

Iz telefonskih razgovora s osobama kojima je poslana anketa utvrđeni su različiti razlozi neodaziva. Najčešći razlog je bio nedostatak vremena ili jednostavno zaborav zbog izbjivanja (službeni put ili godišnji odmor). Neki od anketiranih tvrdili su kako anketu nisu primili na adresu stanovanja, ili su je zagubili. U Labinu, Makarskoj i Krapini, gdje su ankete poslane na adresu gradskog vijeća, ankete bile uručene samo gradskom vijećniku iz pozicije, dok su vijećnici opozicije izjavili da je nisu primili! U tim slučajevima, anketa je članovima opozicije poslana ponovno poštom na željenu adresu. Nadalje, kako anketa nije bila obavezna neke od osoba kojima je poslana odbile su odgovoriti (npr. Čakovec).

Prethodno opisane mjere „podsjećanja“ donekle su urodile plodom, te je u konačnici do 21. srpnja odgovorilo 39% osoba kojima je anketa poslana, odnosno 26 od 66. Rezultati i analiza anketnih pitanja slijede u nastavku.

Pitanje 1. U kojem gradu radite kao član/ica gradskog vijeća i/ili gradskog Odbora za financije i proračun?

Tablica 1.

Br.	GRADOVI		
	Bez odgovora	Jedan odgovor	Dva odgovora
1.	Crikvenica	Bjelovar	Karlovac
2.	Gospić	Čakovec	Kutina
3.	Pazin	Dubrovnik ¹	Labin
4.	Poreč	Koprivnica	Rijeka
5.	Pula	Krapina	Varaždin
6.	Sisak	Makarska	
7.	Split	Opatija	
8.	Umag	Osijek	
9.	Vinkovci	Požega	
10.	Virovitica	Rovinj	
11.	Vrbovec	Samobor	
12.	Zagreb	Slavonski Brod	
13.		Šibenik	
14.		Velika Gorica	
15.		Zadar	
16.		Zaprešić	

¹ Ispitanica je članica gradskog vijeća, ali nije članica Odbora za proračun i financije iako navedeni odbor postoji.

Iz 16 gradova (48%) stigao je samo jedan odgovor. Odgovor od oba anketirana pristigao je iz 5 gradova (15%). Iz 12 gradova (36%) nije dobiven niti jedan odgovor. Na anketu odgovorilo oko 60% članova pripadnika stranke ili stranka na vlasti i oko 40% članova opozicije (vidi pitanje 18.).

Najslabiji odaziv bio je u Jadranskoj Hrvatskoj, gdje je od 15 gradova obuhvaćenih anketom, odgovor primljen iz 7 (Dubrovnik, Labin, Makarska, Opatija, Rijeka, Rovinj i Šibenik). U preostalim dvjema regijama odaziv je sličan - od devet gradova u svakoj regiji po 2 ili 3 nisu odgovorila na anketu.²

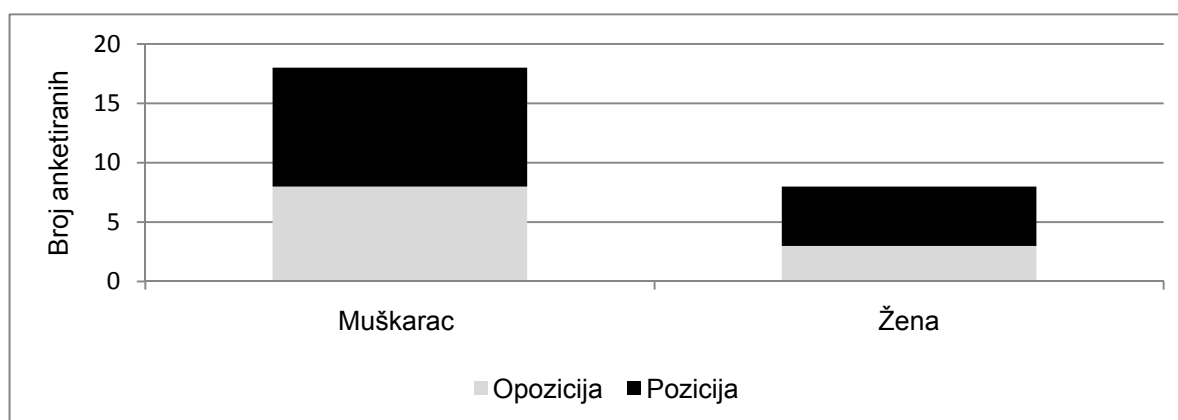
Pitanje 2. Vi ste:

Tablica 2.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Muškarac	18	69
Žena	8	31
Ukupno	26	100

Iako se ovim pitanjem to nije željelo ispitati, i u gradskim vijećima očita je podzastupljenost žena u politici. U grafikonu 1 prikazana je spolna struktura anketiranih gradskih vijećnika prema stranačkoj pripadnosti. Na okomitoj osi prikazan je broj anketiranih osoba koji su odgovorili na pitanje.

Grafikon 1.



Na anketu su najčešće odgovarali muškarci iz redova pozicije. Stoga i odgovore na pitanja koja slijede treba promatrati u skladu s navedenim.

² Prema odluci Vlade Republike Hrvatske iz 2010, Hrvatska je podijeljena u 3 statističke regije: Sjeverozapadnu Hrvatsku, Središnju i Istočnu Hrvatsku, te Jadransku Hrvatsku. Sukladno tome u gradove Sjeverozapadne Hrvatske svrstani su Čakovec, Koprivnica, Krapina, Samobor, Varaždin, Velika Gorica, Vrbovec, Zagreb i Zaprešić. Bjelovar, Karlovac, Kutina, Osijek, Požega, Sisak, Slavonski Brod, Vinkovci, Virovitica svrstani su u Središnju i Istočnu Hrvatsku, a u Jadranskoj regiji nalaze Crikvenica, Dubrovnik, Gospić, Labin, Makarska, Opatija, Pazin, Poreč, Pula, Rijeka, Rovinj, Split, Šibenik, Umag i Zadar.

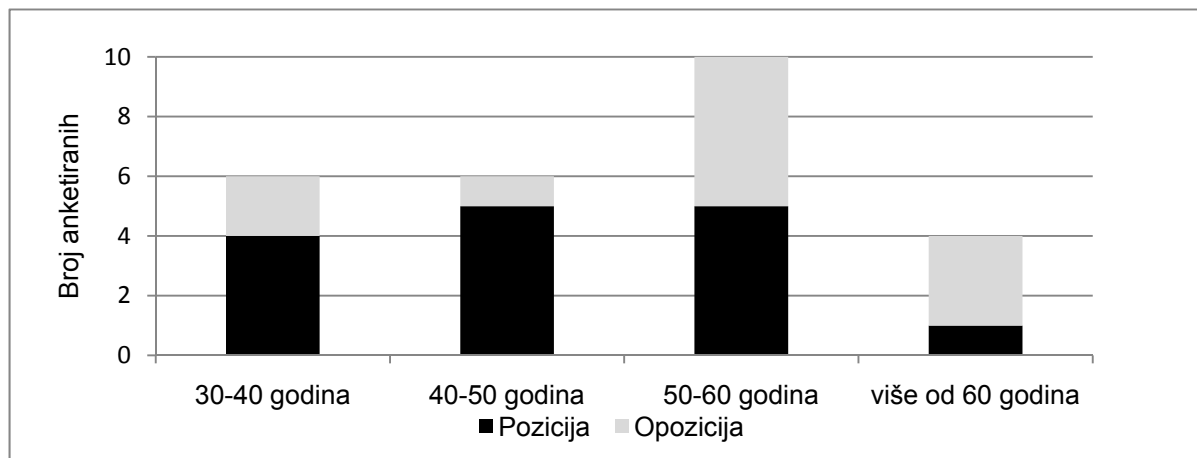
Pitanje 3. Vaša dob je:

Tablica 3.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Ispod 20 godina	0	0
Između 20 i 30 godina	0	0
Između 30 i 40 godina	6	23
Između 40 i 50 godina	6	23
Između 50 i 60 godina	10	39
Više od 60 godina	4	15
Ukupno	26	100

Evidentno je da u gradskim vijećima prevladava starija populacija. Samo je 23% anketiranih mlađe od 40 godina. Niti jedan anketirani nije mlađi od 30 godina, a najviše anketiranih je u dobi 50 do 60. Dobna struktura prema stranačkoj pripadnosti prikazana je na grafikonu 3. Na okomitoj osi prikazan je broj anketiranih gradskih vijećnika koji su odgovorili na pitanje.

Grafikon 3.



Većina anketiranih iz redova opozicije je nešto starija od anketiranih iz redova pozicije.

