

NEOVISNI MEHANIZAM IZVJEŠĆIVANJA

HRVATSKA: IZVJEŠĆE O NAPRETKU 2012.-13.

Aida Bagić, neovisna istraživačica
Prvo izvješće o napretku
First Progress Report: Croatia

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

NEOVISNI MEHANIZAM IZVJEŠĆIVANJA

HRVATSKA: IZVJEŠĆE O NAPRETKU



Aida Bagić, neovisna istraživačica

Sadržaj

EXECUTIVE SUMMARY: CROATIA.....	3
SAŽETAK: HRVATSKA.....	11
I POZADINA	19
II PROCES: RAZVOJ AKCIJSKOG PLANA	21
III PROCES: SAVJETOVANJE TIJEKOM PROVEDBE.....	25
IV PROVEDBA PREUZETIH OBVEZA	27
1. POBOLJŠATI SADRŽAJ I TRANSPARENTNOST PRORAČUNSKIH DOKUMENATA	29
2. POVEĆATI TRANSPARENTNOST POSLOVANJA TRGOVAČKIH DRUŠTAVA OD POSEBNOG DRŽAVNOG INTERESA	35
3. SADRŽAJ KLJUČNIH PRORAČUNSKIH DOKUMENATA UČINITI RAZUMLJIVIM I DOSTUPNIM GRAĐANIMA.....	37
4. POBOLJŠATI DOSTUPNOST SADRŽAJA LOKALNIH PRORAČUNA GRAĐANIMA I JAVNOSTI.....	39
5. POBOLJŠATI ZAKONODAVNI OKVIR ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	44
6. POBOLJŠATI DOSTUPNOST PODATAKA O TROŠENJU JAVNIH RESURSA I SADRŽAJU RELEVANTNIH REGISTRARA	47
7. OSIGURATI TRANSPARENTNOST RADA TIJELA JAVNE VLASTI U KORIST OSTVARIVANJA PRAVA GRAĐANA.....	55
8. USPOSTAVITI SUSTAV SUDIONIČKE IZRADE I PRAĆENJA PROVEDBE DRŽAVNOG I LOKALNOG PRORAČUNA	59





9. UNAPRIJEDITI PRAKSU SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU U POSTUPCIMA DONOŠENJA NOVIH ZAKONA, DRUGIH PROPISA I AKATA.....	63
V SAMOPROCJENA	69
VI DALJNI KORACI.....	71
DODATAK: METODOLOGIJA.....	73

EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM) CROATIA PROGRESS REPORT 2012-13

Croatia developed a highly ambitious action plan, encompassing commitments and activities all clearly relevant to OGP values. A special OGP Council involving civil society and public officials served the important role to ensure a wide-range of expert opinions in the OGP monitoring and implementation process. Stakeholders, however, attested to the need to expand OGP participation to engage a wider citizenry on regional and local levels. Several aspiring open government initiatives have been initiated in the recent years, giving stakeholders high expectations that OGP will continue to advance recently achieved standards of openness and transparency.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country.

Croatia officially began participating in the OGP in August 2011, when the Republic of Croatia declared the country's intent to join.

The OGP initiatives were initially led from the Office of the President of the Republic of Croatia. The responsibility then moved to the Ministry of Foreign and European Affairs after the parliamentary elections at the end of 2011. The Government Office for Cooperation with NGOs provides important administrative and institutional support for the OGP Initiative. In addition to the Office for Cooperation with NGOs, the Ministries of Finance and Administration are responsible for the large majority of the OGP activities. The Croatian Parliament, Ministry of Economy, Central Procurement Office, Electronic Media Agency, and the Office for State Property Management are responsible for implementing a small number of activities.

OGP PROCESS

Countries participating in the OGP follow a process for consultation during development of their OGP action plan and during implementation.

Overall, Croatia developed the OGP plan in a participatory way. Advanced notice of at least 14 days was provided to key stakeholders and the general public to comment on the draft action plan. Stakeholders recommended future consultations work at local and regional levels in outside of Zagreb, and that the government engage in a clearer strategy to communicate OGP values to specific target audiences.

The government's self-assessment process involved consultation with civil society actors and the general public through online forums and consultations. This process took into consideration public comments to produce a report that effectively evaluated the progress of the OGP commitments and implementing activities.

While CSO representatives in the OGP Initiative Council provided their input during regular sessions, stakeholders identified the importance of creating a wider variety of consultation mechanisms, involving direct communication with larger civil society and regional governments.

AT A GLANCE

MEMBER SINCE: 2011
NUMBER OF COMMITMENTS: 9
(NUMBER OF MILESTONES: 33)

LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED:	2 of 9
SUBSTANTIAL:	5 of 9
LIMITED:	2 of 9

TIMING

ON SCHEDULE:	6 of 9
--------------	--------

COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION:	8 of 9
PARTICIPATION:	3 of 9
ACCOUNTABILITY:	6 of 9
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY:	3 of 9

NUMBER OF COMMITMENTS WITH:

CLEARLY RELEVANCE TO AN OGP VALUE:	9 of 9
MODERATE OR TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	8 of 9
SUBSTANTIAL OR COMPLETE IMPLEMENTATION:	7 of 9
ALL THREE (🌟):	6 of 9

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. Croatia's first action plan covered a wide variety of sectors, was ambitious, and every activity was relevant to a core OGP value. The adoption of the new Right to Access of Information Act, in particular, was regarded as one of the major successes during the implementation of the plan. Croatia faced delays, however, in the implementation of its fiscal transparency initiatives due in part to a complex level of accompanying activities, and unclear specifications of institutional responsibilities. Table 1 summarizes each commitment, its level of completion, its ambition, and whether it falls within Croatia's planned schedule, and the key next steps for the commitment in future OGP action plans. Table 2 summarizes the IRM assessment of progress on each commitment.

Table 1 | Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										
1. Improving the Content and Transparency of Budgetary Documents										
Overall									Behind schedule	
1.1. Publish and update the state budget proposal									On schedule	Revision of the commitment to be more achievable or measurable
1.2. Update and publish monthly state budget reports									Behind schedule	Further work on basic implementation
1.3. Update semi-annual state budget execution report									Behind schedule	Further work
1.4. Update annual state budget execution report with explanation									Behind schedule	Further work
2. Improving Transparency of Business Activity of The Companies Of Special State Interest									On schedule	New commitment building on existing implementation
★ 3. Make Contents of All Budgetary Documents Understandable And Accessible To Citizens									On schedule	New commitment

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
<p>★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>										
<p>★ 4. Improving Accessibility of Local Budget Contents To The Citizens And The Public</p>										
Overall									On schedule	
4.1. Recommend local and regional self-government units publish budget documents									On schedule	New commitment
4.2. Make a standardized format for citizens to accompany budgets									On schedule	New commitment
<p>★ 5. Improving The Legislative Framework For Exercising The Right Of Access To Information</p>										
Overall									Behind schedule	
5.1. Amend the Act on the Right of Access to Information									On schedule	Maintenance and monitoring of completed implementation
5.2. Harmonise Act on Data Confidentiality with Act on the Right of Access to Information									Behind schedule	Further work
<p>★ 6. Improving Access To Information On Expending Public Resources And Contents Of Relevant Registers</p>										
Overall									On schedule	
6.1. Evaluate implementation of Political Activity and Electoral Campaign Financing Act									On schedule	None: Completed Implementation
6.2. Establish prerequisites for creating a public database on campaign and political party donors									On schedule	New commitment
6.3. Make public links to registers of public procurement contracts									On schedule	Maintenance and monitoring

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
✦ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										
6.4. Publish public procurement contracts									On schedule	Maintenance and monitoring
6.5. Publish concession contracts for media services									On schedule	Maintenance and monitoring
6.6. Publish information on state-managed property									On schedule	Maintenance and monitoring
6.7. Create prerequisites for designing and announcing publicly available database on treasury payments									On schedule	New commitment
6.8. Recommend to sub-national government timely announcement of meeting materials									On schedule	New commitment
6.9. Include obligations to disclose NGOs financial statements in NGO accounting Bill									On schedule	Maintenance and monitoring
6.10. Improve public database on grants awarded to CSOs									On schedule	Maintenance and monitoring
7. Ensuring Transparent Work Of Public Authority Bodies In The Service Of Exercising Citizen Rights										
Overall									Behind schedule	
7.1. Enhance web portal Moja uprava (containing info on exercising citizens rights)									On schedule	Maintenance and monitoring of completed implementation
7.2. Consolidate information on status of natural and legal persons, whose records are kept by individual public authority bodies									Behind schedule	Further work
7.3. Make available information from other state bodies on Moja uprava web portal									On schedule	None: Completed Implementation

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
<p>★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>										
7.4. Establish and enhance the system of providing online public services									On schedule	New commitment
<p>★ 8. Setting up a System Of Participatory Drafting And Monitoring Of State And Local Budget Implementation</p>										
Overall									On schedule	
8.1. Conduct open public discussions on budget allocation									On schedule	Further work
8.2. Enable citizens' participation in discussions on key budgetary documents in the Parliament									Behind schedule	Revision of the commitment
8.3. Support sub-national government & CSO cooperation to enhance transparency in budget planning and monitoring									On schedule	Further work
8.4. Conduct public discussions on financial statements of companies of special state interest									On schedule	Further work
<p>★ 9. Improving The Practice Of Consulting The Interested Public In Procedures Of Adopting New Laws</p>										
Overall									On schedule	
9.1. Amend the Rules of Procedure of the Government (stipulating obligatory consultations on the proposals of draft regulations)									On schedule	Maintenance and monitoring
9.2. Standardize online system for public consultation									Behind schedule	Further work
9.3. Conduct regular training on consultations for civil servants									Behind schedule	Maintenance and monitoring
9.4. Prepare annual reports on consultation practices									On schedule	Maintenance and monitoring
9.5. Include external members in Parliament working bodies									Behind schedule	New commitment

Tabel 2 | Summary of Progress by Commitment

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
✦ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.	
1. Improve Budgetary Transparency <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Limited 	All of the activities included in this measure are important to fiscal transparency and accountability. There was limited progress and delays in the implementation of the activities, due in part to the complexity of the variety of activities within the commitment, and the multiple government bodies assigned to carry out the publishing of the budgetary documents. Many of the activities described in the measure are ongoing, and require attention in the second action plan to ensure continued monitoring and evaluation. Grouping the activities according to thematic areas and/or according to the lead institutions would facilitate a more streamlined and effective approach to implementation and monitoring of the activities.
2. Transparent activities of state-interest companies <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: None • Completion: Complete 	Individual reports of the companies of special state interest were published for 2012 and 2013. While this activity is relevant to the advancement of OGP values, the reports have been regularly published for more than a decade, and the inclusion of this activity into the OGP Action Plan did not bring significant new improvement in the area of open government. The IRM researcher recommends this measure be revised to ensure for new advancements in transparency and corporate governance, and to include a new measure that requires a joint report to synthesize data provided in each individual report.
✦ 3. Making Contents of Budgetary Documents Understandable And Accessible To Citizens <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	This commitment entailed the publishing of a Guidebook for Citizens to accompany three key budget documents; the State Budget Execution for 2012, the semi-annual report on the state budget execution (for the first half of 2013), and the Proposal of the State Budget for 2014. Stakeholders consider the publication of such guidebooks a moderately ambitious measure, as the guidebooks are helpful for the average person to better understand the budget and the budgetary process. In order for this commitment to be transformative, however, it would need to involve public outreach as well as media and education strategies to ensure wider use of budgetary documents. These measures should be included in the second Action Plan to fuel public participation in policy debates.
✦ 4. Accessibility of Local Budgets <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	Croatia's Ministry of Finance published recommendations and instructions on publishing key budgetary documents for local and regional self-government, along with a standardized format for citizens' guidebooks. Stakeholders noted that agencies were already required to publish enacted budgets in official gazettes and on websites, and questioned how much the inclusion of this measure in the OGP Action Plan advanced the initiative. The assessment provided by the Institute of Public Finance also indicated that many municipalities still had little or no access to the guidebooks. In accordance with government's assessment, the second action plan should emphasize measures that further enhance accessibility of budget documents to the wider public. Recommended activities to advance this commitment include engagement in local outreach efforts and enhancing website quality and access.
✦ 5. Legislative framework for exercising right to information <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial 	This measure included passing the amendment to the Right of Access to Information Act, adopted in February 2013, which involved active contributions from CSOs involved in the process. The most important aspect of the amendment, as identified by interviewed stakeholders, was the introduction of a new oversight institution that includes an Information Commissioner, who will be elected by the Parliament and have a stronger institutional position than that of the previous oversight body. The main concern of the interviewed stakeholders was whether the Information Commissioner will have sufficient capacity to perform their oversight function, which is contingent on the budget allocated to the new institution. Therefore, supporting the work of the Information Commissioner is an important measure to be included in the next Action Plan. Additionally, the second initiative in this commitment, harmonising the act with the Data Confidentiality Act, is still ongoing, requiring further work on implementation in the next OGP phase.

Tabel 2 | Summary of Progress by Commitment

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p>6. Access to information on public resource expenditures</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>The overall goal of all the activities within this measure was to improve accessibility of data on the expenditures of public resources and on the content of the relevant registers. The interviewed stakeholders emphasized that all of the planned activities have been either advocated for or existed long before Croatia joined the OGP, and that it is difficult to estimate the extent to which the action plan accelerated their implementation. Stakeholders noted the importance of taking these measures further in the next action plan, and the importance of ensuring that regular publishing of various ongoing public procurement documents are monitored. Moving forward, the activities should be grouped according to the thematic areas or the lead institutions to streamline the implementation process.</p>
<p>7. Transparency in work of public bodies</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Limited 	<p>Out of the four implementing activities planned under this measure, one began in May of 2012, three were scheduled to start in December 2012, three were scheduled to be completed by the end of 2013, and one is ongoing. The activities focused on enhancing state-run web portals (such as the Moja Uprava portal) to increase citizens' access to public information and provide more effective public services. Although interviewed stakeholders confirmed that the activities in the area of information technology are highly relevant for open government, some expressed concern that the electronically available data on individuals could be used to infringe on privacy rights, and questioned the utility of holding such data. It will be important to ensure measures along with this commitment that safeguard against violations of individual privacy rights. The IRM researcher also recommends more clearly dividing the activity into sub-activities for the next action plan.</p>
<p>8. Participatory drafting and monitoring of budget implementation</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>The commitment is a continuation of previous efforts by government and civil society actors to increase civic participation in budget monitoring. The actions included in the measures realised substantial progress in the advancement of OGP principles of civic participation and government accountability. Some of the activities and outputs helped strengthen the government's efforts in other related areas including anti-corruption efforts. The IRM researcher recommends: including the ongoing activities in the next Action Plan, continuing reporting on its implementation and progress, working with the Council to revise the other activities to make them more feasible and measurable, and carrying out public discussions on budget allocations to include the wider public beyond participating civil society organizations.</p>
<p>9. Public consultations during procedural process of adopting new laws</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>The IRM researcher reported that two of the implementing activities were completed, while three were still being implemented. Interviewed stakeholders identified this measure as the one that achieved the most visible progress and attested that the influence of the OGP initiative was especially notable in advancing especially activity 9.1, relating to the consultation process involving draft regulations. Civil society acknowledged the positive advancements achieved in open government practices through this measure, and suggested that the full implementation of the activities would significantly contribute to government transparency and citizen participation in public affairs. The next Action Plan should continue the monitoring the implementation of the activities in this measure. In addition, more attention should be given to educating both citizens and civil servants on how to engage in Internet consultation and develop non-virtual forms of consultations.</p>

RECOMMENDATIONS

Croatia's culture of secrecy and legacy of opaque institutions has started to shift in recent years towards a system of greater openness and opportunities for civic participation in public affairs. Measures enhancing transparency and participatory governance have been fuelled by Croatia's emergence into the EU and recent political openings. The implementation of the country's first OGP action plan benefited from such openings, and realised enormous advances in open government as a result. The challenge remains in overcoming the legacy of mistrust in state institutions and convincing the wider public to engage in the newly established open government mechanisms to strengthen the participatory process that enhance the citizen-state relationship.

Based on the challenges and findings identified in this report, this section presents the principal recommendations.

On Substance and Content:

- Initiate activities that work to convey to the public the benefits that arise from open government principles, especially in the area of the right to access to information and citizens' participation in decision-making processes.
- Conduct public opinion research on relevant open government topics to acquire data to help connect OGP initiatives to everyday concerns of the public.
- Include initiatives in the next action plan to promote open government values in local and regional self-government bodies, and encourage the development model action plans at the local and regional level.
- Include processes that ensure full understanding of open government principles through all levels of public administration.
- Make a summarized version of the self-assessment report available for publication in various formats (electronically, leaflets, posters) and distribution through various channels (websites, social media, and others).

On Structure:

- Expand the OGP Council to include a broader spectrum of civil society organizations and representatives of the private business sector, with a focus on regions outside of Zagreb.
- Ensure appropriate resource allocation for the Office of Information Commissioner that will be in charge of monitoring the Right to Access of Information Act.
- Develop a wider variety of consultation mechanisms in order to increase civic participation in the next stage of the OGP process.
- Enhance productivity by developing a strategy for the next action plan that includes more efficient communication processes to better inter-link internal OGP implementing bodies and external civil society actors outside of the OGP Council.
- Enhance the quality of the overall open government process by streamlining the implementation of the commitments dealing with budget transparency, grouping activities according to thematic areas, and assigning institutions to take the lead role in carrying out the measures.

ELIGIBILITY REQUIREMENTS: 2012

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, visit <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria>. Raw data has been recoded by OGP staff into a four-point scale, listed in parentheses below.

BUDGET TRANSPARENCY: EXECUTIVE BUDGET PROPOSAL AND AUDIT REPORT

4 OF 4

ACCESS TO INFORMATION:

Law Enacted

4 OF 4

ASSET DISCLOSURE: SENIOR ELECTED OFFICIAL AND CIVIL SERVANTS

4 OF 4

CIVIC PARTICIPATION:

8.24 of 10

4 OF 4



Aida Bagić is an independent researcher and consultant in the area of civil society development and democratization. Her special interests include evaluation research, gender issues and women's empowerment. Ms. Bagić obtained her B.A. in Philosophy and General Linguistics from the University of Zagreb, Croatia, and her M.A. in Political Science from the University of Massachusetts Amherst, U.S.



The Open Government Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

NEOVISNI MEHANIZAM IZVJEŠĆIVANJA (NMI): HRVATSKA IZVJEŠĆE O NAPRETKU 2012.-13.

Hrvatska je razradila veoma ambiciozan akcijski plan čije su mjere i aktivnosti nedvojbeno relevantne za vrijednosti POV-a. Poseban Savjet inicijative POV-a, koji uključuje predstavnike i predstavnice civilnog društva i države, odigrao je važnu ulogu u osiguravanju širokog spektra stručnih mišljenja u procesu provedbe i praćenju POV-a. Dionici su, međutim, istaknuli potrebu da se u POV-u angažira širi krug građana i građanki na regionalnoj i lokalnoj razini. U nekoliko posljednjih godina pokrenuto je više inicijativa relevantnih za otvorenu vlast, što je kod dionika potaknulo velika očekivanja da će POV nastaviti unapređivati već uspostavljene standarde otvorenosti i transparentnosti.

Partnerstvo za otvorenu vlast (POV) je dobrovoljna međunarodna inicijativa kojoj je cilj osigurati da vlade prema svojim građanima i građankama preuzmu obvezu da će promicati transparentnost, osnaživati građane i građanke, suzbijati korupciju i koristiti nove tehnologije za jačanje upravljanja.

Neovisni mehanizam izvješćivanja (NMI) provodi dvogodišnji pregled aktivnosti svake zemlje sudionice POV-a.

Službeno sudjelovanje Republike Hrvatske započelo je u kolovozu 2011. slanjem pisma namjere sudjelovanja u inicijativi POV-a.

Isprijava je inicijativa POV-a vođena iz Ureda Predsjednika Republike Hrvatske. Zatim je nadležnost, nakon parlamentarnih izbora krajem 2011. godine, prenesena na Ministarstvo vanjskih i europskih poslova. Vladin Ured za udruge pruža značajnu administrativnu i institucionalnu podršku inicijativi POV-a. Osim Ureda za udruge, za najveći dio aktivnosti u sklopu POV-a odgovorna su ministarstva financija i uprave. Hrvatski sabor, Ministarstvo gospodarstva, Državni ured za središnju javnu nabavu, Agencija za elektroničke medije i Državni ured za upravljanje državnom imovinom odgovorni su za manji broj aktivnosti.

PROCES POV-A

Zemlje sudionice u POV-u slijede proces savjetovanja tijekom pripreme svojeg akcijskog plana POV-a te tijekom njegove provedbe.

Hrvatska je pripremila plan POV-a na participativan način. Ključnim dionicima i široj javnosti barem 14 dana unaprijed poslana je obavijest kako bi dali svoj osvrt na nacrt akcijskoga plana. Dionici su preporučili da buduća savjetovanja više uključe lokalnu i regionalnu razinu, odnosno da se održe u mjestima izvan Zagreba, te da Vlada razvije jasnije strategije komuniciranja vrijednosti POV-a prema specifičnim ciljanim publikama.

Vladin proces samoprocjene uključivao je savjetovanje s akterima civilnog društva i opće javnosti putem online savjetovanja. Komentari javnosti poslužili su u izradi izvješća o procjeni napretka u provedbi mjera i aktivnosti POV-a.

Dok su predstavnici organizacija civilnog društva u Savjetu inicijative POV-a svoje komentare iznosili na redovitim sjednicama, dionici konzultirani za potrebe neovisnog izvješća smatrali su važnim uspostaviti više raznovidnih savjetodavnih mehanizama koji uključuju izravnu komunikaciju sa širim civilnim društvom te lokalnom i regionalnom samoupravom.

UKRATKO

ČLANICA OD: 2011
BROJ OBVEZA (MJERA): 8
(BROJ AKTIVNOSTI: 33)

RAZINA DOVRŠETKA OBVEZA

DOVRŠENE:	2 od 9
UGLAVNOM:	5 od 9
DJELOMICE:	2 od 9

PRAVOVREMENOST

PREMA RASPOREDU:	6 od 9
------------------	--------

TEMATSKA USMJERENOST:

PRISTUP INFORMACIJAMA:	8 od 9
SUDJELOVANJE:	3 od 9
ODGOVORNOST:	6 od 9
TEHNOLOGIJA I INOVACIJE ZA TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST:	3 od 9

BROJ MJERA::

ZNAČAJNIH ZA VRIJEDNOSTI POV-A:	9 od 9
------------------------------------	--------

S USMJERENIM ILI TRANSFORMATIVNIM POTENCIJALNIM UTJECAJEM:	8 od 9
--	--------

VEĆIM DIJELOM ILI POTPUNO PROVEDENE: :	7 od 9
---	--------

SVE TROJE (★):	6 od 9
-----------------------	---------------

PROVEDBA PREUZETIH OBVEZA

U sklopu POV-a države preuzimaju obveze definirane akcijskom planom za dvogodišnje razdoblje. Prvi akcijski plan Hrvatske obuhvatio je širok raspon područja i bio je ambiciozan, a svaka aktivnost bila je jasno povezana s temeljnim vrijednostima POV-a. Jednim od najvećih uspjeha tijekom implementacije plana smatra se usvajanje novog Zakona o pravu na pristup informacijama. No bilo je i kašnjenja, na primjer u provedbi mjera fiskalne transparentnosti, djelomice zbog složenosti popratnih aktivnosti te nejasnoća u preciziranju institucionalnih odgovornosti. Tablica 1 donosi sažeti pregled svake pojedine obveze, razinu njene dovršenosti, procjenu ambicioznosti i pravovremenosti te ključnih sljedećih koraka u budućim akcijskim planovima POV-a. U Tablici 2 sažeta je NMI-ova procjena svake od obveza.

