



LOTUS 2014 - sažetak nalaza istraživanja

Treći put zaredom GONG i Udruga gradova proveli su istraživanje transparentnosti i odgovornosti svih jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj – njih 576. Istraživanje je provedeno u razdoblju od kraja lipnja do početka listopada 2014., a rezultati se temelje na pregledu službenih internetskih stranica, uvidu u Poslovnike i Statute, anketnom upitniku, zahtjevu za pristupom informacijama te telefonskom pozivu na centralu gradova, općina i županija.

Ciljevi i metodologija istraživanja

Ciljevi istraživanja bili su utvrditi aktualnu razinu transparentnosti i odgovornosti jedinica lokalne i regionalne samouprave, usporediti nalaze u odnosu na prethodna istraživanja i detektirati trendove te konačno, potaknuti višu razinu transparentnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Istraživane dimenzije ostale su nepromijenjene: (1) Javnost rada predstavničkog tijela, (2) Javnost rada izvršne vlasti, (3) Pravo na pristup informacijama, (4) Suradnja sa zajednicom te (5) Mjesna samouprava. U pogledu pokazatelja koji čine pojedine dimenzije, dio ih je izmijenjen uslijed promjene zakonskog okvira (Zakon o javnoj nabavi, Zakon o pravu na pristup informacijama), a dio „postrožen“ zbog očekivane internalizacije načela otvorenosti i odgovornosti spram javnosti, zbog ključnih problema u javnom upravljanju utvrđenih drugim istraživanjima te nužnosti podizanja standarda transparentnosti s obzirom na razinu nepovjerenja u sve grane i razine vlasti.

Odaziv ovogodišnjem istraživanju bio je značajno slabiji u slučaju općina – ove godine na anketni je upitnik odgovorilo samo 60% općina (njih 257)¹. Gradovi i županije su na zadovoljavajućoj razini sudjelovali u istraživanju - 94% gradova (njih 120) i sve županije ispunile su anketni upitnik.

Jedinice su mogle ostvariti maksimalno 10 bodova na ukupno 63 bodovana pokazatelja² (županije na njih 58³), od kojih se dio odnosi na obaveze propisane zakonima ili drugim propisima, a dio predstavlja poželjnu praksu iz perspektive istraživača kao građana.

¹ u prethodnim valovima istraživanja, odaziv općina bio je 69% (2009.), odnosno 86% (2012.)

² 33 internetskih, 6 poslovničkih, 2 kroz telefonski poziv i ZPPI upit, te 22 iz anketnog upitnika. Dodatnih je 7 pokazatelja u anketnom upitniku koji se ne boduju, ali služe dodatnom pojašnjenju praksi.

Ključni nalazi istraživanja

Raspon ostvarenih bodova kreće se između 0,44 i 9,61, a **prosječno ostvaren rezultat je 4,45 boda**. Općine su u prosjeku ostvarile svega 3,64 boda te se tako kao skupina još uvijek nalaze u kategoriji netransparentnih jedinica. Gradovi su prosječno ostvarili 5,91 bod, a županije 6,11 bodova. Iako se s obzirom na rezultat potonje dvije kategorije jedinica svrstavaju u „transparentne“, obje imaju značajan prostor za unapređenje svojih praksi.