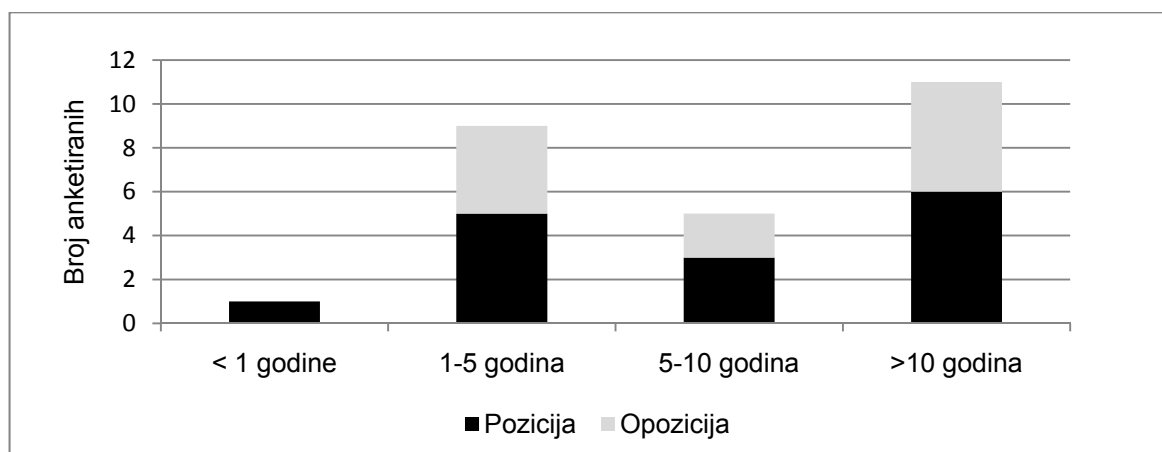
Pitanje 4. Koliko se dugo bavite/upoznati ste/zanimaju Vas proračunska pitanja:

Tablica 4.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Manje od jedne godine	1	4
1-5 godina	9	35
5-10 godina	5	19
Više od 10 godina	11	42
Ukupno	26	100

Oko 40% anketiranih gradskih vijećnika proračunom se bavi više od 10 godina i čini se da anketirani iz redova pozicije i opozicije imaju slična iskustva (grafikon 4). Stoga je za očekivati da bi većina anketiranih trebala biti dosta dobro upućena u gradski proračun i proračunski proces, kao i zbivanja u gradu u kojem djeluju.

Grafikon 4.



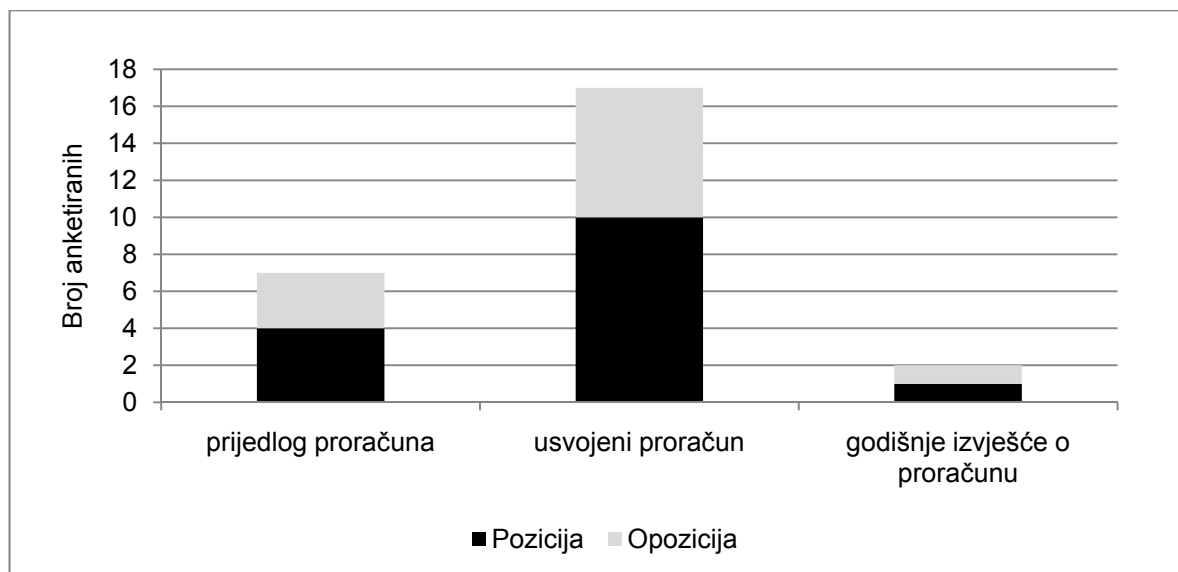
Pitanje 5. Koji je, prema Vašem mišljenju, najvažniji proračunski dokument? Molimo zaokružite jedan odgovor.

Tablica 5.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Prijedlog proračuna	7	27
Usvojeni proračun	17	65
Godišnje izvješće o proračunu	2	8
Nešto drugo:	0	0
Ukupno	26	100

Čak 65% anketiranih smatra kako je usvojeni proračun najvažniji proračunski dokument, dok 27% smatra da je to prijedlog proračuna. Kako je procedura donošenja gradskog proračuna prilično duga i složena, svaki od navedenih proračunskih dokumenata je značajan u pojedinoj fazi proračunskog procesa (prilog „Lokalni proračunski proces u Hrvatskoj“). Stoga su razumljivi i podijeljeni odgovori na ovo pitanje. Ipak iz odgovora se naslućuje kako gradsko vijeće ima mali utjecaj na izradu samog proračuna (jer anketiranim prijedlog proračuna nije najvažniji dokument), te je moguće da u fazi planiranja gradskog proračuna vjerojatno postoji relativno slaba interakcija gradske uprave i gradskog vijeća.

Grafikon 5.



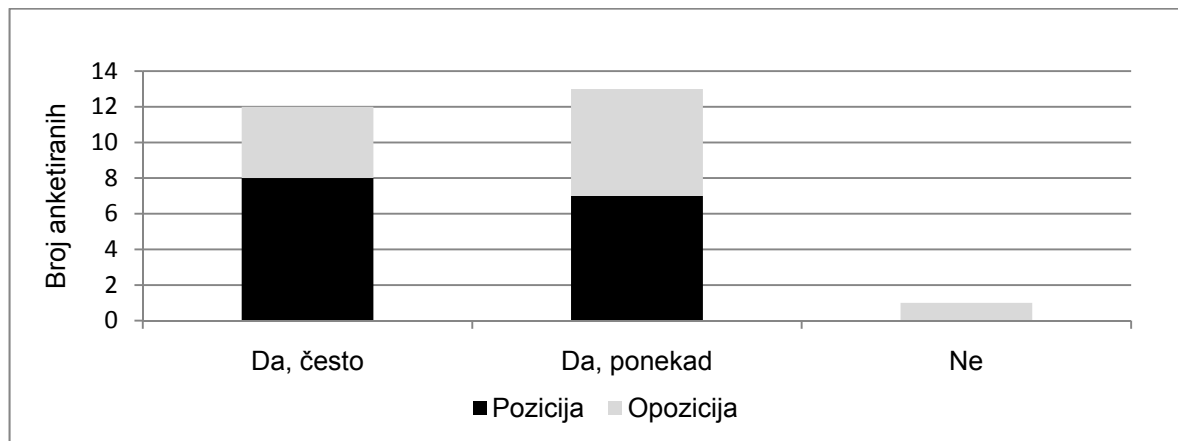
Pitanje 6. Koristite li bilo koji od gradskih proračunskih dokumenata i koliko često? Molimo zaokružite jedan odgovor.

Tablica 6.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da, često	12	46
Da, ponekad	13	50
Ne	1	4
Ukupno	26	100

Gotovo se svi anketirani (96%) često ili barem ponekad služe proračunskim dokumentima, što se na neki način i podrazumijeva. Jedna od zadaća gradskog vijeća trebala bi biti kontrola gradske uprave u donošenju i izvršenju proračuna, pa je ovo pitanje dalo očekivani odgovor. Analiza ovog pitanja s obzirom na stranačku pripadnost prikazana je grafikonom 6.

Grafikon 6.



Proračunskim dokumentima češće se služe članovi stranke ili stanaka na vlasti, a jedan član opozicije je čak odgovorio da gradske proračunske dokumente uopće ne koristi!

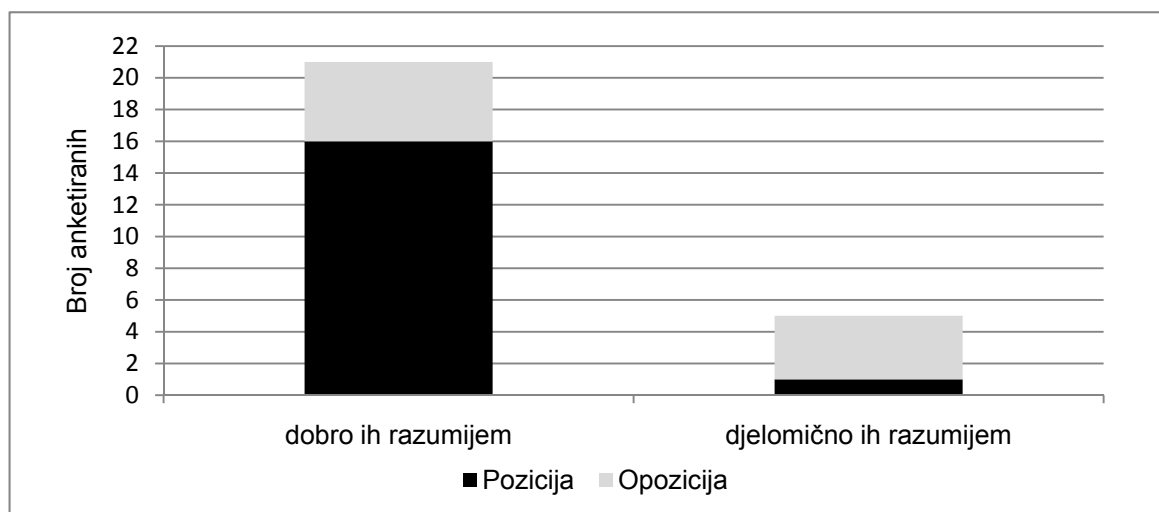
Pitanje 7. Koliko dobro razumijete gradske proračunske dokumente koje koristite? Molimo zaokružite jedan odgovor.