Tablica 1: Procjena napretka prema preuzetim obvezama

SKRAĆENI NAZIV OBVEZE	POTENCIJALAN UTJECAJ				STUPANJ DOVRŠENOSTI				PRAVOVREMENOST	SLJEDEĆI KORAK
	NIKAKAV	ZANEMARIV	UMJEREN	TRANSFORMATIVAN	NIJE ZAPOČETO	DJELOMICE	UGLAVNOM	POTPUNO		
✦ PREUZETA OBVEZA JE IZRAZITO POVEZANA S VRIJEDNOSTIMA POV-a KAKO SU DEFINIRANE, IMA ZNAČAJAN POTENCIJAL UTJECAJA TE JE UGLAVNOM ILI U POTPUNOSTI PROVEDENA.										
1. Poboljšati sadržaj i transparentnost proračunskih dokumenata										
U cjelini									U zakašnjenju	
1.1. Objaviti i ažurirati prijedlog državnog proračuna									Prema rasporedu	Revizija obveze radi veće ostvarljivosti i mjerljivosti
1.2. Ažurirati i objavljivati mjesečne izvještaje o državnom proračunu									U zakašnjenju	Daljnji rad na osnovnoj provedbi
1.3. Ažurirati polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna									U zakašnjenju	Daljnji rad
1.4. Ažurirati godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna									U zakašnjenju	Daljnji rad
2. Povećati transparentnost poslovanja trgovačkih društava od posebnog državnog interesa									On schedule	Nova obveza na temelju postojeće provenbe
✦ 3. Sadržaj ključnih proračunskih dokumenata učiniti razumljivim i dostupnim građanima									Prema rasporedu	Nova obveza

SKRAĆENI NAZIV OBVEZE	POTENCIJALAN UTJECAJ				STUPANJ DOVRŠENOSTI				PRAVOVREMENOST	SLJEDEĆI KORAK
	NIKAKAV	ZANEMARIV	UMJEREN	TRANSFORMATIVAN	NIJE ZAPOČETO	DJELOMICE	UGLAVNOM	POTPUNO		
<p>✦ PREUZETA OBVEZA JE IZRAZITO POVEZANA S VRIJEDNOSTIMA POV-a KAKO SU DEFINIRANE, IMA ZNAČAJAN POTENCIJAL UTJECAJA TE JE UGLAVNOM ILI U POTPUNOSTI PROVEDENA.</p>										
<p>✦ 4. Poboljšati dostupnost sadržaja lokalnih proračuna građanima i javnosti</p>										
U cjelini									Prema rasporedu	
4.1. Davati preporuke jedinicama lokalne i regionalne samouprave o objavljivanju proračunskih dokumenata									Prema rasporedu	Nova obveza
4.2. Standardizirati format za objavu vodiča za građane uz lokalne proračune									Prema rasporedu	Nova obveza
<p>✦ 5. Poboljšati zakonodavni okvir za ostvarivanje prava na pristup informacijama</p>										
U cjelini									U zakašnjenju	
5.1. Dopuniti Zakon o pravu na pristup informacijama									Prema rasporedu	Održavanje i praćenje potpune provedbe
5.2. Uskladiti Zakon o tajnosti podataka sa Zakonom o pravu na pristup informacijama									U zakašnjenju	Daljnji rad
<p>✦ 6. Poboljšati dostupnost podataka o trošenju javnih resursa i sadržaju relevantnih registara</p>										
U cjelini									Prema rasporedu	
6.1. Vrednovati primjenu Zakona o financiranju političke aktivnosti i izborne promidžbe									Prema rasporedu	Nikakav: Potpuno provedena
6.2. Stvoriti preduvjete za objavljivanje podataka o donatorima izbornih kampanja i političkih stranaka									Prema rasporedu	Nova obveza
6.3. Objavljivati popise internetskih poveznica stranice na kojima su dostupni registri ugovora o javnoj nabavi									Prema rasporedu	Održavanje i praćenje

SKRAĆENI NAZIV OBVEZE	POTENCIJALAN UTJECAJ				STUPANJ DOVRŠENOSTI				PRAVOVREMENOST	SLJEDEĆI KORAK
	NIKAKAV	ZANEMARIV	UMJEREN	TRANSFORMATIVAN	NIJE ZAPOČETO	DJELOMICE	UGLAVNOM	POTPUNO		
<p>✦ PREUZETA OBVEZA JE IZRAZITO POVEZANA S VRIJEDNOSTIMA POV-a KAKO SU DEFINIRANE, IMA ZNAČAJAN POTENCIJAL UTJECAJA TE JE UGLAVNOM ILI U POTPUNOSTI PROVEDENA.</p>										
6.4. Objavljivati ugovore o javnoj nabavi									Prema rasporedu	Održavanje i praćenje
6.5. Publish concession contracts for media services									Prema rasporedu	Održavanje i praćenje
6.6. Publish information on state-managed property									Prema rasporedu	Održavanje i praćenje
6.7. Create prerequisites for designing and announcing publicly available database on treasury payments									Prema rasporedu	Nova obveza
6.8. Preporučiti jedinicama lokalne i regionalne samouprave pravodobnu objavu materijala za sjednice									Prema rasporedu	Nova obveza
6.9. Izraditi prijedlog zakona o obvezi dostave financijskih izvješća za NVO-e									Prema rasporedu	Održavanje i praćenje
6.10. Poboľjšati javnu bazu podataka o bespovratnim sredstvima dodijeljenim OCD-ima									Prema rasporedu	Održavanje i praćenje
7. Osigurati transparentnost rada tijela javne vlasti u korist ostvarivanja prava građana										
U cjelini									U zakašnjenju	
7.1. Unaprjeđenje web-portala <i>Moja uprava</i>									Prema rasporedu	Daljnji rad
7.2. Konsolidirati informacije o statusu fizičkih i pravnih osoba, o kojima evidencije vode pojedina tijela javne vlasti									U zakašnjenju	Daljnji rad
7.3. Učiniti dostupnima informacije drugih državnih tijela na web-portalu <i>Moja uprava</i>									U zakašnjenju	Daljnji rad

SKRAĆENI NAZIV OBVEZE	POTENCIJALAN UTJECAJ				STUPANJ DOVRŠENOSTI				PRAVOVREMENOST	SLJEDEĆI KORAK
	NIKAKAV	ZANEMARIV	UMJEREN	TRANSFORMATIVAN	NIJE ZAPOČETO	DJELOMICE	UGLAVNOM	POTPUNO		
<p>⊕ PREUZETA OBVEZA JE IZRAZITO POVEZANA S VRIJEDNOSTIMA POV-a KAKO SU DEFINIRANE, IMA ZNAČAJAN POTENCIJAL UTJECAJA TE JE UGLAVNOM ILI U POTPUNOSTI PROVEDENA.</p>										
7.4. Uspostaviti i poboljšati javne usluge na Internetu									Prema rasporedu	Nova obveza
<p>⊕ 8. Uspostaviti sustav sudioničke izrade i praćenja provedbe državnog i lokalnog proračuna</p>										
U cjelini									Prema rasporedu	
8.1. Voditi javne rasprave o raspodjeli proračunskih sredstava									Prema rasporedu	Daljnji rad
8.2. Omogućiti sudjelovanje građana u raspravama o ključnim proračunskim dokumentima na radnim tijelima Sabora									U zakašnjenju	Revizija obveze
8.3. Podupirati suradnju lokalnih i regionalnih vlasti i OCD-a u jačanju proračunske transparentnosti i sudjelovanja građana u planiranju i praćenju proračuna									Prema rasporedu	Daljnji rad
8.4. Provesti javnu raspravu o financijskim izvješćima trgovačkih društava od posebnog državnog interesa									Prema rasporedu	Daljnji rad
<p>⊕ 9. Unaprijediti praksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja novih zakona, drugih propisa i akata</p>										
U cjelini									Prema rasporedu	
9.1. Dopuniti Poslovnik Vlade (uvesti obvezni postupak savjetovanja za prijedloge nacрта propisa i obvezno izvješćivanje o savjetovanju)									Prema rasporedu	Održavanje i praćenje
9.2. Uspostaviti internetski sustav za savjetovanje s javnošću									U zakašnjenju	Daljnji rad
9.3. Provoditi sustavnu izobrazbu državnih službenika o Kodeksu savjetovanja									U zakašnjenju	Održavanje i praćenje
9.4. Pripremati godišnja izvješća o primjeni Kodeksa savjetovanja									Prema rasporedu	Održavanje i praćenje
9.5. Uključivati vanjske članove u saborska radna tijela									U zakašnjenju	Nova obveza

Tablica 2 | Pregled napretka prema obvezama (mjerama)

SKRAĆENI NAZIV OBEVEZE (MJERE)	SAŽETI PREGLED REZULTATA
<p>⊕ PREUZETA OBEVEZA JE IZRAZITO POVEZANA S VRIJEDNOSTIMA POV-A KAKO SU DEFINIRANE, IMA ZNAČAJAN POTENCIJAL UTJECAJA TE JE UGLAVNOM ILI U POTPUNOSTI PROVEDENA.</p>	
<p>1. Poboljšati proračunsku transparentnost</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: izrazita • Potencijalan utjecaj: transformativan • Dovršenost: djelomična 	<p>Sve aktivnosti obuhvaćene ovom mjerom važne su za fiskalnu transparentnost i odgovornost. Napredak je bio djelomičan, a provedba nekih aktivnosti je kasnila uslijed složenosti predviđene mjere i uključenosti više vladinih tijela u proces prikupljanja podataka neophodnih za objavljivanje proračunskih dokumenata. Mnoge od aktivnosti navedenih u ovoj mjeri nastavljaju se i zahtijevat će pozornost u drugom akcijskom planu kako bi se osiguralo njihovo kontinuirano praćenje i vrednovanje. NMI preporučuje grupiranje aktivnosti prema tematskim područjima i/ili prema vodećim ustanovama, kako bi se omogućilo izravnije i učinkovitije provođenje i praćenje aktivnosti.</p>
<p>2. Transparentnost poslovanja trgovačkih društava od posebnog državnog interesa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: izrazita • Potencijalan utjecaj: nikakav • Dovršenost: potpuna 	<p>Pojedinačni izvještaji trgovačkih društava od posebnog državnog interesa objavljeni su za 2012. i 2013. Iako je riječ o aktivnosti relevantnoj za promicanje vrijednosti POV-a, pojedinačni izvještaji redovito su objavljivani tijekom više od desetljeća, a uključivanje te aktivnosti u akcijski plan POV-a nije dovelo do značajnog, novog poboljšanja u području otvorene vlasti. NMI preporučuje revidiranje mjere kako bi se osigurao napredak u transparentnosti i korporativnom upravljanju, te pripremu objedinjenog izvještaja kao novu mjeru.</p>
<p>⊕ 3. Sadržaj ključnih proračunskih dokumenata učiniti razumljivim i dostupnim građanima</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: izrazita • Potencijalan utjecaj: umjeren • Dovršenost: uglavnom 	<p>Ova mjera predviđala je objavljivanje Vodiča za građane uz tri ključna proračunska dokumenta (Izvještaj o izvršenju Državnog proračuna za 2012., Polugodišnji izvještaj o izvršenju Državnog proračuna (za prvu polovicu 2013.), te Prijedlog državnog proračuna za 2014.). Dionici su objavljivanje takvih vodiča smatrali umjereno ambicioznom mjerom budući da vodiči prosječnoj osobi mogu pomoći da bolje razumije proračun i proračunski proces. Kako bi ova mjera imala transformativan učinak, trebalo bi osigurati šire sudjelovanje javnosti te razviti medijske i edukativne strategije koje bi potaknule šire korištenje proračunskih dokumenata. NMI preporučuje uključivanje tih mjera u drugi akcijski plan kako bi se potaknulo sudjelovanje javnosti u raspravama oko javnih politika.</p>
<p>⊕ 4. Poboljšati dostupnost sadržaja lokalnih proračuna</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: izrazita • Potencijalan utjecaj: umjeren • Dovršenost: potpuna 	<p>Ministarstvo financija Republike Hrvatske objavilo je preporuke i upute o objavljivanju ključnih proračunskih dokumenata za lokalnu i regionalnu samoupravu, zajedno sa standardiziranim formatom vodiča za građane. Dionici su zapazili da su preporuke o objavljivanju proračuna u službenim glasilima i na mrežnim stranicama već bile upućivane jedinicama lokalne samouprave i nisu bili sigurni koliko je uključivanje te mjere u Akcijski plan POV-a unaprijedilo inicijativu. Procjena koju je proveo Institut za javne financije pokazala je kako je u mnogim općinama pristup proračunskim dokumentima i vodičima za građane i dalje oskudan ili ga nema. Sukladno ocjeni Vlade, NMI se slaže da u drugom akcijskom planu treba naglasiti mjere jačanja dostupnosti proračunskih dokumenata široj javnosti. Preporučene aktivnosti uključuju ulaganje dodatnih napora u informiranje na lokalnoj razini te poboljšanje pristupa mrežnim stranicama i unaprjeđenje njihove kvalitete.</p>
<p>⊕ 5. Zakonodavni okvir za ostvarivanje prava na informaciju</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: izrazita • Potencijalan utjecaj: transformativan • Dovršenost: potpuna 	<p>Ova mjera uključuje prihvaćanje dopuna Zakona o pravu na pristup informacijama, usvojenih u veljači 2013., što je uključivalo aktivan doprinos OCD-a. Najvažniji aspekt tih dopuna, kako su ustvrdili intervjuirani dionici, uvođenje je Povjerenika za informiranje kao nadzornog tijela koje bira Sabor RH i koje bi trebalo biti institucionalno snažnije nego što je to bila Agencija za zaštitu osobnih podataka koja je ranije imala nadzornu funkciju. Glavna zabrinutost intervjuiranih je hoće li Povjerenik za informiranje imati dovoljan kapacitet za provođenje nadzora, što je uvjetovano proračunskim sredstvima nove institucije. Zbog toga je podrška radu Povjerenika za informiranje važna mjera koju treba uključiti u sljedeći akcijski plan. K tome, druga aktivnost u sklopu ove mjere, usklađivanje Zakona o pravu na pristup informacijama sa Zakonom o tajnosti podataka, još se uvijek odvija te zahtijeva daljnji rad na provedbi sljedeće faze POV-a.</p>

Tablica 2 | Pregled napretka prema obvezama (mjerama)

SKRAĆENI NAZIV OBVEZE (MJERE)	SAŽETI PREGLED REZULTATA
<p>6. Dostupnost podataka o trošenju javnih resursa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: izrazita • Potencijalan utjecaj: transformativan • Dovršenost: potpun 	<p>Opći je cilj svih aktivnosti unutar ove mjere poboljšati pristup podacima o troškovima iz javnih izvora i sadržaju odgovarajućeg registra. Intervjuirani dionici naglasili su da su sve planirane aktivnosti ili već bile zagovarane ili su postojale i prije pristupanja Hrvatske POV-u, pa je stoga teško procijeniti razmjer u kojem je akcijski plan ubrzao njihovu primjenu. Dionici su spomenuli važnost daljnje provedbe tih mjera u sljedećem akcijskome planu, te da je važno osigurati praćenje redovitog objavljivanja dokumenata raznih tekućih javnih nabava. Istraživačica NMI-a također preporučuje grupiranje aktivnosti prema tematskim područjima ili vodećim institucijama kako bi se olakšala provedba.</p>
<p>7. Transparentnost rada tijela javne vlasti</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: izrazita • Potencijalan utjecaj: transformativan • Dovršenost: djelomična 	<p>Od četiri provedbene aktivnosti planirane u okviru ove mjere, jedna je započela u svibnju 2012., tri su trebale početi u prosincu 2012., za tri se planira njihov potpuni završetak do kraja 2013., a jedna je u tijeku. Aktivnosti su se fokusirale na poboljšanje državnih web-portala (kao što je portal Moja uprava) radi jačanja pristupa građana/građanki javnim informacijama i učinkovitijeg pružanja javnih usluga. Iako su intervjuirani dionici potvrdili da su aktivnosti u sferi informacijske tehnologije značajne za otvorenu vlast, neki su izrazili zabrinutost da se elektronički dostupni podaci o pojedincima mogu koristiti za povredu prava na privatnost, te su doveli u pitanje korist od posjedovanja takvih podataka. Bit će važno osigurati, uz ovu obvezu, zaštitne mjere protiv povrede prava pojedinca na privatnost. Neovisna istraživačica za sljedeći akcijski plan također preporučuje jasniju podjelu aktivnosti na podaktivnosti.</p>
<p>8. Sudionička izrada i praćenje provedbe proračuna</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: izrazita • Potencijalan utjecaj: transformativan • Dovršenost: uglavnom 	<p>Ova obveza nastavlja se na prethodna nastojanja aktera iz Vlade i civilnoga društva oko jačanja građanskog sudjelovanje u praćenju proračuna. Aktivnosti u okviru ove mjere ostvarile su bitan napredak u promicanju načela POV-a o građanskom sudjelovanju i odgovornosti Vlade. Neke od aktivnosti i rezultata pomogli su u jačanju Vladinih napora u drugim područjima, uključujući i napore u sprečavanju i suzbijanju korupcije. Neovisna istraživačica preporučuje uključivanje tekućih aktivnosti u sljedeći akcijski plan, trajno izvještavanje o provedbi i napredovanju, rad sa Savjetom na revidiranju ostalih aktivnosti radi njihove veće ostvarljivosti i mjerljivosti, te javne rasprave o proračunskim izdvajanjima koje bi, osim organizacija civilnoga društva koje u njima sudjeluju, uključile i širu javnost.</p>
<p>9. Savjetovanje s javnošću u proceduralnom postupku donošenja novih zakona</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: izrazita • Potencijalan utjecaj: transformativan • Dovršenost: uglavnom 	<p>Neovisna istraživačica izvijestila je da su dvije od provedbenih aktivnosti dovršene, dok se tri još provode. Intervjuirani dionici utvrdili su da je u sklopu ove mjere postignut najočitiji napredak. Također su potvrdili da se taj napredak, posebno kad je riječ o aktivnosti 9.1. koja se odnosi na dopune Poslovnika Vlade, može zahvaliti i utjecaju inicijative POV-a. Civilno društvo odalo je priznanje za pozitivan napredak postignut u praksi otvorene vlasti kroz ovu mjeru, te ustvrdilo da će puna primjena aktivnosti značajno pridonijeti transparentnosti Vlade i sudjelovanju građana i građanki u javnim pitanjima. NMI preporučuje praćenje provedbe aktivnosti u sklopu ove mjere u sljedećem akcijskome planu. K tome, više bi pozornosti trebalo posvetiti edukaciji građana i državnih službenika o internetskim savjetovanjima, te razvoju nevirtualnih oblika savjetovanja.</p>

PREPORUKE

Hrvatska kultura tajnosti i nasljeđe netransparentnih institucija počeli su se posljednjih godina mijenjati u pravcu razvoju sustava veće otvorenosti i mogućnosti za sudjelovanje građana i građanki u javnim pitanjima. Mjere koje potiču transparentnost i participativno upravljanje potaknute su ulaskom Hrvatske u EU i s njim povezanim političkim otvaranjima. To je povoljno utjecalo na provedbu prvog nacionalnog akcijskog plana POV-a i ostvarenje velikog napretka otvorene vlasti. I dalje je izazov prevladati nasljeđe nepovjerenja u državne institucije i uvjeriti širu javnost da se angažira u novouspostavljenim mehanizmima otvorene vlasti kako bi se ojačao proces participativnog upravljanja kojim se unapređuje odnos između države i građana i građanki.

O sadržaju

- Pokrenuti aktivnosti koje bi javnosti približile dobrobiti koje proizlaze iz primjene načela otvorene vlasti, posebno na područjima prava na pristup informacijama i građanskog sudjelovanja u procesima donošenja odluka
- Provoditi istraživanja javnog mnijenja o relevantnim temama kako bi se prikupili podaci koji bi pomogli u povezivanju inicijativa POV-a sa svakodnevnim interesima javnosti
- U sljedeći akcijski plan uključiti inicijative koje promiču vrijednosti otvorene vlasti u jedinicama lokalne i regionalne samouprave te potaknuti razvoj akcijskih planova na lokalnoj i regionalnoj razini
- Osmisliti procese koji osiguravaju puno razumijevanje načela otvorene vlasti na svim razinama državne uprave
- Pripremiti sažetu verziju izvješća o samoprocjeni prilagođenu za objavljivanje u različitim formatima (elektronički, leci, plakati) i distribuciju raznim kanalima (mrežne stranice, društveni mediji i drugo)

O strukturi

- Proširiti Savjet POV-a kako bi uključivao širi spektar organizacija civilnog društva i predstavnika poslovnog sektora, s fokusom na regije izvan Zagreba
- Osigurati dodjelu odgovarajućih sredstava za Ured Povjerenice za informiranje odgovorne za praćenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama
- Razviti širi spektar mehanizama savjetovanja kako bi se povećalo sudjelovanje građana i građanki u sljedećoj frazi procesa POV-a
- Razviti strategiju učinkovitije komunikacije za bolje povezivanje internih provedbenih tijela POV-a i aktera civilnoga društva izvan Savjeta POV-a
- Unaprijediti kvalitetu ukupnog procesa otvorene vlasti usmjeravanjem provedbe mjera na području proračunske transparentnosti grupiranjem aktivnosti prema tematskim područjima te dodjeljujući institucijama vodeće uloge u provedbi pojedinih mjera

ZAHTJEVI PRIHVATLJIVOSTI 2012

Za sudjelovanje u POV-u vlade moraju pokazati da su preuzele obvezu provođenja otvorene vlasti kroz ispunjenje minimalnih kriterija prema ključnim odrednicama otvorene vlasti. Neovisni pokazatelji korišteni su da bi se odredio napredak u svakoj od pojedinih odrednica. Više informacija dostupno je na: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria>. Osoblje POV-a pripremi je na osnovi dostupnih podataka sljedeću četverostupanjsku ljestvicu, s bodovanjem u zagradama.

**PRORAČUNSKA
TRANSPARENTNOST:
PRIJEDLOG IZVRŠENJA PRORAČUNA I
REVIZIJSKO IZVJEŠĆE**
4 OD 4

**PRISTUP INFORMACIJAMA:
ZAKON DONESEN**
4 OD 4

**OBJAVA PODATAKA O IMOVINI:
DUŽNOSNICI I RUKOVODEĆI
DRŽAVNI SLUŽBENICI**
4 OD 4

GRAĐANSKO SUDJELOVANJE:
8.24 od 10
4 OD 4



Aida Bagić neovisna je istraživačica i konzultantica u području razvoja civilnoga društva i demokratizacije. Njeni interesi uključuju evaluacijska istraživanja, rodna pitanja i osnaživanje žena. Aida Bagić diplomirala je filozofiju i opću lingvistiku na Sveučilištu u Zagrebu, Hrvatska, te magistrirala političke znanosti na Sveučilištu Massachusetts, Amherst, SAD.

**Open
Government
Partnership**
INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

Partnerstvo za otvorenu vlast (POV) ima za cilj osigurati da vlade preuzmu konkretne obveze promicanja transparentnosti, osnaživanja građana i građanki, suzbijanja korupcije i upotrebe novih tehnologija za jačanje upravljanja. Neovisni mehanizam izvješćivanja POV-a ocjenjuje razvoj i provedbu nacionalnih akcijskih planova radi jačanja dijaloga među dionicima i povećanja odgovornosti.

I | POZADINA

Partnerstvo za otvorenu vlast (POV) dobrovoljna je, multilateralna međunarodna inicijativa čiji je cilj osigurati da vlade u odnosu na svoje građanstvo preuzmu konkretne obveze u promoviranju transparentnosti, osnaživanju građana, suzbijanju korupcije i usvajanju novih tehnologija u jačanju vladavine. U ostvarivanju ovih ciljeva POV nudi međunarodni forum za dijalog i razmjenu između vlada, organizacija civilnog društva i privatnog sektora, a što sve pridonosi zajedničkom nastojanju oko otvorene vlasti. Dionici POV-a uključuju sudjelujuće vlade kao i organizacije civilnog društva i privatnog sektora koje podupiru načela i misiju POV-a.

UVOD

Službeno sudjelovanje Hrvatske u Partnerstvu za otvorenu vlast (POV) počelo je krajem kolovoza 2011., kad je Republika Hrvatska izrazila svoju namjeru da sudjeluje u inicijativi.¹

Za sudjelovanje u POV-u vlade moraju pokazati jasnu spremnost za otvorenu vlast ispunjavajući minimalne kriterije prema ključnim dimenzijama otvorene vlasti s osobitim utjecajem na pojačanu odgovornost, jačanje angažmana građana i građanki te borbu protiv korupcije. Objektivni pokazatelji organizacija koje nisu uključene u POV koriste se kako bi se utvrdila mjera napretka zemlje prema svakoj dimenziji, na način opisan u nastavku.

Hrvatska je ušla u Partnerstvo nadišavši minimalne uvjete prema svakom od kriterija.² U trenutku ulaska, Hrvatska je nudila značajne informacije o provedbi državnog proračuna (57 bodova od mogućih 100 prema Indeksu otvorenosti proračuna 2010.),³ dobila je najviši mogući rejting (4 od mogućih 4) za objavljivanje ključnih proračunskih dokumenata (vladin prijedlog proračuna i izvješće državne revizije),⁴ imala je zakon o pravu na pristup informacijama,⁵ i objavljivala je imovinske kartice za izabrane dužnosnike i rukovodeće državne službenike.⁶ Hrvatska je također postigla 8,24 boda od mogućih 10 prema pokazatelju građanskih sloboda za indeks demokracije analitičke jedinice grupacije *The Economist*.⁷

Od svih vlada koje sudjeluju u POV-u traži se da pripreme nacionalni akcijski plan kojim se razrađuju

konkretne obveze tijekom početnog razdoblja od dvije godine. Vlade bi trebale početi svoje akcijske planove iznoseći postojeća nastojanja u vezi s nizom od pet "velikih izazova", uključujući specifične strategije otvorene vlasti i kontinuirane programe (popis područja velikih izazova naveden je u cjelini IV.). Akcijski planovi trebali bi zatim odrediti obveze vlade u okviru POV-a tako da se postojeća praksa nadiđe u skladu s relevantnim velikim izazovima. Te se obveze mogu odnositi na nastavljanje već postojećih nastojanja, na identificiranje novih koraka kako bi se završile tekuće reforme, ili pak na pokretanje akcija u sasvim novom području.

Zajedno s ostalih 39 zemalja u skupini 2 POV-a, Hrvatska je pripremala svoj nacionalni akcijski plan od rujna 2011. do travnja 2012. Razdoblje provedbe za akcijski plan podnesen u travnju službeno je od 1. srpnja 2012. do 31. srpnja 2013. Vlada je svoje izvješće o samoprocjeni objavila u rujnu 2013. U vrijeme pisanja ovog izvješća (studenj 2013.), predstavnici Vlade i civilnog društva pripremaju drugi nacionalni akcijski plan. Prema rasporedu POV-a,⁸ predstavnici Vlade i civilnog društva trebaju revidirati prvi plan ili razviti novi plan do travnja 2014., s početkom savjetovanja u siječnju 2014.