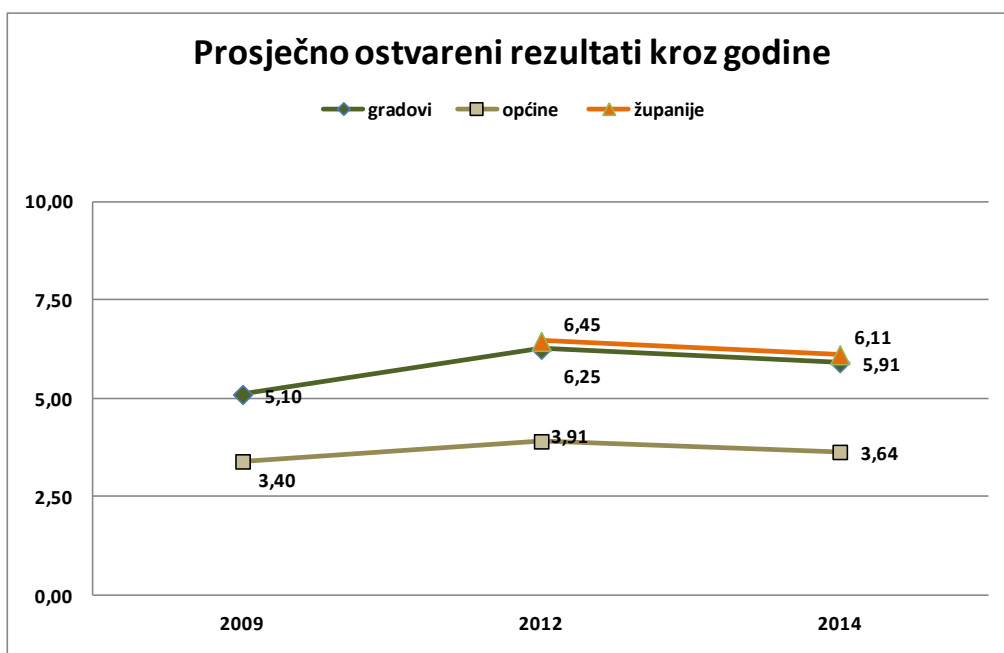
U odnosu na istraživanjem postavljene kategorije transparentnosti⁴, **unatoč procesima demokratizacije i integracije u EU, 74% jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj još je uvijek netransparentno**. Naime, 28% jedinica lokalne i regionalne samouprave nalazi se u kategoriji „izrazito netransparentnih“, a daljnjih 46% u kategoriji „netransparentnih“. Među „transparentnima“ je 21% jedinica, a „izrazito transparentnih“ je svega njih 5%. Za ovako loš rezultat najodgovornije su općine, budući da ih čak 88% spada među netransparentne. Za razliku od općina, 2/3 gradova te čak 80% županija svrstavamo u kategoriju transparentnih, iako s velikim prostorom za napredak.

Povećanje ukupnog broja službenih internetskih stranica sa 75% 2009. godine na 98% 2014. godine uopće nije imalo pozitivan utjecaj na razinu transparentnosti. Internetske stranice u najvećem broju slučajeva ne služe u svrhu uključivanja i obavještanja građana o odlukama o kojima ovisi kvaliteta njihovog svakodnevnog života, već i dalje u svrhu pružanja servisnih i informacija koje spadaju u kategoriju „ispunjavanje u slobodnog vremena“. U tom smislu, **zabrinjavajuće je da većina jedinica manjkavo ili uopće ne poštuje zakonske odredbe vezane uz obavezu objave pojedinih informacija na svojim službenim stranicama** poput obaveznog objavljivanja nacрта odluka i drugih strateško-razvojnih dokumenata, kao i transparentnog i pravovremenog obavještanja o svim relevantnim informacijama vezanima uz postupke javne nabave.

Uzevši u obzir spomenuto „postroživanje“ pokazatelja u ovogodišnjem istraživanju, **zaključujemo da je između 2009. i 2012. godine došlo do blagog unapređenja, dok razdoblje 2012.- 2014. pokazuje stagnaciju**, pa čak i blagi nazadak (Grafikon 1).

³ dimenzija *Izravna participacija građana putem mjesne samouprave* odnosi se samo na gradove i općine