Tablica 7.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Dobro ih razumijem	21	81
Djelomično ih razumijem	5	19
Ne razumijem ih	0	0
Ukupno	26	100

Oko 80% anketiranih (uglavnom iz redova pozicije) dobro razumije proračunske dokumente. Činjenica da većina anketiranih dobro razumije proračunske dokumente, ne bi trebala iznenaditi. Do sličnog zaključka došao je i Bratić (2008). U njegovom istraživanju provedenom 2004. oko 65% anketiranih članova gradskog vijeća odgovorilo je kako posve razumije prijedlog proračuna za slijedeću godinu. No, zašto taj postotak nije i veći? Naime, ne treba zanemariti da gotovo 20% anketiranih u ovom istraživanju izjavljuje kako samo djelomično razumije gradske proračunske dokumente, a uglavnom se radi o članovima gradskog odbora za financije i proračun. Kako će osobe koje u potpunosti ne razumiju materiju, na osnovu koje bi trebale sudjelovati u proračunskom procesu, biti sposobne donijeti relevantne i ispravne sudove? Mogu li oni odlučivati na koji bi se način trebao prikupiti i trošiti novac gradskog proračuna?

Grafikon 7.



Anketiranima je postavljeno i slijedeće pitanje, koje je trebalo utvrditi razloge nedovoljnog razumijevanja proračunskih dokumenata.

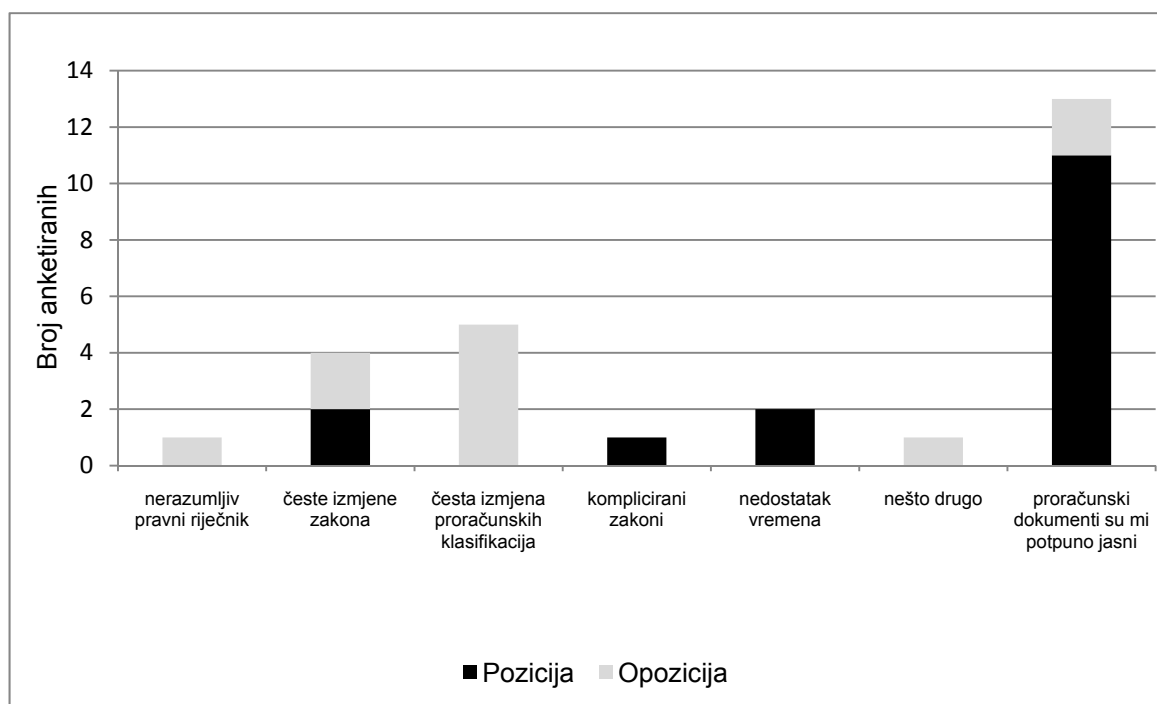
Pitanje 8. Koji je, po Vama, glavni uzrok teškog razumijevanja proračunskih dokumenata? Molimo zaokružite jedan odgovor.

Tablica 8.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Nerazumljiv pravni rječnik	1	4
Česte izmjene zakona	4	15
Česta izmjena proračunskih klasifikacija	4	15
Komplicirani zakoni koje teško razumijem	1	4
Nedostatak vremena	2	8
Nešto drugo	1	4
Proračunski dokumenti su mi potpuno jasni	13	50
Ukupno	26	100

Iako su polovici anketiranih proračunski dokumenti potpuno jasni, kao glavni razlozi nedovoljnog razumijevanja proračunskih dokumenata navode se problemi do kojih je u sličnom istraživanju došao i Bratić (2008). To su: česte izmjene zakona i proračunskih klasifikacija te nedostatak vremena. Usporedba proračunskih stavaka je otežana, jer se čestim promjenama teško prilagoditi. Tako je i gradskim vijećnicima s većim iskustvom i stažem dodatno otežan zahtjevan posao kvalitetnog planiranja i analiziranja gradskog proračuna. Također valja istaknuti da je od 13 anketiranih, kojima su proračunski dokumenti potpuno jasni, njih 11 iz redova pozicije (grafikon 8).

Grafikon 8.



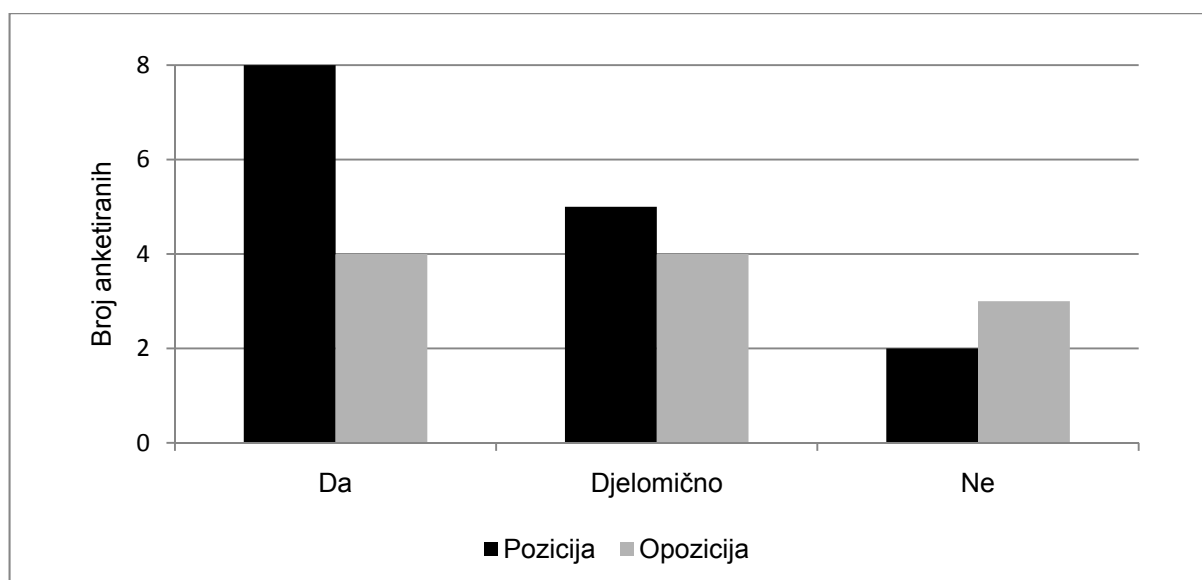
Pitanje 9. Jeste li imali dovoljno vremena za analiziranje prijedloga gradskog proračuna za 2010. godinu? Molimo zaokružite jedan odgovor.

Tablica 9.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	12	46
Djelomično	9	35
Ne	5	19
Ukupno	26	100

Samo 46% anketiranih je zadovoljno vremenom raspoloživim za analizu prijedloga gradskog proračuna za 2010, 35% anketiranih je djelomično zadovoljno, a 19% smatra da nisu imali dovoljno vremena za analizu. Ovo pitanje je zanimljivo promatrati i u kontekstu stranačke pripadnosti anketiranih (grafikon 9).

Grafikon 9.



Iako su članovi pozicije češće bili zadovoljni ili djelomično zadovoljni vremenom koje im je bilo raspoloživo za analizu prijedloga proračuna za 2010, istaknimo i neke zanimljivosti. Na primjer, u Varaždinu oba anketirana nisu imala dovoljno vremena iako su iz oprečnih stožera. U Labinu su pak oba anketirana izjavila kako su zadovoljni vremenom raspoloživim za analizu prijedloga proračuna za 2010.

Pitanje 10. Mislite li da biste mogli utjecati na izmjene pojedinih stavki proračuna Vašeg grada (npr. predložiti smanjenje, povećanje ili uključenje nekih proračunskih rashoda)? Ako je Vaš odgovor NE molimo vas obrazložite zašto.