Sukladno zahtjevima POV-a, Neovisni mehanizam izvješćivanja (NMI) POV-a sklopio je partnerstvo s iskusnim, nezavisnim lokalnim istraživačima radi procjene razvoja i provedbe prvog akcijskog plana u svakoj od sudjelujućih zemalja. U Hrvatskoj je NMI angažirao Aidu Bagić, istraživačicu i konzultanticu, kao autoricu ove procjene o razvoju i provedbi prvog akcijskog plana za Hrvatsku. Svrha je NMI-a pridonijeti aktualnom dijalogu oko razvoja i provedbe budućih obveza u svakoj od zemalja sudionica POV-a. O metodama i izvorima riječ je u metodološkom dodatku ovom izvješću.

INSTITUCIONALNI KONTEKST

Koordinacija većeg broja aktivnosti POV-a u Hrvatskoj u nadležnosti je Ministarstva vanjskih i europskih poslova, uz potporu Ureda Vlade Republike Hrvatske za udruge. Dok su napori koncentrirani u nekoliko ministarstava, odgovornosti su raspodijeljene u širokoj skupini državnih institucija uključujući i Sabor.

Partnerstvo za otvorenu vlast u početku je vodio Ured Predsjednika Republike Hrvatske. Međutim, nakon uspostave nove Vlade nakon parlamentarnih izbora krajem 2011., koordinacija POV-a preselila se u Ministarstvo vanjskih i europskih poslova kada je dotadašnji predstojnik Ureda Predsjednika, gospodin Joško Klisović, postao zamjenik ministrice vanjskih i europskih poslova. Ured za udruge Vlade RH pruža administrativnu podršku Inicijativi POV.

Devet tijela javne vlasti nositelji su provedbe 33 aktivnosti u okviru devet mjera predviđenih Akcijskim planom POV-a. Tri tijela javne vlasti odgovorna su za gotovo 80 posto aktivnosti: Ministarstvo financija i Ministarstvo uprave zadužena su za provedbu po 10 aktivnosti, a Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske odgovoran je za njih šest. Raspodjela većine aktivnosti među institucijama slijedi prioriteta područja određena Akcijskim planom POV-a: Ministarstvo financija odgovorno je za fiskalnu transparentnost, primarno područje Ministarstva uprave je pristup podacima i korištenje informacijskih tehnologija, a Vladin Ured za udruge zadužen je za inicijative koje se bave sudjelovanjem građana i građanki.

Osim glavnih tijela javne vlasti zaduženih za koordinaciju provedbe, mnoge aktivnosti imaju i sunositelje koji su ponekad pojedinačno navedeni (npr. Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, Ministarstvo unutarnjih poslova i dr.), a ponekad je riječ o skupini institucija (npr. "nadležna ministarstva", "tijela državne uprave", "jedinice lokalne i područne samouprave").

Kao dio Inicijative POV, Hrvatska je uspostavila posebno koordinacijsko tijelo za centraliziranje komunikacije između nadležnih državnih tijela i drugih čimbenika koji sudjeluju u POV-u. To posebno tijelo poznato je kao Savjet inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj (u tekstu Savjet). Tijela javne vlasti i druge institucije nadležne za provedbu Akcijskog

plana pružaju informacije o statusu POV aktivnosti u okviru svojih nadležnosti Savjetu. Savjet se sastoji od 19 članova koji predstavljaju Vladu, lokalnu i regionalnu vlast, organizacije civilnog društva i akademsku zajednicu. Zadaće Savjeta su definirane od strane Vlade i uključuju sljedeće:

- Priprema prijedloga Akcijskog plana za provedbu Inicijative POV
- Provedbe postupka savjetovanja o prijedlogu Akcijskog plana
- Praćenje provedbe Akcijskog plana
- Predlaganje izmjena i dopuna Akcijskog plana

METODOLOŠKA NAPOMENA

NMI za svaku od vlada koje sudjeluju u POV-u priprema i diseminira izvješća u partnerstvu s iskusnim, neovisnim nacionalnim istraživačima i istraživačicama. U Hrvatskoj je NMI angažirao Aidu Bagić, neovisnu istraživačicu i konzultanticu.

Radi prikupljanja mišljenja civilnog društva, istraživačica NMI-a sudjelovala je na dva javna skupa u organizaciji predstavnika POV-a te je razgovarala s odgovarajućim dužnosnicima i drugim dionicima. Također je konzultirala dva ključna dokumenta koje je pripremila Vlada: prvi akcijski plan Hrvatske i samoprocjenu koju je Vlada objavila u rujnu 2013.¹¹ Osim toga, konzultirala je i razne druge dokumente (izvješća civilnoga društva, tiskovne članke o relevantnim temama POV-a). Brojne su reference na te dokumente u cijelom ovom izvješću. Dokumenti su dostupni i može im se pristupiti preko online knjižnice POV-a.¹²

Popis konzultiranih osoba i detalji o javnim skupovima nalaze se u metodološkom dijelu ovog izvješća. Izvješće je revidirao i panel međunarodnih stručnjaka, zajedno s osobljem POV-a.

¹ Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge, pregled sudjelovanja Hrvatske u Inicijativi POV dostupan je na engleskom, <http://bit.ly/1czBj0B>, i na hrvatskom <http://bit.ly/1dLTjac>.

² Croatia OGP Eligibility Datasheet, <http://bit.ly/1z9bTS>.

³ International Budget Partnership, Open Budget Survey [Međunarodno partnerstvo za proračun, Anкета o otvorenosti proračuna], <http://bit.ly/1IHUvrk>. Izvješće o Hrvatskoj dostupno je ovdje:

⁴ <http://bit.ly/1f1hc2w/>

⁵ Ibid.

⁶ Zakon o pravu na pristup informacijama usvojio je Hrvatski sabor 15. listopada 2003., a Predsjednik potpisao 21. listopada 2003. (<http://bit.ly/1erasdZ>). 15. veljače 2013., Sabor je usvojio novi Zakon o pravu na pristup informacijama (<http://bit.ly/19wLcyL>, neslužbeni prijevod na engleski: <http://bit.ly/18V98eF>). Više o Zakonu o pravu na pristup informacijama vidi u dijelu IV. ovog izvješća, u procjeni Mjere 5. "Poboljšati zakonski okvir za ostvarivanje prava na pristup informacijama".

⁷ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians", (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009): <http://bit.ly/19nDEFK>; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency", in Government at a Glance 2009., (OECD, 2009). <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009) <http://bit.ly/1c1cloyf>.

⁸ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: Economist, 2010) (<http://bit.ly/eLC1E>)

⁹ Open Government Partnership, Calendar, <http://bit.ly/1gHJxRM>.

¹⁰ Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge, Savjet inicijative POV, <http://bit.ly/19RiPla>.

¹¹ Vlada Republike Hrvatske, Akcijski plan za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2012.-2013. (<http://bit.ly/JFuAeV>, prijevod na engleski: <http://bit.ly/1czAXHj>)

¹² Vlada Republike Hrvatske, Izvješće o provedbi Akcijskog plana za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2012. do 2013., Zagreb, rujan 2013., <http://bit.ly/1kfvLPJ>.

¹³ Open Government Partnership, IRM Document Library, Croatia: <http://bit.ly/19Ps0Jg>.

II | PROCES: RAZVOJ AKCIJSKOG PLANA

Vlada je provela javno savjetovanje o razvoju Akcijskog plana POV-a putem niza javnih događanja i internetskih foruma. Dionici koji su sudjelovali bili su zadovoljni procesom savjetovanja i preporučili su da se buduća savjetovanja održe i na lokalnoj razini u mjestima izvan Zagreba, a da Vlada pripremi jasniju strategiju promicanja vrijednosti POV-a posebnim ciljanim publikama.

Zemlje koje sudjeluju u POV-u slijede definirani proces savjetovanja tijekom razvoja svojih akcijskih planova. Sukladno Pravilniku o procedurama POV-a, te zemlje trebaju:

- Pojediniosti o procesu javnog savjetovanja, uključujući vremenik, učiniti dostupnima (minimalno na Internetu) prije samog savjetovanja
- Provoditi što šira savjetovanja s nacionalnom zajednicom, uključujući civilno društvo i privatni sektor; tražiti širok raspon različitih mišljenja i pogleda; sažetak javnog savjetovanja i svih pojedinačnih pisanih komentara učiniti dostupnima na Internetu
- Poduzeti aktivnosti podizanja svijesti o POV-u radi većeg odziva i sudjelovanja javnosti u savjetovanju

- Konzultirati stanovništvo vremenski dovoljno unaprijed te kroz raznolike mehanizme — uključujući i Internet i sastanke uživo — kako bi se osigurala dostupnost prilika za angažiranje građana/građanki.

Peti je zahtjev, tijekom savjetovanja, naveden u Pravilniku o procedurama POV-a. To je zahtjev u vezi s cjelinom "III: Savjetovanje tijekom provedbe":

- Zemlje trebaju uspostaviti forum kako bi se omogućila redovita savjetovanja više dionika o provedbi POV-a — to može biti neki od postojećih foruma ili novouspostavljeni.

O ovim pitanjima je riječ u sljedećoj cjelini, ali se pokazatelji za savjetovanja i prije i nakon provedbe nalaze i u Tablici 1, radi lakšeg snalaženja.

Tablica 1: Proces savjetovanja o Akcijskom planu

Faza Akcijskog plana	Zahtjevi procesa POV-a (cjelina o Pravilniku o procedurama)	Je li vlada ispunila te zahtjeve
Tijekom pripreme	Vrijeme i proces: prethodna dostupnost	Da
	Vremenik: online	Da
	Vremenik: drugi kanali	Da
	Vremenik: poveznice	http://bit.ly/JFwWdK http://bit.ly/1dluHV6 http://bit.ly/19wMxFQ
	Prethodna obavijest	Da
	Prethodna obavijest: dana	14

Tablica 1: Proces savjetovanja o Akcijskom planu

Tijekom pripreme	Prethodna obavijest: adekvatnost	Da
	Aktivnosti promoviranja i informiranja javnosti	Da
	Aktivnosti promoviranja i informiranja javnosti: poveznice	http://bit.ly/JFwWdK http://bit.ly/1dluHV6 http://bit.ly/19wMxFQ
	Internetska savjetovanja	Da
	Internetska savjetovanja: poveznica	http://bit.ly/1hj0Tvb
	Savjetovanja uživo	Da
	Sažetak komentara	Da
	Sažetak komentara: poveznice	http://bit.ly/JFwWdK http://bit.ly/1dluHV6 http://bit.ly/19wMxFQ
Tijekom provedbe	Redoviti forum	Da

PRETHODNA OBAVIJEST O SAVJETOVANJU

Vladino izvješće o samoprocjeni nudi pregled procesa savjetovanja koji je uključio tri javna događanja i online savjetovanje u razdoblju od rujna 2011. do ožujka 2012. Vladin Ured za udruge organizirao je sva javna događanja s različitim partnerima kao suorganizatorima. Riječ je o okruglom stolu održanom 15. 9. 2011.,¹ javnoj raspravi održanoj 1. veljače 2012.,² te javnom savjetovanju o provedbi Akcijskog plana Vlade, održanom 29. ožujka 2012.³ Prvi sastanak organiziran je zajednički s Uredom Predsjednika Republike i Veleposlanstva SAD-a, a sljedeći sastanak s Ministarstvom vanjskih i europskih poslova i Veleposlanstvom SAD-a. Broj sudionika i sudionica opadao je, sa 180 na prvom sastanku na 100 na drugom te 40 na posljednjem sastanku. Pad broja bio je očekivan s obzirom na tehničku prirodu savjetovanja o Akcijskom planu na druga dva sastanka.

K tome, o različitim prijedlozima Akcijskog plana raspravljalo se na uvodnome sastanku Savjeta POV-a, koji je konstituiran u siječnju 2013.⁴ Tijekom internetskog savjetovanja, koje je trajalo gotovo tri tjedna (od 27. siječnja do 13. veljače 2013.), primljena su četiri komentara zainteresirane javnosti.⁵ Osim poziva na javna savjetovanja i njihovih najava, te internetskih savjetovanja o Akcijskom planu Inicijative POV, nije bilo drugih aktivnosti usmjerenih na promociju i šire informiranje javnosti.

Intervjuirani dionici imali su različita mišljenja o relevantnosti aktivnosti usmjerenih na promociju i šire informiranje javnosti. Svi upitani zapazili su manjak takvih aktivnosti i smatrali su da šira javnost nije informirana o Inicijativi POV. Međutim, dionici se nisu slagali oko opsega u kojem bi bilo potrebno provoditi takve aktivnosti. Neki od njih predlagali su da aktivnosti promocije i informiranja budu usmjerene prvenstveno na javnu upravu, smatrajući da su dobro informirani državni službenici, educirani u području

načela otvorene vlasti, ključni čimbenik uspjeha Inicijative POV.

Vrijeme prethodne obavijesti razlikovalo se kod svakog događanja, varirajući u rasponu od tjedan dana do dva tjedna, što su intervjuirani dionici smatrali prikladni.

KVALITETA I I RASPON SAVJETOVANJA

Savjetovanja su uključivala javna okupljanja, radne sastanke i internetska savjetovanja. Vlada je predstavila nacrt Akcijskog plana i učinila ga dostupnim na Internetu u ranim fazama procesa u siječnju 2012.⁶ Osim vodećih tijela (Ured Predsjednika Republike Hrvatske, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova i Vladin ured za udruge), bili su pozvani i predstavnici drugih tijela javne uprave (ministarstava, ureda, agencija), Hrvatskog sabora, civilnoga društva, akademske zajednice i medija. Predstavnici privatnog poslovnog sektora također su bili pozvani. Njihova zastupljenost, međutim, nije bila toliko vidljiva što je Vladu potaklo da planira dodatne napore oko uključivanja poslovnoga sektora u izradu sljedećeg Akcijskog plana. Intervjuirani dionici jednodušno su podržali mišljenje da je proces savjetovanja u razvijanju Akcijskog plana bio smislen te, kao što je izjavio jedan od članova Savjeta POV-a, "prema svim pravilima".⁷ Ured za udruge objavio je izvještaje svih javnih rasprava, jasno naznačivši doprinos sudionika iz različitih sektora.⁸ K tome, svi zapisnici sastanaka Savjeta POV-a dostupni su na Internetu.⁹

Iako su javne rasprave održane u Zagrebu, sve su uključivale predstavnike iz drugih dijelova Hrvatske. Internetska savjetovanja potrajala su gotovo tri tjedna, što su dionici smatrali dovoljnim za javne komentare. Neki od intervjuiranih dionika predložili su da za sljedeći akcijski plan Vlada organizira dodatne sastanke na lokalnoj razini, u drugim regijama Hrvatske, jer je sudjelovanje zainteresirane javnosti izvan glavnog

grada bilo ograničeno na internetska savjetovanja te na nekoliko predstavnika na javnim raspravama. NMI smatra da bi za budući akcijski plan bila korisna jasnija komunikacijska strategija koja prenosi ciljeve Inicijative POV specifičnim ciljanim publikama.

¹ Održan okrugli stol "Partnerstvo za otvorenu vlast", 15. 9. 2011. <http://bit.ly/JFwWdK> (na dan 10. 11. 2013.)

² Partnerstvo za otvorenu vlast – održana javna rasprava, 1. 2. 2012., <http://bit.ly/1dluHV6> (na dan 10. 11. 2013.)

³ Javno savjetovanje o nacrtu Akcijskog plana za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u RH, 29.03.2012. <http://bit.ly/19wMxFQ> (na dan 10. 11. 2013.)

⁴ Savjet za Inicijativu POV-a, <http://bit.ly/19RiPla> (na dan 10. 11. 2013.)

⁵ Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge, Izvješće o provedbi Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2012. godini, travanj 2013, <http://bit.ly/19yqkr9> (na dan 10. 11. 2013.)

⁶ Vlada Republike Hrvatske, Ured za udruge, Perspektive provedbe Inicijative "Partnerstvo za otvorenu vlast" u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2012.-2013., radni nacrt izraden za potrebe javnog savjetovanja, Zagreb, siječanj 2012., <http://bit.ly/18REBLw> (na dan 10. 11. 2013.)

⁷ Katarina Ott, "OGP Developments in Croatia - A Non-Governmental Actor's View", 2. kolovoza 2012., <http://bit.ly/1cwK0eE> (na dan 10. 11. 2013.)

⁸ Partnerstvo za otvorenu vlast - okrugli stol održan 15. rujna 2011., Partnerstvo za otvorenu vlast – javna rasprava održana 1. veljače 2012., te javno savjetovanje o Akcijskom planu za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast, 29. ožujka 2012.

⁹ Savjet inicijative POV, <http://bit.ly/19RiPla> (na dan 10. 11. 2013.)



III | PROCES: SAVJETOVANJE TIJEKOM PROVEDBE

Vlada Republike Hrvatske osnovala je poseban Savjet POV-a, u kojem su predstavnici i predstavnice Vlade i civilnog društva, radi pripreme, provođenja i praćenja provedbe nacionalnog Akcijskog plana. Savjet je omogućio šire savjetovanje i javno angažiranje u provedbi aktivnosti POV-a u Hrvatskoj.

U okviru svojeg sudjelovanja u POV-u, vlade prihvaćaju obvezu određivanja foruma na kojem će biti moguće redovito savjetovanje o primjeni POV-a među raznim dionicima - to može biti postojeći ili novi forum. Ova cjelina sažima informacija o tome.

PROCES SAVJETOVANJA

Kako bi omogućila redovito savjetovanje o provedbi Akcijskoga plana POV-a, hrvatska je Vlada uspostavila Savjet inicijative Partnerstva za otvorenu vlast.¹ Devetnaest je članova i članica Savjeta (svatko od njih ima zamjenika) koji predstavljaju Vladu, organizacije civilnoga društva, akademsku zajednicu, jedinice lokale i regionalne samouprave te medijske udruge. Članove koji predstavljaju Vladu postavila su odgovarajuća Vladina tijela, dok je predstavnike civilnoga društva birao Savjet za razvoj civilnoga društva.²

Savjet je odgovoran za ispunjavanje sljedećih zadaća:

- Priprema prijedloga Akcijskog plana za provedbu inicijative POV
- Provođenje postupka savjetovanja o prijedlogu Akcijskog plana
- Praćenje provedbe Akcijskog plana
- Upućivanje prijedloga izmjena Akcijskog plana

Savjet se sastao sedam puta u periodu od siječnja do srpnja 2012., a svi sastanci održani su u Zagrebu. Zapisnici sastanaka objavljeni na Internetu daju pregled provedbe Akcijskog plana POV-a. Uz redovite članove, na sastancima su često sudjelovali pozvani gosti (većinom predstavnici javne uprave odgovorni za provođenje pojedinih mjera). Većina intervjuiranih

dionika izrazila je svoje općenito zadovoljstvo radom Savjeta i mogućnošću utjecaja na provedbu Akcijskog plana POV-a. Neki dionici prigovorili su zbog ponekad kasnih objava termina sastanaka, a neki su ustvrdili da nisu imali nikakvog utjecaja.

Predstavnici civilnoga društva i akademske zajednice bili su aktivni u informiranju javnosti o Inicijativi POV u pojedinim područjima od njihova interesa (primjerice prava na pristup informacijama ili fiskalne transparentnosti). Međutim, dionici su primijetili i da predstavnici medijskih udruga možda nisu dovoljno koristili prilike medijsku promociju POV-a.

¹ Savjet za Inicijativu POV, <http://bit.ly/19RiPla>. (na dan 10. 11. 2013).

² Ured za udruge, O Savjetu za razvoj civilnoga društva, <http://bit.ly/1cRyhYU>.



IV | PROVEDBA PREUZETIH OBVEZA

Sve vlade sudionice u POV-u razvijaju nacionalni plan POV-a koji se tiče konkretnih obveza za početno dvogodišnje razdoblje. Vlade započinju sa svojim nacionalnim planom POV-a utvrđujući postojeća nastojanja koja se tiču odabranih područja velikih izazova, uključujući i posebne strategije i kontinuirane programe koji se odnose na otvorenu vlast. Akcijski planovi potom određuju vladine obveze u sklopu POV-a, pri čemu nastoje nadići i poboljšati praksu na određenom području javnih politika. Te obveze mogu se zasnivati na postojećim nastojanjima, odrediti nove korake u dovršavanju tekućih reforma, ili započeti akciju u potpuno novome području.

Obveze koje proizlaze iz POV-a treba strukturirati oko pet "velikih izazova" s kojima se vlade suočavaju. POV prepoznaje da svaka zemlja polazi s drukčije pozicije. Svaka zemlja izabire velike izazove i odgovarajuće konkretne obveze koje su ponajviše u vezi s njihovim jedinstvenim nacionalnim kontekstom. Niti jedan akcijski plan, standardne ili specifične obveze ne mogu se nametnuti nekoj zemlji.

Pet velikih izazova POV-a je:

1. **Poboljšanje pružanja javnih usluga** — mjere koje se odnose na čitav spektar javnih usluga uključujući zdravstvo, školstvo, pravosuđe, komunalnu službu, elektrodistribuciju, telekomunikacije i sva druga relevantna područja usluga, jačajući poboljšanje javnih usluga ili inovacije u privatnome sektoru.
2. **Povećanje integriteta javnih službi** — mjere koje se tiču korupcije i javne etike, pristupa informacijama, reforme financiranja kampanja, te slobode medija i civilnoga društva.
3. **Djelotvornije upravljanje javnim resursima** — mjere koje se tiču proračuna, javne nabave, prirodnih resursa i inozemne pomoći.
4. **Stvaranje sigurnijih zajednica** — mjere koje se tiču javne sigurnosti, sektora sigurnosti, reagiranja u slučaju prirodnih katastrofa i kriza te ekološke prijetnje.
5. **Jačanje odgovornosti poduzeća** — mjere koje se tiču korporativne odgovornosti u pitanjima kao što su okoliš, borba protiv korupcije, zaštita potrošača, i angažman u zajednici.

Dok priroda konkretnih obveza iz bilo kojeg područja velikih izazova treba biti fleksibilna i prilagođena jedinstvenim okolnostima svake zemlje, obveze POV-a trebale bi biti u vezi s vrijednostima POV-a navedenim u Poslovniku POV-a i Deklaraciji o otvorenoj vlasti, koju su potpisale sve zemlje sudionice POV-a. NMI koristi sljedeće smjernice za procjenu povezanosti s ključnim vrijednostima otvorene vlasti:

- **Pristup informacijama** — Ove obveze:
 - o odnose se na informacije koje ima vlada;
 - o nisu ograničene na podatke nego se tiču svih oblika informiranja;
 - o mogu obuhvaćati proaktivno ili reaktivno davanje informacija;
 - o mogu se ticati jačanja prava na informaciju; i
 - o mogu davati pristup informacijama (ne smije biti povlastica ili se odnositi na pristup samo unutar vlade).
- **Sudjelovanje građana i građanki** — vlade nastoje mobilizirati građane i građanke na sudjelovanje u javnim raspravama, komentiranje i doprinos odgovornijem, inovativnijem i učinkovitijem upravljanju. Obveze oko pristupa informacijama:
 - o otvaranje procesa donošenja odluka svim zainteresiranim predstavnicima javnosti; takvi forumi obično se uspostavljaju "odozgo" utoliko što ih stvara vlada (ili akteri koje vlada ovlasti) da bi prikupila informacije za donošenje odluka;
 - o često uključuju elemente pristupa informacijama radi osiguravanja smislenog doprinosa odlučivanju zainteresiranih članova javnosti;
 - o često uključuju jačanje prava građana/grāđanki da iznesu svoje mišljenje, ali ne nužno i pravo da se postupi sukladno njihovom mišljenju.
- **Odgovornost** — postoje pravila, propisi i mehanizmi koji pozivaju vladine aktere da opravdaju svoje postupke, djeluju na temelju kritike ili zahtjeva koji su im podastri, te prihvate odgovornost za neuspjeh izvedbe u skladu sa zakonima ili obvezama.

- o Kao dio otvorene vlasti, takve obveze imaju "otvoreni" element, što znači da nisu samo interni sustav odgovornosti bez javnog lica.
- **Tehnologija i inovacije** — Obveze na području tehnologije i inovacije
 - o Promicanje novih tehnologija pruža mogućnosti dijeljenja informacija, sudjelovanja javnosti i suradnje.
 - o Trebale bi više informacija učiniti javnima tako da se građanima omogući i razumijevanje toga što njihove vlade čine, ali i utjecaj na odluke;
 - o Mogu podupirati kapacitete vlada i građana u korištenju tehnologije za otvorenost i odgovornost; te
 - o Mogu podupirati služenje tehnologijom kod državnih službenika, a podjednako i građana.

Države mogu svoje preuzete obveze usmjeriti na nacionalnu, lokalnu i/ili niže razine vlasti — gdje god vjeruju da bi njihova nastojanja u okviru otvorene vlasti imala najveći utjecaj.

Uvažavajući da je ispunjavanje obveza otvorene vlasti često višegodišnji proces, vlade trebaju, kad god je to moguće, definirati vremenski okvir i jasne odrednice ostvarenja preuzetih obveza.

Ova cjelina detaljno raščlanjuje svaku od obveza, odnosno mjera, koje je Hrvatska uključila u svoj početni akcijski plan. Određen broj mjera razrađenih u Akcijskom planu imaju jednu odrednicu, odnosno aktivnost, dok ih druge imaju više. U takvim su slučajevima aktivnosti su vrednovane zajedno, u jednoj tablici, kako bi se izbjegla ponavljanja i olakšalo čitanje.

Dok većina pokazatelja u tabelarnom pregledu svake od mjera govori sama za sebe, određeni broj pokazatelja iziskuje dodatna objašnjenja.

- **Važnost:** NMI je vrednovao svaku obvezu s obzirom na njezinu povezanost s vrijednostima POV-a i s velikim izazovima POV-a.
 - o Vrijednosti POV-a: Neke obveze POV-a ne pokazuju jasnu povezanost s vrijednostima POV-a. Kako bi se pronašli takvi slučajevi, NMI je donio prosudbu na osnovi detaljnog čitanja teksta obveze. Tako se utvrđuje za koje se obveze može

bolje izraziti njihova povezanost s temeljnim pitanjima otvorenosti.