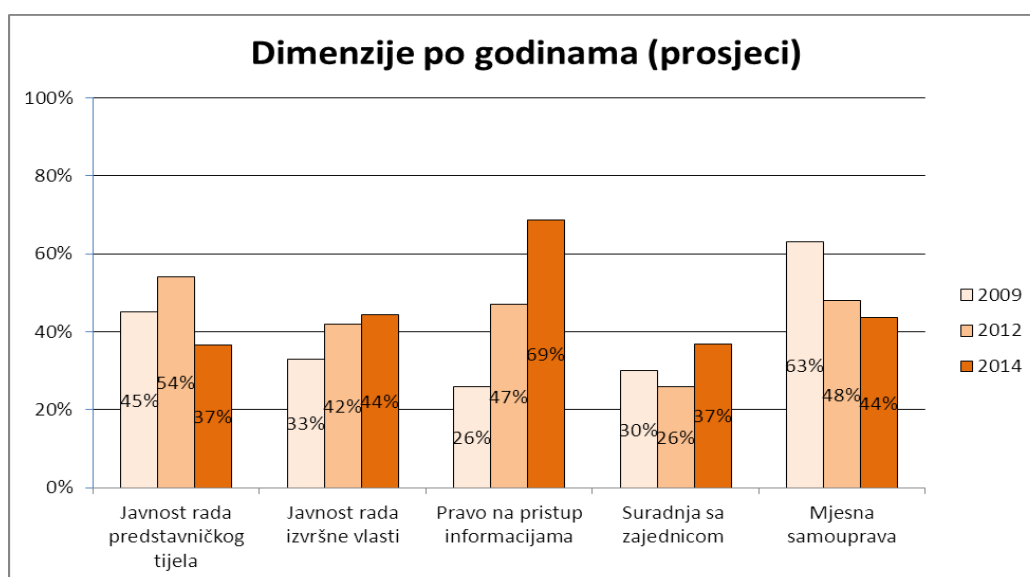
⁴ Kategorije transparentnosti: izrazito netransparentni (0-2,50 boda), netransparentni (2,51-5,00 bodova), transparentni (5,01-7,50 bodova), izrazito transparentni (7,51-10 bodova).



Grafikon 1

Ovakvi nalazi ukazuju na to da **ne postoji svijest o potrebi kontinuiranog unapređivanja već ostvarenih razina transparentnosti i odgovornosti spram javnosti**, što se očituje kroz izostanak praćenja relevantnog zakonodavstva, izostanak praćenja trendova, ali i adekvatnog odgovora na povećana očekivanja građana.

U prilog ovakvom zaključku idu i rezultati ostvareni u pojedinim dimenzijama istraživanja kroz godine, koji osim u slučaju prava na pristup informacijama pokazuju ili gotovo zanemariv napredak ili oscilacije (Grafikon 2).



Grafikon 2

Najviše brinu rezultati u dimenziji *Javnost rada predstavničkog tijela*, gdje je postrožavanje kriterija u smislu **sustavne objave svih relevantnih informacija o sjednicama predstavničkih tijela uoči samih sjednica** imalo značajan utjecaj na ukupan rezultat dimenzije. No, **bez sustavne objave svih relevantnih informacija, nije moguće očekivati uključivanje i smislen doprinos građana i zainteresirane javnosti procesima političkog odlučivanja**. Sličan se trend javlja i u dimenziji *Mjesna samouprava* gdje je prelaz s pokazatelja koji su se većim dijelom odnosili na formu (2009.), na pokazatelje koji se odnose na praksu i proračunsko su-odlučivanje (2014.) doprinio padu rezultata dimenzije. S druge strane, iako rezultat na dimenziji *Pravo na pristup informacijama* pokazuje kontinuirani, pa i značajan napredak, **još uvijek svaka četvrta jedinica⁵ nije odgovorila na službeni ZPPI upit**. Tako se na ovim, ali i na drugim istraživanim dimenzijama još jednom potvrdila činjenica **kako u Hrvatskoj ključni problem nije loš pravni okvir, već njegova sustavna provedba u praksi**.

Izostanku takvog sustavnog pristupa svakako doprinosi niska razina političke kulture kako predstavnika vlasti tako i građana, ali i niska razina kapaciteta i manjak resursa – ljudskih, materijalnih, tehničkih i financijskih – za obavljanje svih funkcija koje su lokalnim i regionalnim vlastima pravnim i institucionalnim okvirom definirane kao obaveza.

S obzirom na takve okolnosti krajnje je vrijeme da nacionalna razina - kako vlast tako i oporba – preuzmu odgovornost i pristupe teritorijalnom preustroju i barem funkcionalnom okrupnjavanju lokalne i regionalne samouprave. Ne radi se samo o mogućim uštedama i povećanoj efikasnosti i djelotvornosti upravljanja, pa čak niti o kapacitetima za povlačenje sredstava iz EU fondova. **Radi se zapravo o ustavnom pravu građana na jednakost postupanja tijela u skladu s demokratskim načelima transparentnosti i odgovornosti i njihovom pravu na dobru upravu, bez obzira u kojem dijelu Hrvatske prebivaju**.

⁵ Uzmemo li obzir ukupnu populaciju (576 jedinica), rezultati su još gori – svaka treća jedinica nije odgovorila na službeni zahtjev za pravom na pristup informacijama.