Tablica 10.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	15	58
Ne	11	42
Ukupno	26	100

Ovim pitanjem željeli smo dobiti mišljenja anketiranih mogu li utjecati na gradski proračunski proces. Iako 58% anketiranih misli da može utjecati na gradski proračunski proces, od tih 15 anketiranih, njih čak 12 (80%) pripada poziciji, pa se naslućuje da uloga gradskih vijećnika ovisi o pripadnosti stranci na vlasti (grafikon 10). U prilog tome idu i mišljenja o razlozima nemogućnosti utjecaja na izmjene gradskog proračuna iznesena u komentarima ovog pitanje:

„Opozicija nema mogućnost utjecaja na proračun.“

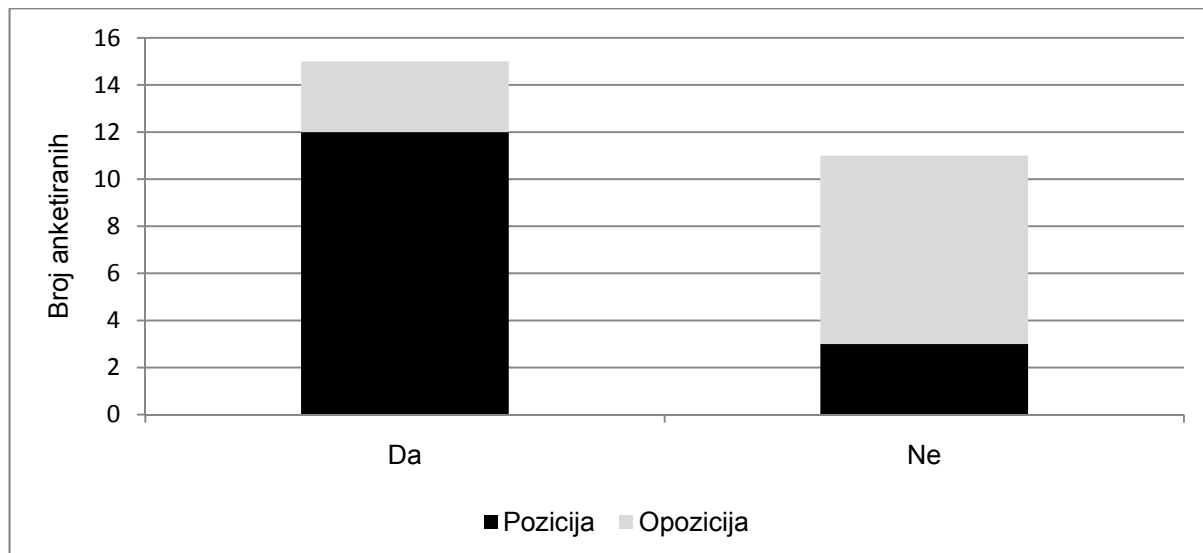
„Nalazim se u opoziciji.“

„Moje prijedloge za izmjenama proračuna ne prihvaćaju jer imaju većinu u gradskom vijeću.“

„Odluke o proračunu se donose primjenom stranačke discipline, a stranka na vlasti ne sluša argumente koji su od javnog interesa ako se ne poklapaju sa stranačkim interesima.“

„Ne mogu utjecati na izmjene proračuna jer nisam u vlasti.“

Grafikon 10.



Pitanje 11. 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 dati prijedloge. Anketirani smatraju da bi im u sudjelovanju pomogli češći sastanci odbora za financije i proračun, duži period za razmatranje prijedloga proračuna te dodatni materijali; više razumijevanja od strane vladajućih, te više uključivanja njih samih u izradu proračuna već od samog početka. Neki od odgovora na pitanje bili su:

„Nordijska svijest građana ili čist obraz vlasti s batinom u ruci“ (član oporbe)

„...da svi vijećnici razmišljaju svojom glavom, a ne glavom svoje stranke!“ (član oporbe)

„Manje politiziranja i manje "skrivenih" stavki“ (član pozicije)

„Da podržavam koaliciju na vlasti“ (član oporbe)

„Dodatni materijali vezani uz proračun“ (član pozicije)

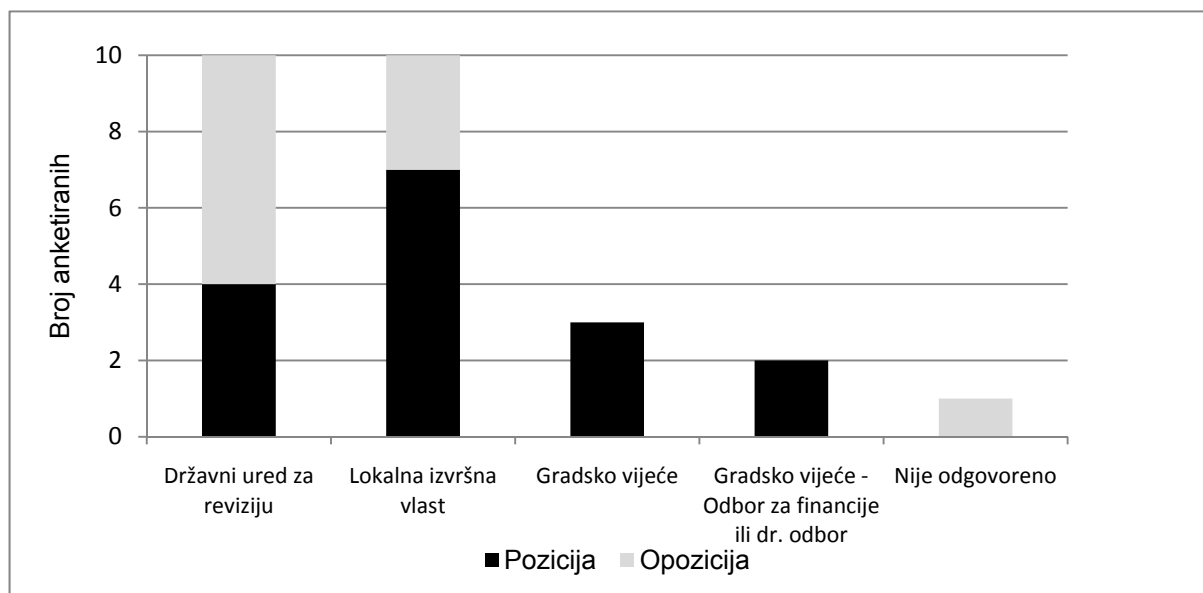
Pitanje 12. Tko, prema Vašem mišljenju, obavlja najvažniju ulogu u službenom praćenju i nadzoru izvršenja proračuna Vašeg grada? Molimo zaokružite jedan odgovor.

Tablica 12.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Državni ured za reviziju	10	38
Lokalna izvršna vlast	10	38
Gradsko vijeće	3	12
Gradsko vijeće – Odbor za proračun i financije ili neki drugi odbor	2	8
Netko drugi	0	0
Nije odgovoreno	1	4
Ukupno	26	100

Posebno zabrinjava to što oko 80% anketiranih smatra kako najvažniju ulogu u službenom praćenju i nadzoru izvršenja gradskog proračuna imaju Državni ured za reviziju ili gradska uprava. Isticanje gradske uprave iznad gradskog vijeća kao tijela koje kontrolira i nadzire izvršenje gradskog proračuna ukazuje da je iskrivljena osnovna uloga gradskog vijeća u proračunskom procesu. Zadaća je gradskog vijeća da donosi opće akte i kontrolira njihovo izvršavanje, uključivši odobrenje proračuna i njegov nadzor. Do sličnih zaključaka o ulozi gradskog vijeća u proračunskom procesu došao je i Bratić (2008) zaključivši da je uloga gradskog vijeća relativno zanemariva, te da ključnu ulogu u gradskom proračunskom procesu ima gradska uprava. Maletić (2006) ističe kako su i ostali vanjski službeni mehanizmi nadzora očito slabo razvijeni jer nitko ne spominje Vladu, Ministarstvo financija ili ostala ministarstva u funkciji kontrole i nadzora izvršenja lokalnih proračuna. Odgovore na ovo pitanje interesantnije je gledati u stranačkom kontekstu (grafikon 12).

Grafikon 12.



Budući da isključivo članovi pozicije smatraju kako gradsko vijeće i odbor za financije i proračun imaju najvažniju ulogu u službenom nadzoru izvršenja gradskog proračuna, zanimljivo bi bilo otkriti zašto nitko iz opozicije ne misli isto.

Pitanje 13. Tko, prema Vašem mišljenju, obavlja najvažniju ulogu u vanjskom (neslužbenom) praćenju i nadzoru izvršenja proračuna Vašeg grada? Moguće je zaokružiti više odgovora.

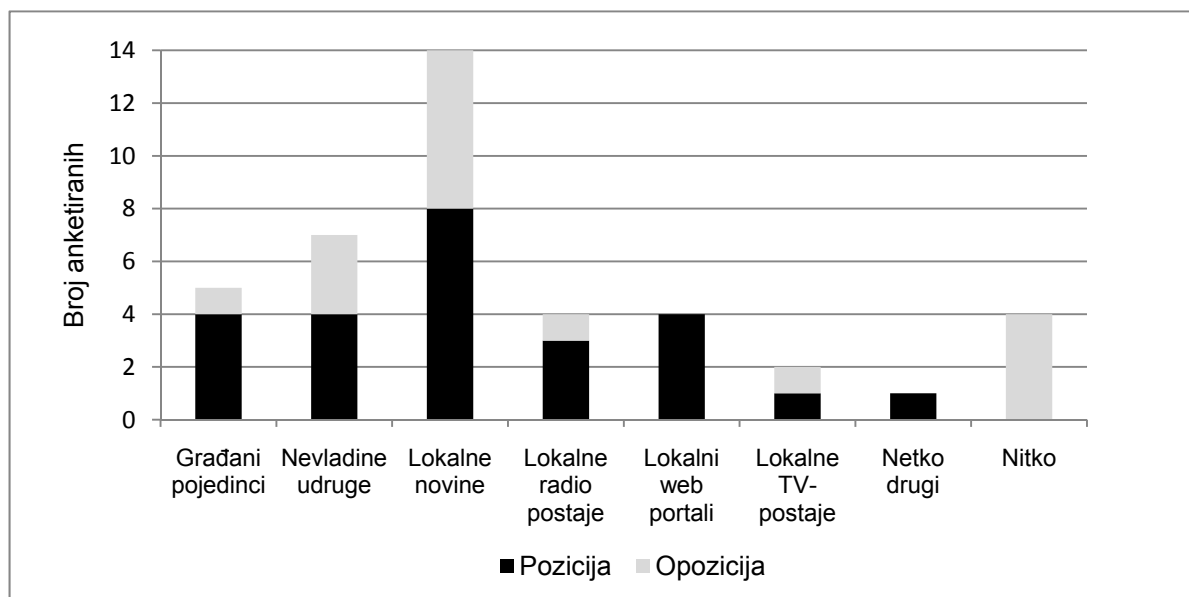
Tablica 13.

	Broj odgovora ³	Postotak (u odnosu na broj odgovora)
Građani pojedinci	5	12
Nevladine udruge	7	17
Lokalne novine	14	34
Lokalne radio- postaje	4	10
Lokalni web portali	4	10
Lokalne TV postaje	2	5
Netko drugi	1	2
Nitko	4	10
Ukupno	41	100

Oko 35% anketiranih smatra da lokalne (gradske) novine imaju najvažniju ulogu u vanjskom (neslužbenom) nadzoru izvršenja proračuna. Pod gradskim novinama ne misli se na službene glasnike grada. Kada se zbroje gradske novine, radio i TV postaje te web portali, očito gradski mediji omogućuju najznačajniju vanjsku kontrolu rada gradske uprave (59%), dok građani kao pojedinci slabo nadziru izvršenje proračuna (12%). Do sličnih zaključaka o slabom uključivanju građana u nadzor lokalnih proračuna došla je i Maletić (2006).

³ Na trinaesto pitanje bilo je moguće zaokružiti više odgovora, te se stoga broje odgovori koji u zbroju premašuju broj anketa, no broj anketa je i dalje ostao isti kao u prethodnim pitanjima i iznosi 26.

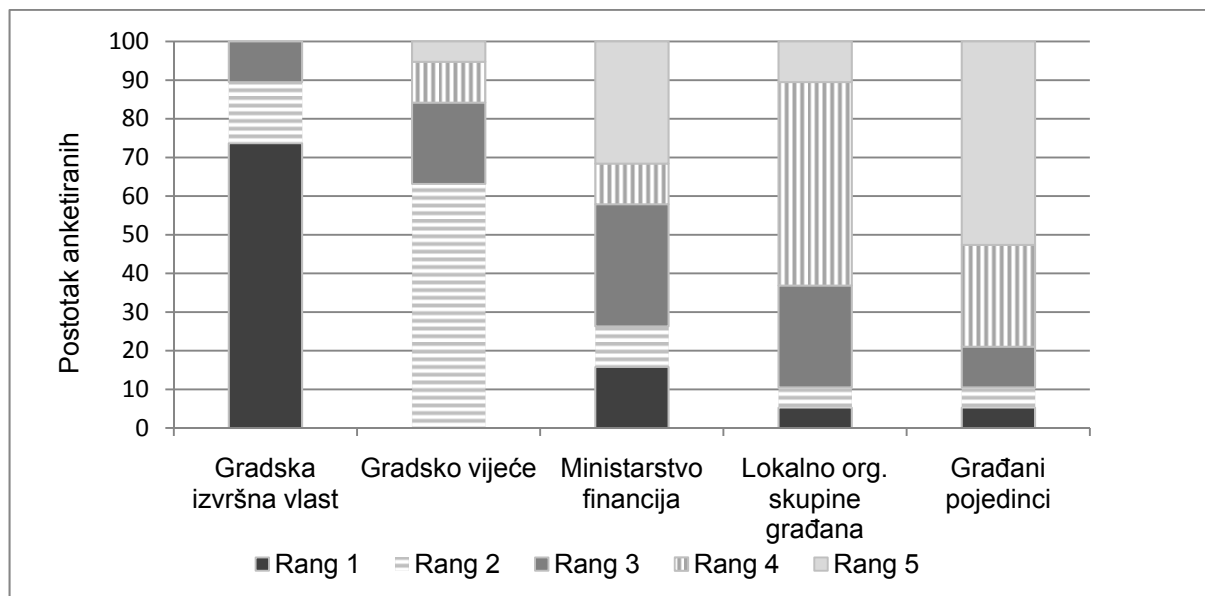
Grafikon 13.



Samo su članovi opozicije napisali da nitko ne nadzire izvršenje gradskog proračuna, dok taj odgovor nije zaokružio niti jedan član pozicije.

Pitanje 14. 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 14.



Više od 75% anketiranih smatra da je gradska uprava najvažniji sudionik u proračunskom procesu, a preko 50% anketiranih je svrstalo gradsko vijeće na drugo mjesto. Treće po važnosti je Ministarstvo financija, a najlošije su rangirane lokalno organizirane skupine građana i građani pojedinci.

Ovi rezultati jasno potvrđuju zaključke do kojih je došla i Maletić (2006) kako javnost nije dovoljno uključena u zbivanja u vlastitim gradovima, te kako ima još puno prostora za poboljšanje komunikacije između gradskog vijeća/gradske uprave te samih građana koji osiguravaju proračunska sredstva.

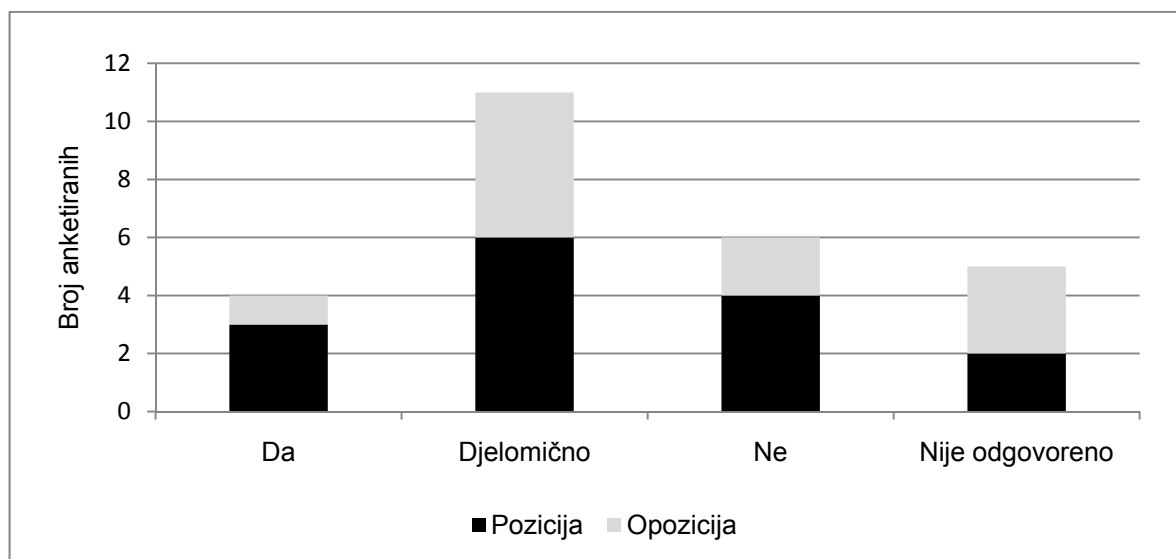
Pitanje 15. Što mislite, zanima li građane proračun Vašeg grada? Molimo zaokružite jedan odgovor.

Tablica 15.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	4	16
Ne	6	23
Djelomično	11	42
Nije mi poznato	0	0
Nije odgovoreno	5	19
Ukupno	26	100

Većina anketiranih (oko 60%) misli da građane zanima ili barem djelomično zanima proračun njihova grada.

Grafikon 15.



Pitanje 16. Što mislite, koji je najvažniji razlog zainteresiranosti/nezainteresiranosti građana za proračun Vašeg grada?

Odgovori na ovo pitanje nisu bili unaprijed ponuđeni. Kao razloge nezainteresiranosti građana, ispitanici smatraju neinformiranost, nepoznavanje složenih zakonskih procedura, zaokupljenost vlastitim problemima, indiferentnost te nedovoljno razvijenu svijest o potrebi uključivanja u gradski proračunski proces.

Pitanje 17. Što se po vašem mišljenju može napraviti kako bi lokalni proračun bio što transparentniji?

Kao odgovor na ovo pitanje anketirani gradski vijećnici najčešće su navodili sljedeće:

- pojačati aktivnost medija koji bi trebali pravovremeno objavljivati prijedlog proračuna, te ostala proračunska izvješća i informirati građane o zbivanjima,
- pojednostaviti proračunske dokumente kako bi bili razumljivi svakom građaninu,
- aktivniji rad odbora za financije te češća kontrola rada tijela gradske uprave.

I gradski su vijećnici očito svjesni nekih problema s kojima se susreću građani koji bi se željeli baviti gradskim proračunom (npr. komplicirano napisani gradski proračunski dokumenti koje je teško razumjeti).

Pitanje 18. Jeste li član stranke ili koalicije stranaka na vlasti ili oporbe?

Tablica 18.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Stranka ili koalicija stranaka na vlasti	15	58
Oporba	11	42
Ukupno	26	100

Ankete je ispunilo oko 60% članova stranke ili stranaka na vlasti, te 40% članova oporbe. Iako je poslan jednak broj anketa članovima pozicije i opozicije, čini se da su članovi pozicije ipak voljniji ispunjavati ankete. Do sličnog zaključka došao je i Bratić (2008) u čijem su istraživanju također bili aktivniji gradski vijećnici vladajućih stranaka.

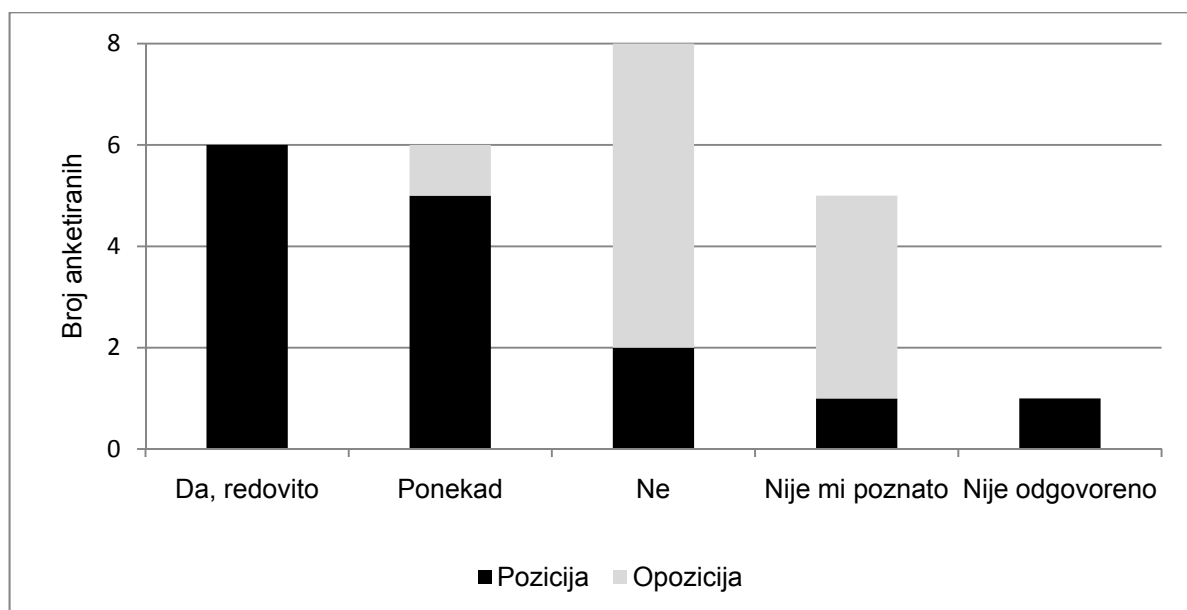
Pitanje 19. Je li Vaša gradska izvršna vlast održavala konzultacije s članovima gradskog vijeća u sklopu postupka određivanja proračunskih prioriteta za 2009. i/ili 2010. godinu? Molimo zaokružite jedan odgovor.

Tablica 19.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da, redovito	6	23
Ponekad	6	23
Ne	8	31
Nije mi poznato	5	19
Nije odgovoreno	1	4
Ukupno	26	100

Preko 30% anketiranih je odgovorilo kako gradska uprava nije održavala konzultacije sa članovima gradskog vijeća u sklopu postupka određivanja proračunskih prioriteta za 2009 i/ili 2010, a još oko 20% anketiranih da im nije poznato je li gradska uprava održavala te konzultacije. Ipak odgovore na ovo pitanje zanimljivije je analizirati u kontekstu stranačke pripadnosti anketiranih.

Grafikon 19.



Odgovori se uvelike razlikuju s obzirom na pripadnost anketiranih poziciji ili opoziciji. Anketirani iz redova pozicije uglavnom su izjavili kako su konzultacije gradske uprave sa članovima gradskog vijeća u sklopu postupka određivanja proračunskih prioriteta za 2009. i/ili 2010. bile redovite ili su se ponekad održavale. Od pripadnika opozicije uglavnom dobivamo gotovo suprotne odgovore (konzultacije se nisu održavale). Na primjer u Karlovcu, Kutini, Labinu i Varaždinu gdje smo dobili odgovore i od člana pozicije i opozicije, redovito je član pozicije davao potvrdnu izjavu, dok je član iz opozicije negirao održavanje konzultacija gradske uprave s članovima vijeća. U komentarima anketiranih često je pisalo kako je suradnja gradske uprave i vijećnika, ako postoji, u većini slučajeva uvjetovana stranačkom pripadnosti.

Pitanje 20. 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.

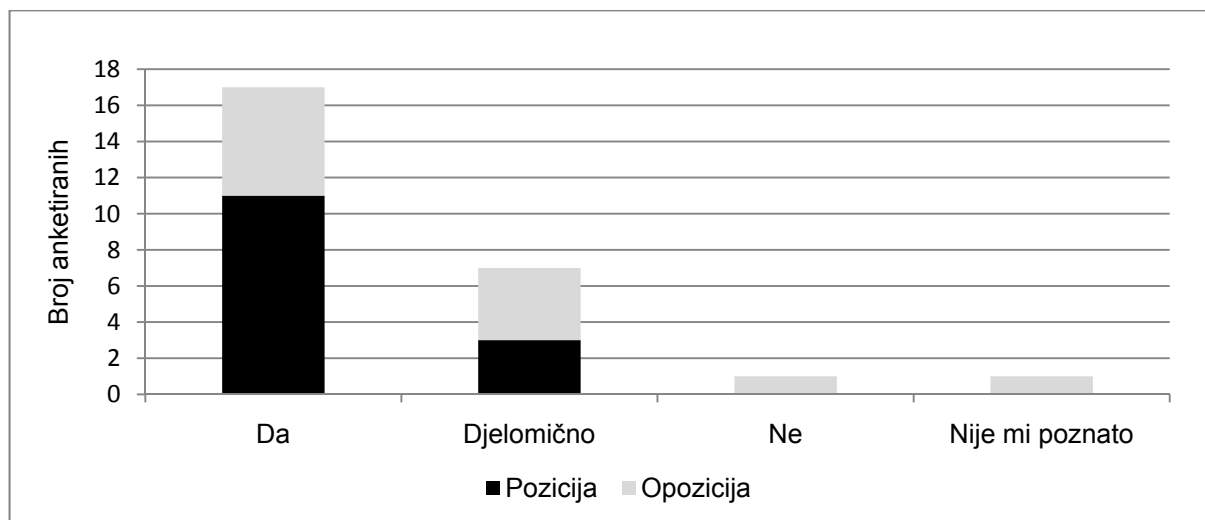
Tablica 20.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	17	65
Djelomično	7	27
Ne	1	4
Nije mi poznato	1	4
Ukupno	26	100

Čak 65% anketiranih izjavljuje da je upućeno u poprilično komplicirani sustav dijeljenja poreza i dodjele dotacija od središnje države gradovima. Od 17 anketiranih koji su to izjavili, njih 11 pripada poziciji, te po tome ispada kako su članovi pozicije generalno upućeniji u ovu problematiku. Iz komentara, na ovo pitanje, se razaznaje i da položaj grada pri dodjeljivanju dotacija ovisi o tome u kojoj je političkoj poziciji

vlast u gradu u odnosu na državnu vlast. Naime, prema izjavama nekih anketiranih, ako je gradska vlast u oporbi prema državnoj, to je stavlja u nepovoljniji položaj prilikom određivanja i dodjele dotacija.

Grafikon 20.



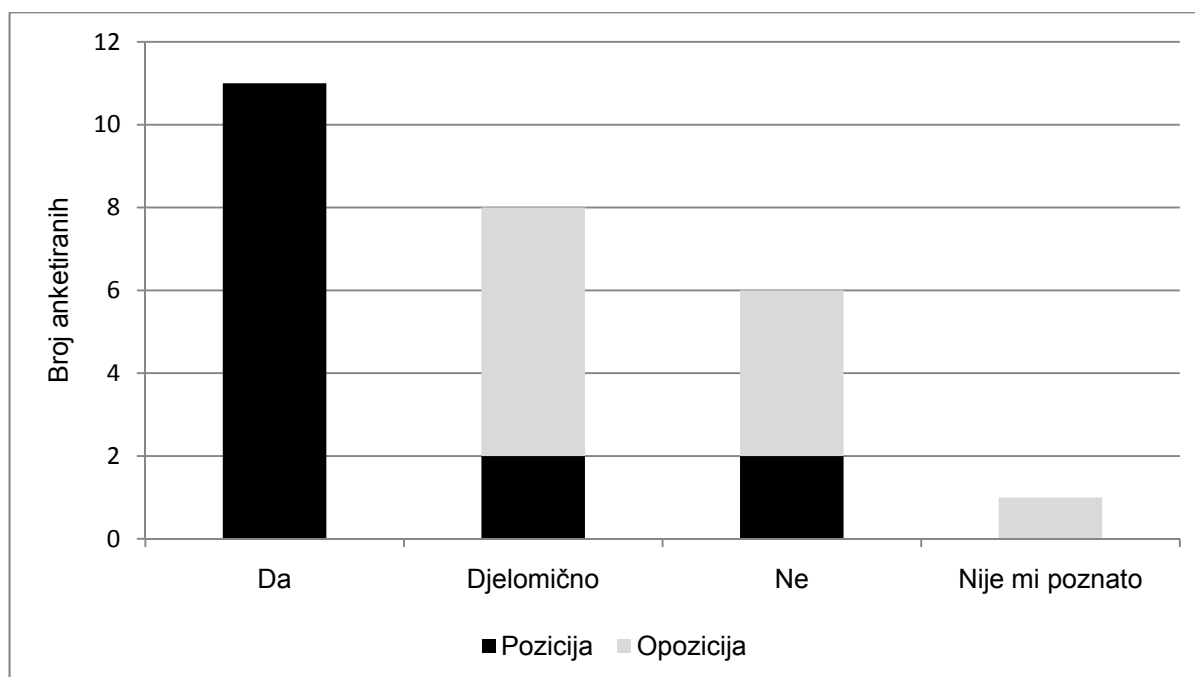
Pitanje 21. Smatrate li da su dokumenti koji se razmjenjuju između gradske izvršne vlasti i gradskog vijeća pravovremeni, potpuni, jasni i razumljivi? Molimo zaokružite jedan odgovor. Ako je vaš odgovor DJELOMIČNO ili NE molimo objasnite zašto.

Tablica 21.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	11	42
Djelomično	8	31
Ne	6	23
Nije mi poznato	1	4
Ukupno	26	100

Oko 40% anketiranih članova gradskih vijeća 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. Ipak, odgovore na ovo pitanje puno je zanimljivije promatrati u kontekstu stranačke pripadnosti.

Grafikon 21.



Gotovo svi članovi vladajućih stranaka smatraju da su dokumenti koji se razmjenjuju između gradske uprave i gradskog vijeća pravovremeni, jasni i razumljivi, dok niti jedan član iz oporbe ne dijeli to mišljenje. Dvoje anketiranih iz pozicije koji su na ovo pitanje odgovorili negativno kao razlog navode nedostatak sustavne suradnje između gradske uprave i gradskog vijeća. Anketirani iz redova opozicije svoje uglavnom negativne odgovore obrazlažu time što se dokumenti većinom dobivaju samo par dana prije sjednice ili tek na samoj sjednici. Nadalje, tvrde kako će unatoč njihovim eventualnim primjedbama vladajuća stranka izglasati dokumente.

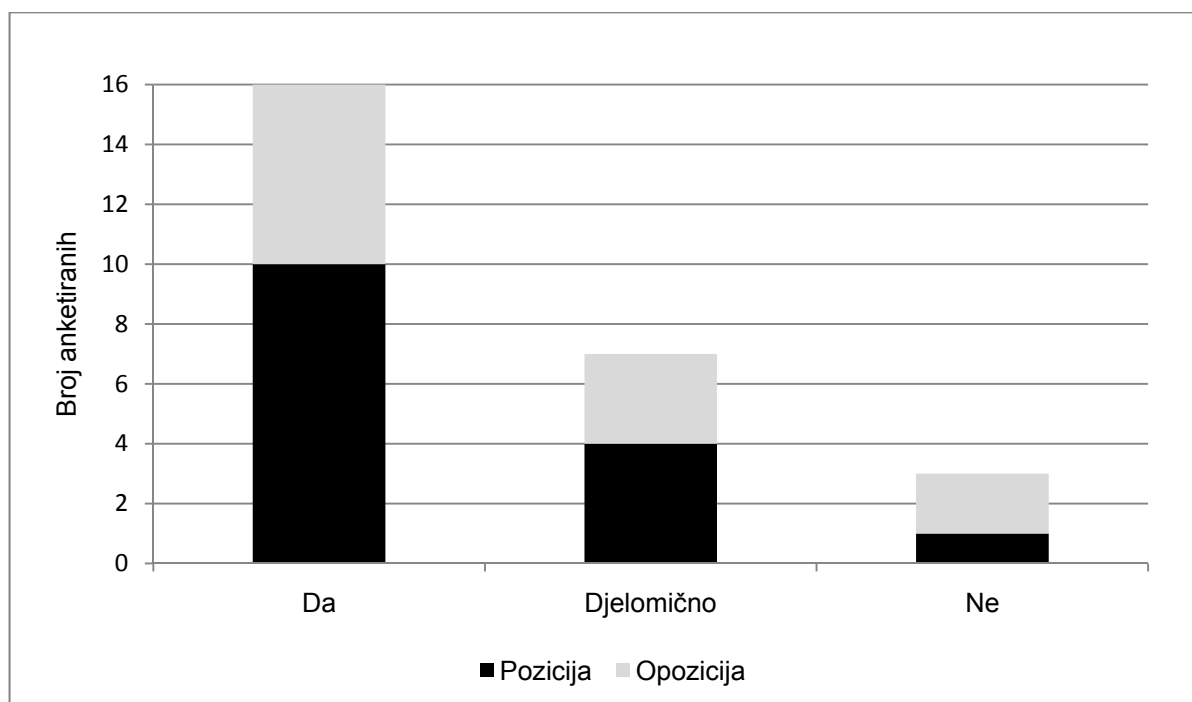
Pitanje 22. Je li Vam jasno što se sve treba napraviti (vezano uz razmjenu dokumenata između gradske izvršne vlasti i gradskog vijeća), u kojim rokovima i tko je za što zadužen? Molimo zaokružite jedan odgovor. Ako je vaš odgovor DJELOMIČNO ili NE molimo objasnite zašto.

Tablica 22.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	16	61
Djelomično	7	27
Ne	3	12
Nije mi poznato	0	0
Ukupno	26	100

Većina anketiranih (oko 90%) je dobro ili barem djelomično dobro upoznata s procedurom razmjene dokumenata između gradske uprave i gradskog vijeća, ali se ipak neki žale kako je prisutno previše improvizacije, te dijele generalno mišljenje kako bi se sve moglo puno bolje provoditi, te poboljšati cjelokupni sustav.

Grafikon 22.



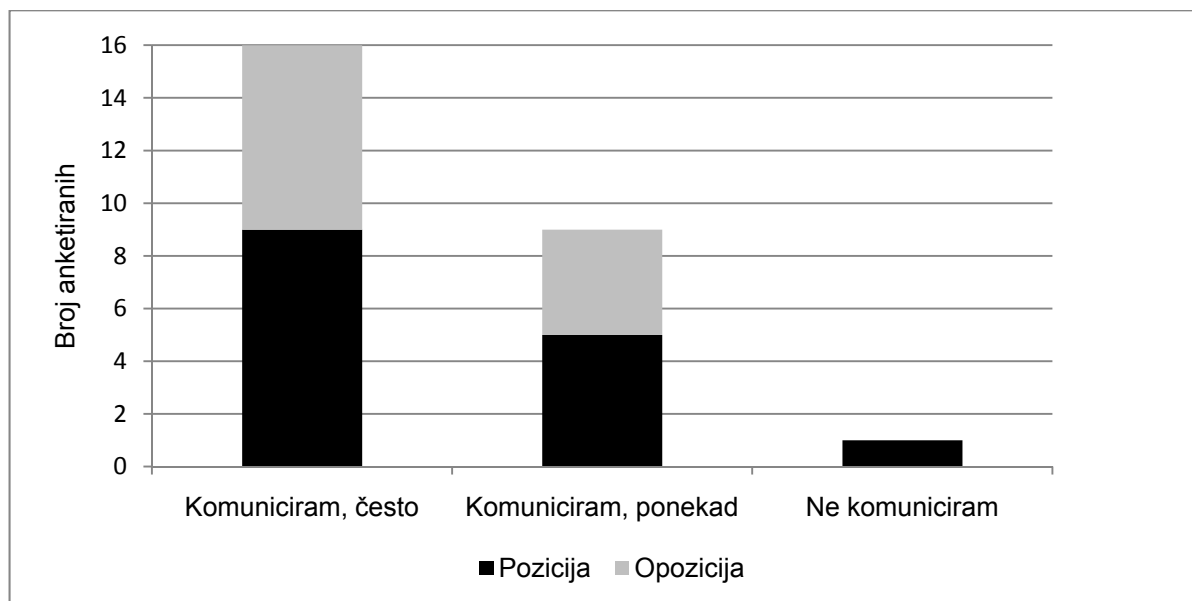
Pitanje 23. Komunicirate li Vi osobno s građanima i kako? (Npr., ispitujete li građane jesu li zadovoljni s postojećim programima, smatraju li da postoji potreba za promjenom postojećih programa ili za uvođenjem novih)? Molimo zaokružite jedan odgovor.

Tablica 23.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Komuniciram, često	16	61
Komuniciram, ponekad	9	35
Ne komuniciram	1	4
Ukupno	26	100

Preko 60% anketiranih tvrde da osobno često komuniciraju s građanima. Slično su odgovorili članovi pozicije i opozicije (grafikon 23). To je očekivani odgovor budući da su članovi odbora u najvećim dijelom i članovi gradskog vijeća, odnosno izabrani predstavnici građana koji bi trebali u ime građana sudjelovati u gradskom vijeću. Stoga je logično da se i konzultiraju s građanima.

Grafikon 23.



Zanimljivo je ipak kako je jedan anketirani odgovorio da ne komunicira s građanima. Možda je krivo shvatio postavljeno pitanje?

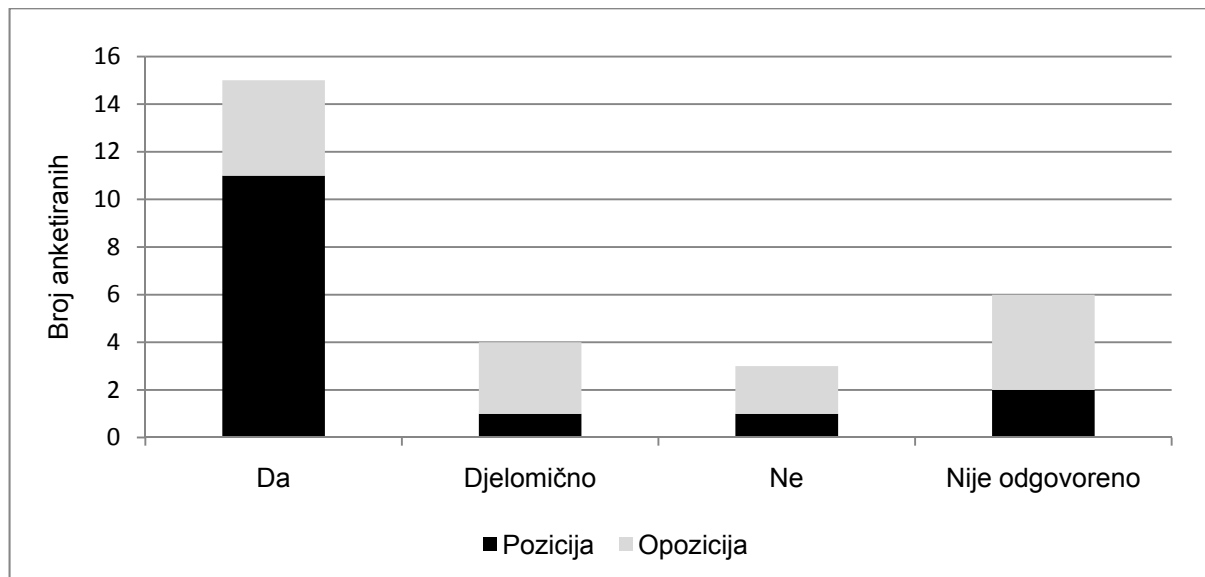
Pitanje 24. Jesu li Vam objašnjenja koja tijela gradske uprave prezentiraju Odboru za financije i proračun jasna i razumljiva? Molimo zaokružite jedan odgovor.

Tablica 24.

	Broj anketa	Postotak (ispunjene ankete)
Da	15	58
Djelomično	4	15
Ne	1	4
Nije mi poznato	0	0
Nije odgovoreno	6	23
Ukupno	26	100

Iako 58% anketiranih tvrdi da su im jasna objašnjenja gradske uprave, treba uzeti u obzir da od njih 15 čak 11 pripada poziciji. Ne treba izostaviti niti komentare anketiranih poput onih da tijela gradske uprave prezentiraju podatke samo u korist politike trenutne gradske vlasti, te da slaba medijska prezentacija proračuna i nerazumljive proračunske stavke dovode do lakog „zamađjenja“ stvarne situacije.

Grafikon 24.



Pitanje 25. Što je, prema Vašem mišljenju, najvažnija uloga Odbora za financije i proračun?

Budući da ni jednim zakonom nije propisano da odbor za financije i proračun u gradovima mora postojati, niti je definirana njegova uloga, željeli smo utvrditi što članovi odbora misle o ulozi odbora. Na temelju odgovora 8 anketiranih iz oporbe i preostalih 11 iz redova pozicije koji su odgovorili na ovu anketu dobivena su sljedeća saznanja o ulozi odbora:

- kontrola gradske uprave i tumačenje gradskih financija ostalim članovima vijeća,
- procjena, razmatranje i utvrđivanje godišnjeg proračuna, obračun njegovog provođenja i druge odluke financijsko-materijalnog poslovanja grada,
- kontinuirano praćenje proračuna kroz godinu kako bi za budući proračun imali realnu sliku koju bi prezentirali gradskom vijeću bez obzira na sliku koju pripremi izvršna vlast radi ostvarenja svojih ciljeva,
- da pomogne gradskom vijeću prilikom donošenja odluka o proračunu (rebalans i sl.)
- ili, na temelju viđenja nekih od članova - „dizanje ruku većine, mlaćenje prazne slame manjine“.

ZAKLJUČAK

Samo 42% anketiranih smatra kako su dokumenti koje razmjenjuju gradske uprave i gradska vijeća pravovremeni, potpuni, jasni i razumljivi, dakle da su gradski proračunski dokumenti transparentni. Gotovo svi članovi u poziciji smatraju da su navedeni dokumenti transparentni, dok ni jedan član iz opozicije nema isto mišljenje. Opozicija tvrdi da dokumente većinom dobivaju samo par dana prije sjednice ili tek na samoj sjednici, te kako će unatoč njihovim eventualnim primjedbama vladajuće stranke izglasati te dokumente. Stoga bi u budućnosti trebalo detaljnije istražiti koliko politika utječe na odluke gradskog vijeća.

Čak 80% anketiranih je dobro ili barem djelomično dobro upoznato s procedurom razmjene dokumenata između gradske uprave i gradskog vijeća (dakle, gradski proračunski proces smatraju transparentnim), no neki se žale kako je prisutno previše improvizacije, te generalno dijele mišljenje kako bi se sve moglo puno bolje provoditi.

Iako je 58% anketiranih odgovorilo da može utjecati na proračunski proces, od tih 15 anketiranih, njih 11 pripada poziciji (73%). Iz navedenog se moglo naslućuje kako uloga gradskih vijećnika ovisi o pripadnosti stranci na vlasti. Anketirani smatraju da bi im za aktivnije sudjelovanje u gradskom proračunskom procesu pomogli:

- češći sastanci odbora,
- duže razdoblje za razmatranje prijedloga proračuna,
- više razumijevanja od vladajućih, te
- više uključivanja njih samih u izradu proračuna već od samog početka.

Navode i kako bi se slijedeće moglo napraviti kako bi gradski proračun bio transparentniji:

- *pojačati aktivnost medija* koji bi trebali pravovremeno objavljivati prijedlog proračuna, te ostala proračunska izvješća i informirati građane o zbivanjima vezanima uz to, te
- *pojednostaviti proračunske dokumente* kako bi bili razumljivi svakom građaninu.

Anketirani uglavnom smatraju kako gradski mediji imaju najvažniju ulogu u vanjskom nadzoru izvršenja proračuna. Smatraju i da građani kao pojedinci slabo nadziru izvršenje proračuna, te da javnost nije dovoljno uključena u zbivanja u vlastitim gradovima. Kao razloge nezainteresiranosti građana za proračunski proces, navode:

- neinformiranost,
- nepoznavanje složenih zakonskih procedura,
- indiferentnost i zaokupljenost građana vlastitim problemima, te
- nedovoljno razvijenu svijest građana o potrebi uključivanja u proračunski proces.

Očito je da ima još puno prostora za poboljšanje. Intenzivnija komunikacija gradskog vijeća s javnosti – javne tribine i rasprave, tv i radio emisije, proračunske brošure i slično – pomogla bi građanima da bolje shvate važnost gradskog proračuna i omogućila bi im jači utjecaj. Buđenje svijesti građana o mogućnosti i važnosti uključivanja u gradske proračunske procese, zasigurno bi rezultiralo povećanjem gradske transparentnosti i odgovornosti te efikasnijim gradskim javnim uslugama.



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
— UPITNIK ZA PREDSTAVNIKE GRADSKIH VIJEĆA I/ILI ČLANOVE ODBORA ZA FINACIJE I
PRORAČUN —

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 anonimn. 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 prilogu 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.

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 • Web: <http://www.ijf.hr>

INDEKS OTVORENOSTI GRADSKIH PRORAČUNA
— UPITNIK ZA PREDSTAVNIKE GRADSKIH VIJEĆA I/ILI ČLANOVE ODBORA ZA FINACIJE I
PRORAČUN —

1. U kojem gradu radite kao član/ica gradskog vijeća i/ili gradskog Odbora za financije i proračun?

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, prema Vašem mišljenju, najvažniji proračunski dokument? Molimo zaokružite jedan odgovor.

- a) prijedlog proračuna
- b) usvojeni proračun
- c) godišnje izvješće o proračunu
- d) nešto drugo: _____

Komentar:

6. Koristite li bilo koji od gradskih proračunskih dokumenata, i koliko često?

Molimo zaokružite jedan odgovor.

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

Komentar: _____

7. Koliko dobro razumijete gradske proračunske dokumente koje koristite?

Molimo zaokružite jedan odgovor.

- a) dobro ih razumijem
- b) djelomično ih razumijem
- c) ne razumijem ih

Komentar: _____

8. 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: _____

9. Jeste li imali dovoljno vremena za analiziranje prijedloga gradskog proračuna za 2010. godinu?

Molimo zaokružite jedan odgovor.

- a) da
- b) djelomično
- c) ne

Komentar: _____

10. Mislite li da biste mogli utjecati na izmjene pojedinih stavki proračuna Vašeg grada (npr. predložiti smanjenje, povećanje ili uključenje nekih proračunskih rashoda)?

Ako je Vaš odgovor NE molimo vas obrazložite zašto.

DA

NE

Zašto? _____

Komentar:

11. Što bi Vam pomoglo da aktivnije sudjelujete u proračunskom procesu Vašeg grada?

Komentar:

12. 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:

13. 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:

14. 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:

15. Što mislite, zanima li građane proračun Vašeg grada? Molimo zaokružite jedan odgovor.
- a) da
 - b) djelomično
 - c) ne
 - d) nije mi poznato

Komentar: _____

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

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

18. Jeste li član:

- a) stranke ili koalicije stranaka na vlasti
- b) oporbe

Komentar: _____

19. Je li Vaša gradska izvršna vlast održavala konzultacije s 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: _____

20. 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: _____

21. 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: _____

22. 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. Ako je vaš odgovor DJELOMIČNO ili NE molimo objasnite zašto.

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

Zašto? _____

Komentar: _____

23. Komunicirate li Vi osobno s građanima i kako? (Npr., ispituje 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: _____

24. Jesu li Vam objašnjenja koja tijela gradske uprave prezentiraju Odboru za financije i proračun jasna i razumljiva? Molimo zaokružite jedan odgovor.

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

Komentar: _____



25. Što je, prema Vašem mišljenju, najvažnija uloga Odbora za financije i proračun?