- o Veliki izazovi: Dok neka obveza može biti relevantna za više od jednog velikog izazova, označeni su samo oni koje je identificirala vlada (jer se gotovo sve obveze tiču nekog od velikih izazova).
- **Ambicioznost:**
 - o *Potencijalan utjecaj:* od zemalja sudionica POV-a očekuje se da preuzmu ambiciozne obveze (zajedno s novim ili prethodno postojećim aktivnostima) koje proširuju praksu vlade izvan sadašnjih okvira. Za šire definiranje ambicioznosti, istraživačica je procjenjivala u kojoj mjeri obveze mogu transformirati područje javnih politika. Procjena se temelji na istraživačkim nalazima i ekspertizi na području javnih politika.
 - o *Novi ili već postojeće:* istraživačica je također zabilježila, bez prosuđivanja, je li obveza temeljena na aktivnosti koja je prethodila Akcijskom planu.
- **Pravovremenost:**
 - o *Planirani dovršetak:* Poslovnici POV-a potiče države da odrede obveze s jasnim rezultatima u okviru predloženih godišnjih rokova. U slučajevima kada ta informacija nije dostupna, istraživačica je donijela približnu procjenu na osnovi uvida u to koliko bi realizacija obveze mogla odmaknuti do kraja razdoblja koje se promatra.

1 | Poboljšati sadržaj i transparentnost proračunskih dokumenata

Provedbena aktivnost 1.1

Prijedlog državnog proračuna objavljivati pravovremeno i dopuniti tako da sadrži sljedeće:

- a. Informacije koje pokazuju kako prijedlozi novih zakonskih rješenja, u odnosu na postojeće, utječu na prihode i rashode proračunske godine;
- b. Funkcijsku klasifikaciju rashoda za proračunsku godinu i godinu koja prethodi proračunskoj godini;
- c. Stanje javnog duga na početku i na kraju proračunske godine;
- d. Strukturu javnog duga za proračunsku i prethodnu godinu;
- e. Dospjele obveze sa stanjem na 30. lipnja;
- f. Informacije o uvjetnim obvezama za proračunsku godinu (jamstvima);
- g. Informacije o tome gdje se mogu pronaći podaci o učinku makroekonomskih pretpostavki na proračunske prihode, rashode i dug (analiza osjetljivosti).

(Pokazatelji provedbe: Prijedlog državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. i 2014. s projekcijama za naredne dvije godine nadopunjen navedenim elementima i objavljen najkasnije 15. studenog.)

Provedbena aktivnost 1.2

Mjesečne izvještaje o izvršenju državnog proračuna za 2013. dopuniti podacima o ostvarenim rashodima prema organizacijskoj klasifikaciji te ih objavljivati najkasnije mjesec dana nakon završetka razdoblja na koje se odnose.

(Pokazatelji provedbe: Mjesečni izvještaji nadopunjeni podacima o ostvarenim rashodima prema organizacijskoj klasifikaciji i objavljeni najkasnije mjesec dana nakon završetka razdoblja na koje se odnose.)

Provedbena aktivnost 1.3

Polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna za 2013. godinu dopuniti:

- a. objašnjenjem kako promijenjeni ekonomski uvjeti i novi prijedlozi zakonskih rješenja utječu na planirane prihode i rashode do kraja godine;

- b. izmijenjenim planom prihoda i rashoda za proračunsku godinu s detaljnim objašnjenjima, u zakonom predviđenim rokovima;
- c. informacijama o tome gdje se mogu pronaći ažurirane prognoze za prihode i rashode za dvije godine koje slijede nakon proračunske godine.

(Pokazatelji provedbe: Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2013. nadopunjen navedenim elementima i objavljen najkasnije do 15. rujna 2013.)

Provedbena aktivnost 1.4

Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna za 2012. godinu dopuniti s objašnjenjem razlike između izvornih makroekonomskih prognoza za proračunsku godinu i stvarnog ishoda te ga javno objaviti u zakonom predviđenim rokovima.

(Pokazatelji provedbe: Prijedlog godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu nadopunjen navedenim elementima, objavljen najkasnije 1. lipnja 2013.)

OPIS OBVEZE (MJERE)						
ODGOVORNOST	NOSITELJ	Ministarstvo financija				
	SUNOSITELJI	Nadležna ministarstva				
	ODREĐENA KONTAKTNA TOČKA?	Ne				
ODREĐENOST I MJERLJIVOST		Visoka (jezik mjere daje jasne, mjerljive, provjerljive aktivnosti za postizanje cilja)				
POVEZANOST	VELIKI IZAZOVI POV-A	Povećanje integriteta javnih službi, djelotvornije upravljanje javnim resursima				
		VRIJEDNOSTI POV-A				
	AKTIVNOST	PRISTUP INFORMACIJAMA	GRAĐANSKO SUDJELOVANJE	ODGOVORNOST	TEHNOLOGIJE I INOVATIVNOST	NIKAKVA
	1. Objaviti i ažurirati prijedlog državnog proračuna	X				
	2. Ažurirati i objavljivati mjesečne izvještaje o državnom proračunu	X				
	3. Ažurirati polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna	X		X		
4. Ažurirati godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna	X		X			

AMBICIOZNOST		
AKTIVNOST	NOVE VS. VEĆ POSTOJEĆE	POTENCIJALAN UTJECAJ
1. Prijedlog državnog proračuna	Već postojeće	Transformativan (obveza zahtijeva reformu koja potencijalno može dovesti do promjene uobičajene prakse u predmetnom području javnih politika)
2. Mjesečni izvještaji o državnom proračunu	Već postojeće	Transformativan
3. Polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna	Već postojeće	Transformativan
4. Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna	Već postojeće	Transformativan

STUPANJ DOVRŠENOSTI

Aktivnost 1. Prijedlog državnog proračuna

POČINJE: siječanj 2012.	ZAVRŠAVA: studen 2013.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	<p>NIJE ZAPOČETA DJELOMICE UGLAVNOM POTPUNO</p>
-----------------------------------	----------------------------------	---	--

Aktivnost 2. Mjesečni izvještaji o državnom proračunu

POČINJE: veljača 2013.	ZAVRŠAVA: Mjesečno	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	<p>NIJE ZAPOČETA DJELOMICE UGLAVNOM POTPUNO</p>
----------------------------------	------------------------------	---	--

Aktivnost 3. Polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna

POČINJE: siječanj 2012.	ZAVRŠAVA: rujan 2013.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	<p>NIJE ZAPOČETA DJELOMICE UGLAVNOM POTPUNO</p>
-----------------------------------	---------------------------------	---	--

Aktivnost 4. Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna

POČINJE: lipanj 2013.	ZAVRŠAVA: lipanj 2013.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	<p>NIJE ZAPOČETA DJELOMICE UGLAVNOM POTPUNO</p>
---------------------------------	----------------------------------	---	--

DALJNI KORACI

1. Prijedlog državnog proračuna	Revizija mjere radi veće ostvarljivosti i mjerljivosti
2. Mjesečni izvještaji o državnom proračunu	Daljnji rad na osnovnoj provedbi
3. Polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna	Daljnji rad na osnovnoj provedbi
4. Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna	Daljnji rad na osnovnoj provedbi

Što se dogodilo?

NMI je utvrdio nepotpun napredak u provedbi aktivnosti koje obuhvaća ova obveza, sukladno nalazima Vladine samoprocjene, u kojoj se također priznaje da je obveza samo djelomice provedena.

Jedan od razloga za kašnjenje i nepotpunost provedbe leži u složenosti višestrukih aktivnosti obuhvaćenih obvezom, od kojih svaka sadrži nekoliko mjerljivih učinaka. Drugi razlog, koji su istaknuli predstavnici

Vlade, bio je taj što je potpuna provedba mnogih aktivnosti ovisila o raznim sudionicima, ne samo o Ministarstvu financija kao glavnom provedbenom tijelu. K tome, iz Ministarstva se ustvrdilo da nemaju dovoljan administrativni kapacitet potreban za provedbu predviđenih aktivnosti.

Slijedi kratak pregled postignutog u provedbi aktivnosti:

1.1 Prijedlog državnog proračuna

a) Informacije koje pokazuju kako prijedlozi novih

zakonskih rješenja, u odnosu na postojeće, utječu na prihode i rashode proračunske godine

Ministarstvo financija izvijestilo je da je informacija već sadržana u prijedlogu Državnog proračuna za 2013. i projekcijama Državnog proračuna za 2014. i 2015. Bila je predstavljena u "Obrazloženju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2013. i projekcije za 2014. i 2015.".¹ Dovršetak te aktivnosti bio je predviđen usvajanjem Državnoga proračuna za 2014., u prosincu 2013.

b) Funkcionalna klasifikacija rashoda

Funkcionalna klasifikacija rashoda objavljena je kao zasebni dokument na web-stranicama Ministarstva financija² i nije bila uključena u prijedlog državnog proračuna, kao što je izvorno predloženo. Prema samoprocjeni, aktivnost će u potpunosti biti provedena uključivanjem državnih rashoda u prijedlog državnog proračuna za 2014. i projekcije za 2015. i 2016.

c) Stanje javnog duga

Stanje javnog duga nije objavljeno u prijedlogu državnog proračuna. Vladino Izvješće o provedbi Akcijskog plana i intervjuirani dionici iz Ministarstva financija tumače da to nije ispunjeno uslijed složenosti zadatka i manjka administrativnih kapaciteta. Izvješće navodi da je stanje javnog duga objavljeno u Godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna za 2012.

d) Struktura javnog duga

Struktura javnog duga nije objavljena u prijedlogu državnog proračuna. Vladino Izvješće o provedbi Akcijskog plana i intervjuirani dionici iz Ministarstva financija tumače da to nije ispunjeno uslijed složenosti zadatka i manjka administrativnih kapaciteta. Izvješće navodi da je struktura javnog duga objavljena u Godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna za 2012.

e) Dospjele neplaćene obveze sa stanjem na 30. lipnja

Informacija o dospjelim neplaćenim obvezama nije objavljena u prijedlogu državnog proračuna. Vladino Izvješće o provedbi Akcijskog plana i intervjuirani dionici iz Ministarstva financija tumače da to nije ispunjeno uslijed složenosti zadatka i manjka administrativnih kapaciteta.

f) Informacija o uvjetnim obvezama za proračunsku godinu (jamstvima)

Informacija o uvjetnim obvezama nije objavljena u prijedlogu državnog proračuna. Vladino Izvješće o provedbi Akcijskog plana navodi da je bila objavljena u Godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna za 2012.

g) Smjernice o podacima za analizu osjetljivosti

Ova informacija nije objavljena u prijedlogu državnog proračuna. Vladino Izvješće o provedbi Akcijskog plana navodi da je dijelom bila objavljena u *Pretpristupnom ekonomskom programu 2012.-2014.*

1.2 Mjesečni izvještaji o državnom proračunu

Mjesečni izvještaji o izvršenju državnog proračuna za 2013. objavljeni su sa stanovitim kašnjenjem. Prema Ministarstvu financija, kašnjenje je posljedica poteškoća s pravodobnim dobivanjem podataka od svih korisnika proračuna.

1.3 Polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna

Polugodišnji financijski izvještaj Ministarstva financija nije sadržavao sve informacije tražene Akcijskim planom. Prema Izvješću o samoprocjeni ova je aktivnost samo djelomice provedena, osim razloga već navedenog za Provedbenu aktivnost 1.1, uključujući manjak administrativnog osoblja i potrebu za značajnim promjenama u pripremi prijedloga državnog proračuna.

1.4 Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna

Ova je aktivnost djelomično provedena. Objašnjenje razlike između ekonomskog predviđanja i stvarnog ishoda predstavljeno je u Godišnjem izvještaju o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012., u "Obrazloženju makroekonomskih pokazatelja u 2012. godini".³ Prema samoprocjeni, Ministarstvo financija planira objaviti još pojedinosti o makroekonomskim predviđanjima za proračunsku godinu i aktualni ishod.

Intervjuirani dionici, priznajući nedostatak u administrativnom kapacitetu, ukazali su na potrebu da se ponude vjerodostojna obrazloženja za kašnjenja ili promjene u provedbi određenih aktivnosti. Primjeri uključuju potrebu da Vlada objasni zašto je objavila funkcionalnu klasifikaciju rashoda za proračunsku godinu kao zasebni dokument, umjesto u okviru Državnoga proračuna za 2013. godinu, te da ponudi obrazloženje za objavljivanje stanja državnog duga, a ne i stanja i strukture javnog duga.

K tome, dionici smatraju da Vladino Izvješće o provedbi Akcijskog plana netočno opisuje neke aktivnosti kao dovršene. Primjerice, Vlada je ocijenila da se aktivnost 1.2. "provodi na vrijeme kada to tehničke mogućnosti dozvoljavaju", dok dionici ističu činjenicu da je krajem rujna 2013., posljednji javnosti dostupan mjesečni izvještaj o izvršenu državnog proračuna bio izvještaj za travanj. Troškovi prema organizacijskog klasifikaciji su objavljeni zasebno. Članovi Svjeta inicijative POV upozorili su na kašnjenja u javnim istupima⁴ i na redovitim sjednicama Savjeta⁵. Istodobno, dionici priznaju da kašnjenja u proračunskom procesu nisu nova pojava, te vjeruju da se ona, zajedno s nedostacima u proračunskom procesu, mogu smanjiti nakon pristupanja Hrvatske Europskoj uniji.⁶

K tome, dionici su napomenuli da se objavljeni podaci na mogu smatrati otvorenim podacima, strogo gledajući, jer su često objavljavani u formatu PDF-a pa svaka dodatna analiza iziskuje preformatiranje.

Je li bilo važno?

Kada je riječ o mjerama i aktivnostima koje se tiču proračunske transparentnosti, svi intervjuirani dionici ustvrdili su da mjere u ovoj obvezi imaju visoku važnost i pružaju temelj za transparentnost drugih važnih područja. Glavna značajka svih aktivnosti u okviru ove mjere jest osigurati pravodobnu i točnu informaciju o državnome proračunu u raznim fazama proračunskog procesa. Sve aktivnosti imaju visoku razinu relevantnosti u smislu promicanja otvorene vlasti. Međutim, aktivnosti predviđene u okviru ove obveze nisu nove. Zakon o proračunu već nalaže većinu tih aktivnosti, zajedno s vremenikom njihove provedbe. Akcijski plan POV-a uključio je pokazatelje Indeksa otvorenosti proračuna (Open Budget Index - OBI) kako bi se fokusirao na područja gdje je Hrvatska postigla niže rezultate. Ministarstvo financija, primjerice, objavljuje mjesečne izvještaje još od 1995. godine. Međutim, oni nisu bili u potpunosti u skladu s međunarodnim normama tako da se Ministarstvo, prema Vladinu Akcijskom planu,

obvezalo ažurirati mjesečne izvještaje podacima o troškovima prema organizacijskoj klasifikaciji.⁷

OBI je 2012. godine pokazao blago poboljšanje za Hrvatsku (61 od 100, u usporedbi s 57 u 2010.).⁸ Sljedeće istraživanje otvorenosti proračuna, predviđeno za 2014. godinu, analizirat će podatke za 2012. i 2013. i ponuditi korisne podatke o tome u kolikoj je mjeri Inicijativa POV pridonijela povećanju transparentnosti proračuna.

Daljnji koraci

NMI preporučuje nastavak rada na provedbi aktivnosti uključenih u ovu mjeru. U okviru provedbene aktivnosti 1.1 trebalo bi pružiti uvid u više različitih aspekata ekonomskih i proračunskih podataka. Provedbu sljedećeg akcijskog plana moglo bi olakšati ako se ta složena aktivnost podijeli na nekoliko podaktivnosti.

Tome bi moglo pridonijeti, prema mišljenju intervjuiranih dionika, definiranje drugih kompetentnih aktera i razjašnjavanje koje su to bitne promjene u pripremi prijedloga državnog proračuna spomenute u Vladinu Izvješću o provedbi Akcijskog plana kao jedna od glavnih prepreka provedbi. Može se nastojati uključiti druge nadležne aktere u provedbu aktivnosti Akcijskog plana POV-a ili razinu ambicioznosti prilagoditi postojećim kapacitetima. Također, bilo bi važno objaviti podatke dostupne u formatu koji nije PDF, kako bi se olakšala njihovo korištenje i dodatna analiza od strane istraživača i zainteresirane javnosti.

K tome, NMI preporučuje unaprjeđenje procesa izvješćivanja od strane Vlade kako bi se izazovi u provedbi jasno utvrdili i oblikovali u obliku naučenih lekcija i preporuka za sljedeći Akcijski plan.

¹ Ministarstvo financija website, dostupno na <http://bit.ly/1ldsyO9>.

² Ministarstvo financija, dostupno na <http://bit.ly/1a6dUD8>.

³ Dostupno na <http://bit.ly/1fYSFrX>.

⁴ Katarina Ott, Tko u državi troši više, a tko manje, Banka, 2. 4. 2013., www.banka.hr/komentari-i-analize/tko-u-drzavi-trosi-vise-a-tko-manje. (na dan 21. listopada 2013.)

⁵ Zapisnik sjednica Savjeta POV-a, <http://bit.ly/1etjldb>. (na dan 18. listopada 2013.)

⁶ Katarina Ott, "Impact of the European Semester on the Budgetary Process in Croatia", Newsletter - an occasional publication of the Institute of Public Finance, no 77, (travanj 2013.), <http://bit.ly/1evgAh0>.

⁷ Katarina Ott, Tko u državi troši više, a tko manje, Banka, 2.4.2013., <http://bit.ly/KnutFd>. (na dan 21. listopada 2013.)

⁸ Mihaela Bronić and Ivica Urban, "Croatia's score on the Open Budget Index 2012. - a slight improvement in the quality and comprehensiveness of budget information", Institute of Public Finance Press Releases, no. 47, (siječanj 31, 2013.), <http://bit.ly/1i2sVvq>.

Što se dogodilo?

Prema Vladinu izvješću, aktivnost "je kontinuirana i izvršava se prema planu".

NMI je utvrdio da su, u vrijeme pisanja, od četiri rezultata tri bila dostupna na web-stranicama Ministarstva financija: Vodič za građane - izvršenje državnog proračuna za 2012. godinu (objavljen u svibnju 2013.), Izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2013. godine (rujan 2013.), i Vodič za građane - Državni proračun za 2014. godinu i projekcije za 2015. i 2016. Godinu (studenj 2013.). Smjernice ekonomske i fiskalne politike 2014.-2016. također su objavljene u rujnu 2013., međutim, bez pratećeg vodiča za građane.

Intervjuirani dionici ne slažu se s Vladinom ocjenom o pravodobnoj provedbi ove aktivnosti, napominjući da su Smjernice ekonomske i fiskalne politike 2014.-2016. objavljene u rujnu 2013. umjesto sredinom lipnja, u skladu s najavljenim vremenikom proračunskog procesa. Takvo kašnjenje u proračunskom procesu bilo je uobičajeno i prethodnih godina i bitno utječe na kvalitetu ukupnoga procesa otvorene vlasti.

Je li bilo važno?

Obveza je bila umjereno ambiciozna. Hrvatska Vlada otvoreno očituje svoju spremnost da javnost informira o proračunu: "U Hrvatskoj je donošenje državnog proračuna jedan od najvažnijih financijskih, ali i političkih događaja u godini. Ministar financija i njegov najuži tim suradnika ulažu velik napor u informiranje javnosti o proračunu kako bi svi građani bili upoznati s njegovim ciljevima, ali i o tome s koliko novca država raspolaze."

Kao i druge mjere i aktivnosti u okviru obveze fiskalne transparentnosti, ova slijedi pokazatelje Indeksa otvorenosti proračuna (OBI). Za Hrvatsku je je u 2012. OBI bio 61 (od 100), što pokazuje blago poboljšanje u usporedbi s rezultatima ispitivanja za 2010. Kako bi se izmjerio učinak obveza u okviru Inicijative POV, bit će potrebno dulje vrijeme, budući da će svaka pozitivna promjena do koje od početka provođenja Akcijskog plana POV-a dođe, biti obuhvaćena sljedećim ispitivanjem.

Nema podataka o trenutačnom korištenju vodiča za građane. Prema riječima nekih dionika, aktualna razina proračunske transparentnosti pogoduje istraživačima i stručnjacima, pa oni vjeruju da su vodiči korisni

za prosječnog građanina jer pridonose njegovu razumijevanju proračunskoga procesa. Međutim, objavljivanje vodiča bi trebalo dopuniti odgovarajućim oblicima medijske i druge dostupnosti (primjerice uključivanjem u redoviti školski i sveučilišne programe). Vrlo je malo nevladinih organizacija koje se bave informiranjem i educiranjem šire javnosti o proračunskim pitanjima.

Kako bi ova obveza bila transformativna, proračunska dokumentacija trebala bi biti u široj upotrebi.

Daljnji koraci

Aktivnost se i dalje odvija, a preporučuje se da objavljivanje vodiča za građane bude uključeno u sljedeći Akcijski plan POV-a. Autorica preporučuje razvijanje sljedećih popratnih aktivnosti:

- Dopuniti objavljivanje vodiča za građane promotivnim aktivnostima i posebnim strategijama educiranja građana o proračunu i proračunskom procesu kako bi se osposobili za sudjelovanje u raspravama o javnim politikama.
- Poduprijeti angažman organizacija civilnog društva u proračunskom procesu, zajedno s angažmanom akademske zajednice (pomaganje u pripremanju vodiča za građane uz proračune i organiziranje javnih rasprava o proračunu na lokalnoj razini).
- Poduprijeti medije u praćenju proračunskoga procesa i njegovu objavljivanju (objavljivanju napisa o proračunskom dokumentima čim budu izdani).

2 | Povećati transparentnost poslovanja trgovačkih društava od posebnog državnog interesa

Objavljivati godišnje izvještaje o poslovanju trgovačkih društava od posebnog državnog interesa najkasnije do 30. rujna tekuće godine za prethodnu godinu.

(Pokazatelji provedbe: Objavljeni godišnji izvještaji o poslovanju trgovačkih društava od posebnog državnog interesa najkasnije do 30. rujna tekuće godine za prethodnu godinu.)

OPIS OBVEZE				
ODGOVORNOST	NOSITELJ	Ministarstvo financija		
	SUNOSITELJI	Trgovačka društva od posebnog državnog interesa		
	ODREĐENA KONTAKTNA TOČKA?	Ne		
ODREĐENOST I MJERLJIVOST		Visoka (jezik obveze daje jasne, mjerljive, provjerljive odrednice za postizanje cilja)		
POVEZANOST	VELIKI IZAZOVI POV-A	Povećanje integriteta javnih službi, djelotvornije upravljanje javnim resursima		
	VRIJEDNOSTI POV-A			
	PRISTUP INFORMACIJAMA	GRAĐANSKO SUDJELOVANJE	ODGOVORNOST	TEHNOLOGIJE I INOVATIVNOST
	✓			NIKAKVA
AMBITION				
NOVE VS. VEĆ POSTOJEĆE Već postojeće		POTENCIJALAN UTJECAJ Nikakav		
STUPANJ DOVRŠENOSTI				
POČINJE: siječanj 2012.	ZAVRŠAVA: 30. rujna 2013.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak		
DALJNI KORACI				
Nova obveza temeljena na postojećoj provedbi				

Što se dogodilo?

Pojedinačni izvještaji trgovačkih društava od posebnog državnog interesa objavljeni su za 2012. i 2013. Svi izvještaji, od 2000. godine, dostupni su na mrežnim stranicama Ministarstva financija. Vlada je također objavljivala godišnji izvještaj o poslovanju trgovačkih društava od posebnog državnog interesa od 2007. do 2010. (objavljen u listopadu 2011.). Provedba ove mjere i popratnih aktivnosti predstavlja nastavak već postojeće obveze. Dodatno, izvješće o samprocjeni da će se "aktivnost provesti na vrijeme" ukazujući na pogrešku u hrvatskoj inačici izvješća, gdje je kao rok naznačen lipanj 2013. dok je stvarni rok za objavljivanje izvještaja bio rujanj 2013.

Je li bilo važno?

Aktivnost je sama po sebi bitno povezana s načelima otvorene vlasti, ali izvještaji se redovito objavljuju tijekom više od desetljeća, pa stoga uključivanje te aktivnosti u Akcijski plan POV-a ne predstavlja bitna nova poboljšanja u području otvorene vlasti.

Daljnji koraci

NMI preporučuje revidiranje ove mjere u smislu jačanja njezina doprinosa načelima otvorene vlasti te uključivanje nove mjere na temelju postojeće provedbe.

Što se tiče revizije, valja napomenuti da su pojedinačni izvještaji trgovačkih društava od posebnog državnog interesa dani na javnu raspravu u sklopu provedbe Antikorupcijskog programa, što podrobnije opisuje Vladino izvješće samoprocjene u okviru provedbene aktivnosti 8.4. Sljedeći Akcijski plan mogao bi jasnije obrazložiti kako objavljivanje izvještaja u sadašnjem formatu nadilazi okvire uobičajene prakse i izravno promiče načela otvorene vlasti. Vlada može razmotriti povezivanje provedbenih aktivnosti 2.1. i 8.4. jer se čini da povezivanje izvješćivanja i javne rasprave o poslovanju trgovačkih društava od posebnog državnog interesa može pridonijeti porastu transparentnosti i dobrog korporativnog upravljanja.

