

Dr. sc. Meri Šuman Tolić

Docentica

Sveučilište u Dubrovniku

Odjel za ekonomiju i poslovnu ekonomiju

E-mail: mstolic@unidu.hr

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5239-3868>

PARTICIPACIJA GRAĐANA GRADA DUBROVNIKA U DONOŠENJU ODLUKA O PRORAČUNSKIM PITANJIMA

UDK / UDC: 336.14:352.073]:323.2](497.584)

JEL klasifikacija / JEL classification: H61, H75, H83, K40

DOI: 10.17818/EMIP/2023/2.11

Prethodno priopćenje / Preliminary communication

Primljeno / Received: 16. siječnja 2023. / January 16, 2023

Prihvaćeno / Accepted: 6. travnja 2023. / April 6, 2023

Sažetak

Rad se temelji na rezultatima empirijskog istraživanja provedenog na prigodnom uzorku od 215 ispitanika. Osnovni cilj rada je steći uvid u percepciju ispitanika o stvarnoj proračunskoj transparentnosti i otvorenosti u Gradu Dubrovniku, njihovoj informiranosti i interesu za proračunske teme, dosadašnjoj uključenosti ispitanika u donošenje odluka i kreiranje javnih politika na lokalnoj razini, uzrocima političke apstinencije te spremnosti uključivanja u projekt participativnog budžetiranja. Rezultati istraživanja pokazuju lošu uključenost ispitanika u donošenje odluka i kreiranje javnih politika na lokalnoj razini te je cilj bio otkriti uzroke i pronaći prijedloge za promjene. Uzroci su: nezainteresiranost, loša informiranost ispitanika, nedostatak vremena te osjećaj da ne mogu ništa promijeniti. Participativno budžetiranje je specifični inovativni demokratski proces koji izravno uključuje građane u odlučivanje o alokaciji dijela proračunskih sredstava. Pretpostavke za uspješnu uključenost građana su zainteresiranost i informiranost, za što je nužna transparentnost rada lokalne vlasti. Unatoč najvišoj vrijednosti Indeksa transparentnosti, rezultati istraživanja ukazuju na probleme u Gradu Dubrovniku.

Ključne riječi: dobro upravljanje, proračunska transparentnost, proračunska otvorenost, participacija građana, participativno budžetiranje.

1. UVOD

Za razliku od privatnog sektora, gdje tržišni principi djelovanja omogućavaju alokaciju resursa u skladu s preferencijama i potrebama kupaca, u javnom sektoru, a posebno na lokalnoj razini, samo je izgradnjom kvalitetnih

partnerskih odnosa između lokalne uprave i javnosti (građana, privatnog i civilnog sektora) moguće saznati njihove stvarne potrebe i preferencije. Dakle, građansko angažiranje i uključivanje u političke procese te u obavljanje poslova od javnog interesa pretpostavke su za postizanje učinkovitosti u pružanju javnih usluga i provođenju javnih politika, te postizanju zadovoljstva građana. Drugi važan aspekt na koji se može djelovati uključivanjem građana je jačanje povjerenja u institucije i političare, te promicanje demokratskih vrijednosti.

Pod pojmom *participacije* u lokalnoj samoupravi najčešće se misli na deliberativni proces u kojem se svi zainteresirani dionici (građani, poslovni sektor i organizacije civilnog društva) angažiraju kako bi utjecali na odluke i rad lokalne uprave. To mogu učiniti kroz osobno djelovanje, putem interesnih organizacija ili organizacija civilnoga društva. U Hrvatskoj, pa tako i u gradu Dubrovniku, najzastupljeniji oblik participacije je sudjelovanje građana na izborima, što je oblik političke participacije i predstavničke demokracije. Nažalost, ni izlaznost na demokratske izbore nije na zadovoljavajućoj razini. U ovom će radu naglasak biti na proračunskoj participaciji građana. Osnovna pretpostavka za sudjelovanje javnosti u donošenju proračuna i odlučivanju o lokalnim razvojnim pitanjima je informiranost, koja počiva na transparentnosti i otvorenosti proračuna, ali i rada čitavog javnog sektora.

Grad Dubrovnik godinama ostvaruje najvišu vrijednost Indeksa proračunske transparentnosti (dalje: Indeks), kojeg objavljuje Institut za javne financije od 2013. Indeks prati koliko je zakonski preporučenih proračunskih dokumenta objavila lokalna ili područna jedinica, ali ne analizira posjećenost mrežnih stranica JLP(R)S, adekvatnost i razumljivost sadržaja te stvarnu zainteresiranost i informiranost građana. Uvažavajući manjkavosti Indeksa i njegovo oslanjanje isključivo na prebrojavanje proračunskih dokumenata objavljenih na službenim mrežnim stranicama lokalnih jedinica (LJ), ne ulazeći u sadržaj te razumljivost i korisnost raspoloživih informacija za građane, cilj rada je steći uvid u percepciju ispitanika o stvarnoj proračunskoj transparentnosti i otvorenosti u Gradu Dubrovniku, njihovoj informiranosti i interesu za proračunske teme, dosadašnjoj uključenosti, uzrocima političke apstinencije te spremnosti uključivanja u projekt participativnog budžetiranja (PB). Ključne i specifične značajke, koje PB razlikuju od drugih oblika građanske participacije su struktura, jednaka mogućnost slobodnog i neovisnog odlučivanja za sve građane, održavanje sastanaka otvorenih za javnost, kontinuitet provođenja u godišnjim ciklusima, kombinacija predlaganja, predstavljanja i javne rasprave o prioritetima potrošnje dijela proračunskih sredstava. Konkretni prijedlozi se formaliziraju u projekte o kojima se raspravlja i glasa kako bi se, u konačnici, odabrali oni vrijedni financiranja i provedbe. Problematika građanske uključenosti je nedostatno istraživana u Hrvatskoj. Znanstveni doprinos rada očituje se u iznošenju pregleda i kritičkoj analizi dosadašnjih konceptualnih i empirijskih istraživanja različitih aspekata građanske uključenosti domaćih i stranih autora te u izradi, provođenju i analizi upitnika kojim se istražuje ova kompleksna materija. Rezultati istraživanja provedeni u gradu Dubrovniku mogu biti podloga za složeniju analizu uključenosti građana, otvorenosti i transparentnosti proračuna na širem geografskom području,

kako bi zaključci imali širu aplikativnu vrijednost za čelnike lokalne vlasti koje žele unaprijediti sudjelovanje građana.

Rad se sastoji od četiri dijela. Nakon uvoda, u drugom se dijelu daju teorijska razmišljanja i pregled literature koja se bavi različitim aspektima građanskog sudjelovanja. Metodologija, uzorak i rezultati istraživanja su predstavljeni u trećem dijelu. Završni dio rada čine zaključna razmatranja.

2. TEORIJSKI ASPEKTI I PREGLED LITERATURE

Suvremeni načini promišljanja odnosa građana i javne uprave trebaju biti utemeljeni na partnerskom odnosu građana i javne uprave, koji se uspostavlja postizanjem načela „dobrog upravljanja“, što je ugrađeno i u hrvatski Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027.¹ Nema jedinstvene i općeprihvaćene definicije dobrog upravljanja, ali se sve slažu u razmatranju načela koja je potrebno poštovati. To su odgovornost, transparentnost djelovanja s ciljem podizanja povjerenja, upravljanje u skladu s potrebama šire zajednice, koherentnost u poslovanju, te usmjerenost na učinkovitost i djelotvornost. Temeljen na načelima doktrine dobrog upravljanja: otvorenosti, participacije, odgovornosti, učinkovitosti i koherentnosti, razvijen je i koncept *europskog upravljanja* koncipiran u Bijeloj knjizi (2001).

Doktrina dobrog upravljanja nalaže veću ulogu građana u političkim i upravnim procesima, pri čemu je njihov odnos prema upravi partnerski, s jednakim mogućnostima utjecaja i odlučivanja (Đurman, 2015). Pretpostavka za sudjelovanje javnosti u donošenju proračuna i odlučivanju o lokalnim razvojnim pitanjima je informiranost. Koncept „novi javni menadžment“ (*engl. new public management*) stavlja naglasak na učinkovitu i ekonomičnu upravu, dok doktrina „dobrog upravljanja“ (*engl. good governance*), počiva na načelima „transparentnosti i otvorenosti“, što bi trebalo povećati povjerenje građana u lokalnu upravu i vlast.

Često dolazi do poistovjećivanja pojmova otvorenosti i transparentnosti, te je važno pažljivo ih definirati jer razlike postoje. Proračunska transparentnost podrazumijeva uvid u cjelovite, točne, pravovremene i razumljive informacije o proračunu. Objavljivanje proračuna na transparentan način omogućava građanima da pridonesu učinkovitijem prikupljanju javnih sredstava i pružanju javnih dobara i usluga, povećanju odgovornosti lokalne vlasti te tako smanjuje mogućnosti njihova koruptivnog ponašanja. Načelo transparentnosti odnosi se na pristup informacijama i drugim uslugama javne uprave, a načelo otvorenosti je širi pojam, koji obuhvaća načelo transparentnosti, ali sadrži i razne oblike aktivne suradnje te komunikacije između uprave i javnosti (IPA projekt, 2012).

¹ Vizija razvoja javne uprave prema Nacionalnom planu razvoja JU za razdoblje od 2022. do 2027. godine ide u smjeru staranja “moderne, učinkovite, agilne i transparente javne uprave rukovodene načelima dobrog upravljanja i kvalitete, prilagođena potrebama društva.

U Hrvatskoj je uspostavljen zakonski okvir koji obvezuje lokalne jedinice na transparentno ponašanje. Prema čl. 38. Ustava, građanima se jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15, 69/22) i Zakon o proračunu (čl. 144 stavak 10.) obvezuju lokalne jedinice (LJ) da na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljuju sljedeće dokumente: prijedlog proračuna, izglasani proračun, godišnji i polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna te Proračunski vodič za građane, koji donosi pojednostavljeni i sažeti prikaz proračuna. Institut za javne financije (dalje: Institut) od 2013. analizira proračunsku transparentnost hrvatskih županija, gradova i općina te objavljuje Indeks proračunke transparentnosti OLBI (engl. *Open Local Budget indeks* - indeks otvorenosti lokalnog proračuna) analizirajući koliko je preporučenih proračunskih dokumenata LJ objavila na mrežnim stranicama. Za svaki objavljeni dokument LJ ostvaruje jedan bod, te vrijednost indeksa može iznositi 0-5 bodova. Ukupna prosječna razina transparentnosti proračuna u hrvatskim LJ-ima poboljšava se iz godine u godinu. U razdoblju od 2015. do 2022. vrijednost je porasla s 1,8 na 4,5 (Bronić et al., 2022). To ukazuje na činjenicu da je praćenje Indeksa polučilo znatne koristi jer su kritizirane LJ uvažavale opaske istraživanja Instituta, s vremenom se usklađivale sa zakonskim odredbama i uložile napore u poboljšanje transparentnosti. Međutim, zakonski obvezna objava pet proračunskih dokumenata na mrežnim stranicama LJ ne znači da su građani zaista informirani o javnim financijama i da koriste proračunske podatke kao podlogu za sudjelovanje u odlučivanju o lokalnim razvojnim pitanjima. Institut za Javne financije razvio je novi kvalitativni OLBI+ indeks (Bronić, 2021; Bronić, Stanić i Opačak, 2022) temeljen na proširenoj analizi pet ključnih proračunskih dokumenata koje obuhvaća OLBI indeks. Indeksi ne analiziraju posjećenost mrežnih stranica LJ-a, adekvatnost i razumljivost sadržaja te stvarnu zainteresiranost i informiranost građana. Potrebno je staviti naglasak na pitanja koliko su građanima objavljeni sadržaji korisni te koliko oni doista razumiju i prate javne financije, strukturu proračuna, sustav prihoda i rashoda te proračunski proces, kako bi se kroz različite edukacijske programe otklonilo barijere uključivanju građana u lokalne proračunske procese. Proračun je često za većinu građana (pre)složen i nerazumljiv financijski dokument, od kojeg zaziru smatrajući ga hrpom brojki na koje nemaju utjecaj. Važno je da transparentnost ne bude samo deklarativna i formalna, nego suštinska i svrhovita. Ukoliko je formalna i usmjerena samo na zadovoljavanje zakonskih propisa može produbiti nepovjerenje, otvoriti sumnje u učinkovitost rada javne uprave, korupciju i alokaciju javnih resursa. Objava proračunskih dokumenata je tek početni korak prema ostvarenju načela otvorenosti, koje, osim transparentnosti, zahtijeva i uključivanje građana u lokalne proračunske procese.

Ono što se u Nacionalnom planu razvoja javne uprave navodi za poboljšanje učinkovitosti i transparentnosti javne uprave su unaprjeđenje standarda postupanja prema građanima, te uvođenje transparentnih mehanizama participacije i komunikacije. "Kako bi se poboljšala suradnja između građana i uprave, uspostaviti će se mehanizam upravljanja prijedlozima, pritužbama i pohvalama građana na razini organizacije. Osim toga, potaknuti će se korištenje e-usluga i

intenzivirat će se kampanje za informiranje građana i povećanje vidljivosti javnih usluga” (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2022:39).

Kada se govori o participaciji, misli se prvenstveno na akcije građana koji se žele osobno angažirati kako bi utjecali na odluke javnih institucija. To mogu učiniti kroz osobno djelovanje, putem interesnih organizacija ili organizacija civilnoga društva. Đurman (2015) sistematizira sljedeće oblike sudjelovanja građana prema mogućnosti utjecaja na ishode: informiranje/komuniciranje, konzultiranje i participacija. Informiranje je jednosmjernan proces pružanja informacija građanima kojim se ostvaruje načelo transparentnosti. Konzultacije su dvosmjernan odnos između uprave i građana pri čemu uprava traži povratnu informaciju od građana, ali o pitanjima i pod uvjetima koje sama odredi. Participacija građana se razlikuje od konzultacija upravo u tome što građani imaju pravo postavljanja pitanja na dnevni red te se nalaze u partnerskom (ravnopravnijem) odnosu s upravom (Svara & Denhardt, 2010). Ovu vrstu sudjelovanja građana u javnoj upravi potrebno je razlikovati od oblika političke participacije vezanih uz procese izbora političkih predstavnika i sudjelovanja u sferi civilnog društva (Cooper, Bryer & Meek 2006; Wang & Wan Wart 2007; Yang & Pandey 2011; Musa, Bebić & Đurman, 2015).

Građanska uključenost stvara mogućnosti za suradnju i dijalog lokalne vlasti, građana i civilnog društva što rezultira učinkovitijim pružanjem javnih usluga, u skladu sa stvarnim potrebama i preferencijama građana, racionalnijeg korištenja javnog novca i boljeg korištenja dostupnih inovativnih usluga u pametnim gradovima (Švaljek, Rašić Bakarić & Sumpor 2019; Esenaliev & Kisunko, 2015; Enshassi & Kullab, 2014; Im et al., 2014; He, 2012; Irvin & Stansbury, 2004; Heinle, Ross & Saouma, 2014). Angažman građanima omogućava izražavanje stavova, zahtjeva i problema, nadzor i procjenu rezultata provedbe politika, utjecaj na definiranje razvojnih ciljeva i prioriteta LJ (Jurlina Alibegović & Slijepčević 2018, Kelly & Swindell, 2002; Lowndes, Pratchett & Stoker, 2001). Istraživanje Eurobarometar koja provodi Europska komisija o povjerenju u institucije pokazuje konstantan pad povjerenja u nacionalne političke institucije (vladu, parlament), ali i europske. Na povjerenje građana u lokalnu upravu utječu kompetencije, dobronamjernost, čestitost, integritet, vjerodostojnost i pravičnost izvršne i predstavničke vlasti te zaposlenika (Grimmelikhuijsen, 2012; Musa, 2017). Konstantan pad povjerenja građana u političare i institucije dovodi do političke apatije i indiferentnosti građana, što za posljedicu ima političku apstinenciju i nesudjelovanje u kreiranju javnih politika i proračunskom procesu. Politička apatija je generalna nezainteresiranost i ravnodušnost građana prema politici, niska razina sudjelovanja u političkim aktivnostima i slab odaziv na izbore (Pap, 2020). Sarfraz, Khalid, Ahman i Ajmal (2012) kao glavne uzroke političke apatije ističu korupciju i nepotizam, ignoriranje javnih zahtjeva, nepošteno vodstvo i pristrane izborne procese. Uključivanje građana u javno upravljanje može otkloniti razočaranje političkim procesima (Miller, Hildreth & Stewart, 2019; Strokosch & Osborne 2020).

Negativna percepcija o korumpiranosti političara i neučinkovitosti javne uprave motivirala je čelnike javne uprave da razbiju te predrasude kod javnosti i pokušaju stvarati partnerski odnos između tijela javne vlasti, privatnog sektora, civilnog društva i građana/birača. Građanska participacija može povećati odgovornost i transparentnost

poslovanja lokalne vlasti, te povećati povjerenje stanovnika u lokalnu vlast (Besley & Burgess 2002; Ferraz and Finan 2008 i 2011; Stromberg 2003; Bjorkman & Svensson 2009; Švaljek, Rašić Bakarić & Sumpor, 2019; Kim & Schachter, 2013).

Prema Toman Manojlović, Vukojičić Tomić & Koprić (2019) na lokalnoj razini razlikuje se *reprezentativna (predstavnička) participacija* (lokalni izbori), *izravna (neposredna, direktna) demokracija* (lokalni referendum, zborovi građana, građanske inicijative), *savjetodavna participacija* (forumi, savjetodavna tijela i dr.) te *demonstrativna participacija* (okupljanja, javni protesti i peticije). Najznačajnije tehnike uz pomoć kojih se otkrivaju lokalne političke preferencije su izbori za lokalna vijeća i lokalni referendumi (Swianitewicz, 2001). Jurlina Alibegović i Sljepčević (2016) analizirale su mišljenja lokalnih vijećnika u 16 država o građanskoj participaciji. Istraživanje je pokazalo da je glasanje na demokratskim izborima preferirani mehanizam javnog sudjelovanja u svim državama, dok je sudjelovanje građana u svojstvu povremenih sudaca (porotnika) najmanje zastupljen oblik. Većina ispitanika složila se da građani trebaju imati priliku izraziti svoje mišljenje prije nego izabrani predstavnici donesu važne lokalne odluke. Međutim, većina vijećnika smatra da izabrani predstavnici trebaju samostalno voditi politiku, neovisno o trenutnim stavovima lokalnih stanovnika, što ukazuje na značajnu potrebu unaprjeđenja participativne demokracije i edukacije izabranih predstavnika o važnosti građanske uključenosti i stvaranja partnerskog odnosa s građanima. Ploštajner i Mendeš (2005) ističu važnost podrške građanskoj participaciji od strane lokalnih političara i službenika. Participacija građana ne bi trebala biti prepreka za djelovanje lokalne vlasti, već integralni dio tog djelovanja zato što je njezin osnovni zadatak jačanje demokratskih institucija u društvu. Istovremeno, ona povećava društveni kapital u lokalnoj zajednici te spremnost njenih članova da djeluju zajedno za opće dobro (Delli et al., 2004).

Popularizacijom sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi zainteresirana javnost se upoznaje sa ovlastima lokalne vlasti, proračunskim dokumentima, time stječe realniju sliku o složenosti javnih potreba, nužnosti plaćanja fiskalnih nameta i mogućnostima korištenja ograničenih resursa, koje treba alocirati na brojne projekte. Jedan od novijih modela građanske participacije je participativno budžetiranje (PB), koji je prvi put primijenjen u Porto Alegreu u Brazilu 1989. To je deliberativni proces kojim su zainteresirani dionici (građani, poslovni sektor, organizacije civilnog društva) uključeni u donošenje odluka o alokaciji javnih resursa na različite javne investicijske projekte, programe ili usluge. Najčešće se građane izravno uključuje u donošenje odluka o prioritetima i planovima potrošnje dijela proračunskih sredstava, uz uvjet da su o tome prethodno raspravljali i predlagali projekte te glasali o prioritetima javne potrošnje. Način je to da gradska vlast pokaže građanima da ipak mogu utjecati na promjene u skladu sa svojim stvarnim potrebama i preferencijama. PB daje građanima jednaku mogućnost predlaganja projektnih ideja, promišljanja o tome koje su ideje najbolje i glasanja za one za koje smatraju da im trebaju biti dodijeljena sredstva. Projekt s najviše glasova mora se provesti i potom započinje novi ciklus (Williams, 2022).

Sintomer et al. (2012) predlažu dodatne kriterije koji trebaju biti zadovoljeni kako bi se postupak smatrao PB-om. U postupku mora biti organizirana neka vrsta javne rasprave o alokaciji ograničenih proračunskih sredstava (specifični sastanci / forumi) u koju mora biti uključena gradska razina ili neka druga koja ima na izborima izabrano predstavničko tijelo i određene administrativne i financijske ovlasti. To znači da nije dovoljno građane samo pozvati na raspravu o proračunu, nego PB treba uključivati specifične institucije. PB bi se trebao temeljiti na nekoj vrsti deliberacije. To je razlog zašto se PB-om ne smatra npr. anketa o proračunskim pitanjima, u kojoj građani ne bi bili u međusobnom kontaktu. Međutim, PB deliberacija ne vodi nužno izravno do odlučivanja. Za PB mora postojati kontinuitet. Jednokratna rasprava ili referendum o financijskim pitanjima se ne može smatrati PB-om. Potrebna je određena odgovornost za rezultate procesa. U mnogim participativnim procesima sudionici nikada ne dobiju povratnu informaciju o tome jesu li njihovi prijedlozi prihvaćeni ili ne. U slučaju PB organizator bi putem godišnjih sastanaka ili publikacija trebao informirati građane o realizaciji predloženih projekata.

Moynihan (2007) i Barbera, Sicilia & Steccolini (2016) formuliraju shemu od tri široke kategorije PB-a na temelju stupnja sudjelovanja građana: pseudo, djelomično i potpuno PB. U pseudo participaciji lokalna vlast kontrolira cijeli proces i donosi konačne odluke. Iako se građani potiču da iznesu svoje ideje, njihov angažman je u stvari simboličan. Djelomično sudjelovanje znači da građani mogu izraziti svoje ideje i preferencije, ali je njihov utjecaj ograničen. U potpunom sudjelovanju građani mogu imati odlučujući utjecaj koji kontroliraju javni službenici. U svim stupnjevima sudjelovanja građana ključna je spremnost građana da ulože svoje vrijeme i kompetencije u pripremu prijedloga (Manes-Rossi, F. et al., 2021). Građani moraju biti svjesni da je njihov glas važan i da su promjene moguće, ukoliko se udruže. Kod neučinkovito implementiranih PB-a učinak je slab jer ljudi smatraju da ne mogu uistinu predlagati usluge ili utjecati na odluke (Wilkinson et al., 2019). Shields & Shields (1998) upozoravaju da treba obratiti pozornost na čimbenike koji prethode provedbi PB-a, kao što su asimetrične informacije između podređenih i nadređenih, zadovoljstvo zaposlenika te averzija radnika prema riziku. Kim (1992) tvrdi da podređeni postavljaju referentnu točku prema prosječnom učinku drugih radnika te biraju sigurne proračune ako su bolji od prosječnog suradnika i ograničeni proračun ako su lošiji od prosjeka. Svjesnost zaposlenika o važnosti participacije građana i mogućnostima unaprjeđenja poslovanja su od iznimnog značaja za uspjeh provedbe PB-a te će biti istraženi u nekom od budućih radova.

3. ISTRAŽIVANJE: PODACI, METODOLOGIJA I REZULTATI

Anketno ispitivanje provedeno je na prigodnom uzorku od 215 ispitanika u studenom 2022. godine putem internetske ankete, koja je izrađena uz pomoć alata Google obrasci. Pri uzorkovanju je korištena metoda snježne grude za pridobivanje sudionika. Sudjelovanje u istraživanju je bilo anonimno, a kriteriji su bili punoljetnost ispitanika te prebivalište na području Grada Dubrovnika. U anketnom

upitniku korištena su pitanja otvorenog i zatvorenog tipa. Pitanja su se odnosila na četiri tematske cjeline: *sociodemografske podatke, uključenost* ispitanika u donošenje odluka i kreiranje javnih politika, *ocjene rada* gradonačelnika i pročelnika upravnih odjela prema kategorijama *dobrog upravljanja, informiranost* ispitanika o radu gradske uprave, proračunskim pitanjima i participativnom budžetiranju u Gradu Dubrovniku. Za potrebe analize korišten je program SPSS 23.0. Razlike kategorijskih varijabli testirane su Hi-kvadrat testom. Razlike numeričkih varijabli između dviju nezavisnih skupina testirane su Mann-Whitneyevim U testom, a razlike između dviju ili više nezavisnih skupina Kruskal-Wallis testom. Sve P vrijednosti su dvostrane, a razina značajnosti postavljena je na $\alpha = 0,05$. Tablica 1. prikazuje profil ispitanika.

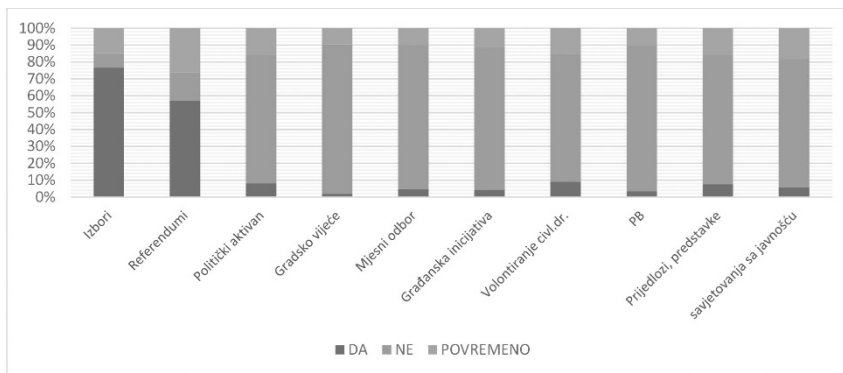
Tablica 1.

Profil ispitanika

SOCIODEMOGRAFSKA OBILJEŽJA	FREKVENCIJA	POSTOTAK (%)
SPOL		
muški	109	50,7 %
ženski	106	49,3 %
DOB		
18-30	49	22,8 %
31-40	44	20,5 %
41-50	74	34,4 %
51-65	39	18,1 %
66 i više	9	4,2 %
RAZINA OBRAZOVANJA		
Srednja škola	43	20,0 %
Viša škola / preddiplomski studij	43	20,0 %
Visoka škola / diplomski studij	109	50,7 %
Poslijediplomski studij	20	9,3 %

Izvor: istraživanje autorice

Grafikon 1. pokazuje lošu uključenost ispitanika u donošenje odluka i kreiranje javnih politika na lokalnoj razini. Najzastupljeniji oblik građanskog sudjelovanja su glasanje na lokalnim izborima i referendumima. Ako se u obzir uzme činjenica da je uobičajena izlaznost na lokalne izbore u Gradu Dubrovniku ispod 40 % biračkog tijela (Državno izborno povjerenstvo, 2022), onda je to još dodatni argument za zaključak da je u Dubrovniku participacija iznimno niska. Jedini lokalni referendum koji je raspisan u Gradu Dubrovniku 28. travnja 2013. nije uspio jer je na birališta izašlo 31,51 % dubrovačkih birača, a da bi rezultati referenduma bili obvezujući bila je potrebna izlaznost iznad 50 % biračkog tijela. Stoga u upitniku nije bilo naznačeno sudjelovanje samo na lokalnim referendumima, nego je ta kategorija participacije obuhvatila sve vrste referenduma.

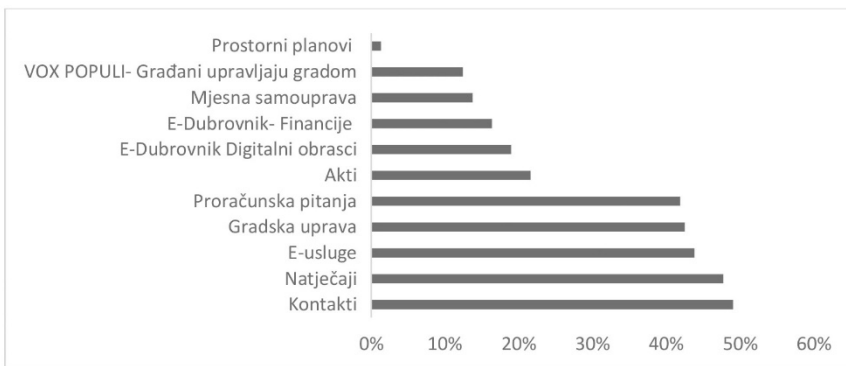


Grafikon 1. Uključenost ispitanika u donošenje odluka i kreiranje javnih politika na lokalnoj razini

Izvor: rezultati ankete

Najčešći razlozi zašto ispitanici nisu uključeni u donošenje odluka i kreiranje javnih politika na lokalnoj razini su nedostatak vremena (47 %) i nezainteresiranost (34,4 %). Mišljenje da ne mogu ništa promijeniti pa se ne uključuju je iskazalo 29,3 % ispitanika. Nedostatna edukacija je razlog nesudjelovanja za 23,4 % ispitanika.

Oni koji glasaju redovno na izborima svoje odluke donose na temelju praćenja rada kandidata i političkih opcija u medijima, najviše na novinskim portalima i društvenim mrežama, a potom televiziji, tiskovinama i radiju. Mrežnu stranicu grada nikada nije posjetilo 28 % ispitanika, a među onima koji su je posjetili je najveći broj onih koji to čine u prosjeku jednom u pola godine. Najčešći razlozi zbog kojih su je posjećivali je traženje kontakta (49 % ispitanika), natječaji (47,7 %), e-usluge (44,3 %), gradska uprava (42,3 %) (grafikon 2.).



Grafikon 2. Teme koje su građani pretraživali na mrežnim stranicama Grada Dubrovnika

Izvor: rezultati ankete

Proračunske teme zanimale su 40,9 % ispitanika, a od proračunskih dokumenata najviše ih je pratilo prijedlog proračuna (46,2 %) i izglasani proračun (36,6 %). Točne odgovore na pitanja o iznosu proračuna Grada Dubrovnika za 2023. dalo je samo 33,8 % ispitanika, a 53 % je odgovorilo da ne zna koliki je proračun. Slična procjena informiranosti građana o proračunskim temama se dobije i analizom odgovora koje su ispitanici dali na pitanja o izvorima prihoda i rashodima. Na pitanje da među ponuđenim odgovorima označe najizdašniji izvor prihoda Grada Dubrovnika samo je 28,3 % ispitanika točno odgovorilo, 32 % ispitanika se izjasnilo da ne zna, dok su ostalo bili netočni odgovori (39,3 %). Na pitanje na što se troši najviše proračunskog novca u Gradu Dubrovniku točno je odgovorilo 42,5 % ispitanika, 31,5 % se izjasnilo da ne zna, a 11 % je bilo netočnih odgovora. Zaključak je da ispitanici nisu dostatno informirani o proračunskim temama.

Dakle, unatoč činjenici da Grad Dubrovnik redovno objavljuje zakonski obvezne proračunske dokumente te mu Institut već šest godina za redom dodjeljuje maksimalnu vrijednost, odnosno ocjenu pet (5) za Indeks transparentnosti, ispitanici su slabo informirani o proračunskim temama i transparentnost gradske vlasti ocjenjuju prosječnom ocjenom tri (2,9). To ukazuje na nedostatnost indeksa transparentnosti, koji je ostvario vrlo pozitivne efekte u smislu poticanja lokalnih jedinica da objavljuju zakonski tražene proračunske dokumente, ali ne analizira kvalitetu i razumljivost objavljenih informacija, zainteresiranost i informiranost građana za proračunske teme i općenito rad lokalne uprave. Objava nepreglednih i običnim građanima nerazumljivih dokumenta, sama sebi nije svrha. Lokalne vlasti koje teže razviti partnerski odnos s građanima i čuti njihovo mišljenje trebale bi pratiti navedene aspekte vezane za njihovu informiranost, koja je nužna pretpostavka njihova uključivanja u donošenje odluka i kreiranje javnih politika. Korištenje suvremenim informacijsko-komunikacijskim tehnologijama (IKT) olakšava proces informiranja građana, povećava transparentnost i otvorenost lokalne uprave jer je moguće kvalitetnije prenijeti veću količinu informacija. Olakšava se i ubrzava razmjena informacija, omogućava se dvosmjerna komunikacija, interakcija i participacija sve većeg broja građana, uz značajno smanjene troškove. Grad Dubrovnik je u svibnju 2021. godine potpuno digitalizirao sustav javne uprave i to kroz projekt „Otvoreni grad“, koji građanima omogućava transparentan uvid u poslovanje. Sustav je podijeljen u tri kategorije: sustav eDubrovnik – Građani upravljaju gradom, eDubrovnik – Financije i eDubrovnik – Digitalni obrasci. E-Dubrovnik – Financije omogućava transparentan uvid u sve stavke gradskog proračuna, uz usporedbu s prethodnim proračunima i svim rebalansima, financijske transakcije sa svim poslovnim subjektima s kojima posluje Grad. Glavni cilj je da svaki građanin razumije u koju se svrhu troši novac, zbog čega je sve prikazano na jednostavan i razumljiv način (Grad Dubrovnik, 2022).

Kruskal Wallis testom dokazano je da postoji statistički značajna razlika u ocjeni transparentnosti rada gradske vlasti među ispitanicima koji imaju pozitivan stav o adekvatnosti mrežne stranice i onih koji imaju negativan stav (tablica 2.). Ispitanici koji misle da se na mrežnim stranicama Grada Dubrovnika informacije mogu dobiti na lako pretraživ i razumljiv način, da mrežna stranica omogućava točne i pravovremene informacije najčešće ocjenjuju transparentnost rada

gradonačelnika i pročelnika upravnih odjela ocjenom izvrstan (5). Ispitanici koji misle da su dostupni podaci korisni i upotrebljivi za daljnje analize transparentnost gradske vlasti najčešće ocjenjuju ocjenom vrlo dobar (4), a ispitanici koji misle da je prikaz proračunskih podataka na mrežnoj stranici Grada Dubrovnika presložen i nerazumljiv transparentnost najčešće ocjenjuju ocjenom nedovoljan (1) (tablica 2).

Tablica 2.

Razlika u ocjeni transparentnosti rada gradonačelnika i pročelnika ovisno o stavu o adekvatnosti mrežne stranice Grada Dubrovnika

Rangovi			
	Ocjena transparentnosti rada gradonačelnika i pročelnika	N	Mean Rank
Informacije se mogu dobiti na lako pretraživ i razumljiv način	1	37	50.91
	2	40	71.49
	3	47	79.35
	4	10	80.15
	5	5	91.20
	Ukupno	139	
Omogućava potpune, točne i pravovremene informacije	1	37	58.80
	2	39	65.40
	3	47	78.46
	4	10	76.65
	5	5	82.20
	Ukupno	138	
Dostupni podaci su korisni i upotrebljivi za daljnje analize	1	36	57.63
	2	39	63.77
	3	46	75.78
	4	9	89.61
	5	5	65.20
	Ukupno	135	
Prikaz proračunskih podataka je presložen i nerazumljiv	1	37	75.28
	2	39	70.47
	3	43	61.10
	4	9	41.39
	5	5	45.40
	Ukupno	133	

	Informacije se mogu dobiti na lako pretraživ i razumljiv način	Omogućava potpune, točne i pravovremene informacije	Dostupni podaci su korisni i upotrebljivi za daljnje analize	Prikaz proračunskih podataka je presložen i nerazumljiv
Kruskal-Wallis H	16.632	8.572	10.180	9.456
df	4	4	4	4
Asymp. Sig.	.002	.073	.038	.051

Izvor: istraživanje autorice

Tablica 3.

Razlika u razini uključenosti ispitanika u donošenje odluka i kreiranje javnih politika i ocjeni rada gradske uprave

Uključenost * Ocjena Crosstabulation								
			Ocjena					Ukupno
			1	2	3	4	5	
Uključenost	1.00 (DA)	Count	0	1	1	0	1	3
		% unutar Uključenost	0.0%	33.3%	33.3%	0.0%	33.3%	100.0%
		% unutar Ocjena	0.0%	1.6%	1.6%	0.0%	20.0%	1.6%
		% od Ukupno	0.0%	0.5%	0.5%	0.0%	0.5%	1.6%
	2.00 (NE)	Count	41	60	58	12	4	175
		% unutar Uključenost	23.4%	34.3%	33.1%	6.9%	2.3%	100.0%
		% unutar Ocjena	87.2%	95.2%	92.1%	100.0%	80.0%	92.1%
		% od Ukupno	21.6%	31.6%	30.5%	6.3%	2.1%	92.1%
	3.00 (PONEKAD)	Count	6	2	4	0	0	12
		% unutar Uključenost	50.0%	16.7%	33.3%	0.0%	0.0%	100.0%
		% unutar Ocjena	12.8%	3.2%	6.3%	0.0%	0.0%	6.3%
		% od Ukupno	3.2%	1.1%	2.1%	0.0%	0.0%	6.3%
Ukupno	Count	47	63	63	12	5	190	
	% unutar Uključenost	24.7%	33.2%	33.2%	6.3%	2.6%	100.0%	
	% unutar Ocjena	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
	% od Ukupno	24.7%	33.2%	33.2%	6.3%	2.6%	100.0%	

Chi-Square Tests			
	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	17.180 ^a	8	.028
Likelihood Ratio	11.186	8	.191
Linear-by-Linear Association	5.133	1	.023
N od Valid Cases	190		

Izvor: izračun autorice

Tablica 3. pokazuje da postoji statistički značajna razlika između razine uključenosti ispitanika i ocjene koju daju radu gradske vlasti. Uključenost je mjerena skupom varijabli koji označavaju različite mogućnosti uključivanja građana u donošenje odluka i kreiranje javnih politika na lokalnoj razini i izračunata je prosječna vrijednost te su odgovori rekodirani na ljestvici od tri stupnja gdje je 1 = da, 2 = ne i 3 = ponekad. Oni koji su uključeni daju ocjene dovoljan, dobar i izvrstan, a oni koji nisu uključeni najčešće daju ocjenu dovoljan, nedovoljan pa dobar. Oni koji su ponekad uključeni još lošije ocjenjuju gradsku vlast.

Dakle, građanska apatija i nesudjelovanje u kreiranju javnih politika i proračunskom procesu su posljedice nezainteresiranosti i neinformiranosti, koju obrazlažu nedostatkom vremena i stavom da ne mogu ništa promijeniti (29,3 % ispitanika). Upravo s ciljem izravnog uključivanja građana u donošenje odluka o prioritetima i planovima potrošnje dijela proračunskih sredstava, Grad Dubrovnik je 2018. započeo s projektom PB-a. Zbog proračunskih problema uzrokovanih korona krizom, projekt je zastao, te su realizirana samo dva pilot projekta u suradnji s osnovnim školama. Učenici su predlagali projekte i odlučivali o iznosu financijskih sredstava koje

Grad dodjeljuje školi, te su nakon glasovanja za predložene projekte, zajedno s djelatnicima škole, sudjelovali u njihovoj provedbi. Ova praksa PB-a u Gradu Dubrovniku izvrstan je način edukacije i informiranja građana o važnosti i mogućnostima participacije jer se uključivanjem djece u PB rezultati procesa multipliciraju preko roditelja, članova obitelji i prijatelja. U 2023. godini u Dubrovniku se planira provedba PB-a na razini sedam osnovnih škola na području grada Dubrovnika te na razini gradskih kotara (GK) i mjesnih odbora (MO). Građani, pripadnici određenog GK/MO će na radionicama osmišljavati i predlagati projekte gradskoj upravi za financiranje. Glasovanjem će biti odlučeno koji će se financirati. U daljnjem istraživanju analizira se koliko su građani uopće upoznati s projektom PB, njegovom provedbom na području grada Dubrovnika te njihova spremnost da se uključe u sljedeći projekt PB-a. Samo 32 % ispitanika zna da se u Gradu Dubrovniku započelo sa provedbom PB, a 29,5 % ih uopće ne zna što je to PB.

Tablica 4.

Odluka o sudjelovanju u sljedećem projektu PB-a ovisno o informiranosti o provođenju PB-a u Gradu Dubrovniku

Crosstabulation					
		Hoćete li sudjelovati u sljedećem PB?		Ukupno	
		da	ne		
Provodi li Grad Dubrovnik PB?	da		36	32	68
		% unutar Provodi li Grad Dubrovnik participativno budžetiranje?	52.9%	47.1%	100.0%
		% unutar Hoćete li sudjelovati u sljedećem PB?	37.9%	35.6%	36.8%
		% od Ukupno	19.5%	17.3%	36.8%
	ne	Count	38	25	63
		% unutar Provodi li Grad Dubrovnik participativno budžetiranje?	60.3%	39.7%	100.0%
		% unutar Hoćete li sudjelovati	40.0%	27.8%	34.1%
		% od Ukupno	20.5%	13.5%	34.1%
	ne znam što je PB	Count	21	33	54
		% unutar Provodi li Grad Dubrovnik participativno budžetiranje?	38.9%	61.1%	100.0%
% unutar Hoćete li sudjelovati		22.1%	36.7%	29.2%	
% od Ukupno		11.4%	17.8%	29.2%	
Ukupno	Count	95	90	185	
	% unutar Provodi li Grad Dubrovnik participativno budžetiranje?	51.4%	48.6%	100.0%	
	% unutar Hoćete li sudjelovati	100.0%	100.0%	100.0%	
	% od Ukupno	51.4%	48.6%	100.0%	

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-Square	5.453 ^a	2	.065
Likelihood Ratio	5.491	2	.064
Linear-by-Linear Association	2.008	1	.156
N of Valid Cases	185		

a. 0 cells (0.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 26.27.

Izvor: izračun autorice

Tablica 4. prikazuje da postoji statistički značajna razlika između ispitanika koji su upoznati da se sa procesom PB-a u Dubrovniku već započelo i onih koji nisu te njihove odluke o sudjelovanju u sljedećem procesu PB-a. U skupini ispitanika koji znaju da Grad Dubrovnik provodi PB njih 52,9 % se izjasnilo da će sudjelovati u sljedećem procesu PB-a. Ohrabrujuće je da 60 % onih koji ne znaju da Grad Dubrovnik već provodi PB i 38,9 % onih koji ni ne znaju što je PB, žele sudjelovati u sljedećem projektu PB-a. Najveći broj ispitanika smatra da građani trebaju dodatnu edukaciju kako bi shvatili prednosti PB-a (72,4 %), a 69,3 % ih smatra da je važno da građani sudjeluju jer oni najbolje poznaju stvarne potrebe Grada te da se kroz PB javni novac učinkovitije raspodjeljuje i poboljšava kvaliteta pruženih javnih usluga (53,5 %). Jedan dio ispitanika opet navodi da nema vremena uključiti se (26,7 %), ali bi rješenje moglo biti u mogućnosti online prijava projekata, s čim se slaže 57,7 % ispitanika.

Kruskal-Wallisovim testom dokazano je da postoji statistički značajna razlika između ispitanika u stavovima o PB-u ovisno o razini obrazovanja i dobi ispitanika (tablice 5 i 6.). Visoko obrazovani i ispitanici s doktoratom najviše smatraju da se PB-om javni novac učinkovitije raspodjeljuje i poboljšava kvaliteta pruženih javnih usluga te da je upravo to način za bolju kontrolu trošenja javnog novca i sprječavanje korupcije, ali i ističu nedostatak vremena kao ograničenje za uključivanje u sljedeći ciklus PB-a (tablica 5.).

Tablica 5.

Razlika ispitanika u stavovima o PB ovisno o razini obrazovanja

	Rang		
	obrazovanje	N	Mean Rank
Participativnim budžetiranjem se javni novac efikasnije raspodjeljuje i poboljšava se kvaliteta pruženih javnih usluga	SSS	34	75.00
	VŠS	33	77.38
	VSS	93	98.58
	doktorat	17	95.00
	ostalo	1	45.00
	Ukupno	178	
Participativno budžetiranje je način za bolju kontrolu trošenja javnog novca i sprječavanje korupcije	SSS	33	74.52
	VŠS	33	78.35
	VSS	93	96.81
	doktorat	17	97.50
	ostalo	1	47.50
	Ukupno	177	
Nemam vremena uključiti se	SSS	33	101.82
	VŠS	33	74.91
	VSS	90	82.13
	doktorat	17	112.65
	ostalo	1	86.00
	Ukupno	174	
	Ukupno	172	

	Nemam vremena uključiti se	PB- javni novac se efikasnije raspodjeljuje i poboljšava se kvaliteta pruženih javnih usluga	PB- način za bolju kontrolu trošenja javnog novca i sprječavanje korupcije
Kruskal-Wallis H	11.601	10.847	9.468
df	4	4	4
Asymp. Sig.	.021	.028	.050

Izvor: izračun autorice

Tablica 6. pokazuje da postoje statistički značajne razlike u spoznaji prednosti od PB-a ovisno o dobnoj skupini ispitanika. Ispitanici iz dobne skupine od 41 do 50 godina najviše smatraju da se PB javni novac efikasnije raspodjeljuje i da se poboljšava kvaliteta pruženih javnih usluga, ali i da građani trebaju dodatnu edukaciju kako bi shvatili prednosti PB-a te da bi korištenje online prijave projekata povećalo interes i sudjelovanje građana u sljedećem procesu PB-a. Terminologija je prekomplikirana i postupak presložen najviše za dobnu skupinu ispitanika starijih od 66 godina, što ukazuje na potrebu prilagođavanja budućih edukacijskih programa i izbor facilitatora unutar različitih dobnih skupina.

Tablica 6.

Razlika ispitanika u stavovima o PB ovisno o dobi ispitanika

	Kruskal-Wallis H	df	Asymp. Sig.
Participativnim budžetiranjem se javni novac efikasnije raspodjeljuje i poboljšava se kvaliteta pruženih javnih usluga	11.445	4	.022
Građani trebaju dodatnu edukaciju kako bi shvatili prednosti PB-a	9.701	4	.046
Korištenje online prijave projekata će povećati interes i sudjelovanje građana	10.938	4	.027
Terminologija je prekomplikirana	9.338	4	.053
Postupak je presložen	12.670	4	.013

Rangovi			
	dob	N	Mean Rank
Participativnim budžetiranjem se javni novac efikasnije raspodjeljuje i poboljšava se kvaliteta pruženih javnih usluga	18-30	36	78.17
	31-40	34	87.62
	41-50	69	99.85
	51-65	30	91.95
	66-	9	54.44
	Ukupno	178	
Građani trebaju dodatnu edukaciju kako bi shvatili prednosti PB-a	18-30	36	89.82
	31-40	34	85.00
	41-50	70	99.26
	51-65	32	90.20
	66-	9	57.00
	Ukupno	181	
Korištenje online prijave projekata će povećati interes i sudjelovanje građana u PB-u	18-30	35	97.39
	31-40	34	80.94
	41-50	70	98.50
	51-65	31	77.89
	66-	8	57.63
	Ukupno	178	
Raspoloživi iznosi koji se raspodjeljuju putem PB-a su premaleni te je to samo privid uključivanja građana	18-30	35	81.04
	31-40	34	79.25
	41-50	68	93.08
	51-65	28	85.45
	66-	8	99.75
	Ukupno	173	

Terminologija je prekomplcirana	18-30	35	71.04
	31-40	34	90.44
	41-50	68	89.00
	51-65	29	91.98
	66-	8	118.00
Ukupno	174		
Postupak je presložen	18-30	35	71.43
	31-40	33	91.58
	41-50	68	83.38
	51-65	29	99.83
	66-	8	120.50
Ukupno	173		

Izvor: izračun autorice

Iako za sve oblike uključenosti ispitanika rezultati hi-kvadrat testa pokazuju da postoji statistički značajna povezanost s njihovom odlukom da se uključe u novi proces PB, zbog slabe participacije u drugim oblicima uključenosti, uzet će se u obzir samo rezultati za dva najzastupljenija oblika: glasanje na lokalnim izborima i referendumima.

Tablica 7.

Povezanost odluke o sudjelovanju u sljedećem projektu PB-a ovisno o sudjelovanju na lokalnim izborima i referendumima

		SUDJELOVAT ĆE U SLJEDEĆEM POSTUPKU PB		Ukupno
		DA	NE	
Glasanje na izborima	Da	84	61	145
	Ne	6	9	15
	Povremeno	10	20	30
Ukupno		100	90	190
Glasanje na referendumu	Da	68	44	112
	Ne	14	19	33
	Povremeno	18	27	45
Ukupno		100	90	190

Odluka o sudjelovanju u sljedećem PB procesu ovisno o sudjelovanju na:		Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Lokalnim izborima	Pearson Chi-Square	7.075 ^a	2	.029
	Likelihood Ratio	7.139	2	.028
	Linear-by-Linear Association	6.873	1	.009
	N od Valid Cases	190		
Referendumima	Pearson Chi-Square	7.194 ^a	2	.027
	Likelihood Ratio	7.229	2	.027
	Linear-by-Linear Association	6.497	1	.011
	N od Valid Cases	190		

Izvor: izračun autorice

Iz tablice 7. se zaključuje da će se u sljedeći PB proces uključiti oni ispitanici koji su već aktivni i svjesni važnosti uključivanja, odnosno izlaska na izbore i referendume. Postavlja se pitanje kako pokrenuti natpolovičnu većinu koja ne izlazi na izbore i zainteresirati ih za sudjelovanje. U dijelu upitnika u kojem su mogli dati prijedloge za povećanje razumijevanja proračunske tematike i sudjelovanja građana u odlučivanju o proračunskim pitanjima i kreiranju javnih politika ispitanici predlažu edukaciju, informiranje, poboljšanje transparentnosti i komunikacije s građanima te jačanje povjerenja građana u gradsku vlast. Ispitanici su prepoznali značaj i ulogu gradske razvojne agencije DURA-e u PB procesu te predlažu da ona provodi edukacije, radionice ili tečajeve. Smatraju da se edukacija može provoditi uvođenjem građanskog odgoja u škole, putem radionica, prezentacija i društvenih mreža. Za neke ispitanike je terminologija proračunske tematike nepoznanica i/ili nedovoljno razumljiva, stoga predlažu pojednostavljenje, što je već učinjeno npr. u proračunskom dokumentu Proračun u malom, koji je samo 4 % ispitanika pregledalo pri posjeti mrežne stranice Grada. Nekoliko ispitanika ističe važnost komunikacije gradske uprave na jednostavan, razumljiv, argumentiran i istinit način. Uz to ističu važnost neovisnosti i nepristranosti lokalnih medija jer je to najčešći komunikacijski kanal kojim se koriste da bi se informirali o radu lokale uprave. Osim toga, ističe se važnost postizanja veće transparentnosti kroz otvaranje proračuna na 3. i 4. razini svim građanima te potreba razdvajanja rashoda u stavci Protokol i informiranje kako bi se povećala transparentnost trošenja javnog novca. Ovim se opet aludira na sumnju u pristranost medija, ovisno o izdašnosti ugovora koje Grad ima s medijima za oglašavanje svojih poduzeća ili izravnim dotacijama, što utječe na objektivnost medijskih sadržaja o radu lokalne uprave. Kao prijedlog za povećanje učinkovitosti predlažu smanjenje broja zaposlenih u gradskoj upravi. Jedan od prijedloga je i davanje dodatnih ovlasti i financijskih sredstava gradskim kotarima.

5. ZAKLJUČAK

Građanska uključenost stvara mogućnosti za suradnju i dijalog lokalne vlasti, građana i civilnog društva, što može dovesti do učinkovitijeg pružanja javnih usluga u skladu sa stvarnim potrebama i preferencijama građana, racionalnijeg korištenja javnog novca i boljeg korištenja dostupnih inovativnih usluga u pametnim gradovima. Osim što pridonosi osjećaju važnosti angažmana građana u radu lokalne samouprave, ono jača demokraciju, mehanizam je suzbijanja korupcije, podiže transparentnost i povjerenje građana u politiku. Popularizacija participativnog odlučivanja dovodi do jačanja veza između lokalne vlasti i građana, stvaranja partnerskog odnosa između građana, izabranih predstavnika i lokalnih službenika. Primjenom PB-a jačaju veze između lokalne vlasti i građana, podiže se povjerenje u procese odlučivanja i u institucije vlasti te njihove predstavnike, učinkovitije se pružaju javne usluge u skladu sa stvarnim preferencijama stanovnika.

U radu se istražuju izazovi i dileme povezane s izravnim sudjelovanjem građana u Gradu Dubrovniku, različiti aspekti i modeli interakcije između građana

i vlasti te daju preporuke za njihovo unaprjeđenje. Istraživanje je ukazalo na političku apatiju i nisku uključenost građana u Gradu Dubrovniku, što su posljedice njihove nezainteresiranosti i neinformiranosti, koju obrazlažu nedostatkom vremena i stavom da ne mogu ništa promijeniti. Iako Grad Dubrovnik ulaže značajne napore u digitalizaciju sustava javne uprave i objavljuje sve zakonski obavezne proračunske dokumente na službenim mrežnim stranicama, te ostvaruje najvišu ocjenu Indeksa transparentnosti, ispitanici nisu dostatno informirani o proračunskim temama. Najviše se informiraju putem lokalnih medija, a čak trećina ispitanika nikada nije posjetila mrežnu stranicu Grada. Ocjena adekvatnosti mrežne stanice utječe i na ocjenu transparentnosti rada gradonačelnika i pročelnika. Građani Dubrovnika imaju mogućnost izravnog sudjelovanja u proračunskim pitanjima kroz projekt PB-a. Međutim, samo 30 % ispitanika je s tim upoznata. Među ispitanicima je iskazan interes za uključivanje u projekt PB-a. Ističu da je moguće potaknuti veće sudjelovanje građana u odlučivanju i kreiranju javnih politika edukacijom kroz programe građanskog odgoja i jačanjem organizacija civilnog društva, informiranjem putem neovisnih i nepristranih medija, jačanjem povjerenja građana u gradsku upravu i političke institucije, korištenjem suvremene IKT. Edukacija je ključna te je primjer dubrovačkog pilot projekta PB-a, koji počinje u osnovnim školama, primjer dobre prakse koja stvara odgovorne i uključene građane u najranijoj dobi. Rezultati istraživanja trebaju se promatrati uzimajući u obzir ograničenja istraživanja. Budući da je u analizi korišten prigodni uzorak i da je prikupljanje podataka provedeno samo na području Grada Dubrovnika, prikazani rezultati istraživanja ne mogu se generalizirati, već se trebaju smatrati indikativnima. Za dobivanje cjelovite slike i utvrđivanje eventualnih lokalnih razlika, buduća istraživanja trebala bi biti provedena na reprezentativnom uzorku ispitanika te na širem geografskom području. Buduća bi se istraživanja trebala fokusirati na detaljnu analizu utjecajnih čimbenika građanske apatije i neuključenosti. Ispitivanjem jačine i smjera pojedinih utjecajnih čimbenika dobila bi se korisna saznanja kako na te čimbenike djelovati s ciljem poticanja veće uključenosti građana. Unatoč ograničenjima u pogledu generalizacije nalaza, zaključci rada mogu imati aplikativnu vrijednost za čelnike lokalne vlasti koji su zainteresirani za praćenje i poticanje uključenosti građana u odlučivanje te uspostavu partnerskog odnosa.

LITERATURA

- Barbera, C., Sicilia, M. & Steccolini, I. (2016). The Participatory Budgeting as a Form of Co-production. U knjizi: *Co-production in the Public Sector*, 27-39. http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-30558-5_3
- Besley, T. & Burgess, R. (2002). The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence From India. *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1415–1451. <https://doi.org/10.1162/003355302320935061>
- Bjorkman, M. & Svensson, J. 2009. "Power to the People: Evidence From a Randomized Experiment of a Citizen Report Card Project in Uganda." *Quarterly Journal of Economics* 124(2): 735–769. <https://doi.org/10.1162/qjec.2009.124.2.735>

