Naručitelj:

Udruga općina
u Republici Hrvatskoj
Hrgovići 59
10000 Zagreb

ISTRAŽIVAČKI IZVJEŠTAJ

SMANJENJE PERCEPCIJE KORUMPIRANOSTI U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

"SPEKULAS"

Autori:

Mr. sc. Teodor Antić
Ivica Malatestinić

veljača – lipanj 2010.

SADRŽAJ ISTRAŽIVAČKOG IZVJEŠTAJA

1. UVOD …….. 2

2. OPĆENITO O KORUPCIJI ……..... 3

3. OPĆINA U HRVATSKOM SUSTAVU LOKALNE SAMOUPRAVE …….. 7

3.1. NUTS klasifikacija ……... 7
3.2. Hrvatski sustav lokalne samouprave …… 7
3.3. Općina kao jedinica lokalne samouprave 9

4. KORUPCIJA NA LOKALNOJ RAZINI …….. 10

5. ISTRAŽIVANJE U ODABRANIM OPĆINAMA ……15

5.1. Mjerila za izbor općina ……..... 15
5.2. Metodologija istraživanja …… 18
5.3. Proračun – upravljanje prihodima i rashodima ……21
5.3.1. Otvorenost (transparentnost) proračunskog procesa ……22
5.3.2. Prihodi ……23
5.3.3. Rashodi …… 25
5.4. Upravljanje imovinom ……..... 28
5.5. Prostorno planiranje …… 29
5.6. Nabava roba i usluga (javna nabava) …….. 30
5.7. Zapošljavanje ……... 32
5.8. Otvorenost (transparentnost) i javnost rada …… 34
5.9. Sukob interesa …… 36

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA …….. 38

7. PRILOZI …….. 41

KRATICE 56

LITERATURA 57

PROPISI 58

URL 59

1. UVOD

Korupcija kao izuzetno štetna društvena pojava nedvojbeno narušava temeljne društvene vrijednosti. Jedna od najvažnijih i najopasnijih posljedica korupcije gubitak je javnog povjerenja u tijela prije svega državne, ali i drugih razina vlasti. To se posljedično negativno odražava na ukupni gospodarski razvoj društva. Pritom vjerodostojnost svake vlasti ne dovodi u pitanje samo korupcija, već i sama sumnja u korumpiranost te dojam korumpiranosti.

U modernim demokratskim državama zasnovanim na načelima ustavnosti, zakonitosti i vladavine prava vlasti su svjesne ozbiljnosti problema korupcije te ulažu velike napore za njezino suzbijanje. Pritom se posebna pozornost posvećuje jačanju pravnog i institucionalnog okvira, prevenciji, progonu i sankcioniranju korupcije, međunarodnoj suradnji te širenju općedruštvene svijesti o nužnosti njezina sprječavanja.

Sprječavanje korupcije na svim razinama ključ je uspješne antikorupcijske politike, ali i obveza Republike Hrvatske koja proizlazi iz Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije te relevantnih dokumenata Vijeća Europe i Europske unije.

Prioritetna područja u borbi protiv korupcije u Republici Hrvatskoj su sprječavanje sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, provedba propisa o financiranju političkih stranaka, ostvarivanje prava na pristup informacijama, jačanje integriteta javne uprave, reguliranje javnih nabava te zaštita oštećenika i osoba koje u dobroj vjeri prijavljuju korupciju.[1]

Iako je u istraživanjima o percepciji korupcije u Republici Hrvatskoj razmjerno velik broj građana odgovorio kako smatra da je korupcija u lokalnoj samoupravi raširena ili vrlo raširena, čime je lokalna samouprava zauzela treće mjesto na ljestvici korumpiranih institucija, niti jedna mjera središnje vlasti protiv korupcije nije usmjerena isključivo na lokalnu samoupravu. Međutim, lokalne jedinice godišnje troše značajan dio javnog novca putem javne nabave. Pored toga, među ovlastima tijela jedinica lokalne samouprave je i upravljanje imovinom u njihovom vlasništvu koja može imati vrlo veliku vrijednost, kao i niz drugih postupaka koji lokalnu samoupravu, zbog bliskih i učestalih interakcija između privatnih osoba i lokalnih službenika i dužnosnika, čini znatno izloženom širenju korupcije. Nadalje, mogućnosti i oblici koruptivnog ponašanja mogu se pojaviti u širokom spektru, od davanja sitnih darova, usluga i mita do prisvajanja javne imovine, nepotizma i patronaže, što nije jednostavno uočiti i djelotvorno spriječiti.

Sve to, međutim, samo po sebi ne dokazuje da je navedena percepcija građana osnovana odnosno ne pokazuje u kojoj je mjeri korupcija stvarno prisutna u lokalnoj samoupravi.

S obzirom na to, Udruga općina u Republici Hrvatskoj provela je projekt pod nazivom "Smanjenje percepcije korumpiranosti u lokalnoj samoupravi – SPEKULAS" s ciljem

[1] Hrvatski sabor: *Strategija suzbijanja korupcije (*NN 75/08), online, dostupno na: [http://www.pravosudje.hr/default.asp?ru=365&gl=&sid=&jezik=1]

utvrđivanja spornih i potencijalno koruptivnih područja u propisima koji uređuju funkcionalne zadaće tijela u hrvatskim općinama.

To je prvo sustavno istraživanje ovakve vrste u Republici Hrvatskoj. Osim prikupljanja podataka nužnih za utvrđivanje spornih i potencijalno koruptivnih područja u propisima koji uređuju funkcionalne zadaće tijela u hrvatskim općinama, svrha ovog projekta je izrada preporuka antikorupcijskih mjera u lokalnoj samoupravi, a kao komplementaran i logičan nastavak dosadašnjih napora hrvatske Vlade i poduzetim aktivnostima u području suzbijanja korupcije. Provedbom projekta omogućava se postavljanje mjerila i standarda za smanjenje mogućnosti koruptivnih radnji na lokalnoj razini te stoga može u izvjesnom smislu poslužiti i kao vodič jedinicama lokalne samouprave u obavljanju javnih poslova na način koji će pridonijeti smanjenju percepcije korumpiranosti na lokalnoj razini. Radi se o ključnim područjima koji su preduvjet za cjelovitu i sveobuhvatnu institucionalnu politiku suzbijanja korupcije.

2. OPĆENITO O KORUPCIJI

U najširem smislu *korupcija*[2] je svaki oblik zloupotrebe ovlasti radi osobne ili skupne koristi. U užem smislu, korupcija se može definirati kao čin nedopuštene razmjene između javnog dužnosnika i druge osobe u cilju ostvarivanja vlastitih probitaka. Svakim činom korupcije nedvojbeno se, suprotno javnom interesu, krše moral i pravne norme te povrjeđuju temelji vladavine prava.

Prema definiciji organizacije Transparency International[3] „*korupcija je zlouporaba povjerenih ovlasti za privatnu korist*“. Gotovo identičnu definiciju ima i Svjetska banka koja korupciju definira kao „*zlouporabu javnih ovlasti za privatnu korist*“.[4]

Korupcija je povijesni, psihološki, sociološki, gospodarski, politički i pravni fenomen. Ona zauzima mnogobrojne oblike s različitim sudionicima, okolinom, ulozima, tehnikama i različitim oblicima kulturne prihvatljivosti. Pojavljuje se u gotovo svim područjima života i djelovanja, prisutna je u javnim institucijama, privatnom sektoru, u politici, u medijima, u gospodarstvu.

Korumpiranom osobom smatra se svaka službena ili odgovorna osoba koja radi osobne koristi ili koristi skupine kojoj pripada zanemari opći interes koji je dužna štititi obzirom na zakone, položaj i ovlasti koje su joj povjerene. Korumpiranim se smatra i građanin koji nudi ili pristaje na davanje zatraženog mita kako bi korumpirana osoba činjenjem, nečinjenjem ili propuštanjem činjenja pomogla u ostvarivanju koristi za pojedine osobe ili skupine.

---

[2] lat. *corruptio* - pokvarenost, kvarnost, izopačenost, razvrat, potkupljivanje, podmićivanje, potkupljenje, podmićenje, kvarenje, truljenje, raspadanje, krivotvorenje.

[3] Transparency International je međunarodna nevladina, neprofitna, nepolitička organizacija osnovana 1993. godine, koja se bori za suzbijanje korupcije i potiče različite mjere za njezino suzbijanje te objavljuje izvještaj (rang-listu zemalja) o raširenosti korupcije kao i modelske akte ugovora i zakonodavstva.

[4] Ministarstvo pravosuđa, online, dostupno na: [http://www.antikorupcija.hr]

Iako korupcija postoji i u privatnom sektoru, kad se o njoj govori najčešće se misli na korupciju u javnom sektoru odnosno na korupciju koja uključuje vlast i upravu na državnoj i nižim razinama te javne ustanove, obzirom da je osnovno obilježje korupcije da ona proizlazi iz javne ovlasti i diskrecijske moći u donošenju odluka. U tom smislu govori se o „*političkoj korupciji*“ pod kojom se smatra situacija kad je jedan od sudionika koruptivnog procesa javna osoba ili predstavnik javne institucije.[5]

Na pojavu korupcije i njezin intenzitet utječu brojni čimbenici. Kulturna razina i tradicija[6], nepostojanje odgovarajućih propisa i pravila, izostanak kontrole, netransparentnost i neodgovornost, slabo imovno stanje, nepostojanje profesionalne etike i drugi čimbenici vezani uz koncentraciju ekonomske moći u rukama malog broja pripadnika društva i povezanosti centara političke i ekonomske moći, a što je naročito izraženo u društvima koja prolaze kroz proces privatizacije, mogu uzrokovati potencijalno rizično ponašanje. No to ne mora biti pravilo – u praksi korupcija se pojavljuje i tamo gdje nema tih čimbenika pa se može reći da je korupcija sklona pojaviti se svagdje gdje se ukaže „povoljna prilika“.

Za borbu protiv korupcije od primarne je važnosti postojanje ustaljenog zakonodavnog okvira kao i odgovarajućih institucija koje će omogućiti ostvarenje načela vladavine prava te obavljati kontrolu i učinkovito suzbijati korupciju. Tamo gdje nema transparentnosti, gdje se zadaci i aktivnosti odvijaju u tajnosti te gdje nema nadzora od strane drugih službenih tijela i javnosti, postoji velika vjerojatnost od rizika korupcije.

Izravne i neizravne posljedice korupcije vrlo su dalekosežne. U tom se smislu najčešće spominju psihološke, političke, gospodarske i socijalne posljedice.

Među najvažnijim psihološkim posljedicama korupcije je gubitak javnog povjerenja u tijela vlasti i uprave odnosno u sustav i njegove institucije u cjelini, što se posljedično negativno odražava na poštene građanske i gospodarske odnose. Pritom do gubitka tog povjerenja ne dovode samo konkretni primjeri koruptivnog ponašanja, već do njega dovodi i sama sumnja u korumpiranost te opći dojam korumpiranosti.

Izravna politička posljedica korupcije jest uništavanje osnovnog odnosa povjerenja između političara i građana čime se narušava kredibilitet demokratskih institucija. U tom smislu korupcija predstavlja ogromnu prepreku za demokraciju i vladavinu prava. U demokratskom sustavu institucije gube svoju legitimnost kada se zlorabe za privatne koristi. Korupcija ugrožava razinu morala u političkom odlučivanju, ugrožava stabilnost i povjerenje u institucije te podiže razinu nezadovoljstva građana.

Na području gospodarstva korupcija sprječava sigurno i racionalno investiranje kao i fer gospodarsko tržište te dovodi do rasipanja proračunskog novca. Ona vodi osiromašenju

[5] Grubiša, D. (2010.): *Protukorupcijska politika u Hrvatskoj: između deklaracije i redukcije*, Političke analize, 1 (2): 2.

[6] Načini tumačenja moralnih vrijednosti razlikuju se od naroda do naroda i od kulture do kulture. Tako se, primjerice, ističe kako se u Hrvatskoj, a i ostalim zemljama Balkana, „*normalnim smatra da visoki državni službenik zbrine svoju obitelj i poznanike, jer ako to odbije, onda će ga radna sredina, obitelj ili društvo u koje zalazi izopćiti ili prisiliti da se ponaša drukčije.*“ Sunić,T. (2010.): *Korupcija: najstariji zanat*, Političke analize, 1 (2): 18.

nacionalnog bogatstva i narušava razvoj tako da oslabljuje institucionalne temelje o kojima ovisi ekonomski rast. Djelovanje i poslovanje koje podliježe korupciji dovodi do gubitka proračunskog novca kroz neracionalnu potrošnju te smanjuje učinke javnih službi. Nadalje, sprječava razvoj pravedne tržišne strukture te narušava konkurenciju, pa tako odvraća investicije.

Na socijalnom području korupcija povećava siromaštvo, najviše pogađa najslabije i nezaštićene, povećava nejednakost građana te pridonosi općem osjećaju nesigurnosti i nezadovoljstva. Frustracija i generalna apatija među razočaranom javnošću rezultira oslabljenim civilnim društvom koje je jedan od najvažnijih čimbenika u borbi protiv korupcije te je od velike važnosti za svako demokratsko društvo.

Općenito se može reći da korupcija oslabljuje gospodarski napredak, osiromašuje državni proračun, odbija vanjske investicije, pridonosi općem nezadovoljstvu građanstva te stvara sve veću socijalnu nejednakost.

Ovisno o tome na kojoj se razini nalazi ovlast odlučivanja u teoriji se razlikuje politička korupcija (engl. *grand corruption)* koja se odnosi na državne i lokalne dužnosnike koji imaju političku moć te administrativna ili birokratska korupcija (*petty corruption*) koja se odnosi na djelatnike javne uprave zadužene za provedbu odluka i propisa.

Korupcija uključuje različite djelatnosti kao što su podmićivanje, nepotizam te zloupotreba položaja za osobnu korist. Ona se također može smatrati posebnom situacijom razmjene u kojoj javni službenik smatra svoj položaj izvorom prihoda i želi uvećati osobni dobitak.[7]

U tom smislu najčešćim oblicima korupcije obično se smatraju:

- ***Podmićivanje*** – obećanje, ponuda ili davanje bilo koje beneficije koja neprimjereno utječe na ishod odluka javnog službenika. Mito može biti dan javnom službeniku (izravno) ili preko druge osobe ili subjekta (neizravno). Mito može podrazumijevati novac, povjerljivu informaciju, darove i druge oblike.

- ***Pronevjera*** – krađa sredstava od strane osobe kojoj su povjerene ovlasti i kontrola nad tim sredstvima.

- ***Sukob interesa*** – situacija u kojoj su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom ili privatni interes utječe ili može utjecati na nepristranost dužnosnika u obavljanju javne dužnosti.

- ***Pristranost*** – dodjeljivanje poslova ili beneficija određenim pojedincima bez obzira na sposobnosti. Ako je riječ o članovima obitelji onda se naziva nepotizam.

- ***Iznuđivanje*** – nezakonito i namjerno dobivanje neke prednosti, materijalne ili nematerijalne, od druge osobe ili subjekta, tako da joj se nameće nezakonit

[7] Kregar, J. (1997.): *Korupcija*, Financijska praksa, 21 (5-6): Pojmovnik.

> pritisak u obliku prijetnji ili zastrašivanja da bi ju se prisililo na pružanje određene beneficije. Ova prisila može sadržavati fizičku povredu, nasilje ili prepreku, a može čak uključivati i opasnost da treća strana bude ugrožena.[8]

Korupciju je vrlo teško mjeriti. Realno je korupciju nemoguće precizno izmjeriti obzirom da podaci na kojima se mjerenje temelji po prirodi stvari ne mogu nikad biti potpuno pouzdani. Nitko ne može točno i pouzdano izmjeriti odnosno utvrditi koliki se godišnji iznos novca izgubi zbog koruptivnih pojedinaca i njihovih nezakonitih djelatnosti, jer korupcija ne preuzima samo novčani oblik, već se ona javlja i u drugim oblicima (pogodnosti, usluge, pokloni i dr.).

U praksi postoje različita mjerenja od kojih su najpoznatija ona koje obavljaju Transparency International (IPK – Indeks percepcije korupcije)[9] i Svjetska banka (Indeks kontrole korupcije).[10] Bez obzira na metodološke razlike u mjerenju i izračunu pokazatelja, zajedničko obilježje ovih dvaju mjerenja jest da oba ispituju percipiranu prisutnost korupcije. No treba napomenuti da pokazatelji percepcije korupcije nisu empirijski dokazani već su subjektivne prirode, budući da se temelje na stavovima ljudi te njihovim mišljenjima o percipiranoj razini korupcije. Pritom ispitanici pripadaju različitim skupinama ljudi tako da su i njihova gledišta naspram korupcije i njenog shvaćanja različita obzirom na socijalnu i kulturološku pripadnost. Stoga je percepcija korupcije samo približna mjera procjene njezine prisutnosti koja se koristi kako bi se zbog nedostataka podataka o stvarnim razmjerima korupcije procijenila njezina razina u društvu. U tom smislu opće je stajalište da se korupcija u nekom društvu ubraja u one pojave za koje se može reći da ih je bolje mjeriti bilo kako nego nikako.[11]

Na kraju, važno je znati da za učinkovitu borbu protiv korupcije nije dovoljna samo represija. U tom smislu suvremeni trendovi suzbijanja korupcije sve više se okreću prevenciji. Ona se sastoji od različitih aktivnosti od kojih se osobito važnima smatraju prepoznavanje rizika nastanka korupcije, pravovremeno usvajanje odgovarajućih zakona, izgradnja mjerodavnih institucija, osvješćivanje građana i medija te druge preventivne mjere za uklanjanje koruptivnih rizika kojima se nastoji preduhitriti i spriječiti korupcija prije nego do nje uopće i dođe.