U pogledu druge preporuke, neki od intervjuiranih dionika predložili su stvaranje nove obveze radi ponovnog uvođenja skupnog izvješća kojim bi se sintetizirali podaci iz pojedinačnih izvješća. Prema mišljenju financijskih stručnjaka, godišnje izvješće o poslovanju trgovačkih društava od posebnog državnog interesa predstavlja jedan od najvažnijih Vladinih

financijskih izvještaja. Odmah nakon izvještaja o izvršenju državnoga proračuna, ono daje čvrstu osnovu za dobro korporativno upravljanje unutar trgovačkih društava od posebnog državnog interesa.

3 | Sadržaj ključnih proračunskih dokumenata učiniti razumljivim i dostupnim građanima

Za ključne proračunske dokumente (smjernice ekonomske i fiskalne politike, prijedlog državnog proračuna i projekcija, državni proračun i projekcije donesene od strane Hrvatskog sabora, polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna) izrađivati jednostavne i građanima razumljive sažetke – vodiče za građane (Proračun za građane) i pravovremeno ih objavljivati.

(Pokazatelji provedbe: Izrađen i istovremeno uz originalne dokumente objavljen vodič za građane uz Izvještaj o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu, uz Smjernice ekonomske i fiskalne politike za 2014.-2016., uz Polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2013., iz Prijedlog državnog proračuna Republike Hrvatske za 2014. i projekcije za 2015. i 2016., uz državni proračun Republike Hrvatske za 2014. i projekcije za 2015. i 2016. donesen od strane Hrvatskog sabora.)

OPIS OBVEZE				
ODGOVORNOST	NOSITELJ	Ministarstvo financija		
	SUNOSITELJI	n/a		
	ODREĐENA KONTAKTNA TOČKA?	Ne		
ODREĐENOST I MJERLJIVOST		Visoka (jezik obveze daje jasne, mjerljive, provjerljive odrednice za postizanje cilja)		
POVEZANOST	VELIKI IZAZOVI POV-A	Povećanje integriteta javnih službi, djelotvornije upravljanje javnim resursima		
	VRIJEDNOSTI POV-A			
	PRISTUP INFORMACIJAMA	GRAĐANSKO SUDJELOVANJE	ODGOVORNOST	TEHNOLOGIJE I INOVATIVNOST
	✓		✓	
AMBITION				
NOVE VS. VEĆ POSTOJEĆE Već postojeće		POTENCIJALAN UTJECAJ Umjeren (obveza je veliki korak naprijed u području relevantnih politika, ali rasponom ili obuhvatom je ograničena)		
STUPANJ DOVRŠENOSTI				
POČINJE: lipanj 2013.	ZAVRŠAVA: prosinac 2013.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak		
DALJNI KORACI				
Nova obveza temeljena na postojećoj provedbi				

Što se dogodilo?

Prema Vladinu izvješću, aktivnost "je kontinuirana i izvršava se prema planu".

NMI je utvrdio da su, u vrijeme pisanja, od četiri rezultata tri bila dostupna na web-stranicama Ministarstva financija: Vodič za građane - izvršenje državnog proračuna za 2012. godinu (objavljen u svibnju 2013.), Izvještaj o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2013. godine (rujan 2013.), i Vodič za građane - Državni proračun za 2014. godinu i projekcije za 2015. i 2016. Godinu (studenj 2013.). Smjernice ekonomske i fiskalne politike 2014.-2016. također su objavljene u rujnu 2013., međutim, bez pratećeg vodiča za građane.

Intervjuirani dionici ne slažu se s Vladinom ocjenom o pravodobnoj provedbi ove aktivnosti, napominjući da su Smjernice ekonomske i fiskalne politike 2014.-2016. objavljene u rujnu 2013. umjesto sredinom lipnja, u skladu s najavljenim vremenikom proračunskog procesa. Takvo kašnjenje u proračunskom procesu bilo je uobičajeno i prethodnih godina i bitno utječe na kvalitetu ukupnoga procesa otvorene vlasti.

Je li bilo važno?

Obveza je bila umjereno ambiciozna. Hrvatska Vlada otvoreno očituje svoju spremnost da javnost informira o proračunu: "U Hrvatskoj je donošenje državnog proračuna jedan od najvažnijih financijskih, ali i političkih događaja u godini. Ministar financija i njegov najuži tim suradnika ulažu velik napor u informiranje javnosti o proračunu kako bi svi građani bili upoznati s njegovim ciljevima, ali i o tome s koliko novca država raspolaže."

Kao i druge mjere i aktivnosti u okviru obveze fiskalne transparentnosti, ova slijedi pokazatelje Indeksa otvorenosti proračuna (OBI). Za Hrvatsku je u 2012. OBI bio 61 (od 100), što pokazuje blago poboljšanje u usporedbi s rezultatima ispitivanja za 2010. Kako bi se izmjerio učinak obveza u okviru Inicijative POV, bit će potrebno dulje vrijeme, budući da će svaka pozitivna promjena do koje od početka provođenja Akcijskog plana POV-a dođe, biti obuhvaćena sljedećim ispitivanjem.

Nema podataka o trenutačnom korištenju vodiča za građane. Prema riječima nekih dionika, aktualna razina proračunske transparentnosti pogoduje istraživačima i stručnjacima, pa oni vjeruju da su vodiči korisni za prosječnog građanina jer pridonose

njegovu razumijevanju proračunskoga procesa. Međutim, objavljivanje vodiča bi trebalo dopuniti odgovarajućim oblicima medijske i druge dostupnosti (primjerice uključivanjem u redoviti školski i sveučilišne programe). Vrlo je malo nevladinih organizacija koje se bave informiranjem i educiranjem šire javnosti o proračunskim pitanjima.

Kako bi ova obveza bila transformativna, proračunska dokumentacija trebala bi biti u široj upotrebi.

Daljnji koraci

Aktivnost se i dalje odvija, a preporučuje se da objavljivanje vodiča za građane bude uključeno u sljedeći Akcijski plan POV-a. Autorica preporučuje razvijanje sljedećih popratnih aktivnosti:

- Dopuniti objavljivanje vodiča za građane promotivnim aktivnostima i posebnim strategijama educiranja građana o proračunu i proračunskom procesu kako bi se osposobili za sudjelovanje u raspravama o javnim politikama.
- Poduprijeti angažman organizacija civilnog društva u proračunskom procesu, zajedno s angažmanom akademske zajednice (pomaganje u pripremanju vodiča za građane uz proračune i organiziranje javnih rasprava o proračunu na lokalnoj razini).
- Poduprijeti medije u praćenju proračunskoga procesa i njegovu objavljivanju (objavljivanju napisa o proračunskom dokumentima čim budu izdani).

4 | Poboljšati dostupnost sadržaja lokalnih proračuna građanima i javnosti

Provedbena aktivnost 4.1

Dati preporuku i uputu svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, da na svojim službenim internetskim stranicama objave ključne proračunske dokumente (prijedlog proračuna – kad ga izvršna vlast šalje predstavničkoj; proračun donesen od strane predstavničkog tijela – kad ga predstavničko tijelo donese; polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju – kad ih izvršna vlast šalje predstavničkoj).

(Pokazatelji provedbe: u Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za 2013. odnosno 2014. godinu dana preporuka svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave da na svojim internetskim stranicama objave ključne proračunske dokumente u preporučenim rokovima.)

Provedbena aktivnost 4.2

Izraditi jedinstveni format za objavu vodiča za građane uz proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te preporučiti lokalnim jedinicama njihovu pravodobnu objavu.

(Pokazatelji provedbe: izrađen jedinstven format za objavu vodiča za građane uz proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te preporučena njihova objava u Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne samouprave za 2014. godinu.)

OPIS OBVEZE						
ODGOVORNOST	NOSITELJ	Ministarstvo financija				
	SUNOSITELJI	Jedinice lokale i regionalne samouprave				
	ODREĐENA KONTAKTNA TOČKA?	Ne				
ODREĐENOST I MJERLJIVOST		Visoka (jezik obveze daje jasne, mjerljive, provjerljive aktivnosti za postizanje cilja)				
POVEZANOST	VELIKI IZAZOVI POV-A		Povećanje integriteta javnih službi, djelotvornije upravljanje javnim resursima			
		VRIJEDNOSTI POV-A				
	AKTIVNOST	PRISTUP INFORMACIJAMA	GRAĐANSKO SUDJELOVANJE	ODGOVORNOST	TEHNOLOGIJE I INOVATIVNOST	NIKAKVA
	1. Dati preporuke jedinicama lokalne samouprave da objave proračunske dokumente	X				
2. Izraditi jedinstveni format vodiča za građane uz proračune	X		X			

AMBICIOZNOST

AKTIVNOST	NOVE VS. VEĆ POSTOJEĆE	POTENCIJALAN UTJECAJ
1. Preporuke lokalnim jedinicama za objavu proračunskih dokumenata	Već postojeće	Ograničen (obveza je veliki korak naprijed u području relevantnih politika, ali rasponom ili obuhvatom je ograničena)
2. Format vodiča za građane uz proračune	Već postojeće	Ograničen (obveza je veliki korak naprijed u području relevantnih politika, ali rasponom ili obuhvatom je ograničena)

STUPANJ DOVRŠENOSTI

Aktivnost 1. Preporuke lokalnim jedinicama za objavu proračunskih dokumenata

POČINJE: siječanj 2012.	ZAVRŠAVA: srpanj 2013.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	<p>NIJE ZAPOČETA DJELOMICE UGLAVNOM POTPUNO</p>
-----------------------------------	----------------------------------	---	--

Aktivnost 2. Format vodiča za građane uz proračune

POČINJE: srpanj 2013.	ZAVRŠAVA: srpanj 2013.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	<p>NIJE ZAPOČETA DJELOMICE UGLAVNOM POTPUNO</p>
---------------------------------	----------------------------------	---	--

DALJNI KORACI

1. Preporuke lokalnim jedinicama za objavu proračunskih dokumenata	Nova obveza temeljena na postojećoj provedbi
2. Format vodiča za građane uz proračun	Nova obveza temeljena na postojećoj provedbi

Što se dogodilo?

Prema Vladinu izvješću, aktivnost je potpuno dovršena. To je potvrdila i istraživačica, a složili su se i intervjuirani dionici.

Ministarstvo financija objavilo je preporuke i upute o objavljivanju ključnih proračunskih dokumenata za jedinice lokalne i područne samouprave, kao i izradi jedinstvenog formata za objavu vodiča za građane.

Glavna zabrinutost dionika ticala se činjenice da je ova mjera dijelom sadržana u Zakonu o proračunu (Narodne novine 87-08), time što Članak 12 propisuje objavljivanje donesenih proračuna u Narodnim novinama kao i cjelovitih izvještaja o izvršenju proračuna na web-stranicama jedinica lokalne samouprave. Zbog toga nije jasno u kojoj je mjeri

njezino uključivanje u Akcijski plan POV-a pomoglo u njezinoj provedbi ni je li mjera svojim potencijalnim utjecajem transformativna. Također, intervjuirani predstavnici jedinica lokalne samouprave naveli su poteškoće u ispunjavanju svih drugih obveza uslijed svojih ograničenih kapaciteta.

Je li bilo važno?

Iako je ova obveza ispunjena, važno je procijeniti utjecaj koji su preporuke i upute Ministarstva financija imale na transparentnost proračuna jedinica lokalne samouprave. Nasuprot većini drugih mjera Akcijskog plana POV-a, utjecaj ove mjere i popratnih aktivnosti detaljno je procjenjivao Institut za javne financije, čiji su članovi bili aktivno uključeni u rad Svjeta inicijative POV.

Analiza web-stranica jedinica lokalne samouprave, koju je proveo Institut, pokazala je veoma nisku razinu otvorenosti lokalnih proračuna, a samo je nekoliko jedinica lokalne samouprave u 2013. objavilo vodiče za građane (to jest nijedna od 20 hrvatskih županija, samo sedam od 128 gradova, i samo dvije općine od njih 100 uzetih za uzorak). K tome, još je mnogo jedinica lokalne samouprave s veoma siromašnim web-stranicama, dok su kod nekih općina vodiči nedostupni ili ima poteškoća u dobivanju pristupa web-stranicama.

Daljnji koraci

U skladu sa sugestijama analize Instituta za javne financije, novi Akcijski plan POV-a treba pokloniti veću pozornost dostupnosti informacija o lokalnim proračunima.

Dok nekoliko dionika ističe potrebu za temeljitom reformom sustava lokalne samouprave (osobito smanjenja sadašnjeg broja jedinica od 556 gradova i općina), određeni preporuke koje bi mogao uzeti u obzir sljedeći Akcijski plan POV-a obuhvaćaju:

- Udruga županija i udruge općina i gradova mogu imati važniju ulogu u motiviranju jedinica lokalne samouprave da povećaju transparentnost svojih proračuna.
- Zakon o proračunu treba izmijeniti i dopuniti kako bi propisivao objavljivanje kompletnog prijedloga proračuna na web-stranicama jedinica lokalne samouprave, te kompletan doneseni proračun u Narodnih novinama i na web-stranicama.
- Ministarstvo financija treba pratiti objavljivanje lokalnih proračuna u skladu sa Zakonom o proračunu te donijeti sankcije ili druge mjere protiv jedinica lokalne samouprave koje ne ispunjavaju svoje obveze.
- Više jedinica lokalne i područne samouprave treba objaviti vodič za građane uz proračune.
- Radi olakšavanja pristupa građana i građanki proračunskim dokumentima, kvaliteta web-stranica treba se popraviti.

5 | Poboljšati zakonodavni okvir za ostvarivanje prava na pristup informacijama

Provedbena aktivnost 5.1

Izmijeniti i dopuniti Zakon o pravu na pristup informacijama

(Pokazatelji provedbe: utvrđen Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o pravu na pristup informacijama od strane Vlade Republike Hrvatske, pogotovo u dijelovima koji propisuju potrebu transponiranja Direktive o ponovnom korištenju informacija javnog sektora, obvezu savjetovanja s javnošću u donošenju novih zakona, drugih propisa i akata, sukladno Kodeksu savjetovanja te druga pitanja vezana uz poboljšanje ostvarivanja prava na pristup informacijama u prvom i drugom stupnju.)

Provedbena aktivnost 5.2

Usklađivanje Zakona o tajnosti podataka s izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, a ovisno o rezultatima stručne rasprave te rasprave sa zainteresiranom javnošću.

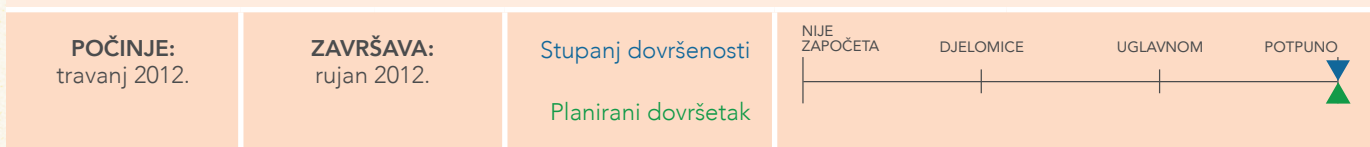
(Pokazatelji provedbe: održane stručne rasprave i rasprave sa zainteresiranom javnošću, te ovisno o rezultatima rasprava i u slučaju potrebe usklade s izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama predviđenih aktivnošću 5.1., utvrđen Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o tajnosti podataka od strane Vlade Republike Hrvatske.)

OPIS OBEVEZE						
ODGOVORNOST	NOSITELJ	Ministarstvo uprave				
	SUNOSITELJI	Agencija za zaštitu osobnih podataka, Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, Ministarstvo unutarnjih poslova				
	ODREĐENA KONTAKTNA TOČKA?	Ne				
ODREĐENOST I MJERLJIVOST		Visoka (jezik obveze daje jasne, mjerljive, provjerljive odrednice za postizanje cilja)				
POVEZANOST	VELIKI IZAZOVI POV-A	Povećanje integriteta javnih službi				
	VRIJEDNOSTI POV-A					
	AKTIVNOST	PRISTUP INFORMACIJAMA	GRAĐANSKO SUDJELOVANJE	ODGOVORNOST	TEHNOLOGIJE I INOVATIVNOST	NIKAKVA
	1. Izmijeniti i dopuniti Zakon o pravu na pristup informacijama	X	X			
	2. Uskladiti Zakon o tajnosti podataka s izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama	X	X			

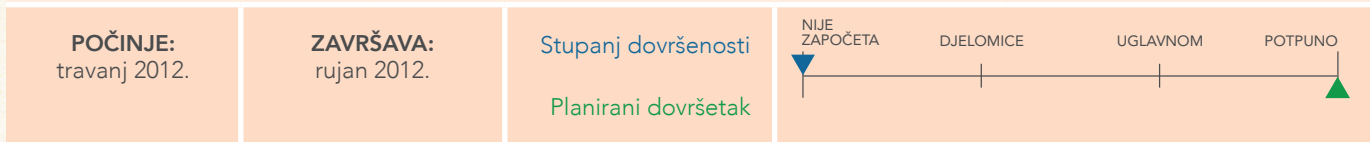
AMBICIOZNOST		
AKTIVNOST	NOVE VS. VEĆ POSTOJEĆE	POTENCIJALAN UTJECAJ
1. Izmijeniti i dopuniti Zakon o pravu na pristup informacijama	Već postojeće	Transformativan (obveza zahtijeva reformu koja potencijalno može dovesti do promjene uobičajene prakse u predmetnom području javnih politika)
2. Uskladiti zakone o tajnosti podataka i pristupu informacijama	Već postojeće	Transformativan

STUPANJ DOVRŠENOSTI

Aktivnost 1. Izmijeniti i dopuniti Zakon o pravu na pristup informacijama



Aktivnost 2. Uskladiti zakone



DALJNI KORACI

1. Izmijeniti i dopuniti Zakon o pravu na pristup informacijama	Revizija mjere radi veće ostvarljivosti i mjerljivosti
2. Uskladiti zakone	Daljnji rad na osnovnoj provedbi

Što se dogodilo?

Područje pristupa informacijama, uz područje građanskog sudjelovanja, većina je intervjuiranih dionika ocijenila kao područje najznačajnijeg napretka.

Tako je ponajprije zahvaljujući uspjehu inicijative za izmjenom i dopunom Zakona o pravu na pristup informacijama (PA 5.1) koja je u potpunosti ispunjena, iako uz stanovito kašnjenje. Dok je za akcijski plan rok dovršetka bio rujan 2012., Zakon je usvojen u veljači 2013. Međutim, obveza nije u potpunosti ispunjena jer je još potrebno uskladiti Zakon o tajnosti podataka sa Zakonom o pravu na pristup informacijama (PA 5.2). Odgovornost za usklađivanje prenesena je s Ministarstva uprave na Ministarstvo unutarnjih poslova.

Postupak izmjena i dopuna Zakona uključivao je aktivni doprinos OCD-a čiji predstavnici su bili uključeni u Vladine radnu skupinu zaduženu za usklađivanje Zakona s direktivom EU-a o ponovnom korištenju informacija javnog sektora.

Je li bilo važno?

Ova je inicijativa postojala prije uključivanja Hrvatske u POV. Uključeni dionici istaknuli su da je usvajanje izmjena i dopuna Zakona u Hrvatskom saboru uslijedilo nakon desetljeća zagovaranja, javnih kampanja, istraživanja, izmjena i dopuna zakona te javnih rasprava.

Novi je Zakon rezultat nekoliko mjeseci intenzivnog rada koji je vodilo Ministarstvo uprave. Radna skupina koja je pripremila izmjene i dopune uključivala je, uz predstavnike Vlade, predstavnike dvaju OCD-a koje su ujedno članice

Savjeta POV-a (GONG i Transparency International Hrvatska).

Vladino Izvješće o provedbi Akcijskog plana ukratko opisuje proces mijenjanja zakona, ističući angažiranje OCD-a u radnoj skupini i internetskim savjetovanjima, no ne bavi se pokazateljima provedbe iz Akcijskog plana, čime relevantnost izmjena i dopuna čitatelju nije posve jasna.

Najvažnija promjena, prema mišljenju intervjuiranih dionika, uvođenje je Povjerenika za informiranje kao nadzornog tijela koje bira Sabor i koje će biti institucionalno snažnije od prethodnog nadzornog tijela (Agencija za zaštitu osobnih podataka). Druge važne promjene uključuju: test razmjernosti i javnog interesa te jači naglasak na proaktivnom objavljivanju informacija. Prva Povjerenica za informiranje, izabrana 25. listopada 2013., je Anamarija Musa, profesorica na zagrebačkom Pravnom fakultetu, koja je također bila aktivna članica Savjeta POV-a.

Platforma 112, zagovaračka koalicija organizacija civilnog društva u Republici Hrvatskoj, usvajanje Zakona ocijenila je kao značajan korak prema unaprjeđenju zakonodavnog okvira za ostvarivanje prava na pristup informacijama. K tome, Platforma 112 također je visoko ocijenila sami proces izrade prijedloga, izvješćujući da je "proces izrade Zakona počivao na istinskoj suradnji državne uprave i organizacija civilnoga društva".

Daljnji koraci

Intervjuirani dionici uglavnom su izrazili zabrinutost hoće li Povjerenica za informiranje raspolagati dostatnim kapacitetom za provedbu svoje nadzorne funkcije, što će uvelike ovisiti o proračunu dodijeljenom tome novom tijelu. Stoga je potpora Povjerenici za informiranje jedna od ključnih mjera koje treba provoditi novim Akcijskim planom. K tome, Zakon o tajnosti podataka i dalje treba uskladiti sa Zakonom o pravu na pristup informacijama.



6 | Poboljšati dostupnost podataka o trošenju javnih resursa i sadržaju relevantnih registara

Provedbena aktivnost 6.1

Provesti evaluaciju primjene Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe.

(Pokazatelji provedbe: Provedena je detaljna analiza i evaluacija primjene Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe te su izrađene smjernice za izradu Nacrta izmjena i dopuna Zakona u pitanjima koja su se u provedbi Zakona pokazala nedostatno uređena.)

Provedbena aktivnost 6.2

Stvoriti preduvjete za javnu objavu i trajnu dostupnost podataka o donatorima izbornih kampanja i redovnog političkog djelovanja.

(Pokazatelji provedbe: stvoreni preduvjeti za javnu objavu i trajnu dostupnost podataka o donatorima izbornih kampanja i redovnog političkog djelovanja.)

Provedbena aktivnost 6.3

Na internetskoj stranici www.javnanabava.hr objediniti i javno objaviti popis poveznica na pojedinačne objavljene „Registre ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma“.

(Pokazatelji provedbe: Objedinjeni i javno dostupan popis poveznica na objavljene Registre ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma na internetskoj stranici www.javnanabava.hr u skladu s člankom 21. Zakona o javnoj nabavi.)

Provedbena aktivnost 6.4

Objaviti sklopljene ugovore o javnoj nabavi i okvirne sporazume sklopljene od strane Državnog ureda za središnju javnu nabavu na internetskim stranicama Državnog ureda. (Pokazatelji provedbe: Ugovori o javnoj nabavi i okvirni sporazumi sklopljeni od strane Državnog ureda za središnju javnu nabavu objavljeni na internetskim stranicama Državnog ureda (www.sredisnjanabava.hr).

Provedbena aktivnost 6.5

Objaviti sve ugovore o koncesijama za pružanje medijskih usluga televizije i radija (bez natječajne dokumentacije).

(Pokazatelj provedbe: Objavljeni svi ugovori o koncesijama za pružanje medijskih usluga televizije i radija (bez natječajne dokumentacije) na internetskim stranicama Agencije.)

Provedbena aktivnost 6.6

Stvoriti preduvjete za objavu podataka o financijskoj i nefinancijskoj imovini kojom upravlja država.

(Pokazatelji provedbe: Objavljeni podaci o financijskoj i nefinancijskoj imovini kojom upravlja država (uključujući popis imovine, svrhu, postojeće korisnike, te, gdje je to moguće, i procjenu vrijednosti).)

Provedbena aktivnost 6.7

U strateškom planu Ministarstva financija stvoriti preduvjete za izradu i objavu javno pretražive baze podataka o izvršenim plaćanjima s jedinstvenog računa državnog proračuna sukladno propisanim proračunskim klasifikacijama uzimajući u obzir druge IT-projekte koji su u provedbi.

(Pokazatelji provedbe: U strateškom planu Ministarstva financija stvoreni preduvjeti za izradu i objavu javno pretražive baze podataka o izvršenim plaćanjima s jedinstvenog računa državnog proračuna sukladno propisanim proračunskim klasifikacijama uzimajući u obzir druge IT-projekte koji su u provedbi.)

Provedbena aktivnost 6.8

Preporučiti jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave pravodobnu objavu dnevnog reda sjednica predstavničkog tijela i svih materijala za sjednicu na službenim internetskim stranicama, u skladu s odredbama općeg akta jedinice o obaveznoj dostavi sjedničkog materijala članovima predstavničkog tijela, odnosno najkasnije pet dana prije dana održavanja sjednice.

(Pokazatelji provedbe: Izrađena preporuka svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave da na svojim internetskim stranicama objavljuju dnevni red sjednica predstavničkog tijela.)

Provedbena aktivnost 6.9

U Prijedlogu zakona o računovodstvu neprofitnih organizacija predvidjeti obvezu javne objave financijskih izvještaja neprofitnih organizacija kroz Registar neprofitnih organizacija.

(Pokazatelji provedbe: izrađen Prijedlog zakona o računovodstvu neprofitnih organizacija kojim je predviđena obveza javne objave financijskih izvještaja neprofitnih organizacija.)

Provedbena aktivnost 6.10

Unaprijediti javnu bazu podataka o bespovratnim sredstvima dodijeljenima organizacijama civilnog društva za projekte i programe od općeg interesa.