- Bronić, M. (2021). Expanding quantitative to qualitative local government budget transparency measurements: The case of Croatian OLBI and OLBI+. In *Region, Entrepreneurship, Development: 10th International Scientific Symposium*: 29-44.
- Bronić, M., Opačak, M., Ott, K., Petrušić, M., Prijaković, S. & Stanić, B. (2022). Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2021—travanj 2022. *Osvrti Instituta za javne financije* 15. (126), 1-13. <https://doi.org/10.3326/ao.2022.126>
- Bronić, M., Stanić, B. i Opačak, M. (2022). Fiskalni i administrativni kapacitet i proračunska transparentnost općina i gradova u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova s konferencije Prilika ili prijetnja? Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*, 181-200.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A. & Meek, J. W. (2006). Citizen-Centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, Prosinac (Special Issue). <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00668.x>
- Delli Carpini, M. X., Cook, F. L. & Jacobs, L. R. (2004). Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: A review of the empirical literature. *Annual Review of Political Science*, 7, 315-344. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.121003.091630>
- Durman, P. (2016). Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 7 (1), 342-373.
- Enshassi, A. & Kullab, A. S. (2014). Community participation in local governments: public consulting and transparency in Gaza strip, Palestine. *International Journal of Sustainable Construction Engineering and Technology*, 5(1), 9-21.
- Esenaliev, D. & Kisunko, G. (2015). Local Budget Transparency and Participation, Evidence from the Kyrgyz Republic. *World Bank Policy Research Paper* 7154. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-7154>
- Ferraz, C. & Finan, F. (2008). Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *Quarterly Journal of Economics*, 123(2), 703–745. <https://doi.org/10.1162/qjec.2008.123.2.703>
- Ferraz, C. & Finan, F. (2011). Electoral Accountability and Corruption in Local Governments: Evidence from Audit Reports. *American Economic Review*, 101(4), 1274–1311. <https://doi.org/10.1257/aer.101.4.1274>
- Grimmelikhuijsen, S. (2012). Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment. *International Review of Administrative Sciences* 78(1), 50–73. <https://doi.org/10.1177/0020852311429667>
- He, J. (2012). Public Participation in Municipal Budget Decision Process, City of Toronto's 2011 Core Service Review. *MPA Research Report*. Submitted to The Local Government Program, Department of Political Science. The University of Western Ontario.
- Heinle, M. S., Ross, N. & Saouma, R.E. (2014). A Theory of Participative Budgeting. *The Accounting Review*, 89 (3), 1025–50. <http://www.jstor.org/stable/24468326>; <https://doi.org/10.2308/accr-50686>
- Im, T., Cho, W., Lee, H. & Campbell, J.W. (2014). Citizen Preference and Resource Allocation: The Case for Participatory Budgeting in Seoul. *Local Government Studies*, 40(1), 102-120. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.812963>
- Irvin, R. A. and Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>
- Jurlina Alibegović, D. & Slijepčević S. (2018). Attitudes towards Citizen Participation in the Local Decision-Making Process: A Comparative Analysis. *Društvena istraživanja*, 27(1), 155-175. <https://doi.org/10.5559/di.27.1.08>
- Kelly, J. M. & Swindell, D. (2002). A multiple-indicator approach to municipal service evaluation: Correlating performance measurement and citizen satisfaction across jurisdictions. *Public Administration Review*, 62(5), 610–621. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00241>

- Kim, D. C. (1992). Risk Preferences in Participative Budgeting. *The Accounting Review*, 67(2), 303–318. <http://www.jstor.org/stable/247726>
- Kim, S. and Schachter, H. L. (2013). Citizen Participation in the Budget Process and Local Government Accountability. *Public Performance and Management Review*, 36(3), 456–471. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576360304>
- Lowndes, V., Pratchett, L. & Stoker, G. (2001). Trends in public participation: Part 1 – Local government perspectives. *Public Administration*, 79(1), 205–222. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00253>
- Manes-Rossi, F. et al. (2021). Features and drivers of citizen participation: Insights from participatory budgeting in three European cities, *Public Management Review*, <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1963821>.
- Miller, S. A., Hildreth, R. W. & Stewart, L. M. (2019). The Modes of Participation: A Revised Frame for Identifying and Analyzing Participatory Budgeting Practices. *Administration & Society*, 51(8), 1254–1281. <https://doi.org/10.1177/0095399717718325>.
- Moynihan, D. P. (2007). Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries. In: *Participatory Budgeting*, 55–87. Washington DC: World Bank.
- Musa, A., Bebić, D. & Đurman, P. (2015). Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities. *Hrvatska i komparativna javna uprava - Croatian and Comparative Public Administration*, 15 (2), 415-450.
- Musa, A. (2017). Informacije za građane: transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana. In A. M. Ivan Koprić, *Građani, javna uprava i lokalna samouprava*. Institut za javnu upravu. Zagreb, 29-73.
- Pap, A. (2020). Istraživanje političke apatije u Republici Hrvatskoj – smjernice za politički marketing. *Ekonomski pregled*, 71(2), 109-151. <https://doi.org/10.32910/ep.71.2.2>
- Ploštajner, Z. & Mendeš, I. (2005). Citizens Participation. How to Improve Development on Local Level., 97-113.
- Sarfraz, A., Khalid, A., Ahmad, S. & Ajmal, M. A. (2012). Reasons for political interest and apathy among university students: A qualitative study. *Pakistan Journal of Social and Clinical Psychology*, 9(2), 61–67. <https://www.questia.com/library/journal/1P3-2680657741/reasons-for-political-interest-and-apaty-among-university>
- Shields, J.F & Shields, M.D. (1998). Antecedents of participative budgeting, *Accounting, Organizations and Society*, 23 (1), 49-76. ISSN 0361-3682, [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(97\)00014-7](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(97)00014-7).
- Sintomer Y, Herzberg C, Röcke A. & Allegretti G. (2012). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2), doi: <https://doi.org/10.16997/jdd.141>
- Svara, J. H. & Denhardt, J. (2010). White Paper the Connected Community: Local Governments as Partners in Citizen Engagement and Community Building. Arizona State University.
- Strokosch, K & Osborne, SP. (2020). Debate: if citizen participation is so important, why has it not been achieved? *Public Money and Management*, 40(1), 8-10. <https://doi.org/10.1080/09540962.2019.1654322>.
- Stromberg, D. (2003). Mass Media and Public Policy. *European Economic Review*, 45(46), 652–663. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019>; [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(01\)00106-4](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00106-4)
- Swianitewicz, P. (Ed.). (2001). Public perception of local governments. *Local Government and Public Service Reform Initiative*.
- Švaljek, S., Rašić Bakarić, I. & Sumpor, M. (2019). Citizens and the city: the case for participatory budgeting in the City of Zagreb. *Public Sector Economics Vol 43 (1)*, 21-48. <https://doi.org/10.3326/pse.43.1.4>

Toman Manojlović, R. Vukojičić Tomić T. & Koprić, I. (2019). Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 10(1), 185-210. <https://doi.org/10.32984/gapzh.10.1.9>

Yang, K. & Pandey, S. K. (2011). Further Dissecting the Black Box of Citizen Participation: When Does Citizen Involvement Lead to Good Outcomes. *Public Administration Review* studeni/prosinac, 880-892. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02417.x>

Wang, X. & Wan Wart, M. (2007). When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions. *Public Administration Review* ožujak/travanj, 265-278. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00712.x>

Wilkinson, C., Briggs, J., Salt, K., Vines, J. & Flynn, E. (2019). In participatory budgeting we trust? Fairness, tactics and (in)accessibility in participatory governance. *Local Government Studies*, 45(6), 1001-1020. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1606798>

Williams, E. (2022). Participatory budgeting—The ultimate way to co-create services for social innovation?, *Public Money & Management*, 42(5), 304-305, <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1981041>

Državno izborno povjerenstvo, <https://www.izbori.hr/site/> [16.11. 2022.]

Eurobarometar, <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/hr/beheard/eurobarometer> [11.11.2022.].

Grad Dubrovnik, <https://www.dubrovnik.hr/proracun-grada> [26.11. 2022.]

Ministarstvo pravosuđa i uprave. (2022). *Nacionalni plan razvoja javne uprave*. Dostupno na: https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf [15.11.2022.].

Europska komisija (2001). *Bijela knjiga o europskoj vladavini*. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l10109> [15.11.2022.].

Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14).

Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 25/13, 85/15, 69/2022).

Zakonu o proračunu

Meri Šuman Tolić, PhD

Assistant Professor
University of Dubrovnik
Department of Economics and Business
E-mail: mstolic@unidu.hr
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5239-3868>

PARTICIPATION OF THE CITIZENS OF THE CITY OF DUBROVNIK IN DECISION-MAKING ON BUDGETARY MATTERS***Abstract***

The paper is based on the results of empirical research conducted on a convenient sample of 215 respondents. The main goal of the paper is to gain insight into the respondents' perception of real budget transparency and openness in the City of Dubrovnik, their awareness and interest in budget topics, the respondents' previous involvement in decision-making and creation of public policies at the local level, the causes of political abstinence and the willingness to participate in the participatory budgeting. The results of the research show the poor involvement of respondents in decision-making and creation of public policies at the local level, and the goal was to discover the causes and give suggestions for changes. The causes are: lack of interest, poorly informed respondents, lack of time and the feeling that they cannot change anything. Participatory budgeting is a specific innovative democratic process that directly involves citizens in decision making about allocation of the part of the local budget. A prerequisites for the successful citizens participation are interest and informativeness, for which the transparency of the local government's work is necessary. Despite the highest value of the Transparency Index, the research results point to problems in the City of Dubrovnik.

Keywords: good governance, budgetary transparency, budgetary openness, citizen participation, participatory budgeting

JEL classification: H61, H75, H83, K40