Osim toga, za suzbijanje korupcije i ostvarivanje učinkovitijih javnih usluga izuzetno je važna transparentnost javnih financija, jer ona omogućuje veću kontrolu vlasti što nadalje pozitivno utječe na njihovu odgovornost prema građanima.[12]

---

[8] Ministarstvo pravosuđa, online, dostupno na: [http://www.antikorupcija.hr]

[9] Transparency International, online, dostupno na: [http://www.transparency.org/policy-research/surveys-indices/cpi]

[10] Indeks kontrole korupcije jedan je od indikatora kvalitete upravljanja (*Worldwide Governance Indicators – WGI*). Svjetska banka, online, dostupno na: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_countries.asp]

[11] Grdešić, I. (2010.): *Indeks percepcije korupcije*, Političke analize, 1 (2): 19. Pritom se, međutim, ne smije zanemariti činjenica da mjerenje promjena i eventualnog poboljšanja stanja tijekom vremena nije moguće, pa je stoga pogrešno interpretirati podatke kao trend te govoriti o napredovanju ili nazadovanju neke države u borbi protiv korupcije. Isto: 20.

[12] Bađun, M. (2009.): *Decentralizacija, korupcija i nadzor lokalnih proračuna u Hrvatskoj*, Newsletter Instituta za javne financije, 38: 2.

3. OPĆINA U HRVATSKOM SUSTAVU LOKALNE SAMOUPRAVE

3.1. NUTS klasifikacija[13]

Republika Hrvatska je podijeljena na tri NUTS regije:

1. **Sjeverozapadna statistička regija**, koja obuhvaća: Zagrebačku županiju, Krapinsko-zagorsku županiju, Varaždinsku županiju, Koprivničko-križevačku županiju, Međimursku županiju i Grad Zagreb;

2. **Jadranska statistička regija** koja obuhvaća: Primorsko-goransku županiju, Ličko-senjsku županiju, Zadarsku županiju, Šibensko-kninsku županiju, Splitsko-dalmatinsku županiju, Istarsku županiju i Dubrovačko-neretvansku županiju;

3. **Panonska statistička regija** koja obuhvaća: Bjelovarsko-bilogorsku županiju, Virovitičko-podravsku županiju, Požeško-slavonsku županiju, Brodsko-posavsku županiju, Osječko-baranjsku županiju, Vukovarsko-srijemsku županiju, Karlovačku županiju i Sisačko-moslavačku županiju.

Najmanji broj jedinica lokalne samouprave ima područje Sjeverozapadne statističke regije (145 gradova i općina odnosno 26% ukupnog broja u Republici Hrvatskoj).

Slijedi područje Panonske statističke regije u kojem se nalazi 191 grad i općina odnosno 34% ukupnog broja gradova i općina u Republici Hrvatskoj, ali koja je najmanja statistička regija po broju stanovnika (1.351.517 stanovnika).

Najveći broj jedinica lokalne samouprave ima područje Jadranske statističke regije (220 gradova i općina odnosno 40% ukupnog broja gradova i općina u Republici Hrvatskoj).

Zemljopisni prikaz statističkih regija te broj stanovnika, gradova i općina po statističkim regijama dani su u Prilogu (karta 1. i tablica 1.)

3.2. Hrvatski sustav lokalne samouprave

Pravo na lokalnu samoupravu zajamčeno je Ustavom Republike Hrvatske (NN 41/01-p.t., 55/01-ispr. i 76/10, čl. 132. – 137.).

[13] Klasifikacija statističkih regija utvrđuje se prema NUTS metodologiji propisanoj u Uredbi (EZ-a) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o donošenju zajedničke klasifikacije teritorijalnih jedinica za statistiku (NUTS). Nakon pristupanja EU, ta se klasifikacija i službeno prihvaća kao NUTS regije nove zemlje članice te, sukladno navedenoj Uredbi, države članice ne mogu mijenjati postojeću klasifikaciju sljedeće tri godine.

Hrvatski sustav lokalne samouprave ustrojen je 1992./1993. godine donošenjem i stupanjem na snagu Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92) i Zakona o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj (NN 90/92) te provedbom lokalnih izbora nakon kojih su formirana politička tijela novih lokalnih jedinica.[14]

U međuvremenu doneseni su novi Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (2001. godine, u daljnjem tekstu: ZOLPRS) i Zakon o područjima županija, gradova i općina (2006. godine) koji su uz usvojene izmjene i dopune danas na snazi.[15]

Sustav je dvostupanjski: na osnovnoj razini ustrojene su općine i gradovi (kao jedinice lokalne samouprave), a na višoj razini ustrojene su županije (kao jedinice područne/regionalne/ samouprave).

Općina je jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva (čl. 4. ZOLPRS).

Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao jedinice lokalne samouprave mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja. Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava navedene uvjete (čl. 5. ZOLPRS). Od 2005. godine unutar kategorije gradova uvedena je nova podkategorija **velikih gradova** – to su jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika (čl. 19a. ZOLPRS).

Županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa (čl. 6. ZOLPRS).

Djelokrug jedinica lokalne samouprave razlikuje se od djelokruga županija. Dijelom se razlikuje i djelokrug samih jedinica lokalne samouprave – općine imaju najuži djelokrug, gradovi imaju nešto širi djelokrug, a veliki gradovi još širi.

Za razliku od djelokruga, osnovna ustrojstvena struktura jednaka je u svim jedinicama, a sastoji se od:

- predstavničkog tijela (općinskog vijeća, gradskog vijeća odnosno županijske skupštine) kojeg čine neposredno izabrani predstavnici građana,

[14] Oba zakona stupila su na snagu 30. prosinca 1992. godine. Prvi lokalni izbori po novom sustavu održani su u veljači 1993. godine.

[15] Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01-v.t., 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09); Zakon o područjima županija, gradova i općina (NN 86/06, 125/06-ispr., 16/07-ispr. i 95/08-Odluka USRH)

- izvršnog tijela (općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana) koje se od redovitih lokalnih izora 2009. godine također bira neposredno,
- upravnih tijela (koje čine profesionalni lokalni službenici i namještenici).

Danas je u Republici Hrvatskoj ustrojeno ukupno 20 županija i 555 jedinica lokalne samouprave i to 429 općina i 126 gradova te Grad Zagreb koji istodobno ima i položaj županije te poseban položaj glavnog grada RH.

3.3. Općina kao jedinica lokalne samouprave

Općine u Hrvatskoj čine 77% ukupnog broja jedinica lokalne samouprave, a u njima živi 31% ukupnog broja njezinih stanovnika. Prosječan broj stanovnika općine je 3.243.

Od ukupnog broja općina, najbrojnije su one u kojima živi od 1.000 – 3.000 stanovnika (210 odnosno 47,5%), dok su najmalobrojnije one u kojima živi preko 9.000 stanovnika (7 odnosno 1,6%). Gotovo 84% općina čine one u kojima živi manje od 5.000 stanovnika.[16]

Broj stanovnika u općinama po županijama, prosječan broj stanovnika u općinama po županijama i prikaz općina po kontingentima stanovništva dani su u Prilogu (tablice 2. i 3. te grafovi 1. i 2.)

Općine u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značenja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslove koji se odnose na:

- uređenje naselja i stanovanje,
- prostorno i urbanističko planiranje,
- komunalno gospodarstvo,
- brigu o djeci,
- socijalnu skrb,
- primarnu zdravstvenu zaštitu,
- odgoj i osnovno obrazovanje,
- kulturu, tjelesnu kulturu i šport,
- zaštitu potrošača,
- zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša,
- protupožarnu i civilnu zaštitu,
- promet na svom području
- te ostale poslove sukladno posebnim zakonima (čl. 19. ZOLPRS).[17]

Predstavničko tijelo općine je općinsko vijeće. Njegove članovi biraju birači na neposrednim izborima po čistom razmjernom sustavu. Broj članova općinskog vijeća ovisi o broju stanovnika općine, a kreće se od najmanje 7 članova do najviše 19 članova.

[16] Podaci se baziraju na *Popisu stanovništva 2001*., Državni zavod za statistiku, online, dostupno na: [http://www.dzs.hr/Popis%202001/popis20001.htm]

[17] U procesu političke decentralizacije koji je započeo 2001. godine i odvijao se u nekoliko valova, prenošenje poslova državne uprave uglavnom se zadržalo na razini županija i velikih gradova, dok su u djelokrug općina preneseni jedino poslovi uređenja prometa na njihovu području.

Predstavničko tijelo:

- donosi statut općine,
- donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pitanja iz samoupravnog djelokruga općine,
- osniva i bira članove radnih tijela vijeća, odnosno skupštine te imenuje i razrješuje druge osobe određene zakonom, drugim propisom ili statutom,
- uređuje ustrojstvo i djelokrug općinskih upravnih tijela,
- osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih, komunalnih i drugih djelatnosti od interesa za općinu,
- odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina općine čija pojedinačna vrijednost prelazi 0,5% iznosa prihoda bez primitaka ostvarenih u godini koja prethodi godini u kojoj se odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina, odnosno čija je pojedinačna vrijednost veća od 1.000.000 (jedan milijun) kuna,
- obavlja i druge poslove koji su zakonom ili drugim propisom stavljeni u djelokrug predstavničkog tijela (čl. 35. i čl. 48. st. 2. ZOLPRS).

Izvršno tijelo općine je općinski načelnik kojeg birači biraju neposredno po većinskom dvokružnom sustavu, zajedno s njegovim zamjenikom. Općinski načelnik:

- priprema prijedloge općih akata,
- izvršava ili osigurava izvršavanje općih akata predstavničkog tijela,
- usmjerava djelovanje upravnih tijela općine u obavljanju poslova iz njihovoga samoupravnog djelokruga te nadzire njihov rad,
- upravlja nekretninama i pokretninama u vlasništvu općine kao i njezinim prihodima i rashodima, u skladu sa zakonom i statutom,
- odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina općine čija pojedinačna vrijednost ne prelazi 0,5% iznosa prihoda bez primitaka ostvarenih u godini koja prethodi godini u kojoj se odlučuje o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina, a najviše do 1.000.000 (jedan milijun) kuna, te ako je stjecanje i otuđivanje nekretnina i pokretnina planirano u proračunu, a stjecanje i otuđivanje pokretnina i nekretnina provedeno u skladu sa zakonskim propisima,
- obavlja i druge poslove utvrđene statutom (čl. 48. st. 1. ZOLPRS).

4. KORUPCIJA NA LOKALNOJ RAZINI

Od samog početka demokratske tranzicije korupcija je postala jedan od ključnih problema hrvatskoga društva. Proces uspostave novog političkog i pravnog sustava odvijao se u vrijeme ratnih okolnosti što je uvjetovalo nepravovremeni razvoj potrebnih zaštitnih mehanizama za suzbijanje koruptivnih djelovanja u različitim dijelovima društva.

Transparency International Hrvatska je 2005. godine proveo istraživanje o percepciji korupcije, a u kojem je 73% ispitanika odgovorilo kako smatra da je korupcija u lokalnoj

samoupravi raširena ili vrlo raširena. Time je lokalna samouprava zauzela treće mjesto na ljestvici korumpiranih institucija u Hrvatskoj.[18]

Istraživanje koje je proveo Gallup Croatia[19] također je pokazalo percepciju o razmjerno raširenoj korupciji u upravi na lokalnoj razini. Pritom se korumpirani političar i dužnosnik smatraju najvećom prijetnjom društvu.[20]

Međutim, podaci Državnog odvjetništva Republike Hrvatske ne potvrđuju točnost te percepcije, barem što se tiče kaznene odgovornosti. U izvješću za 2007. godinu kao osobe prijavljene za korupcijska kaznena djela, između ostalih, navedeni su: šef odjela u općini, vijećnik, član gradskog poglavarstva, djelatnik stambeno-komunalnog gospodarstva i dogradonačelnik (str. 48), dok u izvješću za 2008. godinu u prikazu strukture optuženih osoba (str. 45) nije naveden ni jedan službenik niti dužnosnik u lokalnoj samoupravi.[21]

U posljednjih nekoliko godina središnja državna vlast je poduzela značajnije aktivnosti usmjerene obuzdavanju korupcije. Strategija suzbijanja korupcije koju je usvojio Hrvatski sabor 19. lipnja 2008. godine (NN 75/08) i Akcijski plan donesen od Vlade Republike Hrvatske 25. lipnja 2008. godine[22] temelji su na kojima se u Republici Hrvatskoj nastoji definirati antikorupcijska politika. Tim dokumentima i čitavim nizom preventivnih mjera koje su njima propisane (195 mjera) izgrađen je pravni okvir koji bi trebalo osigurati učinkovito suzbijanje korupcije i to u području izgradnje institucija zaduženih za suzbijanje korupcije, sprječavanja sukoba interesa, financiranja političkih stranaka, prava na pristup informacijama, integriteta i kodeksa ponašanja, javnih financija, javne nabave te zaštite „zviždača". Međutim, usprkos određenom napretku u ovom području, dosadašnji napori nisu posve urodili plodom pa je, slijedom toga, Europska Komisija u Izvješću o napretku za 2009. korupciju ponovno istaknula kao jedan od značajnih problema s kojima se suočava

---

[18] Transparency international Hrvatska, *Istraživanje javnog mnijenja o korupciji, javnosti informacija i sukobu interesa*, online, dostupno na: [http://www.transparency.hr/dokumenti/istraživanja/omnibus_04_2005korupcija.pdf]

[19] Gallup Organization je organizacija koja se bavi proučavanjem ljudske prirode i ponašanja u cilju razvijanja razvojnih programa te pružanja strateških savjetodavnih usluga radi maksimalnog povećanja učinka.

[20] Korumpirani političar dijeli prvo mjesto s korumpiranim sucem, a slijedi korumpirani dužnosnik na drugom mjestu, ispred korumpiranog policajca. Ministarstvo pravosuđa, online, dostupno na: [http://www.pravosudje.hr/Download/2008/10/27/Istraživanje_o_integritetu_gradjana_Hrvatske.ppt]
Međutim, neke rezultate ove ankete ipak treba uzeti s rezervom iz razloga očigledno pogrešno postavljenih kategorija kao što su primjerice „*lokalna samouprava – odjel graditeljstvo*“ (područje graditeljstva gotovo je isključivo u nadležnosti tijela državne uprave; tek od kraja 2007. godine određene poslove obavljaju županije i veliki gradovi, dok općine i velika većina gradova i dalje u tom području nemaju nadležnosti) te „*lokalna samouprava – upravni odjel za rad sa strankama*“ koji kao posebno upravno tijelo ne postoji ni u jednoj jedinici lokalne samouprave. Ovi primjeri pokazuju da su u istraživanju pomiješani poslovi i tijela državne uprave i lokalne samouprave, pa je moguće da su određeni rezultati i zaključci koji se odnose na državnu upravu pogrešno pripisani lokalnoj samoupravi iz čega je proizašao i njezin prilično loš položaj na ljestvici ispitivanja percepcije o korumpiranosti.

[21] Državno odvjetništvo Republike Hrvatske: *Godišnje izvješće o radu državnih odvjetništava za 2007. godinu* i *Godišnje izvješće o radu državnih odvjetništava za 2008. godinu*, online, dostupno na: [http://www.dorh.hr/Default.aspx?sec=645]

[22] Ministarstvo pravosuđa, online, dostupno na: [http://www.pravosudje.hr/Download/2008/10/27/Akcijski_plan_uz_Strategiju_suzbijanja_korupcije_lipanj_2008.doc]

hrvatsko društvo.[23]

Iako u navedenim dokumentima niti jedna mjera protiv korupcije nije posebice usmjerena na lokalnu samoupravu, nedvojbeno je da odgovarajuće mjere potrebno provoditi i na toj razini. To proizlazi iz sljedećih činjenica:

- lokalne jedinice godišnje troše značajan iznos proračunskih sredstava putem javne nabave,
- lokalne jedinice imaju u vlasništvu imovinu kojom upravljaju, a koja u pojedinim jedinicama ima značajnu vrijednost,
- lokalne vlasti i uprava provode i niz drugih postupaka kojima izravno odlučuju o pravima, obvezama i interesima širokog kruga subjekata ili neizravno na njih utječu,
- u svemu tome kao vlast koja je najbliža građanima, zbog bliskih i učestalih interakcija između privatnih osoba i lokalnih službenika i dužnosnika, lokalne su jedinice znatno izložene širenju korupcije.

Slijedom navedenog, na razini jedinica lokalne samouprave potencijalno koruptivno osjetljive aktivnosti mogu biti vezane uz upravljanje odnosno raspolaganje sredstvima proračuna, ali mogu biti i ne vezane uz proračun.

U tom smislu mogu se razlikovati potencijalno koruptivne aktivnosti:

1) na prihodnoj strani proračuna, kojima se pogoduje pojedinom subjektu s posljedicom umanjenja prihoda proračuna koji bi se ostvarili da nije bilo koruptivne aktivnosti,
2) na rashodnoj strani proračuna, kojima se iz sredstava proračuna plaća dobro, usluga ili aktivnost koji nisu stečeni, korišteni odnosno ostvareni, a čime se također neosnovano umanjuju sredstva proračuna,
3) nevezane za proračun, koje nemaju izravnu financijsku posljedicu po sam proračun, ali imaju učinak na prava i interese jedinice ili trećih subjekata.

1) Na prihodnoj strani proračuna koruptivna aktivnost može se ostvariti kao:

- oslobađanje od obveze plaćanja (komunalne naknade, komunalnog doprinosa, zakupnine, koncesijske nakade, ...),
- dogovaranje niže cijene odnosno naknade od one koja je propisana odnosno koja se objektivno može ostvariti,
- propuštanje naplate i/ili poduzimanja mjera za prisilnu naplatu duga,
- ugovaranje niže kamate od propisane na dani kredit, poticajna sredstva i sl.,
- deponiranje i/ili oročavanje sredstava proračuna kod poslovne banke uz manju kamatnu stopu od one koja je objektivno moguća,
- ...

[23] Europska komisija: *Croatia 2009 Progress Report,* online, dostupno na: [http://www.delhrv.ec.europa.eu/files/file/progres%20report/CROATIA%202009%20PROGRESS%20REPORT.pdf]

2) Na rashodnoj strani proračuna koruptivna se aktivnost može ostvariti kao:
   - financiranje subjekata bez programa,
   - financiranje programa u većem iznosu od troškova njegove provedbe,
   - namjerno propuštanje nadzora nad provedbom financiranog programa i utrošenim sredstvima,
   - financiranje radova odnosno aktivnosti izvan usvojenih programa (primjerice: izgradnja ceste, postavljanje javne rasvjete i sl.),
   - plaćanje radova ili usluga koje nisu obavljene, ili ugovaranje veće cijene od one koju se na tržištu može postići,
   - odobravanje subvencija, pomoći, kredita i sl. bez ili mimo donesenih mjerila,
   - neopravdano raspolaganje sredstvima proračunske zalihe,
   - neopravdano trošenje sredstava reprezentacije,
   - priznavanje neopravdanih ili neostvarenih putnih troškova,
   - uzimanje kredita i pozajmica uz veću kamatnu stopu od one koja je objektivno moguća,
   - ...

3) Moguće koruptivne aktivnosti koje nisu ili ne moraju biti izravno vezane uz sam proračun jesu:
   - zapošljavanje – u upravi ili subjektima osnovanim od strane općinskih tijela (trgovačka društva, javne ustanove),
   - davanje neosnovane prednosti pojedinim osobama (primjerice: upis djece u predškolsku ustanovu),
   - prostorno uređenje (primjerice: pogodovanje pojedinim subjektima određivanjem zone građevinskog zemljišta i sl.),
   - raspolaganje imovinom (primjerice: prodaja ili zakup bez ili mimo propisanih mjerila i postupka),
   - nabava proizvoda i usluga bez provedbe postupka javne nabave,
   - ...

Iz navedenog se može izvesti i zaključak o dužnostima i poslovima u općinskim tijelima koji su potencijalno izloženi koruptivnoj aktivnosti. Pritom po prirodi stvari izloženost raste proporcionalno ovlastima i objektivnoj mogućnosti utjecaja na donošenje odluka.

U tom smislu koruptivnom ponašanju nedvojbeno je najizloženija dužnost načelnika. Neki čimbenici koji obnašatelje te dužnosti stavljaju na prvo mjesto izloženosti korupciji proizlaze iz same prirode dužnosti. To su, primjerice, sljedeći čimbenici:
   - ovlast za donošenje brojnih važnih odluka,
   - ovlast za raspolaganje značajnim financijskim sredstvima,
   - blizina neposrednim izvorima informacija i mogućnost manipuliranja informacijama,
   - inokosno odlučivanje,

- koncentracija informacija, ovlasti i nadzora u jednoj osobi,
- teško ostvariva mogućnost opoziva s dužnosti.

Drugi čimbenici ovise o specifičnim konkretnim okolnostima svake pojedine jedinice. Pritom oni mogu biti prisutni u „siromašnim“ jedinicama jednako kao i u „bogatijim“ jedinicama. Tako u „siromašnim“ općinama ti čimbenici mogu, primjerice, biti loš materijalni položaj načelnika (niska plaća) ili financijska ovisnost jedinice o pomoćima i subvencijama viših razina vlasti ili aktivnostima drugih državnih organizacija („Hrvatske vode“, „Hrvatske ceste“ i sl.). S druge strane u „bogatijim“ jedinicama taj čimbenik može biti osobit interes više konkurentnih subjekata izazvan njezinim zemljopisnim položajem ili prirodnim dobrima kojima jedinica raspolaže.

Teško je odrediti tko je drugi po izloženosti korupciji – ostali lokalni dužnosnici (prije svega članovi predstavničkog tijela te članovi njegovih odbora) ili službenici upravnih tijela jedinice. Nama se čini da su to ipak pojedini upravni službenici.

Lokalni službenici u upravnim tijelima jedinica samouprave prikupljaju podatke i informacije te pripremaju materijale za donošenje odluka. U tijeku tog postupka službenici mogu filtrirati informacije, prilagođavati ih i distribuirati te na taj način utjecati na donošenje odluka i pogodovati određenim subjektima. Osim toga službenici mogu značajno utjecati na trajanje postupka. Naravno da razina izloženosti službenika korupciji ovisi o njegovoj mogućnosti da utječe na donošenje odluka. Međutim, oni sami ne donose odluke, a osim toga podložni su izravnom nadzoru svoga rada što umanjuje njihovu izloženost koruptivnom iskušenju.

Članovi predstavničkog tijela donose opće akte kojima uređuju određene odnose, a koji mogu imati vrlo velik utjecaj na interese pojedinih subjekata (primjerice: prostorni planovi i sl.). Osim toga oni odlučuju i u nekim pojedinačnim slučajevima (primjerice: o stjecanju i otuđivanju pokretnina i nekretnina veće vrijednosti, dodjeli koncesija i dr.). U tom smislu diskusija, zagovaranje i glasovanje pojedinog vijećnika može biti važno pa čak i odlučujuće za donošenje odluke u nekom slučaju. Ipak, činjenica da predstavničko tijelo donosi odluke većinom glasova njegovih članova, dakle da se radi o kolektivnom, a ne inokosnom donošenju odluka, umanjuje izloženost pojedinačnog člana predstavničkog tijela koruptivnim ponudama.

Korupciji su najmanje izloženi vanjski članovi pojedinih odbora predstavničkog tijela, ali se mogućnost njihovog osobnog posrednog utjecaja u pojedinim konkretnim slučajevima nikako ne treba zanemarivati.

Poseban problem, osobito u manjim jedinicama u kojima nema puno gospodarskih subjekata i konkurencije, predstavlja postavljanje granica sukoba interesa.[24] U mnogim situacijama sasvim je realna mogućnost zasnivanja pravnog ili poslovnog odnosa jedinice

[24] Sukob interesa najopćenitije se može definirati kao situacija u kojoj javni dužnosnik ima neke profesionalne ili osobne obveze, odnosno osobne ili financijske interese, koji mu otežavaju djelotvorno obavljanje javne funkcije i ugrožavaju njegovu objektivnost ili mogu stvoriti dojam da je njegova objektivnost ugrožena. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, online, dostupno na: [http://www.sukobinteresa.net]

samouprave s pravnom ili fizičkom osobom koja je izravno ili neizravno povezana s osobom koja u toj jedinici obavlja određenu dužnost ili službu (primjerice da određene poslove za općinu obavlja obrt ili trgovačko društvo u vlasništvu člana predstavničkog tijela ili s njim povezanih osoba[25]). Iako bi to po definiciji formalno predstavljalo sukob interesa, smatramo da ne mora nužno ukazivati na korupciju, već da ocjenu o tome treba donijeti nakon objektivne analize uvjeta zbog kojih je takvih odnosa došlo i razloga radi kojih je donesena odluka.

5. ISTRAŽIVANJE U ODABRANIM OPĆINAMA

Temeljna svrha ovog projekta izrada je preporuka antikorupcijskih mjera u lokalnoj samoupravi u cilju smanjenja percepcije javnosti o korumpiranosti na lokalnoj razini. Stoga je istraživanje bilo prvenstveno usmjereno prikupljanju i analizi onih podataka koji mogu ukazati na potencijalno moguća koruptivna područja u organizaciji i obavljanju samoupravnih zadaća općina kao i čimbenika koji mogu pridonijeti realnoj percepciji korupcije na razini općina.

Istraživanje je obuhvatilo 15 općina: Brinje, Dekanovec, Dugi Rat, Jakovlje, Jakšić, Lekenik, Lukač, Lupoglav, Marija Bistrica, Marina, Nijemci, Štefanje, Tkon, Viškovo i Vrpolje (u daljnjem tekstu pod zajedničkim nazivom: *odabrane općine*).

Opći podaci o odabranim *općinama dani su u Prilogu (tablica 4.)*

5.1. Mjerila za izbor općina

Izbor općina koje su uključene u istraživanje temelji se na četiri osnovna mjerila:

a) veličina – iskazana kroz četiri podatka: broj naselja, broj stanovnika, površina i gustoća naseljenosti,
b) zemljopisni položaj – zastupljenost iz različitih dijelova Hrvatske,
c) statističko regionalni položaj,
d) fiskalni kapacitet – ukupni iznos proračuna za 2009. godinu i prihodi od poreza i prireza po biraču za 2009. godinu

Po svakom pojedinom mjerilu općine su podijeljene u tri grupe. U izboru općina nastojao se postići podjednak broj općina u svakoj od tri grupe.

[25] Povezane osobe su bračni ili izvanbračni drug dužnosnika, njegovi srodnici po krvi u uspravnoj lozi, posvojitelj i posvojenik, srodnici u pobočnoj lozi do drugog stupnja i srodnik po tazbini do prvog stupnja, te ostale osobe koje se prema drugim osnovama i okolnostima opravdano mogu smatrati interesno povezanima s dužnosnikom (čl. 4. Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, NN 163/03, 94/04 i 48/05).

a) Veličina

Po broju naselja

Općine do 5 naselja	Općine od 5 do 10 naselja	Općine s više od 10 naselja
Dekanovec	Jakšić	Brinje
Dugi Rat	Lupoglav	Lekenik
Jakovlje	Nijemci	Lukač
Tkon	Štefanje	Marija Bistrica
Vrpolje	Viškovo	Marina

Po broju stanovnika

Općine do 1.000 stanovnika	Općine od 1.001 do 5.000 stanovnika	Općine s više od 5.000 stanovnika
Dekanovec	Brinje	Dugi Rat
Lupoglav	Jakovlje	Lekenik
Tkon	Jakšić	Nijemci
	Lukač	Marija Bistrica
	Marina	Viškovo
	Štefanje	
	Vrpolje	

Po površini

Općine do 50 km²	Općine od 50 – 100 km²	Općine više od 100 km²
Dekanovec	Lukač	Brinje
Dugi Rat	Lupoglav	Lekenik
Jakovlje	Marija Bistrica	Marina
Jakšić	Štefanje	Nijemci
Tkon	Vrpolje	
Viškovo		

Po gustoći naseljenosti

Općine do 50 stanovnika/ km²	Općine od 50 – 100 stanovnika/ km²	Općine više od 100 stanovnika/ km²
Brinje	Jakšić	Dekanovec
Lekenik	Lukač	Dugi Rat
Lupoglav	Marija Bistrica	Jakovlje
Marina	Vrpolje	Viškovo
Nijemci		
Štefanje		
Tkon		

b) Zemljopisni položaj

Priobalne općine	Općine zapadne kontinentalne Hrvatske	Općine istočne kontinentalne Hrvatske
Dugi Rat	Brinje	Jakšić
Marina	Dekanovec	Lukač
Tkon	Jakovlje	Nijemci
	Lekenik	Štefanje
	Lupoglav	Vrpolje
	Marija Bistrica	
	Viškovo	

c) Statističko regionalni položaj

Sjeverozapadne općine	Jadranske općine	Panonske općine
Dekanovec	Brinje	Jakšić
Jakovlje	Dugi Rat	Lekenik
Marija Bistrica	Lupoglav	Lukač
	Marina	Nijemci
	Tkon	Štefanje
	Viškovo	Vrpolje

d) Fiskalni kapacitet[26]

Po ukupnim proračunskim prihodima ostvarenim u 2009. godini

Bogatije više od 10.000.000 kn	Srednje bogate od 5.000.000 do 10.000.000 kn	Siromašnije manje od 5.000.000 kn
Dugi Rat	Brinje	Dekanovec
Lekenik	Jakovlje	Jakšić
Marija Bistrica	Lupoglav	Lukač
Marina	Nijemci	Štefanje
Viškovo	Vrpolje	Tkon

Po prihodima od poreza i prireza po biraču ostvarenom u 2009. godini

Ekonomski razvijenije više od 1.500 kn po biraču	Srednje ekonomski razvijene od 700 do 1.500 kn po biraču	Slabije ekonomski razvijene manje od 700 kn po biraču
Jakovlje	Brinje	Jakšić
Lekenik	Dekanovec	Lukač
Lupoglav	Dugi Rat	Štefanje
Marija Bistrica	Marina	Vrpolje
Viškovo	Nijemci	
	Tkon	

5.2. Metodologija istraživanja

U istraživanju korišteno je više metoda:

- proučavanje relevantne znanstvene i stručne literature,
- analiza mjerodavnog pravnog okvira,
- pregled rezultata recentnih istraživanja specijaliziranih organizacija,
- pretraživanje službenih internet stranica općina, Ministarstva financija, Državnog izbornog povjerenstva i Državnog zavoda za statistiku,
- analiza nalaza Državnog ureda za reviziju,
- analiza izvješća o radu Državnog odvjetništva,
- analiza općih akata koji uređuju ustrojstvo općinske uprave,
- anketa *odabranih općina* putem anketnog upitnika (anketom je obuhvaćeno 11 općina; nisu obuhvaćene općine Dugi Rat, Marija Bistrica, Marina i Vrpolje).

[26] Izrazi „*bogatije*“, „*srednje bogate*“ i „*siromašnije*“ općine kao i izrazi „*ekonomski razvijenije*“, „*srednje ekonomski razvijene*“ i „*slabije ekonomski razvijene*“ općine koriste se isključivo radi označavanja razlike između postavljenih kategorija u ovom istraživanju te ih ne treba shvaćati doslovce. Navedene kategorije označavaju samo relativni međusobni odnos *odabranih općina*, a ne njihovo objektivno stanje unutar cjeline sustava lokalne samouprave određeno prema stručnim ekonomskim i financijskim mjerilima.

Područja koja potencijalno mogu utjecati na percepciju korumpiranosti podijeljena su sedam osnovnih skupina:

a) proračun – upravljanje prihodima i rashodima,
b) upravljanje imovinom,
c) prostorno planiranje,
d) nabava roba i usluga (javna nabava),
e) zapošljavanje,
f) otvorenost (transparentnost) i javnost rada te
g) sukob interesa.

a) Proračun – upravljanje prihodima i rashodima

Istraživanjem je obuhvaćen fiskalni kapacitet *odabranih općina* s ciljem analize strukture njihovih proračunskih prihoda i rashoda.

Na osnovu analize strukture proračunskih prihoda izvršena je identifikacija aktivnosti koje se poduzimaju, odnosno ne poduzimaju, u smislu naplate proračunskih prihoda, a koje mogu imati utjecaja na percepciju javnosti o korumpiranosti općinskih tijela. U tom smislu istraživanjem su obuhvaćeni podaci koji se odnose na postupke utvrđivanja visine cijena i plaćanje općinskih naknada te postupke koji se provode u smislu naplate nenaplaćenih potraživanja.

Uvažavajući rezultate analize strukture proračunskih rashoda posebna pozornost posvećena je otvorenosti (transparentnosti) proračunskog procesa, utvrđivanju mjerila i kriterija za financiranje javnih potreba u djelatnostima iz nadležnosti općine te nadzoru trošenja proračunskih sredstava.

Zbog činjenice da je zadnji popis stanovništva izvršen 2001. godine, a kako je u proteklom razdoblju izvjesno došlo do promjena u broju stanovništva, kao realniji pokazatelj fiskalnog kapaciteta, u usporednim su analizama korišteni financijski pokazatelji iskazani po biraču, a ne po stanovniku. Za analizu je korišten broj birača upisanih u biračke popise na lokalnim izborima održanima 17. svibnja 2009. godine.

b) Upravljanje imovinom

Upravljanje imovinom je jedno od značajnijih područja koje može biti potencijalni izvor za korupciju, a time i za percepciju javnosti o korumpiranosti. Istraživanjem su prikupljeni i analizirani podaci koji se odnose na provedbu aktivnosti u smislu evidentiranja općinske imovine te načina stjecanja, otuđivanja i raspolaganja njome.

c) Prostorno planiranje

Prostorno uređenje može biti jedan od bitnih područja koje javnost može percipirati kao potencijalno mogući izvor za korupciju, a time i percepciju javnosti o korumpiranosti. Ti oblici korupcije mogu se primjerice ostvarivati pogodovanjem pojedinim subjektima određivanjem zone građevinskog zemljišta, davanjem prioriteta u postupcima izrade i donošenja pojedinih planova nižeg reda, pogodovanje pri financiranju planova nižeg reda i slično.

U tom dijelu istraživanjem je obuhvaćeno samo prikupljanje podataka o otvorenosti (transparentnosti) predstavljanja dokumenata prostorno-planskog uređenja, budući da bi podrobnije istraživanje zbog složenosti ovog područja u kojem su objedinjena specifična znanja različitih struka zahtijevalo posebno istraživanje koje, međutim, premašuje okvire i mogućnosti ovog Projekta.

d) Nabava roba i usluga (javna nabava)

Istraživanjem su prikupljeni podaci o vrstama i broju provedenih postupaka javne nabave tijekom 2007. i 2008. godine te izjavljenim žalbama u postupcima javne nabave kao i o kadrovskom potencijalu osposobljenom za provedbu postupaka javne nabave. Analizom prikupljenih podataka utvrđeni su izvori potencijalno moguće percepcije korumpiranosti u smislu dodjeljivanja poslova određenim pojedincima bez obzira na financijske pogodnosti i/ili tehničke i kadrovske sposobnosti.

e) Zapošljavanje

Istraživanjem su obuhvaćeni podaci koji se odnose na ustrojstvo općinske uprave, broj službeničkih radnih mjesta, način prijama u službu novih službenika, način obavljanja javnih usluga iz nadležnosti općina te eventualni sporovi vezani uz prijam u službu odnosno zapošljavanje. Analizom prikupljenih podataka utvrđeni su izvori potencijalno moguće percepcije korumpiranosti koja se odnosi na pristranost pri prijamu u službu odnosno na privilegiranje određenih pojedinaca bez obzira na sposobnosti.

f) Otvorenost (transparentnost) i javnost rada

Otvorenost (transparentnost) i javnost rada tijela u jedinicama lokalne samouprave jedno je od najznačajnijih načina kojim se prema javnosti može utjecati na smanjenje percepcije korumpiranosti. Kako je tijekom veljače, ožujka i travnja 2009. godine u sklopu projekta LOTUS provedeno istraživanje na područjima transparentnosti rada tijela lokalne samouprave, njihove suradnje s civilnim društvom te funkcioniranja mjesne samouprave, u ovom su istraživanju dijelom korišteni i podaci iz Izvještaja s konačnim nalazima

istraživanja kojeg je proveo GONG u partnerstvu s Udrugom gradova u Republici Hrvatskoj.[27]

g) Sukob interesa

Istraživanje je obuhvatilo prikupljanje podataka koji se odnose na potencijalno mogući sukob interesa općinskih dužnosnika, a koji može biti izvor moguće percepcije korumpiranosti. Analizom prikupljenih podataka utvrđene su potencijalne situacije u kojima su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom ili u kojima privatni interes utječe, ili može utjecati, na nepristranost dužnosnika u obavljanju javne dužnosti.

Na kraju svi rezultati uspoređeni su s rezultatima neposredno izabranih općinskih načelnika na redovitim lokalnim izborima provedenim u svibnju 2009. godine kao jednim od mogućih indikatora percepcije o korumpiranosti u općinskoj upravi.

5.3. Proračun – upravljanje prihodima i rashodima

Jedna od važnijih zadaća općinskih tijela je prikupljanje financijskih sredstava od gospodarstva i pojedinaca te korištenje i prijenos tih sredstava na odgovoran i učinkovit način s ciljem financiranja poslova iz zakonom utvrđenog djelokruga općine. Plan prikupljanja i korištenja financijskih sredstava utvrđuje se proračunom općine.

Istraživanjem su prikupljeni podaci o fiskalnom kapacitetu *odabranih općina* u razdoblju od 2007. – 2009. godine[28] koji su uspoređeni s ukupnim prihodima i rashodima svih općina u RH.

Ostvareni prihodi i primici svih 429 općina u promatranom razdoblju iznosili su od 3,9 milijardi kuna do 4,3 milijarde kuna godišnje. Udio ukupnih proračunskih prihoda i primitaka općina u zbiru ostvarenih prihoda i primitaka Državnog proračuna i proračuna svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kretao se od 2,40% do 2,77%.

Prosječno po svakoj hrvatskoj općini u promatranom razdoblju ostvareni su ukupni godišnji prihodi i primici u iznosu od oko 9.5 milijuna kuna, a po svakoj *odabranoj općini* (15 općina) ostvareni su ukupni godišnji prihodi i primici u iznosu od oko 11 milijuna kuna, što je za oko 16% više nego u prosječnoj općini u Republici Hrvatskoj.

Ostvareni rashodi i izdaci svih 429 općina u promatranom razdoblju iznosili su od 3,7 milijardi kuna do 4,4 milijarde kuna godišnje. Udio ukupnih proračunskih rashoda i izdataka općina u zbiru ostvarenih rashoda i izdataka Državnog proračuna i proračuna svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kretao se od 2,53% do 2,87%.

[27] GONG, online, dostupno na: [http://www.gong.hr/page.aspx?PageID=185]
[28] Korišteno prema: Ministarstvo financija, online, dostupno na: [http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva]

Prosječno po svakoj hrvatskoj općini u promatranom razdoblju ostvareni su ukupni godišnji rashodi i izdaci u iznosu od oko 9.5 milijuna kuna, a po svakoj *odabranoj općini* (15 općina) ostvareni su ukupni godišnji rashodi i izdaci u iznosu od oko 11,2 milijuna kuna, što je za oko 18% više nego u prosječnoj općini u Republici Hrvatskoj.

Podaci o prihodima i primicima te rashodima i izdacima odabranih općina u 2009. godini dani su u Prilogu (tablice 5., 6. i 7.)

Iako pojava korupcije kao i percepcija o njezinu postojanju ne ovise nužno o visini proračuna, za istraživanje su ipak odabrane općine s fiskalnim kapacitetom koji je, promatrano zbirno na razini ukupnog uzorka, nešto iznad prosjeka u hrvatskim općinama, pretpostavljajući da je veći fiskalni kapacitet privlačniji odnosno izloženiji koruptivnim pokušajima, a time i percepciji o korumpiranosti u općinskoj upravi.

5.3.1. Otvorenost (transparentnost) proračunskog procesa

Istraživanjem su prikupljeni podaci o educiranosti općinskih vijećnika za obavljanje vijećničke dužnosti, posebice vezano uz proces donošenja i izvršenja proračuna, načinima konzultiranja javnosti u fazi pripreme proračuna i izvješćivanja o izvršavanju proračuna kao i o utvrđivanju mjerila za korištenje sredstava proračuna te izvješćivanju javnosti o dostupnosti proračunskim sredstvima.

Iz prikupljenih podataka proizlazi da u većini *odabranih općina* (10 od 11) članovi općinskog vijeća nisu pohađali neki od oblika obuke sa svrhom edukacije u obavljanju vijećničke dužnosti, a sedam njih smatra da bi vijećnici trebali pohađati neku vrstu obuke koja bi imala svrhu njihove edukacije za kvalitetno obavljanje vijećničke dužnosti. U jednoj općini provedena je obuka vijećnika i smatra se da je takva vrsta obuke pomogla vijećnicima u kvalitetnom obnašanju njihove vijećničke dužnosti.

Iako kvaliteta u obavljanju vijećničke dužnosti vjerojatno nema izravni utjecaj na stvaranje percepcije korumpiranosti, kvalitetno obučen vijećnik nedvojbeno može steći znanja i vještine primjenom kojih može pridonijeti kvalitetnijoj komunikaciji s javnošću u fazi pripremi proračuna. Prikupljeni podaci ukazuju na to da među većinom *odabranih općina* postoji razvijena svijest o potrebi edukacije vijećnika. ***Kvalitetno obavljanje vijećničke dužnosti trebao bi biti jedan od prioritetnih zadaća političkih stranaka. Stoga se političkim strankama preporučuje da za svoje članove organiziraju provedbu obuke sa svrhom njihovog osposobljavanja i usavršavanja za kvalitetno obavljanje vijećničke dužnosti.***

Od 11 *odabranih općina* u njih pet u procesu izrade proračuna konzultira se javnost i to u tri javnim se pozivom izvješćuje javnost o mogućnostima podnašanja prijedloga, u jednoj se organizira javna tribina, dok se u jednoj javnost konzultira na zborovima građana. U osam općina smatra se da je javnost potrebno konzultirati u procesu pripreme proračuna, dok se u tri općine smatra da to nije potrebno. Od osam općina u kojima se smatra opravdanim i potrebnim konzultirati javnost u njih tri ocjenjuje se da kod njih ne postoje kadrovski, tehnički i prostorni potencijali za pripremu i provedbu nekih od alata

komunikacije s javnošću. Zanimljivo je da sve tri općine u kojima se konzultiranje javnosti smatra nepotrebnim ocjenjuju da u njihovim sredinama postoje kadrovski, tehnički i prostorni potencijali za pripremu i provedbu nekih od alata komunikacije s javnošću u fazi pripreme proračuna.

U dvije općine proračun i izvješće o izvršavanju proračuna objavljuje se samo u službenom glasilu dok se u devet općina ti dokumenti objavljuju i na druge načine. U osam općina ti se dokumenti objavljuju i na internetskoj stranici općine, dok se u jednoj objavljuje i na oglasnoj ploči. Jedna općina proračun i izvješće o izvršavanju proračuna objavljuje i u brošuri (tzv. „Proračun u malom“) koja se distribuira stanovnicima općine.

Otvorenost (transparentnost) proračunskog procesa zasigurno može pridonijeti smanjenju percepcije korumpiranosti. Međutim, prikupljeni podaci ukazuju da tek manji broj *odabranih općina* (5 od 11) konzultira javnost u fazi pripreme proračuna, iako većina njih (8 od 11) smatra potrebnim i opravdanim uključiti javnost u proces pripreme proračuna. Prikupljeni odgovori upućuju na zaključak da većina *odabranih općina* (8 od 11) ima kadrovski, tehnički i prostorni potencijal za pripremu i provedbu nekih od alata komunikacije s javnošću u fazi pripreme proračuna. ***Stoga preporučujemo svim općinama da uključe javnost u proračunski proces, a Udruzi općina u Republici Hrvatskoj preporučujemo da izradi priručnik o mogućim načinima uključivanja javnosti u proračunski proces.***

Proračun i izvješća o izvršavanju proračuna koja se objavljuju u službenom glasilu pisana su u formi koja je prilično nerazumljiva široj javnosti. ***Stoga se općinama preporuča da proračun i proračunska izvješća, osim u službenom obliku, izrađuju i u prikladnijoj formi koja će široj javnosti biti razumljivija kao i da tako pripremljene dokumente objavljuju na svojim internetskim stranicama te po mogućnosti distribuiraju po svim kućanstvima na svom području.***

Podaci o sudjelovanju i izvješćivanju javnosti u odabranim općinama *dani su u Prilogu (tablica 8.)*

5.3.2. Prihodi

Istraživanjem je izvršena identifikacija aktivnosti koje se poduzimaju, odnosno ne poduzimaju, u smislu naplate proračunskih prihoda, a koje mogu imati utjecaja na percepciju javnosti o korumpiranosti općinskih tijela. Objektivno gledano, relativno je mali broj proračunskih prihoda na koje tijela općine mogu izravno utjecati i koje javnost može percipirati kao potencijalno moguće izvore za korupciju. Ti prihodi su: (1) prihodi po posebnim propisima (prije svega komunalna naknada i komunalni doprinos), (2) prihodi koji se ostvaruju od upravljanja imovinom (stjecanje, otuđenje i korištenje)[29] i (3) naplata neplaćenih obračunatih potraživanja.

Prihodi od komunalne naknade i komunalnog doprinosa značajni su prihodi po posebnim propisima na koje izravno mogu utjecati tijela u jedinicama lokalne samouprave. Ostvareni prihodi po posebnim propisima zbirno u svih 429 općina u Republici Hrvatskoj iznose oko

[29] Obrađeno u posebnom dijelu ovog izvještaja pod naslovom „*5.4. Upravljanje imovinom*“.

700 milijuna kuna godišnje. Istraživanjem u *odabranim općinama* prikupljeni su podaci koji eventualno mogu biti izvor percepcije o korumpiranosti. Prikupljeni su podaci o izvješćivanju javnosti o namjeni prihoda od komunalne naknade i povezanosti tih prihoda sa željenim komunalnim standardom te o ažuriranju podataka nužnih za obračun i naplatu komunalne naknade.

Od 11 *odabranih općina* u njih osam javnost se izvještava o namjeni prihoda od komunalne naknade i povezanosti tih prihoda sa željenom razinom komunalnog standarda. Načini izvješćivanja javnosti različiti su: u pet općina kao medij koristi lokalno glasilo odnosno internetska stranica općine, u dva slučaja koristi se još i lokalni elektronski medij, a u po jednom slučaju izvješćivanje se obavlja objavom na oglasnoj ploči, tiskanjem brošure ili na mjesnom zboru građana.

Različit je pristup i kod ažuriranja podataka koji su osnova za obračun komunalne naknade. Od devet *odabranih općina* kod njih pet podaci se ažuriraju povremeno uglavnom po prijavi obveznika, kod dvije *odabrane općine* ti se podaci ažuriraju svake godine, kod jedne općine svake druge godine, a kod jedne općine svake tri do četiri godine. Od deset *odabranih općina* u osam slučajeva u postupak izmjere stambenog i poslovnog prostora uključeni su službenici općinske uprave, kod jedne tu uslugu obavlja vanjski suradnik dok se kod jedne koriste podaci koje prijavi obveznik plaćanja komunalne naknade. Kod dvije *odabrane općine* koriste se i podaci komunalnog trgovačkog društva u vlasništvu ili suvlasništvu općine te ureda za katastar, dok jedna *odabrana općina* ima razvijen GIS sustav koji omogućava dostupnost potrebnih podataka.

Prikupljeni podaci ukazuju na to da veći broj *odabranih općina* (8 od 11), primjenjujući razne načine, izvješćuje javnost o namjeni prihoda od komunalne naknade i povezanosti tih prihoda sa željenom razinom komunalnog standarda. ***S ciljem potpunog otklanjanja eventualne percepcije korupcije u ovom području preporučamo da sve općine na prihvatljiv način koji odgovara specifičnim lokalnim uvjetima i prilikama kontinuirano izvješćuju javnost o svim relevantnim informacijama koje se odnose na prikupljanje i trošenje sredstava komunalne naknade i komunalnog doprinosa. Kao učinkovit način preporučamo godišnju izradu javnosti prilagođenog i lako čitljivog letka s osnovnim informacijama o namjeni sredstava, utrošku prethodne i planu tekuće godine te njihovoj povezanosti o potrebi financiranja određenih djelatnosti.***

Propuštanje poduzimanja radnji u cilju naplate općinskih prihoda mogu pridonositi percepciji javnosti o korupciji. Istraživanjem u *odabranim općinama* i usporedbom sa stanjem na ukupnoj razini svih 429 općina u Republici Hrvatskoj zaključujemo da postoji trend rasta nenaplaćenih prihoda poslovanja u 2009. godini u odnosu na 2008. U *odabranim općinama* taj je iznos povećan za oko 7% dok je na ukupnoj razini svih općina povećan za oko 5%.

Istraživanjem je uočeno da se između šest općina u kojima je udio nenaplaćenih prihoda poslovanja kontinuirano u promatranom razdoblju iznosio oko 25% i više u odnosu na ukupno naplaćene prihode poslovanja nalaze sve tri *odabrane općine* iz priobalnog područja. U dvije *odabrane općine* kontinuirano u sve tri godine promatranog razdoblja nije

bilo nenaplaćenih prihoda poslovanja, dok u jednoj nije bilo nenaplaćenih prihoda poslovanja u zadnje dvije godine promatranog razdoblja.

Od 11 *odabranih općina* u njih osam naplatu općinskih prihoda obavljaju samostalno službenici općinske uprave dok su tri općine poslove naplate općinskih poreza povjerili Poreznoj upravi, a ostale prihode naplaćuju samostalno. Većina *odabranih općina* (10 od 11), redovito raspravlja o stanju naplativosti na sjednicama općinskog vijeća. U njih šest općinsko vijeće o toj problematici raspravlja svakih 6 mjeseci dok se u njih tri o tome raspravlja svaka 3 mjeseca. Samo u jednoj općini općinsko se vijeće ne izvještava o stanju naplativosti. Pritom, radi se o općini koja ima najveći udio nenaplaćenih prihoda 2009. godine kada je taj udio iznosio visokih 73,8% u odnosu na ukupno naplaćene prihode poslovanja.

U svim *odabranim općinama* prema neurednim obveznicima plaćanja općinskih obveza poduzimaju se aktivnosti slanja opomena. U osam općina, ukoliko je potrebno, nakon toga provodi se postupak prisilne naplate uključivo i ovršni postupak. U četiri *odabrane općine* o problemima naplativosti povremeno se na primjeren način izvješćuje javnost te ukazuje na obvezu i važnost plaćanja općinskih davanja.

Prikupljeni podaci ukazuju na to da veliki broj odabranih općina (10 od 11) kontinuirano na sjednicama općinskog vijeća raspravlja o stanju naplativosti i koristi mogućnosti odnosno provodi zakonske postupke za prinudnu naplatu neplaćenih potraživanja. ***S ciljem potpunog otklanjanja moguće percepcije korupcije u ovom području preporučamo općinskim tijelima da minimalno svakih 6 mjeseci na sjednicama općinskog vijeća provode raspravu o stanju naplativosti. Isto tako preporučamo da svoja neplaćena potraživanja obvezno naplaćuju primjenjujući sve zakonske mogućnosti te da o tome povremeno izvješćuju javnost.***

Ujedno, s obzirom na ograničeni predmet ovog istraživanja, preporučamo Udruzi općina u Republici Hrvatskoj da provede posebno istraživanje s ciljem analize uzroka i razloga nenaplaćenih potraživanja, posebice u općinama u kojima je ta stavka iznad prosječnog stanja u svim općinama.

5.3.3. Rashodi

Ovim istraživanjem posebna pozornost posvećena je onim dijelovima proračunskih rashoda koje javnost može percipirati kao moguće izvore za korupciju. Potencijalno to su: (1) otvorenost (transparentnost) kod utvrđivanja kriterija za pristup proračunskim sredstvima, (2) upravljanje kapitalnim projektima, (3) provedba postupaka nabave robe, usluga i radova (javna nabava)[30], (4) trošenje sredstava proračunske zalihe i (5) upravljane proračunskim financijama.

[30] Obrađeno u posebnom dijelu Istraživačkog izvještaja pod naslovom „*5.6. Nabava roba i usluga (javna nabava)*“.

Od 11 *odabranih općina* u devet općina javnost se izvješćuje o kriterijima i mogućnostima pristupa proračunskim sredstvima lokalnog socijalnog programa namijenjenim građanima i kućanstvima. U devet *odabranih općina* kriterije za dodjelu tih sredstava utvrđuje općinsko vijeće, u jednoj te kriterije utvrđuje načelnik uz preporuku radnog tijela općinskog vijeća dok u jednoj ne postoje jasno utvrđeni kriteriji. Najmanji udio naknada građanima i kućanstvima u ukupnim proračunskim rashodima i izdacima kontinuirano se ostvaruje u općini u kojoj nisu utvrđeni kriteriji za dodjelu tih sredstava, a u toj se općini javnost ne izvješćuje o mogućnostima pristupa tim proračunskim sredstvima.

Od 11 *odabranih općina* u osam se zainteresirana javnost (udruge civilnog društva) izvješćuju o kriterijima i mogućnostima pristupa proračunskim sredstvima namijenjenih financiranju programa udruga civilnog društva. Od deset *odabranih općina* u 5 općina kriterije za dodjelu tih sredstava utvrđuje općinsko vijeće, dok u pet ne postoje jasno utvrđeni kriteriji.

U 4 *odabrane općine* za financiranje programa udruga provodi se javni natječaj, dok se u sedam općina programi financiraju temeljem dostavljenih zahtjeva. U 5 *odabranih općina* programe u konačnici vrednuje i odabire općinsko vijeće, u njih tri to zajednički čine načelnik i upravno tijelo dok u tri općine programe vrednuje i odobrava načelnik. U jednoj *odabranoj općini,* prije konačne odluke vijeća, programe vrednuje zajedničko radno tijelo u čijem sastavu djeluje i predstavnik lokalnih udruga civilnog društva. U toj su općini od 2007. do 2009. godine kontinuirano ostvareni najveći rashodi tekućih donacija udrugama civilnog društva po biraču.

Prikupljeni podaci ukazuju na to da kod većeg broja *odabranih općina* (9 od 11) općinsko vijeće utvrđuje kriterije za dodjelu sredstava lokalnog socijalnog programa i da izvješćuje javnost o kriterijima i mogućnostima pristupa proračunskim sredstvima namijenjenima građanima i kućanstvima. Iz tog razloga možemo zaključiti da u većini odabranih općina ne bi trebali postojati razlozi za percepciju korumpiranosti u ovom području. Međutim, s obzirom na osjetljivost ovog pitanja, nužno je kontinuirano poduzimati aktivnosti radi otklanjanja uzroka koji bi mogli stvoriti negativnu percepciju, a koju je kasnije teško eliminirati. ***Stoga preporučamo da predstavnička tijela u svim općinama utvrde kriterije za pristup proračunskim sredstvima namijenjenima građanima i kućanstvima te da o tim kriterijima i mogućnostima pristupa proračunskim sredstvima na primjeren način redovito izvješćuju javnost.***

Prikupljeni podaci ukazuju na to da kod polovine *odabranih općina* (5 od 10) ne postoje kriteriji za financiranje programa udruga civilnog društva i da većina njih (7 od 11) ne provodi javni natječaj za financiranje programa udruga civilnog društva. ***S obzirom na to, preporučamo da sve općine prihvate praksu utvrđivanja jasnih kriterija za financiranje programa udruga i to u suradnji s predstavnicima udruga civilnog društva te da te kriterije na odgovarajući način predstave javnosti. Nadalje preporučamo da općine financiranje programa udruga civilnog društva obavljaju na temelju prethodno provedenog javnog natječaja i to njihovim vrednovanjem od strane tima u kojem bi bilo poželjno sudjelovanje predstavnika izvršne i predstavničke lokalne vlasti, stručnih općinskih tijela i predstavnika udruga civilnog***

društva. Preporučljivo je da konačnu odluku o financiranju programa pojedinih udruga donosi općinsko vijeće.

Višegodišnje planiranje, određivanje prioriteta i upravljanje kapitalnim projektima jedna je od vrlo važnih zadaća jedinica lokalne samouprave. Značajan je udio i apsolutni iznos proračunskih sredstava koji se godišnje troši za te namjene. U tri razmatrane godine hrvatske su općine u izravna kapitalna ulaganja utrošile oko trećine ukupnih proračunskih sredstava (taj se iznos kretao godišnje od 1,2 milijarde kuna do 1,5 milijardi kuna). Za kvalitetno upravljanje kapitalnim projektima potrebna su specijalistička znanja i vještine uz poštivanje zakonskih odredbi koje se odnose na javnu nabavu roba, usluga i radova.

Od 11 *odabranih općina* samo u četiri postoji kadrovski i stručni potencijal za upravljanje kapitalnim projektima, dok u sedam općina nema stručno osposobljenih službenika za upravljanje kapitalnim projektima. U deset *odabranih općina* postoji višegodišnji plan kapitalnih ulaganja, ali od toga u četiri taj plan nije usuglašen između javnog, privatnog i civilnog sektora. U osam *odabranih općina* o višegodišnjem planu kapitalnih ulaganja izvještena je javnost i to u većini slučajeva (5 od 8) putem općinske internetske stranice i/ili putem lokalnog tiska (5 od 8), a u dvije *odabrane općine* taj je plan javnosti prezentiran u posebnoj brošuri.

Prikupljeni podaci ukazuju na to da kod većine *odabranih općina* (7 od 11) ne postoje kadrovski i stručni potencijali za kvalitetno upravljanje kapitalnim projektima. Kvalitetno višegodišnje planiranje, usuglašenost između javnog, privatnog i civilnog sektora te u konačnici i kvalitetno vođenje kapitalnih projekata može značajno djelovati na smanjenje percepcije javnosti o korupciji. ***Obzirom na prikupljene podatke ovog istraživanja preporučamo Udruzi općina u Republici Hrvatskoj da izradi priručnik s uputama za kvalitetno upravljanje projektima pod čime se podrazumijeva višegodišnje planiranje, utvrđivanje prioriteta, povezanost s privatnim i civilnim sektorom te vođenje projekata.***

Zbog nedostatka stručnog službeničkog kadra, a posljedično tome vjerojatno i problemima vezanima uz upravljanje kapitalnim projektima, preporučamo Udruzi općina u Republici Hrvatskoj da provede posebno istraživanje s ciljem utvrđivanja kritičnih točaka vezanima uz ovo područje i na osnovu toga izradi preporuke za poboljšanje stanja.

Jedan dio kapitalnih projekata u općinama sufinancira se i iz kapitalnih pomoći Državnog proračuna. ***Stoga preporučamo da se Udruga općina u Republici Hrvatskoj nametne kao nezaobilazni i aktivni predstavnik svih općina u pregovorima s Vladom Republike Hrvatske oko utvrđivanja jasnih kriterija za dobivanje kapitalnih pomoći i oko utvrđivanja godišnjeg apsolutnog iznosa kojim će se iz Državnog proračuna sufinancirati kapitalni projekti na ukupnoj razini općina.***

Od 11 *odabranih općina* u devet općina načelnik redovito izvješćuje općinsko vijeće o trošenju sredstava proračunske zalihe, dok u dvije općinski načelnik u promatranom razdoblju od tri godine to nije učinio, jer nije bilo trošenja tih sredstava. Od devet *odabranih općina* u kojima načelnik izvješćuje općinsko vijeće o trošenju sredstava proračunske

zalihe u šest općina načelnik to čini svakih 6 mjeseci, u jednoj općini svaka 3 mjeseca, u jednoj općini svaka 2 mjeseca, dok u jednoj općini načelnik to čini mjesečno.

Zakonom je utvrđeno da načelnik ima obvezu mjesečno izvješćivati općinsko vijeće o trošenju sredstava proračunske zalihe. Kako se u *odabranim općinama* radi o sredstvima relativno malih iznosa načelnici većine općina vjerojatno ocjenjuju neracionalnim svaki mjesec izvješćivati općinsko vijeće. ***Bez obzira na iznos sredstava takvo postupanje može utjecati na stvaranje percepcije korupcije te stoga preporučamo svim načelnicima da o trošenju sredstava proračunske zalihe redovito mjesečno na prikladan način (dopisom, obavijesti ili sl.) izvješćuju općinsko vijeće.***

Od 11 *odabranih općina* u osam općina načelnik jedini preuzima financijske obveze sukladno proračunskom planu, dok u tri općine to čine načelnik i pročelnik upravnog odjela. Verifikaciju obveza i ovjeru naloga za plaćanje obveza u devet *odabranih općina* obavlja samo načelnik, dok u dvije općine to čine zajednički načelnik i pročelnik upravnog odjela. Od 11 *odabranih općina* u tri općine zaposlen je službenik za unutarnju financijsku kontrolu, međutim u dvije općine poslovi su ustrojeni tek nedavno tako da još nije bilo nikakvih nalaza i mišljenja, dok je u jednoj općini izdano uvjetno mišljenje u postupku unutarnjeg proračunskog nadzora.

Prikupljeni podaci ukazuju da kod većeg broja *odabranih općina* načelnik preuzima financijske obveze, samostalno ih verificira i samostalno ovjerava naloge za plaćanje. ***S ciljem otklanjanja moguće percepcije korupcije vezane uz upravljanje financijskim obvezama bilo bi preporučljivo da verifikaciju financijskih obveza i ovjeru naloga za plaćanje načelnici obavljaju zajedno s pročelnikom općinskog upravnog odjela, odnosno uz njihov supotpis.***

5.4. Upravljanje imovinom

Upravljanje imovinom je jedno od značajnijih područja koje može biti potencijalni izvor za korupciju, a time i za percepciju javnosti o korumpiranosti. Nepostojanje jasno utvrđenih i transparentnih kriterija za stjecanje, otuđivanje i raspolaganje općinskom imovinom može javnost percipirati kao izvor za nezakonito stjecanje beneficija pojedinaca ili interesnih skupina nad korištenjem općinske imovine radi stjecanja vlastite koristi. Eventualne koruptivne aktivnosti u području upravljanja imovinom mogu imati posljedice i na prihodovnu i na rashodovnu stranu proračuna. Takve koruptivne aktivnosti mogu se ostvarivati raspolaganjem imovinom, primjerice: prodaja ili zakup, bez ili mimo propisanih kriterija i postupka, oslobađanjem ili propuštanjem naplate obveza na osnovu korištenja općinske imovine, dogovaranjem niže cijene odnosno naknade od one koja je propisana odnosno koja se objektivno može ostvariti i slično.

Istraživanjem su prikupljeni i analizirani podaci koji se odnose na provedbu aktivnosti u smislu evidentiranja općinske imovine te načina stjecanja, otuđivanja i raspolaganja njome.

Iz prikupljenih podataka proizlazi da u većini *odabranih općina* (9 od 11) postoji evidentirana imovina u vlasništvu općine. S obzirom na prethodno navedeno, to je izuzetno važno i to ne samo zbog jamstva formalne obveze evidentiranja vlasništva već i zbog psihološkog utjecaja na smanjenje percepcije o mogućem koruptivnom ponašanju raspolaganja neevidentiranom imovinom. Doprinos smanjenju percepcije korupcije u ovom području daje i činjenica da većina odabranih općina (10 od 11) ima jasne i javnosti poznate kriterije za stjecanje, otuđivanje i raspolaganje općinskom imovinom te da sve *odabrane općine*, bez izuzetka, općinsku imovinu prodaju ili daju na korištenje temeljem javnog natječaja.

Prikupljeni podaci ukazuju na to da upravljanje općinskom imovinom u *odabranim općinama* ne bi trebao biti onaj čimbenik koji pridonosi stvaranju percepciju korumpiranosti.

Kao metodu kojom se uspješno može smanjiti percepcija o korumpiranosti u području upravljanja imovinom treba istaknuti mogućnost objave informacija o postupcima stjecanja, otuđivanja i raspolaganja imovinom na internetskim stranicama općine.

5.5. Prostorno planiranje

Prostorno planiranje i uređenje može biti jedan od bitnih područja koje javnost može percipirati kao potencijalno mogući izvor za korupciju, a time i percepciju javnosti o korumpiranosti. Ti oblici korupcije mogu se primjerice ostvarivati pogodovanjem pojedinim subjektima određivanjem zone građevinskog zemljišta, davanjem prioriteta u postupcima izrade i donošenja pojedinih planova nižeg reda, pogodovanje pri financiranju planova nižeg reda i slično.

Prostorno planiranje je jedna od značajnijih zadaća iz djelokruga općina. Međutim percepcija je javnosti da prostorno planiranje znači i izdavanje dokumenata građenja te građani često smatraju da su i ti poslovi u djelokrugu općina odnosno da ih obavljaju općinski službenici. Takva pogrešna ili nedovoljna informiranost uz prilično raširenu percepciju korumpiranosti u području izdavanja dokumenata građenja može generalizacijom kod građana stvoriti neosnovanu percepciju o općoj korumpiranosti u općinskim tijelima.

U području prostornog planiranja i uređenja istraživanjem je obuhvaćeno samo prikupljanje podataka o otvorenosti (transparentnosti) predstavljanja dokumenata prostorno-planskog uređenja, budući da bi podrobnije istraživanje zbog složenosti ovog područja u kojem su objedinjena specifična znanja različitih struka, zahtijevalo posebno istraživanje koje, međutim, premašuje okvire i mogućnosti ovog Projekta.

Iz prikupljenih podataka proizlazi da u većini *odabranih općina* (11 od 15) prostorni plan uređenja nije objavljen na internetskim stranicama općine, ali je javnosti dan na uvid na neki drugi način. U četiri općine prostorni plan uređenja nije objavljen na internetskim

stranicama općine, a niti je javnosti dan na uvid na neki drugi način. Činjenica jest da su svi prostorni planovi uređenja *odabranih općina* doneseni u propisanoj zakonskoj proceduri, jer su dobili suglasnost nadležnog ministarstva, ali s obzirom na prethodno navedeni nalaz istraživanja nemogućnost uvida javnosti u te dokumente nedvojbeno može pridonijeti percepciji korumpiranosti.

Stoga preporučamo svim općinama da objavom na svojim internetskim stranicama izvijeste javnost o prostornom planu uređenja svoje općine, a kojom mjerom se može smanjiti percepcija o korumpiranosti u području prostornog planiranja. Uz objavu na internetskim stranicama građanima obvezno treba omogućiti uvid u prostorno plansku dokumentaciju na još neki primjereni način.

Zbog posebne složenosti i multidisciplinarnosti ovog područja ***preporučamo Udruzi općina u Republici Hrvatskoj da provede posebno istraživanje s ciljem prikupljanja podataka koji se odnose na proceduru donošenja dokumenata prostorno-planskog uređenja, financiranje izrade dokumenata prostorno-planskog uređenja, uključivanje javnosti u postupak donošenja planova te osnovnih skupina i broja prihvaćenih primjedbi istaknutih u tijeku javne rasprave.***

5.6. Nabava roba i usluga (javna nabava)

Postupak javne nabave često se doživljava kao smetnja u poslu. On je sam po sebi prilično složen i dugotrajan što u određenim slučajevima, osobito onim u kojima je potrebno reagirati na nepredvidive situacije, u velikoj mjeri može utjecati na učinkovitost nadležnih službi ili službenika te mogućnost pravovremenog i djelotvornog rješenja problema. Osim toga, zakonske izmjene, iako ne česte (od 2001. do danas „samo“ 5 puta), ali izuzetno opširne i bitne[31], pravno uređenje čine nepreglednim i nedovoljno jasnim, što još više pridonosi stvaranju dvojbi i problema u primjeni. Ipak, generalno javna nabava kao poseban pravni institut nedvojbeno predstavlja jedan od instrumenata kojim se smanjuje izloženost korupciji i otežava njezina realizacija pri nabavi roba i usluga te povjeravanju radova od strane javne uprave.

Istraživanjem su prikupljeni podaci o kadrovskom potencijalu osposobljenom za provedbu postupaka javne nabave te podaci o vrstama i broju provedenih postupaka javne nabave tijekom 2007. i 2008. godine kao i izjavljenim žalbama u tim postupcima. Analizom prikupljenih podataka utvrđeni su izvori potencijalno moguće percepcije korumpiranosti u smislu dodjeljivanja poslova određenim pojedincima bez obzira na financijske pogodnosti i/ili tehničke i kadrovske sposobnosti.

Iz prikupljenih podataka proizlazi da u većini *odabranih općina* (8 od 11) postoji službenik koji je posebno osposobljen za provedbu postupaka javne nabave. S obzirom na

[31] Tako važeći Zakon o javnoj nabavi u izvornom tekstu (NN 110/07) ima 177 članaka, a Zakon o njegovim izmjenama i dopunama (NN 125/08) ima 102 članka od čega se 95 članaka odnosi na izmjene i dopune izvornog teksta. Istodobno, stupanje na snagu čitavog niza zakonskih odredbi odgođeno je do dana prijama Republike Hrvatske u Europsku uniju.

prethodno navedeno to je izuzetno važno i to ne samo zbog jamstva formalne zakonitosti provedenih postupaka javne nabave već i zbog psihološkog utjecaja na smanjenje percepcije o mogućem koruptivnom ponašanju svih sudionika u postupku.

U razdoblju 2007. – 2008. godine *odabrane općine* (10) provele su ukupno 450 postupaka javne nabave robe, usluga i povjeravanja radova i to 180 (40%) postupaka bez natječaja, 201 (45%) postupka nabave male vrijednosti i 69 (15%) postupaka nabave velike vrijednosti. U prosjeku svaka je od *odabranih općina* provela 45 postupaka.

Iz podatka da su u istom razdoblju protiv odluke o odabiru bile podnesene samo dvije žalbe te da je uvažena samo jedna (za sada, jer postupak po drugoj još uvijek nije okončan!) može se općenito zaključiti da se postupci javne nabave provode sukladno propisanom postupku te da se odluke o odabiru donose u skladu s propisanim kriterijima, dakle u najboljem interesu općine. No takav začuđujuće mali, praktično zanemariv broj žalbi ipak objektivno otvara pitanje da li ponuditelji u jednom dijelu postupaka nisu izjavljivali žalbe radi nekih drugih svojih interesa, a ne zbog uvjerenja u pobjedu najboljeg te da li bi u slučaju da je bilo podneseno više žalbi broj prihvaćenih bio opet isti. No to se pitanje može razmatrati samo na razini teorijske špekulacije koja se u praksi ne provjerava (barem ne u potpunosti, dijelom se provjera provodi kroz kontrolu Državne revizije) i teško bi se mogla dokazati pa se njome dalje ne treba ni baviti.

Prikupljeni podaci ukazuju na to da postupci javne nabave roba, usluga i radova u *odabranim općinama* ne bi trebali biti oni čimbenici koji pridonose stvaranju percepciju korumpiranosti.

No ukupno velik broj postupaka i ukupno velike vrijednosti nabave u svakoj pojedinoj općini nedvojbeno čine i činit će ubuduće sve vrste postupaka javne nabave osjetljivim i sve sudionike u tim postupcima izloženim mogućim koruptivnim ponašanjima. ***U tom smislu nužno je i dalje u tim postupcima dosljedno provoditi propisana pravila, ali i unaprijed osigurati djelotvorne kontrolne mehanizme koji će prije svega imati preventivni učinak.***

Osim toga, kao primjer dobre prakse i djelotvornu mjeru kojom se nedvojbeno može smanjiti percepcija o korumpiranosti u javnoj nabavi treba svakako istaknuti objavu informacija o tim postupcima na internetskim stranicama općine, koja se prema prethodnim istraživanjima u praksi evidentno nedovoljno koristi.[32] Stoga općinama koje to ne čine preporučamo da svoje internetske stranice iskoriste za informiranje javnosti i o postupcima javne nabave.

Podaci o postupcima javne nabave u odabranim općinama *dani su u Prilogu (tablica 9.)*

[32] Prema istraživanju GONG-a u sklopu projekta LOTUS, u odnosu na *odabrane općine* našeg projekta, od 14 općina koje imaju svoje internetske stranice, samo njih četiri na tim stranicama izravno ili linkom na elektronički oglasnik javne nabave objavljuju informacije o postupcima javne nabave koje provode, dok deset to ne čine. Korišteno prema: GONG, online, dostupno na: [http://www.gong.hr/survey/default.aspx]

5.7. Zapošljavanje

Mogućnost zapošljavanja u općinskoj upravi ili subjektima vezanim uz općinsku upravu (javnim ustanovama i trgovačkim društvima osnovanim od strane općine) za širok krug interesenata može biti vrlo privlačna. Stabilnost i relativna sigurnost službe u lokalnoj upravi i primanja koja iz nje proizlaze, uz sve sistemske i financijske probleme koji su prisutni u mnogim općinama, još uvijek su dovoljno jamstvo materijalnog položaja, posebice u uvjetima gospodarske nestabilnosti i recesije.

Stoga je već sama mogućnost odlučivanja o primanju u službu odnosno zapošljava nju nedvojbeno potencijalno izložena određenim oblicima koruptivnog ponašanja, osobito podmićivanju i nepotizmu, a time i percepciji stanovnika o postojanju takvih pojava.

U tom smislu važne su dvije ovlasti: 1) na općoj razini to je ovlast za propisivanje potrebnih službeničkih mjesta te 2) na konkretnoj odnosno pojedinačnoj razini to je ovlast za izbor kandidata u postupku primanja u službu.

U ovom dijelu istraživanje je obuhvatilo podatke koji se odnose na ustrojstvo općinske uprave, broj službeničkih radnih mjesta, način prijama u službu novih službenika, način obavljanja javnih usluga iz nadležnosti općina te mogućnost zapošljavanja u javnim ustanovama i trgovačkim društvima općina kao i postojanje eventualnih sporova vezanih uz prijam u službu odnosno zapošljavanje. Analizom prikupljenih podataka utvrđeni su izvori potencijalno moguće percepcije korumpiranosti koja se odnosi na pristranost pri zapošljavanju odnosno na privilegiranje određenih pojedinaca bez obzira na sposobnosti.

Prema podacima Ministarstva financija u razdoblju od 2007. do 2009. godine prosječan broj zaposlenih u upravnim tijelima općina u Republici Hrvatskoj kretao se od 7 do 9 službenika, a udio za zaposlene u rashodima proračuna iznosio je od 8,13% do 10,46%. U istom razdoblju u *odabranim općinama* prosječan broj zaposlenih kretao se od 8 do 11 službenika, a udio za zaposlene u rashodima proračuna iznosio je od 8,56% do 11,56%.[33] U *odabranim općinama*, dakle, zaposleno je nešto više službenika od prosjeka općina u Republici Hrvatskoj, a udio za zaposlene u rashodima njihovih proračuna iznosio je također nešto više od prosjeka općina u Republici Hrvatskoj.

Rad općinske uprave u *odabranim općinama* velikom većinom organiziran je u okviru jedinstvenog upravnog odjela. Izuzeci su Općina Nijemci (dva upravna odjela) i Općina Viškovo (tri upravna odjela).

Broj sistematiziranih službeničkih i namještеničkih mjesta kreće se najviše do 14 (uključivo s mjestom pročelnika upravnog odjela), s iznimkom Općine Lekenik u kojoj su sistematizirana 23 mjesta.

[33] Korišteno prema: Ministarstvo financija, online, dostupno na: [http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva]

Međutim, u velikoj većini *odabranih općina* (9 od 11) sva sistematizirana mjesta nisu popunjena izvršiteljima. Takva situacija uobičajeno se ocjenjuje pozitivnom u smislu potvrde o štedljivosti i racionalnosti u trošenju proračunskih sredstava na općinsku administraciju. Ipak, ona ima i svoju negativnu stranu – može ukazivati na krivu procjenu potreba za službenicima (nenamjernu ili namjernu). Također, ona se može iskoristiti kao bianco odobrenje općinskom načelniku za donošenje diskrecijske odluke o prijmu u službu bez prethodne analize i obrazloženja, jer formalno dopušta primanje u službu u svakom trenutku. To nije nužno negativno – zahtjev operativnosti i djelotvornosti zapravo nalaže takvu mogućnost, ali potencijalno može dovesti do izloženosti korupciji ili do percepciji o tome u javnosti.

U svim *odabranim općinama* (11) bez iznimke prijam u službu provodi se na temelju javnog natječaja koji se javno objavljuje. Od toga u pet općina natječaj se istodobno objavljuje u „Narodnim novinama“, dnevnom tisku i na internetskim stranicama, u tri općine natječaj se istodobno objavljuje u dva od navedena tri medija, a u tri općine samo u jednom od navedenih medija. S obzirom na navedeno ***ocjenjujemo da u ovom dijelu nema razloga za percepciju o korupciji. Mogućnost daljnjeg smanjenja percepcije o korumpiranosti vidimo u općinama u kojima se natječaj objavljuje samo u „Narodnim novinama“ (dvije općine) u smislu njegova istodobnog objavljivanja u još jednom mediju, a s obzirom da „Narodne novine“ nisu medij koji čita šira javnost. Pritom svakako preporučujemo objavu na internetskim stranicama općine, jer je to izuzetno djelotvoran te istodobno tehnički jednostavan i jeftin način obavješćivanja.***

Provedba određenog oblika prethodne provjere odnosno testiranja znanja i sposobnosti kandidata u postupku prijama u službu sama po sebi u određenoj mjeri otklanja izloženost korupciji i smanjuje percepciju o njezinoj prisutnosti. U velikoj većini *odabranih općina* prije donošenja odluke o izboru o prijamu u službu provodi se određeni oblik testiranja kandidata (9 od 11). Testiranje provodi uglavnom pročelnik i to sam u četiri općine, zajedno s načelnikom u jednoj općini i zajedno s posebnim povjerenstvom također u jednoj općini. U dvije općine testiranje provodi općinski načelnik sam, dok u jednoj općini testiranje provodi netko treći. Navedeni podaci ukazuju da u postupku izbora kandidata za prijam u službu općenito nema razloga za percepciju o korupciji. Međutim, i tu postoji mogućnost daljnjeg smanjenja razloga za takvu percepciju. Prije svega, ***u općinama u kojima se testiranje ne provodi (dvije) svakako bi ga trebalo uvesti kao obvezni dio postupka prijama. No osim toga, u općinama u kojima testiranje provodi jedna osoba sama, bilo da se radi o općinskom načelniku ili pročelniku, bilo bi preporučljivo prakticirati zajedničku provedbu, čime bi se dodatno otklonila izloženost korupciji te posljedično i percepcija o njezinoj prisutnosti.***

Iz rezultata istraživanja proizlazi da je tijekom razdoblja od dvije godine (2007. i 2008.) u jedanaest *odabranih općina* zaposleno ukupno sedam novih službenika i to u četiri općine po jedan, a u jednoj općini troje. Budući da se radi o općinskim upravama s apsolutno malim brojem zaposlenih službenika, uprosječenje ovih podataka nije relevantni podatak iz kojeg bi se mogli izvući opći zaključci važeći za sve *odabrane općine* zajedno.

No osim prijama u službu u općinsku upravu, nužno je uzeti u obzir i mogućnost zapošljavanja u javne ustanove i trgovačka društva kojima je općina osnivač ili suosnivač.

Od 11 *odabranih općina* samo njih četiri osnivači su javnih ustanova (dvije općine po jednu javnu ustanovu i dvije općine po dvije javne ustanove), a samo jedna jedini je osnivač trgovačkog društva, dok su četiri općine suosnivači trgovačkih društava zajedno s nekim drugim općinama. No broj zaposlenih osoba u javnim ustanovama i trgovačkim društvima kojima su jedini osnivač po jedna općina apsolutno je mali (prosječno 4 po ustanovi). Pritom je učestalost novog zapošljavanja izuzetno mala – u razdoblju dvije godine (2007. – 2008.) ukupno samo dvije osobe. Broj zaposlenih u trgovačkim društvima u kojima je jedna od *odabranih općina* suosnivač puno je veći (od blizu 200 do skoro 1.500), ali se pritom radi o trgovačkim društvima kojima su osnivači veći broj jedinica lokalne samouprave i u kojima *odabrana općina* ima relativno mali udio u vlasništvu, a time i objektivno mali utjecaj na konkretno zapošljavanje. Stoga, s obzirom na navedeno može se zaključiti da ni u tom dijelu objektivno ne postoji velika izloženost korupciji.

U prilog ocjeni o tome da postupak prijama u službu odnosno zapošljavanja u *odabranim općinama* u praksi nije posebice rizično područje za korupciju te da objektivno nije razlog koji značajnije pridonosi percepciji o korumpiranosti, govori i podatak da *odabrane općine* u razmatranom razdoblju nisu vodile niti jedan spor u vezi s odlukama o prijamu u službu odnosno o zapošljavanju.

Zaključno, iako se radi o apsolutno malim brojkama kojih uprosječenje vjerojatno ne daje podlogu za stvaranje opće slike, ono što se ipak može zaključiti na zajedničkoj razini *odabranih općina* jest da u praksi objektivno postoji mala mogućnost novog zapošljavanja, a time i izloženost korupciji u tom dijelu. Međutim, to nikako ne smije zavarati, jer bi baš zbog navedenog razloga male izloženosti korupciji, kad bi se dogodio samo jedan negativan primjer, on mogao nerazmjerno povećati percepciju o njezinoj prisutnosti.

Stoga je svakako nužno kod svakog prijama u službu odnosno zapošljavanja maksimalno poštovati propisani postupak, primjenjivati što je više moguće objektivna mjerila i metode za ocjenu kandidata te čitav postupak učiniti što je moguće transparentnijim pri čemu treba svakako koristiti internetske stranice općine.

Podaci o prijamu u službu u odabranim općinama *dani su u Prilogu (tablica 10.)*

5.8. Otvorenost (transparentnost) i javnost rada

Otvorenost (transparentnost) i javnost rada podrazumijeva pravovremeno, potpuno, točno i jasno informiranje o odlukama i njihovoj provedbi kao i drugim pitanjima od mogućeg interesa za javnost. Pritom to ne obuhvaća samo davanje odgovora na postavljena pitanja već i pružanje informacija bez izričitog traženja tj. omogućavanje pristupa informacijama i bez pravne forme i postupka. Jednako tako, sam pojam „*informacija*“ u kontekstu društvene otvorenosti (transparentnosti) rada tijela u jedinicama lokalne samouprave svakako je širi od pravno-formalne definicije informacije iz Zakona o pravu na pristup

informacijama (NN 172/03)[34], jer sadrži sve ono što može interesirati javnost, a ne samo strogo službene podatke.

Stoga je otvorenost (transparentnost) rada tijela jedinica lokalne samouprave nedvojbeno jedno od najznačajnijih načina kojim se prema javnosti može utjecati na smanjenje percepcije korumpiranosti.

Istraživanje je obuhvatilo pitanja o načinima informiranja javnosti o radu lokalnih tijela te eventualnim sporovima vezanim uz ostvarivanje prava na pristup informacijama.

Jedan od prvih pokazatelja otvorenosti (transparentnosti) rada općine je mogućnost praćenja rada sjednica predstavničkog tijela od strane javnosti (građana). Prema prethodno navedenom istraživanju u okviru projekta LOTUS, u odnosu na stanje u *odabranim općinama* samo u jednoj općini takva mogućnost ne postoji. Iako se to može činiti dobrim rezultatom, s obzirom da se radi o elementarnom pitanju predstavničke demokracije, i navedena jedna jedina iznimka zapravo predstavlja neočekivani rezultat. Nedvojbeno je da nemogućnost ostvarenja prava građana na neposredno praćenje sjednica predstavničkog tijela, bez obzira na možebitne tehničke ili neke druge razloge, može bitno utjecati na stvaranje percepcije o korupciji. Iz toga logično slijedi ***preporuka da se i u toj općini svakako što prije ostvare uvjeti za izravno praćenje sjednica predstavničkog tijela od strane zainteresiranih građana.***

Pored navedenog, u odnosu na *odabrane općine*, istim je istraživanjem utvrđeno da je obveza dostavljanja sjedničkog materijala drugim zainteresiranim subjektima pored vijećnika (medijima, političkim strankama, vijećima mjesnih odbora, ...) propisana poslovnikom samo u šest općina, dok u preostalih devet takve obveze nema. To je također jedan od čimbenika koji može pridonijeti percepciji o korupciji. U tom smislu ***svakako je preporučljivo sjedničke materijale u primjernoj formi i opsegu uoči sjednice slati potencijalno zainteresiranim subjektima i time otkloniti možebitni razlog takve percepcije***.

S tim u vezi zanimljiv je i podatak o tome da od 15 *odabranih općina* njih 13 ima aktivnu internetsku stranicu (u jednoj je izrada stranice još u tijeku, a samo jedna je nema), ali se samo u jednoj *odabranoj općini* na toj stranici objavljuju materijali za sjednicu vijeća. Kad se tome pridodaju prethodno izneseni podaci o (ne)objavi informacija o proračunu i o javnoj nabavi, logično se nameće zaključak da se internetske stranice, iako predstavljaju vrlo djelotvorni instrument za sprječavanje ili smanjenje percepcije o korupciji, uopće ne koriste s tom svrhom. ***Stoga je preporuka svim odabranim općinama da svoje internetske stranice ne koriste samo ili pretežno za pružanje općih informacija o općini građanima drugih jedinica samouprave ili drugih država, već da ih u većoj mjeri nego do sada koriste za pružanje informacija o svom radu vlastitim***

[34] „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“ (čl. 3. st. 1. toč. 3.)

građanima, čime će pridonijeti otvorenosti (transparentnosti) i javnosti svog rada te smanjenju percepcije o korupciji.

Pored navedenog, istraživanje je pokazalo da se u cilju postizanja otvorenosti (transparentnosti) slabo koristi i mogućnost održavanja mjesnih zborova građana u mjesnim odborima (samo u dvije *odabrane općine*). ***Iako održavanje mjesnih zborova građana od dužnosnika zahtijeva puno energije i vremena, kao neposredni oblik komunikacije oni nedvojbeno mogu biti snažan instrument za smanjenje percepcije o korupciji te je svakako za preporuku redovito u primjerenim vremenskim periodima koristiti ih za informiranje građana.***

Istraživanjem je također utvrđeno da od svih *odabranih općina* posebna osoba-službenik osposobljena i zadužena za odnose s javnošću postoji u pet *odabranih općina.* No kako se radi o relativno malim jedinicama pretpostavka je da u njima postoji velika mogućnost česte izravne komunikacije te da većih potreba za specijaliziranim kadrovima nema.

Na kraju, podaci o tome da su u razdoblju od dvije godine (2007. i 2008.) od svih *odabranih općina* samo jednoj bili vođeni postupci za ostvarivanje prava na pristup informacijama (2 predmeta) te da su bili okončani odbijanjem tužbi, ukazuju da s te formalne strane u praksi nema problema.

Ipak, taj podatak nije dokaz da ne postoji percepcije o korupciji. Stoga prethodno navedene preporuke koje su proizašle iz utvrđenih rezultata nedvojbeno mogu pridonijeti sprječavanju njezina nastanka ili njezinom smanjenju.

Podaci o određenim elementima otvorenosti (transparentnosti) u odabranim općinama *dani su u Prilogu (tablica 11.)*

5.9. Sukob interesa

U malim općinama situacije u kojima može doći do sukoba interesa mogu biti češće nego u većim jedinicama lokalne samouprave. Naime, u tim općinama niz gospodarskih, društvenih i političkih aktivnosti raspoređen je na razmjerno mali broj osoba te objektivno dolazi do preklapanja poslova i dužnosti u istim osobama, a koje može biti i višestruko.

Takve situacije mogu stvoriti velike probleme: ako je broj stanovnika općine izrazito mali može doći do nemogućnosti izbora osoba na određene dužnosti upravo zbog sukoba interesa. U tom smislu postoje dvije situacije: jedna u kojoj je nespojivost dužnosti izričito propisana zakonom ili drugim propisom i druga u kojoj formalni sukob interesa postoji po samoj njezinoj naravi. Prva situacija nije dvojbena, ali druga ostavlja otvoreno pitanje da li u svakom konkretnom slučaju potencijalni sukob interesa automatski predstavlja razlog nespojivosti odnosno isključenosti.

Istraživanjem su prikupljeni podaci koji se odnose na potencijalno mogući sukob interesa općinskih dužnosnika u *odabranim općinama*, a koji može biti izvor potencijalno moguće percepcije korumpiranosti. Analizom prikupljenih podataka utvrđene su potencijalno

moguće situacije u kojima su privatni interesi dužnosnika u suprotnosti s javnim interesom ili u kojima privatni interes utječe, ili može utjecati, na nepristranost dužnosnika u obavljanju javne dužnosti.

Od *odabranih općina* (11) samo u dvije općine dužnost u općinskom tijelu obavlja osoba koja ima vlastitu tvrtku odnosno obrt ili je član upravljačkog tijela gospodarskog subjekta pa stoga potencijalno postoji mogućnost njihova sukoba interesa. Osim toga:

- u jednoj *odabranoj općini* neki od članova općinskog vijeća koriste imovinu u vlasništvu općine za obavljanje svoje gospodarske djelatnosti,
- u jednoj *odabranoj općini* neki od članova općinskog vijeća obavlja gospodarsku (komunalnu) djelatnost za općinu na temelju koncesije odnosno ugovora,
- u dvije *odabrane općine* većina vijećnika uključena je u upravljačka tijela različitih udruga.

Od 10 *odabranih općina* koje imaju svoju internetsku stranicu samo njih četiri na toj stranici objavljuju potencijalni sukob interesa.

Samo jedna odabrana općina donijela je etički kodeks nositelja političkih dužnosti te službenika u svojim upravnim tijelima, a u jednako tako u jednoj općini osnovano je posebno općinsko povjerenstvo za sukob interesa.[35]

Navedeni podaci pokazuju da u *odabranim općinama* za sada nema puno situacija u kojima bi moglo doći do potencijalnog sukoba interesa, a time i razloga za percepciju o korupciji. Međutim, to ne znači da ne bi trebalo poduzeti određene aktivnosti kojima bi se preventivno djelovala na onemogućavanje nastanka takvih situacija.

U tom smislu bilo bi vrlo korisno da sve općine u obliku općeg akta donesu etički kodeks za svoje dužnosnike i službenike te da osnuju svoje povjerenstvo za ocjenu i odlučivanje o sukobu interesa sa savjetodavnom ulogom. Jednako tako, i u ovom pitanju radi sprječavanja stvaranja percepcije o korupciji, općine bi trebale u većoj mjeri na odgovarajući način koristiti svoju internetsku stanicu u pravcu pružanja informacija građanima o (ne)postojanju potencijalnog sukoba interesa.

[35] Prema Zakonu o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 163/03, 94/04 i 48/05) o sukobu interesa dužnosnika odlučuje Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa koje je osnovao Hrvatski sabor kao svoje radno tijelo. Od općinskih dužnosnika pod odredbe Zakona i nadležnost tog Povjerenstva spadaju samo općinski načelnici (čl. 2. st. 1.).

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U hrvatskoj javnosti kontinuirano se pronosi informacija o visokom mjestu lokalne samouprave na ljestvici korumpiranosti. Kao izvor te informacije navode se rezultati istraživanja specijaliziranih organizacija koji se *a priori* i bezrezervno prihvaćaju kao pouzdani i točni.

Pritom se, međutim, zanemaruje da se ne radi o istraživanjima prisutnosti korupcije već o istraživanima percepcije korupcije, da metode i rezultati tih istraživanja sa znanstvenog aspekta nisu potpuno prihvaćeni te da određeni dijelovi istraživanja ukazuju na (najblaže rečeno) njihovu nepreciznost i nepotpunost, što rezultate i zaključke može učiniti dvojbenim.

Istraživanje koje je provedeno u 15 *odabranih općina* u sklopu projekta „Spekulas“ pokazuje da zapravo nema puno razloga koji bi mogli dovesti do percepcije o većoj prisutnosti korupcije u općinskoj upravi.

U prilog tom zaključku na određeni način govore i rezultati neposrednih izbora općinskih načelnika provedeni u svibnju 2009. godine. Naime ti rezultati svakako mogu poslužiti kao jedan od indikatora percepcije o korumpiranosti u općinama, budući da se u praksi rad općinske uprave najčešće poistovjećuje s radom općinskog načelnika. U tom smislu, činjenica da je u općini na prethodnim izravnim izborima izabran novi načelnik, nikako ne mora značiti da prethodni načelnik nije ponovno izabran zbog percepcije o korumpiranosti općinske uprave. Međutim, ponovni mandat iste osobe, potvrđen neposrednim izborima, nedvojbeno znači percepciju birača o tome da korupcije u općini nema ili da je taj problem neznatan, jer u protivnom birači izvjesno ne bi na dužnost općinskog načelnika izabrali istu osobu.

U odnosu na tu činjenicu čak u 13 *odabranih općina* na dužnost općinskog načelnika ponovo je izabrana osoba koja je tu dužnost obavljala i u prethodnom mandatu, a tek je u jednoj općinski načelnik izabran na dužnost po prvi put (za jednu općinu podatak nije poznat). Pritom se najčešće radi o drugom mandatu (u šest općina), dok se o trećem i četvrtom mandatu radi u po dvije općine, a o petom mandatu u tri općine. S obzirom da pri odabiru općina taj kriterij nije bio uopće razmatran te su u odnosu na njega općine zaista izabrane nasumice odnosno isključivo prema drugim kriterijima, navedene činjenice nedvojbeno ukazuju na to da u *odabranim općinama* ne može postojati visoka razina percepcije o korupciji.

Iako se radi o brojčano malom uzorku, s obzirom na druge elemente pri izboru *odabranih općina* (veličina, položaj, financijski kapacitet, ...) rezultati istraživanja mogli bi se u određenoj mjeri generalizirati u smislu donošenja zaključka o tome da na razini čitave Republike Hrvatske objektivno ne postoje toliki i takvi razlozi koji bi doveli do percepcije građana o visokoj razini korupcije u općinama odnosno ako takva percepcija ipak stvarno postoji da ona nije opravdana.

To međutim nikako ne znači da u općinama nije potrebno provoditi nikakve aktivnosti u tom smjeru. Dapače, postoji niz aktivnosti kojima se može utjecati na sprječavanje nastanka ili na smanjenje eventualno već nastale percepcije o korupciji odnosno unaprijediti stanje i položaj općine, a time i čitavog sustava lokalne samouprave u percepciji građana.

Najdjelotvornije opće smjernice za djelovanje na sprječavanju nastanka odnosno smanjenju percepcije o korupciji nedvojbeno predstavljaju načela dobre vladavine (*engl. good governance*). Pod tim pojmom razumijeva se upravljanje koje ima sljedeća obilježja:

1. sudjelovanje (*participation*) – izravno ili posredno učešće svih članova društva u upravljanju,
2. vladavina prava (*rule of law*) – pravičan i nepristran pravni okvir,
3. otvorenost (*transparency*) – pravovremeno, potpuno, točno i jasno informiranje o odlukama i njihovoj provedbi,
4. prijemljivost (*responsiveness*) – reakcija i odgovor na sve potrebe i zahtjeve u razumnom roku,
5. usmjerenje na opću suglasnost (*consensus oriented*) – dogovaranje i složno donošenje odluka,
6. jednakost i potpuna uključenost (*equity and inclusiveness*) – uključenost svih dijelova društva, osobito ugroženih grupa, na ravnopravnoj osnovi,
7. djelotvornost i učinkovitost (*effectiveness and efficiency*) – postizanje očekivanih rezultata uz korištenje raspoloživih sredstava na najbolji mogući način te uvažavanje načela zaštite okoliša i održivog razvitka,
8. odgovornost (*accountability*) – opća međusobna odgovornost svih elemenata društva.[36]

Poštivanje navedenih načela dobrog upravljanja jamstvo su minimalizacije percepcije o korupciji. Sukladno tim načelima, a s obzirom na rezultate istraživanja, u cilju sprječavanja nastanka odnosno smanjenja percepcije o korupciji, *odabranim općinama* (prije svih) ali i svim ostalim općinama u Republici Hrvatskoj kao i Udruzi općina preporuča se:

1. potaknuti političke stranke na organiziranje posebnog osposobljavanja i usavršavanja svojih članova za obavljanje dužnosti u lokalnoj samoupravi,
2. uključiti javnost u proces utvrđivanja i donošenja proračuna te putem svoje Udruge općina inicirati izradu priručnika o načinima uključivanja javnosti u proračunski proces,
3. redovito na prikladan način informirati građane o proračunu i proračunskim izvješćima odnosno o svim relevantnim informacijama koje se odnose na prikupljanje i trošenje sredstava,
4. poduzimati propisane radnje za naplatu neplaćenih potraživanja te redovito provoditi raspravu o stanju naplativosti na općinskim tijelima,
5. utvrditi jasne kriterije za pristup proračunskim sredstvima i o tome informirati potencijalne korisnike te na primjeren način redovito izvješćivati javnost,

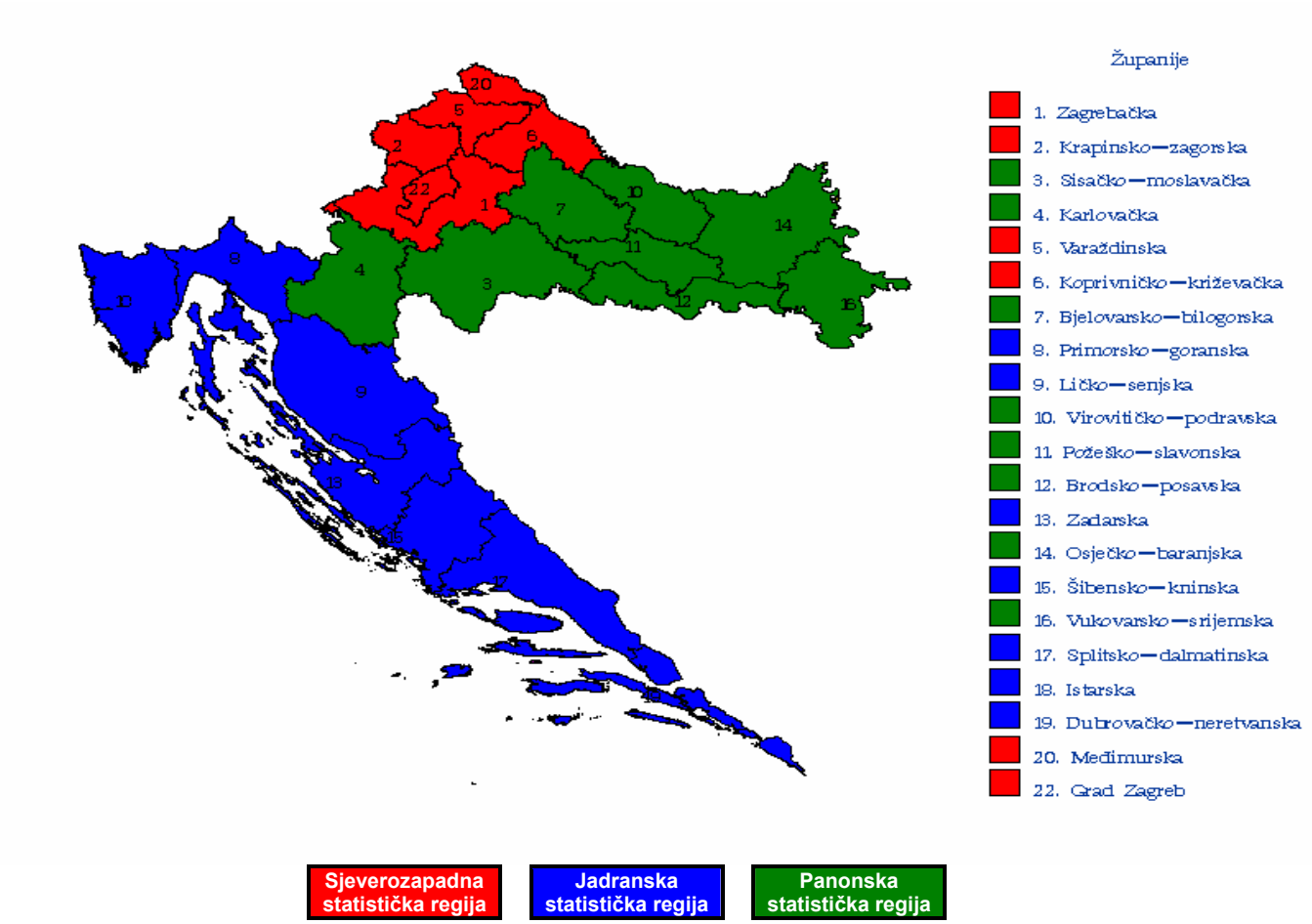
[36] UNESCAP (2007.): *What is Good Governance?,* online, dostupno na: [http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf]

6. unutar Udruge općina inicirati izradu priručnika za stručno upravljanje projektima,
7. poduzeti političke i druge aktivnosti kojima će Udruga općina (zajedno s Udrugom gradova u okviru SUGUORH) steći položaj aktivnog sudionika u utvrđivanju mjerila za raspodjelu kapitalnih pomoći iz državnog proračuna i određivanju iznosa tog dijela državnog proračuna u procesu njegova donošenja,
8. svim zainteresiranima u svako doba na prikladan način omogućiti uvid u prostorno-plansku dokumentaciju,
9. kod svakog prijama u službu odnosno zapošljavanja unaprijed jasno utvrditi objektivna mjerila i metode za izbor između prijavljenih kandidata te prakticirati zajedničku provedbu testiranja kandidata od strane nekoliko kompetentnih osoba,
10. redovito pravovremeno informirati javnost i zainteresirane subjekte o sjednicama predstavničkog tijela te omogućiti građanima izravno praćenje sjednice predstavničkog tijela na prikladan način u skladu s objektivnim mogućnostima i uvjetima,
11. primjereno specifičnim uvjetima i potrebama svake pojedine općine, informirati građane o radu općinske uprave putem mjesnih zborova građana,
12. donijeti etički kodeks za dužnosnike i službenike općine (kao opći akt) te osnovati povjerenstvo za ocjenu i odlučivanje o sukobu interesa sa savjetodavnom ulogom te na transparentan način izvješćivati javnost o (ne)postojanju potencijalnog sukoba interesa,
13. u većoj (maksimalnoj) mjeri koristiti internetske stranice općine za informiranje vlastitih građana o svim informacijama koje bi mogle biti od interesa za njih (raspolaganje imovinom, prostorno planiranje, javna nabava, prijam u službu, sukob interesa, ...).

7. PRILOZI

Karta 1.	Zemljopisni prikaz statističkih regija	... 42
Tablica 1.	Broj stanovnika, gradova i općina po statističkim regijama	... 43
Tablica 2.	Općine i stanovnici po općinama u županijama 2001. godine	... 44
Graf 1.	Prosječan broj stanovnika u općinama	... 45
Tablica 3.	Općine po kontingentima stanovništva	... 46
Graf 2.	Općine po kontingentima stanovništva	... 47
Tablica 4.	Opći podaci o odabranim općinama	... 48
Tablica 5.	Prihodi i primici proračuna za 2009. godinu	... 49
Tablica 6.	Prihodi od poreza na dohodak i prireza porezu na dohodak za 2009. godinu	... 50
Tablica 7.	Rashodi i izdaci proračuna za 2009. godinu	... 51
Tablica 8.	Sudjelovanje javnosti u proračunskom procesu i izvješćivanje javnosti	... 52
Tablica 9.	Postupci javne nabave 2007. – 2008.	... 53
Tablica 10.	Postupak prijama u službu	... 54
Tablica 11.	Podaci o određenim elementima otvorenosti (transparentnosti) u odabranim općinama	... 55

Karta 1. Zemljopisni prikaz statističkih regija



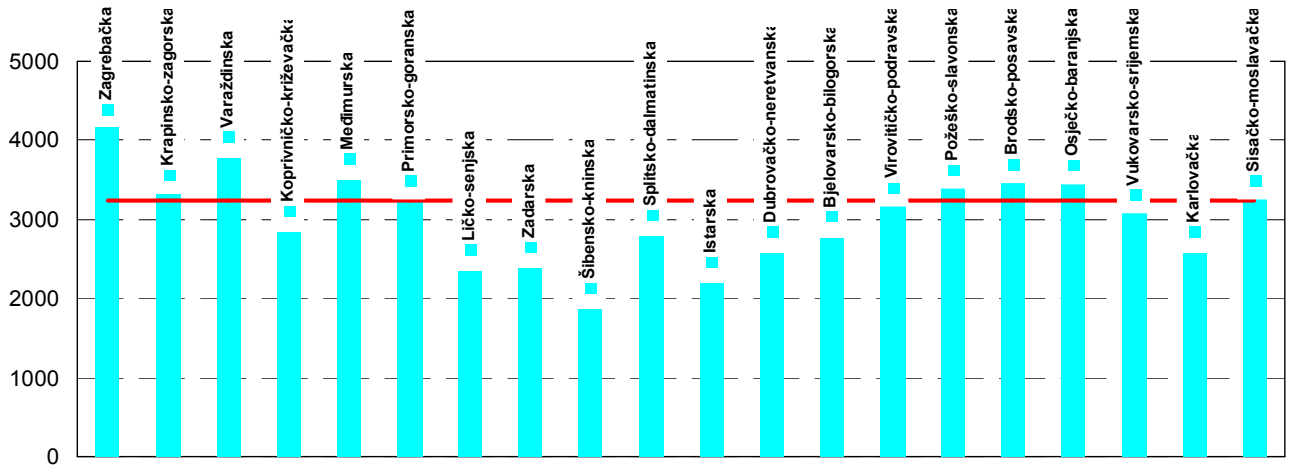
Tablica 1. Broj stanovnika, gradova i općina po statističkim regijama

Statistička regija	Broj stanovnika	Udio u ukupnom stanovništvu	Broj gradova	Udio broja gradova	Broj općina	Udio broja općina
Sjeverozapadna statistička regija	1.658.935	37,38	29	22,83	116	27,04
Jadranska statistička regija	1.427.008	32,16	60	47,25	160	37,30
Panonska statistička regija	1.351.517	30,46	38	29,92	153	35,66
UKUPNO	***4.437.460***	***100,00***	***127***	***100,00***	***429***	***100,00***

Tablica 2. Općine i stanovnici po općinama u županijama 2001. godine

BR.	ŽUPANIJA	Broj općina	Broj stanovnika u općinama	Prosječan broj stanovnika u općinama
1	Zagrebačka	26	110.210	4.239
2	Krapinsko-zagorska	25	91.029	3.641
5	Varaždinska	22	83.044	3.775
6	Koprivničko-križevačka	22	62.287	2.831
20	Međimurska	21	73.552	3.502
SJEVEROZAPADNA STATISTIČKA REGIJA		***116***	***420.122***	***3.622***
8	Primorsko-goranska	21	67.856	3.231
9	Ličko-senjska	8	18.819	2.352
13	Zadarska	26	61.942	2.382
15	Šibensko-kninska	13	24.160	1.858
17	Splitsko-dalmatinska	39	108.521	2.783
18	Istarska	30	66.101	2.203
19	Dubrovačko-neretvanska	17	43.751	2.574
JADRANSKA STATISTIČKA REGIJA		***154***	***391.150***	***2.540***
7	Bjelovarsko-bilogorska	18	49.924	2.774
10	Virovitičko-podravska	13	50.160	3.858
11	Požeško-slavonska	6	29.218	4.870
12	Brodsko-posavska	26	96.320	3.705
14	Osječko-baranjska	35	123.114	3.518
16	Vukovarsko-srijemska	26	112.452	4.325
4	Karlovačka	16	41.196	2.575
3	Sisačko-moslavačka	13	58.214	4.478
PANONSKA STATISTIČKA REGIJA		***153***	***560.598***	***3.664***
UKUPNO		***423***	***1.371.870***	***3.243***

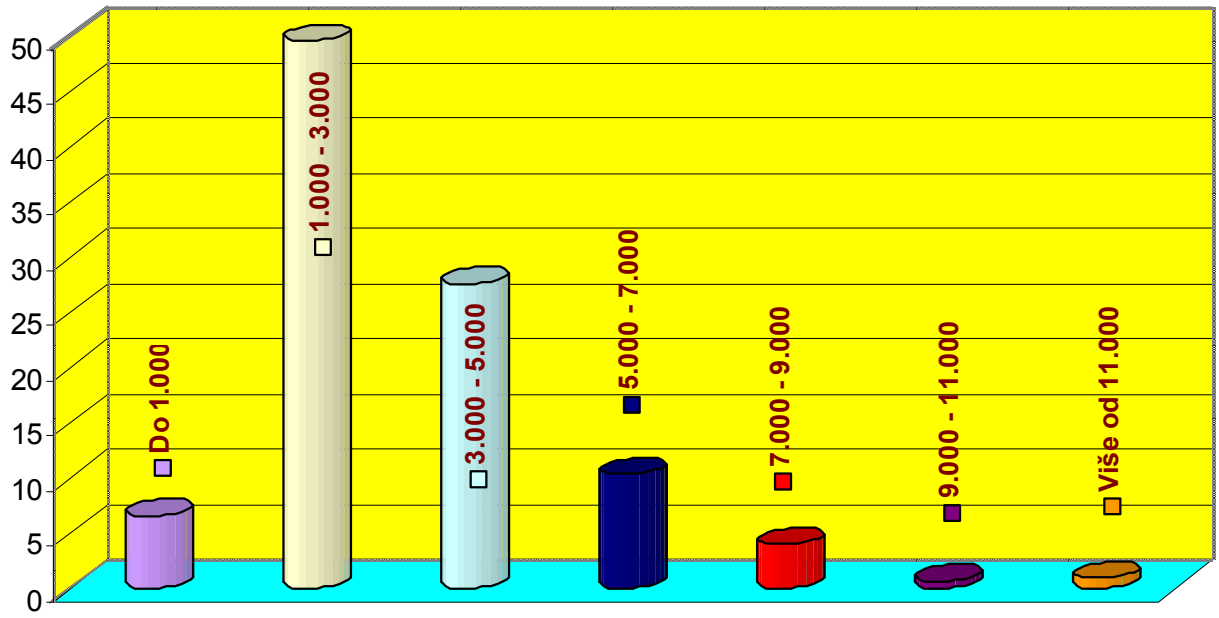
Graf 1. Prosječan broj stanovnika u općinama



Tablica 3. Općine po kontingentima stanovništva

KONTINGENT STANOVNIŠTVA	Broj općina	Broj stanovnika u općinama	Prosječan broj stanovnika u općinama
Do 1.000	28	20.716	740
1.001 - 3.000	210	428.909	2.042
3.001 - 5.000	117	451.001	3.855
5.001 - 7.000	44	254.796	5.791
7.001 - 9.000	17	132.500	7.794
9.001 - 11.000	3	31.296	10.432
Više od 11.001	4	52.652	13.163
UKUPNO	***423***	***1.371.870***	***3.243***

Graf 2. Općine po kontingentima stanovništva



Tablica 4. Opći podaci o odabranim općinama

OPĆINA	Županija	Broj stanovnika 2001.	Broj birača 17. 5. 200.	Površina (km²)	Gustoća naseljenosti (stan./km²)	Broj naselja
Brinje	Ličko-senjska	4.108	3.583	358,2	11,5	12
Dekanovec	Međimurska	832	712	6,0	138,2	1
Dugi Rat	Splitsko-dalmatinska	7.305	6.636	10,8	676,4	3
Jakovlje	Zagrebačka	3.952	3.360	35,7	110,7	3
Jakšić	Požeško-slavonska	4.437	3.827	44,9	98,9	10
Lekenik	Sisačko-moslavačka	6.170	5.264	224,4	27,5	18
Lukač	Virovitičko-podravska	4.276	3.783	83,2	51,4	12
Lupoglav	Istarska	929	872	92,2	10,1	9
Marija Bistrica	Krapinsko-zagorska	6.612	5.377	67,0	98,7	11
Marina	Splitsko-dalmatinska	4.771	4.467	108,8	43,9	15
Nijemci	Vukovarsko-srijemska	5.998	4.992	224,7	26,7	8
Štefanje	Bjelovarsko-bilogorska	2.347	1.821	82,3	28,5	9
Tkon	Zadarska	707	685	14,3	49,4	1
Viškovo	Primorsko-goranska	8.907	11.647	19,9	446,9	7
Vrpolje	Brodsko-posavska	4.023	3.306	60,5	66,5	3

Tablica 5. Prihodi i primici proračuna za 2009. godinu

R. BR.	OPĆINA	Prihodi poslovanja (kuna)	Prihodi od prodaje nef. imovine (kuna)	Primici od fin. imovine (kuna)	Primici od zaduživanja (kuna)	Ukupni prihodi i primici (kuna)
1.	**BRINJE**	7.065.667	502.683	0	0	**7.568.350**
2.	**DEKANOVEC**	2.954.387	28.840	0	0	**2.983.227**
3.	**DUGI RAT**	10.514.845	1.027.381	0	0	**11.542.226**
4.	**JAKOVLJE**	9.718.425	133.944	0	4.988.178	**14.840.547**
5.	**JAKŠIĆ**	4.484.347	276.029	0	0	**4.760.376**
6.	**LEKENIK**	11.551.942	43.075	0	0	**11.595.017**
7.	**LUKAČ**	3.433.541	27.603	0	0	**3.461.144**
8.	**LUPOGLAV**	5.214.597	242.210	0	0	**5.456.807**
9.	**MARIJA BISTRICA**	12.318.262	19.636	0	0	**12.337.898**
10.	**MARINA**	15.110.526	0	0	0	**15.110.526**
11.	**NIJEMCI**	9.956.292	0	0	0	**9.956.292**
12.	**ŠTEFANJE**	4.724.950	6.917	0	0	**4.731.867**
13.	**TKON**	4.722.957	0	0	0	**4.722.957**
14.	**VIŠKOVO**	42.716.011	7.364.012	1.668.276	0	**51.748.299**
15.	**VRPOLJE**	5.494.222	16.984	0	0	**5.511.206**

PROSJEČNO OPĆINE 1 – 15	*9.998.731*	*645.954*	*111.218*	*332.545*	***11.088.449***

PROSJEČNO OPĆINE U REPUBLICI HRVATSKOJ (429)	*7.996.006*	*596.596*	*275.087*	*164.314*	***9.032.003***
UKUPNO OPĆINE U REPUBLICI HRVATSKOJ (429)	*3.430.286.387*	*255.939.813*	*118.012.284*	*70.490.777*	***3.874.729.261***

Tablica 6. Prihodi od poreza na dohodak i prireza porezu na dohodak za 2009. godinu

R. BR.	OPĆINA	Prihodi (kuna)	Prihodi (kuna/birač)	Udio u ukupnim prihodima bez zaduživanja
1.	**BRINJE**	3.514.883	980,99	46,44
2.	**DEKANOVEC**	750.875	1.054,60	25,17
3.	**DUGI RAT**	5.895.583	888,42	51,08
4.	**JAKOVLJE**	4.382.896	1.304,43	44,49
5.	**JAKŠIĆ**	1.946.583	508,64	40,89
6.	**LEKENIK**	6.528.851	1.240,28	56,31
7.	**LUKAČ**	1.410.451	372,84	40,75
8.	**LUPOGLAV**	2.748.917	3.152,43	50,38
9.	**MARIJA BISTRICA**	6.813.246	1.267,11	55,22
10.	**MARINA**	2.743.836	614,25	18,16
11.	**NIJEMCI**	3.697.369	740,66	37,14
12.	**ŠTEFANJE**	783.444	430,23	16,56
13.	**TKON**	653.752	954,38	13,84
14.	**VIŠKOVO**	20.015.534	1.718,51	38,68
15.	**VRPOLJE**	1.485.634	449,38	26,96

PROSJEČNO OPĆINE 1 – 15	*4.224.790*	***1.050,42***	***39,28***

PROSJEČNO OPĆINE U REPUBLICI HRVATSKOJ (429)	*3.097.418*		***34,93***

Tablica 7. Rashodi i izdaci proračuna za 2009. godinu

R. BR.	OPĆINA	Rashodi poslovanja (kuna)	Rashodi za nabavu nef. imovine (kuna)	Izdaci za fin. imov. i otplate zaj. (kuna)	Ukupni rashodi i izdaci (kuna)
1.	**BRINJE**	10.708.269	1.894.447	0	**12.602.716**
2.	**DEKANOVEC**	1.146.446	1.457.174	0	**2.603.620**
3.	**DUGI RAT**	11.394.990	1.289.811	0	**12.684.801**
4.	**JAKOVLJE**	4.786.478	13.969.599	0	**18.756.077**
5.	**JAKŠIĆ**	3.052.894	1.485.244	0	**4.538.138**
6.	**LEKENIK**	9.462.041	1.549.459	0	**11.011.500**
7.	**LUKAČ**	2.851.982	693.274	0	**3.545.256**
8.	**LUPOGLAV**	3.369.539	1.978.383	0	**5.347.922**
9.	**MARIJA BISTRICA**	8.156.642	4.060.096	8.062	**12.224.800**
10.	**MARINA**	10.232.208	5.888.201	0	**16.120.409**
11.	**NIJEMCI**	9.112.096	4.449.381	0	**13.561.477**
12.	**ŠTEFANJE**	2.819.135	1.372.862	0	**4.191.997**
13.	**TKON**	3.893.596	1.584.772	98.904	**5.577.272**
14.	**VIŠKOVO**	38.971.639	14.683.273	0	**53.654.912**
15.	**VRPOLJE**	3.211.432	2.327.475	62.929	**5.601.836**

PROSJEČNO OPĆINE 1 – 15	*8.211.292*	*3.912.230*	*11.326*	***12.134.849***

PROSJEČNO OPĆINE U REPUBLICI HRVATSKOJ (429)	*6.344.946*	*3.205.966*	*250.043*	***9.800.956***
UKUPNO OPĆINE U REPUBLICI HRVATSKOJ (429)	*2.721.982.041*	*1.375.359.621*	*107.268.525*	***4.204.610.187***

Tablica 8. Sudjelovanje javnosti u proračunskom procesu i izvješćivanje javnosti

OPĆINA	Konzultiranje javnosti		Način konzultiranja javnosti	Mogućnost konzultiranja javnosti		Objava proračuna i izvješća o izvršavanju
	Da	Ne		Da	Ne	
Brinje		●		●		Službeno glasilo
Dekanovec	●		Izvješćivanje putem letka		●	Službeno glasilo Oglasna ploča
Dugi Rat						
Jakovlje		●		●		Službeno glasilo Internetska stranica
Jakšić	●		Mjesni zborovi građana	●		Službeno glasilo Internetska stranica
Lekenik	●		Prijedlozima za korištenje proračunskih sredstava	●		Službeno glasilo Internetska stranica Lokalni tisak
Lukač		●		●		Službeno glasilo Internetska stranica
Lupoglav		●			●	Službeno glasilo Internetska stranica
Marija Bistrica						
Marina						
Nijemci		●		●		Službeno glasilo Internetska stranica
Štefanje		●		●		Službeno glasilo
Tkon	●		Javna tribina		●	Službeno glasilo Internetska stranica
Viškovo	●		Javni poziv na podnošenje prijedloga	●		Službeno glasilo Internetska stranica Brošura (Proračun u malom)
Vrpolje						

podaci nisu poznati

Tablica 9. Postupci javne nabave 2007. – 2008.

R. br.	Općina	Službenik za javnu nabavu	Bez natječaja	Nabava male vrijednosti	Nabava velike vrijednosti	Broj žalbi	Broj uvaženih žalbi
1.	Brinje	da	19	22	10	0	0
2.	Dekanovec	da	0	28	1	1	nije riješeno
3.	Dugi Rat						
4.	Jakovlje	ne	22	16	8	0	0
5.	Jakšić	da	18	21	2	0	0
6.	Lekenik	da	16	5	8	0	0
7.	Lukač	da	26	7	0	0	0
8.	Lupoglav	ne	21	20	6	0	0
9.	Marija Bistrica						
10.	Marina						
11.	Nijemci	da	33	21	9	0	0
12.	Štefanje	da	25	8	4	0	0
13.	Tkon						
14.	Viškovo	da	0	53	21	1	1
15.	Vrpolje						
	Ukupno		180	201	69	2	1

podaci nisu poznati

Tablica 10. Postupak prijama u službu

R. br.	Općina	Objava natječaja	Prethodna provjera znanja i sposobnosti	Prijam u službu 2007. – 2008.
1.	Brinje	„Narodne novine“	–	1
2.	Dekanovec	dnevni tisak	općinski načelnik	0
3.	Dugi Rat			
4.	Jakovlje	„Narodne novine“ Internet stranica	općinski načelnik pročelnik	0
5.	Jakšić	„Narodne novine“ dnevni tisak Internet stranica	pročelnik	1
6.	Lekenik	„Narodne novine“ dnevni tisak Internet stranica	pročelnik	3
7.	Lukač	„Narodne novine“ dnevni tisak	općinski načelnik	1
8.	Lupoglav	dnevni tisak Internet stranica	–	0
9.	Marija Bistrica			
10.	Marina			
11.	Nijemci	„Narodne novine“ dnevni tisak Internet stranica	pročelnik povjerenstvo	0
12.	Štefanje	„Narodne novine“	pročelnik	1
13.	Tkon	„Narodne novine“ dnevni tisak Internet stranica	drugo tijelo	0
14.	Viškovo	„Narodne novine“ dnevni tisak Internet stranica	pročelnik	0
15.	Vrpolje			

podaci nisu poznati

Tablica 11. Podaci o određenim elementima otvorenosti (transparentnosti) u odabranim općinama

	Općina	službenik za odnose s javnošću	internetska stranica	zborovi građana u MO	žalbe i sporovi u vezi s pravom na informaciju
1.	Brinje	da	da	ne	0
2.	Dekanovec	ne	u izradi	ne	0
3.	Dugi Rat		da		
4.	Jakovlje	da	da	ne	0
5.	Jakšić	da	da	da	0
6.	Lekenik	da	da	ne	0
7.	Lukač	da	da	da	0
8.	Lupoglav	ne	da	ne	0
9.	Marija Bistrica		da		
10.	Marina		da		
11.	Nijemci	ne	da	ne	0
12.	Štefanje	ne	ne	ne	0
13.	Tkon	ne	da	ne	0
14.	Viškovo	ne	da	ne	2
15.	Vrpolje		da		

podaci nisu poznati

KRATICE

DORH	Državno odvjetništvo Republike Hrvatske
čl.	članak
EU	Europska unija
ispr.	ispravak
NN	Narodne novine, službeno glasilo Republike Hrvatske
p.t.	pročišćeni tekst
st.	stavak
str.	Stranica
SUGUORH	Savez Udruge gradova i udruge općina Republike Hrvatske
USRH	Ustavni sud Republike Hrvatske
v.t.	vjerodostojno tumačenje
ZOLPRS	Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

LITERATURA

Bađun, M. (2009.), *Decentralizacija, korupcija i nadzor lokalnih proračuna u Hrvatskoj,* Newsletter Instituta za javne financije, 38

DORH (2007.), *Godišnje izvješće o radu državnih odvjetništava za 2007. godinu*, online, dostupno na: [www.dorh.hr]

DORH (2008.), *Godišnje izvješće o radu državnih odvjetništava za 2008. godinu*, online, dostupno na: [www.dorh.hr]

Državni zavod za statistiku (2002.), *Popis stavnovništva 2001.*, online, dostupno na: [www.dzs.hr]

Europska komisija (2010.), *Croatia 2009 Progress Report*, online, dostupno na: [www.delhrv.ec.europa.eu]

Gallup Organization (2008.), *Istraživanje o integritetu građana Hrvatske,* online, dostupno na: [www.pravosudje.hr]

GONG (2009.) Projekt LOTUS - detaljni rezultati po pojedinim gradovima/općinama, online, dostupno na: [www.gong.hr]

Grdešić, I. (2010., *Indeks percepcije korupcije*, Političke analize, 1 (2): 19 – 20

Grubiša, D. (2010.), *Protukorupcijska politika u Hrvatskoj: između deklaracije i redukcije,* Političke analize, 1 (2): 1 – 5

Hrvatski sabor (2008.), *Strategija suzbijanja korupcije*, NN 75/08

Kregar, J. (1997.), *Korupcija,* Financijska praksa, 21 (5 – 6): 893 – 898

Sunić, T. (2010.), *Korupcija: najstariji zanat,* Političke analize, 1 (2): 15 – 18

Transparency International Hrvatska (2005.) *Istraživanje javnog mnijenja o korupciji, javnosti informacija i sukobu interesa,* online, dostupno na: [www.transparency.hr]

Vlada Republike Hrvatske (2008.), *Akcijski plan uz strategiju suzbijanja korupcije*, online, dostupno na: [www.pravosudje.hr]

UNESCAP (2007.): *What is good governance?*, online, dostupno na: [www.unescap.org]

PROPISI

Ustav Republike Hrvatske, NN 41/01-p.t., 55/01-ispr. i 76/10

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92, 94/93, 5/97-Odluka USRH, 17/99-Odluka USRH, 128/99, 51/00 – čl. 16. Ustavnog zakona o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj i 105/00

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 90/92, 2/93-ispr., 58/93-ispr., 90/93- ispr., 10/94-ispr. i 29/94

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03, 132/06, 26/07 i 73/08

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01-v.t., 129/05, 109/07, 125/08 i 36/09

Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, NN 163/03, 94/04 i 48/05

Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 172/03

Zakon o postupku primopredaje vlasti, NN 94/04 i 17/07

Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, NN 86/06, 125/06-ispr., 16/07-ispr. i 95/08-Odluka USRH

Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola i javnom sektoru, NN 141/06

Zakon o javnoj nabavi, NN 110/07 i 125/08

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08

Zakon o proračunu, NN 87/08

Pravilnik o proračunskom nadzoru, NN 79/08

URL

http://www.antikorupcija.hr

http://www.delhrv.ec.europa.eu

http://www.dorh.hr

http://www.dzs.hr

http://www.gong.hr

http://www.ijf.hr

http://info.worldbank.org

http://mfin.hr

http://mup.hr

http://www.pravosudje.hr

http://www.sukobinteresa.net

http://www.transparency.hr

http://www.transparency.org

http://www.unescap.org