(Pokazatelji provedbe: Javna baza podataka proširena s podacima o rezultatima projekata i programa udruga/ organizacija civilnog društva financiranih iz državnog proračuna.)

OPIS OBEVEZE						
ODGOVORNOST	NOSITELJ	Ministarstvo uprave (6.1-2, 6.8), Ministarstvo gospodarstva (6.3), Državni ured za središnju javnu nabavu (6.4), Agencija za elektroničke medije (6.5), Državni ured za upravljanje državnom imovinom (6.6.), Ministarstvo financija (6.7, 6.9), Ured Vlade RH za udruge (6.10)				
	SUNOSITELJI	Državno izborno povjerenstvo (6.1-2), Ministarstvo kulture (6.5), Agencija za upravljanje državnom imovinom (6.6.), Ministarstvo financija (6.6.), Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva (6.10)				
	ODREĐENA KONTAKTNA TOČKA?	Ne				
ODREĐENOST I MJERLJIVOST		Visoka (jezik obveze daje jasne, mjerljive, provjerljive odrednice za postizanje cilja)				
POVEZANOST	VELIKI IZAZOVI POV-A	Povećanje integriteta javnih službi				
	VRIJEDNOSTI POV-A					
	AKTIVNOST	PRISTUP INFORMACIJAMA	GRAĐANSKO SUDJELOVANJE	ODGOVORNOST	TEHNOLOGIJE I INOVATIVNOST	NIKAKVA
	1. Provedba zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe			X		
	2. Baza podataka o donatorima izbornih kampanja i redovnog političkog djelovanja	X		X	X	
3. Poveznice na registre ugovora	X			X		

	VRIJEDNOSTI POV-A					
	AKTIVNOST	PRISTUP INFORMACIJAMA	GRAĐANSKO SUDJELOVANJE	ODGOVORNOST	TEHNOLOGIJE I INOVATIVNOST	NIKAKVA
POVEZANOST	4. Ugovori o javnoj nabavi	X				
	5. Ugovori o koncesijama za medijske usluge	X				
	6. Financijski podaci o upravljanju državnom imovinom	X		X		
	7. Baza podataka o plaćanjima iz državne riznice	X		X	X	
	8. Materijali za sjednice lokalne i područne samouprave	X		X		
	9. U Prijedlogu zakona o računovodstvu neprofitnih organizacija predvidjeti obvezu objave financijskih izvještaja NPO-a	X		X		
	10. Poboljšati bazu podataka o bespovratnim sredstvima OCD-a	X			X	

AMBICIOZNOST

AKTIVNOST	NOVE VS. VEĆ POSTOJEĆE	POTENCIJALAN UTJECAJ
1. Provedba zakona	Već postojeće	Transformativan (obveza zahtijeva reformu koja potencijalno može dovesti do promjene uobičajene prakse u predmetnom području javnih politika)
2. Stvaranje preduvjeta za bazu podataka o političkim donatorima	Već postojeće	Transformativan

3. Objavljivanje poveznica na registre ugovora	Već postojeće	Umjeren (obveza je veliki korak naprijed u području relevantnih politika, ali rasponom ili obuhvatom je ograničena)
4. Objavljivanje ugovora o javnoj nabavi	Već postojeće	Transformativan
5. Objavljivanje ugovora o koncesiji	Već postojeće	Umjeren
6. Objavljivanje podataka o imovini kojom upravlja država	Već postojeće	Umjeren
7. Baza podataka o plaćanjima iz državne riznice	Već postojeće	Umjeren
8. Materijali za sjednice lokalne i područne samouprave	Već postojeće	Zanemariv (obveza je neznatan ali pozitivni korak u području relevantnih politika)
9. Objavljivanje financijskih izvještaja NPO-a	Već postojeće	Umjeren
10. Baza podataka o bespovratnim sredstvima	Već postojeće	Umjeren

STUPANJ DOVRŠENOSTI

Aktivnost 1. Izmijeniti i dopuniti Zakon o pravu na pristup informacijama

POČINJE: travanj 2012.	ZAVRŠAVA: prosinac 2012.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	<p>NIJE ZAPOČETA DJELOMICE UGLAVNOM POTPUNO</p>
----------------------------------	------------------------------------	---	--

Aktivnost 2. Uskladiti zakone

POČINJE: travanj 2012.	ZAVRŠAVA: prosinac 2012.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	<p>NIJE ZAPOČETA DJELOMICE UGLAVNOM POTPUNO</p>
----------------------------------	------------------------------------	---	--

Aktivnost 3. Objavljivanje poveznica na registre ugovora

POČINJE: prosinac 2012.	ZAVRŠAVA: Kontinuirana	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	<p>NIJE ZAPOČETA DJELOMICE UGLAVNOM POTPUNO</p>
-----------------------------------	----------------------------------	---	--

Aktivnost 4. Objavljivanje ugovora o javnoj nabavi

POČINJE: prosinac 2012.	ZAVRŠAVA: Kontinuirana	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
-----------------------------------	----------------------------------	--	--

Aktivnost 5. Objavljivanje ugovora o koncesiji

POČINJE: studen 2012.	ZAVRŠAVA: Kontinuirana	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
---------------------------------	----------------------------------	--	--

Aktivnost 6. Objavljivanje podataka o imovini kojom upravlja država

POČINJE: June 2013.	ZAVRŠAVA: prosinac 2013.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
-------------------------------	------------------------------------	--	--

Aktivnost 7. Baza podataka o plaćanjima iz državne riznice

POČINJE: travanj 2012.	ZAVRŠAVA: srpanj 2013.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
----------------------------------	----------------------------------	--	--

Aktivnost 8. Materijali za sjednice lokalne i područne samouprave

POČINJE: lipanj 2012.	ZAVRŠAVA: lipanj 2012.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
---------------------------------	----------------------------------	--	--

Aktivnost 9. Objavljivanje financijskih izvještaja NPO-a

POČINJE: travanj 2012.	ZAVRŠAVA: prosinac 2013.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
----------------------------------	------------------------------------	--	--

Aktivnost 10. Baza podataka o bespovratnim sredstvima

POČINJE: lipanj 2012.	ZAVRŠAVA: prosinac 2013.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
---------------------------------	------------------------------------	--	--

DALJNI KORACI

1. Provedba zakona	Nikakva: provedba dovršena
2. Stvoriti preduvjete za bazu podataka o donatorima	Nova obveza temeljena na postojećoj provedbi

3. Objaviti poveznice na registar ugovora	Održavanje i praćenje ispunjene provedbe
4. Objaviti ugovore o javnoj nabavi	Kao gornja
5. Objaviti ugovore o koncesiji za TV- i radijske usluge	Kao gornja
6. Objavljivati podatke o imovini kojom upravlja država	Kao gornja
7. Baza podataka o plaćanjima iz državne riznice	va obveza temeljena na postojećoj provedbi
8. Materijali za sjednice lokalnih i područne samouprave	Kao gornja
9. Registar financijskih izvještaja neprofitnih organizacija	Održavanje i praćenje ispunjene provedbe
10. Baza podataka o bespovratnim sredstvima	Kao gornja

Što se dogodilo?

Autorica se slaže s Vladinim izvješćem koje tvrdi da su aktivnosti obuhvaćene 6. mjerom u potpunosti ili uglavnom provedene, i to većim dijelom u skladu s vremenikom.

Valja napomenuti da će aktivnosti od 3 do 5, koje se odnose na objavljivanje različitih dokumenta o javnoj nabavi, trebati provoditi kontinuirano. Slijedi pregled detalja o provođenju svake od aktivnosti.

6.1 Provesti evaluaciju primjene Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe

Primjenu Zakona ocjenjivala je stručna radna skupina koju čine predstavnici vlade i civilnog društva. Na temelju evaluacije raspravljalo se o nacrtu Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe u Hrvatskom saboru, u prosincu 2012. Zakon je usvojen u veljači 2013. Dok se o pitanju je li opis aktivnosti potpuno točan može raspravljati, budući da Akcijski plan predviđa samo evaluaciju, provedba aktivnosti otišla je i dalje od predviđenog, rezultirajući novim i poboljšanim Zakonom.

6.2 Preduvjeti za objavljivanje podataka o donatorima izbornih kampanja i političkih stranaka

Preduvjeti za objavljivanje podataka o donatorima izbornih kampanja i političkih stranaka stvoreni su kroz usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju političkih aktivnosti u veljači 2013.

6.3 Objavljivanje poveznica za registre ugovora

Kao što navodi izvješće o samoprocjeni, ova aktivnost je kontinuirana i provodi se u potpunosti. Ministarstvo dobiva poveznice na stranice ugovornih tijela i stavlja ih na popis, koji se objavljuje na portalu Javne nabave. U vrijeme pisanja ovog izvještaja, nisu sve poveznice bile u funkciji. Izvješće o samoprocjeni spominje problem nefunkcioniranja poveznica, ali ne predlaže kako da se on otkloni.

6.4 Objavljivanje ugovora o javnoj nabavi

Državni ured za središnju javnu nabavu objavio je ugovore o javnoj nabavi i okvirne sporazume sa stanovitim zakašnjenjem. Umjesto planiranog roka u prosincu 2012., ugovori i sporazumi koji su trenutačno u provedbi objavljeni su u svibnju 2013.¹

6.5 Objavljivanje ugovora o koncesijama za pružanje medijskih usluga

Agencija za elektroničke medije kontinuirano objavljuje ugovore o koncesijama za pružanje televizijskih i radijskih medijskih usluga na svojoj web-stranici (www.e-mediji.hr). Neki od dionika ustvrdili su da bi trebalo objaviti i natječajnu dokumentaciju. Kao što je u svojim komentarima na nacrt ovog izvještaja primijetila Vlada, Agencija je samo slijedila postojeći zakon. Da bi se ugovori objavili zajedno s natječajnom dokumentacijom, bilo bi neophodno stvoriti zakonske preduvjete, a takva aktivnost nije bila predložena tijekom pripreme Akcijskog plana.

6.6 Preduvjeti za objavljivanje podatka o imovini kojom upravlja država

Ova se aktivnost još uvijek provodi. Zakon o upravljanju i raspodjeli državne imovine (NN 94/13) stvorio je preduvjete osiguravajući načelo otvorenosti u upravljanju državnom imovinom. Stvarno objavljivanje podataka (kako je specificirano u pokazatelju za ovu mjeru) i dalje je u pripremi. Prema trenutačno dostupnim informacijama Agencije za upravljanje državnom imovinom, u kolovozu 2013. bilo je 367.465 članaka u Registru državne imovine, a Registar je bio predviđen za objavljivanje do kraja 2013.²

6.7 Preduvjeti za izradu i objavu baze podataka o plaćanjima iz državne riznice

Preduvjeti su stvoreni specificiranjem – u Strategiji Vladinih programa za razdoblje 2013.-2015. (usvojena u srpnju 2012.) i Strateškome planu Ministarstva financija 2013.-2015. – da će biti postavljena pretraživa baza podataka o izvršenim plaćanjima s jedinstvenog računa državne riznice.³

6.8 Preporučiti jedinicama lokalne i regionalne samouprave pravodobnu objavu materijala za sjednice

Preporuka je poslana u lipnju 2012., u skladu s planiranim.⁴

6.9 U Prijedlogu zakona o računovodstvu neprofitnih organizacija predvidjeti obvezu objave financijskih izvještaja NPO-a

Obveza davanja financijskih izvještaja neprofitnih organizacija na uvid javnosti uključena je u prijedlog zakona. Javna rasprava je provedena početkom prosinca 2013., i usvajanje zakona očekuje se na početku 2014. Članovi Savjeta POV-a izrazili su stanovitu zabrinutost u pogledu toga procesa, budući da nije bilo sastanaka radne skupine od srpnja 2013.⁵

6.10 Baza podataka o bespovratnim sredstvima

Ovo je trajna aktivnost bez posebnih rokova. Očekivano je da se do kraja 2013. na posebnom web-portalu izvješćuje o projektima i programima organizacija civilnoga društva, koji su financirani iz javnih izvora.

Je li bilo važno?

Opći cilj svih popratnih aktivnosti u okviru ove mjere jest povećanje dostupnosti podataka o trošenju javnih resursa i o sadržaju odgovarajući registara. Prva je mjera obuhvatila najveći broj ustanova zaduženih za provedbu Akcijskog plana POV-a, odnosno sedam od devet nositelja odgovornih za jednu ili više provedbenih

aktivnosti. Tematski su aktivnosti pokrile objavljivanje informacija, na sistematičan i razumljiv način, u četiri glavna područja: financiranje političkih aktivnosti (primjerice financiranje izborne promidžbe, objavljivanje podataka o donatorima političkih stranaka), javnu nabavu, upravljanje državnom financijskom i drugom imovinom (uključujući i ugovore o koncesiji za medijske usluge) i dodjelu bespovratnih sredstava organizacijama civilnog društva. Dok je teško izdvojiti najvažniju među njima, dvije aktivnosti možda se ne uklapaju uz ostale jer nije jasno kako njihova provedba pridonosi općem cilju te mjere.

Prva od njih je preporuka da jedinice lokalne i regionalne samouprave objavljuju dnevni red sjednica svojih predstavničkih tijela na svojim web-stranicama (PA 6.8). Dok ta aktivnost pridonosi transparentnosti lokalne vlasti, iz formulacije u Akcijskom planu i izvješću o samoprocjeni nije jasno kako ona pridonosi većoj dostupnosti podataka o trošenju javnih resursa.

Druga je uvođenje obveze objavljivanja financijskih izvještaja neprofitnih organizacija u novom zakonu o računovodstvu neprofitnih organizacija (PA 6.9). Kako neprofitne organizacije nisu nužno financirane iz javnih izvora, obveza objavljivanja njihovih financijskih izvještaja nije u izravnoj vezi s općim ciljem ove mjere.

Intervjuirani dionici istaknuli su da se za sve planirane aktivnosti ili već zagovaralo ili su postojale i prije nego što je Hrvatska pristupila POV-u pa da je teško procijeniti u kojoj je mjeri akcijski plan ubrzao njihovu provedbu. Dionici su napomenuli da su neke aktivnosti formulirane tako da odaju dojam otvorenosti i transparentnosti dok se u isto vrijeme ne pridržavaju tih načela. Kao ilustracija može poslužiti PA 6.5, koja je predvidjela da ugovore o koncesijama za usluge elektroničkih medija treba objaviti Agencija za elektroničke medije bez natječajne dokumentacije, što bi, prema mišljenju dionika, bilo ključno za razumijevanje ugovora.⁶ Zapravo, iako je aktivnost bila uključena u plan POV-a, bila je potrebna pravna akcija jedne organizacije civilnog društva i Agencije za zaštitu osobnih podataka (u svojstvu nadzornoga tijela Zakona o pravu na pristup informacijama do izmjena koje te ovlasti prenose na Povjerenika za informiranje) da bi se objavila natječajna dokumentacija koja je dugo smatrana poslovnom tajnom.⁷ U vrijeme pisanja ovog

izvještaja, Agencija za elektroničke medije još nije objavila koncesijske ugovore sa svom relevantnom dokumentacijom.⁸

Veći broj aktivnosti (6 od 10) kao svoj cilj imaju "stvaranje preduvjeta", "preporučivanje" ili dopunjavanje postojećih zakona. Intervjuirani dionici koji predstavljaju OCD-e često su takve formulacije ocijenili kao nedovoljno ambiciozne. S druge strane, intervjuirani predstavnici Vlade, državni službenici zaduženi za provedbu određenih mjera, vide ih kao neophodne korake postupnih političkih promjena i maksimum koji se može postići s dostupnim financijskim i administrativnim resursima.

Daljnji koraci

Provedbu aktivnosti obuhvaćenih ovom mjerom još treba pratiti jer se veći broj njih nastavlja, a Akcijski plan odredio je datum početka ali ne i datum očekivanog završetka. Štoviše, aktivnosti koje su kao mjeru postignuća odredile "stvaranje preduvjeta" iziskuju daljnje akcije.

Specifične aktivnosti koje treba uključiti u sljedeći Akcijski plan, prema prijedlozima dionika, obuhvaćaju:

- Usklađivanje nove zakonske osnove za objavljivanje i trajnu dostupnost podataka o financiranju izborne promidžbe i političke aktivnosti s novim Zakonom o pravu na pristup informacijama (osobito što se tiče ponovne uporabe informacija).
- Kontinuirano praćenje i ažuriranje svih javnih registara te osiguravanje dostupnosti i ponovne uporabe informacija.

U slučaju da sve aktivnosti budu dovršene kao što je planirano, do kraja 2013., sljedeći Akcijski plan trebat će osigurati praćenje kontinuiranih aktivnosti koje su započete. Kako bi se olakšala provedba i praćenje, NMI-ova istraživačica preporučuje grupiranje aktivnosti prema tematskim područjima predloženim ranije u tekstu, ili prema nositeljima, pa bi se time smanjio broj aktera odgovornih za svaku pojedinu mjeru. Aktivnosti koje nisu u izravnoj vezi s općim ciljem mjere treba

ukinuti ili povezati s prikladnijom mjerom (kao što je ranije u tekstu predloženo za 6.8 i 6.9). Također je moguće preoblikovati opis aktivnosti tako da bude jasno iskazano na koji način njihova provedba pridonosi općem cilju mjere.

¹ Dostupno na www.sredisnjanabava.hr.

² Dostupno na www.audio.hr/default.aspx?id=34 (na dan 20. prosinca 2013.).

³ Dostupno na www.mfin.hr/hr/stratesko-planiranje

⁴ Preporuka jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave vezano za provedbu Akcijskog plana za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2012.-2013., 5. lipnja 2012. (na dan 7. studenog 2013.)

⁵ GONG, Doprinos Radnoj verziji izvještaja Vlade o samoprocjeni uspješnosti provedbe Akcijskog plana za provedbu Inicijative POV od 5. srpnja 2013.

⁶ Toni Gabrić, Fejkanje transparentnosti, H-alter, 22. veljače 2013. <http://bit.ly/1ag6C0d>. (na dan 8. studenog 2013.)

⁷ Toni Gabrić, Vijeće za elektroničke medije priznalo pravo javnosti da zna, 22. May 2013. <http://bit.ly/1iZKBed>. (na dan 8. studenog 2013.)

⁸ Kao što se navodi u i: GONG, Doprinos radnoj verziji izvještaja Vlade o samoprocjeni uspješnosti provedbe Akcijskog plana za provedbu Inicijative POV od 5. srpnja 2013.

7 | Osigurati transparentnost rada tijela javne vlasti u korist ostvarivanja prava građana

Provedbena aktivnost 7.1

Sadržajno i tehničko unaprjeđenje portala Moja uprava kao funkcionalnog servisa koji sadržava sve informacije o tome kako građani, odnosno korisnici mogu ostvariti svoja prava pred tijelima državne uprave.

(Pokazatelji provedbe: Uspostavljeno novo tehnološko rješenje za portal Moja uprava, sva tijela državne uprave imaju educirane osobe i koriste portal Moja uprava za objavu javnih informacija, uspostavljen organizacijski sustav unutar državne uprave za uređivanje portala Moja uprava i povećan broj korisnika na 10.000 korisnika mjesečno do kraja 2013. godine.)

Provedbena aktivnost 7.2

Objedinjavanje i povezivanje svih informacija koje se tiču statusa fizičkih i pravnih osoba, a o kojima evidencije vode pojedina tijela javne vlasti.

(Pokazatelji provedbe: uspostavljen sustav Središnjih registara, uspostavljen osnovni sustav za elektroničku razmjenu podataka na jednom mjestu te korisnički pretinac na portalu Moja uprava za osobni pristup informacijama koje o osobi vode tijela državne uprave.)

Provedbena aktivnost 7.3

Postavljanje sheme informacija drugih tijela državne uprave na portal Moja uprava.

(Pokazatelji provedbe: na portalu Moja uprava uspostavljena shema s javnim informacijama i nadležnim tijelima državne uprave.)

Provedbena aktivnost 7.4

Uspostaviti i redovito unaprjeđivati sustav pružanja javnih usluga putem Interneta.

(Pokazatelji provedbe: izrađen Program razvoja elektroničkih javnih usluga.)

OPIS OBVEZE						
ODGOVORNOST	NOSITELJ	Ministarstvo uprave				
	SUNOSITELJI	Tijela državne uprave (7.1, 7.3, 7.4), Tijela javne vlasti koja vode službene evidencije statusa fizičkih i pravnih osoba (7.2), Agencija za zaštitu osobnih podataka (7.3), Hrvatska informacijsko-dokumentacijska referalna agencija (7.3)				
	ODREĐENA KONTAKTNA TOČKA?	Ne				
ODREĐENOST I MJERLJIVOST		Visoka (jezik obveze daje jasne, mjerljive, provjerljive aktivnosti za postizanje cilja)				
POVEZANOST	VELIKI IZAZOVI POV-A	Poboljšanje pružanja javnih usluga				
	VRIJEDNOSTI POV-A					
	AKTIVNOST	PRISTUP INFORMACIJAMA	GRAĐANSKO SUDJELOVANJE	ODGOVORNOST	TEHNOLOGIJE I INOVATIVNOST	NIKAKVA
	1. Unaprjeđenje web-portala s informacijama o ostvarivanju prava	X			X	

POVEZANOST	2. Baza podataka o donatorima izbornih kampanja i redovnog političkog djelovanja	X			X	
	3. Informacije drugih tijela državne uprave	X			X	
	4. Uspostava i unaprjeđivanje javnih usluga	X			X	

AMBICIOZNOST

AKTIVNOST	NOVE VS. VEĆ POSTOJEĆE	POTENCIJALAN UTJECAJ
1. Unaprjeđenje web-portala	Već postojeće	Transformativan (obveza zahtijeva reformu koja potencijalno može dovesti do promjene uobičajene prakse u predmetnom području javnih politika)
2. Informacije o statusu fizičkih i pravnih osoba	Već postojeće	Transformativan
3. Informacije drugih tijela državne uprave	Već postojeće	Transformativan
4. Uspostava i unaprjeđivanje javnih usluga	Već postojeće	Transformativan

STUPANJ DOVRŠENOSTI

Aktivnost 1. Izmijeniti i dopuniti Zakon o pravu na pristup informacijama

POČINJE: travanj 2012.	ZAVRŠAVA: prosinac 2012.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
----------------------------------	------------------------------------	--	--


Aktivnost 2. Informacije o statusu fizičkih i pravnih osoba

POČINJE: travanj 2012.	ZAVRŠAVA: prosinac 2012.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
----------------------------------	------------------------------------	--	--

Aktivnost 3. Informacije drugih tijela državne uprave

POČINJE: travanj 2012.	ZAVRŠAVA: prosinac 2012.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
----------------------------------	------------------------------------	--	--

Aktivnost 4. Uspostava i unaprjeđivanje sustava javnih usluga na Internetu

POČINJE: travanj 2012.	ZAVRŠAVA: prosinac 2012.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
----------------------------------	------------------------------------	---	--

DALJNI KORACI

1. Provedba zakona	Daljnji rad na osnovnoj provedbi
2. Objedinjavanje i povezivanje informacija o statusu fizičkih i pravnih osoba	Daljnji rad na osnovnoj provedbi
3. Informacije drugih tijela državne uprave	Daljnji rad na osnovnoj provedbi
4. Uspostava i unaprjeđivanje javnih usluga	Nova obveza temeljena na postojećoj provedbi

Što se dogodilo?

Od četiri provedbene aktivnosti planirane u okviru ove mjere, jedna je započela u svibnju 2012., za tri je planiran početak u prosincu 2012., dovršetak triju planiran je do kraja 2013., a jedna je opisana kao kontinuirana aktivnost.

Izvešće o samoprocjeni daje veoma detaljan i razumljiv pregled različitih internetskih usluga i s njima povezanih aktivnosti koje nude različita ministarstva i druga tijela državne uprave, a koje nisu bile predviđene kao posebne aktivnosti u Akcijskom planu POV-a. Taj pregled zauzima gotovo četvrtinu čitava izvješća (9,5 od 39 stranica u hrvatskoj inačici). Navedene aktivnosti kreću se u rasponu od primjene informacijskih tehnologija u Carinskoj i Poreznoj upravi do mogućnosti ispunjavanja zahtjeva za iskaznicom europskog zdravstvenog osiguranja (EHIC) preko Interneta.

Slijedi pregled provedbenih aktivnosti predviđenih Akcijskim planom POV-a:

7.1 Unaprjeđenje web-portala Moja uprava

Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za koordinaciju informatizacije javnog sektora, s Ministarstvom uprave kao glavnim provedbenim tijelom ove mjere, osnovala je radnu skupinu za standardizaciju rješenja korisničkog pristupa. Radna skupina pripremila je smjernice za javnu nabavu servisa za implementaciju i održavanje

sustava novog središnjeg Vladina portala (gov.hr) čija je realizacija predviđena do kraja 2013. godine. Novi je portal osmišljen tako da integrira prethodni portal Moja uprava.

Budući da te aktivnosti nisu prethodno definirane Akcijskim planom, predstavljaju promjenu u aktivnosti, pa Izvešće o samoprocjeni ne daje ocjenu ove mjere prema pokazateljima utvrđenim u Akcijskom planu.

7.2 Konsolidirati informacije o statusu fizičkih i pravnih osoba, o kojima evidencije vode pojedina tijela javne vlasti

Radna skupina za temeljne registre i elektroničku razmjenu podataka, koju je osnovalo Povjerenstvo za koordinaciju informatizacije javnog sektora, predložilo je usklađivanje sadržaja temeljnih registara s aktualnom situacijom jer su pronađene nedosljednosti između različitih registara. Ministarstvo uprave preuzelo je obvezu pripremiti zakon kojim će se regulirati to područje. Radna skupina također je počela pripremati specifikacije za meta-registar. Jednako tako i za Provedbenu aktivnost 7.1, praćenje prema pokazateljima iz Akcijskog plana nije bilo moguće.

(Kako su gore navedeni: uspostavljen sustav Središnjih registara, uspostavljen osnovni sustav za elektroničku razmjenu podataka na jednom mjestu te korisnički pretinac na portalu Moja uprava za osobni pristup informacijama koje o osobi vode tijela državne uprave.)

7.3 Učiniti dostupnima informacije drugih državnih tijela na web-portal Moja uprava

Shema informacija postavljena je da bi pružala jednostavan pregled informacija koje na Internet stavljaju razna tijela državne uprave. Budući da će to biti dio novog središnjeg Vladina portala, Izvješće o samoprocjeni točno ovu aktivnost ocjenjuje s "u tijeku".

7.4 Uspostaviti i poboljšati javne usluge

Ovo je kontinuirana aktivnost i Izvješće o samoprocjeni navodi da je "u tijeku". Međutim, budući da je jedini pokazatelj određen Akcijskim planom izrada Programa razvoja elektroničkih javnih usluga, aktivnost se može smatrati uglavnom provedenom. Program je dostupan od rujna 2013. na web-stranici Ministarstva uprave.¹

Je li bilo važno?

Intervjuirani dionici potvrdili su da su aktivnosti u području informacijske tehnologije usko povezane s vrijednostima otvorene vlasti. Međutim, neki su izrazili zabrinutost pitanjem u kojoj će se mjeri elektronički dostupni podaci koristiti za povećanje kontrole nad građanima te ugrožavati njihovu privatnost, nasuprot mogućnosti pružanja učinkovitijih javnih usluga za građane.

Neki su istaknuli potrebu za educiranjem i državnih službenika i građana o mogućnostima koje nudi slobodni pristup podacima te su upozorili da državna uprava često objavljuje relevantne dokumente u PDF-u i drugim formatima, što ne omogućuje ponovnu uporabu podataka.

Daljnji koraci

Najvažnija kritika na dio o upotrebi informacijskih tehnologija u Izvješću o samoprocjeni tiče se nesrazmjera između aktivnosti predviđenih Akcijskim planom POV-a i onih koje nisu uključene u Plan. Istraživačica NMI-a preporučuje da se informacije navedene u Izvješću o samoprocjeni kao "dodatne aktivnosti" predstavljaju kao poseban sažetak o e-uslugama dostupnim hrvatskim građanima. Također, te dodatne aktivnosti treba procijeniti s obzirom na

njihovu povezanost s vrijednostima POV-a te razmotriti njihovo uvrštavanje u sljedeći Akcijski plan.

Ta cjelina, istodobno, sadrži samo jednu mjeru, opisanu kao "osiguravanje transparentnosti rada tijela javne vlasti u funkciji ostvarenja prava građana". Neovisna istraživačica preporučuje definiciju ove mjere jasnije povezati s upotrebom informacijskih tehnologija. Aktivnosti se također može podijeliti na podaktivnosti ili uključiti preciznije opisane odrednice odnosno pokazatelje.

¹ Ministarstvo uprave, Projekt e-Građani - program razvoja elektroničkih usluga, rujna 2013. <http://bit.ly/1hZLIaP> (na dan 7. studenog 2013.)

8 | Uspostaviti sustav sudioničke izrade i praćenja provedbe državnog i lokalnog proračuna

Provedbena aktivnost 8.1

Podupirati otvorene javne rasprave i savjetovanja s građanima i organizacijama civilnoga društva kako bi se identificirali prioritete u raspodjeli proračunskih sredstava.

(Pokazatelji provedbe: Održane otvorene javne rasprave u pojedinim lokalnim sredinama kako bi se identificirali prioritete u području raspodjele proračunskih sredstava za 2014.)

Provedbena aktivnost 8.2

Omogućiti sudjelovanje javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika i drugih osoba u raspravama na radnim tijelima Hrvatskoga sabora o svim ključnim proračunskim dokumentima.

(Pokazatelji provedbe: U raspravama na radnim tijelima Hrvatskoga sabora o svim ključnim proračunskim dokumentima uključeni javni, znanstveni i stručni djelatnici te druge osobe i predstavnici zainteresirane javnosti.)

Provedbena aktivnost 8.3

Podupirati programe suradnje jedinica lokalne i područne samouprave i organizacija civilnog društva u jačanju proračunske transparentnosti i sudjelovanja građana u izradi i praćenju provedbe lokalnih proračuna.

(Pokazatelji provedbe: provedeni programi jačanja proračunske transparentnosti i sudjelovanja građana u izradi i praćenju provedbe lokalnih proračuna u suradnji jedinica lokalne i područne samouprave i organizacija civilnog društva.)

Provedbena aktivnost 8.4

Provesti javnu raspravu o financijskim izvješćima svih trgovačkih društava od posebnog državnog interesa.

(Pokazatelji provedbe: održana javna rasprava s organizacijama civilnog društva i predstavnicima zainteresirane javnosti o financijskim izvješćima svih trgovačkih društava od posebnog državnog interesa.)

OPIS OBVEZE						
ODGOVORNOST	NOSITELJ		Ured Vlade RH za udruge (8.1, 8.3, 8.4), Hrvatski sabor (8.2)			
	SUNOSITELJI		Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva (8.1, 8.3), Ministarstvo financija (8.1, 8.4), Jedinice lokale i regionalne samouprave (8.3), Nacionalne udruge gradova, općina i županija(8.3), Trgovačka društva od posebnog državnog interesa (8.4)			
	ODREĐENA KONTAKTNA TOČKA?		Ne			
ODREĐENOST I MJERLJIVOST			Visoka (jezik obveze daje jasne, mjerljive, provjerljive odrednice za postizanje cilja)			
POVEZANOST	VELIKI IZAZOVI POV-A		Povećanje integriteta javnih službi, djelotvornije upravljanje javnim resursima			
	VRIJEDNOSTI POV-A					
	AKTIVNOST	PRISTUP INFORMACIJAMA	GRAĐANSKO SUDJELOVANJE	ODGOVORNOST	TEHNOLOGIJE I INOVATIVNOST	NIKAKVA
1. Javne rasprave o raspodjeli proračunskih sredstava			X			

POVEZANOST	2. Sudjelovanje građana na radnim tijelima Sabora		X	X		
	3. Suradnja lokalnih i regionalnih vlasti i OCD-a u jačanju proračunske transparentnosti		X	X		
	4. Javna rasprava o financijskim izvješćima		X	X		


AMBICIOZNOST

AKTIVNOST	NOVE VS. VEĆ POSTOJEĆE	POTENCIJALAN UTJECAJ
1. Javne rasprave o raspodjeli proračunskih sredstava	Već postojeće	Transformativan (obveza zahtijeva reformu koja potencijalno može dovesti do promjene uobičajene prakse u predmetnom području javnih politika)
2. Sudjelovanje građana na radnim tijelima Sabora	Već postojeće	Umjeren (obveza je veliki korak naprijed u području relevantnih politika, ali rasponom ili obuhvatom je ograničena)
3. Suradnja vlasti i OCD-a	Već postojeće	Transformativan
4. Javna rasprava o financijskim izvješćima	Već postojeće	Transformativan

STUPANJ DOVRŠENOSTI

Aktivnost 1. Javne rasprave o podjeli proračunskih sredstava			
POČINJE: siječanj 2013.	ZAVRŠAVA: Kontinuirana	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
Aktivnost 2. Sudjelovanje građana na radnim tijelima Sabora			
POČINJE: lipanj 2012.	ZAVRŠAVA: lipanj 2012	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
Aktivnost 3. Suradnja lokalnih i regionalnih vlasti i OCD-a u jačanju proračunske transparentnosti			
POČINJE: siječanj 2013.	ZAVRŠAVA: Kontinuirana	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	

Aktivnost 4. Javna rasprava o financijskim izvješćima trgovačkih društava od posebnog državnog interesa

POČINJE: listopad 2012.	ZAVRŠAVA: listopad 2013.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
-----------------------------------	------------------------------------	---	--

DALJNI KORACI

1. Izmijeniti i dopuniti Zakon o pravu na pristup informacijama	Daljnji rad na osnovnoj provedbi
2. Uskladiti zakone	Revizija obveze radi veće ostvarljivosti i mjerljivosti
3. Suradnja vlasti i OCD-a	Daljnji rad na osnovnoj provedbi
4. Javna rasprava o financijskim izvješćima	Daljnji rad na osnovnoj provedbi

Što se dogodilo?

8.1 Javne rasprave o raspodjeli proračunskih sredstava

Provedba kontinuirane aktivnosti dobro je dokumentirana u Vladinu Izvješću o samoprocjeni. No, pokazatelji su donekle dvosmisleni. Dok se u Akcijskom planu navodi da se javne rasprave vode "kako bi se identificirali prioriteta u području raspodjele proračunskih sredstava za 2014.", Izvješće o samoprocjeni opisuje ponajprije planiranje i praćenje aktivnosti s obzirom na dodjelu proračunskih sredstava i drugih oblika potpore organizacijama civilnog društva. Ono samo usput spominje primjer sudioničke uključenosti građana i građanki u procesu definiranja proračunskih prioriteta (Grad Rijeka). U stanovitaj mjeri priznaje se potreba da sljedeći Akcijski plan POV-a predvidi uključivanje šire javnosti, a ne samo organizacija civilnog društva, u rasprave o raspodjeli proračuna.

8.2 Sudjelovanje građana u raspravama o ključnim proračunskim dokumentima na radnim tijelima Sabora

Na temelju dostupnih informacija, neovisna istraživačica ne slaže se s Vladinom samoprocjenom da je aktivnost 8.2 dovršena. Opis provedbe aktivnosti 8.2 jednak je opisu aktivnosti 9.5, te daje informaciju o pravilima osiguravanja transparentnosti i otvorenosti rada Sabora, uključujući informaciju o imenovanju vanjskih članova u radna tijela Sabora (vidjeti opis aktivnosti 9.5 koji slijedi).

Kao što je kasnije objašnjeno, uključivanje vanjskih članova u radna tijela Sabora bilo je jedinstvena značajka sustava od njegove uspostave. Međutim, imenovanje vanjskih članova obično se događa nekoliko mjeseci nakon uspostave novog saziva Sabora. U sadašnjem sazivu vanjski su članovi imenovani u prosincu 2012., dakle čitavu godinu dana nakon uspostave nove vlasti, uslijed čega im nije bilo moguće sudjelovati u raspravama o ključnim proračunskim dokumentima koji su na dnevnom redu Sabora bili u studenome 2012. Uobičajeno je za vanjske članove da ih se imenuje nekoliko mjeseci nakon uspostave novog saborskog mandata, a ovo je kašnjenje bilo objašnjeno potrebom za novim Poslovníkom Sabora, koji će, među ostalim, omogućiti da više saborskih odbora imenuje vanjske članove.

Osim sudjelovanja imenovanih vanjskih članova, uvijek postoji mogućnost da saborska radna tijela pozovu stručnjake, članove akademske zajednice, i predstavnike civilnoga društva da sudjeluju na sjednicama i daju svoj doprinos. Međutim, Izvješće o samoprocjeni ne spominje taj postupak. Kako bi se procijenio stupanj provedbe ove aktivnosti, bilo bi potrebno više podataka o sudjelovanju vanjskih članova u raspravi o ključnim proračunskim dokumentima na radnim tijelima Sabora.

8.3 Suradnja lokalnih i regionalnih vlasti i OCD-a u jačanju proračunske transparentnosti

Istraživačica NMI-a slaže se s Izvješćem o samoprocjeni da je ova aktivnost kontinuirana. Kao i za aktivnost 8.1, i ovdje se javljaju dvosmislenosti u pogledu pokazatelja. Dok se u Akcijskom planu tvrdi da se aktivnost sastoji od provedbe programa za "jačanje proračunske transparentnosti i sudjelovanja građana u izradi i praćenju provedbe lokalnih proračuna", Izvješće ponajprije opisuje raspodjelu proračunskih sredstava i drugih oblika potpore organizacijama civilnoga društva. Primjerice, Izvješće o samoprocjeni navodi da se rezultati programa dodjele bespovratnih sredstava za "Jačanje regionalnih i lokalnih struktura za podršku razvoju civilnoga društva", objavljenog u veljači 2013. nadovezuju na uspostavu mehanizma "za sudjelovanje građana i građanki u procesu donošenja odluka i praćenje provedbe lokalnih politika i lokalnih proračuna". Za sada nema informacija o konkretnim korisnicima bespovratnih sredstava i njihovim projektima.

8.4 Javna rasprava o financijskim izvješćima

Izvješće o samoprocjeni navodi da je ova aktivnost u tijeku i neovisna istraživačica se slaže da je jedna rasprava održana u srpnju 2012., rezultirala uključivanjem preporuka u Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije. Izvješće također navodi da će se još jedna rasprava o financijskim izvješćima trgovačkih društava od posebnog državnog interesa za 2012., održati u listopadu 2013. Međutim, u vrijeme pisanja ovog izvješća nije bilo potvrde da je ona održana.

Je li bilo važno?

Ova je mjera nastavak prethodnih napora Vlade i aktera civilnoga društva u području povećanja građanskog sudjelovanja u praćenju proračuna. Aktivnosti u sklopu ove mjere unaprijedile su načela otvorene vlasti o građanskom sudjelovanju i odgovornosti vlasti. Neke aktivnosti i rezultati pridonijeli su jačanju Vladinih napora i u drugim povezanim područjima. Primjerice, neki rezultati PA 8.4 uključeni su u Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije. Sve u svemu, mjera je vrijedna, a aktivnosti uključene u ovu mjeru imaju potencijal značajnog utjecaja u području otvorene vlasti.

Daljnji koraci

Neovisna istraživačica predlaže sljedeće preporuke:

- Uključiti kontinuirane aktivnosti (8.1, 8.3 i 8.4) u sljedeći Akcijski plan i izvještavati o njihovoj provedbi uz bolju povezanost s pokazateljima iz Akcijskog plana.
- Revidirati PA 8.2. Budući da je teško pratiti stvarno sudjelovanje u raspravi o ključnim proračunskim dokumentima, Savjet POV-a mogao bi razmotriti izmjenu aktivnosti radi veće ostvarljivosti i mjerljivosti. Savjet bi također mogao razmotriti definiranje prikladnih načina praćenja aktivnosti.
- Jasnije povezati PA 8.4 (javne rasprave o financijskim izvješćima trgovačkih društava od posebnog državnog interesa) s Mjerom 2 (Povećati transparentnost poslovanja trgovačkih društava od posebnog državnog interesa), koja sadrži prateću aktivnost objavljivanja godišnjih izvještaja trgovačkih društava.

9 | Unaprijediti praksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja novih zakona, drugih propisa i akata

Provedbena aktivnost 9.1

Izmjenom Poslovnika Vlade RH propisati upućivanje prijedloga nacrt propisa u obvezni postupak savjetovanja (sukladno Kodeksu savjetovanja) te obveznu dostavu izvješća o provedenom savjetovanju uz prijedlog zakona i drugih propisa.

(Pokazatelji provedbe: usvojene izmjene Poslovnika Vlade Republike Hrvatske na način da je u članku. 29. stavak 4. uz prijedlog zakona i drugih propisa propisana obveza dostave izvješća o provedenom savjetovanju, te u stavku 5. obaveza upućivanja prijedloga nacrt propisa u postupak savjetovanja sukladno Kodeksu i planu savjetovanja o nacrtima zakona, drugih propisa i akata koje donosi čelnik nadležnog tijela uz plan zakonodavnih aktivnosti.)

Provedbena aktivnost 9.2

Uspostaviti jedinstveni internetski sustav za savjetovanje s javnošću u donošenju novih zakona, drugih propisa i akata.

(Pokazatelji provedbe: nacrti zakona, drugih propisa i akata o kojima nadležna tijela državne uprave provode postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću pravovremeno objavljeni na internetskom portalu za savjetovanje prije upućivanja u postupak usvajanja na Vladi RH, sukladno Kodeksu.)

Provedbena aktivnost 9.3

Provoditi sustavnu izobrazbu koordinatora za savjetovanje i ostalih državnih službenika radi osposobljavanja za učinkovitu primjenu Kodeksa savjetovanja.

(Pokazatelji provedbe: provedena barem tri dvodnevna seminara izobrazbe koordinatora za savjetovanje i ostalih državnih službenika.)

Provedbena aktivnost 9.4

Pripremati godišnje izvještaje o učinkovitosti primjene Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u donošenju novih zakona, drugih propisa i akata.

(Pokazatelji provedbe: Izrađeno godišnje izvješće o primjeni Kodeksa savjetovanja.)

Provedbena aktivnost 9.5

Uključiti predstavnike javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika u rad radnih tijela Hrvatskoga sabora.

(Pokazatelji provedbe: Uključenost javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika u rad svih radnih tijela Hrvatskog sabora.)

OPIS OBVEZE		
ODGOVORNOST	NOSITELJ	Ured Vlade RH za udruge (8.1, 8.3, 8.4), Hrvatski sabor (8.2)
	SUNOSITELJI	Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva (8.1, 8.3), Ministarstvo financija (8.1, 8.4), Jedinice lokalne i regionalne samouprave (8.3), Nacionalne udruge gradova, općina i županija(8.3), Trgovačka društva od posebnog državnog interesa (8.4)
	ODREĐENA KONTAKTNA TOČKA?	Ne
ODREĐENOST I MJERLJIVOST		Visoka (jezik obveze daje jasne, mjerljive, provjerljive odrednice za postizanje cilja)
POVEZANOST	VELIKI IZAZOVI POV-A	Povećanje integriteta javnih službi, djelotvornije upravljanje javnim resursima

POVEZANOST	VRIJEDNOSTI POV-A					
	AKTIVNOST	PRISTUP INFORMACIJAMA	GRAĐANSKO SUDJELOVANJE	ODGOVORNOST	TEHNOLOGIJE I INOVATIVNOST	NIKAKVA
1. Javne rasprave o raspodjeli proračunskih sredstava			X			
2. Uspostaviti internetski sustav za savjetovanje s javnošću			X		X	
3. Provoditi sustavnu izobrazbu državnih službenika o Kodeksu savjetovanja			X	X		
4. Pripremati godišnja izvješća o primjeni Kodeksa savjetovanja			X	X		
5. Uključivati vanjske članove u saborska radna tijela			X	X		

AMBICIOZNOST		
AKTIVNOST	NOVE VS. VEĆ POSTOJEĆE	POTENCIJALAN UTJECAJ
1. Dopuniti Poslovnik Vlade	Nove	Transformativan (obveza zahtijeva reformu koja potencijalno može dovesti do promjene uobičajene prakse u predmetnom području javnih politika)
2. Uspostaviti internetski sustav za savjetovanje s javnošću	Već postojeće	Transformativan
3. Provoditi sustavnu izobrazbu državnih službenika o Kodeksu savjetovanja	Već postojeće	Transformativan
4. Pripremati godišnja izvješća o primjeni Kodeksa savjetovanja	Već postojeće	Umjeren (obveza je veliki korak naprijed u području relevantnih politika, ali rasponom ili obuhvatom je ograničena)
5. Uključivati vanjske članove u saborska radna tijela	Već postojeće	Umjeren

STUPANJ DOVRŠENOSTI

Aktivnost 1. Dopuniti Poslovnik Vlade

POČINJE: rujan 2012.	ZAVRŠAVA: rujan 2012.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
--------------------------------	---------------------------------	---	--

Aktivnost 2. Uspostaviti internetski sustav za savjetovanje s javnošću

POČINJE: rujan 2012.	ZAVRŠAVA: rujan 2012.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
--------------------------------	---------------------------------	---	--

Aktivnost 3. Provoditi sustavnu izobrazbu državnih službenika o Kodeksu savjetovanja

POČINJE: rujan 2012.	ZAVRŠAVA: rujan 2012.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
--------------------------------	---------------------------------	---	--

Aktivnost 4. Pripremati godišnja izvješća o primjeni Kodeksa savjetovanja

POČINJE: veljača 2013.	ZAVRŠAVA: veljača 2013.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
----------------------------------	-----------------------------------	---	--

Aktivnost 5. Uključivati vanjske članove u saborska radna tijela

POČINJE: lipanj 2012.	ZAVRŠAVA: lipanj 2012.	Stupanj dovršenosti Planirani dovršetak	
---------------------------------	----------------------------------	---	--

DALJNI KORACI

1. Dopuniti Poslovnik Vlade	Daljnji rad na osnovnoj provedbi
2. Uspostaviti internetski sustav za savjetovanje s javnošću	Daljnji rad na osnovnoj provedbi
3. Provoditi sustavnu izobrazbu državnih službenika o Kodeksu savjetovanja	Održavanje i praćenje ispunjene provedbe
4. Pripremati godišnja izvješća o primjeni Kodeksa savjetovanja	Održavanje i praćenje ispunjene provedbe
5. Uključivati vanjske članove u saborska radna tijela	Nova obveza temeljena na postojećoj provedbi

Što se dogodilo?

Od pet aktivnosti u okviru ove mjere, Vladino Izvješće za tri (9.1, 9.4 i 9.5) je navelo da su provedene, a za dvije (9.2. i 9.3) da su u tijeku. Neovisna istraživačica slaže se s takvim ocjenama, osim za aktivnost 9.5, koja se ne može smatrati u potpunosti provedenom zbog razloga koji slijede u tekstu.

Istodobno, ovu obavezu intervjuirani su dionici smatrali onom kod koje je napredak bio najvidljiviji i složili su se s tim da je pri tome Inicijativa POV-a odigrala važnu ulogu.

Utjecaj Savjeta POV-a osobito je vidljiv kada je riječ o aktivnosti 9.1. Budući da već Zakon o pravu na pristup informacijama ističe potrebu za primjenom Kodeksa savjetovanja, predstavnici Vlade u Savjetu smatrali su da nije neophodno uvrstiti takvu odredbu uvrstiti i u Poslovnik Vlade. Međutim, predstavnici OCD-a u Savjetu suprotstavili su se tome ističući relevantnost podzakonskih akata za stvarnu provedbu zakona te su uspjeli osigurati potpunu provedbu aktivnosti.¹

9.1 Dopuniti Poslovnik Vlade

Ova aktivnost provedena je na taj način da prijedlozi nacрта propisa, moraju uključivati obvezno izvješće o savjetovanju sa zainteresiranom javnošću.

9.2 Uspostaviti internetski sustav za savjetovanje s javnošću

Ova aktivnost još se provodi. Vladin Ured za udruge u okviru svojih internetskih stranica ima posebnu stranicu na kojoj se objavljuju informacije o savjetovanjima koja provode različita Vladina tijela.² Nakon uspostave, središnji Vladin internetski portal trebao bi uključivati zasebni portal za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću.

9.3 Provoditi sustavnu izobrazbu državnih službenika o Kodeksu savjetovanja

Ovo je aktivnost koja se nastavlja. Program za koordinate savjetovanja provodio se u Državnoj školi za javnu upravu.

9.4 Pripremati godišnja izvješća o primjeni Kodeksa savjetovanja

Vladin Ured za udruge pripremao je izvješća o primjeni Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u proceduri usvajanja zakona, drugih propisa i akata od 2010. godine. Izvješće o savjetovanjima provedenim u 2012. objavljeno je sredinom travnja 2013.³

9.5 Uključivati vanjske članove u saborska radna tijela

Prema Izvješću o samoprocjeni, ova je aktivnost provedena. Opis provedbe aktivnosti 9.5 u Izvješću jednak je opisu za aktivnost 8.2 u smislu informacije o pravilima osiguravanja parlamentarne otvorenosti i transparentnosti, uključujući informaciju o imenovanju vanjskih članova saborskih radnih tijela. Vanjski članovi trebaju uključivati "javne, znanstvene i stručne djelatnike".⁴

Institucija stalnih vanjskih članova u nekim saborskim odborima bila je jedinstveno obilježje Hrvatskoga sabora sve od njegove uspostave. OCD-i su dugo zagovarali uvođenje vanjskih članova u sve saborske odbore. To je također bio i ciljni pokazatelj za PA 9.5. Broj odbora koji imenuju vanjske članove (koji predstavljaju stručnjake, članove akademske zajednice i OCD-a) uistinu je porastao. U sadašnjem sazivu samo sedam, od ukupno 29 odbora, nema vanjske članove, dok je u prethodnom sazivu to bio slučaj s 11 od ukupno 30 odbora. Prema mišljenju neovisne istraživačice, kao i intervjuiranih dionika, s obzirom da je kao cilj postavljeno uvođenje vanjskih članova u sve saborske odbore, ova aktivnost ne može se smatrati potpuno provedenom.

Je li bilo važno?

Važnost promjene postignute u okviru ove mjere prepoznalo je civilno društvo kao pozitivan napredak u praksama otvorene vlasti.⁵ Potpuna provedba svih predviđenih aktivnosti značajno bi pridonijela transparentnosti vlasti i građanskom sudjelovanju u javnim poslovima. Važna je činjenica da je posvećena pozornost izobrazbi državnih službenika o procesu savjetovanja jer se na taj način može osigurati odgovarajuća provedba zakonodavnoga okvira.

Intervjuirani dionici istaknuli su da je Vladin Ured za udruge odigrao vrlo pozitivnu ulogu u ovoj mjeri. Uloga Ureda često je navođena kao ilustracija važnosti odgovarajuće administrativne podrške provedbi aktivnosti.

Daljnji koraci

Neovisna istraživačica preporučuje uključivanje praćenja provedbe dovršenih aktivnosti u sljedećem Akcijskom planu. K tome, više pozornosti moglo bi se pokloniti razvoju izravnih savjetovanja te izobrazbi građana i građanki za sudjelovanje u internetskim savjetovanjima.

Kao što je već spomenuto, ovdje je težište na prenošenju rezultata u javnost; ne samo zbog potrebe

za informiranjem šireg kruga građana i građanki, nego i stoga što su pristup informacijama i jasna komunikacija preduvjeti jačanja građanskog sudjelovanja. Primjerice, Izvješće o primjeni Kodeksa savjetovanja predstavljeno šire, a ne samo na web-stranicama Vladina Ureda za udruge, moglo bi potaknuti veće sudjelovanje.

Budući da se ne može očekivati promjena sadašnjega sastava saborskih odbora prije sljedećih izbora (predviđenih u 2015.), neovisna istraživačica predlaže reviziju PA 9.5. Kako bi se povećalo i građansko sudjelovanje i odgovornost, preporuka je povećati broj sjednica raznih saborskih radnih tijela na koje su pozvani predstavnici javnosti, uz već imenovane vanjske članove u odborima. Moglo bi biti potrebno pažljivo pratiti stvarno sudjelovanje vanjskih članova i ocijeniti u kojoj mjeri njihova nazočnost doista pridonosi udjelu javnosti u zakonodavnom procesu.

¹ Zapisnik sa sjednice Savjeta POV-a, <http://bit.ly/1etjldb>. (na dan 18. listopada 2013.)

² Dostupno na www.uzuvrh.hr/savjetovanja.aspx?pageID=221.

³ Dostupno na www.uzuvrh.hr/vijest.aspx?pageID=1&newsID=2341.

⁴ U engleskoj verziji Vladina izvješća navodi se da je riječ o "public employees, scientists, experts", što nije u potpunosti korektan prijevod.

⁵ Platforma 112, Izvještaj o radu Vlade na ispunjavanju zahtjeva Platforme 112, 6. ožujka 2013., http://www.kucaljudskihprava.hr/system/attachment/file/174/20130306_Izvjestaj_Platforme_112_-_godina_dana_nove_vlasti.pdf (na dan 30. listopada 2013.)

V | SAMOPROCJENA

Vladin proces samoprocjene obuhvatio je savjetovanje s civilnim društvom i širom javnosti putem foruma i internetskih savjetovanja. Izvješće o samoprocjeni opisalo je napredak u provedbi pojedinih mjera i pripadajućih aktivnosti, pri čemu iscrpnost opisa varira od jedne do druge mjere.

Vlada je u razdoblju od 2. kolovoza do 4. rujna 2013. godine provela internetsko savjetovanje sa zainteresiranom javnošću o nacrtu svojeg Izvješća o provedbi Akcijskog plana za provedbu Inicijative POV-a. Izvješće je zatim bilo objavljeno na internetskoj stranici POV-a koja se nalazi u sklopu stranice Vladina Ureda za udruge.¹ Sažetak izvješća o procesu savjetovanja, uključujući reference na Savjet POV-a kao mehanizam savjetovanja, također je dostupan na istom internetskom portalu.²

Broj komentara pristiglih tijekom procesa internetskog javnog savjetovanja znatno je niži od prosječnog broja komentara prilikom drugih javnih savjetovanja. U pet tjedana primljen je samo jedan komentar, dok je, za usporedbu, prosječni broj komentara primljenih tijekom javnih savjetovanja u 2012. bio 33 (za 144 dokumenta otvorena za javno savjetovanje tijekom 2012., od kojih samo 45 nije dobilo nikakav ili je dobilo tek jedan komentar). Jedno od objašnjenja za takav raskorak jest to da je nacrt izvješća za komentare bio dostupan preko Interneta u vrijeme ljetnih praznika, kada je odziv na javna savjetovanja uobičajeno manji. Vlada pak smatra da je jedan od razloga slabog odziva u tome što su OCD-i već imali priliku komentirati nacrt Izvješća preko Savjeta POV-a (budući da neki od njih u Savjetu predstavljaju veći broj OCD-a koji su svoje komentare uputili ondje preko svojih predstavnika).

Jedini primljeni komentar došao je iz Instituta za javne financije, čija je predstavnica također članica Savjeta za Inicijativu POV. Drugi predstavnici OCD-a u Savjetu suzdržali su se od sudjelovanja u javnom savjetovanju preko Interneta, jer su podnijeli pisane komentare u ranijim prigodama, ili su sudjelovali u raspravama tijekom redovitih sjednica Savjeta. Savjetovanja tijekom sjednica Savjeta su dobro dokumentirana a zapisnici sa sastanaka dostupni su na web-stranici POV-a.³

Pisani komentari podneseni tijekom internetskih javnih savjetovanja, ili izravno Savjetu, nisu bili javno dostupni u trenutku kada je objavljeno izvješće o samoprocjeni. Dionici su preporučili da se pisani komentari priključe uz sažetak izvješća o procesu savjetovanja, jer su neki ustvrdili da sažetak ne predstavlja točno njihove komentare.⁴ To bi također dalo uvid u to koji su komentari uključeni u konačnu verziju Izvješća o samoprocjeni, a koji nisu. Takva integralna verzija sažetka izvješća o procesu savjetovanja mogla bi biti dodatak uz Izvješće o samoprocjeni. Pisani komentari objavljeni su nekoliko tjedana poslije objavljivanja Izvješća o samoprocjeni i sada su dostupni kao poseban dokument na web-stranici Inicijative POV.⁵

Izvješće o samoprocjeni obuhvaća sve obveze (9 mjera s 33 provedbene aktivnosti). Također uključuje informacije o aktivnostima čija se provedba odvijala prije i nakon perioda izvješćivanja (prije travnja 2012. i nakon lipnja 2013.). Ponuđen je veći broj dokaza o provedbi aktivnosti i može im se pristupiti bez teškoća (npr. javno dostupni dokumenti na određenim internetskim stranicama). Razina detalja se razlikuje od mjere do mjere, možda uslijed razlika u načinu izvješćivanja pojedinih Vladinih tijela. Osim informacija o pojedinim mjerama, izvješće za svako od četiriju prioriternih područja pruža pregled aktivnosti koje nisu bile predviđene u Akcijskom planu POV-a. Izvješće o samoprocjeni, međutim, ne referira se izravno na pokazatelje provedbe niti daje informaciju o troškovima provedbe, iako su i pokazatelji i procjena troškova provedbe za određen broj aktivnosti navedeni u Akcijskom planu. Za neke od odgođenih ili otkazanih aktivnosti, izvješće o samoprocjeni ne objašnjava dovoljno razloge takve odgode ili otkazivanja. Neki intervjuirani dionici ukazali su na netočnosti u izvješćivanju o nekim obvezama (npr. izvješćivanje o nekim aktivnostima na području fiskalne transparentnosti kao da su dovršene na vrijeme iako su bile provedene sa zakašnjenjem ili uopće nisu provedene).

Tablica 2: Kontrolni upitnik za samoprocjenu

Je li godišnje izvješće o napretku objavljeno?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
Je li to učinjeno prema rasporedu?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
Je li izvješće dostupno na izvornom jeziku?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
Prema mišljenju dionika, je li ono adekvatno?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
Je li izvješće dostupno na engleskom jeziku?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
Je li Vlada predvidjela dvotjedno razdoblje za javne komentare o nacrtu izvješća o samoprocjeni?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
Jesu li prikupljeni neki javni komentari?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
Je li izvješće postavljeno na web-portal POV-a?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
Uključuje li Izvješće o samoprocjeni pregled savjetovanja s javnošću?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
Jesu li izvješćem obuhvaćene sve obveze?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
Ocjenjuje li izvješće pravodobnost provedbe?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
Učvršćuje li izvješće odgovornost za otvorenost?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne
Opisuje li izvješće povezanost Akcijskog plana s područjima velikih izazova?	<input checked="" type="checkbox"/> Da <input type="checkbox"/> Ne

¹ Ured za udruge, Partnerstvo za otvorenu vlast, <http://bit.ly/1dLTjac>.

² Ured za udruge, Partnerstvo za otvorenu vlast, dostupno na: <http://bit.ly/1hIOgCA>.

³ Zapisnici sa sjedica Savjeta POV-a dostupni su na Internetu: <http://bit.ly/1etjldb>. (na dan 18. listopada 2013.).

⁴ Katarina Ott i Mihaela Bronić, intervju za izvješće NMI-a, 17. listopada 2013.

⁵ Dostupan na <http://bit.ly/1lWY6b>

VI | DALJNI KORACI

Ova cjelina stavlja Akcijski plan POV-a u širi kontekst te, na temelju uvida iznesenih u prethodnim cjelinama, ističe potencijalne daljnje korake i prioritete koje su utvrdili dionici.

Nacionalni kontekst

Sudjelovanje Hrvatske u Inicijativi POV koincidiralo je s dva značajna nacionalna događaja: parlamentarnim izborima, održanim u prosincu 2011., i posljednjom fazom pristupa Hrvatske u EU.

Hrvatska se priključila Inicijativi POV ne mnogo prije posljednjih parlamentarnih izbora na kojima je Hrvatsku demokratsku zajednicu (HDZ), kao stranku desnog centra na vlasti u dva izborna mandata, zamijenila koalicija lijevog centra predvođena socijaldemokratima (SDP – Socijaldemokratska partija Hrvatske). Kao što je istaknula većina intervjuiranih dionika, nije bilo velike razlike između prethodne i sadašnje Vlade što se tiče razumijevanja važnosti POV-a. Međutim, kako je Akcijski plan pripreman tijekom prvih mjeseci mandata novoizabrane Vlade, neke od obveza odražavaju početni entuzijazam i nade stvorene u predizbornom razdoblju te predviđaju mjere koje je bilo teško postići u danom periodu. Najbolje to ilustriraju poteškoće do kojih je došlo u postizanju mjera iz područja fiskalne transparentnosti, gdje je složenost predloženih mjera prepoznata kao prepreka uspješnoj provedbi, te u području upotrebe informacijskih tehnologija, gdje su početne aktivnosti dopunjene ambicioznijim ciljevima.

Događanja na visokoj razini, organizirana radi promicanja Inicijative Partnerstva za otvorenu vlast, ilustriraju važnost koju su joj dali Vlada i drugi dionici u Hrvatskoj. Prvo javno predstavljanje Inicijative POV organizirali su 14. rujna 2011. Ured Predsjednika Republike, Vladin Ured za udruge i Veleposlanstvo SAD-a. Među ključnim govornicima na predstavljanju su bile istaknute osobe akademske zajednice i civilnoga društva. Publici su se obratili i Predsjednik Republike, Predsjednik Sabora, Potpredsjednica Vlade i Ministrica vanjskih i europskih poslova, veleposlanik SAD-a i šef Delegacije EU-a u Hrvatskoj.¹

Uvjeti koji su bili dio pretpristupnog procesa ulaska Hrvatske u EU postali su važan čimbenik u kontekstu

procesa POV-a. Neke od obveza POV-a bile su zapravo mjere koje su činile dio uvjeta za pristup i intervjuirani dionici potvrdili su da je okvir pristupanja EU-u akterima civilnog društva predstavljao stanovitu pomoć u zagovaranju, između ostaloga, za otvorenu i transparentnu vlast. Postoji nada i očekivanje da će Inicijativa POV, iako nema moć uvjetovanja kao što su je imali zahtjevi EU-a, pomoći u održavanju i unaprjeđivanju postignutih standarda otvorenosti i transparentnosti.

Paradoksalno, iako je krajnji cilj otvorene vlasti da služi građanima, intervjuirani dionici ustvrdili su da hrvatsko građanstvo u širem smislu često nije zainteresirano za pitanja transparentnosti i otvorene vlasti. To se može razumjeti u kontekstu izazova koji proizlazi iz nedostatka neposredne ekonomske koristi, kao i brige zbog opće ekonomske situacije. Važno je napomenuti da je sadašnja stopa nezaposlenosti u Hrvatskoj 17,6 posto a nezaposlenost mladih gotovo 50 posto, što je znatno iznad prosjeka EU-a.² K tome, razina povjerenja u vlast u Hrvatskoj je niža od prosjeka EU-a: 19 posto, u usporedbi s 25 posto na razini EU-a.³

Kako bi se osigurala uspješna provedba, osobito u području prava na pristup informacijama i sudjelovanja građana i građanki u procesu donošenja odluka, Vlada bi trebala uložiti dodatne napore te jasnije pokazati kako načela otvorene vlasti pridonose općem dobru i izravno koriste građanima i građankama.

Prioriteti dionika

Nema određenog područja Akcijskog plana koje bi dionici izdvojili kao najznačajnije, jer smatraju da su sve mjere i prateće provedbene aktivnosti povezane. Međutim, što se tiče fokusa aktualnog Akcijskog plana, naveli su potrebu za razvojem određenih mjera usmjerenih na razvijanje veće fiskalne transparentnosti. Aktivnosti povezane s fiskalnom transparentnosti najavljene u Akcijskom planu nisu potpuno provedene, a mišljenja dionika o tome je li neka aktivnost u najvećoj mogućoj mjeri provedena razlikuju se ovisno o tome jesu li dionici iz Vlade ili civilnoga društva i akademske zajednice. No, svi su se složili s time da ovo područje treba ponovno uključiti u sljedeći akcijski plan. Slažu se i

da treba jasnije odrediti kad se pojedina aktivnost može smatrati dovršenom.

Dionici su utvrdili važnost poklanjanja veće pozornosti tijelima lokalne i regionalne samouprave. To bi značilo da novi akcijski plan uključi dodatne napore oko promicanja vrijednosti otvorene vlasti na lokalnoj i regionalnoj razini, te moguće poticanje jedinica lokalne i regionalne samouprave da razviju vlastite akcijske planove.

Područje koje također zaslužuje dodatnu pozornost je usvajanje novog Zakona o pravu na pristup informacijama, a što je istaknuto kao jedan od najvećih uspjeha u provedbi sadašnjeg Akcijskog plana.⁴ Dionici POV-a istaknuli su važnost dodjele odgovarajućih sredstava Uredu Povjerenice za informiranje, koji će biti zadužen za praćenje tog Zakona. Očekuje se da će novoimenovana Povjerenica za informiranje biti aktivno uključena u razvoj i provedbu sljedećeg Akcijskog plana POV-a.

Preporuke

U sljedećim fazama procesa POV-a bit će važno razmotriti mogućnost uključivanja šireg spektra organizacija civilnoga društva, kao i predstavnika privatnog poslovnog sektora. Iako su predstavnici odabrane skupine OCD-a već uključeni u Savjet POV-a, bilo bi korisno doprijeti i do OCD-a izvan glavnog grada. K tome, radi postizanja boljeg i informiranijeg uvida u uspjeh provedbe obveza POV-a i utjecaj na građane i građanke u cijeloj zemlji, preporučuje se provesti ispitivanje javnog mišljenja o relevantnim temama otvorene vlasti.

Postoji potreba da se u Hrvatskoj osigura puno razumijevanje načela otvorene vlasti na svim razinama javne uprave. Čak i uz postojanje deklarativne volje za pravodobnim i potpunim objavljivanjem informacija građanima i građankama, često nedostaje kapaciteta na nižim razinama vlasti (nekada su nedostatni ljudski resursi a nekada je nedostatna educiranost). Određeni koraci već su poduzeti osiguravanjem kontinuirane edukacije državnih službenika. Međutim, neki su dionici ustvrdili da je teško preko noći promijeniti "kulturu tajnovitosti" koja je toliko dugo trajala u javnoj upravi u Hrvatskoj.

Bit će važno razviti širi raspon mehanizama savjetovanja kako bi se u sljedećoj fazi procesa POV-a postiglo veće građansko sudjelovanje. Razvoj prvog Akcijskog plana oslanjao se na Internet i na neposrednu interakciju, dok se savjetovanje u procesu

pripreme Izvješća o samoprocjeni odvijalo i kroz Savjet POV-a. Iako su predstavnici OCD-a u Savjetu dali svoj doprinos tijekom redovitih sjednica, njihovo sudjelovanje ne može zamijeniti izravnu komunikaciju sa širim civilnim društvom.

Korisno bi bilo, osim cjelovitog izvješća o samoprocjeni, pripremiti i sažetak za širu distribuciju u različitim formatima (elektronički, leci, plakati) te različitim kanalima (web-stranice, društvene mreže itd.).

Također bi bilo učinkovito i poticajno da se Akcijski plan dopuni komunikacijskom strategijom koja određuje unutarnji (među provedbenim tijelima POV-a) i vanjski (između provedbenog tijela POV-a i aktera civilnoga društva koji nisu uključeni u rad Savjeta POV-a) komunikacijski proces.

DODATAK | METODOLOGIJA

Neovisna izvješća, koja priprema NMI, dopuna su izvješćima o samoprocjeni koja pripremaju vlade zemalja koje sudjeluju u POV-u. Neovisna izvješća pripremaju ugledni nacionalni istraživači i istraživačice na predmetnom području.

Neovisno izvješće priprema se na osnovi zajedničkih smjernica i upitnika o POV-u,⁵ pri čemu se podaci prikupljaju kombinacijom intervjua s dionicima i analize dokumenata. Kako bi se osigurali najviši istraživački standardi i provjerila temeljitost rada, nacrt izvješća pregledava i recenzira panel međunarodnih stručnjaka i stručnjakinja (imenuje ga Upravni odbor POV-a).

Analiza napretka Akcijskog plana POV-a kombinacija je intervjua, analize dokumenata i povratnih informacija sa sastanaka s nevladinim dionicima. Izvješće NMI-a koristi nalaze vladina izvješća o samoprocjeni, kao i svaku drugu procjenu civilnog društva, privatnog sektora ili međunarodnih organizacija.

Lokalni neovisni istraživači i istraživačice održavaju sastanke s dionicima kako bi osigurali točan opis događaja. S obzirom na proračunska i kalendarska ograničenja, NMI ne može razgovarati sa svim zainteresiranim stranama. Stoga je posebno važna metodološka transparentnost i, gdje god je to moguće, uvid javnosti u proces angažiranja dionika u istraživanju (pojednosti slijede u ovoj cjelini). U nacionalnim kontekstima u kojima se traži anonimnost izvora informacija —vladinih ili nevladinih, NMI pridržava pravo zaštite anonimnosti izvora informacije. K tome, s obzirom na neizbježna metodološka ograničenja, NMI snažno potiče komentare na javne nacрте svakog nacionalnog dokumenta.

Uvod

Metode korištene u prikupljanju podataka za izvješće NMI-a uključivale su: individualne i skupne intervjue, sudjelovanje na javnim raspravama o temama uključenim u Akcijski plan POV-a, i pregled relevantne dokumentacije (citirane u izvješću).

Prvi sastanci održani su početkom rujna s Vladinim Uredom za udruge kao koordinacijskim tijelom provedbe Akcijskog plana POV-a, te s dvije predstavnice organizacija civilnog društva u Savjetu POV-a. Uz njihovu

pomoć, sačinjen je popis relevantnih dionika, koji je obuhvaćao predstavnike institucija Vlade i organizacija civilnoga društva na razne načine uključene u Inicijativu POV. Uz to je neovisna istraživačica stupila u kontakt s predstavnicima OCD-a uključenim u Inicijativa POV u njezinu začetku, a koji kasnije nisu pozornije pratili provedbeni proces.

Sastanci dionika iz OCD-a koji nisu izravno uključeni u Inicijativu POV trebali su se održati 24. listopada u Kući ljudskih prava. Na početni poziv, poslan temeljem različitih popisa adresa elektroničke pošte OCD-a i stranice na Facebooku koju je otvorila neovisna istraživačica, jedanaest osoba je potvrdilo dolazak. Međutim, na kraju su samo tri osobe došle na sastanak. Glavni razlog za otkazivanje u posljednjem trenutku bile su druge obveze potencijalnih sudionika—jednako kao što su tijekom individualnih intervjua predstavnici civilnoga društva često spominjali manjak sredstava za pomnije praćenje Inicijative POV, osobito u područjima koja nisu izravno povezana s njihovom organizacijskom misijom.

Odabir dionika

Za ovo izvješće intervjuirana je ukupno 21 osoba. Njih četrnaest bilo je uključeno u provedbu Akcijskog plana POV-a, kao predstavnici/predstavnice Vladinih institucija zaduženih za pojedine mjere, ili kao predstavnici/predstavnice civilnoga društva ili akademske zajednice u Savjetu POV-a.

1. Ana Bakiš, Ministarstvo financija, 30. listopada 2013. (skupni intervju)
2. Ivan Koprić, Pravni fakultet, Sveučilište u Zagrebu, 31. listopada 2013.
3. Ivana Jakir Bajo, Ministarstvo financija, 30. listopada 2013. (skupni intervju)
4. Ivana Vargašević Čomka, Ministarstvo financija, 30. listopada 2013. (skupni intervju)
5. Jelena Berković, GONG, 5. rujna i 24. listopada 2013.
6. Joško Klisović, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, 29. listopada 2013.
7. Igor Vidačak, Vladin Ured za udruge, 4. rujna 2013.

8. Katarina Ott, Institut za javne financije, 17. listopada 2013.
9. Lidija Pavić-Rogošić, ODRAZ, 29. listopada 2013.
10. Marko Rakar, NVO Vjetrenjača (pisani odgovori poslani 19. listopada 2013.)
11. Mihaela Bronić, Institut za javne financije, 17. listopada 2013.
12. Nives Kopajtich Škrlec, Udruga gradova, 29. listopada 2013.
13. Sandra Pernar, Vladin Ured za udruge, 4. rujna i 24. listopada 2013. (skupni intervju)
14. Saša Šegrt, GONG, 20. listopada 2013.
15. Snježana Bužinec, Udruga općina, 30. listopada 2013. (telefonski intervju)
16. Tamara Puhovski, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, 29. listopada 2013.
17. Toni Gabrić, Udruga za nezavisnu medijsku kulturu, H-alter, 24. listopada 2013. (skupni intervju)
18. Vanja Škorić, GONG, 5. rujna 2013.
19. Vedrana Perković-Hadl, Transparency International Hrvatska, 24. listopada 2013. (skupni intervju)
20. Željana Buntić Pejaković, CENZURA Plus, 31. listopada 2013.
21. Zorislav Antun Petrović, neovisni antikorupcijski stručnjak, 29. listopada 2013.

Prvi sastanak dionika

Osim kada je naznačeno drukčije, s dionicima su vođeni polu-strukturirani razgovori, u skladu s vodičem koji je pripremila neovisna istraživačica. Vodič za intervju slijedio je nacrt izvješća NMI-a u najvećoj mogućoj mjeri.⁶

Drugi sastanak dionika

Neovisna istraživačica također je bila nazočna na dvije javne rasprave o temama iz Akcijskog plana POV-a. Prva se odvijala povodom Međunarodnog dana prava

na pristup informacijama, u organizaciji GONG-a, u Hrvatskom saboru 30. rujna 2013.[2, 3].^{7,8} Druga je bila Peti forum za javnu upravu, o novoimenovanoj Povjerenici za informiranje i proračunskoj transparentnosti, a organizirali su je Zaklada Friedrich-Ebert i Institut za javnu upravu 6. studenoga 2013. Oba su događaja uključila predstavljanje stručnjaka i stručnjakinja aktivnih u Inicijativi POV-a.

O neovisnom mehanizmu izvješćivanja

NMI je ključni mehanizam kojim vlada, civilno društvo i privatni sektor mogu pratiti razvoj i provedbu akcijskih planova POV-a na dvogodišnjoj osnovi. Istraživački dizajn priprema i kontrolu kvalitete izvješća provodi međunarodni panel sačinjen od stručnjaka i stručnjakinja za transparentnost, sudjelovanje, odgovornost i metode društvenih istraživanja.

Članovi i članice Međunarodnog stručnog panela:

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Jonathan Fox
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck

Osoblje u Washingtonu DC nadzire pripremu izvješća u sklopu NMI-a u bliskoj suradnji s neovisnim istraživačem/istraživačicom. Pitanja i komentari o ovom izvješću mogu se uputiti osoblju na: irm@opengovpartnership.org

1 Anamarija Musa, "Okrugli stol – Partnerstvo za otvorenu vlast", u *Hrvatska i komparativna javna uprava*, br. 4, 2011., str. 1153-1176; i Daria Dubajić i Romea Manojlović, Inicijativa Partnerstvo za otvorenu vlast: Intervju s Joškom Klisovićem, predstojnikom Ureda predsjednika Republike Hrvatske u Hrvatska i komparativna javna uprava, br. 4, 2011., pp. 1157-1162.

2 Croatia Unemployment Rate, countryeconomy.com, <http://bit.ly/19bKRUh>.

3 Europska komisija, Public Opinion, <http://bit.ly/18Q0Q4t>.

4 Usvajanje zakona o slobodnom pristupu informacijama 2013. također je bio jedan od uvjeta za ulazak Hrvatske u Europsku uniju. Vidjeti "Hrvatska usvaja novi Zakon o pravu na pristup informacijama", freedominfo.org, 15. veljače 2013., <http://bit.ly/1dSnuFX>.

5 Smjernice za cjelokupno istraživanje se mogu naći na: <http://bit.ly/120SROU>

6 Partnerstvo za otvorenu vlast – Neovisno izvješće za Hrvatsku, Vodič za intervju s ključnim dionicima

7 "Povjerenik za informiranje, ni na nebu ni na zemlji, 1. listopada 2013., (<http://www.h-alter.org/vijesti/ljudska-prava/povjerenik-za-informiranje-ni-na-nebu-ni-na-zemlji>) (na dan 10. listopada 2013.)

8 Andreja Žapčić, "Legitimitnost i tajnost ne idu zajedno, otvorena vlast znači odgovornost", 30. rujna 2013., <http://bit.do/fxwfh>/<http://bit.do/fxwf>. (na dan 10. listopada 2013.)



Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1110 Vermont Ave, NW
Suite 500
Washington, DC 20005

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM