

NEOVISNI MEHANIZAM IZVJEŠĆIVANJA (NMI):

HRVATSKA IZVJEŠĆE O NAPRETKU 2014–2015

Ivona Mendeš, neovisna istraživačica
Drugo izvješće o napretku
Second Progress Report

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

NEOVISNI MEHANIZAM IZVJEŠĆIVANJA (NMI):

HRVATSKA

IZVJEŠĆE O NAPRETKU 2014-2015



EXECUTIVE SUMMARY	3
SAŽETAK	15
I SUDJELOVANJE U POV-u.....	27
II PROCES: RAZVOJ AKCIJSKOG PLANA	29
III PROCES: SAVJETOVANJE TIJEKOM PROVEDBE AKCIJSKOG PLANA	33
IV ANALIZA SADRŽAJA AKCIJSKOG PLANA	35
1 ZAKONSKI OKVIR ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA	40
2 UNAPRJEĐENJE PROVEDBE ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA	45
3 PROAKTIVNA OBJAVA INFORMACIJA I OTVARANJE PODATAKA	50
4 FISKALNA TRANSPARENTNOST.....	57
5 UNAPRJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI I UČINKOVITOSTI U RADU JAVNE UPRAVE	67
6 UNAPRJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI IZBORNIH I REFERENDUMSKIM KAMPANJA	75
7 TRANSPARENTNOST U PODRUČJU POLITIKA ZA MLADE	79
8 TRANSPARENTNOST MEDIJA.....	83
9 UNAPRJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI INFORMACIJA O SABORSKIM ZASTUPNICIMA TE NJIHOVOM RADUD	88





10 UNAPRJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI PODATAKA O IMOVINI DUŽNOSNIKAL	91
★ 11 UNAPRJEĐENJE PROCESA SAVJETOVANJA SA ZAJNTERESIRANOM JAVNOŠĆU U POSTUPCIMA DONOŠENJA ZAKONA, DRUGIH PROPISA I AKATA	93
12 OSIGURANJE ODRŽIVOSTI VRIJEDNOSTI I SADRŽAJA INICIJATIVE PARTNERSTVO ZA OTVORENU VLAST	98
★ 13 PARTICIPATIVNA IZRADA NOVE ANTIKORUPCIJSKE STRATEGIJE	100
14 REGULACIJA LOBIRANJA	102
15 UNAPRJEĐENJE UČINKOVITOSTI POVJERENSTVA ZA RAD PO PRITUŽBAMA U MUP-U.....	104
16 POTICANJE SUDJELOVANJA GRAĐANA U RADU ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA.....	106
V PROCES: SAMOPROCJENA.....	109
VI NACIONALNI KONTEKST	113
VII OPĆE PREPORUKE.....	117
VIII METODOLOGIJA I IZVORI.....	119
IX PRILOG O ZAHTJEVIMA PRIHVATLJIVOSTI: HRVATSKA.....	121



EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): CROATIA PROGRESS REPORT 2014-2015

The Croatian action plan built on anti-corruption momentum generated by the EU ascension process. While significant progress was made in implementing the anti-corruption strategy and improving transparency processes in key sectors, access to information and open data reforms stalled due to a lack of political will. In order to build consensus on controversial issues, the national OGP council should coordinate with parliamentary committees.

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 review at the mid and end point of the national action plan for each OGP-participating country.

Croatia began its formal participation in August 2011. The Ministry of Foreign and European Affairs is the institution responsible for coordination of Croatia's national action plan with administrative support provided by the Government Office for Cooperation with NGOs. Implementation responsibilities are spread among a large group of government institutions, including the Croatian Parliament. A special council known the Council for the Open Government Partnership Initiative of the Government of the Republic of Croatia (referred to as the OGP Council) serves as a centralized hub for communication between implementing and monitoring stakeholders.

OGP PROCESS

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

Building on the success of the first action plan development process, the Croatian government continued its extensive in-person and online public consultation practices. Advance notice of 14 days was provided before the first in-person OGP Council meeting. Following the meeting a timeline of the consultation process, which included three sessions of the national OGP Council, an initial Internet consultation, working meetings, a second online consultation, a review by governmental and public organizations was widely circulated to stakeholders. Additionally, the OGP Council hosted an

AT A GLANCE

PARTICIPATING SINCE:	2011
NUMBER OF COMMITMENTS:	16
NUMBER OF MILESTONES:	38

LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED:	4 (25%)
SUBSTANTIAL:	6 (38%)
LIMITED:	5 (31%)
NOT STARTED:	1 (6%)

COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION:	13 (81%)
CIVIC PARTICIPATION:	10 (63%)
ACCOUNTABILITY:	10 (63%)
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY:	10 (63%)

NUMBER OF COMMITMENTS THAT WERE

CLEARLY RELEVANT TO AN OGP VALUE:	16 (100%)
OF TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	7 (44%)
SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED:	10 (63%)
ALL THREE (★):	4 (25%)

awareness-raising conference with high-level government participation on the state of transparency in Croatia. Stakeholders found the consultations to be meaningful and participative, recognizing efforts made by the government to expand OGP participation. A draft action plan for public comment was made available online for five weeks and a summary of comments was published.

During the implementation period, the OGP Council held three thematic working meetings and maintained regular communication on progress on action plan implementation. While the working meetings were invitation-only, CSO representatives who participated reported that their input is always appreciated and taken into consideration.

The government published its mid-term self-assessment report on 24 October 2015.

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. The Croatian action plan contains 16 commitments comprising 38 milestones. The following tables summarize for each commitment the level of completion, potential impact, and whether it falls within Greece's planned schedule. The Croatian plan largely focused on processes to bring transparency and accountability to areas that are widely recognized as corrupt and in need of reform. While the commitments were ambitious and wide-ranging, additional work is needed to ensure their full implementation. Croatia completed 4 of its 16 commitments.

The Croatian action plan contained four starred commitments (commitments 5, 6, 11 and 13). Note that the IRM updated the star criteria in early 2015 to raise the bar for model OGP commitments. In addition to the criteria listed above, the old criteria included commitments that have moderate potential impact. Under the old criteria, Croatia would have received three additional stars (commitments 4, 7, and 16). See (<http://www.opengovpartnership.org/node/5919>) for more information.

Table 1 | Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
<p>★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED AND THEREFORE QUALIFIES AS A STARRED COMMITMENT.</p>								
1. Right to Access Information Legislative Framework								
1.1 Amend Access to Information Act								
1.2 Exclusive Right to Reuse Regulation								
1.3 Amend Data Confidentiality Act								
1.4 Whistleblower Protection Legislative Framework								

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
<p>★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED AND THEREFORE QUALIFIES AS A STARRED COMMITMENT.</p>								
2. Improving the Implementation of the Right of Access to Information Act								
2.1 Database of public authorities								
2.2 Education on right of access to information								
2.3 Public campaign								
2.4 Competition and grants								
3. Proactive Release of Information and Opening Data								
3.1 Establish central state portal								
3.2 Instructions for release and reuse of open data								
3.3 Open central state repository and hold public debates								
3.4 Open data education module								
3.5 Manual for information publication								
4. Fiscal Transparency								
4.1 State budget proposal, reports, and Annual Report								
4.2 Budget execution report, statistical overviews, and Ministry of Finance annual report								
4.3 Citizen guide for key budget documents								
4.4 Guidelines for monitoring and state-owned companies and local and regional authorities								
4.5 State budget account payments database								

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
<p>★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED AND THEREFORE QUALIFIES AS A STARRED COMMITMENT.</p>								
★ 5. Improvements of Transparency and Efficiency in Public Administration Work								
5.1 e-Citizen system								
5.2 Publish strategic documents of state administration bodies								
5.3 Transparency in civil service								
5.4 Transparency in agencies, institutes, funds, legal entity activities								
5.5 Environmental impact studies on websites								
★ 6. Improvement of Transparency of Election and Referendum Campaigns								
6.1 Transparent financing of election campaigns								
6.2 Transparent financing of referendum campaigns								
6.3 Data on financing political activities and election campaigns								
6.4 Improving the process of election of voter committee members								
7. Transparency in the Area of Youth Policy								
7.1 Youth Guarantee Initiative website								
7.2 Transparency in Government Council for Youth work								
7.3 Transparency in Youth Council work								
8. Media Transparency								
8.1 Legislative framework for transparent and independent media								

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
<p>★ COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED AND THEREFORE QUALIFIES AS A STARRED COMMITMENT.</p>								
8.2 Legislative framework for transparent electronic medias								
8.3 Cultural councils conflict of interest disclosure								
8.4 Television and radio concession contracts								
9. Improving Transparency of Information on Members of Parliament and their Work								
10. Improving Transparency of Data on Assets of Officials								
★ 11. Improving the Consultation Process with the Interested Public in Legislative Procedures								
11.1 Online legislative procedures consultation								
11.2 Educate officials and civil servants on reporting consultation results								
11.3 Annual reports on efficiency of the Code of Consultation application								
11.4 Central portal for groups working on legislation								
12. Ensuring the Sustainability of Values and Content of the OGP Initiative								
★ 13. Participation in Drafting the New Anti-Corruption Strategy								
14. Regulation of Lobbying								
15. Improving Efficiency of the Ministry of Interior's Complaints Commission								
16. Promoting Civil Participation in the Work of Civil Society Organizations								

Table 2 | Summary of Progress by Commitment

NAME	SUMMARY OF RESULTS
<p>✦ EDITORIAL NOTE: THIS COMMITMENT IS CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED AND THEREFORE QUALIFIES AS A STARRED COMMITMENT.</p>	
<p>1. Amend Access to Information Act</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>This commitment sought to strengthen access to information rights by amending existing legislation on access to information (milestone 1.1) and data confidentiality (milestone 1.3) and clarify regulations on rights to re-use of data (milestone 1.2) and whistleblower protections (milestone 1.4). Overall, the IRM researcher found this commitment to be an incremental, but positive step towards opening citizens' access to information.</p> <p>The Croatian Parliament adopted the amended Act on Access to Information (1.1) on July 15 2015 to align its legislation with existing European Union regulations, but is a step back in assigning responsibility for violations of the Act's provisions.</p> <p>Milestone 1.2 defines the content and delivery of reuse of public sector information, which could have a moderate impact on the political problem of over-classification of information, but was not started in the first year of implementation.</p> <p>Milestones 1.3 and 1.4 are limited in scope and could remain incomplete due to a lack of political will. For milestone 1.3, the draft self-assessment report found significant completion on amending data confidentiality legislation, while CSO stakeholders argued that progress has not started. The IRM researcher found that amending data confidentiality legislation is contingent upon revisions to related regulations, therefore milestone 1.3 has limited completion.</p> <p>Milestone 1.4 is taken from measure 128 of the 2012 Anti-Corruption Strategy action plan and analyzes the implementation of the provisions laws related to the protection of whistleblowers. Although, the Ministry of Justice has collected data from stakeholders knowledgeable about whistleblower cases in Croatia, public authorities and CSOs found the data was not substantial enough for the Ministry of Justice to make a thorough analysis.</p> <p>The IRM researcher recommends moving forward with implementation of incomplete milestones while reintroducing past successful legislation, using analysis to amend or enact new laws, and further involving interested CSOs.</p>
<p>2. Improving the Implementation of the Right of Access to Information Act</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>This commitment aims to expand public access to information by publishing a list of authorities charged with releasing information, educating civil servants and the public, and offering incentives for greater transparency at the local and regional levels. These activities represent a substantial step toward the implementation of the Right of Access to Information Act. A database of information officers tasked with releasing information (2.1) has been fully implemented. A total of 33 trainings—for over 1,700 participants—have been conducted (2.2), although online education programs are still ongoing and train-the-trainer sessions have not yet begun. A public campaign to educate citizens on the right to information (2.3) has not started, nor have competitions or transparency awards for public administrative bodies (2.4). The main risks for the implementation of remaining activities are the insufficient financial resources for the Information Commissioner, the late adoption of the 2016 state budget, and the need for monitoring and evaluation. The IRM researcher recommends further work on the basic implementation of the milestones, as well as increased funding for the Information Commissioner.</p>

NAME	SUMMARY OF RESULTS
<p>3. Proactive Release of Information and Opening Data</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Limited 	<p>This commitment established the Central state portal (gov.hr) and its component data.gov.hr, with the aim of creating a central gateway to allow citizens to access and re-use which enable the searching, linking, downloading and re-using of public sector information from all government bodies. The Croatian government has recognized open data as one of the priorities for the two-year period of the action plan and stakeholders found the commitment to be very ambitious in its scope and goal of increasing the use of technological platforms to improve access to information and public participation in governance. Implementation of most of the milestones lagged due to poor planning. However, the most critical activity, opening the gov.hr and data.gov.hr (mileston 3.1), was completed with follow-up activities falling behind schedule (milestones 3.2-3.5). The IRM researcher recommends finishing the additional milestones during the implementation period and focus on increasing the number of public authorities using the central data portal and providing data in reusable formats in the next action plan.</p>
<p>4. Fiscal Transparency</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>In Croatia, there is a lack of fiscal data that is easily accessible understandable by the public. This commitment aims to secure timely and accurate information on the state budget at various stages of the budgetary process and a guideline to help citizens navigate the published documents. Overall, the IRM researcher found this commitment to have limited completion. While activities related to publishing reports were substantially completed (milestone 4.1-4.3), the truly ambitious milestones on identifying and monitoring state-owned companies (4.4) and state budget account payments (4.5) were not started or missing critical data. Stakeholders interviewed agree that the activities in this commitment were important and provide a basis for promoting open government. However, they argue that the activities included are a diluted version of the same commitment from the previous action plan that was based on recommendations made by the Open Budget Index Survey. The IRM researcher recommends revising milestone 4.4 in order to be more easily implemented and continued implementation of the other four milestones.</p>
<p>★ 5. Improvements of Transparency and Efficiency in Public Administration Work</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>Previously, the majority of Croatian government services had to be completed in-person. This commitment seeks to improve efficiency and enhance accountability in Croatian public administration by offering commonplace services online (milestone 5.1), publishing on publicly available websites strategic government documents, annual state administrative work plans (milestones 5.2 and 5.3), procedures for civil service admittance (milestone 5.4), work summaries for entities funded by the Croatian government (milestone 5.5), and outcomes of environmental impact studies (milestones 5.6).</p> <p>The IRM researcher found this commitment to be of transformative potential impact. In particular, the online services system (5.1) provides citizens with access to e-services through a single online portal, which had not previously been available in Croatia. At the time of writing the report (October 2015), citizens could access 24 e-services through the portal and approximately three million citizens had utilized at least one e-service. However, other potentially transformative activities such as establishing clear procedures for civil service admittance (5.4) were not started. Overall the researcher found this commitment to be substantially completed, though there was uneven implementation of milestones.</p> <p>For the milestones that were not started or had limited completion at the midterm (5.4 and 5.5), the IRM researcher recommends continued implementation in the second half of the implementation cycle but recommends revising the activities in the next action plan to be more measurable and provide better coordination with other implementing agencies.</p>

NAME	SUMMARY OF RESULTS
	<p>For the milestones that were substantially completed (5.1, 5.2, 5.3, and 5.6), the IRM researcher recommends including in the next action plan sanctions and citizen-driven accountability mechanisms to ensure public servants use the e-services systems.</p>
<p>6. Improvement of Transparency of Election and Referendum Campaigns</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>The electoral process in Croatia suffers from a lack of transparency and integrity. The Croatian Act on Financing of Political Activities and Election Campaigns sought to address these problems but contains a variety of shortcomings. This commitment sought to correct the act's shortcomings through an official referendum on campaign finance (milestones 6.1 and 6.3), improving data collection for financing information (milestone 6.3) and improving the process of voter committee elections (milestone 6.4). Therefore, the IRM researcher found the commitment's potential impact to be transformative.</p> <p>Overall, this commitment was substantially implemented. The IRM researcher found that milestones 6.1 and 6.2 have been substantially completed because the Croatian parliament reviewed and voted into law relevant referendums. Limited progress has been made on both milestones 6.3 and 6.4. Civil society representatives cite a lack of political will as the cause for delay of financial statement publication (6.3). Moving forward, the IRM researcher recommends extending obligatory reporting requirements to referendum campaigns.</p>
<p>7. Transparency in the Area of Youth Policy</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>Croatian youth contend with excessively high unemployment rates. The IRM researcher found this commitment to have moderate potential impact because the measure seeks to increase transparency and youth participation in the government's Guarantee for Youth employment program (milestone 7.1 and 7.3) and related bodies in the Croatian government (milestone 7.2). After the first year of implementation, the Youth Guarantee website is operational and contains information on projects, funds spent, Youth Council meeting minutes, and contact information for local-level Youth Councils. However, the IRM researcher found that the site lacks information critical to assessing the effectiveness of the program such as the number of meetings and youth work placement rates. Government officials indicate that this missing information will be published during the second half of the implementation period. For the next action plan, the IRM researcher recommends that collection and publication of performance data should be expanded to the local and regional level.</p>
<p>8. Media Transparency</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Limited 	<p>The media in Croatia is often vulnerable to third-party influence or coercion. This commitment sought to safeguard Croatia's media by overhauling the media legislative framework, which the IRM researcher found to have transformative potential impact. This overhaul includes increasing legal protections and financial disclosure requirements for media firms (milestones 8.1 and 8.2), heightening conflict of interest disclosure for Cultural Councils (milestone 8.3) and publishing media concession contracts (milestone 8.4). The IRM researcher found that for the two key milestones, 8.1 and 8.2, there was functionally no progress made on implementation, only a series of round tables and public discussions had been held at the time of writing. However, the Croatian government has successfully begun to publish all finalized concession agreements (8.4) and the publication of tender documentation is in progress, though privacy concerns remain. Moving forward, the IRM researcher recommends full implementation of commitments 8.1 and 8.2 to substantially change the media protection landscape in Croatia.</p>

NAME	SUMMARY OF RESULTS
<p>9. Improving Transparency of Information on Members of Parliament and their Work</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: None • Completion: Complete 	<p>This commitment aims to improve the accessibility of Croatian parliamentary data including member voting records, parliamentary budget expenditures, board proceedings, and member asset declarations. The activities described in this commitment were complete, though committee meeting minutes and MP asset declarations are not yet online. Implementation, however, took place before the start of this action plan cycle. Therefore, the IRM researcher found that this commitment had no potential impact. For the future, the IRM researcher recommends expanding declarations to include assets, meeting minutes, and lobbying activity. In addition, the parliament should address concerns over private, third-party ownership of published information.</p>
<p>10. Improving Transparency of Data on Assets of Officials</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>This commitment sought to make officials' asset declarations more user-friendly by updating and streamlining existing, publicly available information, representing an incremental but positive step towards greater transparency. The IRM researcher found that updates to posting format have been completed on schedule, resulting in more complete and consistent information according to civil society representatives. Moving forward the IRM researcher recommends expanding available search methodology for declarations to make postings more functional.</p>
<p>11. Improving the Consultation Process with the Interested Public in Legislative Procedures</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>In Croatia, proposed legislation is open for public comment but only through hard-copy and in-person submissions. This commitment pledged to improve public access to legislative procedures by establishing a single internet portal to accept comments (milestone 11.1), educating civil servants to report on consultations (milestone 11.2), publishing annual reports on consultations (11.3), and publishing the composition of law drafting committees (11.4). The IRM researcher found this commitment to have a transformative potential impact since it allows for a wider range of citizens to participate in legislative drafting. The legislative internet portal was live as of April 2015, allowing 1,600 users to register for 84 public consultations in the subsequent 60 days (11.1). Training of civil servants and publication of implementation reporting have both achieved full completion (milestones 11.2 and 11.3). While transparency of working groups has been slowed due to the volume of data involved (milestone 11.4).</p> <p>Moving forward, the IRM researcher recommends continuing the work outlined by the government in their self-assessment report, particularly expanding the portal to the local and regional levels and creating further accountability mechanisms to measure incorporation of citizen-proposed comments.</p>
<p>12. Ensuring the Sustainability of Values and Content of the OGP Initiative</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Limited 	<p>Croatian civil society organizations have long advocated for greater inclusion of civic education in the public school system. This potentially transformative commitment sought to answer these calls by incorporating OGP values, such as right of access to information and civic participation, into the official curriculum. The Agency of Education developed an education program in this regard through an open consultative process. However, implementation of this commitment has been limited and delayed due to an unexpected ministerial change and a change in the curriculum structure. Moving forward, the IRM researcher recommends continued implementation of the curriculum while civil society recommends regular reviews to ensure the content continues to emphasize civic duties and responsibilities.</p>

NAME	SUMMARY OF RESULTS
<p>★ 13. Participation in Drafting the New Anti-Corruption Strategy</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Complete 	<p>Croatia continues to struggle with corruption regularly receiving middling rankings on various corruption indices. The National Anti-Corruption Strategy for 2014-2020 sets strategic targets for reform in areas of prevalent corruption. This commitment focuses on increasing public participation and enable stakeholder voices in identifying priority areas for reform. Therefore, the IRM researcher found this commitment to have transformative potential impact. This commitment was implemented on schedule and stakeholders confirmed that the Strategy's consultation process was open, participative, and productive. As the Strategy was adopted on schedule, the IRM researcher recommends including a report evaluating the implementation of the Strategy in the subsequent government self-assessment report.</p>
<p>14. Regulation of Lobbying</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Not Started 	<p>No law regulating lobbying currently exists in Croatia and lobbyists exert wide influence over decision-making processes. This commitment sought to lay the foundation for a future lobbying legislative framework. The IRM researcher found that this commitment was not started, though it is included in the official 2014-2020 Anti-Corruption Strategy. Given this limited momentum, the IRM researcher recommends work be started on the implementation of this commitment during the second half of the implementation cycle.</p>
<p>15. Improving Efficiency of the Ministry of Interior's Complaints Commission</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>In Croatia, all police rights violations are channeled through the Ministry of Interior's Complaints Commission. However, this process has been criticized by citizens as inefficient. This commitment seeks to strengthen civil supervision of police work and to ensure greater efficiency of Complaints Commission by amending the Police Act so that responsibility is distributed to local police department complaint commissions. The IRM researcher found this commitment to have minor potential impact because the language of the commitment does not include specific and measurable milestones to demonstrate how the Act's revision will improve civil oversight of police work. The IRM researcher considers the commitment as significantly completed, even though the implementation indicator is limited to amending the Police Act. In the future, the IRM researcher recommends increasing openness and transparency in the local commissions' work by publishing milestones for Police Act implementation, data on member appointments, and performance indicators for the commissions.</p>
<p>16. Promoting Civil Participation in the Work of Civil Society Organizations</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>Croatia's civil society includes over 50,000 diverse organizations. This commitment aims to increase opportunities for civic participation by creating a searchable mobile app to connect citizens to CSOs involved in local initiatives. The IRM researcher found this commitment to be complete, although slightly behind schedule, based on the timeline given in the action plan. CSO representatives also stated that the application is functional and user-friendly. Moving forward, the IRM researcher recommends that data collected by this application be open for re-use, in line with the legal regulation of records of exclusive rights to re-use. At present, the private company which created the application is the sole proprietor of the data obtained.</p>

RECOMMENDATIONS

Based on the findings in the progress report, the IRM researcher made the following five specific, measurable, accountable, relevant, and time bound (SMART) recommendations for improving the OGP process in Croatia.

TOP FIVE "SMART" RECOMMENDATIONS

1. The next action plan should include concrete steps to support the continuation of the open government initiatives during and after an administrative transition. The role of the civil society in developing the action plan should be assured and expanded.
2. The third national action plan should concentrate on including more commitments that are policy-oriented, instead of being just legislation-oriented. They should also be more ambitious and new to implementing bodies, instead of pre-existing.
3. The next national action plan should be prepared in a more decentralized manner and should aim to include more commitments focused on local and regional levels.
4. In the next national action plan, the milestones for the commitments should be adapted to resemble key performance indicators, in order to simplify and objectify subsequent monitoring and evaluation.
5. During the development and implementation of the third national action plan, the government should start developing and utilizing digital collaborative management tools, in order to increase transparency and participation, as well as the probability of quality implementation and accountability.

ELIGIBILITY REQUIREMENTS: 2014

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/eligibility-criteria>.



Ivona Mendeš is an independent researcher and consultant in the field of public administration and management, and public policy. Her fields of special interest include strategic planning and management, project management, social policy and youth policy. Mrs. Mendeš has a B.A. in political sciences and an M.S. on the Croatian political system and management, both from the Faculty of Political Science of the University of Zagreb.

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

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 in order to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

SAŽETAK

NEOVISNI MEHANIZAM IZVJEŠĆIVANJA (NMI): HRVATSKI IZVJEŠĆE O NAPRETKUE 2014-2015

Hrvatski se akcijski plan temelji na zamahu borbe protiv korupcije kojeg je izrodio proces ulaska u EU. Iako je učinjen značajan napredak u području pristupa informacijama i otvorenih podataka, reforme vezane uz provedbu strategije za suzbijanje korupcije i unaprjeđenju transparentnosti u ključnim sektorima, dijelom su zastale zbog nedostatka političke volje. Kako bi se postigao konsenzus o spornim pitanjima, nacionalni Savjet za POV treba se uskladiti s parlamentarnim odborima.

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 pregled aktivnosti svake zemlje sudionice POV-a na sredini i na kraju provedbe nacionalnog akcijskog plana.

Službeno sudjelovanje Republike Hrvatske započelo je u kolovozu 2011. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova je preuzelo vođenje inicijative POV-a od Ureda Predsjednika, pri čemu mu je značajnu administrativnu podršku pružao Vladin Ured za udruge. Odgovornost za provedbu raspoređena je po velikom broju tijela državne uprave, ali uključuju i Hrvatski sabor. Posebno tijelo, poznato kao Savjet inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast Vlade Republike Hrvatske (zvano Savjet POV) služi kao središnja jedinica za komunikaciju između dionika koji provode akcijski plan i onih koji nadziru provedbu.

PROCES POV-A

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

Nadovezujući se na uspjeh procesa izrade prvog akcijskog plana, hrvatska vlada je nastavila s praksom opsežnih izravnih i online javnih savjetovanja. 14 dana prije prvog sastanka Savjeta POV-a obznanjena je prethodna obavijest. Nakon sastanka vremenski tijek savjetodavnog procesa, koji je uključivao tri sjednice nacionalnog Savjeta POV-a, inicijalne online konzultacije, radne sastanke, drugo online savjetovanje, kao i očitovanje od strane državnih i javnih organizacija, javno je objavljen je svim zainteresiranim dionicima. Osim toga, Savjet POV-a organizirao je konferenciju o stanju transparentnosti u Hrvatskoj, radi podizanja svijesti o procesu, uz sudjelovanje na visokoj razini. Dionici su potvrdili da je

UKRATKO

ČLANICA OD:	2011
BROJ OBVEZA (MJERA):	16
BROJ AKTIVNOSTI:	38

RAZINA DOVRŠETKA OBVEZA

DOVRŠENE:	4 (25%)
UGLAVNOM:	6 (38%)
DJELOMICE:	5 (31%)
NISU ZAPOČETE:	1 (6%)

TEMATSKA USMJERENOST

PRISTUP INFORMACIJAMA:	13 (81%)
SUDJELOVANJE:	10 (63%)
ODGOVORNOST:	10 (63%)
TEHNOLOGIJA I INOVACIJE ZA TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST:	10 (63%)

BROJ MJERA

ZNAČAJNIH ZA VRIJEDNOSTI POV-a:	16 (100%)
S TRANSFORMATIVNIM POTENCIJALNIM UTJECAJEM:	7 (44%)
VEĆIM DIJELOM ILI POTPUNO PROVEDENE:	10 (63%)
SVE TROJE (🔄):	4 (25%)

proces savjetovanja bio smislen i participativan, priznajući napore vlade da proširiti sudjelovanje u inicijativi POV. Nacrt akcijskog plana bio je pet tjedana dostupan online za javno komentiranje, a objavljen je i sažetak komentara.

Tijekom razdoblja provedbe, Savjet POV-a održao je tri tematska radna sastanka te održavao redovitu komunikaciju o napretku u provedbi akcijskog plana. Iako se na radnim sastancima moglo sudjelovati samo na poziv, predstavnici OCD-a koji su u njima sudjelovali izvijestili su da je njihov doprinos uvijek poštivan i uzeti u obzir.

Vlada je objavila svoje izvješće o samoprocjenu o prvoj godini provedbe 24. listopada 2015. godine.

PROVEDBA PREUZETIH OBVEZA

U sklopu POV-a države preuzimaju obveze definirane akcijskom planom za dvogodišnje razdoblje. Hrvatski akcijski plan sadrži 16 obveza koje obuhvaćaju 38 aktivnosti. Sljedeća tablica za svaku obvezu ukratko prikazuje stupanj dovršenosti, potencijalni utjecaj, i pravovremenost u odnosu na planirani rasporeda. Hrvatski je plan uglavnom usmjeren na procese unaprjeđenja transparentnosti i odgovornosti u područjima koja su plodno tlo za korupciju i potrebna im je reforma. Iako su obveze bile su ambiciozne i obuhvatne, potreban je dodatni napor da bi se osigurala njihova puna provedba. Hrvatska je dovršila 4 od ukupno 16 svojih obveza.

Hrvatski akcijski plan ima četiri obveze sa zvjezdicom (obveze 5, 6, 11 i 13). Potrebno je uzeti u obzir da je NMI ažurirao kriterije za dodjelu zvjezdica početkom 2015. godine, kako bi se podigla letvica za one POV obveze u kojima je postignuta izvrsnost. Uz prethodno navedene kriterije, stari kriteriji su obuhvaćali i one obveze koje su imaju umjereni potencijalni utjecaj. Prema starim kriterijima, Hrvatska bi dobila još tri obveze sa zvjezdicama (obveze 4, 7 i 16). Za više informacija, vidi (<http://www.opengovpartnership.org/node/5919>).

Tablica 1 | Procjena napretka prema preuzetim obvezama

SKRAĆENI NAZIV OBVEZE	POTENCIJA-LAN UTJECAJ				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	NIJAKAV	ZANEMARIV	UMJEREN	TRANSFORMATIVAN	NIJE ZAPOČETO	DJELOMICE	SUGLAVNOM	POTPUNO
★ PREUZETA OBVEZA JE IZRAZITO POVEZANA S VRIJEDNOSTIMA POV-A KAKO SU DEFINIRANE, IMA TRANSFORMATIVAN POTENCIJAL UTJECAJA TE JE UGLAVNOM ILI U POTPUNOSTI PROVEDENA TE STOGA ISPUNJAVA UVJETE DA BUDE OZNAČENA ZVJEZDICOM (ENGL. STAR COMMITMENT)								
1. Zakonski okvir za ostvarivanje prava na pristup informacijama								
1.1 Izmjena Zakona o pristupu informacijama								
1.2 Pravno uređenje evidencije isključivih prava za ponovnu uporabu								
1.3 Izmjena Zakona o tajnosti podataka								
1.4 Analiza zakonodavstva o zaštiti zviždača								

SKRAĆENI NAZIV OBVEZE	POTENCIJALAN UTJECAJ				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	NIKAKAV	ZANEMARIV	UMJEREN	TRANSFORMATIVAN	NIJE ZAPOČETO	DJELOMICE	SUGLAVNOM	POTPUNO
<p>☛ PREUZETA OBVEZA JE IZRAZITO POVEZANA S VRIJEDNOSTIMA POV-A KAKO SU DEFINIRANE, IMA TRANSFORMATIVAN POTENCIJAL UTJECAJA TE JE UGLAVNOM ILI U POTPUNOSTI PROVEDENA TE STOGA ISPUNJAVA UVJETE DA BUDE OZNAČENA ZVJEZDICOM (ENGL. STAR COMMITMENT)</p>								
2. Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama								
2.1 Baza podataka o tijelima javne vlasti								
2.2 Edukacija o pravu na pristup informacijama								
2.3 Javna kampanja								
2.4 Natječaj i nagrada								
3. Proaktivna objava informacija i otvaranje podataka								
3.1 Uspostava središnjeg državnog portala								
3.2 Upute za objavu i korištenje otvorenih podataka								
3.3 Uspostava portala otvorenih podataka i javne rasprave								
3.4 Edukacijski modul o otvorenim podacima								
3.5 Upute i priručnik za proaktivnu objavu informacija								
4. Fiskalna transparentnost								
4.1 Prijedlog državnog proračuna, izvještaja i godišnjeg izvještaja								
4.2 Izvješća o provedbi proračuna, statistički prikazi i godišnja izvješća Ministarstva financija								
4.3 Vodič za građane za ključne proračunske dokumente								
4.4 Upute i praćenje izvještavanja za trgovačka društva u većinskom vlasništvu države, lokalnih i područnih jedinica								
4.5 Baza podataka o plaćanjima s jedinstvenog računa državnog proračuna								

SKRAĆENI NAZIV OBVEZE	POTENCIJA-LAN UTJECAJ				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	NIKAKAV	ZANEMARIV	UMJEREN	TRANSFORMATIVAN	NIJE ZAPOČETO	DJELOMICE	SUGLAVNOM	POTPUNO
<p>★ PREUZETA OBVEZA JE IZRAZITO POVEZANA S VRIJEDNOSTIMA POV-A KAKO SU DEFINIRANE, IMA TRANSFORMATIVAN POTENCIJAL UTJECAJA TE JE UGLAVNOM ILI U POTPUNOSTI PROVEDENA TE STOGA ISPUNJAVA UVJETE DA BUDE OZNAČENA ZVJEZDICOM (ENGL. STAR COMMITMENT)</p>								
★ 5. Unaprjeđenje transparentnosti i učinkovitosti u radu javne uprave								
5.1 Sustav e-Građani								
5.2 Objava strateških dokumenata tijela javne vlast								
5.3 Transparentnost u javnoj službi								
5.4 Transparentnost aktivnosti u agencijama, zavoda, i drugih pravnih osoba								
5.5 Objava studija utjecaja na okoliš na web stranicama								
★ 6. Unaprjeđenje transparentnosti izbornih i referendumskih kampanja								
6.1 Transparentno financiranje izbornih kampanja								
6.2 Transparentno financiranje referendumskih kampanja								
6.3 Podaci o financiranju političkih aktivnosti i izbornih kampanja								
6.4 Unaprjeđenje procesa izbora članova biračkih odbora								
7. Transparentnost u području politika za mlade								
7.1 Web stranica inicijative Garancija za mlade								
7.2 Transparentnost rada Savjeta za mlade Vlade RH								
7.3 Transparentnost rada savjeta za mlade								
8. Transparentnost medija								
8.1 Pravni okvir za transparentne i neovisne medije								

SKRAĆENI NAZIV OBVEZE	POTENCIJALAN UTJECAJ				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	NIKAKAV	ZANEMARIV	UMJEREN	TRANSFORMATIVAN	NIJE ZAPOČETO	DJELOMICE	SUGLAVNOM	POTPUNO
<p>★ PREUZETA OBVEZA JE IZRAZITO POVEZANA S VRIJEDNOSTIMA POV-A KAKO SU DEFINIRANE, IMA TRANSFORMATIVAN POTENCIJAL UTJECAJA TE JE UGLAVNOM ILI U POTPUNOSTI PROVEDENA TE STOGA ISPUNJAVA UVJETE DA BUDE OZNAČENA ZVJEZDICOM (ENGL. STAR COMMITMENT)</p>								
8.2 Pravni okvir za transparentne elektroničke medije								
8.3 Upravljanje sukobom interesa u radu Kulturnih vijeća								
8.4 Ugovori o koncesijama za televizijske i radijske usluge								
9. Unaprjeđenje transparentnosti informacija o saborskim zastupnicima te njihovom radu								
10. Unaprjeđenje transparentnosti podataka o imovini dužnosnika								
★ 11. Unaprjeđenje procesa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata								
11.1 Online sustav za savjetovanje s javnošću u vezi pravnih propisa								
11.2 Educiranje dužnosnika i službenika za izvještavanje o rezultatima javnog savjetovanja								
11.3 Godišnje izvještavanje o učinkovitosti provedbe Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću								
11.4 Objava sastava radnih skupina i povjerenstava na Središnjem državnom portalu								
12. Osiguranje održivosti vrijednosti i sadržaja inicijative POV								
★ 13. Participativna izrada nove antikorupcijske strategije								
14. Regulacija lobiranja								
15. Unaprjeđenje učinkovitosti Povjerenstva za rad po pritužbama MUP-a								
16. Poticanje sudjelovanja građana u radu organizacija civilnog društva								

Tablica 2 | Pregled napretka prema obvezama (mjerama)

NAZIV	SAŽETI PREGLED REZULTATA
<p>★ NAPOMENA: OVA OBVEZA JE IZRAZITO POVEZANA S VRIJEDNOSTIMA POV-A KAKO SU DEFINIRANE, IMA TRANSFORMATIVAN POTENCIJALAN UTJECAJ TE JE UGLAVNOM ILI U POTPUNOSTI PROVEDENA TE STOGA ISPUNJAVA UVJETE DA BUDE OZNAČENA ZVJEZDICOM.</p>	
<p>1. Zakonski okvir za ostvarivanje prava na pristup informacijama</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: Jasna • Potencijalan utjecaj: Umjeren • Dopršenost: Djelomice 	<p>Ovom se obvezom željelo ojačati prava na pristup informacijama kroz izmjene i dopune postojećih zakona o pristupu informacijama (aktivnost 1.1) i tajnosti podataka (aktivnost 1.3) te razjasniti propise o pravima za ponovnu uporabu podataka (aktivnost 1.2) i zaštite zviždača (aktivnost 1.4). Ukupno, neovisna istraživačica je utvrdila da je ova obveza pozitivan korak prema otvaranju pristupa građana i građanki informacijama.</p> <p>Hrvatski sabor usvojio je izmijenjeni Zakon o pravu na pristup informacijama (1.1) 15. srpnja 2015. usklađujući svoje zakonodavstvo s postojećim propisima Europske unije, no učinjen je korak natrag u dodjeljivanje odgovornosti za kršenje odredbi Zakona.</p> <p>Aktivnost 1.2 definira sadržaj i isporuku ponovne uporabe informacija javnog sektora, što bi moglo imati umjereni utjecaj na politički problem prevelike tajnosti informacija, no nije započeta u prvoj godini provedbe.</p> <p>Aktivnosti 1.3 i 1.4 su ograničene opsegom i mogle bi ostati nedovršene zbog nedostatka političke volje. Nacrt izvješća o samoprocjeni utvrdio je da postoji značajan stupanj dovršenosti aktivnosti 1.3, tj. Izmjene i dopune Zakona o tajnosti podataka, dok su predstavnici OCD-a tvrdili da provedba nije započeta. Istraživačica NMI-a utvrdila je da su izmjene i dopune Zakona o tajnosti podataka uvjetovane izmjenama drugih odgovarajućih propisima, pa je stoga aktivnost djelomice dovršena.</p> <p>Aktivnost 1.4 je preuzeta iz mjere 128. akcijskog plana Strategije suzbijanja korupcije iz 2012. i tiče se analize zakonskih odredbi vezanih za zaštitu zviždača. Iako je Ministarstvo pravosuđa prikupilo podatke od zainteresiranih dionika o slučajevima prijava nepravilnosti u Hrvatskoj, predstavnici javnog i civilnog sektora smatraju da podaci nisu bili dostatni da bi Ministarstvo izradilo temeljitu analizu.</p> <p>Istraživačica NMI-a preporučuje daljnju provedbu nedovršenih aktivnosti, izmjene i dopune postojećih zakona uz pomoć analize te dodatno uključivanje zainteresiranih organizacija civilnog društva.</p>
<p>2. Unaprjeđenje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: Jasna • Potencijalan utjecaj: Umjeren • Dopršenost: Djelomice 	<p>Ova obveza ima za cilj unaprijediti pristup javnosti informacijama objavom popisa tijela zaduženih za objavljivanje podataka, edukacijom državnih službenika i javnosti te pružanjem poticaja za veću transparentnost na lokalnoj i regionalnoj razini. Ove aktivnosti predstavljaju značajan korak u provedbi prava na pristup informacijama. Baza podataka službenika za informiranje zaduženih za objavljivanje informacija (2.1) je u potpunosti implementirana. Ukupno 33 treninga – za više od 1.700 sudionika – su provedena (2.2), iako su online edukacije još u tijeku, a obuka trenera još nije počela. Javna kampanja za educiranje građana o pravu na pristup informacijama (2.3) još nije počela, kao niti natječaj ni nagrade za transparentnost za tijela državne uprave (2.4). Glavni rizici za provedbu preostalih aktivnosti su nedostatna financijska sredstva za Ured Povjerenice za informiranje, kasno usvajanje državnog proračuna za 2016. te potreba praćenja i vrednovanja provedbe. Istraživačica NMI-a preporučuje daljnji rad na provedbi aktivnosti, kao i povećanje sredstava Povjerenice za informiranje.</p>

NAZIV	SAŽETI PREGLED REZULTATA
<p>3. Proaktivna objava informacija i otvaranje podataka</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: Jasna • Potencijalan utjecaj: Transformativan • Dovršenost: Djelomice 	<p>Ovom je obvezom osnovan Središnji državni portal (gov.hr) i njegova sastavnica data.gov.hr, s ciljem stvaranja središnjeg portala, kako bi se građanima omogućio pristup i ponovna uporaba podataka, u smislu pretraživanja, povezivanja, skidanja i ponovne uporaba informacija svih tijela javne uprave. Vlada Republike Hrvatske prepoznala je otvorenih podatka kao jedan od prioriteta za dvogodišnje razdoblje provedbe akcijskog plana, a dionici smatraju da je obveza opsegom bila vrlo ambiciozna s ciljem povećanje korištenja tehnologije za unaprjeđenje pristupa informacijama i sudjelovanja javnosti u upravljanju. Provedba većina aktivnosti zaostaje zbog lošeg planiranja. Međutim, najkritičnija aktivnosti, pokretanje portala gov.hr i data.gov.hr (aktivnost 3.1), dovršena je, dok naknadne aktivnosti zaostaju u odnosu na raspored (aktivnosti 3.2-3.5). Istraživačica NMI-a preporučuje dovršetak navedenih aktivnosti tijekom razdoblja provedbe i veći fokus na povećanje broja podataka javnih tijela na Središnjem državnom portalu, kao i objavu podataka u višekratno upotrebljivom formatu u kroz sljedeći akcijski plan.</p>
<p>4. Fiskalna transparentnost</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: Jasna • Potencijalan utjecaj: Umjeren • Dovršenost: Uglavnom 	<p>U Hrvatskoj postoji nedostatak fiskalnih podataka koje su lako dostupne i razumljive javnosti. Ova obveza ima za cilj osigurati pravovremene i točne informacije o državnom proračunu u različitim fazama proračunskog procesa i vodiče pomoću kojih bi se građani mogli snaći u objavljenim dokumentima. Ukupno, istraživačica NMI-a utvrdila je da je ova obveza uglavnom dovršena. Iako su aktivnosti vezane za objavljivanje izvještaja i objavu baze podataka o plaćanjima iz državnog proračuna uglavnom ili potpuno dovršene (aktivnosti 4.1-4.3 i 4.5), ambiciozna aktivnost identificiranja i praćenja izvještavanja za većinski javne tvrtke (4.4) nije započeta. Intervjuirani dionici se slažu da su aktivnosti u ovoj obvezi važni i kao osnova za promicanje otvorene vlasti. Međutim, tvrde da je riječ o razrijeđenoj verziji istovrsnih obveza iz prethodnog akcijskog plana, temeljene na preporukama Open Budget Index Survey. Neovisna istraživačica predlaže reviziju aktivnosti 4.4, kako bi se lakše provela i nastavak provedbe ostale četiri aktivnosti.</p>
<p>✦ 5. Unaprjeđenje transparentnosti i učinkovitosti u radu javne uprave</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: Jasna • Potencijalan utjecaj: Transformativan • Dovršenost: Uglavnom 	<p>U prošlosti se većina usluga hrvatskih državnih službi morala obaviti osobno. Ovom se aktivnošću nastoji unaprijediti učinkovitost i odgovornost u hrvatskoj javnoj upravi, ponudom svakodnevnih usluga na Internetu (aktivnost 5.1) te objavom sljedećih podataka na javno dostupnim web-stranicama: državnih strateških dokumenata, godišnjih planova rada državnih tijela (aktivnosti 5.2 i 5.3), postupaka zapošljavanja u državnoj službi (aktivnost 5.4), financijskih izvješća pravnih osoba u javnom većinskom vlasništvu (aktivnost 5.5) i cjelovitih studija utjecaja na okoliš (aktivnost 5.6).</p> <p>Istraživačica NMI-a utvrdila je da ova obveza ima transformativni mogući utjecaj. Konkretno, sustav e-Građani (5.1) omogućuje građanima pristup e-uslugama putem jedinstvenog web-portala, kakav ranije nije postojao u Hrvatskoj. U vrijeme pisanja izvješća (listopad 2015.), građani su mogu doći do 24 e-usluga putem portala, a oko tri milijuna građana je koristilo barem jednu e-uslugu. Međutim, druge potencijalno transformativne aktivnosti kao što su uspostavljanje transparentnih procedura zapošljavanja u državnoj službi (5.4), nisu započete. Sveukupno, istraživačica je utvrdila da je ova obveza uglavnom dovršena, iako uz neravnomjernu provedbu aktivnosti.</p> <p>Za aktivnosti koje nisu započete ili su djelomice provedene nakon prve godine (5.4 i 5.5), istraživačica NMI-a preporuča nastavak provedbe u drugoj godini, ali i preporučuje reviziju aktivnosti u sljedećem akcijskom planu kako bi bile lakše mjerljive i koordinirane s drugim provedbenim agencijama.</p> <p>Za aktivnosti koje su uglavnom dovršene (5.1, 5.2, 5.3), istraživačica predlaže uključivanje u naredni akcijski plan sankcija i mehanizama orijentiranih na građane mehanizama kako bi se osiguralo da javni službenici koriste sustave e-usluga.</p>

NAZIV	SAŽETI PREGLED REZULTATA
<p>6. Unaprjeđenje transparentnosti izbornih i referendumskih kampanja</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: Jasna • Potencijalan utjecaj: Transformativan • Dovršenost: Uglavnom 	<p>Izborni proces u Hrvatskoj pati od nedostatka transparentnosti i integriteta. Hrvatski Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe namijenjen je rješavanju tih problema, ali sadrži niz nedostataka. Ovom su se obvezom nastojale ispraviti ti nedostaci unaprjeđenjem transparentnosti izbornih kampanja (aktivnost 6.1 i 6.3), transparentnosti referendumskih kampanja (aktivnost 6.2) i poboljšanjem procesa izbora članova biračkih odbora (6.4). Stoga je istraživačica NMI-a utvrdila transformativan potencijalni utjecaj ove obveze.</p> <p>Sveukupno, ova je obveza uglavnom provedena. Istraživačica je utvrdila da su aktivnosti 6.1 i 6.2 uglavnom dovršene, jer je Hrvatski sabor raspravio i glasovao o relevantnim zakonskim aktima. Djelomičan napredak postignut je kod aktivnosti 6.3 i 6.4. Predstavnici civilnog društva navode nedostatak političke volje kao uzrok za odgodu objave financijskog izvješća o referendumskim kampanjama (6.3). Kao daljnji korak, istraživačica predlaže širenje obveznog izvještavanja o kampanjama i na referendumne.</p>
<p>7. Transparentnost u području politika za mlade</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: Jasna • Potencijalan utjecaj: Umjeren • Dovršenost: Uglavnom 	<p>Mladi se u Hrvatskoj bore s izrazito visokim stopama nezaposlenosti. Istraživačica NMI-a utvrdila je da ova obveza ima umjeren potencijalni utjecaj, jer nastoji povećati transparentnost sudjelovanja mladih programu zapošljavanja EU Garancija za mlade (aktivnost 7.1) i sudjelovanja mladih u savjetodavnim tijelima pri vladi i lokalnim i regionalnim jedinicama (aktivnosti 7.2 i 7.3). Nakon prve godine provedbe, internetska stranica Garancije za mlade funkcionira i sadrži informacije o projektima, potrošenim sredstvima, a uglavnom redovito se na stranicama nadležnog ministarstva objavljuju zapisnici sa sjednica Savjeta za mlade, i kontakt informacije vijeća mladih na lokalnoj razini. Međutim, istraživačica je utvrdila da kod obje web-stranice nedostaju informacije kritične za procjenu učinkovitosti, kao što su: zapisnici sa sastanaka Savjeta i vijeća mladih, broj obavljenih stručnih praksi mladih, itd. Predstavnici vlasti tvrde da će informacije koje nedostaju biti objavljene u drugoj godini provedbe. Za sljedeći akcijski plan, istraživačica preporučuje da se prikupljanje i objavljivanje podataka o proširi i na lokalnu i regionalnu razinu.</p>
<p>8. Transparentnost medija</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: Jasna • Potencijalan utjecaj: Transformativan • Dovršenost: Djelomice 	<p>Mediji u Hrvatskoj često su osjetljivi na utjecaj ili prisilu izvana. Ovom se obvezom nastojalo zaštititi hrvatske medije remontom zakonskog okvira, zbog čega je istraživačica NMI-a utvrdila transformativan potencijalni utjecaj obveze. Taj remont uključuje povećanje pravne zaštite i zahtjeva za objavom financijskih podataka (aktivnost 8.1 i 8.2) i koncesijskim ugovorima (aktivnost 8.4) medijskih nakladnika te izmjenu mehanizma za sprječavanje sukoba interesa u kulturnim vijećima (aktivnost 8.3). Istraživačica NMI-a utvrdila je da za dvije ključne aktivnosti, 8.1 i 8.2, funkcionalno nije učinjen nikakav napredak u provedbi, osim niza okruglih stolova i javnih rasprava koji su se održavali u vrijeme pisanja izvješća. Međutim, nadležno tijelo uspješno je počelo objavljivati dokumentaciju o ugovorima o koncesiji i natječajnu dokumentaciju (8.4), iako pitanja vezana uz privatnost ostaju neriješena. U daljnjim koracima, istraživačica je preporučila potpunu provedbu obveza 8.1 i 8.2 kako bi se uvelike izmijenio krajolik zaštite medija u Hrvatskoj.</p>

NAZIV	SAŽETI PREGLED REZULTATA
<p>9. Unaprjeđenje transparentnosti informacija o saborskim zastupnicima te njihovom radu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: Jasna • Potencijalan utjecaj: Nikakav • Dovršenost: Potpuno 	<p>Ova obveza ima za cilj poboljšati dostupnost podataka o Hrvatskom saboru, uključujući evidencije o glasovanju zastupnika, podatke o proračunsku i rashodima Sabora, radu odbora, i imovinskim karticama zastupnika. Aktivnosti opisane u ovoj obvezi su dovršene, premda zapisnici sjednica saborskih odbora i imovinske kartice zastupnika nisu u potpunosti objavljeni. Međutim, provedba je obavljena prije početka ovog akcijskog plana. Stoga je istraživačica NMI-a utvrdila da obveza nije imala nikakav potencijalni utjecaj. U buduću, istraživačica preporučuje širenje objavljenih podataka kako bi se uključili podaci o imovini, zapisnici sa sastanaka i aktivnosti lobiranja. Osim toga, Sabor treba razmotriti rješavanje problema privatnog vlasništva nad objavljenim informacijama.</p>
<p>10. Unaprjeđenje transparentnosti podataka o imovini dužnosnika</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: Jasna • Potencijalan utjecaj: Zanemariv • Dovršenost: Potpuno 	<p>Ovom se obvezom nastojalo učiniti imovinske kartice dužnosnika uporabljivijima za korisnike, ažuriranjem i racionalizacijom objave postojećih, javno dostupnih podataka, što predstavlja inkrementalni, ali pozitivan korak prema većoj transparentnosti. Istraživačica IRM-a ustanovila je da je unaprjeđenje formata objave završeno na vrijeme, što je, prema predstavnicima civilnog društva, rezultiralo potpunijim i dosljednijim informacijama. Kao daljnji korak, istraživačica predlaže proširenje dostupne metodologije pretraživanja imovinskih kartica kako bi njihova objava bila funkcionalnija.</p>
<p>11. Unaprjeđenje procesa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: Jasna • Potencijalan utjecaj: Transformativan • Dovršenost: Uglavnom 	<p>U Hrvatskoj je svaki predloženi zakon bio otvoren za javno komentiranje, ali samo pisanim ili osobnim podnescima. Ovom mjerom se vlada obvezala unaprijediti javni pristup zakonodavnoj proceduri uspostavljanjem jedinstvenog internetskog sustava za javno savjetovanje (aktivnost 11.1), edukacijom državnih službenika koji rade na sustavu (aktivnost 11.2), objavom godišnjih izvješća o savjetovanjima (11.3), kao i objavom sastava radnih skupina za izradu zakona (11.4). Istraživačica NMI-a utvrdila je da ova obveza ima transformativan potencijalni utjecaj, budući da omogućuje široj javnosti sudjelovanje u donošenju propisa. Internetski portal zaživio je u travnja 2015., omogućivši 1.600 korisnika da se registriraju za 84 javna savjetovanja u narednih 60 dana (11.1). Obuka državnih službenika i objavljivanje izvješća o provedbi su potpuno dovršeni (aktivnost 11.2 i 11.3), dok je unaprjeđenje transparentnosti radnih skupina usporeno zbog količine podataka koji su uključeni (aktivnost 11.4).</p> <p>U daljnjim koracima, istraživačica preporuča nastavak aktivnosti koje je vlada navela u svom izvješću o samoprocjeni, osobito širenje portala na lokalnu i regionalnu razinu i uvođenje dodatnih mehanizama odgovornosti za mjerenje stvarnog usvajanja primjedbi građana u propise.</p>
<p>12. Osiguranje održivosti vrijednosti i sadržaja inicijative POV</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: Jasna • Potencijalan utjecaj: Transformativan • Dovršenost: Djelomice 	<p>Hrvatske organizacije civilnoga društva odavno se zalažu za uključivanje građanskog odgoja i obrazovanja u javni školski sustav. Ovom potencijalno transformativnom obvezom nastojalo se odgovoriti na ta htijenja uključivanjem vrijednosti POV-a, kao što su pravo na pristup informacijama i sudjelovanje građana, u službeni kurikulum. Agencija za odgoj i obrazovanje razvila je obrazovni program putem otvorenog procesa savjetovanja. Međutim, provedba ove obveze je djelomična, jer je odgođena zbog neočekivane izmjene ministra i promjene u strukturi nastavnog plana i programa. Kao daljnje korake, istraživačica NMI-a preporučuje nastavak provedbe predviđenog nastavnog plana i programa, dok civilno društvo preporučuje redovitu reviziju kako bi se osiguralo da sadržaj i dalje naglašava građanske dužnosti i odgovornosti.</p>

NAZIV	SAŽETI PREGLED REZULTATA
<p>★ 13. Participativna izrada nove antikorupcijske strategije</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: Jasna • Potencijalan utjecaj: Transformativan • Dovršenost: Potpuno 	<p>Hrvatska se i dalje bori s korupcijom, redovito dobivajući osrednje ocjene na ljestvicama različitih indeksa korupcije. Nacionalna Strategija suzbijanja korupcije 2014.-2020. postavlja reformske strateške ciljeve u područjima u kojima prevladava korupcija. Ova je obveza usredotočena na povećanje sudjelovanja javnosti i omogućavanje zainteresiranim dionicima da identificiraju prioritetna područja za reforme. Stoga je neovisna istraživačica utvrdila da ova obveza ima transformirajući potencijalni utjecaj te da se provodi u skladu s rasporedom. Dionici su potvrdili da je proces savjetovanja o Strategiji bio otvoren, participativan i produktivan. Kako je Strategija usvojena pravovremeno, istraživačica preporučuje uključivanje izvješća o vrednovanju njezine provedbe u sljedeći izvještaj o samoprocjeni Vlade.</p>
<p>14. Regulacija lobiranja</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: Jasna • Potencijalan utjecaj: Umjeren • Dovršenost: Nije započeto 	<p>Trenutno u Hrvatskoj ne postoji zakon koji regulira lobiranje, a lobisti vrše veliki utjecaj na procese odlučivanja. Ovom se obvezom nastojalo postaviti temelje budućeg zakonodavnog okvira za aktivnost lobiranja. Istraživačica NMI-a utvrdila je da ova obveza nije započeta, iako je službeno uključena u Strategiju suzbijanja korupcije 2014.-2020. S obzirom na tako ograničen zamah, istraživačica preporučuje da se započne s provedbu ove obaveze u drugoj polovici provedbenog ciklusa.</p>
<p>15. Unaprjeđenje učinkovitosti Povjerenstva za rad po pritužbama MUP-a</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: Jasna • Potencijalan utjecaj: Zanemariv • Dovršenost: Uglavno 	<p>U Hrvatskoj se svako kršenje policijskih ovlasti usmjeravaju Povjerenstvo za rad po pritužbama MUP-a. Međutim, taj proces su građani kritizirali kao neučinkovit. Ovom se obvezom nastoji ojačati civilni nadzor nad radom policije i osigurati veća učinkovitost povjerenstava izmjenama Zakona o policiji, tako da se nadležnost spusti na lokalne policijske uprave. Istraživačica NMI-a je utvrdila da obveza ima slab potencijalni utjecaj, jer tekst obveze ne uključuje specifične i mjerljive aktivnosti kojima bi se dokazalo kako će izmjene i dopune Zakona poboljšati civilni nadzor rada policije. Istraživačica smatra da je obveza uglavnom dovršena, iako je pokazatelj provedbe ograničen na izmjene i dopune Zakona o policiji. U budućnosti, istraživačica preporučuje povećanje otvorenosti i transparentnosti u radu lokalnih povjerenstava uključivanjem aktivnosti za provedbu Zakona o policiji, objavom informacija o imenovanju članova i pokazatelja uspješnosti rada povjerenstava.</p>
<p>16. Poticanje sudjelovanja građana u radu organizacija civilnog društva</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veza s vrijednostima POV-a: Jasna • Potencijalan utjecaj: Umjeren • Dovršenost: Potpuno 	<p>Hrvatsko civilno društvo obuhvaća preko 50.000 različitih organizacija. Ova obveza ima za cilj povećati mogućnosti za sudjelovanje građana stvaranjem pretražive mobilne aplikacije za spajanje OCD-a uključenih u lokalne inicijative i javnosti. Istraživačica NMI-a utvrdila je da je provedba ove obveze potpuna, iako nešto kasni, u odnosu na rok provedbe u akcijskom planu. Predstavnici OCD-a su izjavili da je aplikacija funkcionalna i razumljiva. Za daljnje korake istraživačica preporučuje da podaci prikupljeni aplikacijom budu otvoren za ponovnu uporabu, u skladu s pravnom regulacijom evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu. Trenutno je privatna tvrtka koja je stvorila aplikacija jedini vlasnik prikupljenih podataka.</p>

PREPORUKE

Na temelju nalaza u izvješću o napretku, neovisna istraživačica donijela je sljedećih pet preporuka koje su specifične, mjerljive, navode odgovornost, relevantne i vremenski ograničene (SMART), kako bi se poboljšao procesa POV-a u Hrvatskoj.

PET GLAVNIH 'SMART' PREPORUKA

1. Sljedeći akcijski plan treba sadržavati konkretne korake kako bi se podržao nastavak inicijativa za otvorenost vlasti za vrijeme i poslije promjena u upravljanju državom. Uloga civilnog društva u razvoju akcijskog plana treba se osigurati i proširiti.
2. Treći nacionalni akcijski plan trebao bi se usredotočiti na uključivanje što više obveza koje su orijentirane na različite oblike provedbe javnih politika, umjesto da budu orijentirane samo na pravne intervencije. Također bi trebale biti ambicioznije i nove u odnosu na provedbena tijela, umjesto ponavljanja njihovih već postojećih obveza.
3. Sljedeći nacionalni akcijski plan treba se pripremati na decentraliziraniji način i treba imati za cilj uključivanje više obveza usmjerenih na lokalnu i regionalnu razinu.
4. U sljedećem nacionalnom akcijskom planu, aktivnosti u okviru obveza treba prilagoditi tako da nalikuju ključnih pokazateljima uspješnosti, kako bi naknadno praćenje i vrednovanje bilo jednostavnije i objektivnije.
5. Tijekom razvoja i provedbe trećeg nacionalnog akcijskog plana, vlada bi trebala razvijati i koristiti digitalne suradničke alate za upravljanje, kako bi se povećali transparentnost i sudjelovanje, kao i vjerojatnost kvalitetne provedbe i preuzimanja odgovornosti.

ZAHTJEVI PRIHVATLJIVOSTI 2014:

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/eligibility-criteria>.



Ivona Mendeš je neovisna istraživačica i konzultantica u području javne uprave i upravljanja te javnih politika. Područja njezinog posebnog interesa uključuju strateško planiranje i upravljanje, projektno upravljanje, socijalnu politiku i politiku prema mladima. Gđa. Mendeš je diplomirana politologinja, a znanstveni magisterij je stekla u području hrvatskog političkog sustava i upravljanja na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

Partnerstvo za otvorenu vlast (POV) teži osigurati da vlade prema svojem građanstvu preuzmu obvezu da će promicati transparentnost, osnaživati građane i građanke, suzbijati korupciju i koristiti nove tehnologije za jačanje upravljanja. Neovisni mehanizam izvješćivanja (NMI) POV-a procjenjuje razvoj i provedbu nacionalnog akcijskog plana kako bi kultivirao dijalog među dionicima i unaprijedio odgovornost.

I | SUDJELOVANJE U POV-U

POVIJEST SUDJELOVANJA U POV-U

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 i građanki, 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.

Službeno sudjelovanje Hrvatske u Partnerstvu za otvorenu vlast počelo je krajem kolovoza 2011. godine, 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 skup (minimalnih) kriterija 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.²

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.

Hrvatska je pripremala svoj drugi nacionalni akcijski plan od siječnja do lipnja 2014. godine. Razdoblje provedbe za akcijski plan službeno je od 1. srpnja 2014. do 31. srpnja 2015. godine. Vlada je svoje izvješće o samoprocjeni objavila u 24. listopada 2015. U vrijeme pisanja ovog izvješća (listopad-prosinac 2015.), predstavnici Vlade i civilnog društva spremali su se započeti rad na trećem nacionalnom akcijskom planu.

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

Hrvatska je unitarna republika, s parlamentarnim političkim i višestranačkim izbornim sustavom. Razdvojene su ovlasti između Hrvatskog sabora, Vlade i Predsjednika Republike, a pravosudni sustav je odvojen od ostalih grana vlasti i samostalan. Hrvatska je teritorijalno podijeljena na 20 županija, koji služe kao jedinicama područne (regionalne) samouprave, te na 428 općina i 128 gradova, kao jedinica lokalne samouprave. Inicijativa POV je u nadležnosti Vlade Republike Hrvatske.

Inicijativa Partnerstvo za otvorenu vlast u početku je vođena iz Ureda Predsjednika Republike Hrvatske. Međutim, poslije uspostave nove Vlade nakon parlamentarnih izbora krajem 2011. godina, koordinacija POV-a preselila se u Ministarstvo vanjskih i europskih poslova kada je dotadašnji predstojnik Ureda Predsjednika, Joško Klisović, postao zamjenik ministrice vanjskih i europskih poslova pa u konačnici, na Savjet inicijative POV-a. Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske pruža stručnu i administrativnu podršku Savjetu inicijative POV-a.

Iako je koordinacija koncentrirana u samo nekoliko tijela državne uprave, odgovornost za provedbu raspodijeljena je na široku skupinu državnih institucija uključujući i Hrvatski sabor. Neovisna istraživačica nije mogla utvrditi koliko je zaposlenika nadležnih institucija aktivno radilo na provedbi aktivnosti predviđenih akcijskim planom.

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).³ Tijela javne vlasti i druge institucije nadležne za provedbu akcijskog plana Savjetu pružaju informacije o statusu POV aktivnosti u okviru svojih nadležnosti.

Savjet se u svojem prvom mandatu sastojao od 19 članova. Od prosinca 2014. godine, narastao je na 24 člana⁴ koji predstavljaju Vladu, lokalnu i regionalnu vlast, organizacije civilnog društva i akademsku zajednicu. Zadaće⁵ Savjeta su definirane Odlukom Vlade o osnivanju 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 Vladi Republike Hrvatske.

Savjet nema osiguran proračun za svoje aktivnosti, a sve obveze koje zahtijevaju financijska sredstva financiraju se iz proračuna tijela koja su nositelji i sunositelji, zaduženi za provedbu aktivnosti. Prema Akcijskom planu POV-a, procijenjeni iznos potreban za provedbu svih aktivnosti bio je pet milijuna kuna. Međutim, neovisni istraživač nije mogao potvrditi je li taj iznos stvarno potrošen u procesu provedbe akcijskog plana, jer o tome nije bilo informacija u izvješću o samoprocjeni, a anketirani službenici i

dužnosnici izjavili su kako je na svakom od odgovornih tijela da o tome izvijesti. Prema informacijama dobivenim od nadležnih osoba, podaci o visini utrošenih sredstava bit će uključeni u završno Vladino izvješće o provedbi Akcijskog plana.

METODOLOŠKA NAPOMENA

NMI za svaku od vlada koje sudjeluju u POV-u priprema i distribuira izvješća u partnerstvu s iskusnim, neovisnim nacionalnim istraživačima i istraživačicama. U Hrvatskoj je NMI angažirao Ivonu Mendeš, neovisnu istraživačicu i konzultanticu. Radi prikupljanja mišljenja predstavnika vlasti i civilnog društva, istraživačica NMI-a sudjelovala je na javnim skupovima u organizaciji predstavnika POV-a, gdje se raspravljalo o temama vezanima uz POV te je razgovarala s odgovarajućim dužnosnicima i drugim dionicima. Sažeci tih foruma i detaljnija objašnjenja nalaze se u Prilogu.

Istraživačica je konzultirala dva ključna dokumenta koje je pripremila Vlada: drugi akcijski plan Hrvatske⁶ i samoprocjenu koju je Vlada objavila u listopadu 2015. godine.⁷ Osim toga, konzultirala je i razne druge dokumente (planove i izvješća vlade, pravne akte, službene i druge internetske stranice, izvješća civilnoga društva, tiskovne članke o relevantnim temama POV-a, itd.). Brojne se reference na te dokumente nalaze u cijelom ovom izvješću. Izvješće je revidirao i panel međunarodnih stručnjaka, zajedno s osobljem POV-a.

Ovo izvješće slijedi prethodni pregled hrvatskog djelovanja u POV-u, "Izvješće o napretku: Hrvatska 2012.-2013.", koji pokriva razdoblje izrade i provedbe prvog akcijskog plana, od 1. srpnja 2012. do 30. lipnja 2013. godine.

¹ Pismo namjere je dostupno na internet stranicama Partnerstva za otvorenu vlast u Hrvatskoj – Uvod: <http://www.opengovpartnership.org/country/croatia>. Također, vidi POV popis kriterija za Hrvatsku, <http://bit.ly/Jz9bTS>

² Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" The Economist Intelligence Unit (London, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE>.

³ Dostupno na: <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/savjet-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-vlast/289>

⁴ Zapisnik sa sastanka održanog 16. prosinca 2014. godine dostupan je na: <https://udruge.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Zapisnik%20-%201.%20sjednica%20Savjeta%20inicijative%20Partnerstvo%20za%20otvorenu%20vlast%20-%202014.pdf>

⁵ Odluka o osnivanju Savjeta inicijative POV-a dostupna je na hrvatskom na: <https://udruge.gov.hr/UserDocImages/userfiles/file/Odluka%20POV.pdf>

⁶ Drugi nacionalni akcijski plan dostupan je na hrvatskom i engleskom jeziku na: <http://www.opengovpartnership.org/country/croatia/>

⁷ Vladin Ured za udruge objavio je izvješće o samoprocjeni: <https://udruge.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Izvjecje%20-%201.%20sjednica%20Savjeta%20inicijative%20Partnerstvo%20za%20otvorenu%20vlast%20-%202014.pdf>

II | PROCES: RAZVOJ AKCIJSKOG PLANA

Vlada je provela opsežne konzultacije, kako uživo tako i putem interneta kako bi postiglo sudjelovanje javnosti tijekom izrade akcijskog plana POV. Dionici koji su sudjelovali bili su zadovoljni procesom javnog savjetovanja. Iako je savjetovanje provedeno samo u glavnom gradu, predstavnici lokalne i regionalne samouprave prisustvovali su sastancima.

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

- Pojednostosti 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 ili novouspostavljeni forum.

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	Jesu li vremenik i proces bili dostupni prije savjetovanja?	Da
	Je li vremenik bio dostupan online?	Da
	Je li vremenik bio dostupan preko drugih kanala?	Da
	Poveznica na vremenik.	http://bit.ly/1URkTbs
	Je li poslana prethodna obavijest o savjetovanju?	Da
	Koliko dana prije je prethodna obavijest o savjetovanju bila dostupna?	14

	Je li prethodna obavijest bila adekvatna?	Da
	Je li vlada provela promidžbene aktivnosti i informirala javnost?	Da
	Poveznice na promidžbene aktivnosti.	http://bit.ly/1PFqnpK http://bit.ly/1X92wjE http://bit.ly/1KvucNK http://bit.ly/20MhSg5
	Jesu li provedena internetska savjetovanja?	Da
	Poveznice na internetska savjetovanja.	http://bit.ly/20eQViY http://bit.ly/20xLMIIn http://bit.ly/1Qitu2Y http://bit.ly/1QitxvN
	Jesu li provedena savjetovanja uživo?	Da
	Je li objavljen sažetak komentara?	Da
	Poveznica na sažetak komentara.	http://bit.ly/1Qitu2Y
	Jesu li savjetovanja bila otvorena za javnost ili samo na poziv?	Otvoreno
	Savjetovanja na IAP2 spektru. ¹	Suradnička
Tijekom provedbe	Je li postojao redoviti forum za savjetovanja tijekom provedbe?	Da
	Jesu li savjetovanja bila otvorena za javnost ili samo na poziv?	Otvoreno
	Savjetovanja na IAP2 spektru.	Suradnička

PRETHODNA OBAVIJEST O SAVJETOVANJU I PROMIDŽBENE AKTIVNOSTI

Dana 26. rujna 2013. godine, Vlada Republike Hrvatske usvojila je Izvješće o provedbi Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstva za otvorenu vlast za razdoblje od 2012.-2013., zaključivši da je njegova provedba u prvoj godini bila uglavnom uspješna.¹ U skladu s vremenskim rasporedom Akcijskog plana POV-a, nacionalni Savjet je održao sastanak 15. listopada 2013., na kojem je odlučeno da će se započeti s procesom izrade nacrtu novog akcijskog plana za razdoblje 2014.-2016. Dana 28. listopada,

Vladin Ured za udruge je objavio inicijalnu prethodnu obavijest i vremenski raspored za izradu akcijskog plana, navodeći da će javna rasprava o prioritetima akcijskog plana biti otvorena do 11. studenog 2014. Obavijest je istaknula da će Vlada izraditi nacrt novog akcijskog plana do ožujka 2014. te ponudila dokument za raspravu o prioritetima Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2014.-2016. i formular za javno savjetovanje kroz koji su se komentirali prioriteti. U samom dokumentu je navedeno da nacrt akcijskog plana treba biti dovršen do siječnja 2014. Godine.² Prethodna obavijest također je distribuirana putem

elektroničke pošte umreženih organizacija civilnog društva (Platforma 112).

Osim toga, Savjet je provodio aktivnosti podizanja svijesti. Dana 26. ožujka 2014. godine, održana je konferencija pod nazivom "Otvorena Hrvatska" na kojoj se raspravljalo o stanju transparentnosti u Hrvatskoj, dosadašnjem napretku provedbe inicijative POV, te mjerama i aktivnostima za provedbu inicijative do 2016. godine.³ Učesnici su uključivali predsjednika Republike, visoke državne dužnosnike, predstavnike civilnoga društva, predstavnike poslovnog sektora, druge zainteresirane osobe te medije. Predstavnicima Savjeta POV-a također su sudjelovali na summitu inicijative POV-a u Londonu,⁴ kao i na regionalnoj konferenciji u Dublinu.

KVALITETA I RASPON SAVJETOVANJA

Prema anketiranim dionicima, proces savjetovanja je bio smislen i participativan, uz dovoljno vremena za komentare, prijedloge i upite od strane zainteresirane javnosti. Osim vodećih tijela u Savjetu POV-a (Ministarstva vanjskih i europskih poslova i Ureda za udruge), sudjelovanje u radu Savjeta uključivalo je predstavnike drugih tijela državne uprave (ministarstava, ureda, agencija), Hrvatskog sabora, civilnoga društva, akademske zajednice i medija. Predstavnicima poslovnog sektora također su bili pozvani, što je dokaz da je Vlada poduzela napor da poveća njihovo članstvo u Savjetu.

Za razliku od procesa savjetovanja provedenog za izradu prvog nacionalnog akcijskog plana, kada se aktivnosti podizanja svijesti bili okrenuti široj javnosti, jer su zahtijevali širi input, proces savjetovanja za drugi akcijski plan bio je pojednostavljen. Temeljen je na postojećim rezultatima iz prvog akcijskog plana i naučenim lekcijama iz izvješća o samoprocjeni. Također su uzeti u obzir nalazi i preporuke iz prvog Izvješća o napretku NMI-a. U oba slučaja, relevantni dionici su jednako pozvani i uključeni u proces savjetovanja. Iako su sve javne rasprave održane su u glavnom gradu Zagrebu, u njima su sudjelovali predstavnici iz drugih dijelova Hrvatske. Službenici i dužnosnici iz Savjeta POV-a koje je intervjuirala neovisna istraživačica izrazili su svoju želju za promicanjem vrijednosti POV-a i povećanjem sudjelovanja u drugim regijama u zemlji.

Međutim, nedostatak sredstava značio je da je Internet korišten kao glavni alat za osiguravanje širokog nacionalnog sudjelovanja.

Nacionalni akcijski plan POV za razdoblje između 2014.-2016. pruža pregled procesa savjetovanja o POV-u. Proces uključuje tri sjednice Savjeta, početno internet savjetovanje, radne sastanke, drugo internet savjetovanje, prikupljanje očitovanja od strane državnih i javnih organizacija, te konferenciju za podizanje svijesti, sve u razdoblju od listopada 2013. do lipnja 2014. Godine.

Postupak savjetovanja započeo je s dvotjednim online javnim savjetovanjem (od 28. listopada do 11. studenog 2013.) kojim se prikupljao input o prioritetima novog akcijskog plana.⁵ Izvještaj o provedenom online javnom savjetovanju objavio je Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, a dostupan je na internetu, uz integralne prijedloge zaprimljene od strane zainteresirane javnosti (tri komentara) te sažetak/analizu tih komentara.⁶

Nakon faze online javnog savjetovanja, održan je niz radnih sastanaka kako bi raspravilo o primljenim prijedlozima, kao i o dodatnim prijedlozima od strane članova Savjeta. Sudionici sastanaka bili su predstavnici Savjeta te predstavnici nadležnih tijela državne uprave i predstavnici organizacija civilnog društva, koje je pozvao Savjet. Tijekom tog razdoblja, Savjet je predložio nekoliko nacrtu akcijskog plana kako bi se definirale konkretne obveze i aktivnosti.⁷ Osim toga, Savjet se sastao tri puta (15. listopada 2013., 28. veljače i 26. svibnja 2014. godine)⁸ do okončanja izrade nacrtu akcijskog plana u lipnju 2014. godine.

Drugo online javno savjetovanje održana je u vezi nacrtu akcijskog plana od 19. ožujka do 18. travnja 2014. godine. Ured za udruge objavio je izvješće o provedenom javnom savjetovanju, koje je dostupno na Internetu, zajedno sa zaprimljenim komentarima zainteresirane javnosti u integralnom obliku (dva komentari) te sažetkom/analizom tih komentara.⁹ U izvješću se navodi koji od pristiglih prijedloga su prihvaćeni te je ponuđeno obrazloženje za odbijanje drugih. U lipnju 2014. godine, taj izvještaj je uz konačni prijedlog akcijskog plana dostavljen na razmatranje Vladi Republike Hrvatske.

-
- ¹ Vlada prihvatila Izvješće o provedbi Akcijskog plana Partnerstvo za otvorenu vlast, <https://udruge.gov.hr/vijesti/javno-savjetovanje-o-akcijskom-planu-za-provedbu-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-vlast-u-republici-hrvatskoj-za-razdoblje-2014-2016/2461>
- ² <https://udruge.gov.hr/UserDocImages/UserFiles/File/Dokument%20za%20savjetovanje-POV-AP%202014-2016-finalno.pdf>.
- ³ Održana konferencija "Otvorena Hrvatska", <https://udruge.gov.hr/print.aspx?id=2484&url=print>
- ⁴ Hrvatska delegacija sudjeluje na londonskom samitu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast koji je okupio predstavnike 61 vlade, <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/vijesti-272/hrvatska-delegacija-sudjeluje-na-londonskom-samitu-inicijative-partnerstva-za-otvorenu-vlast-koji-je-okupio-predstavnike-61-vlade-2304/2304> 5
- ⁵ "IAP2 Spectrum of Political Participation", International Association for Public Participation, <http://bit.ly/1kMm1YC>
- ⁶ Izvješće o provedenom savjetovanju o Akcijskom planu za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2014-2016, [https://udruge.gov.hr/UserDocImages/UserFiles/File/Obrazac%20izvjestaja%20o%20provedenom%20savjetovanju\(1\).doc](https://udruge.gov.hr/UserDocImages/UserFiles/File/Obrazac%20izvjestaja%20o%20provedenom%20savjetovanju(1).doc)
- ⁷ Vlada usvojila Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2014 do 2016, <https://udruge.gov.hr/vijesti/vlada-usvojila-akcijski-plan-za-provedbu-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-vlast-2014-2016-2580/2580>
- ⁸ Dostupno na: <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/savjet-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-vlast/289>
- ⁹ Izvješće o provedenom savjetovanju o Akcijskom planu za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2014-2016, dostupno na: [https://udruge.gov.hr/UserDocImages/UserFiles/File/Obrazac%20izvjestaja%20o%20provedenom%20savjetovanju\(1\).doc](https://udruge.gov.hr/UserDocImages/UserFiles/File/Obrazac%20izvjestaja%20o%20provedenom%20savjetovanju(1).doc)

III | PROCES: SAVJETOVANJE TIJEKOM PROVEDBE AKCIJSKOG PLANA

Hrvatska Vlada koristi nacionalni Savjet POV-a za praćenje provedbe Akcijskog plana. Na taj način je osigurana šira rasprava i javno djelovanje, kao i nadzor i upravljanje provedbom aktivnosti Republike Hrvatske u okviru POV-a.

REDOVITO SAVJETOVANJE DIONIKA PROCESA POV-a

Redovite konzultacije s različitim dionicima o provedbi inicijative POV osnovane su u obliku Vladinog Savjeta inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast. Savjet je osnovan u veljači 2012. godine, za potrebe pripreme prvog akcijskog plana. Savjet je odgovoran za pripremu akcijskog plana, za praćenje njegove provedbe, kao i za predlaganje izmjena i dopuna akcijskog plana Vladi Republike Hrvatske.

Sadašnji saziv Savjeta ima 24 člana¹ (predstavnik državnih, lokalnih i regionalnih upravnih i samoupravnih tijela, organizacija civilnog društva (OCD), akademske zajednice i medija). Osim predstavnika raznih tijela državne uprave, stalni članovi Savjeta uključuju predstavnike Hrvatskog zajednica županija, Udruge gradova, Udruge općina, Instituta za javne financije, Instituta za javnu upravu, Foruma za slobodu odgoja, GONG-a, Hrvatskog društva za otvorene sustave i Internet (HrOpen), Mreže mladih Hrvatske, Hrvatske udruge poslodavaca i Hrvatskog novinarskog društva. Osim navedenih stalnih članova, postoje i članovi, predstavnici OCD-a, izabrani na temelju otvorenog postupka kandidature, kojeg koristi Savjet za razvoj civilnoga društva, kako bi se osigurao široki dijapazon predstavljenih dionika uključenih u Savjet POV. Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske pruža stručnu i administrativnu podršku radu Savjeta, u suradnji s Ministarstvom vanjskih i europskih poslova, čiji je zamjenik ministra predsjedavao Savjetom u navedenom sazivu.

Od početka razdoblja provedbe tekućeg akcijskog plana, Savjet je održao tri sastanka (16. prosinca 2014., 15. svibnja i 15. rujna 2015. godine), a redovita komunikacija između članova Savjeta održava se putem e-maila, što su potvrdili intervjuirani predstavnici javnih tijela i OCD-a. Zapisnici sa sjednica objavljuju se na web stranici Ureda za udruge,² nakon što su usvojeni na prvoj sljedećoj sjednici Savjeta.

Osim toga, tematski radni sastanci, na kojima su sudjelovali razni članovi Savjeta, održani su u lipnju 2015. godine, kako bi se raspravilo o provedbi određenih ključnih obveza (mjera) i postigao dogovor o nastavku njihove provedbe. Konkretno, održan je zaseban sastanak kako bi raspravilo o aktivnostima vezanima za obvezu 4. o fiskalnoj odgovornosti. Članovi Savjeta su se potrudili susresti sa svim tijelima koje su nositelji aktivnosti, kako bi osigurali da svi razumiju postupak izvještavanja o samoprocjeni te dali odgovore na eventualna pitanja. Na svim su sastancima sudjelovali predstavnici organizacija civilnog društva koji su ustvrdili da je njihov input bio dobrodošao i uzet u obzir, iako nije uvijek prihvaćen. Ovi su sastanci služili kao polazište za izradu Izvješća o provedbi Akcijskog plana za provedbu inicijative POV 2014.-2016., za prvu godinu provedbe (Vladino izvješće o samoprocjeni).

Svi su sastanci Savjeta i tematski sastanci održani u Zagrebu, međutim, regionalna i lokalnoj zastupljenost ostvaruje se uključivanjem predstavnika udruga općina, gradova i županija u članstvo Savjeta. Na sastancima se

sudjeluje samo uz poziv, pri čemu se pozivaju i vanjski sudionici, ovisno o kojoj se temi raspravlja. Oni mogu sudjelovati u raspravama, međutim, ne mogu glasati o odlukama Savjeta. Neovisna istraživačica je bila prisutna na sjednici održanoj u rujnu 2015., gdje je predstavila Neovisni mehanizam izvješćivanja, zamolila za suradnju u prikupljanju informacija, kao i prikupila vrijedne informacije i podatke za ovo neovisno izvješće o napretku.

¹ Dostupno na: <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/savjet-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-vlast/289>

² Dostupno na: <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/savjet-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-vlast/28>

IV | ANALIZA SADRŽAJA AKCIJSKOG PLANA

Sve vlade sudionice u POV-u razvijaju nacionalni plan POV-a koji se tiče konkretnih obveza za početno dvogodišnje razdoblje. Vlade započinju s izradom svojeg nacionalnog plana 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 POV-a bi trebale biti prilagođene jedinstvenim okolnostima svake zemlje i njezinim javnopolitičkim interesima, a trebale bi također biti relevantne u odnosu na vrijednosti POV-a navedene 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

Obveze vezane za pristup informacijama:

- Odnose se na informacije koje ima vlada, za razliku od informacija o aktivnostima vlade. Primjerice, objava informacija koje vlada prikuplja o zagađenju bila bi očito relevantna, iako same po sebi nisu informacije o "aktivnosti vlade";
- Nisu ograničene na podatke nego se tiču svih oblika informiranja. Primjerice, objava pojedinačnih građevinskih ugovora i objava podataka o velikom skupu građevinskih ugovora;
- Mogu uključivati objavu informacija u obliku otvorenih podataka kao i sustave koji podupiru javno objavljivanje podataka;
- Mogu obuhvaćati proaktivno ili reaktivno davanje informacija; Mogu se ticati povećanja pristupačnosti

podataka i/ili unapređenja tehnološke čitljivosti informacija;

- Mogu se ticati mehanizama za jačanje prava na informaciju (poput ureda pravobranitelja ili informacijskih sudišta); Moraju davati otvoren pristup informacijama (ne smije biti povlastica ili se odnositi samo na pristup unutar vlade); Promiču transparentnost u odlučivanju vlade i provedbi njezinih temeljnih funkcija; Mogu značiti smanjivanje troška traženja informacije, i
- Moraju težiti ispunjavanju uvjeta 5 Zvezdica za otvorene podatke (engl. *5 Star for Open Data*) (<http://5stardata.info/>).

SUDJELOVANJE GRAĐANA I GRAĐANKI

Obveze vezane za sudjelovanje građana i građanki mogu se odnositi na formalno sudjelovanje javnosti ili šire sudjelovanje građana i građanki. Općenito bi morale nastojati da građane i građanke "konzultiraju", "uključuju", s njima "surađuju" ili ih "osnažuju", kao što je objašnjeno u Spektaru javnog sudjelovanja (<http://bit.ly/1kMmLYC>) Međunarodnog udruženja za sudjelovanje javnosti.

Obveze vezane za sudjelovanje građana i građanki:

- Moraju otvarati proces odlučivanja 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 u ciklusu javnih politika;
- Mogu uključivati elemente pristupa informacijama radi osiguravanja smislenoga doprinosa odlučivanju zainteresiranih članova javnosti, i
- Često uključuju jačanje prava građana/gradžanki da iznesu svoje mišljenje, ali ne nužno i pravo da se postupi sukladno njihovom mišljenju.

S druge strane, obveze se mogu ticati šireg operativnog okruženja koje omogućuje sudjelovanje u javnoj areni. Primjeri uključuju, ali nisu ograničeni na:

- Reforme koje povećavaju slobodu okupljanja, izražavanja, peticije, tiska ili udruživanja;
- Reforme koje se tiču udruživanja, uključujući i sindikalne zakone ili zakone o organizacijama civilnog društva, i
- Reforme koje unapređuju transparentnost i postupke formalnih demokratskih procesa, kao što su prijedlozi građana, izbori ili peticije.

Sljedeći obveze su primjeri obveza koje ne bi bile označene kao jasno relevantne građansko sudjelovanje u širem smislu:

- Obveze koje pretpostavljaju da će se sudjelovanje povećati zbog objavljivanja informacija bez navođenja mehanizam za takvo sudjelovanje (iako će takva obaveza biti označena pod "pristupom informacijama");
- Obveze o decentralizaciji koje ne određuju mehanizme za veće sudjelovanje javnosti, i
- Obveze koje definiraju sudjelovanje kao međuagencijsku suradnju bez mehanizma za sudjelovanje javnosti.

Obveze koje mogu imati oznaku "nejasno značenje" također uključuju one mehanizme u kojima je sudjelovanje ograničeno na organizacije koje je izabrala vlade.

ODGOVORNOST

Obveze vezane za odgovornost mogu se ticati:

- Pravila, propisa i mehanizme koji pozivaju javna tijela da opravdaju svoje postupke, da djeluju na osnovu njima upućenih kritika i zahtjeva i prihvaćaju odgovornost za neizvršavanje s obzirom na zakone ili obveze.

U skladu s osnovnim ciljem "otvorene vlasti", da bi se takve obveze računane kao "jasno relevantne", moraju uključivati element javnosti, što znači da se ne radu samo o unutarnjim sustavima odgovornosti. Dok takve obveze mogu biti pohvalne i mogu se ticati velikih izazova POV-a, svojom artikulacijom ne polažu test

"jasne relevantnosti" zbog nedostatka otvorenosti. Kada su takvi interni mehanizmi ključni dio vladine strategije, preporučuje se da vlade u njih uključe elemente javnosti, kao što su:

- Objavljivanje neosjetljivih metapodataka o institucionalnim aktivnostima (slijedom načela maksimalnog otkrivanja);
- Građanske revizije uspješnosti, i
- Žalbeni postupci koje građani/građanke iniciraju u slučajevima neizvršenja ili zlouporabe.

Snažne obveze koje se tiču odgovornost pripisuju prava, dužnosti i posljedice za postupke službenika ili institucija. Formalne obveze u smislu odgovornosti uključuju sredstva za službeno izražavanje pritužbi ili izvješćivanje o zluporabama i postizanje zadovoljštine. Primjeri jakih obveza obuhvaćaju:

- Unaprjeđenje ili uspostavu žalbenih postupaka za uskraćivanje pristupa informacijama;
- Unaprjeđenje pristupa pravdi time da mehanizmi pravde postanu jeftiniji, brži i lakši za korištenje;
- Unaprjeđenje javne kontrole nad mehanizmima pravde, i
- Stvaranje javnih sustava za praćenje postupaka javnih prigovora (kao što je softver za praćenje policijskih slučajeva ili antikorupcijski 'vrući telefon').

Obveza za koju se tvrdi da poboljšava odgovornosti, ali pretpostavlja isključivo pružanje informacija ili podataka bez objašnjenja koji će mehanizam ili intervencija transformirati tu informaciju u posljedice ili promjene, **nije** obveza vezana uz odgovornost. Za dodatne informacije vidi <http://bit.ly/1oWPXdl>.

TEHNOLOGIJA I INOVACIJE ZA OTVORENOST I ODGOVORNOST

OGP ima za cilj unaprijediti korištenje tehnologije i inovacija kako bi se omogućilo sudjelovanje javnosti u upravljanju Naime, obveze koje koriste tehnologiju i inovacije trebaju unaprijediti otvorenost i odgovornost:

- Promicanjem novih tehnologija koje pružaju mogućnosti dijeljenja informacija, sudjelovanja javnosti i suradnje;

- Trebale bi više informacija učiniti javnima tako da se građanima omogući i razumijevanje toga što njihove vlade čine, ali i utjecaj na odluke, i
- Radom na smanjivanju troškova korištenja tih tehnologija.

Osim toga, obveze koje će biti označene u okviru tehnologije i inovacija:

- Mogu obvezati na proces angažiranja civilnog društva i poslovne zajednice kako bi se identificirale učinkovite prakse i inovativni pristupi za iskorištavanje novih tehnologija, u svrhu osnaživanja građana/građanki i promicanja transparentnosti vlasti;
- Mogu podupirati kapacitete vlada i građana u korištenju tehnologije za otvorenost i odgovornost, i
- Mogu podupirati služenje tehnologijom kod državnih službenika, a podjednako i građana/građanki.

Ne unaprjeđuju sve e-upravne reforme otvorenost vlade. Pri preuzimanju obveze u okviru e-upravljanja, potrebno je artikulirati kako se povećava najmanje jedno od sljedećeg: pristup informacijama, sudjelovanje javnosti ili javna odgovornost.

KLJUČNE VARIJABLE

Uvažavajući da je ispunjavanje obveza otvorene vlasti često višegodišnji proces, vlade trebaju, kad god je to moguće, definirati vremenski okvir, koji određuje što je potrebno postići svake godine, kao i jasne odrednice ostvarenja preuzetih obveza.

Ova cjelina detaljno raščlanjuje svaku od obveza, odnosno mjera, koje je Hrvatska uključila u svoj drugi akcijski plan, kroz prvu godinu njihove provedbe.

Svi pokazatelji i metode koje se koriste u istraživanjima NMI-a mogu se naći u Priručniku postupaka NMI-a, dostupnom na (<http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>). Jedna od mjera zaslužuje dodatno objašnjenje zbog svog posebnog interesa čitateljima i korisnosti za poticanje utrke prema vrhu između zemalja sudionica POV-a: "obveza sa zvjezdicom". Obveze sa zvjezdicom smatraju se egzemplarnim obvezama POV-a. Da bi mogla biti označena zvjezdicom, obveza mora ispuniti nekoliko kriterija:

1. Mora biti dovoljno specifična da se može odrediti njezin potencijalni utjecaj. Obveze sa zvjezdicom imat će "srednju" ili "visoku" određenost i mjerljivost.
2. Jezik obveze trebao bi jasno naglasiti njezinu važnost za otvaranje vlasti. Naime, mora se odnositi na najmanje jednu od vrijednosti POV-a: pristup informacijama, sudjelovanje građana/građanki, ili javnu odgovornost.
3. Obveza će imati "transformativan" potencijalni utjecaj u slučaju potpune provedbe.

Konačno, obveza mora doživjeti značajan napredak tijekom razdoblja provedbe akcijskog plana te biti označena kao "uglavnom" ili "potpuno" provedena.

Na temelju tih kriterija, hrvatski akcijski plan ima četiri obveze sa zvjezdicom:

- Obveza 5: Unaprjeđenje transparentnosti i učinkovitosti u radu javne uprave
- Obveza 6: Unaprjeđenje transparentnosti izbornih i referendumskih kampanja
- Obveza 11: Unaprjeđenje postupka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata
- Obveza 13: Participativna izrada nove antikorupcijske strategije

Potrebno je uzeti u obzir da je NMI ažurirao kriterije za dodjelu zvjezdica početkom 2015. godine, kako bi se podigla letvica za one POV obveze u kojima je postignuta izvrsnost. Prema starim kriterijima, obveza je označena zvjezdicom ako je bila mjerljiva, jasno relevantna za vrijednosti POV-a onako kako je napisana, ako je imala umjeren ili transformativan potencijalni utjecaj te ako je bila uglavnom ili potpuno provedena.

Prema starim kriterijima, hrvatski akcijski plan bi imao još tri obveze sa zvjezdicama:

- Obveza 4: Fiskalna transparentnost
- Obveza 7: Transparentnost u području politike prema mladima
- Obveza 16: Promicanje građanske participacije u radu organizacija civilnoga društva

Konačno, grafikoni u ovoj cjelini predstavljaju mali izvadak čitavog bogatstva podataka koje NMI prikuplja tijekom procesa izvještavanja o napretku. Za puni skup podataka o Hrvatskoj, vidi <http://www.opengovpartnership.org/explorer>.

OPĆI PREGLED OBVEZA (MJERA)

Akcijski plan POV-a se sastoji od 16 obveza, s 38 aktivnosti (nakon sažimanja) i 130 pokazatelja provedbe. Neovisna istraživačica po potrebi je povremeno kombinirala, odnosno sažimala aktivnosti (Akcijski plan izvorno sadrži 49) zbog duljine ili oblikovanja. Osim toga, određene aktivnosti su kombinirane s obzirom na zajedničku temu, odnosno povezanost ili međuovisnost njihovog sadržaja (npr. aktivnosti 7.2. i 7.3. o Savjetu/vijećima mladih).

Slijedom rezultata javne rasprave o prioritetima za akcijski plan 2014-2016, kao glavna prioritetna područja određena su:

- Pristup informacijama,
- Otvoreni podaci,
- Transparentnost javnih politika, izbora i referendumata, medija, i
- Sudjelovanje građana/građanki u oblikovanju javnih politika.

Tablica u nastavku pokazuje specifične i nespecifične institucije odgovorne za provedbu svih 49 (izvornih) aktivnosti navedenih u Akcijskom planu, u kojem su označene kao nositelji ili sunositelji.

Osim glavnih tijela javne vlasti zaduženih za koordinaciju provedbe, mnoge aktivnosti imaju sunositelje u provedbi, ponekad posebno identificirane (npr. Državni ured za upravljanje državnom imovinom, Agencija za obrazovanje, itd.), a ponekad se to odnosi na skupinu institucija (npr. "nadležna ministarstva", "tijela državne uprave", "regionalne jedinice samouprave").

Tablica 1 | Institucije koje su (su)nositelji aktivnosti navedenih u Akcijskom planu

INSTITUCIJE NADLEŽNE ZA PROVEDBU	ULOGA		BROJ AKTIVNOST
	NOSITELJ	SUNOSITELJ	
Agencija za elektroničke medije	1	1	2
Agencija za odgoj i obrazovanje	-	1	1
Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured	1	4	5
Državno izborno povjerenstvo	1	3	4
Državna škola za javnu upravu	-	2	2
Državni ured za upravljanje državnom imovinom	-	2	2
Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti	-	1	1
Hrvatski sabor	1	-	1
Ministarstvo financija	6	-	6
Ministarstvo kulture	3	1	4

Ministarstvo pravosuđa	2	-	2
Ministarstvo rada i mirovinskog sustava	1	-	1
Ministarstvo socijalne politike i mladih	2	-	2
Ministarstvo unutarnjih poslova	1	-	1
Ministarstvo uprave	5	5	10
Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	-	1	1
Ministarstvo zaštite okoliša i prirode	1	-	1
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta	1	-	1
Povjerenica za informiranje	5	7	12
Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa	1	3	4
Radna skupina za primjenu otvorenog koda i otvorenih normi	-	2	2
Savjet inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast	1	2	3
Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske	4	1	5
Vijeće za elektroničke medije	-	1	1
Vlada Republike Hrvatske	1	-	1
Vlade Republike Hrvatske – Služba za odnose s javnošću	3	1	4
Vlade Republike Hrvatske – Ured predsjednika Vlade	2	-	2
Agencije, zavodi, fondovi i druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska	1	-	1
Nadležna ministarstva	-	4	4
Jedinice područne (regionalne) samouprave, odnosno županijska upravna tijela / upravna tijela Grada Zagreba nadležna za zaštitu okoliša	-	1	1
Tijela državne uprave	-	6	6

1 | ZAKONSKI OKVIR ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Tekst obveze:

1.1. Izmijeniti i dopuniti Zakon o pravu na pristup informacijama

Pokazatelji provedbe: Na sjednici Vlade usvojen Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama u skladu s Direktivom 2013/37/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. godine o izmjeni Direktive 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora.

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelj: Povjerenica za informiranje

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: srpanj 2015.

1.2. Pravno urediti evidenciju isključivih prava za ponovnu uporabu

Pokazatelji provedbe:

- donesen provedbeni propis (Ministarstvo uprave)
- izrađena i javno dostupna evidencija isključivih prava za ponovnu uporabu (Povjerenica za informiranje)

Nositelj: Ministarstvo uprave, Povjerenica za informiranje

Sunositelj: Nije određeno

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: prosinac 2015.

1.3. Izmijeniti i dopuniti Zakon o tajnosti podataka

Pokazatelji provedbe: Na sjednici Vlade usvojen Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o tajnosti podataka kojim se:

- detaljnije razrađuju obveznici primjene Zakona;
- dodatno naglašava nužnost razlikovanja klasificiranih podataka od drugih vrsta tajnosti (poslovne tajne, profesionalne tajne...);
- uvodi centralizirani pristup načinu određivanja kriterija za klasifikaciju podataka;
- jasnije definiraju pojmovi iz ovog područja, osobito u odnosu na neklasificirane podatke i postupak deklasifikacije;
- jasnije definiraju slučajevi u kojima se provodi test razmjernosti i javnog interesa;
- uvode revidirana pravila za postupke periodične procjene stupnja tajnosti klasificiranih podataka.

Nositelj: Ministarstvo unutarnjih poslova

Sunositelj: Ministarstvo pravosuđa, Ured vijeća za nacionalnu sigurnost

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: prosinac 2015.

1.4. Izraditi analizu zakonodavnog okvira u području zaštite zviždača

Pokazatelji provedbe: Izrađena analiza zakonodavnog okvira za zaštitu zviždača i sukladno tome pokrenut postupak izmjene postojećih zakona ili izrada novog.

Nositelj: Ministarstvo pravosuđe

Sunositelj: Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: prosinac 2014.

OPIS OBVEZE (MJERE)	ODREĐENOST I MJERLJIVOST				POVEZANOST S VRIJEDNOSTIMA POV-a				AMBICIOZNOST				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	Ne postoji	Nisko	Srednje	Visoko	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologije i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno
1. Ukupno				X	X						X			X		
1.1: Izmjena Zakona o pravu na pristup informacijama				X	X						X					X
1.2: Pravno uređenje evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu				X	X						X			X		
1.3: Izmjena Zakona o tajnosti podataka				X	X					X				X		
1.4 Analiza zakonodavstva o zaštiti zviždača				X	X					X				X		

ŠTO SE DOGODILO?

Ovom se obvezom željelo ojačati prava na pristup informacijama kroz izmjene i dopune postojećih zakona o pristupu informacijama (aktivnost 1.1) i tajnosti podataka (aktivnost 1.3) te razjasniti propise o pravima za ponovnu uporabu podataka (aktivnost 1.2) i zaštite zviždača (aktivnost 1.4).

Aktivnost 1.1.

Zakon o pravu na pristup informacijama znatno je revidiran i izmijenjen 2013. godine kako bi se dodatno osiguralo ostvarenje načela transparentnosti i slobodan pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti te ponovna uporaba podataka. Međutim, kad je Hrvatska

1. srpnja 2013. ušla u Europsku uniju, postala je dužna uskladiti propise s postojećim propisima EU, posebno Direktivom 2013/37/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. kojom se mijenja Direktiva 2003/98/EZ o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora.¹ Direktiva EU 2003 uspostavlja minimalni skup pravila koja uređuju ponovnu uporabu i praktične načine da se omogući ponovna uporaba postojećih dokumenata u posjedu tijela javnog sektora država članica. Namjera je izjednačiti uvjete unutar Unije, tako da sve države članice podliježu istim pravilima objavljivanja informacija javnog sektora. Hrvatski sabor je usvojio izmijenjeni zakon 15. srpnja 2015.² pa je neovisna istraživačica utvrdila da je ova aktivnost potpuno provedena.

Aktivnost 1.2.

Pristupačnost javnih podataka za ponovnu uporabu u Hrvatskoj je ograničena. Ova aktivnost je bila uključena u akcijski plan kao odgovoru na opomenu Europske komisije iz 2013. kojom se poziva hrvatska vlada da pokrene donošenje pravilnika o isključivim pravima na ponovnu uporabu. Pokazatelji ove aktivnosti tiču se izmjene pravnog okvira i regulacije podzakonskih akata kako bi registri isključivih prava za ponovnu uporabu podataka bili javno dostupni. Tako se osigurava dostupnost podataka za ponovnu uporabu, čime se širi mogućnosti uporabe otvorenih podataka od strane građana i građanki, privatnog sektora i civilnog društva. Izmjene i dopune postojećih zakonskih propisa su provedene (aktivnost 1.1.), a povezani Pravilnik stupio je na snagu 4. ožujka 2015.³ definirajući sadržaj informacija javnog sektora i način isporuke podataka s isključivim pravom za ponovnu uporabu.

Međutim, evidencije o isključivim pravima na ponovnu uporabu nisu izrađene i javno dostupne u predviđenom razdoblju. U intervjuu s neovisnom istraživačicom, Povjerenica za informiranje rekla je da će evidencije biti završene do veljače 2016. godine. Međutim, za vrijeme pisanja ovog izvješća, svi ispitani dionici, javni i privatni, složili su se da provedba ovog dijela aktivnosti još nije počela. Treba imati na umu da je utvrđivanje postojećih ugovora o isključivim pravima dugoročan proces koji treba ići usporedno s provedbom edukacije o pravu na pristup informacijama i ponovnoj uporabi podataka za službenike u tijelima državne uprave. Prema predstavnicima vlasti, isključiva prava su iznimka, a ne pravilo pa stoga ne bi trebala predstavljati značajno ograničenje prava građana.

Aktivnost 1.3.

Izmjene i dopune Zakona o tajnosti podataka unatoč planiranom roku, nisu u potpunosti provedene u prvoj godini provedbe akcijskog plana POV-a. Prema podacima Ministarstva unutarnjih poslova, vladina odluka iz 2013. da se izmijeni cijeli paket zakona i imenuje Međuresorna radna skupina je dovela do kašnjenja u odnosu na rokove za završetak aktivnosti. Izmjene su namijenjene olakšavanju provedbe aktivnosti o pravu na pristup informacijama, pružanjem jasnijih definicija i razvijanjem kategorija tajnosti podataka, pri čemu bi se definirali slučajevi u kojima

bi se moralo provesti testiranje razmjernosti i javnog interesa.

Prema nacrtu izvješću o samoprocjeni Vlade, provedba ove aktivnosti bila je uglavnom dovršena, iako akteri iz civilnog društva tvrde da njezina provedba nije uopće započeta. Izvješće o samoprocjeni i akteri se slažu da je nositelj provedbe, Ministarstvo unutarnjih poslova, ukazalo na to da se početni prijedlog zakona mora revidirati kako bi se osiguralo da njegov sadržaj bude usklađen s dva povezana zakona, Zakonom o informacijskoj sigurnosti i Zakonom o sigurnosnim provjerama. Međutim, dok vlada gleda te nalaze kao dokaz o značajnom napretku prema provedbi, dionici civilnog društva tvrde da je prepoznavanje prepreka za provedbu ne računa kao značajan napredak u provedbi. Osim toga, raspravljalo se o potrebi da se osiguraju odgovarajući uvjeti za povjerljivost podataka i informacijsku sigurnost u nizu drugih zakonskih akata, a Međuresorna radna skupina je uočila moguću potrebu za izmjenama drugih propisa.

Budući da je potrebno izmijeniti i dopuniti niz drugih propisa, od kojih neke tek treba izraditi i javno raspraviti prije nego što provedba može započeti, neovisna istraživačica utvrdila je da je stupanj dovršenosti ove aktivnosti djelomičan.

Aktivnost 1.4.

Područje zaštite prijavitelja nepravilnosti (zviždača) je trenutno regulirano odredbama Kaznenog zakona, Zakona o radu, Zakona o državnoj službi i nekih drugih akata, a u nekim slučajevima i ograničenim unutrašnjim aktima u javnom, privatnom i civilnom sektoru. Ministarstvo pravosuđa smatralo je da je potrebno dodatno ojačati pravni okvir, pored postojeće pravne zaštite, s ciljem jačanja zaštite za zviždače i općenitog podizanja razine transparentnosti, etike i integriteta u hrvatskom društvu. Aktivnost 1.4 je preuzeta izravno iz mjere 128. akcijskog plana Strategije suzbijanja korupcije za 2012. godinu. Mjera 128. je bila namijenjena analizi provedbe odredaba pojedinih zakona koje se odnose na zaštitu zviždača. Međutim, mjera 128. nije bila dovršena u prvom tromjesečju 2013. godine, što je rok koji je postavljen u akcijskom planu Strategija, te je stoga prebačena u akcijski plan POV-a.

U svrhu provedbe aktivnosti 1.4, navodi se u nacrtu izvješća o samoprocjeni, Ministarstvo pravosuđa prikupilo je podatke od nadležnih tijela i organizacija civilnog društva koje bi mogle imati odgovarajuće znanje o slučajevima prijave nepravilnosti u Hrvatskoj te mišljenja o kvaliteti zaštite zviždača. Na temelju prikupljenih podataka Ministarstvo pravosuđa namjerava napraviti sintezu postojećih iskustava te pružiti sveobuhvatniju analizu provedbe odredbi pojedinih zakona koji štite zviždače, radi određivanja kvalitete postojećeg zakonodavnog okvira i njegove usporedbu s međunarodnom praksom. Međutim, nacrt samoprocjene izvještava da su podaci prikupljeni od tijela javne vlasti i OCD-a bili nedostatni da bi Ministarstvo pravosuđa moglo izraditi temeljitu analizu.

S obzirom da je potrebno dodatno raditi na provedbi temeljite analize, neovisna istraživačica smatra da je ova aktivnost djelomično dovršena.

JE LI BILO VAŽNO?

Ukupno, neovisna istraživačica je utvrdila da je ova obveza pozitivan korak prema otvaranju pristupa građana i građanki informacijama. Obveza je imala četiri aktivnosti, od kojih je većina bila umjerene ambicije u relevantnom području. Predviđene radnje u aktivnosti 1.1. odnose se na izmjene i dopune postojećeg zakona, pomaci u aktivnosti 1.3 su već postojali i snažno su povezani s izmjenama druga dva zakona, koji nisu bile uključeni u akcijski plan POV-a, a aktivnost 1.4. je ograničena u opsegu, jer se odnosi samo na analizu postojećeg zakonodavnog okvira, umjesto da nastoji implementirati najbolju praksu.

Provedba izmjene i dopune Zakona o pravu na pristup informacijama (aktivnost 1.1.), završena je prije roka, i predstavlja korak naprijed u području otvorenih podataka. Prema predstavnicima vlasti, odredbe Zakona su u nekim dijelovima znatno poboljšane, osobito s obzirom na obvezu proaktivne objave i savjetovanja, u suštini i nomotehnički propisujući nove obveze državnim tijelima, s ciljem jačanja transparentnosti i otvorenosti. Opseg ograničenja pristupa je proširen na ona koja su predviđena Konvencijom Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima (interna komunikacija, zlouporaba prava), ali nisu apsolutna, jer je također uređena i provedba testa razmjernosti i javnog interesa, nad

kojima kontrolu ima Povjerenica za informiranje. Ministarstvo uprave također ističe da postoje mnogi pozitivni učinci i očekivanja od novog zakona, primjerice, bolja rješenja za odredbe o proaktivnoj objavi informacija (članak 10.) i o javnim savjetovanjima (članak 11.). Isto vrijedi i za odredbe članka 60. o sadržaju i nazivu izvješća o provedbi Zakona. Osim toga, odredba u članku 66. je ukinuta kako bi se osigurala administrativne pretpostavke za neovisnost institucije Povjerenice za informiranje.

Međutim, izmjene i dopune također predstavljaju promjenu odgovornosti u slučaju kršenja odredbi Zakona. Naime, uvedene su određena ograničenja u pogledu sankcioniranja kršenja odredbi, ali prema intervjuiranim predstavnicima vlade, takvo je sankcioniranje rijetko i prije korištena, što je slično ostalim europskim zemljama te samo u iznimnim slučajevima s obzirom na broj žalbi. Prema predstavnicima civilnog društva i Povjerenici za informiranje, iako je izmjenama i dopunama Zakona osigurana usklađenost s direktivom Europske komisije, amandmani su doveli do sljedećih promjena u području sankcija za prekršaje:

- Kazne za pravne osobe zbog kršenja odredbi Zakona su ukinute; Odgovorna osoba tijela javne vlasti više nema isključivu odgovornost za kršenje odredbi Zakona. Odgovornost leži na imenovanim službenicima za informiranje tijela javne vlasti, iako Zakon o sustavu državne uprave navodi da je čelnik tijela odgovoran za sve njegove pravne aktivnosti;
- Uvedena je mogućnost da se izbjegne proces javnog savjetovanja za nekoliko kategorija pravnih akata.

Prema predstavnicima vlasti, sankcioniranje prekršaja je ograničeno na način da se više ne pretpostavlja odgovornost čelnika tijela, nego se provodi složeniji postupak pri podnošenju žalbe, a tijelo državne uprave se ne može sankcionirati jer to nije dopušteno Prekršajnim zakonom. Povjerenica za informiranje smatra da je to dobar izbor, jer su svi dužnosnici promjenjivi, a sankcioniranje nositelja funkcija je prilično stara tehnika sankcioniranja, osim ako je riječ o osobnom propustu. Povjerenica smatra da novi Zakon zahtijeva veće kapacitete Ureda Povjerenice u svrhu provedbe određenih odredbi te misli da predstavlja

veći izazov. Potencijal za intervencije Zakona na području otvorenih podataka je visok, jer su uvedeni pozitivni pomaci u skladu s Direktivom.

Što se tiče spomenutih promjena, neovisna istraživačica utvrdila je da ova aktivnost ima umjereni potencijalan utjecaj na područje javne politike.

Aktivnost 1.2. bavi se političkom komponentom *policy* problema, a to je činjenica da javna tijela štite svoje podatke kao 'tajne', iako ne sadrže povjerljive informacije. Ovaj zakon je stvorio pravni okvir prema kojem je oni koji su zainteresirani za informaciju mogu zatražiti od nadležnih javnih tijela, a javna tijela su im dužna odgovoriti na takav zahtjev. Međutim, s tehničke strane, način na koji je aktivnost napisana ne zahtijeva podatke dostupne u otvorenom formatu što utječe na njezinu ukupnu upotrebljivost. Stoga je neovisna istraživačica utvrdila da ova aktivnost ima umjereni potencijalan utjecaj.

Aktivnosti 1.3. i 1.4. su ograničene opsegom, a povijest njihove provedbe pokazuje da možda postoji nedostatak političke volje da ih se okonča. Izmjene i dopune Zakona o tajnosti podataka povezane su s izmjenama i dopunama druga dva dokumenata, za koje je imenovana Međuresorna radna skupina, a analiza propisa o zaštiti zviždača je aktivnost koju je Ministarstvo pravosuđa poduzelo 2012. godine, da bi je opet uvelo u novi akcijski plan Strategije suzbijanja korupcije, s rokom provedbe u prvom tromjesečju 2016. godine.

Također, Povjerenica za informiranje i predstojnik Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske istaknuli su da postoji nedostatak otvorenosti Međuresorne radne skupine, kako za povjerenicu tako i za predstavnike civilnog društva. To je iznimno važno jer se ovim zakonom uređuju pitanja poslovne i profesionalne tajne.

Prema predstavnicima vlade, cijeli zakonodavni paket (Zakon o tajnost podataka, Zakon o informacijskoj sigurnosti i Zakon o sigurnosnim provjerama) nije uključen u okviru obveze ili aktivnosti akcijskog plana POV-a, iako su ove aktivnosti već postojeće i međusobno povezane, na zahtjev Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost.

Nekoliko organizacija civilnog društva je aktivno u zagovaranju potreba zaštite zviždača, kao što su udruge Zviždač i Transparency International Hrvatska, koje su pokretale javnu raspravu i tiskale publikacije za podizanje svijesti javnosti,⁴ kao i podupirale izradu⁵ i usvajanje Zakona o zaštiti zviždača.⁶ Kao odgovor na to, Ministarstvo pravosuđa je analiziralo postojeće zakone o zaštiti zviždača u 11 zemalja EU u 2014. godini⁷ i navodilo u svojim prošlim odgovorima⁸ da takav zakon nije potrebno usvajati, jer postojeće zakonodavstvo već pokriva zaštitu zviždača.

DALJNI KORACI

Istraživačica NMI-a preporuča da bi se radi poboljšanja provedba ove obveze moglo učiniti sljedeće:

- Izmijeniti i dopuniti Zakona o tajnost podataka kako bi se uskladio s prethodno navedenim pokazateljima za trajanja akcijskog plana POV-a. Ako ne, uključiti obvezu izmjene sva tri relevantna zakonske akta u sljedećem akcijskom planu, kao jedinstvenog paketa;
- Međuresorna radna skupina treba biti otvorena za sudjelovanje zainteresiranih organizacija civilnog društva;
- Analizirati pravni okvir za zaštitu zviždača, ali samo kao preduvjet za bilo izmjenu i dopunu postojeće zakonske regulative u cilju poboljšanja zaštite zviždača ili uvođenje zasebnog zakon za njihovu zaštitu (sljedeći akcijski plan).

¹ Dokument dostupan na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:EN:PDF>

² px

³ Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016_03_20_582.html

⁴ Dostupno na: <http://transparency.hr/hr/clanak/podrska-zakonu-o-zastiti-zvizdaca/91> and <http://transparency.hr/hr/clanak/medunarodna-nacela-za-zastitu-prijavitelja-nepravilnosti-novo/103>

⁵ Dostupno na: <http://www.poslovni.hr/hrvatska/laburisti-u-sabor-salju-zakon-o-zvizdacima-264872>

⁶ Dostupno na: <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/373368/Balenovic-Svaki-dan-zeljno-ocekujem-predsjednicin-poziv.html>

⁷ Dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/istaknute-teme/antikorupcija-6154/sprjecavanje-korupcije-6174/6174>

⁸ Dostupno na: <http://www.politikaplus.com/novost/98072/Tko-je-za-Zakon-o-zvizdacima-Ministarstvo-protiv-Josipovic-i-civilne-udruge-za->

2 | UNAPRJEĐENJE PROVEDBE ZAKONA O PRAVU NA PRISTUP INFORMACIJAMA

Tekst obveze:

2.1. Izraditi javno dostupnu bazu podataka o tijelima javne vlasti koje su obveznici primjene Zakona o pravu na pristup informacijama

Pokazatelji provedbe:

- Izrađena i javno objavljena baza podataka o tijelima javne vlasti u excel formatu.

Nositelj: Povjerenica za informiranje

Sunositelj: Ministarstvo uprave, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured

Početak provedbe: Nije određeno

Rok provedbe: prosinac 2014.

2.2. Provoditi edukaciju u području prava na pristup informacijama:

a) edukacija dužnosnika i službenika o pravu na pristup informacijama

Pokazatelji provedbe:

- 8 održanih edukacija (godišnje: 4 radionice)
- 200 polaznika na edukacijama godišnje

Nositelj: Povjerenica za informiranje

Sunositelj: Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured, Državna škola za javnu upravu

Početak provedbe: Nije određeno

Rok provedbe: kontinuirano

b) izrada i implementacija programa za trening trenera za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama

Potrebna sredstva: 70,000 kn

Pokazatelji provedbe:

- izrađen i proveden program za trening trenera
- 20 educiranih trenera

Nositelj: Povjerenica za informiranje

Sunositelj: Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured, Državna škola za javnu upravu

Početak provedbe: Nije određeno

Rok provedbe: prosinac 2015.

c) edukacijski online programi u vezi s ostvarivanjem prava na pristup informacijama putem Portala Digitalnog informacijsko-dokumentacijskog ureda za polaznike iz tijela javne vlasti i zainteresiranu javnost

Pokazatelji provedbe:

- izvedba webinarima i ostalih online programa
- broj održanih programa
- broj polaznika

Nositelj: Povjerenica za informiranje

Sunositelj: Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured

Početak provedbe: Nije određeno

Rok provedbe: kontinuirano

2.3. Osmisliti i provesti kampanju za građane o pravu na pristup informacijama

Potrebna sredstva: 300,000 kn

Pokazatelji provedbe:

- izrađeni promotivni materijali (publikacije, audio, video)
- njihova distribucija i objava u medijima

Nositelj: Povjerenica za informiranje

Sunositelj: Nije određeno

Početak provedbe: Nije određeno

Rok provedbe: prosinac 2016.

2.4. Provesti natječaj i dodijeliti nagradu za transparentnost i otvorenost tijelima javne vlasti na lokalnoj i regionalnoj razini

Pokazatelji provedbe:

- izrađena metodologija natječaja
- objavljen natječaj
- dodijeljene nagrade tijelima javne vlasti na lokalnoj razini – jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te javne ustanove i druge pravne osobe kojima su osnivači jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Nositelj: Povjerenica za informiranje

Sunositelj: Ministarstvo uprave, Ured za udruge Vlade RH

Početak provedbe: Nije određeno

Rok provedbe: ožujak 2016.

OPIS OBVEZE (MJERE)	ODREĐENOST I MJERLJIVOST				POVEZANOST S VRIJEDNOSTIMA POV-a				AMBICIOZNOST				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	Ne postoji	Nisko	Srednje	Visoko	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologije i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno
2. Ukupno				X	X		X				X			X		
2.1: Baza podataka o tijelima javne vlasti				X	X		X			X						X
2.2: Edukacija o pravu na pristup informacijama				X	X		X				X				X	
2.3 Javna kampanja				X	X					X			X			
2.4: Natječaj i nagrade				X	X					X				X		

ŠTO SE DOGODILO?

Aktivnost 2.1. je u potpunosti implementirana. Baza podataka o tijelima javne vlasti koja podliježu pravu na pristup informacijama je izrađena, objavljena u pretraživom formatu te se redovito ažurira. Dostupna je na mrežnoj stranici pristupinfo.hr,¹ a također je bila u sastavu portala kojeg financira OCD (imamopravoznati.org),² kroz koji građani i građanke mogu podnijeti zahtjev za pristup informacijama), čime se povećava njezina vidljivost i korištenje od strane javnosti. Internetska stranici pruža popis kontakata službenika za informiranje u tijelima javne uprave, koji je sam po sebi otvoren skup podataka, dostupan za daljnju uporabu.

Aktivnost 2.2. ima za cilj jačanje provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama kroz niz aktivnosti edukacije i obuke za državne službenike i javnost. Ova se aktivnost odnosi na nedostatak znanja (o tome koja se informacija može ponovno upotrebljavati, kako se informaciji može pristupiti, od koga tražiti informacije, itd.), čime se olakšava pristup informacijama za korisnike. Akcijski plan POV-a predvidio je da će se primjena Zakona poboljšati stručnim osposobljavanjem službenika za informiranje iz tijela državne uprave. Takvu obuka već provodi Ured Povjerenice za informiranje (u kojoj će se educirati više trenera). Razvit će se edukativni online programi (od kojih su neki već uspostavljeni i funkcionalni) da se lakše dopre do službenika za informiranje na lokalnoj i regionalnoj razini, koji imaju najmanje znanja o ovom području.

Ova aktivnost je uglavnom provedena. U drugoj polovici 2014. godine, provedeno je ukupno 14 treninga: tri u suradnji s Državnom školom za javnu upravu,³ 4 za novinare, u suradnji s Hrvatskim novinarskim društvom, a 7 prilagođenih treninga za lokalne jedinice, pravosudna tijela, medije i akademsku zajednicu.⁴ Obuhvaćeno je ukupno 397 sudionika. U prvoj polovici 2015. godine, održano je ukupno 19 treninga: pet, u suradnji s Državnom školom za javnu upravu, jedan prema regionalnoj zastupljenosti, tri za medije i predstavnike raznih udruga i 10 treninga prilagođenih ravnateljima i stručnom osoblju škola, lokalnih vlasti, Hrvatskog crvenog križa – koji su sveukupno obuhvatili više od 1400 sudionika.⁵ Ovi treninzi su održani diljem Hrvatske. Pokazatelji provedbe su u tom pogledu nadmašeni.

Online obrazovni programi o pristupu informacijama još uvijek su u tijeku. Prema intervjuiranim dionicima,⁶ Digitalni informacijski-dokumentacijski ured koordinirao je izradu koncepta, a razvoj online treninga je u tijeku s time da se pokretanje prvog online programa očekivalo u rujnu 2015.⁷ Također, prema njegovim predstavnicima, Ured kontinuirano provodi online obrazovne programa, s provedenih sedam webinaru u 2014. godini i osam webinaru u prvoj polovici 2015. godine (u kojima je učestvovalo ukupno 319 sudionika iz javne uprave i drugi zainteresirani sudionici).

Razvoj programa obuke trenera koji provodi Digitalni informacijski-dokumentacijski ured još nije započeo. Njegovo stvaranje ovisit će o raspoloživosti financijskih sredstava, posebice Ureda Povjerenice za informiranje. Sredstva su donekle smanjena u tromjesečnom razdoblju privremenoj financiranja u 2016., u odnosu na 2015. godinu, a osim što je podfinanciran, Uredu nedostaje osoblja u odnosu na širinu i opseg njegove nadležnosti. To je posebno zabrinjavajuće jer je namjera bila da se sredstva za aktivnosti osiguraju kroz projekt Instrumenta za pretpristupnu pomoć IPA 2012 FF RAC "Unaprjeđenje pristupa informacijama u javnoj upravi".⁸ Naime, prema ispitanim predstavnicima javnih tijela, zbog nedostatka financijskih sredstava Povjerenice za informiranje i obzirom na potrebu redefiniranja ciljeva projekta i aktivnosti u okviru planiranog projekta, donesena je odluka da se odustane od njegove provedbe, budući da je dio aktivnosti u međuvremenu već proveden. Stoga, u dogovoru s Ministarstvom regionalnog razvoja i fondova EU, proces je zaustavljen i donesena je odluka da se razvije novi projekt, u okviru Operativnog plana "Učinkoviti ljudski potencijali", pod nazivom "Jačanje kapaciteta tijela javne uprave za učinkovitu provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama", koji uključuje obuku za trenere koja će se provoditi u razdoblju između 2016-2018.

Aktivnošću 2.3. predviđeno je provođenje javne kampanje za podizanje svijesti građana o pravu na pristup informacijama. Provedba ove aktivnosti nije započela zbog nedostatka financijskih sredstava za Ured Povjerenice za informiranje. U lipnju 2014. je Ured Povjerenice usvojio Okvirni plan aktivnosti s indikativnim proračunom za 2016. i 2017. godinu,

kao dio svog strateškog plana za razdoblje od 2015.-2017.⁹ te je naveo da će se provedba ove aktivnosti najvjerojatnije odraditi tijekom provedbe sljedećeg akcijskog plana (2016-2018).¹⁰

Cilj **aktivnosti 2.4.** je poticanje javnih tijela da osiguraju maksimalnu transparentnost i otvorenost u radu, kroz organiziranje natjecanja i dodjelu nagrade za transparentnost i otvorenost javnih tijela, usmjerene posebno na lokalnu i regionalnu razini. S obzirom na rok predviđen za provedbu ove aktivnosti (ožujak 2016.) i stupanje na snagu izmijenjenog Zakona o pravu na pristup informacijama u kolovozu 2015. Godine, neovisna istraživačica je utvrdila da su u izvještajnom razdoblju poduzete pripreme radnje. Naime, predstavnici vlasti su naveli da je provedba aktivnosti započela je u studenom 2014. stvaranjem, distribucijom i prikupljanjem upitnika za samoprocjenu i procjenu usklađenosti javnih tijela sa Zakonom o pravu na pristup informacijama, te akcijskim planom za unaprjeđenje transparentnosti i poštivanje Zakona (obavljeno kroz projekt uz podršku britanskog veleposlanstva). Također, održana je radionica u veljači 2015., a pilot je započeo u četiri tijela istovremeno, pri čemu je metodologija izrađena u ožujku, ali distribuirana tek u studenom 2015. godine, jer je Ured Povjerenice za informiranje čekao da njegovi inspektori započnu s radom. Daljnje aktivnosti zahtijevaju osiguravanje ljudskih i financijskih resursa. Prema izvješću vlade o samoprocjeni, priprema metodologije praćenja i vrednovanja, imenovanje Povjerenstva, izrada regulacija za dodjelu nagrade i druge aktivnosti započele su u listopadu 2015. godine.

JE LI BILO VAŽNO?

Na osnovu prikupljenih informacija iz izvješća o samoprocjeni, od intervjuiranih dionika i iz drugih izvora, obveza je imala sljedeći učinak:

Aktivnost 2.1 vezana uz razvoj baze podataka o tijelima javne vlasti pomaže u poboljšanju kvalitete provedbe Zakona i pojednostavljuje pristup javnosti informacijama. Prema predstavnicima vlasti, ovo je prvi put da je kreiran popis tijela javne vlasti (njih 6.000), što omogućava kvalitetan sustav izvješćivanja o provedbi Zakona, a također olakšava građanima da dostave zahtjeve. Osim toga, riječ je o bazi podataka koja se može ponovno koristiti, što je čini primjerom dobre

prakse u ponovnoj uporabi podataka, što je i bila namjera Povjerenice za informiranje. Također, treba naglasiti da je ova aktivnost uglavnom provedena kroz 2015. te je u potpunosti završena 2016. godine (nakon izvještajnog razdoblja) razvojem aplikacije koja omogućuje komunikaciju sa službenicima za informiranje u upravnim tijelima, dnevno ažuriranje podataka i mogućnost pretraživanja prema zadanim kriterijima. Ovo je vrijedan korak u pravom smjeru, jer sada postoji javno dostupan popis službenika za informiranje zaduženih za objavljivanje informacija, međutim, ne postoji mehanizam odgovornosti kojim bi se osigurala usklađenost i mogućnost da građani i građanke prijave probleme.

Aktivnost 2.2 doprinosi podizanju svijesti o važnosti osiguravanja slobodnog pristupa informacijama među dužnosnicima, državnim službenicima i ostalom zainteresiranom javnosti na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, i utječe na sustav vrijednosti, razumijevanje načela transparentnosti i otvorenosti, kao i znanje i vještine vezane za provedbu Zakona službenika za informiranje. Cilj ovog programa je da jedna osoba po tijelu javne vlasti prođe trening. U Hrvatskoj je određivanje službenika za informiranje upravni postupak koji ne uključuje dodatnu obuku i edukaciju o tome kako dati informacije javnosti te kako odrediti koje informacije se mogu pružiti. Kao rezultat toga, državni službenici nerado otkrivaju podatke kako bi izbjegli krivnju i kazne za nepravilno objavljivanje osobnih podataka. Tu je i sveprisutno mišljenje u državnoj službi da javnost nema pravo na pristup informacijama. Ova aktivnost, onako kako je zamišljena, može imati umjeren potencijalni utjecaj, jer pruža obuku i podršku kako bi se iskorijenilo takvo razmišljanje i pomoglo državnim službenicima da saznaju kako se pravilno rješavaju zahtjevi za pristup informacijama.

Aktivnosti 2.3 i 2.4 mogu doprinijeti boljem znanju o pravu na pristup informacijama i kod građana i građanki i u lokalnim i regionalnim jedinicama, kao i povećati njihovu spremnost da djeluju otvorenije i transparentnije. Međutim, budući da postoje značajne razlike između lokalnih i regionalnih vlasti u Hrvatskoj (npr. Istra u odnosu na istočnu Slavoniju, ili Zagrebu u odnosu na Sisak), postoji velika vjerojatnost da će jedinice s već visokim razinama transparentnosti i

otvorenosti osvojiti nagradu/e, dok se drugi možda neće ni prijaviti, iako su oni ti na koje bi aktivnost trebala biti usmjerena. Ovdje je pretežno riječ o aktivnostima podizanja svijesti u javnosti i na lokalnim i regionalnim razinama. Međutim, već su u tijeku značajni programi za podizanje svijesti, uključujući portal "Imamo pravo znati"¹¹ koji informira građane o njihovim pravima. Stoga ove aktivnosti imaju slab potencijalni utjecaj.

Glavni rizik za provedbu svih aktivnosti ostaje premalo financijskih sredstava za Ured Povjerenice za informiranje, a činjenica da će se državni proračun za 2016. donijeti tek početkom godine (zbog parlamentarnih izbora održanih 8. studenog 2015.), znači da tek treba utvrditi može li se mjera provesti na vrijeme. Ostali rizici za provedbu tih aktivnosti su povezani s mogućnošću praćenja i vrednovanja, čija kvaliteta će biti od ključne važnosti za uspjeh i značaj ovih aktivnosti.

DALJNI KORACI

Neovisna istraživačica preporučuje daljnji rad na provedbi nekoliko aktivnosti. Nadležna tijela javne vlasti također mogu razmotriti daljnje korake u vezi već provedenih aktivnosti:

- Za bazu podataka je potrebno uspostaviti informacijski sustav i upravne postupke, kako bi se osiguralo da se redovito održava i nadograđuje informacijama (postojeći akcijski plan). Neovisna istraživačica predlaže decentralizaciju procesa prikupljanja informacija na način da pojedini službenici za informiranje iz svih tijela unose relevantne podatke slijedeći jedinstveni format prikupljanja podataka, tako da se podaci mogu brzo prikupiti i da se mogu pratiti trendovi;
- Nastaviti i redovito ažurirati postojeće obrazovne aktivnosti i provoditi obuku trenera što je prije moguće kako bi se osiguralo potpuno dovršenje aktivnosti;
- Započeti s provedbom javne kampanje, kao i aktivnostima natječaja i dodjele nagrada (postojeći i sljedeći akcijski plan);
- Općenito, povećati potrebna financijska sredstva za Ured Povjerenice za informiranje i druga upravna tijela nadležna za ovu obvezu (postojeći i sljedeći akcijski plan).

¹ Baza podataka je dostupna u .xls i .pdf obliku na: <http://www.pristupinfo.hr/tijela-i-sluzbenici-za-informiranje/>

² Dostupno na: <http://imamopravoznati.org/>

³ Dostupno na: https://www.dsju.hr/dsju/program/workshop/list/posebni_programi4 Dostupno na: <http://transparency.hr/hr/clanak/podrska-zakonu-o-zastiti-zvizdaca/91> and <http://transparency.hr/hr/clanak/medunarodna-nacela-za-zastitu-prijavitelja-nepravilnosti-novo/103>

⁴ Prema izvješću o samoprocjeni i razgovoru s Povjerenicom za informiranje te predstavnicima Digitalnog informacijsko-dokumentacijskog ureda.

⁵ Dostupno na: <http://www.pristupinfo.hr/pregled-edukacijskih-i-promotivnih-aktivnosti-sijecanj-srpanj-2015/8>

⁶ Prema izvješću o samoprocjeni i razgovoru s Povjerenicom za informiranje te predstavnicima Digitalnog informacijsko-dokumentacijskog ureda.

⁷ Ured je proveo dva treninga u rujnu 2015., jedan uživo i jedan u obliku webinara. Vidi: <http://www.digured.hr/Za-korisnike/Edukacija>.

⁸ Prema Europskom IPA Programu twinning projekata (za razdoblje od srpnja 2015. do prosinca 2016.), svrha projekta je pružiti podršku održivoj i učinkovitoj provedbi nacionalnog i međunarodnog pravnog okvira o pravu na pristup informacijama kako bi se pridonijelo odgovornosti i transparentnosti javne uprave i ostvarivanje prava građana i građanki. Dostupno na: (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/institution_building/2015/special_july_2015_pipeline_ipa.pdf).

⁹ Dostupno na: <http://www.pristupinfo.hr/o-povjereniku-za-informiranje/>

¹⁰ Dostupno na: <http://www.pristupinfo.hr/o-povjereniku-za-informiranje/>

¹¹ Dostupno na: <https://imamopravoznati.org/>

3 | PROAKTIVNA OBJAVA INFORMACIJA I OTVARANJE PODATAKA

Tekst obveze:

3.1. Uspostaviti Središnji državni portal, www.gov.hr

Potrebna sredstva: 200,000 kn

Pokazatelji provedbe: Uspostavljen Središnji državni portal, s uslugama Moja uprava i e-građani; Vlada RH i najmanje tri četvrtine ministarstava i vladinih ureda vodi svoje Internet stranice u sklopu standardiziranog Središnjeg državnog portala.

Nositelj: Ured predsjednika Vlade RH

Sunositelj: Ministarstvo uprave, HAKOM

Početak provedbe: Nije određeno

Rok provedbe: prosinac 2014.

3.2. Donijeti upute za objavu i korištenje otvorenih podataka

Pokazatelji provedbe: Donesene Upute za objavu otvorenih podataka koje, u skladu s člankom 10. Zakona o pravu na pristup informacijama, tumače „lako pretraživ način“ tako da definiraju odgovornosti tijela javne vlasti i službenika za informiranje, način objave i tehničke specifikacije, u odnosu na vrste podatkovnih setova koji će se objaviti, kao i procese ažuriranja i kontrole sukladnosti, uključujući pravne napomene.

Nositelj: Povjerenica za informiranje

Sunositelj: Ministarstvo uprave, Radna skupina za primjenu otvorenog koda i otvorenih normi, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured

Početak provedbe: Nije određeno

Rok provedbe: prosinac 2014.

3.3. Uspostava portala otvorenih podataka i kontinuirano poboljšavanje i širenje sadržaja portala

(Napomena autora: Aktivnost nije zasebno imenovana u Akcijskom planu)

Otvoriti centralni državni repozitorij za podatke i objaviti podatke za ponovno korištenje na portalu data.gov.hr* (Napomena: Popis setova podataka koji se objavljuju unutar prvih šest mjeseci od donošenja Akcijskog plana nalazi se u prilogu dokumenta (Prilog 1))

Pokazatelji provedbe:

- na data.gov.hr portalu objavljuju se baze podataka u skladu s donesenim uputama za objavu i korištenje otvorenih podataka
- broj objavljenih baza podataka na portalu data.gov.hr
- izvještaji koje Ministarstvo uprave i DIDU dostavljaju Savjetu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast

Nositelj: Ured predsjednika Vlade RH

Sunositelj: Ministarstvo uprave, Radna skupina za primjenu otvorenog koda i otvorenih normi, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured, Savjet inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast, Povjerenica za informiranje

Početak provedbe: Nije određeno

Rok provedbe: prosinac 2014.; kontinuirano

Održavati javne rasprave sa zainteresiranom javnošću o prioritetima objavljivanja otvorenih podataka u redovitim šestomjesečnim periodima

Uskladiti prioritete i izraditi popis prioriteta za objavljivanje otvorenih podataka

Pokazatelji provedbe:

- broj održanih javnih rasprava (3)
- izrada popisa prioriteta (3)
- broj objavljenih baza podataka s popisa prioriteta

Nositelj: Savjet inicijative POV

Sunositelj: Nije određeno

Početak provedbe: srpanj 2014.

Rok provedbe: svakih 6 mjeseci

3.4. Pripremiti edukacijski modul o otvorenim podacima

Pokazatelji provedbe:

- oblikovan edukacijski modul o otvorenim podacima
- pripremljeni materijali za edukaciju
- održana edukacija za prvu grupu službenika za informiranje u tijelima javne vlasti
- izrađen plan edukacije za službenike za informiranje

Nositelj: Povjerenica za informiranje, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured

Sunositelj: Državna škola za javnu upravu, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova

Početak provedbe: Nije određeno

Rok provedbe: ožujak 2015.; kontinuirano

3.5. Izraditi upute i priručnik za proaktivnu objavu informacija

Potrebna sredstva: 20,000 kn

Pokazatelji provedbe:

- izrađene i objavljene upute za proaktivnu objavu informacija
- izrađen i objavljen priručnik za proaktivnu objavu informacija

Nositelj: Povjerenica za informiranje

Sunositelj: Ministarstvo uprave

Početak provedbe: Nije određeno

Rok provedbe: srpanj 2015.

OPIS OBVEZE (MJERE)	ODREĐENOST I MJERLJIVOST				POVEZANOST S VRIJEDNOSTIMA POV-a				AMBICIOZNOST				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	Ne postoji	Nisko	Srednje	Visoko	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologije i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno
3. Ukupno				X	X	X	X	X				X		X		
3.1: Uspostava središnjeg državnog portala				X	X	X	X	X				X				X
3.2: Upute za objavu i korištenje otvorenih podataka				X	X	X	X	X				X		X		
3.3: Uspostava portala otvorenih podataka i javne rasprave				X	X	X	X	X				X		X		
3.4: Edukacijski modul o otvorenim podacima				X	X		X	X			X			X		
3.5: Upute i priručnik za proaktivnu objavu informacija				X	X		X	X			X			X		

ŠTO SE DOGODILO?

Ova obveza predviđa osnivanje Središnjeg državnog portala (gov.hr) i njegove komponente data.gov.hr, čime je omogućeno pretraživanje, povezivanje, skidanje i ponovno korištenje podataka javnog sektora za komercijalne i nekomercijalne svrhe putem kataloga metapodataka. Ova aktivnost je prenesena iz prve godine provedbe inicijative POV (2012.-2013.), kada nije realizirana na zamišljeni način zbog tehničkih razloga.

Cilj je imati središnji mrežno mjesto za informacije, portal na kojem građani i građanke mogu dobiti podatke od svih državnih tijela. Portal¹ sadrži i poveznice kao i informacije o sustavu e-Građani (vidi aktivnost 5.1. za više detalja o sustavu) i radu hrvatske vlade.

Aktivnost 3.1 je dovršena pravovremeno. Internetske stranice niza tijela državne uprave su integrirane na portalu u skladu sa standardima gov.hr sadržaja, a sve pod domenom gov.hr.² Središnji državni portal je dostupan na internetu³ od lipnja 2014. godine.

Platforma uključuje 10 od ukupno 14 državnih ureda, četiri od ukupno 20 ministarstava i 1 od 4 državna ureda.⁴ Prema izvješću o samoprocjeni, broj posjetitelja portala stalno raste, a lokalne vlasti su pokazale interes u izmijenjenom obliku, također spojenom sa sustavom gov.hr. Prema predstavnicima Ministarstva uprave, portal sadrži podatke o više od 500 različitih javnih službi, a sustav je interaktivan u smislu da građani mogu komentirati sadržaj i prenijeti povratne informacije odgovarajućim tijelima javne vlasti. Također, naveli su da će deset novih tijela državne uprave biti integrirano na gov.hr domeni do kraja 2015. godine. Intervjuirani predstavnici OCD-a složili su se da je to veliki korak naprijed i da uključivanje ostalih državnih tijela treba provoditi što je moguće brže.

Aktivnost 3.2. cilja na izradu i objavu upute, na temelju postojećih propisa, kao pravne osnove za definiranje transparentne uporabe otvorenih podataka i omogućavanje njihove uporabe. Upute trebaju

definirati odgovornost javnih tijela i službenika za informiranje, način objave i tehničke specifikacije za različite vrste skupova podataka, ažuriranje i kontrolu procesa, uključujući usklađivanje i pravna pitanja. Sve to bi oblikovalo utvrđene standarde u upravljanju javnim podacima.

Ova aktivnost ima djelomično je dovršena i kasni s provedbom, međutim, prema predstavnicima vlade, provedba je u međuvremenu započela, a predviđene aktivnosti će se provoditi do srpnja 2016., budući da su izravno ovisile o novom zakonskom okviru, koji je usvojen u kolovozu 2015. i podzakonskim aktima koji su bili u pripremi. Tako se aktivnosti koje se odnose na priručnik i edukaciju mogu provesti tek nakon toga, što će se realizirati tijekom 2016. godine. Prema izvješću o samoprocjeni, nadležna tijela javne vlasti (Povjerenica za informiranje skupa s Ministarstvom uprave i Digitalnim informacijsko-dokumentacijskim uredom) izradili su prvu verziju jasnih i informativnih uputa o uporabi otvorenih podataka.⁵ Rad na ovoj aktivnosti će se nastaviti, nakon što je Zakon o pravu na pristup informacijama izmijenjen u srpnju 2015., jer je postojeće upute u skladu s tim potrebno ažurirati i dopuniti. Ispitani predstavnici vlasti navode da se usvajanje uputa očekuje krajem 2015. godine.

Aktivnost 3.3. se sastoji od tri zadatka: otvaranja središnjeg državnog repozitorija podataka i objavljivanja podataka za ponovnu uporabu (data.gov.hr), održavanja javne rasprave u šestomjesečnim intervalima od početka provedbe akcijskog plana te izrade lista prioriteta za objavu otvorenih podataka.

Prvim je zadatkom predviđena objava niza baza podataka do prosinca 2014., uključujući i registar državne imovine, registar osoba koje podliježu odredbama Zakona o sprječavanju sukoba interesa, registar ustanova i izvanproračunskih fondova od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku ili od posebnog interesa za jedinicu lokalne ili regionalnu samouprave, registar trgovačkih društava u kojima država ima dionice ili udjele u vlasništvu (kapitalu društva), registar poslovnih subjekata koji podliježu ograničenjima, središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske.

Provedba ove podaktivnosti pokazala je ograničeni napredak i kasni. Hrvatske portal otvorenih podataka

osnovan je 19. ožujka 2015. godine,⁶ a dostupan je na data.gov.hr. Prema neovisnom istraživanju, početkom rujna se na portalu⁷ nalazilo 113 skupova podataka, od kojih niti jedan nije među šest navedenih u Prilogu 1. akcijskog plana. Međutim, neki od njih su bili dostupni na domenama drugih nadležnih javnih tijela (npr. središnji katalog službenih dokumenata može se naći na web-stranici Digitalnog informacijsko-dokumentacijskog ureda,⁸ čiji su predstavnici naveli da ga ažuriraju najmanje jednom tjedno). Portal otvorenih podataka slijedi neobvezujuće smjernice Europske komisije o preporučenim standardnim licencama, bazama podataka i naplati za ponovnu uporabu dokumenata.⁹

Drugi zadatak u okviru ove aktivnosti, portal data.gov.hr, također omogućuje svim zainteresiranim korisnicima da predlože skupove podataka koji bi trebali biti objavljeni (mogu to učiniti putem sustava e-Građani ili putem elektroničke pošte). Samo jedan takav prijedlog primljen je do 30. lipnja, no dodana su još 23 prijedloga nakon razdoblja izvješćivanja.¹⁰ Također je omogućen anonimni pregled prijedloga koje su dali korisnici. U skladu s tim, i kako bi se odgovorilo na zahtjeve korisnika, akcijski plan predviđa održavanje javne rasprave svakih šest mjeseci u svrhu definiranja prioriteta za objavu podataka u narednom razdoblju. Nacionalni Savjet POV-a redovito pratiti napredak u provedbi ovog dijela plana.

Prema izvješću o samoprocjeni, 20. veljače 2015. godine održana je konferencija o načelima upravljanja u 21. stoljeću,¹¹ tijekom koje su prikupljeni prijedlozi prioriteta za objavu otvorenih podataka koji su proslijeđeni Ministarstvu uprave. Također je održana i javna rasprava, na kojem je predavanje održala stručna gošća (Eleanor Stewart iz Velike Britanije) kao i manji sastanci između članova udruga ili tvrtki koje koriste otvorene podatke i predstavnika državnih i lokalnih vlasti, koji su u posjedu informacija.¹² Upute za proaktivnu objavu i uporabu otvorenih podataka objavljene su 18. lipnja 2015.¹³ Nakon razdoblja izvješćivanja, 29. rujna 2015. godine, održana je druga javna rasprava u obliku okruglog stola na temu ponovne uporabe informacija javne uprave i otvorenih podataka – socijalna podrška i inovativna ekonomija.¹⁴ Također, kako bi se osigurala održivost napora u provedbi ovih mjera, Vladin Ured za udruge imao je namjeru početkom 2016. objaviti poziv za dostavu

projektnih prijedloga u okviru Europskog socijalnog fonda, koji će podržati partnerske projekte između civilnog društva, tijela javne uprave i privatnog sektora kako bi se pružila podrška ponovnoj uporabi otvorenih podataka.

Aktivnosti 3.4. i 3.5

U svrhu pružanja podrške, odnosno boljeg informiranja tijela javne vlasti o njihovim obvezama te za olakšavanje provedbe odredbi o proaktivnoj objavi podataka, Vlada je planirala pripremiti i pokrenuti program edukacije o otvorenim podacima za javne službenike.

Neovisnim istraživanjem je utvrđeno da je ova aktivnost djelomično dovršena. Na temelju roka kojeg je vlada sebi postavila, aktivnost je u zakašnjenju. Prema izvješću o samoprocjeni i razgovoru s dionicima, Ministarstvo uprave je održalo je seminar za obuku o otvorenim podacima, prvi u nizu planiranih, na kojem je sudjelovalo 60 službenika za informiranje i drugih zaposlenika u tijelima javne vlasti.¹⁵ U skladu s izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama, sekundarno zakonodavstvo treba biti usvojeno u roku od šest mjeseci od dana kada je Zakon stupio na snagu (odnosno, najkasnije do veljače 2016.). Sekundarni pravni akti će regulirati određene aspekte vezane za ponovnu uporabu otvorenih podataka. Na temelju toga se razvija obrazovni modul.

U istu svrhu, akcijski plan predviđa da će Povjerenica za informiranje pripremiti i objaviti priručnika. Budući da je cijeli pothvat nov, priručnik će, s jasnim uputama za sve one zadužene za proaktivno objavljivanje informacija, imati transformativan učinak. Također, s obzirom na činjenicu da je Zakon usvojen u srpnju, prva verzija priručnika i uputa je napisana. S obzirom da je dužna pratiti i analizirati provedbu Zakona, Povjerenica za informiranje provela je specijaliziranu analizu u vezi s primjenom pojedinih članaka (članak 10.) za određene skupine tijela javne vlasti, koja će služiti kao osnova za izradu uputa i priručnika.

JE LI BILO VAŽNO?

Hrvatska Vlada prepoznala je otvorene podatke kao jedan od prioriteta u dvogodišnjem periodu provedbe akcijskog plana, s obzirom na činjenicu da pridonosi povećanju demokratske kontrole i sudjelovanja,

inovacijama u razvoju proizvoda i usluga te jačanju provedbe zakona.

Međutim, ta je aktivnost zapravo pokrenuta prije toga, kroz portala "Moja uprava", a za očekivati je da bi njegova potpuna implementacija bila transformativna po svojim učincima.

Intervjuirani predstavnici vlasti tvrde da je broj upravnih tijela čije su mrežne stranice prenesene platforme na gov.hr manji od prvotno planiranog, zbog nedostatka sredstava, zbog čega su prisiljeni platiti za prijenos web stranica iz svojih proračunskih sredstava.

Obveza je bila vrlo ambiciozna u opsegu i usmjerena na povećanje korištenja tehnologije za poboljšanje transparentnosti, pristupa informacijama i sudjelovanja javnosti u upravljanju. Provedba većine aktivnosti zaostaje u odnosu na rokove predviđene akcijskim planom, ali to je uglavnom zbog slabijeg planiranja, u kojem su se određeni koraci morali poduzeti prije nego drugi mogu započeti (npr. usvajanje izmjena i dopuna Zakona o pravu na pristup informacijama). Međutim, najvažnije aktivnosti su provedene (gov.hr i data.gov.hr portali su otvoreni), pri čemu su aktivnosti koje iz toga slijede u zakašnjenju (obrazovanje i obuka, javna rasprava, priručnici). Ispitani dionici slažu se o značajnom učinku ove obveze, te ukazuju na nekoliko ključnih pitanja u vezi provedbe:

- Došlo je do značajne promjene u mentalitetu javnih službenika u pogledu otvorenosti i transparentnosti, kao i dostupnost informacija. Prema intervjuiranim predstavnicima Ministarstva uprave, podaci su se nekad "ljubomorno čuvali", čak od drugih tijela javne vlasti, ali sada postoji pritisak iznutra da se podatke otvori;
- Informacije dostupna na portalu data.gov.hr su postojeće informacije, već objavljene negdje drugdje (na drugim portalima, službenim web-stranicama, itd.), pa je potrebno pojačati nastojanja da se pripreme potpuno novi skupovi podataka (i Povjerenica za informiranje i predstavnici Ministarstva uprave ističu da planove u tom smislu priprema Ministarstvo). Također, portal treba obuhvatiti podatke koje su tijela javne vlasti objavila drugdje, što je moguće prije;¹⁶

- Dostupni skupovi podataka često su u formatu¹⁷ koji je neprikladan za jednostavan pristup i ponovnu uporabu (npr. PDF dokumenti), što ograničava pozitivne učinke njihove javne dostupnosti. Osim toga, javni službenici odgovorni za unos podataka nisu zakonski dužni pretvoriti formata u neki koji je prilagođen korisnicima;
- Međutim, skupovi podataka dostupni na data.gov.hr vrednuju se i klasificiraju prema metodologiji 5 zvjezdica,¹⁸ koja ih rangira po otvorenosti i mogućnosti ponovne uporabe. To je korak prema ulasku u fazu "velikih podataka";
- Najveća prepreka za otvaranje podataka u Hrvatskoj je činjenica da zakonodavstvo (naime, Zakon o javnoj nabavi) ne propisuje da sva IT infrastruktura koju koristi vlada mora omogućiti izvoz i povezivanje podataka. To pruža mogućnosti odabranim privatnim pružateljima da zadrže autorstvo nad prikupljenim podacima i sustavima za upravljanje sadržajem (CMS);
- Ne postoji način za praćenje novodostavljenih podataka, pa bi RSS kanali bili korisna metoda za sve koji žele znati koja je nova informacija dostupna na svakom od portala;
- Za usvajanje i provedbu određenih aktivnosti potrebna je samo politička volja, kao kod podaktivnosti 3.3. c.) usklađivanje prioriteta za objavljivanje otvorenih podataka, jer je Europska komisija već usvojila relevantne smjernice;¹⁹
- Neka od nadležnih tijela javne vlasti (primjerice Ured Povjerenice za informiranje) imaju premalo zaposlenih i nedovoljno sredstava, posebice u području uporabe otvorenih podataka, u odnosu na njihove odgovornosti u tom području;
- Određeni rizici mogu se detektirati u vezi distribucije materijala koji će biti pripremljeni (npr. priručnika) s obzirom na veliki broj javnih tijela, a koji se mogu ublažiti tako što bi bili dostupni online i na neki drugi način (npr. kroz newsletter) kao što je navedeno u izvješću o samoprocjeni;
- Postoje pozitivni primjeri suradnje na ovom području između javnih tijela i organizacija civilnog društva (npr. Povjerenica je surađivala s GONG-om, Udrugom gradova, Udruga općina i Hrvatskom

zajednicom županija u pripremi priručnika za lokalne tijela o tim pitanjima, koji je predstavljen u Hrvatskom saboru u prosincu 2015. godine, nakon izvještajnog razdoblja; nadležna tijela javne vlasti rade sa specijaliziranim organizacijama civilnog društva u razvoju inovativnih rješenja,²⁰ itd.), koja je izvorno nastala iz njihove interakcije u vezi pitanja povezanih s POV-om te koje je potrebno njegovati i poticati u budućnost.

DALJNI KORACI

Neovisna istraživačica smatra da bi Vlada trebala u obzir uzeti sljedeće preporuke u vezi provedbe ove obveze u period trajanja postojećeg akcijskog plana ili u sljedećem akcijskom planu:

- Pokušati što prije uključiti sva državna tijela u gov.hr portal što je prije moguće (ovaj akcijski plan), te uključiti što više skupova podataka u data.gov.hr portal, pazeći pritom da se koriste najpovoljniji formati za ponovnu uporabu (postojeći i sljedeći akcijski plan);
- Dovršiti aktivnosti koje nisu provedene u skladu s novim rokovima (od veljače 2016. nadalje), tijekom trajanja tekućeg akcijskog plana;
- Izraditi izmjene i dopune Zakona o javnoj nabavi kako bi se osiguralo da sva informatička infrastruktura koju koristi vlada omogućuje izvoz podataka i povezivanje;
- Ostvariti napredak u pokretanju ekonomije temeljene na podacima koristeći tehnologiju velikih podataka (engl. *big data*) i s njima povezanih usluga, u skladu sa strategijom Europske komisije o velikim podacima (sljedeći akcijski plan);²¹
- Osim postojećeg plana da se financira uporaba otvorenih podataka kroz Europski socijalni fond tijekom provedbe ovog akcijskog plana, u sljedećem akcijskom planu Vlada može uzeti u obzir sve veću podršku održivosti i daljnjem razvoju ove obveze (npr. *big data*) kroz dodatno financiranje (iz nacionalnih ili EU sredstava, od drugih donatora, itd.) i povećanje ljudskih potencijala za nadležna tijela javne vlasti (Povjerenica za informiranje, Ministarstvo uprave, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured, itd.).

¹ Dostupno na: <https://pretinac.gov.hr/KorisnickiPretinac/eGradani.html2>

² Došlo je do kontroverze u svezi korištenja rješenje gov.hr platforme, umjesto da se koristi slobodno, open-source rješenje: <http://www.netokracija.com/gov-hr-vlada-63480>

³ Dostupno na: <https://gov.hr/5> Dostupno na: <http://www.pristupinfo.hr/pregled-edukacijskih-i-promotivnih-aktivnosti-sijecanj-srpanj-2015/8>

⁴ Dostupno na: <https://gov.hr/ministarstva-i-drzavna-tijela/58#ministarstva>

⁵ Dostupno na: <http://data.gov.hr/sites/default/files/library/Preporukezaobjavu.pdf>

⁶ Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/vijesti/potpredsjednica-opacic-portalom-otvorenih-podataka-data-gov-hr-dodatno-otvaramo-drzavnu-i-javnu-upravu/16571> and <http://www.netokracija.com/predstavljanje-data-gov-hr-100301>

⁷ Dostupno na: <http://data.gov.hr/data/search>

⁸ Dostupno na: <http://www.digured.hr/>

⁹ Dostupno na: <http://data.gov.hr/sites/default/files/library/Smjernice%20-%20PSI%20direktiva%20CELEX-52014XC0724%2801%29-HR-TXT.pdf>

¹⁰ Dostupno na: <http://data.gov.hr/data-request>

¹¹ Dostupno na: <http://www.pristupinfo.hr/medunarodni-dan-otvorenih-podataka-21-veljace-2015/>

¹² Dostupno na: <http://www.netokracija.com/codeacross-hrvatska-dan-otvorenih-podataka-hackathon-98399>

¹³ Dostupno na: <http://data.gov.hr/sites/default/files/library/Preporukezaobjavu.pdf>

¹⁴ Dostupno na: <http://www.pristupinfo.hr/okrugli-stol-ponovna-uporaba-informacija-i-otvoreni-podaci-javne-uprave-potpورا-drustvenom-i-inovativnom-gospodarstvu-zagreb-29-9-2015/>

¹⁵ Dostupno na: <http://www.pristupinfo.hr/pregled-edukacijskih-i-promotivnih-aktivnosti-sijecanj-srpanj-2015/>

¹⁶ Dostupno na: <http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2015/09/Anamarija-Musa-Ponovna-uporaba-informacija-i-otvoreni-podaci-javne-uprave-Potpора-dru%C5%A1tvenom-razvoju-i-inovativnom-gospodarstvu.ppt>; <http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2015/09/Tomislav-Vra%C4%8D%C4%87-i-Zoran-Lu%C5%A1a-Portal-otvorenih-podataka-RH.ppt>; <http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2015/09/Renata-Pekorari-Digitalni-informacijsko-dokumentacijski-ured-i-njegova-uloga-u-ponovnoj-uporabi-informacija.ppt> i <http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2015/09/Neven-Vr%C4%8Dak-Preporuke-o-prilagodbi-skupova-podataka-za-javnu-objavu-i-ponovno-kori%C5%A1tenje.ppt>

¹⁷ Najbolje prakse za objavljivanje povezanih podataka: <https://dvc.w3.org/hg/gld/raw-file/default/bp/index.html>

¹⁸ Dostupno na: <http://5stardata.info/hr/>

¹⁹ Dostupno na: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-legislation-reuse-public-sector-information>

²⁰ Dostupno na: <http://www.epsiplatform.eu/content/codeacross-croatia-2015> i <http://dev.codeforcroatia.org/codeacross/>;

²¹ Dostupno na: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/towards-thriving-data-driven-economy>

4 | FISKALNA TRANSPARENTNOST

Tekst obveze:

4.1. Pravovremeno objavljivati prijedlog državnog proračuna

Pokazatelji provedbe: Objavljen u 2014. godini prijedlog državnog proračuna i Obrazloženje prijedloga državnog proračuna za 2015. i projekcije za 2016. i 2017. godinu, odnosno u narednim godinama za odgovarajuća naredna vremenska razdoblja, nadopunjeno navedenim elementima tako da sadrži sljedeće:

- *informacije koje pokazuju kako prijedlozi novih zakonskih rješenja, u odnosu na postojeće, utječu na prihode i rashode proračunske godine;*
- *funkcijsku klasifikaciju rashoda za proračunsku godinu i godinu koja prethodi proračunskoj godini;*
- *stanje javnog duga za prethodnu proračunsku godinu i projekcije javnog duga za srednjoročno razdoblje;*
- *strukturu javnog duga za proračunsku i prethodnu godinu;*
- *informacije o uvjetnim obvezama za proračunsku godinu (jamstvima);*
- *informacije o tome gdje se mogu pronaći podaci o učinku makroekonomskih pretpostavki na proračunske prihode, rashode i javni dug (analiza osjetljivosti).*

Nositelj: Ministarstvo financija

Sunositelj: Nadležna ministarstva

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: studeni 2014./2015./2016.

4.2. Pravovremeno objavljivati mjesečne izvještaje o izvršenju državnog proračuna prema nacionalnoj metodologiji računalskog plana i prema metodologiji GFS 2001

Pokazatelji provedbe:

- *Objavljeni mjesečni izvještaji o izvršenju državnog proračuna, koji uključuju najznačajnije kategorije prihoda i rashoda državnog proračuna prema nacionalnoj metodologiji računskog plana, kao i mjesečne izvještaje po organizacijskoj klasifikaciji državnog proračuna i računima 3 i 4 ekonomske klasifikacije, najkasnije mjesec dana nakon završetka razdoblja na koje se odnose, osim izvještaja za prosinac koje je moguće objaviti s preliminarnim podacima najranije krajem veljače.*
- *Mjesečni izvještaji o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika iskazanih prema metodologiji GFS 2001 objavljeni najkasnije dva mjeseca nakon završetka razdoblja na koje se odnose, osim izvještaja za prosinac koje je moguće objaviti s preliminarnim podacima najranije u ožujku.*

Nositelj: Ministarstvo financija

Sunositelj: Nadležna ministarstva

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: kontinuirano

4.3. Objavljivati Izvještaj o izvršenju proračuna, mjesečne statističke prikaze Ministarstva financija te godišnja izvješća Ministarstva financija

Pokazatelji provedbe:

- objavljeni Izvještaji, statistički prikazi i godišnja izvješća na web stranici Ministarstva financija pod kategorijom „Statistika i izvještavanje“
- izvještaji prema nacionalnoj metodologiji računskog plana nadopunjeni podacima o ostvarenim prihodima i objavljeni najkasnije mjesec dana nakon završetka razdoblja na koje se odnose, osim izvještaja za prosinac koje je moguće objaviti s preliminarnim podacima najranije krajem veljače
- objedinjenje svih izvještaja o izvršenju proračuna pod kategoriju Statistika i izvještavanje na internetskoj stranici Ministarstva financija

Nositelj: Ministarstvo financija

Sunositelj: Nije određeno

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: kontinuirano

4.4. Objavljivati Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna, s dopunama

Pokazatelji provedbe: Objavljen, u zakonskim rokovima, Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna s dopunama objašnjenja razlike između izvornih makroekonomskih projekcija za proračunsku godinu i stvarnih makroekonomskih pokazatelja.

Nositelj: Ministarstvo financija

Sunositelj: Nije određeno

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: kontinuirano

4.5. Izraditi i objaviti vodiče za građane za ključne proračunske dokumente

Pokazatelji provedbe: Izrađeni i pravovremeno objavljeni vodiči za građane (jednostavni i građanima razumljivi sažeci) za ključne proračunske dokumente: smjernice ekonomske i fiskalne politike, prijedlog državnog proračuna i projekcija, državni proračun i projekcije usvojene od strane Hrvatskog sabora, polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna.

Nositelj: Ministarstvo financija

Sunositelj: Nije određeno

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: kontinuirano

4.6. Izraditi i objaviti uputu za objavu godišnjeg izvješća o poslovanju trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države, lokalnih i regionalnih jedinica

Pokazatelji provedbe:

- izrađena uputa o načinu, obliku i rokovima za objavu godišnjeg izvješća o poslovanju trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države, lokalne i regionalnih jedinica
- rok za objavu izvješća je 30. listopada

- uputa izrađena, upućena trgovačkim društvima i objavljena na Internet stranici Povjerenice za informiranje, Ministarstva financija i Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom

Nositelj: Povjerenica za informiranje

Sunositelj: Državni ured za upravljanje državnom imovinom

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: rujan 2014.

4.7. Pratiti redovitost i potpunost objavljivanja godišnjeg izvješća o poslovanju trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države, lokalnih i regionalnih jedinica

Pokazatelji provedbe:

- izraditi metodologiju praćenja
- objavljivati rezultate praćenja na internetskoj stranici Povjerenice za informiranje

Nositelj: Povjerenica za informiranje

Sunositelj: Državni ured za upravljanje državnom imovinom

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: do kraja kalendarske godine; kontinuirano

4.8. Izraditi i javno objaviti pretraživu bazu podataka o izvršenim plaćanjima s jedinstvenog računa državnog proračuna

Pokazatelji provedbe:

- izrađena i objavljena javno pretraživa baza podataka o izvršenim plaćanjima s jedinstvenog računa državnog proračuna sukladno propisanim proračunskim klasifikacijama
- javno dostupni podaci o direktnim plaćanjima dobavljačima s jedinstvenog računa iz državnog proračuna

(Dio proračunskih korisnika u sustavu državne riznice (17 korisnika), koji imaju velik broj računa, odnosno zahtjeva za plaćanje, izvršavaju obveze putem tkz. 632 računa za posebne namjene u depozitu Hrvatske narodne banke. Navedeni korisnici ispostavljaju zahtjeve za plaćanje u sustavu državne riznice i transferiraju sredstva s računa državnog proračuna na 632 račune s kojih dalje plaćaju obveze prema dobavljačima. Za sva plaćanja koje se izvršavaju putem računa za posebne namjene korisnika proračuna u sustavu državne riznice nije moguće pretraživanje po dobavljaču.)

Nositelj: Ministarstvo financija

Sunositelj: Nije određeno

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: rujan 2014.

Napomena autora: Zbog jednostavnijeg ocjenjivanja aktivnosti, aktivnosti 4.1., 4.2. i 4.4. spojene su u jednu (4.1.), a aktivnosti 4.6. i 4.7. u aktivnost 4.4. Stoga su svim drugim aktivnostima u tablici i tekstu koji slijedi dodijeljeni drugi redni brojevi od onih pod kojima se mogu naći u Akcijskom planu: na taj način je aktivnost 4.3. postala 4.2., aktivnost 4.5. je 4.3, a aktivnost 4.8. je 4.5.

OPIS OBVEZE (MJERE)	ODREĐENOST I MJERLJIVOST				POVEZANOST S VRIJEDNOSTIMA POV-a				AMBICIOZNOST				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	Ne postoji	Nisko	Srednje	Visoko	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologije i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno
4. Ukupno				X	X	X	X	X			X				X	
4.1. Prijedlog državnog proračuna, izvještaja i Godišnjeg izvještaja				X	X	X	X	X			X				X	
4.2. Izvješća o provedbi proračuna, statistički prikazi i godišnja izvješća M. financija				X			X	X			X				X	
4.3: Vodič za građane za ključne proračunske dokumente				X	X	X	X				X				X	
4.4. Upute i praćenje izvještavanja za trg. društva u većinskom vlasništvu države, lok. i reg. jedinica				X	X		X					X		X		
4.5: Baza podataka o plaćanjima s jedinstvenog računa državnog proračuna				X	X		X	X				X				X

ŠTO SE DOGODILO?

U Hrvatskoj postoji nedostatak fiskalne podataka koji su javnosti lako dostupni i razumljivi. Većina dostupnih podataka je izuzetno tehnička i mogu ih protumačiti samo stručnjaci. Osim toga, većina raspoloživih podataka ne prati jedinstveni standard, a kada uključuje podatke od tijela javnih vlasti, osim ministarstva, ne podnose se na vrijeme Ministarstvu financija, iako ono ima obvezu javnog objavljivanja te informacije. Glavna značajka svih aktivnosti u okviru ove obveze je osiguravanje pravodobne i točne informacije o državnom proračunu u različitim fazama proračunskog procesa te smjernica kako bi se građanima i građankama pomoglo da se snađu u objavljenim dokumentima.

Zakon o državnom proračunu već nalaže većinu aktivnosti u ovoj obvezi, zajedno s kalendarom njihove provedbe. Prvi akcijski plan POV-a integrirao je pokazatelje iz Indeksa otvorenosti proračuna (IOP), kako bi se usredotočio na područja u kojima Hrvatska postignute niže ocjene. Međutim, pokazatelji nisu provedeni u skladu s međunarodnim standardima, niti u vremenskom roku koji je predviđen akcijskim planom. Stavke koje su bile nepotpune tijekom provedbe prethodnog akcijskog plana uključene su u tekući akcijski plan, ali su njihovi zahtjevi i pokazatelji manje strogi u odnosu na ono što preporučuje istraživanje IOP-a. Što se tiče IOP-a, istraživanje iz 2012. je pokazalo blago poboljšanje za Hrvatsku (61 od 100, u odnosu na 57 u 2010. godini). Istraživanje

IOP-a je za 2015.,¹ međutim, pokazalo oštar pad za Hrvatsku, sa 61 na 53, što ukazuje na to da se Ministarstvo financija ograničava na tradicionalne oblike financijske transparentnosti, a što je vidljivo u snižavanju očekivanja, kada se usporede obveze u drugom akcijskom planu u odnosu na prvi. Ministarstvo financija oklijevalo je uključiti ove aktivnosti, jer su njegovi predstavnici smatrali da već pružaju potrebne podatke, ali i da nemaju potrebno osoblje ni financijski kapacitet za širenje podataka koje već objavljuju. To je dovelo do smanjenja opseg aktivnosti navedenih u obvezi i u konačnici je ograničilo sveukupnu ocjenu provedbe.

Aktivnost 4.1. (Aktivnosti 4.1., 4.2. i 4.4. u akcijskom planu)

Neovisni istraživač je utvrdio da je učinjen značajan pomak u provedbi aktivnosti opisanih u ovoj aktivnosti, u skladu s nalazima izvješća o samoprocjeni.

Razlog uključivanja ovih obveza je postizanje više ocjene u Indeksu otvorenosti proračuna (IOP). Prema evaluaciji IOP-a iz 2012. (dostupna u vrijeme izrade akcijskog plana), Vlada Republike Hrvatske javnosti daje ograničene informacije o proračunu, pruža malo prilika da se građani i građanke uključe u proračunski proces, a slab je i nadzor proračuna od strane zakonodavca. Jedina pozitivna točka je adekvatnost nadzora proračuna od strane središnje državne revizije. Sažetak preporuka IOP-a Hrvatskoj dostupan je na njihovim web stranicama.² Sljedeći tekst daje kratak pregled onoga što je postignuto u okviru svake od provedbenih aktivnosti.

Napomena: Kako bi se osiguralo lakše razumijevanje o tome što je u promatranom razdoblju učinjeno, svakom pokazatelju provedbe pripisan je simbol, koji označava stupanj dovršenosti: '+' za "potpuno dovršeno", '+/-' za "djelomično ili uglavnom dovršeno" i '-' za "nije započeto".

Pravovremena objava prijedloga državnog proračuna

- Prijedlog državnog proračuna za 2015. objavljen je pravovremeno (do 15. studenog 2014.).³ (+)
- Prijedlog državnog proračuna 2015. djelomično sadrži informacije koje pokazuju kako prijedlozi novih zakonskih rješenja u odnosu na postojeće, utječu na prihode i rashode proračunske godine.⁴ (+/-)

- Prijedlog državnog proračuna za 2015. sadrži funkcijsku klasifikaciju rashoda za proračunsku godinu i godinu koja joj prethodi.⁵ (+)
- Međutim, prijedlog državnog proračuna za 2015. ne sadrži sljedeće podatke (-):
 - o stanje javnog duga za prethodnu proračunsku godinu i projekcije javnog duga za srednjoročno razdoblje;
 - o strukturu javnog duga za proračunsku i prethodnu godinu;
 - o informacije o uvjetnim obvezama za proračunsku godinu (jamstvima);
 - o informacije o tome gdje se mogu pronaći podaci o učinku makroekonomskih pretpostavki na proračunske prihode, rashode i javni dug (analiza osjetljivosti).

Prema intervjuiranim službenicima Ministarstva, svi podaci koji se odnose na posljednju točku su objavljeni u dokumentu pod nazivom Program konvergencija Republike Hrvatske za razdoblje 2015.-2018.⁶ Predstavnici Ministarstva također navode da su neki od podataka sadržani u polugodišnjim i godišnjim izvješćima o izvršenju državnog proračuna, koji u skladu s čl. 108. Zakona o proračunu, sadrže izvješća o izdanim državnim jamstvima i izdacima po državnim jamstvima, izvještaj o zaduživanju na domaćem i inozemnom tržištu novca i kapitala, objašnjenje makroekonomskih pokazatelja, objašnjenje prihoda i primitaka, rashoda i izdataka. Međutim, mada je sve navedeno točno, podaci o kojima je riječ nisu uključeni u Prijedlog državnog proračuna za 2015. godinu.

Pravovremena objava mjesečnih izvještaja o izvršenju državnog proračuna prema nacionalnoj metodologiji računalnog plana i prema metodologiji GFS 2001

- Pravovremeno su objavljeni mjesečni izvještaji koji uključuju najznačajnije kategorije prihoda i rashoda.⁷ (+)
- Međutim, mjesečni izvještaji po organizacijskoj klasifikaciji državnog proračuna i računima 3 i 4 ekonomske klasifikacije nisu objavljeni pravovremeno.⁸ Ekonomska klasifikacija je jedna od šest vrsta klasifikacije propisanih Pravilnikom o

proračunskim klasifikacijama,⁹ koje se odnose na prihode i primitke po prirodnim vrstama te rashode i izdatke prema njihovoj ekonomskoj namjeni.

Ekonomska klasifikacija na razini računa 3 i 4 odnosi se na sve vrste troškova, u skladu s namjenom kojoj služe. Troškovi računa 3 su upravljački troškovi, jer se sredstva za financiranje redovitog upravljanja proračunskog korisnika planiraju i izvode na toj razini, dok su troškovi računa 4 izdaci za nabavu nefinancijske imovine (tj. planovi i izvori izvršenja za nabavu dugoročne imovine, kao što su zgrade, zemljišta, prijevozna sredstva, oprema...). Razlozi za kašnjenje u objavljivanju mjesečnih izvještaja (samo dva su objavljena u roku predviđenom u akcijskom planu) imaju veze s dostavom podataka o izvršenju proračuna do razine 3 korisnika proračuna. Naime, oni ne obavljaju transakcije kroz jedinstveni račun državnog proračuna, već putem svojih poslovnih bankovnih računa. Zatim dostavljaju podatke o prihodima i troškovima nadležnim ministarstvima, koja onda moraju sažeti podatke za sve proračunske korisnike razine 3 i potpuno ih dostaviti Ministarstvu financija. Ministarstvo financija ručno unosi te podatke u sustav državne riznice. Ti su podaci uključeni u državni proračun od 1. siječnja 2015. Predstavnici Ministarstva navode da je kašnjenje rezultat činjenice da je Ministarstvu otežavno prikupljanje podataka i objava svih izvještaja u predviđenom vremenu. (-)

- Mjesečni izvještaji o izvršenju državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika iskazanih prema metodologiji GFS 2001¹⁰ samo su djelomično pravovremeno dostupni (24.9. dostupne su vremenske serije za središnju državu do srpnja 2015.,¹¹ ali mjesečni statistički prikazi (vremenske serije s narativnim objašnjenjima) dostupni su samo do prosinca 2014.¹² (+/-)

Objava Godišnjeg izvještaja o izvršenju državnog proračuna, s dopunama:

- Godišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna za 2014. objavljen je u zakonskim rokovima.¹³ (+)
- U godišnjem izvještaju postoji samo par rečenica o objašnjenju razlike između izvornih makroekonomskih projekcija za 2014. godinu i stvarnih makroekonomskih pokazatelja.¹⁴ Prema

intervjuiranim predstavnicima OCD-a, to je nedovoljno za potrebe smislenog informiranja građana o važnim makroekonomskim pitanjima. (+/-)

Aktivnost 4.2. (Aktivnost 4.3. u akcijskom planu)
Neovisna istraživačica utvrdila je da je provedba ove aktivnosti uglavnom dovršena. Naime, što se tiče objave izvještaja o izvršenju proračuna, mjesečnih statističkih prikaza te godišnjih izvješća Ministarstva financija:

- Godišnjaci Ministarstva financija i Mjesečni statistički prikazi nisu objavljeni na web stranici Ministarstva financija pod kategorijom "Statistika i izvještavanje" nego pod kategorijom "Publikacije".¹⁵ Prema podacima Ministarstva financija, neki korisnici pristupaju navedenim podacima dugi niz godina, tako da njihova pozicija na web-stranici nije mijenjana kako bi korisnicima bilo što jednostavnije doći do njih. (+/-)
- Pravovremeno su objavljeni izvještaji prema nacionalnoj metodologiji računskog plana nadopunjeni podacima o ostvarenim prihodima (24.9. bili su dostupni izvještaji do srpnja 2015.).¹⁶ (+)
- Svi izvještaji o izvršenju proračuna objavljeni su pod kategorijom "Statistika i izvještavanje" na internetskoj stranici Ministarstva financija.¹⁷ (+)

Aktivnost 4.3. (Aktivnost 4.5. u akcijskom planu)
Neovisnim istraživanjem utvrđeno je da je provedba ove aktivnosti uglavnom dovršena. Naime, pronađene su sljedeće informacije u vezi izrade i objavljivanja vodiča za građane za ključne proračunske dokumente:

- Smjernice ekonomske i fiskalne politike za 2014. i 2015. nisu izrađene; (-)
- Prijedlog proračuna za 2015. i projekcija za 2016.-2017. su izrađeni; (+)
- Usvojeni državni proračun za 2015. i projekcije za 2016.-2017. nisu izrađeni; (-)
- Polugodišnji izvještaj o izvršenju proračuna za 2013. i 2014. su izrađeni; (+)
- Godišnji izvještaj o izvršenju proračuna za 2014. je izrađen. (+)

Svi objavljeni podaci dostupni su na internetskim stranicama Ministarstva financija.¹⁸ Prema ispitanim predstavnicima vlade, ova aktivnost nije bila u

potpunosti provedena iz istih razloga koji su opisani u aktivnosti 4.1., a to je nedostatak administrativnog osoblja. Provedba ove aktivnosti je uglavnom dovršena, međutim, iako su vodiči za građane izrađeni, previše su tehnički da bi bili korisni građanima i građankama koji su zainteresirani za razumijevanje ključnih proračunskih dokumenata. Kada bi se aktivnost potpuno provela, njezin potencijalni učinak mogao bi biti umjeren.

Aktivnost 4.4. (Aktivnosti 4.6. i 4.7. u akcijskom planu)

U Hrvatskoj je teško saznati koje su tvrtke u javnom u vlasništvu i na kojoj razini, jer postoji više registara na različitim razinama uprave. Obje provedbene aktivnosti namijenjene su razvoju registra za identifikaciju i praćenje poslovanja trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države, lokalnih i regionalnih jedinica. Prema izvješću o samoprocjeni, provedba prve aktivnosti nije dovršena, iako je sastanak dva nositelja (Povjerenice za informiranje i Državnog ureda za upravljanje državnom imovinom) obavljen, no stvarna izrada registra tek je započela. Izrada registra radi praćenja redovite i potpune objave izvještaja o poslovanju državnih poduzeća kritičnija komponenta ove aktivnosti. Tvrtke u većinskom javnom vlasništvu su identificirane i uključene u popis tijela javne vlasti, a prvi nacrt upute (u suradnji s Institutom za javne financije) je kreiran, međutim, nakon izvještajnog razdoblja. Također, izrađeno je analitičko izvješće o transparentnosti rada za 43 trgovačkih društava u većinskom državnom vlasništvu, s obzirom na usklađenost s pravnom obvezom o proaktivnoj objavi informacija. Prema vladinim dužnosnicima, distribucija upute očekuje se u lipnju 2016. Stoga je neovisna istraživačica utvrdila da se zbog nedovoljnog napretka u provedbi ova aktivnost može smatrati djelomično dovršenom.

Aktivnost 4.5. (Aktivnost 4.8. u akcijskom planu)

Razvoj i objavljivanje javno pretražive baze podataka o plaćanjima s jedinstvenog državnog proračuna računa je novo IT rješenje koje je predviđeno kako bi se široj javnosti omogućio pristup informacijama o isplata iz državnog proračuna. Ona također predstavlja jedan od ključnih antikorupcijskih elemenata i pozitivan primjer u onim zemljama koje su već pokrenule javno pretražive baze podataka. Prema izvješću o samoprocjeni i razgovorima s dionicima, Ministarstvo

financija u potpunosti provodi ovu aktivnost, a baza podataka može se naći na internetskim stranicama.¹⁹

S druge strane, neovisnim istraživanjem je utvrđeno da je provedba aktivnosti opisanih u ovoj aktivnosti ograničena. Naime, baza podataka ne sadrži podatke o dobavljačima za sedamnaest javnih tijela koja primaju financijska sredstva iz državnog proračuna kroz namjensku stavku u državnom proračunu, s najvećim brojem plaćanja. Intervjuirani dionici napomenuli su da ta javna tijela nisu bili uključena u bazu podataka, jer su bila prevelika da bi se uključila u glavni račun proračuna (oni koriste poseban podračun 632 za njihove isplate, zbog čega se njihovi podaci u ovom trenutku ne mogu pretraživati). Međutim, zbog svoje veličine te oslanjanja na javna sredstva, njihovo ispuštanje iz baze dovodi u pitanje ukupnu korisnost baze podataka kao alata odgovornosti, tako da bi za potpunu provedbu aktivnosti, njihovo uključivanje u bazu podataka bilo od visoke važnosti.

JE LI BILO VAŽNO?

Kada je riječ o mjerama i aktivnostima koje se tiču fiskalne transparentnosti, svi anketirani dionici tvrde da su mjere u ovoj obvezi vrlo važne i te da služe kao osnova za transparentnost u drugim važnim područjima. Svaka od njih ima visoku razinu važnosti s obzirom na promicanje otvorene vlasti. Međutim, prema anketiranim dionicima OCD-a, ta obveza je razrijeđena verzija obveze iz prethodnog akcijskog plana, koje su temeljene na preporukama IOP-a.²⁰ Naime, od devet prethodnih obveza, šest se odnosilo na fiskalnu transparentnost i sudjelovanje, od lokalnog do državnog proračuna, a obuhvaćali su i dostupnost informacija i sudjelovanje građana u izradi i praćenju proračunskih dokumenata. U usporedbi s tim, pitanje fiskalne transparentnosti smanjeno je na jednu obvezu od njih 16 u postojećem akcijskom planu. Stoga je neovisna istraživačica utvrdila da ova obveza ima umjereni mogući utjecaj.

Svi anketirani dionici se slažu da je Ministarstvo financija 'tradicionalna' organizacija, koja nije osobito prijemčiva na promjene načina rada. Osim toga, opterećeno ogromnim količinama aktivnosti te slabim administrativne i financijske sposobnostima za provedbu promjena, prema intervjuiranim

predstavnicima vlasti. Jedan od razloga za smanjenu provedbu u usporedbi s predviđenim pokazateljima, jest složenost višestrukih aktivnosti u okviru ove obveze, od kojih svaka sadrži nekoliko mjerljivih stavki. Drugi razlog, istaknuli je predstavnici vlasti, jest da je puna provedba mnogih aktivnosti ovisila o različitim akterima, a ne samo o Ministarstvu financija kao glavnom provedbenom tijelu.

Članovi Savjeta POV-a upozorili su predstavnike Ministarstva na kašnjenje u provedbi aktivnosti tijekom sjednice Savjeta. U isto vrijeme, dionici su priznali da kašnjenja u proračunskom procesu nisu nova pojava te također naveli da se objavljeni podaci strogo govoreći ne mogu smatrati otvorenim podacima, jer se često objavljuju kao PDF dokumenti, tako da svaka dodatna analiza zahtijeva reformatiranje. Još jedan komentar zainteresiranih dionika odnosi se na internetsku stranicu Ministarstva, za koju smatraju da je lose konstruirana i teška za navigaciju.

Aktivnosti 4.1. i 4.2.

Neovisna istraživačica je ustanovila da iako potrebni podaci mogu biti javno dostupni, njegova disperzija kroz nekoliko dokumenata predstavlja prepreku za pristup informacijama za sve građane koji nisu stručnjaci u području ili koji imaju malo znanja o tome kako Ministarstvo razrađuje i objavljuje informacije o državnom proračunu. Prema anketiranim predstavnicima Ministarstva financija, objava mjesečnih izvješća o izvršenju državnog proračuna ovisi o dostavi podataka od proračunskih korisnika i kašnjenja su zbog toga moguća. Od 1. siječnja 2015. godine, proračunski korisnici su dužni obavijestiti Ministarstvo financija o dijelu vlastitih i namjenskih prihoda koji su izuzeti od plaćanja s računa državnog proračuna. Na temelju dostavljenih izvještaja, Ministarstvo financija upisuje u državni proračun vlastite i namjenske prihode tih proračunskih korisnika, kao i rashode financirane iz tih prihoda. S obzirom da ovaj proces ne podržava informacijski sustav državne riznice, a veliki broj korisnika – npr. postoji više od 100 proračunskih korisnika, kao što su sveučilišta i instituti samo u okviru Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta – odgode su nažalost stvarnost. Prema riječima predstavnika OCD-a, mjesečna izvješća ponekad kasne, a njihov sadržaj nije u skladu s predviđenim pokazateljima iz IOP-a. Osim toga, ne postoji opisno objašnjenje

podataka, što ga čini teško razumljivima svakome osim usko specijaliziranim stručnjacima koji jedini mogu koristiti informacije.

Aktivnost 4.3.

Izrada i objavljivanje vodiča za građane na jednostavnom jeziku s lako razumljivim sažecima ključnih proračunskih dokumenata osigurava pristup građana pouzdanim, sveobuhvatnim, pravovremenim, razumljivim i usporedivim informacijama. Ona pruža mogućnost građanima da dobiju potpune, bitne, točne i lako razumljive proračunske podatke. Stoga je neovisnim istraživanjem utvrđeno da ova aktivnost ima umjereni *potencijalni* utjecaj. Međutim, postojeći vodiči za nacrt proračuna i projekcije su izuzetno tehnički i ne pružaju dovoljno informacija da bi prosječni građanin mogao razumjeti i koristiti podatke navedene u njima. Ista kritika može se primijeniti i na vodiče za usvojeni državni proračun i projekcije, kao i ekonomske i fiskalne politike. Prema anketiranim dionicima, vodiči su dostupni za nacrt proračuna i projekcije. Dionici napominju da smjernice za ekonomske i fiskalne politike u velikoj mjeri ne sadrže vodiče za građane. Dodatni napor je potrebno uložiti kako bi se osiguralo da stvarna provedba ove aktivnosti dovede do objave vodiča koji pružaju korisne informacije na jednostavan način, te da postoji dovoljno administrativne potpore za izradu vodiča za sva relevantna područja javne politike.

Aktivnost 4.4.

Povjerenica za informiranje navela je da je izazov u provedbi druge komponente ove aktivnosti u uspostavi registra, budući da su potrebni podaci raspršeni u arhivama više nadležnih tijela, kao što su Državnog ured za upravljanje državnom imovinom, Centra za restrukturiranje i prodaju,²¹ Ministarstva financija, Ministarstva gospodarstva. Osim toga, provedbeno tijelo se suočava s teško rješivim problemima. Na primjer, ako je trećina poduzeća u vlasništvu države, a druga trećina u vlasništvu jedinice lokalne ili regionalne samouprave, to trenutno nije vidljivo kao većinsko javno vlasništvo u registru Ministarstva financija, jer je njegova sadašnja struktura usredotočena na jednu vrstu vlasništva, ili državnog ili lokalnog/regionalnog.

Ovu je aktivnost izvorno trebalo provesti Ministarstvo financija, no ono je odustalo tijekom razvoja akcijskog

plana, zbog nedostatka sredstava za njezinu provedbu. Povjerenica za informiranje je bio zadužen umjesto Ministarstva, tako da je aktivnost ostala u akcijskom planu. Ispitani su predstavnici OCD-a tvrdili da je aktivnost previše složena za Povjerenicu za informiranje, zbog problema administrativnog kapaciteta, te da bi trebala biti u nadležnosti Ministarstva financija, ili čak Financijske agencije, koja je zadužena za prikupljanje godišnjih izvješća za sve tvrtke u Hrvatskoj, bilo u privatnom ili javnom vlasništvu.

Aktivnost 4.5.

Prema riječima predstavnika OCD-a, baza podataka je donekle teška za uporabu, jer zahtijeva tri parametra pretrage: osobni identifikacijski broj (OIB), godinu i sigurnosni (engl. *captcha*) kod (nepotrebno jer OIB je već kod, a predstavlja i prepreku za određene korisnike, npr. osobe s invaliditetom). Niti jedan drugi parametar nije dostupan pri pretraživanju (poput imena dobavljača, i sl.), niti se cijeli skup podataka može skinuti (npr. podaci za cijelu godinu ili podaci o određenom dobavljaču) te je potrebno truda i vremena kako bi se pronašao OIB trgovačkog društva. Također, prema dionicima, upute o tome koje su uplate pretražive previše su tehnički napisane i nejasne običnom građanina i građanki, a 17 javnih tijela koja nisu uključena su najveći korisnici s velikim transakcijama, za koje se pretraga ne može obaviti. Ostala potencijalna poboljšanja uključuju stvaranje 'top liste' dobavljača, kao i uključivanje fizičkih osoba koje isporučuju dobra i usluge u bazu podataka.

Ispitani predstavnici Ministarstva financija izjavili su da su spremni razmotriti uvođenje drugih varijabli za pretraživanje baze podataka. Međutim, mogućnost implementacije takvih poboljšanja ovisit će o osiguranim proračunskim sredstvima u budućnosti.

DALJNI KORACI

Neovisna istraživačica preporučuje daljnji rad na provedbi aktivnosti 4.1., 4.2. i 4.3. (aktivnosti 4.1.-4.5. kako su navedene u akcijskom planu). Ovim se aktivnostima akcijski plan obvezuje na pružanje informacija o nekoliko različitih aspekata gospodarskih i proračunskih podataka. To može olakšati provedbu sljedećeg akcijskog plana ako se:

- s obzirom ograničenja u ljudstvu i sredstvima Ministarstva financija, u sljedeći akcijski plan uključe samo aktivnosti koje su realne opsegom, tako da se napredak postiže u više lakše ostvarivih koraka;
- ova složena obveza revidira kako bi se sastojala isključivo od dijelova koji nisu bili provedeni u predviđenom vremenu (sljedeći akcijski plan);
- dodaju aktivnosti, kako su predložili dionici, za unaprjeđenje administrativnih kapaciteta, npr. edukacija postojećih zaposlenika, novo zapošljavanje, partnerstvo s organizacijama civilnog društva u projektima i ostalim aktivnostima, mobilnija i fleksibilnija organizacija rada, itd. Nastojati uključiti druge nadležne aktere u provedbu akcijskog plana POV-a kako bi se razina ambicije prilagodila postojećim kapacitetima (sljedeći akcijski plan);
- podaci dostupni objavljuju u nekom drugom, umjesto isključivo u PDF format, kako bi se olakšalo ponovna uporaba podataka i izrada dodatnih analiza istraživačima i drugoj zainteresiranoj javnosti. Osim toga, građani su svakako zainteresirani za proračunske dokumente pa treba osobito nastojati da način njihove prezentacije bude jasniji i jednostavniji.
- Osim toga, neovisna istraživačica predlaže poboljšanje procesa samoizvještavanja Ministarstva financija, tako da izazovi u provedbi budu jasno naznačeni i artikulirani u vidu naučenih lekcija i preporuka za sljedeći akcijski plan.

Istraživačica NMI-a predlaže reviziju aktivnosti 4.4. (aktivnosti 4.6 i 4.7 u akcijskom planu) kako bi se lakše provela, i to:

- Preraspodjelom odgovornost na tijelo državne uprave koje je sposobnije provesti aktivnost, kao što su Ministarstvo financija ili čak hrvatska Financijska agencija (postojeći akcijski plan, ako je moguće, ili sljedeći akcijski plana, ako aktivnost zahtijeva više vremena).

Istraživačica također preporučuje daljnji rad na provedbi aktivnosti 4.5. (aktivnost 4.8 u akcijskom planu.) u ovom ciklusu akcijskog plana, kao i određivanje nove aktivnosti koja bi se provela u okviru sljedećeg akcijskog plana, kako bi se nadogradila provedba postojeće aktivnosti:

- Izmijeniti postojeću bazu podataka, kako bi se povećala njihova pretraživost s obzirom na sljedeće parametre: naziv dobavljača, godina (svi podaci koji se odnose na pojedinu dana), itd.
- Uključiti podatke o 17 najvećih javnih tijela i izvanproračunskih korisnika koji nisu uključeni u postojeću bazu podataka, ako je to tehnički i financijski moguće, kao i podatke o dobavljačima koji su fizičke osobe;
- Uključiti analizu podataka, primjerice 'top listu' dobavljača.

¹ Dostupno na: <http://survey.internationalbudget.org/#profile/HR>

² Dostupno na: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-CroatiaCS-English.pdf>

³ Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/sjednice/192-sjednica-vlade-republike-hrvatske/15172>

⁴ Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/Sjednice/2014/192%20sjednica%20Vlade/192%20-%201.4.pdf>

⁵ Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/Sjednice/2014/192%20sjednica%20Vlade/192%20-%201.4.pdf>

⁶ Vlada Republike Hrvatske usvojila je dokument 30. travnja 2015, na temelju čl. 24. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15). Program konvergencije definira makroekonomske i fiskalne okvir Republike Hrvatske za tekuću godinu i naredne tri godine, a po zakonu obuhvaća: a) pregled makroekonomskog razvoja; b) predstavljanje srednjoročnog proračunskog okvira koji uključuje projekcije općeg proračuna i javnog duga; c) fiskalne rizike i analizu osjetljivosti kretanja manjka odnosno viška općeg proračuna i javnog duga, i d) kvalitativne i institucionalne karakteristike javnih financija. Dokument je dostupan na web stranici Ministarstva financija na engleskom: <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/CONVERGENCE%20PROGRAMME%202015.pdf> i na hrvatskom jeziku: <http://www.mfin.hr/hr/program-konvergencije>

⁷ www.mfin.hr/adminmax/docs/Najznacajnije%20kategorije%20rashoda%20DP%20prema%20racunskom%20planu%20I-VII.2015.xls i

www.mfin.hr/adminmax/docs/Najznacajnije%20kategorije%20prihoda%20DP%20prema%20racunskom%20planu%20I-VII.2015.xlsx

⁸ Dostupno na: <http://www.mfin.hr/hr/mjesecni-izvjestaj-po-organizacijskoj-klasifikaciji-drzavnog-proracuna-i-racunima-3-i-4-ekonske-klasifikacije>

⁹ Dostupno na: <http://www.propisi.hr/print.php?id=3226>

¹⁰ Dostupno na: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>

¹¹ Dostupno na: <http://www.mfin.hr/hr/vremenske-serije-podataka>

¹² Dostupno na: <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/231%20prosinac%202014.pdf>

¹³ Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/sjednice/229-sjednica-vlade-republike-hrvatske-17006/17006>

¹⁴ Vidi Objašnjenje makroekonomskih pokazatelja iz 2014.: <http://www.mfin.hr/hr/izvjestaji-o-izvršenju-drzavnog-proracuna>

¹⁵ Dostupno na: <http://www.mfin.hr/hr/publikacije>

¹⁶ Dostupno na: www.mfin.hr/adminmax/docs/Najznacajnije%20kategorije%20rashoda%20DP%20prema%20racunskom%20planu%20I-VII.2015.xls i

www.mfin.hr/adminmax/docs/Najznacajnije%20kategorije%20prihoda%20DP%20prema%20racunskom%20planu%20I-VII.2015.xlsx

¹⁷ Dostupno na: <http://www.mfin.hr/hr/izvjestaji-o-izvršenju-drzavnog-proracuna>

¹⁸ Dostupno na: <http://www.mfin.hr/hr/proracun-za-gradane>

¹⁹ Dostupno na: <http://www.mfin.hr/hr/upit-po-dobavljacima>

²⁰ Dostupno na: <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=hr>

²¹ Dostupno na: <http://www.cerp.hr/default.aspx?id=7>

5 | UNAPRJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI I UČINKOVITOSTI U RADU JAVNE UPRAVE

Tekst obveze:

5.1. Razviti sustav e-Građani u komponentama koje omogućuju sigurnu i naprednu komunikaciju između građana i javnog sektora

Pokazatelji provedbe:

- uspostavljeno tehnološko rješenje za objavu informacija o javnim uslugama za građane (Moja uprava u okviru Središnjeg državnog portala)
- sva tijela državne uprave imaju educirane osobe i koriste sastavnicu Moja uprava za objavu javnih informacija
- uspostavljen organizacijski sustav unutar državne uprave za uređivanje sastavnice Moja uprava
- uspostavljen osnovni sustav za elektroničku razmjenu podataka u posjedu tijela javnog sektora na jednom mjestu
- uspostavljen korisnički pretinac u okviru Središnjeg državnog portala za osobni pristup informacijama koje o osobi vode tijela državne uprave
- broj e-usluga dostupnih građanima
- broj korisnika

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelj: tijela državne uprave

Početak provedbe: lipanj 2014.

Rok za provedbu: kontinuirano

5.2. Objaviti strateške dokumente Vlade RH na jednom mjestu

Pokazatelji provedbe: na Središnjem državnom portalu objavljen popis strateških dokumenata koje je usvojila Vlada, s poveznicama na cjelovite dokumente

Nositelj: Vlada RH, Služba za odnose s javnošću

Sunositelj: tijela državne uprave

Početak provedbe: lipanj 2014.

Rok za provedbu: kontinuirano

5.3. Objaviti godišnje planove rada i godišnja izvješća o radu tijela državne uprave

Pokazatelji provedbe:

- objavljeni godišnji planovi rada svih tijela državne uprave, s jasno naznačenim specifičnim ciljevima i aktivnostima koji su povezani s javnim politikama i strateškim ciljevima u nadležnosti te planiranim sredstvima za provedbu
- objavljena godišnja izvješća o radu svih tijela državne uprave temeljeni na praćenju provedbe strateških planova kroz proces (samo)evaluacije

Nositelj: Vlada RH, Služba za odnose s javnošću

Sunositelj: tijela državne uprave

Početak provedbe: lipanj 2014.

Rok za provedbu: kontinuirano

5.4. Povećati transparentnost u području zapošljavanja i napredovanja u državnoj službi

Pokazatelji provedbe:

- uspostavljeni jasni kriteriji i procedure za prijem i napredovanje u državnoj službi, temeljeni na kompetencijama te stvarnim potrebama institucija
- uspostavljen smisleni sustav evaluacije rada državnih službenika koji će imati direktni učinak na napredovanje, plan individualnog usavršavanja i primanje pojedinog državnog službenika
- izrađena analiza primjene instituta prava prednosti prilikom zapošljavanja u javnoj upravi

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelj: tijela državne uprave

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: lipanj 2015.

5.5. Povećati transparentnost djelovanja agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba kojima je osnivač Republika Hrvatska

Na internetskim stranicama agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba kojima je osnivač RH redovito se objavljuju:

- informacije o radu
- izvještaji koje su ta tijela, po posebnim propisima, dužna podnositi resornim ministarstvima

Nositelj: Agencije, zavodi, fondovi i druge pravne osobe kojima je osnivač Republika Hrvatska

Sunositelj: Ministarstva u čijoj su nadležnosti

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: prosinac 2014.

5.6. Objaviti cjelovite verzije studija utjecaja na okoliš na internetskim stranicama nadležnih tijela

Pokazatelji provedbe:

- prijedlog izmjena relevantnih zakona koje obavezuju tijela javne vlasti da pravovremeno na svojim internetskim stranicama objave cjelovite verzije svih provedenih strateških i studija utjecaja na okoliš na njihovom području

Nositelj: Ministarstvo zaštite okoliša i prirode

Sunositelj: Jedinice područne (regionalne) samouprave, odnosno županijska upravna tijela / upravna tijela Grada Zagreba nadležna za zaštitu okoliša

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: prosinac 2014.

Napomena autora: Zbog jednostavnijeg ocjenjivanja aktivnosti, aktivnosti 5.2. i 5.3. spojene su u jednu (5.2.). Stoga je svim sljedećim aktivnostima u tablici i tekstu dodijeljen prvi niži redni broj od onog pod kojima se mogu naći u Akcijskom planu (npr. aktivnost 5.5. je postala 5.4.). Pokazatelji provedbe:

OPIS OBVEZE (MJERE)	ODREĐENOST I MJERLJIVOST				POVEZANOST S VRIJEDNOSTIMA POV-a				AMBICIOZNOST				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	Ne postoji	Nisko	Srednje	Visoko	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologije i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno
★ 5. Ukupno				X	X	X	X	X				X			X	
5.1. Sustav e-Građani				X	X	X	X	X				X			X	
5.2. Objaviti strateške dokumente tijela javne vlasti				X	X		X	X		X					X	
5.3. Transparentnost u javnoj službi				X	X	X	X	X				X	X			
5.4. Transparentnost aktivnosti u agencijama, zavoda, i drugih pravnih osoba				X	X		X	X		X				X		
5.5. Objava studija utjecaja na okoliš na web stranicama				X	X		X	X				X				X

★ Napomena: Ova obveza je izrazito povezana s vrijednostima POV-a kako su definirane, ima transformativan potencijalan utjecaj te je uglavnom ili u potpunosti provedena te stoga ispunjava uvjete da bude označena zvjezdicom.

ŠTO SE DOGODILO?

Aktivnost 5.1. (Aktivnost 5.1. u akcijskom planu)

Sustav e-Građani je već nekoliko godina bio u pripremi, a prva verzija sustava pokrenuta je u lipnju 2014. godine, kako je predviđeno akcijskim planom. Bilo je potrebno uspostaviti tehnološko rješenje za objavu informacija o javnim uslugama za građane (na dijelu Središnjeg državnog portala pod nazivom "Moja uprava"¹).

Ova aktivnost je u znatnoj mjeri dovršena u predviđenom vremenskom roku (lipanj 2014.). Točnije, izvješće o samoprocjeni i intervjuirani dionici slažu se da je tehnološko rješenje za portal "Moja uprava" dostupno od navedenog trenutka te da je provedena obuka službenika u 53 tijela državne uprave o korištenju portala za objavu informacija.

Osim toga, uspostavljen je organizacijski sustav unutar državne uprave nadležan za upravljanje portala. Zadatak koordinacije sustava gov.hr je odgovornost Ureda premijera, urednički posao za sustav obavlja Digitalni informacijsko-dokumentacijski Ured Vlade, a tehničku podršku pruža Uprava za e-Hrvatsku Ministarstva uprave.

Korisnički pretinac za osobni pristup informacijama, koje prikupljaju i njima upravljaju tijela državne uprave, uspostavljen je i dostupan građanima i građankama u lipnju 2014. godine. Putem elektroničkih usluga koje su u trenutku pisanja izvješća bile uključene u sustav e-Građani,² moguće je: tražiti elektronički izvadak iz registra rođenih, vjenčanih ili životnih partnerstava; zatražiti elektroničku evidenciju o prebivalištu, odnosno vozilu u vlasništvu; provjeriti upis u registar birača; pratiti školske ocjene vlastitog djeteta (e-imenik); provjeriti odabranog liječnika;

pregledati korištene lijekove na recept; narediti izdavanje Europske iskaznice zdravstvenog osiguranja; zatražiti elektroničku potvrdu o zapošljavanju; saznati očekivani iznos mirovine; izračunati iznos doplatka za djecu; uključiti se u otvoreni postupak javnog savjetovanja; pretraživati osnovne katastarske podatke i podnijeti zahtjev za izdavanje javnih isprava i rješenja katastarskih ureda; registrirati se kao potencijalni zaposlenik; provjeriti doprinose uplaćene u osobni mirovinski fond; dobiti potvrdu iz registra osiguranika; provjeriti poreznu karticu; provjeriti osobne podatke u sustavu ili osobni identifikacijski broj (OIB); upravljati vlastitim elektroničkim identitetom. Sve u svemu, prema podacima Vlade iz kolovoza 2015. godine,³ od početka pružanja elektroničkih usluga, tj. od početnih 14 usluga, dostupne su 24 e-usluge građanima i građankama u sustavu, s 38 e-poruka koje mogu biti dostavljene u Osobni korisnički pretinac. Osim toga, početne 4 vjerodajnice su u međuvremenu do kolovoza 2015. povećane na 8 vjerodajnica s kojima je moguće pristupiti sustavu. Građani i građanke su pristupili uslugama 2,771,978 puta. Najčešće korištena e-usluga je Osobni korisnički pretinac sa 912,500 pristupa.

Nakon isteka razdoblja izvješćivanja, a prema izvješću o samoprocjeni, do sredine rujna 2015., 176,585 korisnika registriralo se barem jednom za neku od e-usluga. Sve e-usluge su od početka rada sustava e-Građani korištene ukupno 2,958,536 puta. 105,294 korisnika su otvorili Osobni korisnički pretinac (od čega je 10 % koristilo mobilni telefon s Android, iOS i Windows Phone operativnim sustavima). Ukupan broj poruka poslanih svim korisnicima je 3.066.410. Osim toga, pripremljen je Metaregistar, s informacijama o javnim registrima, vrstama njihovih podataka te autentičnim informacijama o postojećim mogućnostima za elektroničku razmjenu podataka.⁴ Puna provedba Metaregistra⁵ je očekivana krajem studenog 2015. godine.

Aktivnost 5.2. (Aktivnosti 5.2. i 5.3. u akcijskom planu) Predviđeni su i koraci u cilju postizanja veće učinkovitosti i transparentnosti u radu tijela državne uprave kroz objavljivanje određenih ključnih dokumenata (strateških dokumentima Vlade Republike Hrvatske, godišnjih planova rada, godišnjih izvješća o radu tijela državne uprave). Većina tih dokumenata ranije nije bila dostupna online ili je bila raspršena

kroz desetke stranicama tijela javne uprave. Državna tijela imaju zakonsku obvezu donošenja strateških dokumenata u okviru svoje nadležnosti, koji se, nakon javne rasprave, usvajaju na sjednici Vlade, a zatim se o njima ponekad raspravlja i glasuje u Hrvatskom saboru. Nakon što je strateški dokument usvojen, stupa na snagu osmog dana od dana objave u Narodnim novinama (ako je tamo objavljen). Većina tijela objavljuje dokumente na službenim web stranicama, ali se (čak ni u Narodnim novinama) ne objavljuju na jednom mjestu. Prema tome, aktivnost se sastojala od prikupljanja tih dokumenata i njihove objave na jedinstvenom mrežnom mjestu (URL).

Neovisna istraživačica je utvrdila da je ova aktivnost u značajnoj mjeri dovršena, unutar roka postavljenog akcijskim planom. U tom smislu, uspostavljena je jedinstvena mrežna lokacija (URL) na kojoj su objavljeni svi strateški dokumenti Vlade Republike Hrvatske,⁶ ministarstava⁷ kao i drugi strateški dokumenti. Međutim, neovisnim istraživanjem utvrđeno je da je donekle teško pronaći web stranicu koja sadrži strateške dokumente ministarstava, s obzirom na činjenicu da prethodna web-stranica⁸ nije nudila izravnu poveznicu. Umjesto toga, samo padajući izbornik u zaglavlju (naslovu) sadrži navedenu poveznicu.

Prema izvješću o samoprocjeni i razgovorima s dionicima, dokumenti su prikupljeni tijekom duljeg razdoblja od nadležnih državnih tijela i tehnički pripremljeni za objavljivanje. Jedinstvena lokacija je izrađena, a prikupljeni dokumenti se redovito ažuriraju.

Sva državna tijela također imaju zakonsku obvezu izraditi i objaviti na vlastitoj web-stranici: a) godišnji plan rada za narednu godinu (rok za objavu je 31. prosinca tekuće godine); b) godišnje izvješće za prethodnu godinu (rok za objavu je 30. travnja tekuće godine). Tijela državne uprave dužna su javno i transparentno definirati godišnje aktivnosti, dajući zainteresiranim građanima direktan pristup onome što planiraju učiniti u sljedećoj godini. Godišnja izvješća, s druge strane, daju javnosti na uvid aktivnosti koje su provedene i realizirane, kroz koje na jednostavan i transparentan način može pratiti što je planirano, a što je postignuto.

Međutim, neovisnoj istraživačici je bilo teško utvrditi jesu li sva tijela javne uprave ovo učinio, s obzirom

na različite formate web stranica, od kojih nisu svi prilagođeni korisnicima. U tu svrhu, istraživačica je koristila funkciju pretraživanja Središnjeg kataloga Digitalnog informacijsko-dokumentacijskog ureda,⁹ gdje je pronašla više od 120 rezultata prilikom pretraživanja kategorije "Godišnji planovi rada" (za 2015.) i više od 70 rezultata za kategoriju "Godišnja izvješća" (2014.), ovisno o ključnim riječima korištenim u pretraživanju. Jasno je da su brojevi su visoki, ali ono što nedostaje je mehanizam praćenja kojim se može sa sigurnošću utvrditi da su tijela javne vlasti stvarno izradila svoja izvješća te ih objavila.

Aktivnost 5.3. (Aktivnost 5.4. u akcijskom planu)
Zbog čestih izvješća o nepotizmu i korupciji u vezi zapošljavanja i napredovanja u državnoj službi, kao i naknadno otkrivenih afera, ova je aktivnost uključena u akcijskom planu. Aktivnost unaprjeđenja transparentnosti u zapošljavanju i napredovanju u državnoj službi doprinosi ostvarenju vrijednosti Partnerstva za otvorenu vlast u dva područja: pristupu informacijama i odgovornosti javnog sektora kako bi se građanima i građankama omogućile jasne i pravovremene informacije prije, za vrijeme i nakon provedbe postupaka zapošljavanja u državnoj službi, na transparentan način i pod jednakim uvjetima za sve.

Neovisno istraživanje je utvrdilo da stvarna provedba ove aktivnosti nije započeta. U odnosu na vremenski rok koji je postavila vlada, provedba ove aktivnosti kasni. Naime, izvješće o samoprocjeni navodi da je rad na izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima započeo u 2014. godini. Ministarstvo uprave poslalo je nacrt Zakona tijelima državne uprave na provjeru i očitovanje (u rujnu 2014., siječnju 2015. i lipnju 2015.). U skladu s postupničkim odredbama, svaki put kada su prikupljeni komentari i očitovanja, Ministarstvo je pripremio nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima.

Međutim, to samo posredno doprinosi pokazateljima provedbe navedenima u akcijskom planu (utvrditi jasne kriterije i procedure za prijem i napredovanje u državnoj službi, uspostaviti smislen sustav vrednovanja rada te izraditi analizu primjene instituta prava prednosti prilikom zapošljavanja), s obzirom da izvješće o samoprocjeni ne komentira sadržaj izrađenog nacrta zakona.

Također, intervjuirani predstavnici Ministarstva uprave su naveli da je sustav Centralnog obračuna plaća,¹⁰ čije objavljivanje može biti pozitivan korak u provedbi ove aktivnosti, uveden 2012., a administrira ga Hrvatske Financijska agencija (FINA). Osim toga, to je bio početak razvoja i uspostave usluge, na temelju evidencije podataka svih zaposlenika državne i javne uprave (njih oko 250.000) u obliku centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim potencijalima. Nažalost, predstavnici Ministarstva navode da sustav nije prilagođen korisnicima, iako često primaju zahtjeve za uporabom podataka, te da bi ga bilo skupo i previše složeno objaviti. Međutim, svi podaci u sustavu su transparentni i dostupni na zahtjev.

Aktivnost 5.4. (Aktivnost 5.5. u akcijskom planu)
Aktivnost unaprjeđenja transparentnosti u radu agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba čiji je osnivač Republika Hrvatska također pridonosi ostvarenju vrijednosti Partnerstva za otvorenu vlast u dva područja: pristupu informacijama i odgovornosti javnog sektora kako bi se građanima i građankama omogućile jasne i pravovremene informacije o načinu na koji ta tijela djeluju. Ova aktivnost će također povećati korištenje tehnologije pri unaprjeđenju transparentnosti i otvorenosti svih tijela javnog sektora.

Neovisna istraživačica utvrdila je djelomičnu dovršenost ove aktivnosti, što ujedno znači da se s njezinom provedbom kasni u odnosu na raspored određen akcijskim planom. Prema izvješću o samoprocjeni, postoji nekoliko različitih načina na koje se objavljuju godišnja financijska izvješća agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba čiji je osnivač Republika Hrvatska:

- One koji posluju kao neprofitne organizacije objavljuju svoja izvješća putem Registra neprofitnih organizacija¹¹ od 1. siječnja 2015. (čl. 37. Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija¹² (Narodne novine, 121/14));
- Obvezno objavljivanje godišnjih financijskih izvještaja je predviđeno za one agencije, zavode, fondove i druge pravne osobe čiji je osnivač Republika Hrvatska, sa statusom proračunskih i izvanproračunskih korisnika;

- Čl. 12 Zakona o proračunu¹³ propisuje obvezu javne objave godišnjih financijskih izvještaja proračunskih i izvanproračunskih korisnika na njihovim web stranicama najkasnije u roku od osam dana od dana podnošenja izvješća nadležnoj instituciji.

Međutim, prema neovisnom istraživanju i komentarima anketiranih predstavnika civilnog društva i vlade, osim financijskih izvješća, ne postoji način da se utvrdi objavljuju li nadležna upravna tijela redovito informacije o svom radu.

Aktivnost 5.5. (Aktivnost 5.6. u akcijskom planu)

Vlada je također predvidjela unaprjeđenje transparentnosti u vezi sveobuhvatnih studija utjecaja na okoliš. Do sada nisu objavljivane sve studije, a neke koje su bile kontroverzne su skrivane od javnosti,¹⁴ jer nije postojala pravna obveza objavljivanja sveobuhvatne verzije svih provedenih strateških studija utjecaja na okoliš. Kao prirodno raznolika i bogata zemlja, Hrvatska može uvelike imati koristi od otvorenosti i transparentnosti u ovom osjetljivom području.

Neovisnim istraživanjem utvrđeno je da je aktivnost u potpunosti i pravovremeno provedena, u smislu postizanja pokazatelja provedbe, koji je opsegom vrlo uzak u odnosu na tekst same aktivnosti.

Naime, članak 166. Zakona o zaštiti okoliša¹⁵ obvezuje tijela javne vlasti da bez odgode objave pune verzije strateških studija o utjecaju na okoliš u svom području, na svojim web stranicama. To je obveza nadležnog ministarstva te nadležnih tijela županija i Grada Zagreba. Ministarstvo zaštite okoliša i prirode objavljuje strateške procjene utjecaja na okoliš i studije na svojoj web-stranici.¹⁶ Međutim, za sve koji nisu upoznati s načinom na koji je web stranica strukturirana, bit će vrlo teško pronaći relevantne dokumente, budući da su studije navedena u rubrici koja se sastoji od dva akronima ("PUO i SPUO"), koji su kratice za "procjenu utjecaja na okoliš" i "stratešku procjenu utjecaja na okoliš".¹⁷

JE LI BILO VAŽNO?

Neovisni istraživač je utvrdio da je sustav e-Građani imao značajan učinak, s više od stotinu tisuća ljudi koji su otvorili osobni korisnički pretinac i milijune korištenja usluga e-Građana. Ova obveza je po svim pitanjima transformativna te je odlična polazna točka za povećano korištenje tehnologije i inovacija

u povećanju transparentnosti, odgovornosti i sudjelovanja, što ranije nije bio slučaj u Hrvatskoj. Ispitani dionici¹⁸ tvrde da, iako je sustav funkcionalan i dobro zamišljen, postoje propusti u stvarnoj primjeni: npr. nema upozorenja ili sankcije za javnog službenika koji nije prihvatio izdani e-dokument (npr. rodni list), jer interni akti još nisu izmijenjeni; kod nekih usluga nisu podržani svi operativni sustavi (npr. e-osobnu iskaznicu ne može aktivirati netko tko koristi operativni sustav Linux), itd.

Strateški dokumenti koje usvoji Hrvatski sabor obavezno se objavljuju u Narodnim novinama. Svi ostali strateški dokumenti koje donose tijela državne uprave moraju biti objavljeni u Narodnim novinama, samo ako se u dokumentu izričito navodi da će tamo biti objavljeni. To znači da većina državnih tijela nije dužna osigurati javnu dostupnost svojih strateških dokumenata na jednom, pretraživom portalu. Ova je aktivnost bila namijenjena okupljanju svih strateških dokumenata na jednom mjestu, olakšavajući tako građanima i građankama potragu za njima. Stoga je neovisna istraživačica utvrdila da je ova aktivnost mali, ali inkrementalni korak naprijed u tom javnopolitičkom području. Međutim, neovisnim istraživanjem otkriveno je da tijelo odgovorno za provedbu aktivnosti 5.2. (Ured za odnose s javnošću Vlade Republike Hrvatske), nije učinkovito u prikupljanju informacija o svim strateškim dokumentima i suradnji sa svim tijelima državne uprave, radi izravnog pružanja informacija o planovima za objavu strateških dokumenata i njihovom izvršenju.

Dionici su otkrili da provedbena aktivnost 5.3. može imati potencijalno transformirajući utjecaj na smanjenje nepotizma i korupcije u državnoj službi, jer zahtijeva da javna tijela objavljuju svoje planove zapošljavanja i daju podatke o onome što su radili u prethodnoj godini. Građani i građanke mogu usporediti očekivanja s ishodima. Kada bi aktivnost bila potpuno provedena, povećale bi se transparentnost i povjerenje javnosti u proces zapošljavanja i napredovanja državnih službenika. Naime, radi se o vrlo spornom pitanju u hrvatskom društvu, s obzirom na snažnu percepciju korupcije u postupcima zapošljavanja. Dionici su smatrali da su pokazatelji provedbe dostatni, međutim, provedba pati zbog nedostatka političke volje kao i zbog zabrinutosti zbog utjecaja takve promjene na javni sektor tako blizu izborima. Nedostatak

administrativnih kapaciteta Ministarstva uprave također je nešto što su dionici spomenuli kao prepreku završetku ovog aktivnosti, jer je ono zaduženo za mnoge registre, a potpuni remont prakse zapošljavanja državnih službenika je značajan poduhvat.

Intervjuirani dionici smatraju da je aktivnost 5.4. bila slabo zamišljena, da nije provediva i da zahtijeva znatna specijalistička znanja za provedbu. To se očituje u činjenici da se u nacrtu izvješća o samoprocjeni nalaze samo dvije od tisuće agencija koje su stvarno provele smjernice (jedino su one poslale potrebne informacije, ali prema vladinim dužnosnicima, postoje i druge agencije koje provode smjernice). To pokazuje da je praktički nemoguće pratiti provedbu aktivnosti prema postojećem dizajnu, jer bi to zahtijevalo veće kapacitete. Osim toga, tekst aktivnosti ne uključuje nositelja koji bi provjeravao stvarnu usklađenost s odredbom. Povjerenica za informiranje je izjavila da ga je na sebe preuzela analizu provedbe ove aktivnosti, a Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured je predložio da postane nositelj aktivnosti, uz Ministarstvo uprave i Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske. Savjet POV-a predložio je da Povjerenica za informiranje preuzme provedbu ove aktivnosti za razdoblje od 2015.-2016.

Što se tiče aktivnosti 5.5, u prošlosti, javna tijela su potencijalno negativne studije utjecaja na okoliš skrivale ili samo djelomično objavljivale. Ova aktivnost kreira pravni mehanizam koji će tijela obvezati da objave cjelovita izvješća na svojim web stranicama. To omogućuje građanima i građankama jasnu pravnu proceduru za traženje informacija o okolišu. Ispitani dionici smatraju da bi ova aktivnost imala potencijalno transformirajući učinak za svakoga tko prati pitanja zaštite okoliša u Hrvatskoj.

DALJNI KORACI

Neovisna istraživačica preporučuje daljnji rad na bazičnoj provedbi aktivnosti 5.2. i 5.3. za vrijeme trajanja postojećeg akcijskog plana, te njihovo uključivanje u sljedeći akcijskog plana ako provedba

ne bude dovršena. Također preporučuje reviziju aktivnosti 5.4. kako bi se mogla provesti ili mjeriti. Što se tiče aktivnosti 5.1., preporučuje se da se proširene obveze temelji na njezinoj provedbi.

Ukoliko Vlada nastavi s provedbom ove obveze u sljedećem akcijskom planu, ona bi trebala uključiti sljedeće komponente koje je može provesti u dvogodišnjem periodu:

- Uspostava sustava Metaregistra, uključujući nove elektroničke usluge iz svih tijela javnog sektora, širenje tehničkih rješenja na druge korisnike javnih usluga, kao što su organizacije civilnog društva, privatna poduzeća, strani i domaći investitori, jedinice lokalne i područne samouprave gdje je to moguće, i sl. (postojeći i sljedeći akcijski plan);
- Vladin Ured za odnose s javnošću treba postati odgovoran u osiguravanju da tijela državne uprave stvarno objavljuju svoja godišnja izvješća i planove rada (barem na razini ministarstava) budući da ne postoji stvarno praćenje ove aktivnosti (postojeći i sljedeći akcijski plan);
- Ministarstvo uprave treba nastaviti s bazičnom provedbom svih predviđenih pokazatelja provedbe u aktivnosti 5.3., a ne samo s izradom nacrtu zakona (postojeći i sljedeći akcijski plan).
- Savjet POV-a treba imenovati jedno od prethodno navedenih tijela kao (su)nositelje za provedbu aktivnosti 5.4. te nastaviti s predviđenom provedbom (postojeći akcijski plan). Potrebno je jasno odrediti nadležnost upravnog/ih tijela, kao i ljudske i financijske nužne za provedbu aktivnosti u sljedećem akcijskom planu.
- Ministarstvo uprave treba analizirati jesu li jedinice regionalne samouprave provele aktivnost u potpunosti i na vrijeme (postojeći akcijski plan).

-
- ¹ Dostupno na: <https://gov.hr/moja-uprava/22>
- ² Dostupno na: <https://pretinac.gov.hr/KorisnickiPretinac/eGradani.html>
- ³ Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/vijesti/u-sustavu-e-gradjani-kontinuirano-raste-broj-korisnika-i-usluga/17498>
- ⁴ Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državni informacijsku infrastrukturu 24. rujna 2015. Tekst Uredbe je dostupan na hrvatskom, na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_09_103_2006.html
- ⁵ Puni sadržaj podataka koji se nalaze u Metaregistru dostupan je na: <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/dodatni/437859.pdf>
- ⁶ Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/pristup-informacijama/strategije-planovi-i-izvjesca/14636>
- ⁷ Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/pristup-informacijama/strategije-planovi-i-izvjesca/strateski-dokumenti-vlade-rh/17683x>
- ⁸ Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/pristup-informacijama/strategije-planovi-i-izvjesca/14636>
- ⁹ Dostupno na: <http://www.digured.hr/>
- ¹⁰ Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/centralni-obracun-placa/12961f>
- ¹¹ Dostupno na: <https://banovac.mfin.hr/rnoprt/Pretraga.aspx>
- ¹² Dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/746/Zakon-o-financijskom-poslovanju-i-ra%C4%8Dunovodstvu-neprofitnih-organizacija>
- ¹³ Dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dunu>
- ¹⁴ Vidi, primjerice: <http://dubrovacki.hr/clanak/32062/objavljena-studija-o-utjecaju-na-okolis-he-ombla>, i <http://heptehnos.hr/hot-news.asp?idvijesti=527>
- ¹⁵ Dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/194/Zakon-o-za%C5%A1titi-okoli%C5%A1a>
- ¹⁶ Dostupno na: <http://www.mzoip.hr/hr/okolis/puo-i-spuo.html>
- ¹⁷ Dostupno na: <http://h-alter.org/vijesti/studija-za-golf-na-srdju-nije-zadovoljila>
- ¹⁸ HrOpen i GONG

6 | UNAPRJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI IZBORNIH I REFERENDUMSKIM KAMPANJA

Tekst obveze:

6.1. Urediti zakonski i institucionalni okvir transparentnog financiranja izbornih kampanja

Pokazatelji provedbe: Izrađen i usvojen na sjednici Vlade prijedlog izmjena i dopuna Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe u pitanjima koja su se u provedbi Zakona pokazala nedostatno uređena.

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelj: Državno izborno povjerenstvo

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: prosinac 2014.

6.2. Urediti zakonski i institucionalni okvir transparentnog financiranja referendumskih kampanja

Pokazatelji provedbe: Izrađen i usvojen na sjednici Vlade prijedlog izmjena i dopuna Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe kojim bi se uredilo transparentno financiranje referendumskih kampanja.

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelj: Državno izborno povjerenstvo

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: prosinac 2014.

6.3. Unaprijediti način prikupljanja i objavljivanja podataka o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe

Pokazatelji provedbe:

- *izrada aplikativnog rješenja za jedinstveni način prikupljanja podataka od sudionika izborne promidžbe i od sudionika redovitog financiranja političke aktivnosti*
- *izrada trajno dostupne i pretražive baze podataka Godišnjih financijskih izvještaja političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izabranih s liste grupe birača i financijskih izvještaja o financiranju izborne promidžbe političkih stranaka, nositelja nezavisnih lista, odnosno nositelja lista grupe birača i kandidata, koja omogućava lako pretraživanje po različitim osnovama*

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelj: Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured, Državno izborno povjerenstvo

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: prosinac 2016.

6.4. Unaprijediti proces izbora članova biračkih odbora na izborima i referendumima

Potrebna sredstva: 2 milijuna kn

Pokazatelji provedbe:

- online dostupna aplikacija za provedbu edukacije osoba za rad u biračkim odborima
- po završetku odrađenog modula aplikacije za edukaciju osoba za rad u biračkom odboru stvaranje automatske baze podataka s rezultatima e-ispita te ostalim relevantnim podacima o polaznicima edukacije (iskustvo, stranačka pripadnost itd.)
- prioritetno imenovanje predsjednika i zamjenika predsjednika biračkih odbora prema rangiranju u bazi podataka

Nositelj: Državno izborno povjerenstvo

Sunositelj: Nije određeno

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: rujan 2015.

OPIS OBVEZE (MJERE)	ODREĐENOST I MJERLJIVOST				POVEZANOST S VRIJEDNOSTIMA POV-a				AMBICIOZNOST				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	Ne postoji	Nisko	Srednje	Visoko	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologije i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno
★ 6. Ukupno			X		X	X	X	X				X			X	
6.1: Transparentno financiranje izbornih kampanja			X				X				X				X	
6.2: Transparentno financiranje referendumskih kampanja			X				X				X				X	
6.3: Podaci o financiranju političkih aktivnosti i izbornih kampanja			X		X		X	X			X		X			
6.4: Unaprjeđenje procesa izbora članova biračkih odbora			X		X	X	X	X			X		X			

★ Napomena: Ova obveza je izrazito povezana s vrijednostima POV-a kako su definirane, ima transformativan potencijalan utjecaj te je uglavnom ili u potpunosti provedena te stoga ispunjava uvjete da bude označena zvjezdicom.

ŠTO SE DOGODILO?

Aktivnosti 6.1., 6.2. i 6.3.

Nastavljajući ranije postignut napredak na području transparentnosti financiranja izbornih kampanja, ovaj akcijski plan predvidio je izmjene i dopune postojećeg zakonodavstva u područjima koja su se pokazala nedovoljno reguliranima, kako u slučaju izbora tako i referendumima.

Provedba aktivnosti 6.1 i 6.2 je značajna u skladu s ciljevima i rokovima navedenima u akcijskom planu. Točnije, intervjuirani dionici i izvješće o samoprocjeni tvrde da je Vlada Republike Hrvatske usvojila nacrt Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe na sjednici održanoj 26. ožujka 2015., kojim se regulira pitanja za koja se pokazalo da su nedovoljno uređena pri primjeni prethodnog zakona. O Zakonu se raspravljalo u Hrvatskom saboru 13. svibnja 2015. godine, glasovalo 17. svibnja 2015., pri čemu je usvojen Zaključak o prihvaćanju prijedloga zakona, a sve primjedbe, prijedlozi i mišljenja iznesena u raspravi su poslani Ministarstvu uprave koje je pripremao prijedlog konačnog nacrta.¹ Prema predstavnicima Ministarstva uprave, konačni prijedlog je izrađen te se usklađuje s očitovanjima nadležnih tijela. Međutim, budući da je Sabor od 28. rujna 2015. godine više nije zasjedao zbog raspuštanja prije parlamentarnih izbora održanih u studenom 2015. godine, postojala je opasnost od odgode usvajanja izmijenjenog zakona.

Što se tiče aktivnosti 6.3, intervjuirani predstavnici Digitalnog informacijsko-dokumentacijskog ureda navode da se godišnja financijska izvješća i financijska izvješća o financiranju izborne promidžbe kontinuirano objavljuju, a mogu se pronaći na web-stranicama Ureda.² Međutim, zakonske izmjene i dopune zahtijevaju objavljivanje godišnjih financijskih izvješća na internetskim stranicama Ureda, kako je predviđeno aktivnošću, no nisu dovršene tijekom prve godine provedbe.

Ispitani predstavnici OCD-a navode da ne postoji dovoljno političke volje za provedbu predloženih izmjena i dopuna te da su naponi Ministarstva uprave samo površni. Ministarstvo uprave prvo je ovu aktivnost ocijenilo kao "dovršenu" u nacrtu izvješća o samoprocjeni. Međutim, nakon što su zaprimljeni

komentari GONG-a i drugih zainteresiranih dionika, konačna verzija izvješća samoprocjene ocjenjuje da je ova aktivnost "djelomično" dovršena. Stoga je i neovisna istraživačica utvrdila da je stupanj dovršenosti ove aktivnosti djelomičan.

Aktivnost 6.4.

Kako bi se povećao integritet izbornog procesa i zaštitila neovisnost biračkih odbora, akcijskim planom su zamišljene mjere za poboljšanje procesa imenovanja članova biračkih odbora za izbore i referendume. Aktivnost je namijenjena uspostavi online obrazovnih modula za osobe zainteresirane za rad u biračkim odborima. Rezultati testova po završenoj edukaciji moraju biti pohranjeni u bazi podataka, a postignuti rang u bazi podataka postaje kriterij za imenovanje članova u biračkim odborima. Proces izbora članova odbora na izborima i referendumima znači da je svim zainteresiranim osobama osiguran jednak pristup online obrazovanju, postupak e-ispitivanja i rangiranja kandidata dopušta imenovanje onih s najvišim uspjehom za predsjednike i zamjenike predsjednika biračkih odbora.

Provedba ove aktivnosti je ograničena i kasni. Međutim, dokazi pokazuju da je znatan napredak je učinjen u razdoblju nakon 1. srpnja 2015. godine.

Prema predstavnicima vlade, početak planiranih aktivnosti je odgođen zbog činjenice da su izmjene i dopune Zakona o popisu birača bile u zakonodavnom postupku (Hrvatski sabor ih je usvojio 25. rujna 2015.³), što je utjecalo na provedbu. Osim toga, određene sporne odredbe Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor čekale su na odluku Ustavnog suda, koja je donesena 24. rujna 2015. godine.⁴ Zbog toga su aktivnosti morale biti odgođene do dovršetka oba postupka, bez krivnje provedbenih tijela. Prema izvješću o samoprocjeni, program *e-learning* edukacije i e-ispita bio je je u primjeni za parlamentarne izbore 8. studenog 2015. godine, u skladu sa Zakonom o izborima zastupnika u Hrvatski sabor.

Neovisna istraživačica napominje da je na kraju prve godine provedbe ovo pitanje bilo na čekanju. Međutim, nakon odluke Ustavnog suda⁵ krajem rujna ova je obveza dovršena i bila na snazi tijekom izbora studenog 2015. Predstavnici Vlade izjavili su da je s obzirom da je cilj aktivnosti bila njihova provedba na

redovitim izborima i mogućim referendumima 2015. godine, Državno izborno povjerenstvo poduzelo sve potrebne mjere za njihovu provedbu u procesu izbora saborskih zastupnika, koji su održani u studenom 2015. Online obrazovni modul objavljen je na internetskim stranicama Državnog izbornog povjerenstva i svi zainteresirani za sudjelovanje u biračkim odborima mogli su mu pristupiti. Obrazovni materijal sastojao se od obrazovnih testova i video materijala, koji pokrivaju sve aspekte rada u biračkim odborima, uz mogućnost pristupa online testovima. Kandidati koji su pristupili testiranju su rangirani u skladu s postignutim rezultatima.

JE LI BILO VAŽNO?

Ova obveza predstavlja važan korak u poboljšanju transparentnosti i integriteta izbornog procesa u Hrvatskoj. Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe utvrđuje čvršću regulaciju financiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, uz neke preostale nedostatke. Na primjer, u prošlosti više subjekata nije na vrijeme dostavilo podatke o financiranju izborne kampanje. Unatoč pravnoj praznini u pogledu regulacije financiranja referendumskih kampanja, a imajući u vidu standarde koji su već postignuti kada je riječ o izbornim procedurama i financiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, Državno izborno povjerenstvo poduzelo je dodatne aktivnosti. Primjerice, DIP je pozvao sve sudionike referendumске kampanje u prosincu 2013. godine da objave podatke o izvoru i visini sredstava za

referendumsku kampanju, najkasnije 24 sata prije dana održavanja državnog referenduma. Također, Državno izborno povjerenstvo je objavilo obrazac za prijavu navedenih podatke, kako bi se pomoglo u njihovom prikupljanju. Ona izvješća sudionika referendumске kampanje koja su prikupljena su objavljena na internetskoj stranici Državnog izbornog povjerenstva.⁶ Izmjene predložene aktivnostima u okviru ove obveze mogu značajno poboljšati postojeće stanje.

Slično prethodnim obvezama o tajnosti podataka i zapošljavanju u javnim službama te obvezi regulacije medijske transparentnosti, ova je mjera pokazala da je zakonodavni postupak u Hrvatskoj ponekad spor i mukotrpan proces, koji zahtijeva koordinaciju raznih interesnih skupina, uz snažan konsenzus o spornim pitanjima, kao što su referendumске kampanje, financiranje političkih stranaka i donacije u kampanjama.

DALJNI KORACI

S obzirom na transparentnost izbornih i referendumskih kampanje, neovisni istraživač preporučuje rješavanje pravne praznine kod izvještavanja o financiranju referendumskih kampanja, slično rješenju o obveznom izvješćivanju o financiranju političkih subjekata i izbornih kampanja (sljedeći akcijski plan).

¹ Zapisnik dostupan na: <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=43455>, detalji o Zaključku Hrvatskog Sabora mogu se naći u točki 38.

² Dostupno na: <http://www.digured.hr/Politicke-stranke-i-izbori>

³ Dostupno na: <http://www.zakon.hr/z/558/Zakon-o-registru-bira%C4%8Da>

⁴ Dostupno na: <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/ustavni-sud-o-izmjenama-zakona-o-izborima-zastupnika-nedopustivi-su-komentari-pojedinih-saborskih-zastupnika---410067.html>

⁶ Dostupno na: <http://www.izbori.hr>

7 | TRANSPARENTNOST U PODRUČJU POLITIKA ZA MLADE

Tekst obveze:

7.1. Unaprijediti sadržaj internetske stranice inicijative Garancija za mlade

Pokazatelji provedbe:

- objavljen pregled ugovorenih projekata te dodijeljenih i utrošenih sredstava za provedene inicijative
- objavljen Godišnji implementacijski izvještaj
- statistika pregleda od strane posjetitelja
- stvorena i redovito ažurirana sekcija koja sadrži informacije o radu i zaključke stručnih tijela zaduženih za praćenje provedbe Garancije za mlade (Međuresorna radna skupina za praćenje provedbe Garancije za mlade; Međusektorski nadzorni odbor za praćenje Garancije za mlade)
- informacije o djelokrugu, načinu rada te podjeli ovlasti između gore navedena dva tijela objavljene do predviđenog roka
- broj objavljenih zaključaka/zapisnika sa sjednica u odnosu na broj održanih sjednica

Nositelj: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava

Sunositelj: Nije određeno

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: listopad 2014.

7.2. Unaprijediti transparentnost rada Savjeta za mlade Vlade Republike Hrvatske

Pokazatelji provedbe:

- na službenoj stranici MSPM redovito objavljene najave i zapisnici sa sjednica Savjeta za mlade Vlade Republike Hrvatske
- broj objavljenih najava i zapisnika sa sjednica u odnosu na broj održanih sjednica Savjeta za mlade Vlade RH

Nositelj: Ministarstvo socijalne politike i mladih

Sunositelj: Nije određeno

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: kontinuirano

7.3. Unaprijediti transparentnost rada savjeta mladih

Pokazatelji provedbe:

- izrađena uputa za jedinice lokalne i područne samouprave da izrade zasebne rubrike na službenim internetskim stranicama koje će sadržavati sve relevantne informacije u radu Savjeta mladih
- na službenoj stranici MSPM objavljen i redovito ažuriran popis osnovanih Savjeta mladih

Nositelji: Ministarstvo socijalne politike i mladih

Sunositelj: Nije određeno

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: 2014. i kontinuirano

OPIS OBVEZE (MJERE)	ODREĐENOST I MJERLJIVOST				POVEZANOST S VRIJEDNOSTIMA POV-a				AMBICIOZNOST				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	Ne postoji	Nisko	Srednje	Visoko	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologije i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno
7. Ukupno			X		X			X			X				X	
7.1: Web stranica inicijative Garancija za mlade			X		X			X			X			X		
7.2. Transparentnost rada Savjeta za mlade Vlade RH			X		X			X			X					X
7.3. Transparentnost rada savjeta za mlade			X		X			X			X				X	

ŠTO SE DOGODILO?

Aktivnost 7.1.

Garancija za mlade je novi pristup u borbi protiv nezaposlenosti mladih.¹ Njime se osigurava da svi mladi do 25 godina (bili oni prijavljeni na zavodu za zapošljavanje ili ne) dobiju kvalitetnu, konkretnu ponudu za posao u roku od četiri mjeseca od izlaska iz sustava formalnog obrazovanja ili gubitka zaposlenja. Ponuda može biti posao, naukovanje, pripravništvo ili nastavka obrazovanja i treba se prilagoditi svakoj pojedinoj potrebi i situaciji. Članice EU podržale su princip garancije za mlade u travnju 2013.² Budući da je ovo nova inicijativa sa značajnim sredstvima, posebno u zemljama s visokom stopom nezaposlenosti mladih kao što je Hrvatska, akcijski plan predviđa aktivnosti kojima bi se osigurala transparentnost inicijative. Kako bi se nadgledao inicijativu, Vlada je osnovala Međuresornu radnu skupinu (MRS) u veljači 2014. godine.

Provedba ove obveze je djelomična i kasni u odnosu na rok određen akcijskim planom. Prema predstavniku Ministarstva rada i mirovinskog sustava, provedba je ocijenjena kao djelomična u nacrtu izvješća o samoprocjeni, jer su postignuta samo dva od pet predviđenih rezultata. U srpnju 2014. godine osnovan

je Savjet za provedbu Plana implementacije Garancije za mlade; mrežne stranice³ inicijative Garancije za mlade uspostavljene su u studenom 2014., a u srpnju 2015. doneseno je i objavljeno godišnje Izvješće o provedbi Plana za 2014. godinu.

Neovisna istraživačica provjerila je internetsku stranicu Garancije za mlade i otkrila da sadrži podatke o ugovorenim projektima i utrošenim sredstvima,⁴ Plan provedbe te Godišnje izvješće s podacima o opsegu i načinu rada Savjeta.⁵ Međutim, ne sadrži podatke o utjecaju provedenih aktivnosti, zapisnike sa sjednica MRS-a ili Savjeta, opis opsega drugih aktivnosti ili statistike o posjetiteljima web stranice.

Aktivnosti 7.2. i 7.3.

Vijeće za mlade Vlade Republike Hrvatske je nacionalno savjetodavno tijelo, čiji rad podupiru vlada i OCD-i, a koje sudjeluje u razvoju politika za mlade.⁶ Vijeće prati rad ministarstava i drugih tijela državne uprave u provedbi, praćenju i evaluaciji politika mladih i daje mišljenja i preporuke; prati razvoj organizacija za mlade i daje savjete o njihovom unaprjeđenju; savjetuje o razvoju politika za mlade na lokalnoj, područnoj (regionalnoj), nacionalnoj i europskoj razini, itd. Javna dostupnost informacija o radu Savjeta

za mlade trebala bi povećati sudjelovanje mladih u procesu donošenja odluka.

Aktivnost 7.2. je u potpunosti provedena, a aktivnost 7.3. je uglavnom dovršena. Prema neovisnom istraživanju, kao i izvješću Vlade o samoprocjeni, predstavnicima Ministarstva socijalne politike i mladih i organizacija civilnog društva, pokazuje se da je u razdoblju od 1. siječnja 2014. do 15. srpnja 2015. Savjet za mlade održao četiri sjednice (14. travnja, 18. rujna i 9. prosinca 2014. te 19. ožujka 2015.), a najave tih sastanaka objavljene su na internetskim stranicama Ministarstva socijalne politike i mladih (rubrika Mladi, podrubrika Savjet za mlade Vlade Republike Hrvatske).⁷ Objavljuju se i detaljni zapisnici sa svih sastanaka Savjeta.⁸ Prema izvješću o samoprocjeni, time "povećava se odgovornost Savjeta prema javnosti o temama o kojima raspravlja i ujedno pruža mogućnost povratnih informacija od strane zainteresirane javnosti".⁹

Osim toga, na službenoj internetskoj stranici Ministarstva socijalne politike i mladih objavljuju se i druge relevantne informacije o radu Savjeta kao i srodni dokumenti

- Odluka o osnivanju Savjeta za mlade;
- Kriteriji za članstvo, kandidacijski i izborni postupak;
- Odluka o imenovanju predsjednika, članova, zamjenika članova i tajnika Savjeta;
- Pravilnik o radu Savjeta, itd.

Naime, izvješće o samoprocjeni o aktivnosti 7.3. navodi da su iz Ministarstva socijalne politike i mladih 27. listopada 2014. kontaktirali sve županije, tražeći dostavu agregiranih podataka za svaku županiju (uključujući informacije o jedinicama lokalne samouprave) o osnovanim vijećima mladih. Prikupljeni podaci su objavljeni na službenim stranicama.¹⁰ Međutim, prema pregledu koji je provela neovisna istraživačica, objavljene su tablice uglavnom prazne, osim nekoliko iznimaka, npr. Istarske županije. Iz tog razloga, Ministarstvo je započelo s ponovnim prikupljanjem podataka 6. ožujka i do 30. travnja 2015. godine dobilo potrebne informacije od svih nadležnih županijskih (lokalnih) upravnih odjela. Ministarstvo planira objaviti godišnje izvješće o svim utvrđenim lokalnim i županijskim vijećima mladih. Prema intervjuiranim predstavnicima OCD-a, podaci su prikupljeni, ali još uvijek nije provedena njihova analiza.

Uz prikupljanje podataka, iz Ministarstva je istovremeno poslana preporuka gradovima, općinama i županijama da kreiraju zasebnu rubriku na svojim službenim stranicama s relevantnim informacijama o vijećima mladih, u skladu s člankom 23. Zakona o vijećima mladih. Nema podataka o broju jedinica lokalne i područne samouprave (njih ukupno 576) koje objavljuju takve informacije na svojim službenim web stranicama.

JE LI BILO VAŽNO?

Dostupnost informacija o radu Savjeta za mlade javnosti značajan je korak naprijed, jer je sudjelovanje mladih u procesu odlučivanja slabije u odnosu na odrasle. Isto se može reći i za vijeća mladih i savjetodavna tijela koja uključuju predstavnike mladih na regionalnoj i lokalnoj razini, pri čemu su njihove aktivnosti čak i manje poznate, a u nekim slučajevima, vijeća mladih i sami imaju poteškoća s razumijevanjem onoga što (bi trebala) rade. Vijeća djeluju u općinama, gradovima i županijama, a njihova uloga je utvrditi probleme s kojima se suočavaju mladi u lokalnim zajednicama. Vijeća raspravljaju o tim problemima, savjetuju nadležna tijela o pitanjima vezanima za mlade te sudjeluju u izradi i provedbi programa za mlade. Baš kao i u slučaju inicijative Garancije za mlade, javna dostupnost i transparentnost njihovoga rad bila bi značajna za povećanje sudjelovanja javnosti u radu Savjeta za mlade i vijeća na regionalnoj i lokalnoj razini.

Jezik obveze je vrlo uskog dosega. Vlada se obvezala na unaprjeđenje transparentnosti web stranica inicijative Garancija za mlade i transparentnosti u radu vijeća mladih i Savjeta za mlade Vlade. Sveukupna aktivnost, ako bude primijenjena, mogla bi imati umjeren potencijalni utjecaj na *status quo* zapošljavanja mladih.

Međutim, javnopolitičko pitanje za koje se čini da ga vlada pokušava riješiti u ovoj konkretnoj obvezi nije cijeli program, nego povećanje transparentnosti programa zapošljavanja mladih. Transparentnost je važan preduvjet za učinkovitu provedbu programa, ali kao što je naveo GONG-a, stvarni doprinos tih vijeća mladih je vrlo ograničen. Dakle, dok su pojedine aktivnosti iz ove obveze slabog mogućeg utjecaja, ukupno uloženi napor prema transparentnosti programa je umjerenog mogućeg utjecaja.

Pitanja iz područja politike za mlade su prvi put bila uključena u akcijski plani POV-a. Od tri aktivnosti, jedna je vezana uz specifičnu EU politiku (Garancija za mlade), a dvije se odnose na prikupljanje i objavljivanje informacija o vijećima mladih na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Utjecaj provedenih aktivnosti može imati umjeren utjecaj u postavljanju standarda dostupnosti relevantnih podataka javnosti i povećanju javne odgovornosti u tom procesu. Standardi su u tom smislu već bili postavljeni objavljivanjem informacija o Savjetu za mlade Vlade Republike Hrvatske (već postojeća aktivnost). Međutim, prema dionicima iz državnih tijela i civilnog društva niz problema ometao je provedbu ove obveze. Komunikacija između Ministarstva i gotovo 600 tijela jedinica lokalne i područne samouprave je spora, a tu je i nedostatak razumijevanja u svezi informacija koje Ministarstvo traži od njih. Županije posebno imaju problema u objedinjavanju podataka od gradova i općina koje su u njihovoj nadležnosti. Osim toga, nisu svi predviđeni podaci objavljeni na relevantnim platformama.

DALJNI KORACI

Prema predstavnicima Ministarstva socijalne politike i mladih, preostali podaci o vijećima mladih bit će objavljeni do kraja 2015. godine, ispunjavajući aktivnost navedenu u akcijskom planu. Međutim, s obzirom na druga spomenuta pitanja, neovisna istraživačica predlaže da se raspravi o uključivanju sljedećih aktivnosti u sljedeći akcijski plan:

- Izrada aplikacije koja bi se koristila za prikupljanje i objavljivanje svih relevantnih podataka o lokalnim i regionalnim vijećima mladih (njihovim statutima i poslovnica, članstvu, kontakt podacima, dnevnim redovima sastanaka, zapisnicima sa sjednica, aktivnostima, projektima i događanjima, itd.) – u sljedećem akcijskom planu;
- Moguće prednosti provođenja javne kampanje usmjerene na povećanje interesa mladih te korištenje informacija o vijećima mladih na svim upravljačkim razinama. Ovo bi mogao biti dobar obrazovni alat kako bi se povećala građanska participaciju mladih.

¹ Europska komisija, Garancija za mlade, <http://bit.ly/1pgtbdG>

² Dostupno na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079>

³ Dostupno na: <http://www.gzm.hr>

⁴ Dostupno na: <http://www.gzm.hr/sto-je-garancija-za-mlade/kako-ce-se-financirati/>

⁵ Dostupno na: <http://www.gzm.hr/sto-je-garancija-za-mlade/plan-implementation/>

⁶ Savjetu mladih, <http://bit.ly/WvDLUu> i http://www.mspm.hr/djelokrug_aktivnosti/mladi/savjet_za_mlade_vlade_republike_hrvatske_hrvatske_arhiva_rujan_2012_ozujak_2015/o_savjetu

⁷ Dostupno na: http://www.mspm.hr/djelokrug_aktivnosti/mladi/savjet_za_mlade_vlade_republike_hrvatske_hrvatske_arhiva_rujan_2012_ozujak_2015

⁸ Dostupno na: http://www.mspm.hr/djelokrug_aktivnosti/mladi/savjet_za_mlade_vlade_republike_hrvatske_hrvatske_arhiva_rujan_2012_ozujak_2015/zapisnici_sa_sjednica_savjeta

⁹ Nacrt Vladinog izvješća o samoprocjeni, str. 48

¹⁰ Dostupno na: http://www.mspm.hr/djelokrug_aktivnosti/mladi/godisnji_izvjestaj_osnovanih_savjeta_mladih_pri_lokalnim_i_regionalnim_podrucnim_samoupravama

8 | TRANSPARENTNOST MEDIJA

Tekst obveze:

8.1. Unaprijediti zakonodavni okvir za transparentnost te neovisni rad medija

Pokazatelji provedbe: Izrađen i usvojen na sjednici Vlade prijedlog izmjena i dopuna Zakona o medijima koji omogućuje:

- jačanje provedbenih mehanizama za članak 6. (dostupnost javnih informacija u "primjerenom" roku)
- uređenje statusa novinara u smislu njihove zaštite ukoliko progovore o cenzuri unutar redakcije
- definiranje uvjeta o umrežavanju koncesionara i nakladnika
- transparentnost podataka o vlasnicima svih medija do razine fizičke osobe (registar u ponovno upotrebljivom i lako pretraživom formatu otvorenog koda)
- transparentnost godišnjih financijskih izvješća medija
- podaci o nakladnicima lako dostupni na internetskim stranicama nakladnika (impresum) – uključujući: strukturu vlasništva s udjelima/povezanosti u drugim nakladnicima i drugim vrstama poduzeća (npr. suvlasništvo/bliska osoba/obiteljsko srodstvo) te dužnosničke funkcije i/ili obnašanje funkcija u političkoj stranci vlasnika medija; prihode od djelatnosti medija; redakcijski statut; kontakt informacije redakcije.

Prijedlog izmjena relevantnog zakonodavnog okvira koji će omogućiti odlučivanje o državnim subvencijama i olakšicama za pojedine nakladnike (Zakon o medijima, Zakon o elektroničkim medijima, Zakon o porezu na dodanu vrijednost...).

Nositelj: Ministarstvo kulture

Sunositelj: Povjerenica za informiranje

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: lipanj 2015.

8.2. Unaprijediti zakonodavni okvir za transparentnost elektroničkih medija

Pokazatelji provedbe: Ustanovljavanje zakonske obaveze pravovremene objave potpunih i točnih informacija na internetskim stranicama nakladnika elektroničkih medija (impresum) koje uključuju:

- programske osnove uključujući koncesijske obaveze, koncesijsko područje i područje emitiranja
- programske sheme, uključujući dnevni i tjedni raspored emitiranja
- ugovor o umrežavanju koncesionara, uključujući podatke o odgovornom uredniku i programskoj shemi mreže
- kontakt informacije i/ili obrazac za primanje povratne informacije gledatelja/slušatelja.

Nositelj: Ministarstvo kulture

Sunositelj: Povjerenica za informiranje, Vijeće i Agencija za elektroničke medije

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: prosinac 2014.

8.3. Povećati transparentnosti i unaprijediti upravljanje sukobom interesa u radu Kulturnih vijeća

Pokazatelji provedbe:

- objavljeni zapisnici Kulturnih vijeća na razini Ministarstva i lokalnih tijela vlasti
- osigurana primjena mehanizama upravljanja sukobom interesa (npr. obaveza deklariranja sukoba interesa u zapisnicima, instrument samoisključenja iz procesa donošenja odluka, izrada etičkog kodeksa, izmijenjene procedure donošenja odluka u slučaju deklariranja sukoba interesa, i sl.)

Nositelj: Ministarstvo kulture

Sunositelj: Povjerenica za informiranje, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: prosinac 2014.

8.4. Objaviti ugovore o koncesijama za pružanje medijskih usluga televizije i radija s natječajnom dokumentacijom

Pokazatelji provedbe: objavljeni ugovori o koncesijama za pružanje medijskih usluga televizije i radija s natječajnom dokumentacijom

Nositelji: Agencija za elektroničke medije

Sunositelj: Ministarstvo kulture

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: kontinuirano

OPIS OBVEZE (MJERE)	ODREĐENOST I MJERLJIVOST				POVEZANOST S VRIJEDNOSTIMA POV-a				AMBICIOZNOST				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	Ne postoji	Nisko	Srednje	Visoko	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologije i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno
8. Ukupno				X	X		X					X		X		
8.1. Pravni okvir za transparentne i neovisne medije				X	X							X	X			
8.2. Pravni okvir za transparentne elektroničke medije				X	X		X					X	X			
8.3. Upravljanje sukobom interesa u radu Kulturnih vijeća				X	X		X				X			X		
8.4. Ugovori o koncesijama za televizijske i radijske usluge				X	X						X				X	

ŠTO SE DOGODILO?

Mediji, kao jedan od ključnih čimbenika u očuvanju demokracije i njezinih vrijednosti, identificirani su u akcijskom planu POV-a kao područje koje zahtijeva intervenciju kako bi se osigurala njihova veća transparentnost i nezavisnost. To u prvom redu podrazumijeva određene promjene u zakonodavnom okviru za medijske aktivnosti. U tom smislu, predviđene izmjene i dopune Zakona o medijima (iza čega bi slijedila izmjena Zakona o elektroničkim medijima, Zakona o porezu na dodanu vrijednost, itd.) transformativne su razmjerom i opsegom, jer mogu doprinijeti smanjenju rizika od medijskih monopola i sprječavanju korupcije i mutnih poslova u medijima.

Aktivnosti 8.1. i 8.2.

Neovisna istraživačica utvrdila je da provedba ovih aktivnosti nije započeta tijekom prve godine provedbe. Prema izvješću o samoprocjeni, usvajanjem izmjena i dopuna relevantnih zakona i podzakonskih akata bi se osiguralo da vlasnička struktura, financijska izvješća, kreditna struktura, koncesijske obveze, programske sheme, ugovori i drugi relevantni aspekti medijskog poslovanja budu javni te potaknuti proaktivan i kritički stav prema medijima. Ministarstvo kulture je predvidjelo da sve zakonske izmjene trebaju proizaći iz jedinstvene medijske politike.

Ministarstvo kulture planiralo je usvojiti medijsku politiku u sljedećim fazama od ožujka do prosinca 2015. godine:

Objava Nacionalnog izvješća o medijima¹ i drugih radnih materijala² za raspravu oko politike javnih medija;

1. Organiziranje niza okruglih stolova radi javne rasprave i podizanja svijesti;
2. Uspostava radnih skupina o različitim temama;
3. Prikupljanje svih komentara – rujan 2015. godine;
4. Dovršetak izmijenjenog strateškog dokumenta i postupak e-savjetovanja – listopad 2015. godine;
5. Provedba saborske rasprave i usvajanje dokumenta.

Od pet faza, tek prva je dovršena prije kraja razdoblja ocjenjivanja (30. lipnja 2015.), a nedovršene aktivnosti su istovremeno i značajnije aktivnosti. Stoga je neovisna istraživačica ustanovila da provedba ove aktivnosti "nije započeta". Međutim neovisnim istraživanjem pronađeni su dokazi da je napredak

postignut u fazama 2 do 4 u drugoj polovici 2015. godine. Naknadni napredak će se ocjenjivati izvješćem na kraju razdoblja provedbe akcijskog plana.

Izvješće o samoprocjeni i predstavnik Ministarstva kulture naglasili su da odredbe o transparentnosti medija nisu osobito sporne. Međutim, proces izrade medijske politike zaustavila je provedbu obje aktivnosti. Prema nekoliko ispitanih predstavnika iz javnih tijela i organizacija civilnog društva, ta je politika je bila "u pripremi" tri godine, da bi se njezino konačno usvajanje odgodilo na neodređeno vrijeme s obzirom na parlamentarne izbore u studenom 2015. godine.

Aktivnost 8.3.

U Hrvatskoj Ministarstvo kulture uspostavlja kulturna vijeća za pojedina područja umjetničkog i kulturnog stvaralaštva, čiji su članovi kulturni radnici i umjetnici koji svojim iskustvom, savjetima i prijedlozima doprinose ostvarivanju ciljeva kulturne politike i predlažu mjere za njezinu provedbu. Kulturna vijeća su znala biti netransparentna u svom radu, a njihovi članovi često nisu odgovarali za bilo kakav potencijalan ili stvaran sukob interesa. Ova je aktivnost bila usmjerena na transformaciju postojećeg stanja i osiguravanje transparentnosti i boljeg pristupa zainteresiranoj javnosti informacijama. To je trebalo učiniti objavljivanjem zapisnika sastanaka kulturnih vijeća i uspostavom mehanizma za upravljanje sukobom interesa kroz izjave o sukobu interesa i samoisključenje iz procesa odlučivanja.

Neovisno istraživanje je utvrdilo djelomičnu provedbu ove aktivnosti, što znači da je u zakašnjenju u odnosu na dinamiku najavljenju u akcijskom planu. Prema izvješću o samoprocjeni, zapisnici sa sastanka kulturnih vijeća i povjerenstava dostupni su na službenim internetskim stranicama Ministarstva kulture.³ Isto tako, instrument samo-isključenja iz rasprave u slučaju deklariranog sukoba interesa uveden je i proveden.

Aktivnost 8.4.

Javnost je već dugo zainteresirana da sazna kako se dodjeljuju ugovori o koncesiji, posebno za televizijske i radijske medijske usluge (elektronički mediji). To čini potencijalnu provedbu ove aktivnosti značajnim korakom u povećanju transparentnosti i prava na pristup informacijama o javnom dobru (radijska frekvencija).

Pripremu, skeniranje i objavu ugovora o koncesiji obavlja Agencija za elektroničke medije, a uz natječajnu dokumentaciju na službenoj internetskoj stranici Agencije,⁴ mogu se naći i navedeni ugovori. S obzirom da koncesija znači uporabu ograničenih javnih dobara, u ovom slučaju radijske ili televizijske frekvencije, to omogućuje da zainteresirana javnost prati poštivanje načela emitiranja i programa, u s odnosu na zahtjeva navedene u dokumentaciji za nadmetanje. Na taj način, javnost postaje jedna vrsta korektivnog alata za rad neovisnog regulatora, koji nema dovoljno tehničkih i ljudskih potencijala da istovremeno prati sve izdavače u Hrvatskoj.

Neovisna istraživačica je utvrdila da je ova aktivnost u značajnoj mjeri dovršena. Prema izvješću o samoprocjeni, svi ugovori o koncesiji su objavljeni na internetskim stranicama Agencije, uz osnove programske politike svakog nakladnika. Međutim, natječajna dokumentacija nije objavljena, s obzirom na veliki obujam dokumenata. Osim toga, svi su nakladnici upućeni da izvijeste Agenciju za elektroničke medije o tome smatra li se bilo koji dio natječajne dokumentacije povjerljivim podacima. Prikupljena su mišljenja svih nakladnika i Agencija poduzima postupak razdvajanja kako bi se povjerljivi aspekti dokumenata anonimizirali.

Međutim, prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, kao i komentarima GONG-a u procesu javnog savjetovanja, očito je da je Povjerenica za informiranje jedino upravno tijelo koje je nadležno i može narediti puštanje dokumentacije u posjed javna tijela građanstvu (bez obzira za ono što nakladnici mogu vjerovati da su povjerljivi podaci).

JE LI BILO VAŽNO?

Aktivnosti 8.1. i 8.2. ustvari nisu započete, ali kada bi bile provedene, njihov utjecaj bi bio transformativan, jer medijsko zakonodavstvo postavlja okvir prava i obveza te osigurava veću zaštitu novinara i njihovih medija. Povijesno gledano, mediji u Hrvatskoj nisu bili kvalitetno zaštićeni pa bi izrada novog zakonskog okvira promijenila 'pravila igre'. Objavljivanje zapisnika sa sastanaka kulturnih vijeća imalo bi veći učinak kada bi svi bili dostupni, umjesto kao sada djelomično objavljeni te kada bi se takvi propusti sankcionirali na neki način. Druga aktivnost s potencijalnim

transformativnim utjecajem odnosi se na objavljivanje podataka o elektroničkim medijima i informacija o koncesijama. Međutim, ostavljajući odluku o tome što će biti čuvano kao povjerljivi podatak u natječajnoj u rukama nakladnika pogreška je nadležnog tijela javne vlasti, s obzirom da bi to trebala odrediti Povjerenica za informiranje.

Osim toga, provedba dvije zadnje aktivnosti je upitna zbog nadolazećih izbora i novog mandata Sabora, koji bi mogao biti manje sklon usvojiti predloženi strateški dokument. Također, razina dovršetka povezana je sa zakonskim izmjenama, a ne s donošenjem medijske politike. Ispitani predstavnici civilnog društva navode da prije nije postojala politička volja za usvajanjem ove strategije te da je njezino usvajanje sve manje vjerojatno što "javna rasprava" o njima ide dalje.

Intervjuirani predstavnik Ministarstva naveo je da su zapisnici sa sjednica samo djelomično objavljeni iako su ih kulturna vijeća dužan voditi. Ne čini se da postoji kazna za kršenje zakonske obveze objavljivanja zapisnika o susretu. Vijeća su dužna su usvojiti zapisnik s prethodnog sastanka na prvom sljedećem sastanku, tako da uz činjenicu da nisu kažnjeni za neobjavljivanje zapisnika, uvijek postoji i nužan informacijski jaz. Osim toga, Ministarstvo nema sredstava za procjenu koliko zapisnika nije bilo objavljeno. Usto, predstavnik je naveo da mehanizam samo-isključenja funkcionira, no pitanje sukob interesa povezano je s veličinom zemlje, tj. s ograničenim brojem kulturnih djelatnika. Iako je bilo prijedloga u tom smislu, predstavnik Ministarstva navodi da otvaranje sjednica u javnost ne bi automatski značilo transparentnost, nego bi prisililo one koji krše pravila da rade u većoj tajnosti.

S druge strane, intervjuirani predstavnici civilnog društva tvrde da je promjena zakonodavstva u 2013. godini izmijenila strogi mehanizam prevencije sukoba interesa u mekši pravni institut, mehanizam samo-isključenja. To bi imalo smisla samo ako su objavljeni svi zapisnici sa sastanaka, ali nisu (npr. posljednji datiraju s početka 2015. godine). Isto tako, ne postoje agregirani ili analizirani podaci o osobama koje se samostalno isključuju zbog sukoba interesa. S obzirom da je kulturna arena mala, "javnost je jedina ograda", tvrdi jedan dionik.

DALJNI KORACI

U skladu sa svim dostupnim informacijama, neovisna istraživačica preporučuje daljnji rad na osnovnoj provedbi ove obveze, kao i preispitivanje nekih aktivnosti, ako se nadležna tijela državne uprave odluče za nastavak provedbe na ovom području u sljedećem akcijskom planu:

- U potpunosti provesti aktivnosti 8.1. i 8.2. za trajanja postojećeg akcijskog plana, ako je moguće. Ako ne, uključiti iste aktivnosti u sljedeći akcijski plan;
- Osigurati javnost sastanaka kulturnih vijeća (sljedeći akcijski plan);
- Uključiti Povjerenicu za informiranje u provedbu zadnje aktivnost, na čelu s Agencijom za elektroničke medije i objaviti natječajnu dokumentaciju nakon traženja mišljenja povjerenice (postojeći akcijski plan).

Predstavnici OCD-a pružili su sljedeće preporuke:

- Demonstrirati političku volju za unaprjeđenje zakonskog okvira za transparentnost i neovisan rad medija usvajanje medijske politike ili njezinim napuštanjem u korist postojećih propisa;
- Otvaranje sastanaka kulturnih vijeća javnosti;
- Proširiti definiciju dužnosnika na druge imenovane članove javnih tijela, kao što su kulturna vijeća, jer sudjeluju u javnom odlučivanju, kako bi mogli biti u nadležnosti Povjerenstva za odlučivanje o sprječavanju sukoba interesa;

- Prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, sva tijela javne vlasti trebaju objavljivati podatke o svojim sastancima (dnevni red i datum održavanja) te način na koji je moguće javno pratiti njihove sastanke;
- Povjerenica za informiranje treba biti uključena u provedbu posljednje aktivnosti, zbog problema u određivanju povjerljivosti podataka;
- Javni se natječajem treba odrediti koje informacije su javne, a koje povjerljive.

Izvešće o samoprocjeni predviđa sljedeće daljnje korake:

- Izmjenu medijskog zakonskog okvira, nakon donošenja nove medijske politike;
- Objavljivanje kompletnih zapisnika sa sastanaka svih kulturnih vijeća;
- Objavljivanje natječajne dokumentacije, imajući u vidu da je za veliki broj s natječajima povezanih dokumenata za više od 170 radijskih i televizijskih nakladnika, uz opširnu dokumentaciju i tehnička sredstva za objavu, potrebno još kraće⁵ vrijeme da se u potpunosti postigne cilj.

¹ Dostupno na: <http://www.min-kulture.hr/userdocsimages/NAJNOVIJE%20NOVOSTI/Izvestaj%20-%20Radni%20materijal%201%20-%20Rad%20u%20medijima.pdf>

² Dostupno na: <http://www.min-kulture.hr/default.aspx?id=12069>

³ Dostupno na: <http://www.min-kulture.hr/default.aspx?id=13>

⁴ Dostupno na: <https://pmu.e-mediji.hr/Public/PregledTVNakladnici.aspx>

⁵ Napomena: točno ovako su daljnji koraci i dodatni podaci opisani u izvješću o samoprocjeni, međutim, neovisna istraživačica vjeruje da je točna riječ u ovom kontekstu „dulje“ a da je riječ „kraće“ napisana greškom.

9 | UNAPRJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI INFORMACIJA O SABORSKIM ZASTUPNICIMA TE NJIHOVOM RADU

Tekst obveze:

9.1. Unaprjeđenje sadržaja stranica Hrvatskoga sabora

Potrebna sredstva: 2 milijuna kn

Pokazatelji provedbe: Uspostavljeno tehnološko rješenje za internetsku stranicu Hrvatskog sabora tako da uključuje:

- redovitu i pravovremenu objavu potpunih podataka o glasovanju saborskih zastupnika
- pregled izglasavanja zakona i akata s ukupnim glasovima te iskazano za svakog zastupnika s njegovim glasom – za plenarne sjednice
- zapisnike sa sjednica odbora koji trebaju sadržavati abecedno popisana imena članova odbora i naznaku kako su glasali, uz navođenje koji su od njih nazočili glasovanju te u slučaju glasanja na način da je član deponirao svoj glas kod predsjednika odbora, umjesto da je glasao u vrijeme zaključenja rasprave na odboru, potrebno je navesti njegovo ime, ukoliko je takav slučaj zapisnički konstatiran
- informacije o proračunu i rashodima Hrvatskog sabora
- pod informacijama o pojedinome saborskom zastupniku bit će dostupan uvid u imovinske kartice i odluke Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa putem linka na mrežne stranice Povjerenstva za sprječavanje sukoba (www.sukobinteresa.hr) na kojima se nalaze imovinske kartice i odluke Povjerenstva uz obaveznu napomenu da Sabor ne odgovara za sadržaj tih stranica.

Nositelj: Hrvatski Sabor

Sunositelj: Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u vezi sa zadnjim pokazateljem provedbe)

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: prosinac 2016.

OPIS OBVEZE (MJERE)	ODREĐENOST I MJERLJIVOST				POVEZANOST S VRIJEDNOSTIMA POV-a				AMBICIOZNOST				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	Ne postoji	Nisko	Srednje	Visoko	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologije i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno
				X	X		X	X	X							X

ŠTO SE DOGODILO?

U cilju veće transparentnosti rada Hrvatskoga sabora, ovom su obvezom predviđene mjere za poboljšanje internetske stranice Sabora. Značajan napredak predstavlja objava pojedinačnih rezultata glasovanja zastupnika nakon svake plenarne sjednice, kao i informacije o proračunu i rashodima Sabora. Osim toga, na stranicama su trebale biti objavljene informacije o pojedinim zastupnicima, njihove imovinske kartice i odluke o mogućim sukobima interesa koje je donijelo Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.

Neovisna istraživačica je pronašla dokaze o potpunom ispunjavanju navedene obveze, iako nijedna nova aktivnost nije poduzeta tijekom prve godine provedbe. Prema izvješću o samoprocjeni, Hrvatski sabor ima već uspostavljenu web-stranicu koji uključuje:

- Redovitu i pravovremenu objavu potpunih podataka o glasovanju zastupnika;
- Pregled postupka glasovanja o nekom pravnom aktu s ukupnim brojem glasova za svakog zastupnika – na plenarnoj sjednici;
- Informacije o proračunu i rashodima Hrvatskog sabora.

U izvješću se navodi da je Parlament planira ispuniti preostala dva pokazatelja provedbe (objavljivanje svih zapisnika sa sastanaka saborskih odbora i dodati poveznice na imovinske kartice, koje su objavljene na web stranicama Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa) do kraja razdoblja provedbe akcijskog plana u prosincu 2016. godine.

JE LI BILO VAŽNO?

Neovisna istraživačica smatra da ova obaveza nema potencijalnog učinka, budući da opisuje već provedenu aktivnost i ne pokazuje novo uloženi 'napor' u postojećoj praksi države. Plan je bio ocijenjen kao korak naprijed u području transparentnosti i otvorenosti Hrvatskog sabora, međutim, da bi se opravdao veći potencijalni utjecaj potrebna je objava individualnog "zakonodavnog otiska" za svakog zastupnika kao što su sastanci s lobistima koji utječu na zakonodavne odluke. Osim toga u razgovoru sa zainteresiranim dionicima, istraživačica NMI-a otkrila je da nikakav stvarni napredak nije učinjen na web

stranici u prvoj godini provedbe. Svi pokazatelji u tekstu obveze su aktivnosti koje su već bile u tijeku prije početka provedbe akcijskog plana te ažuriranje podataka ne predstavlja ulaganje napora u izmjenu postojeće parlamentarne prakse. Prema komentaru koji je poslao GONG za vrijeme javnog savjetovanja o izvješću o samoprocjeni Vlade, provedba ove obveze "nije započeta". Na temelju informacija prikupljenih od intervjuiranih dionika i neovisnog istraživanja, postoji nekoliko pitanja u vezi poboljšanja transparentnosti web-stranice Sabora, koje nisu spomenuta u okviru ove obveze. Naime:

- Postoji opasnost da novi saborski zastupnici, izabrani nakon studenog 2015. godine, ne budu skloni nastaviti planirane aktivnosti, što znači da se ne bi usvojile potrebne izmjene i dopune u Poslovniku Sabora;
- Postojeća tehnološka platforma otežava usporedbu i pretraživanje podataka na iskoristiv način;
- Postoji zabrinutost da postojeći pružatelj usluge može biti otegotan faktor u korištenju raspoloživih podataka, s obzirom na ugovorne i tehnološke razloge.

Što se tiče druge točke vezane uz teškoću usporedbe i pretraživanja podataka, prema intervjuiranim predstavnicima OCD-a, web stranica Sabora sastoji od dvije različite web stranice, koje nisu dobro spojene. Prva je sabor.hr¹ koja pruža informacije o sjednicama, dnevnom redu i zastupnicima, a druga je infodok.sabor.hr koja prati zakonodavnu aktivnost Sabora. Infodok obrađuje oblik i sadržaj svih parlamentarnih akata, fonograma, zastupničkih pitanja i dopuna i pohranjuje ga u potpunom obliku. Na temelju podataka unesenih u infodok baze podataka moguće je u svakom trenutku znati u kojoj se fazi parlamentarne procedure zakon nalazi, tko ga je predložio, kako je tekla saborska rasprava, koji zastupnici su u njoj sudjelovali, što su rekli, koje su predložene izmjene i dopune, kao i niz drugih podataka. Prama odgovorima ispitanika, ova je podjela između podataka dostupnih u dva dijela web stranice snažna prepreka koja čini podatke teško dostupnima zainteresiranim građanima/građankama.

Što se tiče treće točke, Sabor, poput mnogih hrvatskih javnih tijela, koristi usluge jedne privatne tvrtke za svoje podatkovne i web aktivnosti. Predstavnik OCD-a napomenuo da je ovakav javno-privatni aranžman doveo je do situacije u kojoj je privatna tvrtka često određuje kako se podaci prikupljaju i koriste. Iako Sabor posjeduje informacije, privatne tehnološke tvrtke posjeduju pohranu podataka i korištena rješenja, što znači da oni u suštini kontroliraju pristup informacijama o Saboru. Ovo postaje problem za otvorene podatke, jer oni postaje podložni zaštiti autorskih prava. To znači da parlament direktno ne kontrolira pitanja poput koriste li se otvorena tehnička rješenja i sprječavaju li ugovori s privatnim pružateljima otvorenu upotrebu podataka. Također, prema predstavnicima OCD-a, proračun Sabora je nedostatan za novo tehničko rješenje, što prisiljava njegove službe da čine inkrementalne promjene unutar postojećeg tehnološkog rješenja.

DALJNI KORACI

Neovisna istraživačica NMI-a preporučuje da Hrvatski sabor učini sljedeće, ako se odluči na nastavak provedbe ove obveze u sljedećem akcijskom planu:

- Nastavi provedbu planiranih aktivnosti u predviđenom roku;
- da poveća proračun Sabor kako bi se ublažila tehnološka ograničenja za prikupljanje i korištenje dostupnih podataka;
- da planira uključivanje "zakonodavnog otiska" svakog zastupnika, povezanog s procesom lobiranja u Republici Hrvatskoj i u skladu s planiranim pripremama u vezi zakona o lobiranju (vidi obvezu 14).

¹ Dostupno na: <https://infodok.sabor.hr/index.aspx>

10 | UNAPRJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI PODATAKA O IMOVINI DUŽNOSNIKA

Tekst obveze:

10.1. Informatizacija rada Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa

Potrebna sredstva: 300,000 kn

Pokazatelji provedbe: Kroz informatizaciju rada Povjerenstva razvijeni alati pomoću kojih će zainteresirana javnost moći jednostavno doći do podataka o imovini dužnosnika.

Nositelj: Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa

Sunositelj: Nije određeno

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: lipanj 2015.

OPIS OBVEZE (MJERE)	ODREĐENOST I MJERLJIVOST				POVEZANOST S VRIJEDNOSTIMA POV-a				AMBICIOZNOST				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	Ne postoji	Nisko	Srednje	Visoko	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologije i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomično	Uglavnom	Potpuno
			X		X		X	X		X						X

ŠTO SE DOGODILO?

Cilj ove obveze bio je razviti alate koji bi omogućili lakši pristup javnosti informacijama o imovini državnih dužnosnika. Elektronsko podnošenje financijskih izvješća javnih dužnosnika, omogućuje Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa i zainteresiranoj javnosti da bolje provjere točnost dostavljenih podataka. To, pak, omogućuje veću transparentnost vlasništva dužnosnika.

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa već ima javno dostupnu web stranicu¹ s podacima o imovinskim karticama dužnosnika, što uključuje i informacije o imovini javnih službenika na rukovodećim položajima u tijelima državne uprave. Neovisna istraživačica je potvrdila da je ova obveza provedena na vrijeme, na temelju vremenskog roka određenog u akcijskom planu.

Prema izvješću o samoprocjeni, nakon uvođenja elektroničkog sustava, unaprijeđena je dosljednost u prikazivanju podataka, kao i potpunost informacija, što je povećalo transparentnost. To su potvrdili i intervjuirani i predstavnici tijela državne uprave i OCD-a.

JE LI BILO VAŽNO?

Cilj obveze bio je povećati pristup informacijama i javnu odgovornost dužnosnika pomoću korištenja elektroničkog sustava za popunjavanje i podnošenje imovinskih kartica dužnosnika. Obzirom da su podaci već objavljeni na internetskoj stranici Povjerenstva, unaprijeđenje tehnologije trebalo je stvoriti poboljšani sustav za izvještavanje o imovini dužnosnika, što je mali, ali pozitivan korak.

Predstavnici organizacija civilnog društva (GONG, HrOpen) također su izjavili da je web stranica jasan i informativan, no da su odluke Povjerenstva o individualnim slučajevima sukoba interesa prikazani zasebno, čineći ih teško pretraživim prema bilo kojem drugom kriteriju osim imena i prezimena. Potrebno je napomenuti da su sve odluke obvezujuće i autonomne, sprečavajući mogućnost sukoba interesa. Međutim, odluke su napisane formalnim jezikom (uz navođenje činjenica i propisa), bez korištenja njihovog edukativnog potencijala za druge javne djelatnike koji se možda nalaze u situaciji sukoba interesa.

Predstavnici OCD-a intervjuirani za potrebe izrade ovog izvješća istaknuli su da sustav može biti dodatno poboljšan. Povjerenstvo bi mogla uložiti više napora da pri donošenju svoje odluke u pojedinačnim slučajevima učini informativnijima i edukativnijima. Osim toga, dokumente je moguće i na lakši način pretraživati, na primjer, za znanstvene ili druge istraživačke svrhe.

DALJNI KORACI

Predstavnici OCD-a preporučuju da u sljedećem akcijskom planu, radi unaprjeđenja transparentnost i odgovornost te poboljšanja pristupa podacima o imovini državnih dužnosnika, Povjerenstvo razmotri:

- Nadogradnju pretraživosti odluka koje Povjerenstvo objavljuje na svojim internetskim stranicama kako bi se uključilo razlikovanje po temi, lokaciji, člancima iz

¹ Dostupno na: <https://www.sukobinteresa.hr/>

★ 11 | UNAPRJEĐENJE PROCESA SAVJETOVANJA SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU U POSTUPCIMA DONOŠENJA ZAKONA, DRUGIH PROPISA I AKATA

Tekst obveze:

11.1. Uspostaviti jedinstveni interaktivni internetski sustav za savjetovanje s javnošću u postupcima donošenja novih zakona, drugih propisa i akata

Pokazatelji provedbe:

- uspostavljen jedinstveni internetski sustav za savjetovanje s javnošću
- nacrti zakona, drugih propisa i akata o kojima se provodi postupak savjetovanja pravovremeno su objavljeni na internetskom sustavu za savjetovanje prije upućivanja u postupak usvajanja na VRH
- objavljena izvješća o provedenim savjetovanjima na internetskom sustavu za savjetovanje
- objavljeni godišnji izvještaji o provedbi Kodeksa savjetovanja na internetskom sustavu za savjetovanje

Nositelj: Ured za udruge Vlade RH

Sunositelji: Ministarstvo uprave, Povjerenica za informiranje, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured, Vlada RH - Služba za odnose s javnošću

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: prosinac 2014.

11.2. Provoditi edukaciju državnih dužnosnika i službenika u tijelima državne uprave te službenika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave za učinkovito izvještavanje o rezultatima savjetovanja

Potrebna sredstva: 20,000 kn

Pokazatelji provedbe:

- godišnje provedene najmanje dvije radionice/seminara o provedbi savjetovanja
- broj državnih dužnosnika i službenika koji su prošli radionice/seminare

Nositelj: Ured za udruge Vlade RH

Sunositelji: Državna škola za javnu upravu

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: kontinuirano

11.3. Izraditi i objaviti godišnje izvješće o učinkovitosti primjene Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u donošenju novih zakona, drugih propisa i akata

Pokazatelji provedbe: Izrađeno i javno objavljeno godišnje izvješće o primjeni Kodeksa savjetovanja.

Nositelj: Ured za udruge Vlade RH

Sunositelji: tijela državne uprave

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: veljača 2015./2016.

11.4. Objavljivati sastav radnih skupina i povjerenstava za izradu zakona, drugih propisa i akata na Središnjem državnom portalu

Pokazatelji provedbe: Redovito ažuriran popis i sastav svih radnih skupina na Središnjem državnom portalu (na internetskom sustavu za savjetovanje).

Nositelj: Vlada RH – Služba za odnose s javnošću

Sunositelj: UZUVRH, tijela državne uprave zadužena za izradu zakona i drugih propisa

Početak provedbe: prosinac 2014.

Rok za provedbu: kontinuirano

OPIS OBVEZE (MJERE)	ODREĐENOST I MJERLJIVOST				POVEZANOST S VRIJEDNOSTIMA POV-a				AMBICIOZNOST				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	Ne postoji	Nisko	Srednje	Visoko	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologije i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno
★ 11. Ukupno				X	X	X		X				X			X	
11.1. Online sustav za savjetovanje s javnošću u vezi pravnih propisa				X	X	X		X				X				X
11.2. Educiranje dužnosnika i službenika za izvještavanje o rezultatima javnog savjetovanja				X	X	X	X				X					X
11.3. Godišnje izvještavanje o učinkovitosti provedbe Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću				X	X	X	X			X						X
11.4. Objava sastava radnih skupina i povjerenstava na Središnjem državnom portalu				X	X	X	X			X		X				

★ Napomena: Ova obveza je izrazito povezana s vrijednostima POV-a kako su definirane, ima transformativan potencijalan utjecaj te je uglavnom ili u potpunosti provedena te stoga ispunjava uvjete da bude označena zvjezdicom.

ŠTO SE DOGODILO?

Cilj je bio dodatno ojačati primjenu Kodeksa savjetovanja, te odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama, koje se tiču javnog savjetovanja. Sustav je namijenjen osnaživanju građana i građanki u praćenju tijeka izrade pojedinačnog dokumenta – od faze radne skupine, do usvajanja i objave u Narodnim novinama – i pruža mogućnost da se izravno uključe u postupak javnog savjetovanja komentirajući predloženi tekst. Na području sudjelovanja zainteresirane javnosti u oblikovanju javnih politika, značajan je napredak već postignut u prvoj godini provedbe inicijative. Aktivnosti predviđene u sklopu novog akcijskog plana nastavak su dosadašnjeg rada koji se odnosi na poboljšanje procesa javnog savjetovanja pri usvajanju zakona, drugih propisa i akata. Osim toga, nekoliko predviđenih aktivnosti dodatno će doprinijeti poboljšanju sudjelovanja javnosti u oblikovanju i praćenju provedbe javnih politika. Prije svega, kao nastavak obveza iz prethodnog akcijskog plana, planiran je jedinstven internetski sustav za javno savjetovanje o usvajanju novih zakonskih dokumenata.

Aktivnost 11.1.

Ovaj korak olakšava pristup javnom savjetovanju i uključivanje građana i građanki. Cilj aktivnosti je pojednostaviti pristup informacijama o svim otvorenim javnim savjetovanjima tijela državne uprave, ali i olakšati proces komentiranja građanima/gradžankama i pravnim osobama. Portal zahtijeva visoku razinu transparentnosti od državnih tijela s obzirom na njihovu obvezu da izvijeste o rezultatima savjetovanja, pružajući objašnjenja za prihvaćanje i neprihvaćanje pojedinih komentara. Dodatno, e-Savjetovanje povećava transparentnost i otvorenost u odnosu prema komentarima predstavnika zainteresirane javnosti, što je vidljivo kroz proces savjetovanja. Osim toga, aktivnost je primjer uporabe tehnologije i inovacija u cilju podizanja transparentnosti i odgovornosti u javnom sektoru. Neovisnim istraživanjem utvrđeno je da je provedba ove aktivnosti potpuna, iako kasni u odnosu na predviđeni rok u akcijskom planu.

Prema izvješću o samoprocjeni i razgovorima s predstavnicima nositelja, IN2 – privatna tvrtka – sudjeluje u stvaranju platforme e-Savjetovanja. Savjet inicijative POV-a i Savjet za razvoj civilnog društva poslužili su kao platforme za širenje informacija o

svim fazama izrade aplikacije predstavnicima OCD-a i privatnog sektora. Mrežna stranica savjetovanja. gov.hr koja se koristi za pristup e-Savjetovanjima predstavljena je 27. travnja 2015. godine,¹ dva mjeseca nakon isteka roka postavljenog u akcijskom planu (28. veljače). Proveden je niz treninga i stručnih konzultacija s državnim službenicima zaduženima za postupke e-savjetovanja. U dva mjeseca² nakon pokretanja središnjeg portala (do 30. lipnja 2015., kraja prve godine provedbe) pristiglo je 1.645 komentara na nacрте zakona, drugih propisa i akata. U tom kratkom periodu, na portal su provedena 84 javna savjetovanja, od strane 17 različitih državnih tijela. U prvih 60 dana više od 1.600 korisnika je registrirano, od kojih je 867 pojedinac, 419 poduzeća, 126 obrta, 80 udruga, 33 institucija, 36 zadruga i još 100 predstavnika drugih pravnih osoba.

Aktivnost 11.2.

Ova aktivnost doprinosi podizanju svijesti javnih službenika o prednostima suradnje s civilnim društvom i zainteresiranom javnošću u cjelini, zatim kvaliteti provedbe javnog savjetovanja i pristupu informacijama o javnim politikama, kao i sudjelovanju građana u razvoju javnih politika, jer se većina javnih službenika i dužnosnika po prvi put susreće sa sustavom e-savjetovanja (i njegovom svrhom) na edukaciji.

Neovisnim istraživanjem dokazano je da je ova aktivnost u potpunosti provedena. U 2015. godini, Ured za udruge u suradnji s Državnom školom za javnu upravu organizirao je tri radionice pod nazivom "Kako pripremiti i provesti učinkovito savjetovanje sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata",³ 3. ožujka, 9. travnja i 7. svibnja 2015. godine uz sudjelovanje 49 državnih službenika. Također, nakon pokretanja sustava e-Savjetovanja, više od trideset treninga provedeno je za više od 180 službenika iz svih državnih tijela. Prema Povjerenici za informiranje, razlog za manji broj provedenih edukativnih radionica je nedostatan kapacitet Državne škole za javnu upravu – broj njihovih programa smanjen je nakon rezanja proračuna.

Aktivnost 11.3.

Aksijski plan predviđa da će se izvješće o učinkovitosti promjene Kodeksa savjetovanja dodatno poboljšati korištenjem podataka iz integriranog online

sustava kako bi se dodatno osiguralo učinkovito i transparentno provođenje javnog savjetovanja. Ova aktivnost doprinosi povećanju pristupa informacijama, a posredno potiče i povećanje sudjelovanja građana i građanki u procesima donošenja odluka. Riječ je o ponovljenoj aktivnosti iz prethodnog nacionalnog akcijskog plana, čime se osigurava nastavak njezine provedbe. Neovisnim istraživanjem utvrđeno je da je aktivnost dovršena pravodobno.

Ured za udruge prikupljao je podatke, u suradnji s koordinatorima za javno savjetovanje iz tijela državne uprave, o provedbi javnih konzultacija u 2014. godini i pripremio godišnje izvješće. Ured za udruge je u suradnji s tijelima državne uprave objavio godišnje izvješće o učinkovitosti primjene javnog savjetovanja u 2014. godini, ali je to učinio prikupljanjem podataka iz različitih online alata.⁴ Vlada je usvojila Izvješće o učinkovitosti primjene Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u donošenju zakona, drugih propisa i akata u 2014. godini, dana 5. ožujka 2015.⁵

Aktivnost 11.4.

U cilju veće transparentnosti cjelokupnog procesa odlučivanja, trebalo je javno objaviti sastav radnih skupina i povjerenstava za izradu zakona, drugih propisa i akata na središnjem državnom portalu. Trenutno su ti podaci raspoređeni na različitim internetskih stranicama, ovisno o kojoj sektorskoj politici je riječ. Ovo bi bio veliki korak ka povećanju transparentnosti, međutim, ne bi na jednak način djelovalo na sudjelovanje građana/građanki. Postojeća regulativa već nalaže da radne skupine trebaju biti sastavljen od različitih skupina zainteresiranih dionika. Objavljivanje imena članova radne skupine moglo bi pomoći građanima i građankama da utvrde je li njezin sastav u skladu sa zakonom, ali uključivanje mišljenja različitih interesnih skupina za Hrvatsku nije velika novost.

Bazu podataka o savjetodavnim tijelima, te *ad hoc* radnim skupinama trebao je objaviti Ureda za odnose s javnošću Vlade Republike Hrvatske na portalu savjetovanja.gov.hr. Prema njegovim predstavnicima, Ured za udruge preuzeo je ovu aktivnost u ranoj fazi njezine provedbe. Međutim, zbog velike količine podataka i poteškoća u objavi informacija u jasnom, jedinstvenom i pristupačnom formatu, Globaldizajn, privatna tvrtka koja je radila na izradi portala gov.hr,⁶ angažirana je za razvoj baze podataka. Iako je jedan

dio aktivnosti razvoja baze podataka obavljen, nije bilo vidljivih rezultata u okviru ove aktivnosti u izvještajnom razdoblju. Prema intervjuiranim predstavnicima javnih tijela, aktivnost je dovršena u prosincu 2015. godine, s obzirom da je izrađena baza podataka s potrebnim informacijama, što omogućuje jasnije pretraživanje. Stoga je neovisna istraživačica za ovu aktivnosti utvrdila da "nije započela" tijekom izvještajnog razdoblja, što znači da njezina provedba kasni u odnosu na raspored predviđen akcijskim planom.

JE LI BILO VAŽNO?

Prema izvješću o samoprocjeni i intervjuiranim službenicima i dužnosnicima, očekuje se da će e-Savjetovanja nastaviti s pozitivnim trendom povećanja broja javnih savjetovanja, kao i broja onih koji u njima sudjeluju, što je zabilježeno posljednjih nekoliko godina. Također, poboljšanje se očekuje i u kvalitativnom smislu, s obzirom da su svi komentari odmah vidljivi javnosti, što bi moglo doprinijeti razvoju javnih politika u Hrvatskoj. Također, aktivnosti na edukaciji javnih službenika i dužnosnika već obavlja Ured za udruge i Državna škole za javnu upravu. Prema akcijskom planu, ovi programi edukacije će se nastaviti, što može imati veliki učinak na transparentnost i otvorenost tijela javne vlasti na sudjelovanje javnosti, zbog promjena u prevladavajućoj organizacijskoj kulturi.

Međutim, na temelju postojećih dokaza, ne čini se da bi ove aktivnosti, čak i ako se u potpunosti provedu (kao što većina jest) stvarno mogle preobraziti status quo. Problemi dolaze od kvalitete procesa: koliko je komentara usvojeno, imaju li objašnjenja za (ne) usvajanje komentara smisla, jesu li uključene jedinice lokalne i područne samouprave, relativno rigidan postupak registracije u sustav, poteškoće u prikupljanju i objavi podataka o radnim skupinama i zakonodavnim odborima, itd.

DALJNI KORACI

Ovi daljnji koraci su spomenuti u izvješću o samoprocjeni za sve četiri aktivnosti:

- Unaprjeđenje postupka prijave na e-savjetovanja, u skladu s potrebama korisnika, kako građana/građanki, tako i javnih službenika. Obuka državnih službenika za rad na sustavu i pružanje tehničke podrške u provedbi savjetovanja s korisnicima;

- Nastavak provedbe radionica; Prikupljanje i priprema podataka te izvješćivanje za 2015. godinu trebali bi biti gotovi do veljače 2016., a potom rađeni kontinuirano.

Osim toga, ispitani dionici spomenuli su sljedeća pitanja u vezi provedbe obveze:

- Postupak e-savjetovanja dobro funkcionira, ali postavlja se pitanje o daljnjem praćenju: koliko je komentara koji su prihvaćeni zapravo usvojeno u predloženom zakonskom aktu, koliko su smisljena, vjerodostojna i istinita objašnjenja vezana uz komentare, itd.;
- Jedinice lokalne i regionalne samouprave trebaju provesti ovaj postupak, međutim, Vladin Ured za udruge nema nadležnost u tom smislu. Postoje velike razlike u mogućnostima između gradova u Hrvatskoj i te bi barem veći gradovi trebali biti uključeni;
- Postupak registracije za komentiranje u sustavu e-savjetovanja treba pojednostaviti i olabaviti. Međutim, prema mišljenju predstavnika vlasti, postupak je vrlo jednostavan i mora se obaviti samo jedan put, jer zahtijeva osnovne podatke o osobi ili organizaciji koja komentira;
- Godišnje izvješće treba prikazivati i apsolutne brojeve, a ne samo omjere i relativne usporedbe, jer su brojke rasle od relativno "skromnih" početaka postupka e-savjetovanja;
- Aktivnost 11.4. treba mijenjati, jer to nije dugoročno ni sustavno rješenje. Moguće rješenje bi moglo biti stvaranje portala ili aplikacija koja bi pojednostavila i

ujedinila postupak unosa podataka. Vlada je izjavila da će se, iako to nije moguće u okviru postojećeg rješenja, poboljšanja u pogledu ažuriranja razmatrati u sljedećem nacionalnom akcijskom planu.

Također, u skladu s komentarima dionika te na temelju vlastitog istraživanja, neovisna istraživačica preporučuje da Vlada raspravi sljedeće tijekom pripreme narednog akcijskog plana:

- Uključivanje mehanizma koji će osigurati obavezno obrazloženje za odbijanje nekog komentara, umjesto da se kao dosad navede samo "nije moguće" ili "nevažno";
- Stvaranje alata za poticanje većeg sudjelovanja tijela lokalne i područne samouprave (barem većih gradova i/ili županija) i provođenje treninga za zaposlenike koji su zaduženi za postupak savjetovanja (sljedeći akcijski plan);
- Razmatranje mogućnosti stvaranja jednostavnije aplikacije, umjesto da se pojedinačno prikupljaju podaci iz svih tijela državne uprave o radnim skupinama i povjerenstvima i njihovim imenovanim članovima, pri čemu bi svako nadležno tijelo državne uprave bilo zaduženo za dostavljanje tih podataka u trenutku imenovanja/izmjene (sljedeći akcijski plan);
- Uključivanje apsolutnih brojki vezanih uz postupak e-savjetovanja u izvješću za 2015. godinu i u svim narednim izvješćima (postojeći akcijski plan i dalje).

¹ Dostupno na: <http://www.pristupinfo.hr/bolja-kvaliteta-savjetovanja-s-javnoscju-predstavljanje-sredisnjeg-portala-e-savjetovanja/>; <https://vlada.gov.hr/vijesti/ministar-bauk-portalom-e-savjetovanja-gradani-mogu-direktno-utjecati-na-donosenje-odluka/16860>

² Dostupno na: <https://savjetovanja.gov.hr/vijesti/u-prva-dva-mjeseca-1645-komentara-na-nacrte-propisa-na-sredisnjem-portalu-e-savjetovanja/1130>

³ Dostupno na: <https://www.dsju.hr/dsju/calendar/workshop/detail/kako-pripremiti-i-provesti-ucinkovito-savjetovanje-sa-zainteresiranom-javnoscju-u-postupcima-donosjenja-zakona-drugih-propisa-i-akata-90>

⁴ Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/Vijesti/2015/travanj/27%20travanj//e-Savjetovanja%20prezentacija%20Ured%20za%20udruge.pdf>

⁵ Dostupno na: <https://udruge.gov.hr/vijesti/izvjesce-o-provedbi-savjetovanja-sa-zainteresiranom-javnoscju-u-postupcima-donosjenja-zakona-drugih-propisa-i-akata-u-2014-godini/2830> i <http://www.uzuvrh.hr/vijest.aspx?pageID=1&newsID=3219>

⁶ Dostupno na: <http://www.netokracija.com/globaldizajn-gov-hr-53573>

12 | OSIGURANJE ODRŽIVOSTI VRIJEDNOSTI I SADRŽAJA INICIJATIVE PARTNERSTVO ZA OTVORENU VLAST

Tekst obveze:

12.1. Uključivanje vrijednosti i sadržaja na kojima se temelji inicijativa Partnerstvo za otvorenu vlast u Nastavni plan i program građanskog odgoja i obrazovanja

Pokazatelji provedbe: U Nastavni plan i program građanskog odgoja i obrazovanja uključene vrijednosti i sadržaji na kojima se temelji inicijativa Partnerstvo za otvorenu vlast, posebice iz područja antikorupcije, ostvarivanja prava na pristup informacijama, te uključivanja i sudjelovanja građana u procesima donošenja odluka.

Nositelj: Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta

Sunositelj: Agencija za odgoj i obrazovanje, Savjet inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: prosinac 2014.; kontinuirano

OPIS OBVEZE (MJERE)	ODREĐENOST I MJERLJIVOST				POVEZANOST S VRIJEDNOSTIMA POV-a				AMBICIOZNOST				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	Ne postoji	Nisko	Srednje	Visoko	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologije i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno
			X			X						X		X		

ŠTO SE DOGODILO?

Ova obveza ima za cilj uvesti vrijednosti otvorene vlasti u program građanskog odgoja i obrazovanja. O pitanju građanskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj se mnogo raspravlja već godinama. Organizacije civilnog društva koje se bave ljudskim pravima, borbom protiv diskriminacije, suzbijanjem korupcije, otvorenosti i transparentnošću, zagovaraju uvođenje građanskog odgoja i obrazovanja u škole u najkraćem mogućem roku.¹ Pokrenuti su pilot-projekti, a primjeri dobre prakse su korišteni za poboljšanje predloženog plana i programa. Očekivalo se da će program uvesti u obliku novog nastavnog predmeta u rujnu 2014., ali s promjenom ministra znanosti, obrazovanja i sporta u lipnju 2014., taj proces je zaustavljen, a teme za koje je zamišljeno da budu prezentirane u okviru jednog

predmeta su postale međupredmetne, pri čemu se konačna odluka o načinu provedbe tek treba donijeti. Time je odgođena provedba ove obveze, što je rezultiralo djelomičnim stupnjem dovršenosti.

Vlada se akcijskim planom obvezala uključiti vrijednosti i sadržaj POV-a u nastavni plan i program za građanski odgoj i obrazovanje, uključujući i borbu protiv korupcije, pravo na pristup informacijama i sudjelovanje građana u procesima donošenja odluka. Izvješće o samoprocjeni navodi da se Odlukom o donošenju programa međupredmetnih i interdisciplinarnih sadržaja građanskog odgoja i obrazovanja za osnovne i srednje škole (NN 104/2014.) uređuje da se sadržaj i tema građanskog odgoja i obrazovanja provodi u okviru

međupredmetne izvedbe. U srpnju 2015. formirana je stručna radna skupina za izradu prijedloga kurikuluma međupredmetne teme Građanski odgoj i obrazovanje. Građanski odgoj i obrazovanje trebao bi se provoditi u školskoj godini 2015./16. kroz međupredmetnu nastavu provedbu i kao eksperimentalni izborni programa u 8. razredu osnovne škole. Nacrt izvješća o samoprocjeni detaljno popisuje niz koraka poduzetih u provedbi ove obveze, prema šest glavnih područja napretka:

1. Agencija za odgoj i obrazovanje i u suradnji sa Službom za građane Hrvatskoga sabora organizirala je smotru projekata iz građanskog odgoja "Građanski odgoj na djelu" 15. prosinca 2014. godine, a početkom školske godine 2014/15. pokrenula je informiranje i stručno usavršavanje odgojno-obrazovnih djelatnika u osnovnim i srednjim školama;
2. Organizirano je 250 državnih, međužupanijskih i županijskih stručnih skupova za provedbu Programa u 2014. i 2015. godini – za ravnatelje, učitelje, nastavnike i stručne suradnike u osnovnim i srednjim školama (obuhvaćeno je ukupno 9,938 osoba);
3. Uvedeni su procesi učenja i poučavanja koji vode razvoju ishoda građanske kompetencije: planiranje, upravljanje razredom, poučavanje, ocjenjivanje, projektno planiranje i suradnja s lokalnom zajednicom, predstavnicima vlasti, kulturnih djelatnosti, stručnjacima, poduzetnicima, gospodarskim čimbenicima, nevladinim organizacijama, vjerskim zajednicama; tome su dodane i metode učenja i poučavanja građanskog odgoja i obrazovanja;
4. Obrazovni i nastavni materijali objavljeni su na mrežnim stranicama Agencije za odgoj i obrazovanje;²
5. Nadležna javna tijela sudjeluju u brojnim međunarodnim projektima koji se tiču građanskog odgoja i obrazovanja;
6. Uspostavljen je sustav obveznog izvješćivanja nadležnih državnih tijela (ministarstava, vladinih ureda i Hrvatskog sabora).

Prema intervjuiranim predstavnicima tijela državne uprave, građanski odgoj i obrazovanje nije uveden u školske programe u školskoj godini 2014./15., pa se temama spomenutim u tekstu obveze nije predavalo u osnovnim i srednjim školama. Ostaje vidjeti kako će provedba izgledati u školskoj godini 2015./16. Ispitani predstavnici OCD-a složili su se s tim zaključkom i izjavili da većina trenutno predloženih programa ima više ekološko-kulturnih sadržaja u odnosu na sadržaj koji se bavi ljudskim i građanskim pravima. GONG posebno navodi da podržavaju jednopredmetni program u odnosu na međupredmetni sadržaj.

JE LI BILO VAŽNO?

Ova će obveza imati transformativan potencijalni učinak ako se provede kako je izvorno zamišljena. Unatoč tome, trenutna neaktivnost u provedbi i neodlučnost u vezi načina provedbe smanjit će stvarni učinak. Pripremne aktivnosti provedene su i prema izvješću o samoprocjeni, prvi su programi trebali biti uvedeni u škole u prvom tromjesečju 2016. godine (siječanj-ožujak). Ostaje vidjeti hoće li ti navedeni programi sadržavati predviđene vrijednosti i sadržaj POV-a. Ako i kada vrijednosti i sadržaj POV-a budu uključeni u nastavni program građanskog odgoja i obrazovanja, trebalo bi se raditi o kontinuiranom procesu.

DALJNI KORACI

Na temelju nalaza i komentara dobivenog u postupku javnog savjetovanja za izradu izvješća o samoprocjeni, istraživačica NMI-a sugerira da Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta razmotri sljedeću preporuku:

- Vlada bi trebala provesti navedenu obvezu na predviđeni način;
- Nadležno tijelo javne vlasti (Nacionalni centar za vanjsko vrednovanje obrazovanja) treba objaviti izvješće o provedbi međupredmetnog programa građanskog obrazovanja, u cilju procjene stvarnog dovršetka obveze tijekom školske godine 2015./16. (sljedeći akcijski plan).

¹ Agencija za odgoj i obrazovanje, Kurikulum građanskog odgoja i obrazovanja, kolovoz 2012., <http://bit.ly/WV7rRD> 2 Dostupno na: <https://savjetovanja.gov.hr/vijesti/u-prva-dva-mjeseca-1645-komentara-na-nacrte-propisa-na-sredisnjem-portalu-e-savjetovanja/1130>

² Dostupno na: www.azoo.hr

13 | PARTICIPATIVNA IZRADA NOVE ANTIKORUPCIJSKE STRATEGIJE

Tekst obveze:

13.1. Izraditi novu antikorupcijsku strategiju

Potrebna sredstva: 50,000 kn

Pokazatelji provedbe:

- odluka Vlade/Ministarstva pravosuđa o osnivanju radne skupine/koordinacijskog tijela za upravljanje procesom izrade Nacrta strategije
- detektirani korupcijski rizici u svim sektorskim područjima obuhvaćenima Nacrtom strategije
- formirani sektorski timovi za izradu nacrta strategije
- provedeno javno savjetovanje o nacrtu strategije
- broj djelatnika javnih tijela uključenih u proces izrade nacrta strategije
- broj organizacija civilnog društva uključenih u proces izrade nacrta strategije
- nacrt strategije izrađen do 30. rujna 2014.
- Vlada usvaja strategiju do 30. prosinca 2014.

Nositelj: Ministarstvo pravosuđa

Sunositelj: Povjerenica za informiranje, Povjerenstvo za sprečavanje sukoba interesa, ministarstva

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: prosinac 2014.

OPIS OBVEZE (MJERE)	ODREĐENOST I MJERLJIVOST				POVEZANOST S VRIJEDNOSTIMA POV-a				AMBICIOZNOST				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	Ne postoji	Nisko	Srednje	Visoko	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologije i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno
				X	X	X						X				X

★ Napomena: Ova obveza je izrazito povezana s vrijednostima POV-a kako su definirane, ima transformativan potencijalan utjecaj te je uglavnom ili u potpunosti provedena te stoga ispunjava uvjete da bude označena zvjezdicom.

ŠTO SE DOGODILO?

Prethodna Strategija suzbijanja korupcije usvojena je 19. srpnja 2008. godine, s nekoliko akcijskih planova donesenih radi postizanja navedenih ciljeva.¹ Prethodna je strategija bila vremenski ograničen dokument

naslijeđen od prethodne vlasti. Početkom 2013. Ministarstvo pravosuđa je najavilo izradu nove strategije,² međutim, postupak izrade nije započeo do lipnja 2014., kada je osnovana radna skupina za izradu nove strategije suzbijanja korupcije. Ova obveza uključuje aktivnosti

namijenjene postupku izrade nove antikorupcijske strategije od faze nacrtu do usvajanja od strane Vlade.

Neovisnim istraživanjem utvrđeno je da je ova obveza pravovremeno i u potpunosti provedena. U lipnju 2014. osnovana je Koordinativna radna skupina za izradu Strategije borbe protiv korupcije, sastavljena od predstavnika tijela čija se nadležnost izravno tiče pitanja koja su predmet Strategije. Zadaća sektorskih radnih skupina bila je analizirati korupcijske rizike po sektoru, odrediti sektorske ciljeve i izraditi sektorska izvješća. U razdoblju od 31. listopada do 30. studenog 2014., proveden je postupak javnog savjetovanja o predloženom nacrtu antikorupcijske strategije.

Nacrt strategije i popratni Obrazac za sudjelovanje u javnom savjetovanju objavljeni su na mrežnoj stranici Ministarstva pravosuđa.³ Tijekom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, održana su dva tematska okrugla stola (jedan 19. studenog,⁴ a drugi 9. prosinca 2014. godine). Osim toga, drugi tematski sastanci na ovu temu održani su u studenom i prosincu 2014. Nakon što je prijedlog Strategije dovršen, a Strategija je usvojena 27. veljače 2015. (NN 26/2015), sljedeći korak bio je razvoj pratećeg akcijskog plana. On je također prošao kroz fazu javne rasprave (od 22. svibnja do 21. lipnja 2015.) na portalu e-Savjetovanja⁵ i usvojen je 16. srpnja 2015. godine.⁶

Prema izvješću o samoprocjeni, nova strategija je usmjerena prvenstveno na sprječavanje korupcije ili uočavanje sistemskih pogrešaka koje potiču koruptivne aktivnosti, uzimajući u obzir sektorski pristup. Nadalje, strategija se temelji na sudjelovanju dionika iz svih relevantnih tijela javne vlasti, civilnog društva, medija i socijalnih partnera koji su zajedno identificirali visokorizične poslovne procese i uzroke nepravilnosti u sustavu. Ovaj participativni i sektorski pristup se ogleda u aktivnostima koje su do sada poduzete u pripremi strategije suzbijanja korupcije.

Svi ispitani dionici naveli su da je opisani proces bio otvoren i participativan te da finalizirani dokumenti predstavljaju primjer dobre prakse, pri čemu predstavnici

GONG-a naglašavaju da je Ministarstvo pravosuđa uglavnom radilo u skladu s prijedlogom GONG-a za participativan pristup izradi i donošenju Strategije.

JE LI BILO VAŽNO?

Za ovu obvezu je ocijenjeno kao ima transformirajući potencijalni utjecaj. Korupcija je prilično rasprostranjena u hrvatskom društvu. Indeks percepcije korupcije rangira Hrvatsku kao 61. od 175 zemalja – što je pad u odnosu na 57. mjesto 2013. godine⁷). Nova Strategija postavlja niz prioriteta za naredno šestogodišnje razdoblje, od kojih se većina odnosi na upravu, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, tvrtke u većinskom državnom vlasništvu, javnu nabavu, pristup informacijama, sukob interesa i ulogu civilnog društva i medija u borbi protiv korupcije. Strategija obuhvaća specifična ključna tematska područja za napore u suzbijanju korupcije u narednom razdoblju⁸. Posebna sektorska područja zastupljena u Strategiji su: pravosuđe, gospodarstvo, javne financije, poljoprivreda, zdravstvo, znanost, obrazovanje i sport, kao i infrastruktura, okoliš i transport.

Budući da je akcijski plan za provedbu nove antikorupcijske strategije usvojen tek 16. srpnja 2015., o punom učinku Strategije suzbijanja korupcije tek će se suditi. Međutim, sudeći po pozitivnim odgovorima dionika o procesu izrade i po dostupnim materijalima o sadržaju i organizaciji strategije, istraživačica NMI-a zaključuje da je proces definitivno imao utjecaj u pripremljenoj fazi, dižući standarde participativnog donošenja odluka o važnoj međusektorskoj temi politike suzbijanja korupcije.

DALJNI KORACI

S obzirom na činjenicu da je Akcijski plan za provedbu Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje 2015.-2020. usvojen nakon promatranog razdoblja (od 1. srpnja 2014. do 30. lipnja 2015. godine), neovisni istraživač predlaže da se izvješće o evaluaciji provedbe antikorupcijskog akcijskog plana uključi u Vladino izvješće o provedbi akcijskog plana inicijative POV za razdoblje od 2015-2016.

¹ Strategija suzbijanja korupcije, Narodne novine, 19. lipnja 2014., <http://bit.ly/1qyilm4>

² Ministarstvo pravosuđa, antikorupcija.hr, <http://bit.ly/1xuSyjF>

³ Dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/pristup-informacijama-6341/savjetovanja-sa-zainteresiranom-javnoscju/okoncana-savjetovanja/okoncana-savjetovanja-2014-godine-7897/7897>

⁴ Dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/vijesti/odrzani-okrugli-stol-na-temu-strategije-suzbijanja-korupcije/7601>

⁵ Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=1155>

⁶ Dostupno na: <http://www.propisi.hr/print.php?id=13679>

⁷ Transparency International Hrvatska, Indeks percepcije korupcije, 3. 12. 2014., <http://bit.ly/1IPpucW>

⁸ Dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Javna%20savjetovanja/nacrt%20prezentacija%20okrugli%20stol%20HUP%20final-a%20C5%BEurirano.pdf>

14 | REGULACIJA LOBIRANJA

Tekst obveze:

14.1. Izraditi analizu zakonodavnog okvira u području lobiranja

Pokazatelji provedbe: Izrađena analiza zakonodavnog okvira u području lobiranja te sukladno tome pokrenut postupak izmjene postojećih zakona ili izrada novog.

Nositelj: Ministarstvo pravosuđa

Sunositelj: Povjerenica za informiranje

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: prosinac 2014.

OPIS OBVEZE (MJERE)	ODREĐENOST I MJERLJIVOST				POVEZANOST S VRIJEDNOSTIMA POV-a				AMBICIOZNOST				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	Ne postoji	Nisko	Srednje	Visoko	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologije i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno
				X		X	X	X			X		X			

ŠTO SE DOGODILO?

Antikorupcijske politike u Hrvatskoj u početku su bile pod velikim utjecajem pridruživanja Europskoj uniji i s tim povezanim pregovaračkim procesa slijedom čega su elaborirane nacionalnim strategijama za borbu protiv korupcije. Dio tih nastojanja je i pokušaj da se regulira aktivnost lobiranja.

Trenutno ne postoji zakon koji regulira lobiranje u Hrvatskoj. Usvajanje Zakona o lobiranju je na političkom dnevnom redu već godinama, a većina dionika podržava njegovo usvajanje. Pri tome, malo njih zapravo gura usvajanje. Istaknute iznimke su Transparency International Hrvatska¹ i Hrvatsko društvo lobista,² koje je čak sastavilo i vlastiti prijedlog zakona.³

Neovisnim istraživanjem utvrđeno je da provedba ove obveze nije započela. Početkom 2014. godine Ministarstvo pravosuđa najavilo je da će početi s izradom analize postojećeg zakonodavnog okvira kao i s daljnjim aktivnostima, kao što su izmjena i dopuna postojećih ili izrada novog zakona specifično

namijenjenog lobiranju. Međutim, u izvješću o samoprocjeni Vlade, ova aktivnost bila je obilježena kao "nije započeta". Ispitani dionici iz Ministarstva pravosuđa navode da se odgađanje provedbe ove aktivnosti tiče donošenja strateških dokumenata u području suzbijanja korupcije (prethodno spomenuta antikorupcijske strategija iz obveze 13). Iz Ministarstva pravosuđa tvrde da se trenutno priprema izrada analize, a njezini rezultati i zaključci će odrediti daljnje korake koji se odnose na području lobiranja.

Neovisnim istraživanjem utvrđeno je da je obveza uključena u Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje 2015.-2020.,⁴ kao i u odgovarajući akcijski plan za razdoblje od 2015.-2016.,⁵ što znači da se još uvijek nalazi na dnevnom redu nadležnog ministarstva. To je u razgovoru potvrdio i predstavnik Ministarstva pravosuđa koji je izjavio da je provedba obveze u Antikorupcijskom akcijskom plana planirana za četvrti kvartal 2015. godine.

JE LI BILO VAŽNO?

Pitanje transparentnosti lobiranja je važno zbog širokog utjecaja lobista na procese odlučivanja. Analiza postojećeg zakonodavnog okvira u vezi lobiranja i drugih relevantnih područja, kao što su upravljanje sukobom interesa i postojeći etički kodeks, koju provodi Ministarstvo pravosuđa, trebala biti polazna točka za bolju regulaciju lobiranja u Hrvatskoj. Jasno je da je reforma vezana uz područje lobiranja važno pitanje za dionike civilnog društva već neko vrijeme, iako je njihov uspjeh u stavljanju svojih zakonskih prijedloga na dnevni red Ministarstva pravosuđa bio ograničen. Ispitani predstavnik Hrvatskog društva lobista utvrdio je da aktivnosti u okviru ove obveze nisu bile na popisu prioriteta Ministarstva,⁶ a da nijedna njihova inicijativa u posljednjih godinu dana nije bila uspješna. Navedene inicijative uključuju nekoliko sastanaka s predstavnicima resornog ministarstva, drugim državnim tijelima i članovima Hrvatskog sabora, podnošenje nacрта zakona o lobiranju premijeru i Hrvatskom saboru u svibnju 2015. godine,⁷ promidžbu putem Predstavništva Europske komisije u Republici Hrvatskoj te konferencije i posjete kolega iz Austrije i Slovenije.

Postavljanje polazne osnove za regulaciju lobiranja će imati umjeren potencijalni utjecaj na lobiranje u Hrvatskoj, jer se preuzeta obveza tiče analize područja za reforme, ali ne nužno i provedbe tih reformi. Provedba obveze nije započeta u prvoj godini primjene akcijskog plana.

DALJNI KORACI

S obzirom da dionici i iz vlade i iz nevladinih tijela smatraju da je reforma regulacije lobiranja važno pitanje vezano uz povećanje transparentnosti i javne odgovornosti, neovisna istraživačica preporučuje da se započne s radom na provedbi ove obveze.

Osim toga, sljedeći akcijski plan može težiti transformativnom koraku dalje – regulaciji lobiranja na temelju izrađene analize – budući da provedba tekuće obveze treba završiti do kraja 2015. godine, kako je navedeno u akcijskom planu Strategije za suzbijanje korupcije za razdoblje od 2015.-2016. Sličan sljedeći korak bio je uključen u Vladino izvješće o provedbi akcijskog plana za inicijativu POV: "Izrađena analiza zakonodavnog okvira u području lobiranja te sukladno tome pokrenut postupak izmjene postojećih zakona ili izrada novog."

¹ Dostupno na: <http://transparency.hr/hr/clanak/tih-apelira-na-izvrsnu-vlast-da-regulira-lobiranje/245>

² Dostupno na: <http://hdl.com.hr/>

³ Hrvatsko društvo lobista zatražilo podršku predsjednika Josipovića za donošenje Zakona o lobiranju, 23. 7. 2014. Dostupno na: <http://bit.ly/1oggOwn>

⁴ Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html

⁵ Dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvješća/Aksijski%20plan%20za%202015%20-%202016.pdf>

⁶ Dostupno na: <http://hdl.com.hr/zakon-o-lobiranju-u-hrvatskoj-nismo-li-cekali-dovoljno-dugo/>

⁷ Dostupno na: <http://hdl.com.hr/lobisti-zele-zakonom-sprijeciti-sumnjive-dogovore-ispod-stola/> i <http://liderpress.hr/biznis-i-politika/hrvatska/pocetak-regulacije-lobiranja/>

15 | UNAPRJEĐENJE UČINKOVITOSTI POVJERENSTVA ZA RAD PO PRITUŽBAMA U MUP-U

Tekst obveze:

15.1. Izmijeniti Zakon o policiji

Pokazatelji provedbe: Izrađen prijedlog izmjena Zakona o policiji, u dijelu odredbi Zakona koje reguliraju rad Povjerenstva za rad po pritužbama u MUP-u.

Nositelj: Vlada RH, Ministarstvo unutarnjih poslova

Sunositelj: Nije određeno

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: lipanj 2015.

OPIS OBVEZE (MJERE)	ODREĐENOST I MJERLJIVOST				POVEZANOST S VRIJEDNOSTIMA POV-a				AMBICIOZNOST				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	Ne postoji	Nisko	Srednje	Visoko	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologije i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno
		X				X	X			X					X	

ŠTO SE DOGODILO?

Ovom se mjerom nastoji ojačati civilni nadzor nad radom policije i osigurati veća učinkovitost rada Povjerenstva za rad po pritužbama MUP-a. Međutim, nije izravno navedeno kako bi se trebao poboljšati civilni nadzor nad radom policije, odnosno kako bi izgledala revidirana uloga Povjerenstva u tom pogledu.

Predviđene izmjene i dopune Zakona o policiji detaljno opisuju žalbeni postupak u slučajevima u kojima je prijavljeno kršenje prava ili sloboda u provedbi policijskih ovlasti. Izmjene su trebale propisati:

- organizacijske jedinice zadužene za unutarnju kontrolu Ministarstva unutarnjih poslova, u slučaju nezadovoljstva stranke sa sadržajem informacija o utvrđenim činjenicama;
- uvođenje povjerenstava u policijskim postajama, čime bi se značajno olakšao posao prethodnog Povjerenstva za rad po pritužbama Ministarstva unutarnjih poslova.

Neovisna istraživačica smatra da je mjera uglavnom provedena, iako je pokazatelj provedbe ograničen na izmjene i dopune Zakona o policiji, koji je u potpunosti proveden. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o policiji stupio je na snagu 1. travnja 2015. godine.¹ Pravilnik o načinu rada i postupanja po pritužbama te povjerenstava za rad po pritužbama usvojen je 10. srpnja 2015. godine.²

Vladino Izvješće o samoprocjeni navodi kako se u Ministarstvu unutarnjih poslova očekuje učinkovitije funkcioniranje novih povjerenstava, u odnosu na prethodno povjerenstvo, kao i učinkovitiju kontrolu nad provedbom policijskih ovlasti. Imenovanje navedenih povjerenstava za rad po pritužbama je u tijeku. Postupak imenovanja je kako slijedi:

- članove Povjerenstva prvo kandidiraju organizacije civilnog društva;

- članove Povjerenstva potom kandidira Odbor za ljudska prava i prava manjina Hrvatskog sabora, nakon čega ih imenuje Sabor.

Unatoč tome što se u Ministarstvu unutarnjih poslova smatra da se taj postupak može predstavljati rizik, jer imenovanje svih povjerenstava može potrajati, mjera doprinosi prethodno navedenim općim očekivanjima. Dionici iz OCD-a navode da je mjera dovršena u znatnoj mjeri, jer se njezina svrha – učinkovit civilni nadzor nad provedbom policijskih ovlasti – može postići samo kad su sva povjerenstva imenovana.

JE LI BILO VAŽNO?

Ovo je mjera ocijenjena slabo ambicioznom, što je uglavnom rezultat činjenice da nisu detaljnije navedene specifične i mjerljive aktivnosti o tome kako će predviđene izmjene i dopune Zakona o policiji unaprijediti civilni nadzor nad policijskim radom.

Predstavnici civilnog društva prepoznali su sljedeće dodatne rizike:

- Zakon o policiji ne definira ovlasti povjerenstava na jasan način, primjerice ne definira pravo pristupa svim podacima prikupljenim od strane Ministarstva unutarnjih poslova, niti postoje jasni mehanizmi prisile putem kojeg bi policijski službenik bio dužan odgovoriti na poziv od strane povjerenstva;
- Zakon ne prepoznaje doprinos kandidata zaštiti i promicanju ljudskih prava kao važan preduvjet za imenovanje; Nije predviđena naknada članovima za rad u povjerenstvu; članovi Povjerenstva MUP-a su pod velikim pritiskom, tako da Ministarstvo treba uzeti u obzir povećanje broja članova na pet, i

- Potrebno je naći načine povećanja neovisnost Povjerenstva prijenosom tijela u nadležnost Hrvatskog sabora, umjesto Ministarstva unutarnjih poslova.

DALJNI KORACI

Nadležno tijelo smatra da je sljedeći korak imenovanje i rad povjerenstava na razini policijskih uprava. Neovisna istraživačica preporučuje nastavak provedbe ove mjere u sljedećem akcijskom planu, u dijelu koji se odnosi na otvorenost i transparentnost rada povjerenstava, na sljedeći način:

- Uključiti mjerljive aktivnosti za provedbu Zakona;
- Uključiti jasne i dostupne podatke o imenovanjima;
- Uključiti jasne i dostupne podatke o radu povjerenstava (sjednice, broj i vrsta slučajeva o kojima su odlučivali, godišnja izvješća, itd.).

Također, u skladu s drugim komentarima predstavnika udruga, u procesu stvaranja sljedećeg akcijskog plana, Ministarstvo može raspravljati o mogućim prednostima:

- Uvođenja naknade za članove povjerenstava;
- Povećanja broja članova povjerenstva;
- Prebacivanja povjerenstva iz nadležnosti ministarstva drugoj javnoj instituciji, poput Sabora, kako bi se povećala njegova transparentnost.

¹ Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_33_678.html

² Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_07_78_1515.html

16 | POTICANJE SUDJELOVANJA GRAĐANA U RADU ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA

Tekst obveze:

16.1. Izraditi aplikaciju za mobilne telefone u svrhu informiranja građana o mogućnostima sudjelovanja u radu organizacija civilnog društva u lokalnoj zajednici

Potrebna sredstva: 40,000 kn

Pokazatelji provedbe:

- izrađena aplikacija za mobilne telefone koja građanima omogućuje pretraživanje koje su udruge u njihovoj neposrednoj blizini stanovanja te im pruža informacije o njihovom radu i aktivnostima, kao i mogućnostima uključivanja, te njihove kontakt informacije, a kako bi se lakše uključili u njihov rad
- broj korisnika aplikacije

Nositelj: Ured za udruge

Sunositelj: Nije određeno

Početak provedbe: Nije određeno

Rok za provedbu: ožujak 2015.

OPIS OBVEZE (MJERE)	ODREĐENOST I MJERLJIVOST				POVEZANOST S VRIJEDNOSTIMA POV-a				AMBICIOZNOST				STUPANJ DOVRŠENOSTI			
	Ne postoji	Nisko	Srednje	Visoko	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnološki i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno
				X	X	X		X			X					X

ŠTO SE DOGODILO?

U Republici Hrvatskoj postoji više od 50.000 organizacija civilnog društva, s izuzetno raznolikom aktivnosti i opsegom uključenosti građana.¹ Cilj ove mjere je informiranje građana o mogućnostima uključivanja u rad organizacija civilnog društva kroz mobilnu telefonsku aplikaciju koja će omogućiti građanima da brzo i jednostavno dobiju informacije o aktivnostima udruga u svojim lokalnim zajednicama.

Neovisna istraživačica smatra da je mjera u potpunosti provedena, iako s manjim zakašnjenjem u odnosu na rok naveden u akcijskom planu, budući da je zahtjev bio dostupan prije kraja prve godine provedbe (30.

lipnja 2015.). Naime, prema tekstu obveze, aplikacija je trebala biti objavljena do 31. ožujka 2015., ali postala je dostupna do 27. svibnja 2015.

Prema Vladinom izvješću o provedbi i predstavnicima Ureda za udruge Vlade RH, dizajn aplikacije je koordiniran s Ministarstvom uprave, koje je dalo svoju suglasnost za korištenje podataka iz službenog Registra udruga.² Sama aplikacija je razvijena u suradnji s tvrtkom IN2, koja održava službeni Registar udruga. Njezin glavni cilj je pružiti građanima alat koji će im pomoći pregledavati i pretraživati aktivnosti udruga za koje su zainteresirani. Podaci uključuju mjesto i vrijeme odvijanja nekog događanja koje organizira udruge, informacije sadržane u registru udruga, uključujući i

kontakt podatke. Aplikacija UdrugelInfo³ predstavljena je javnosti 27. svibnja 2015. godine, uoči Dana otvorenih vrata⁴ organizacija civilnog društva za 2015. godinu.

JE LI BILO VAŽNO?

Ova mjera doprinosi unaprjeđenju pristupa informacijama, potičući građane da sudjeluju u radu organizacija civilnog društva te, s obzirom da je to aplikacija za mobilne telefone, koristi otvorene podatke temeljene na inovacijama kako bi se povećala transparentnost i odgovornost.

Predstavnici OCD-a navode da je tehničko rješenje aplikacije funkcionalno i prihvatljivo za korisnike, te da se sastoji od dva dijela: jedan je za korisnike pametnih telefona (građani, itd.), a drugi je internet portal koji OCD mogu koristiti za pristup svojim događanjima u pridruženom kalendaru. Međutim, naglasili su da je privatna tvrtka koja je stvorila aplikaciju jedini vlasnik podataka dobivenih kroz njezinu primjenu te smatraju da bi trebale biti dostupne svima koji su zainteresirani. Ovo ograničenje ponovnog korištenja podataka o aktivnostima koje su namijenjene povećanju participacije građana je zabrinjavajuće i prepreka je stvarnoj transformaciji statusa quo na ovom području kroz predviđenu mjeru. Neovisni istraživač ne može procijeniti opseg 'preuzimanja' ove inovacije, na temelju javno dostupnih podataka. Stoga ova obveza ima umjereni, a ne transformirajući potencijalni utjecaj.

DALJNI KORACI

Prema Vladinom izvješću i predstavnicima Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske, sljedeći korak je promocija projekta u široj javnosti putem kratkog videa i stimulacija većeg broja OCD-a da koriste aplikacije i unesu što više podataka o svojim aktivnostima.

Na temelju komentara predstavnika OCD-a, neovisna istraživačica preporučuje da u sljedećem akcijskom planu podaci prikupljeni putem ove aplikacije, kao i svim takvim aplikacijama, budu otvoreni za ponovnu uporabu, sukladno zakonskoj regulativi evidencije isključivih prava ponovnog korištenja (aktivnost 1.2. iz akcijskog plana) i uputama za objavu i korištenje otvorenih podataka (aktivnost 3.2. iz akcijskog plana).

¹ U Republici Hrvatskoj u prosincu 2013. bilo je registrirano više od 50000 udruga, <http://bit.ly/1quduT2>

² Dostupno na: <https://registri.uprava.hr/#!udruge>

³ Opis dostupan na <https://udruge.gov.hr/udrugeinfo/2816>; aplikacija se može skinuti s <https://udrugeinfo.uzuvrh.hr/>

⁴ Dostupno na: <http://www.daniudruga.hr/>

V | PROCES: SAMOPROCJENA

Objava Vladinog izvješća kasnila tjedan dana je u odnosu na zadani raspored. Proces samoprocjene je uključivao javnu raspravu s civilnim društvom i širom javnosti putem foruma i on-line konzultacija. U izradi izvješća su uzeti u obzir komentari javnosti kako bi se učinkovito vrednovao napredak u provedbi preuzetih obveza u okviru POV-a i provedbenih aktivnosti, s različitom razinom detalja.

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 type="checkbox"/> Da	<input checked="" type="checkbox"/> Ne
Je li izvješće dostupno na izvornom jeziku?	<input checked="" type="checkbox"/> Da	<input type="checkbox"/> Ne
Je li izvješće dostupno na Engleskom jeziku?	<input type="checkbox"/> Da	<input checked="" 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 type="checkbox"/> Da	<input checked="" type="checkbox"/> Ne
Uključuje li izvješće o samoprocjeni pregled savjetovanja s javnošću za vrijeme izrade akcijskog plana?	<input checked="" type="checkbox"/> Da	<input type="checkbox"/> Ne
Uključuje li izvješće o samoprocjeni pregled savjetovanja s javnošću za vrijeme provedbe akcijskog plana?	<input checked="" type="checkbox"/> Da	<input type="checkbox"/> Ne
Uključuje li izvješće o samoprocjeni pregled savjetovanja s javnošću za vrijeme izrade izvješća o samoprocjeni?	<input checked="" type="checkbox"/> Da	<input type="checkbox"/> Ne
Jesu li izvješćem obuhvaćene sve obveze?	<input checked="" type="checkbox"/> Da	<input type="checkbox"/> Ne
Je li izvješćem procijenjena pravodobnost provedbe svake obveze prema vremenskim rokovima i aktivnostima navedenim u akcijskom planu?	<input checked="" type="checkbox"/> Da	<input type="checkbox"/> Ne
Uključuje li izvješće osvrt na ključne preporuke NMI-a (od 2015+)?	<input checked="" type="checkbox"/> Da	<input type="checkbox"/> Ne

SAŽETAK DODATNIH PODATAKA

Vlada je objavila nacrt izvješća o samoprocjeni radi online provedbe javnog savjetovanja od 7. do 21. rujna 2015. Nacrt je 7. rujna objavljen na web stranici Ureda za udruge, u dijelu stranice posvećene POV-u.¹

Sustav e-Savjetovanja nije korišten za komentiranje nacrtu izvješća o samoprocjeni. Umjesto toga, očitovanja zaprimljena putem online proces javnog savjetovanja usmjerena su na službenu adresu elektroničke pošte na isti način kao da su podneseni putem portala e-Savjetovanja. Mora se napomenuti, međutim, da su nadležna državna tijela i organizacije civilnog društva također imali priliku komentirati nacrt kroz Savjet. Organizacije civilnog društva zastupljene u Savjetu POV-a predstavljaju širi broj OCD-a, koji mogu dostaviti svoje komentare putem svojih predstavnika u Savjetu. Osim toga, svi su članovi Savjeta dobili priliku da podnesu pismene primjedbe u ranijim prigodama ili da sudjeluju u raspravama tijekom redovitih sjednica Savjeta, kao i na posebnim radnim sastancima održanim sa svakim provedbenim tijelom i zainteresiranim predstavnicima OCD-a. Prema intervjuiranim predstavnicima javnih tijela, jedini provedbeno tijelo koje nije sudjelovalo u radnom sastanku bilo je Ministarstvo financija. Konzultacije tijekom sjednice Savjeta kvalitetno su dokumentirane, a zapisnici sa sastanaka su dostupni na mrežnim stranicama POV-a.²

Pisane primjedbe dostavljene tijekom online javnog savjetovanja,³ analiza tih komentara,⁴ kao i izvješće o postupku javnog savjetovanja⁵ objavljeni su na mrežnim stranicama Ureda za udruge Vlade, zajedno s usvojenim Izvješćem o provedbi Akcijskog plana provedbu inicijative POV u Republici Hrvatskoj, za prvu godinu provedbe.⁶ Dokument je dan na usvajanje 1. listopada, a Vlada Republike Hrvatske ga je usvojila 7. listopada 2015.⁷ Samo jedan komentar je zaprimljen za trajanja javnog savjetovanja – iz GONG-a, organizacije civilnog društva čiji predstavnik je također član Savjeta. GONG je komentirao 21 od 49 aktivnosti u akcijskom planu. Većina GONG-ovih komentara ticala se ocjene razine dovršenosti obveza. Posebno su reagirali na iskazanu razinu dovršenosti obveze o financiranju djelovanja političkih stranaka (obveza 6). Zaprimljeni

komentari i naknadne izmjene u predloženom tekstu izvješća o samoprocjeni su dostupni na istima stranicama.⁸

Izvješće o samoprocjeni je dokument od 77 stranice koji pokriva sve obveze (16 mjera s 49 provedbenih aktivnosti). Također uključuje i podatke o aktivnostima koje je Vlada provodila prije i nakon izvještajnog razdoblja (prije srpnja 2014., odnosno nakon lipnja 2015.). Pružena je većina dokaza o provedbi aktivnosti te im se može lako pristupiti putem javno dostupnih dokumenata na mrežnim stranicama javnih tijela. Razina detalja u izvješću varira od jedne obveze do druge, dijelom i zbog činjenice da nisu sva provedbena tijela na vrijeme dostavila svoj dio teksta pri izradi izvješća. Kasnije izmjene su ponegdje štute, dijelom zbog kratkog stila izvješćivanja nekih od nadležnih državnih tijela. Uz informacije o svakoj od obveza, u izvješću se nalazi i dio vezan uz 'stečena iskustva', uz referiranje na Izvješće NMI-a o napretku za prethodni akcijski plan POV-a.

Međutim, izvješće o samoprocjeni se ne poziva izričito na pokazatelje provedbe za svaku aktivnost i obvezu. Također ne pruža informacije o troškovima provedbe, iako su i pokazatelji provedbe i procjena troškova provedbe navedeni uz niz aktivnosti u akcijskom planu. Iako izvještajni format Jedinice za podršku POV-a ne zahtijeva uključivanje podataka o troškovima provedbe, bilo bi korisno da postoje takvi podaci. Predstavnici Vlade službeno su izjavili da planiraju uključiti navedene podatke u svom završnom izvješću o samoprocjeni. Za neke od odgođenih ili ukinutih aktivnosti, nacrt izvješća o samoprocjeni ne obrazlaže dostatno razloge za kašnjenje ili ukidanje. Neki intervjuirani dionici ukazuju na netočnosti u izvješćivanju o specifičnim obvezama, pa se primjerice o određenim aktivnostima vezanima za fiskalnu transparentnost izvješćuje kao potpuno dovršenima, iako su u nekim slučajevima bile odgođene ili nedovršene.

Prema Izvješću:

“Provedba Akcijskog plana u većem dijelu teče prema planu i bez znatnih poteškoća, iako su uočena kašnjenja u jednom dijelu aktivnosti. U predstojećem razdoblju se

planira intenziviranje provedbe aktivnosti kako bi se u cijelosti ispunili ciljevi usvajanja Akcijskog plana.

Od ukupno 49 aktivnosti, u potpunosti je provedeno njih 12. U znatnoj mjeri je provedeno 15 aktivnosti. Odnosno, može se reći da je u potpunosti ili u većoj mjeri provedeno 55 % aktivnosti. U manjoj mjeri je provedeno 17 aktivnosti. Nije započela provedba njih 5, odnosno 10 %. Provedba 16 aktivnosti (32 %) kasni s rokovima, no za većinu njih je provedba započela, a očekuje se da će sve biti provedene do kraja provedbe Akcijskog plana.⁹

PRAĆENJE U ODNOSU NA PRETHODNE PREPORUKE NMI-A (2015 +)

Sve preporuke mogu se pronaći u prvom Izvješću o napretku Hrvatske NMI-a.¹⁰

Vlada je prihvatila i provodi nekoliko od tamo navedenih preporuka, kao što je pokretanje aktivnosti koje će prenijeti prednosti POV-a široj javnosti i odgovornim osobama na svim razinama javne uprave, zatim određivanje konkretnih tijela kao nositelja u provedbi obveza, širenje članstva Savjeta, povećanje financijskih sredstava Ured povjerenice za informiranje, širenje informacija o postignućima u okviru POV-a u javnosti i sl. GONG, istaknuta organizacija civilnog društva usmjerena na pitanja otvorene vlasti u Hrvatskoj, u velikoj je mjeri potvrdio da su ove preporuke uključene i provedene.

Vladino izvješće o samoprocjeni vezano uz provedbu drugog akcijskog plana u razdoblju između 2014.-2015. sadrži poglavlje vezano uz odgovor na preporuke NMI-a o obvezama iz prethodnog razdoblja provedbe. U Poglavlju 3. "Preporuke IRM-a"¹¹ napominje se da su, u skladu s preporukama iz prethodnog izvješća NMI-a, u obveze 4 i 6 uključene aktivnosti koje nisu adekvatno provedene tijekom prvog akcijskog plana. Aktivnosti vezane uz edukaciju javnih dužnosnika i državnih službenika za učinkovito izvješćivanje o rezultatima javnog savjetovanja uključene su u tekući akcijski plan.

Za dvije preporuke, međutim, dionici iz civilnog društva smatraju da nisu provedene. U izvješću se navodi da je aktivnost 1.3., vezana uz izmjenu i dopunu Zakona o tajnosti podataka, prenesena iz prethodnog akcijskog plana, u tijeku provedbe. Ipak, kao što je navedeno u Odjeljku IV, GONG je istaknuo da nema dodatnih aktivnosti vezanih uz izmjenu i dopunu Zakona. U izvješću se također navodi da su aktivnosti na povećanju transparentnosti financiranja političkih aktivnosti (obveza 6), izbornih kampanja (obveza 6) i ponovno korištenje podataka (obveza 1 i 3) u skladu s preporukama izvješća NMI-a. Dionici su napomenuli da je Ministarstvo pravosuđa pripremlilo nacrt izmjena i dopuna, kojeg Vlada još nije odobrila pa stoga nije podnesen Hrvatskom saboru.

¹ Dostupno na: <https://udruga.gov.hr/vijesti/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-nacrt-izvjesca-rh-o-provedbi-mjera-akcijskog-plana/3051>

² Dostupno na: <https://udruga.gov.hr/istaknute-teme/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/savjet-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-vlast/289>

³ Dostupno na: https://udruga.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/GONG_obrazac%20sudjelovanja%20u%20savjetovanju-POV-izvjesce-2014.pdf

⁴ Dostupno na: https://udruga.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Izve%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20Akcijskog%20plana%20POV%202014_tablica%20pristiglih%20komentara.doc

⁵ Dostupno na: https://udruga.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Izve%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20Akcijskog%20plana%20POV%202014_izve%C5%A1%C4%87e%20o%20provedenom%20savjetovanju.doc

⁶ Dostupno na: <https://udruga.gov.hr/istaknute-teme/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/provedba-akcijskog-plana-za-provedbu-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-vlast-u-republici-hrvatskoj-za-razdoblje-2014-2016/3080>

⁷ Dnevni red 260. Sjednice Vlade Republike Hrvatske: <https://vlada.gov.hr/sjednice/260-sjednica-vlade-republike-hrvatske-17870/17870> i Zaključak Vlade o usvajanju izvješća o samoprocjeni: <https://vlada.gov.hr/UserDocImages/Sjednice/2015/260%20sjednica%20Vlade/260%20-%204.pdf>

⁸ Dostupno na: <https://udruga.gov.hr/istaknute-teme/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/provedba-akcijskog-plana-za-provedbu-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-vlast-u-republici-hrvatskoj-za-razdoblje-2014-2016/3080>

⁹ Hrvatsko izvješće o samoprocjeni, 2015., str. 75.

¹⁰ Engleska verzija: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Croatia_progress_report_2012_Eng.pdf Hrvatska verzija: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Croatia_final_2012.pdf

¹¹ Hrvatsko izvješće o samoprocjeni, 2015., str. 2.-3.

VI | NACIONALNI KONTEKST

Sudjelovanje Republike Hrvatske u inicijativi POV-a započelo je paralelno s dva važna događaja: parlamentarnim izborima održanima u prosincu 2011. godine i završnom fazom ulaska Hrvatske u EU.

Unatoč tome što su provedene važne reforme u procesu pristupanja Europskoj uniji, Hrvatska se suočava s ekonomskim i društvenim izazovima, s visokim stopama nezaposlenosti i prevladavajućom korupcijom. Sadašnja stopa nezaposlenosti iznosi 15,9 %, ¹ pri čemu je gotovo 300.000 ljudi bez posla, a nezaposlenost mladih iznosi gotovo 50 %, što je daleko iznad prosjeka EU. ² Razina povjerenja u vlast je niža od prosjeka EU-a – 23 % u usporedbi s 25 % na razini EU. Politički patronat i neučinkovita birokracija i dalje predstavljaju prepreke poslovanju. ³ Korupcija i mito su posebno prisutni u politici, javnoj nabavi i građevinskom sektoru. Prema Europskoj komisiji, aktivnosti povezane s korupcijom na području javne nabave djela u Hrvatskoj utjecale su na do 15 posto vrijednosti ugovora o javnoj nabavi, a najčešći oblik korupcije u postupcima javne nabave tiče se krojenja specifikacija za određene sudionike natječaja. ⁴

U posljednjih nekoliko godina, Hrvatska bilježi veliko antikorupcijsko djelovanje s nekoliko uhićenja na visokoj razini. U ožujku 2014., u procesu na kojeg se gledalo kao na središnji primjer napretka u suzbijanju korupcije, sud je osudio bivšeg premijera i bivšeg predsjednika HDZ-a (Hrvatske demokratske zajednice) Ive Sanadera na osam i pol godina zatvora po nekoliko točaka. ⁵ Sam HDZ, zajedno s bivšim rizničarem stranke, računovođom i glasnogovornikom također je proglašen krivim za povezane optužbe. Uz zatvorsku kaznu, Sanaderu je naloženo da vrati 2,8 milijuna € (3.000.000 \$), a HDZ je bio dužan vratiti 3.790.000 € (4.100.000 \$). ⁶

Etika u politici ostaje otvoreno pitanje pri čemu se na korupciju nalazi na granici između politike i poslovnog sektora, posebno u područjima kao što su prostorno planiranje, kupnja zemljišta, građevinski radovi i odobravanje kredita. ⁷ Lobiranje u Hrvatskoj trenutno nije regulirano te ne postoji obveza da se lobisti pridržavaju standarda transparentnost u ovoj

oblasti. Iako je povedena rasprava o mogućoj regulaciji lobiranja, zakonodavna inicijativa nije iznesena.

Stoga ne čudi da su tri obveze u akcijskom planu POV-a izravno vezane za borbu protiv korupcije (antikorupcijska strategija, regulacija lobiranja i zaštita zviždača).

Koalicija lijevog centra na čelu s SDP-om (Socijaldemokratskom partijom Hrvatske) bila je na vlasti od 2012. godine, a inicijativa POV ostala je važan dio dnevnog reda Vlade. Događanja na visokom nivou organizirana radi promicanja inicijative otvorene vlasti, primjer su značaja dodijeljenog procesu POV-a od strane vlade i raznih interesnih skupina u Hrvatskoj. ^{8,9}

Uvjeti koje je bilo potrebno zadovoljiti u procesu pristupanja EU postali su važan čimbenik u kontekstu procesa POV-a. Neke od obveza POV-a su zapravo mjere koje su bile dio uvjeta za pristupanje (npr. izmjene i dopune Zakona o pravu na pristup informacijama), a okvir pristupanja EU ponudio je jednu vrstu poluge akterima iz civilnog društva u zagovaranju, među ostalim, otvorene i transparentne vlasti. Postoji nada i očekivanje da inicijativa POV, iako joj nedostaje moć uvjetovanja kao kod zahtjeva EU, može pomoći u održavanju i unaprjeđenju postignutih standarda otvorenosti i transparentnosti.

U promatranom razdoblju, Hrvatska je prošla kroz predsjedničke izbora, na kojima je bivši predsjednik, Ivo Josipović, izgubio od HDZ-ove kandidatkinje, Kolinde Grabar-Kitarović. ¹⁰ Dionici procesa se nadaju da će inicijativa POV i nadalje biti priznata kao vrijedna platforma za rješavanje prethodno navedenih ključnih izazova.

Iako je konačna svrha otvorene vlasti namijenjena služenju građanima/građankama, hrvatsko građanstvo u cjelini često nije zainteresirano za pitanja transparentnosti i otvorenosti vlasti. To se

može razumjeti u kontekstu izazova koji proizlaze iz nedostatka neposredne ekonomske koristi i zabrinutosti zbog ukupne gospodarske situacije. Nekoliko dionika iz javnog sektora izjavilo je da treba uložiti više napora u podizanje svijesti i promicanje rezultata postignutih kroz POV. Kako bi se osigurala uspješna provedba, posebice u području prava na pristup informacijama i sudjelovanja građana/građanki u procesima odlučivanja, vlast se treba više potruditi kako bi se jasnije demonstrirale javne koristi za građane/građanke koje proizlaze iz načela otvorenu vlasti.

PRIORITETI DIONIKA

Nema određenog područja Akcijskog plana koje bi dionici izdvojili kao najznačajnije, jer su naglasili da su sve obveze (mjere) i prateće provedbene aktivnosti povezane.

Međutim, što se tiče fokusa aktualnog akcijskog plana, naveli su potrebu za pokretanja određenih mjera usmjerenih na razvijanje veće fiskalne transparentnosti. Aktivnosti povezane s fiskalnom transparentnošću 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 javnog sektora 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 privatnom sektoru i tijelima lokalne i regionalne samouprave. To bi značilo uključivanje novih obveza u sljedeći akcijski plan te dodatne napore oko uključivanja privatnog sektora radi unapređenja korporativne odgovornosti, zatim oko promicanja vrijednosti otvorene vlasti na lokalnoj i regionalnoj razini, te mogućeg poticanja jedinica lokalne i regionalne samouprave da razviju vlastite akcijske planove. Ovo zadnje je problematika koju je potrebno obuhvatiti u razdoblju nekoliko akcijskih planova.

Još jedno područje koje zaslužuje veći fokus tiče se tehnoloških inovacija za povećanje transparentnosti, odgovornosti i sudjelovanja, kao što je sustav e-Građani, portal gov.hr i data.gov.hr, za koje se smatra da su među većim uspjesima u provedbi postojećeg

akcijskog plana. Zamah koje su ove inovacije ostvarile potrebno je održavati ili ubrzati u narednom akcijskom planu, uz uključivanje većeg broja upravljačkih tijela na svim razinama vlasti, povećanje sudjelovanja građana i privlačenje više privatnih poduzeća kako bi koristila dostupne podatke za povećani gospodarski rast. Trenutni zamah promjena treba nastaviti u sljedećem akcijskom planu.

Dionici POV-a također su naglasili važnost odgovarajuće raspodjele sredstava za Ured povjerenice za informiranje u sljedećem akcijskom planu, s obzirom da je odgovoran za najveći broj obveza u postojećem planu (12) od svih spomenutih tijela državne uprave. Očekuje se da će Povjerenica za informiranje biti vrlo aktivno uključena u izradu i provedbu sljedećeg akcijskog plana POV-a.

Dionici su također spomenuli potrebu za širenjem članstva Savjeta POV-a u sljedećem ciklusu akcijskog planiranja, u svrhu uključivanja onih tijela i organizacija civilnog društva koje imaju interes i već su uključena u promicanje vrijednosti POV-a i provedbu obveza akcijskog plana (npr. Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured).

Još jedno važno područje na koje su dionici obratili pozornost odnosi se na način razrade akcijskih planova. Naglasili su potrebu za operacionalizacijom obveza u svim sljedećim akcijskim planovima na način da ih bude lakše provesti, pratiti i vrednovati. U tom smislu je predložena metoda ključnih pokazatelj uspješnosti (*Key Performance Indicators – KPI*), koja bi omogućila lakši prikaz dostignuća¹¹ u obliku kontrolne ploče.¹²

OPSEG AKCIJSKOG PLANA U ODNOSU NA NACIONALNI KONTEKST

Drugi akcijski plan POV je pripremljen na sredini mandata vlade, što bi moglo objasniti naglasak na zakonskim promjenama u značajnom broju obaveza, s obzirom da treba imati u vidu kontinentalnu pravnu tradiciju prisutnu u Hrvatskoj, u kojoj politika počinje s propisima i završava u praćenju provedbe. Postizanje značajnih obveza u područjima regulacije izbora i referendumske kampanje, medija, suzbijanja korupcije, zapošljavanja u javnim službama, kao i povjerljivosti

podataka, odgođeno je zbog složenosti usklađivanja mišljenja različitih dionika.

U sljedećim fazama procesa POV-a, bit će važno razmotriti širu javnu kampanju o vrijednostima i postignućima POV-a kroz provedbu obveza iz akcijskog plana. Savjetu treba nastojati da poveća svoju prepoznatljivost, kako u javnoj upravi i civilnom društvu, tako i u široj javnosti. U tom smislu, za početak bi bilo korisno uključiti one lokalne i regionalne jedinice samouprave, izvan glavnog grada, koji već prepoznaju i dijele vrijednosti POV-a. Osim toga, kako bi se dobio bolji, informiraniji uvid u uspješnost provedbe obveza u okviru POV-a i njihovog utjecaja na građane i građanke preporučljivo je provesti istraživanje javnog mnijenja o relevantnim temama za otvorenu vlast.

Također, prilikom objavljivanja punog izvješća o samoprocjeni, bilo bi korisno dati sažetu verziju radi diseminacije u različitim oblicima (elektronski, letci, plakati) i distribucije putem različitih kanala (mrežne stranice, društveni mediji, i drugo). Isto tako, moglo bi biti učinkovito i produktivno kada bi se uz akcijski plan izradila i komunikacijska strategija koja određuje procese unutarnje (između provedbenih tijelima POV-a) i vanjske komunikacijske (između provedbenih tijela POV-a i aktera civilnog društva koji nisu uključeni u rad Savjeta POV-a).

U Hrvatskoj postoji potreba da se osigura potpuno razumijevanje načela otvorene vlasti na svim razinama javnog upravljanja. Čak i kada postoji deklarativna spremnost za pružanje pravovremenih podataka i potpunog otkrivanja informacija građanima i građankama, često postoji nedostatak kapaciteta

kako na nacionalnoj tako i na nižim razinama vlasti (ponekad zbog nedovoljnih ljudskih potencijala ili zbog neadekvatnog obrazovanja). Mnogo je truda uloženo u kontinuiranu edukaciju državnih službenika i zainteresirane javnosti. Međutim, kao što neki dionici sugeriraju, teško je preko noći izmijeniti "kulture tajnosti", koji je tako dugo vladala hrvatskom javnom upravi.

To je razlog zbog kojeg će biti posebno važno razviti širi spektar mehanizama savjetovanja u cilju povećanja sudjelovanja građana u sljedećoj fazi procesa POV-a. Razvoj i prvog i drugog akcijskog plana oslanjao se na interakciju i preko mreže i uživo, a savjetovanje u procesu izrade izvješća o samoprocjeni provođeno je kroz Savjet te online. Iako su predstavnici organizacija civilnog društva u Savjetu inicijative POV-a svoj doprinos davali tijekom redovitih sjednica, a neki od njih stvarno predstavljaju širi broj organizacija, njihovo sudjelovanje ne može zamijeniti izravnu komunikaciju s većim brojem organizacija civilnim društvom.

Komunikacija unutar Savjeta također se može unaprijediti, uvođenjem novih metoda rada pri stvaranju i provedbi akcijskog plana, poput primjerice korištenja mrežne komunikacije i konzultativnih alata između sastanaka, zatim online suradničkih alata za praćenje napretka te shvaćanja cjelokupnog procesa POV-a kao projekta, s jasno definiranim odgovornostima i ulogama. To bi pomoglo smanjenju komunikacijskih i implementacijskih jazova i povećalo osjećaj vlasništva dionika nad procesom.

¹ Dostupno na: http://www.dzs.hr/Hrv/system/first_results.htm

² Dostupno na: <http://barometar.pilar.hr/rezultati-2015/2015-07-01-12-30-44.html#usporedbe>

³ Dostupno na: <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>

⁴ Dostupno na: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_croatia_chapter_en.pdf

⁵ Presudu je ukinuo Ustavni sud zbog proceduralnih pogrešaka. Sudski postupak će biti ponovljen. Vidi više na: <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/ukinuta-presuda-ivi-sanaderu-za-hypo-i-inamol---394554.html>

⁶ Dostupno na: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/croatia>

⁷ Dostupno na: <http://www.aalep.eu/lobbying-landscape-croatia>

⁸ Dostupno na: <http://www.odraz.hr/hr/novosti/dogadjanja/poziv-na-konferenciju-otvorena-hrvatska>

⁹ Dostupno na: <http://www.odraz.hr/media/188109/konferencija%20otvorena%20hrvatska.pdf>

¹⁰ Dostupno na: <http://predsjednica.hr/>

¹¹ Dostupno na: <http://management.about.com/cs/generalmanagement/a/keyperfindic.htm> i <http://www.investopedia.com/terms/k/kpi.asp>

¹² Dostupno na: <http://searchcio.techtarget.com/definition/dashboard>

¹ <https://www.transparency.org/country/#DOM>

² Ver estudio latinobarometro 2004-2015 Republica Dominicana pág. 27 y 28. <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

³ Ver estudio latinobarometro 2004-2015 Republica Dominicana pág. 37-40. <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

⁴ <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Dominican-Republic-Spanish.pdf>

⁵ <http://index.okfn.org/place/dominican-republic/>

⁶ Ver estudio latinobarometro 2004-2015 Republica Dominicana pág. 51-59. <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

⁷ Plan Estratégico 2014-2018 Honduras <http://www.scgg.gob.hn/sites/default/files/Plan%20Estrategico%20de%20Gobierno%2C%20Diciembre%202015.pdf>

⁸ Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 2012-2030, página 29, <http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/end/marco-legal/ley-estrategia-nacional-de-desarrollo.pdf>

⁹ Agenda Digital 2016-2020, página 6, <http://www.gob.do/index.php/politicas/2014-12-16-20-55-59>

VII | OPĆE PREPORUKE

U ovoj se cjelini nalaze preporučeni daljnji koraci za POV općenito, umjesto za pojedine preuzete obveze.

ZAJEDNIČKE PREPORUKE

Tehničke preporuke o tome kako zemlje mogu poboljšati provedbu svake obveze i plana u cjelini, kao i kako mogu bolje shvatiti vrijednosti i načela POV-a, s posebnim osvrtom na Pravilnik o procedurama i Deklaracije o načelima POV-a. Preporuke mogu pokriti sva pitanja procesa i provedbe akcijskog plana.

Sljedeće opće preporuke temelje se na izvješću o samoprocjeni vlade, razgovorima sa zainteresiranim dionicima, iskustvom s prethodnim nacionalnim akcijskim planom te na opažanju neovisne istraživačice NMI-a.

Usredotočivanje na SMART transformativne obveze (mjere):

Neke od obveza uključene u nacionalni akcijski plan nisu bile specifične i mjerljive. Moguće rješenje za to može biti pretvaranje nekih od općih, višegodišnjih ciljeva u lakše upravljive, specifične i mjerljive ciljeve, ostvarenje kojih će biti korak prema većim ciljevima ili velikim izazovima POV-a. Jezik koji se koristi u obvezama trebao biti precizniji, njihov potencijalni utjecaj trebao bi biti transformativan, rokovi za početak i završetak njihove provedbe jasno definirane, a financijska sredstva potrebna za njihovu provedbu precizno procijenjena.

Suradnja sa saborskim odborima i pronalaženje zajedničkih ciljeva s opozicijskim strankama:

Nekoliko je zakonodavnih ciljeva uključeno u akcijski plan, ali oni su uglavnom bili teško provedivi s obzirom na podjele do kojih dovodi parlamentarna politika i kontroverzan način na koji se u toj areni predstavljaju. Kao što je vidljivo kod obveza o tajnosti podataka, zapošljavanju u javnoj službi i propisima o transparentnosti medija, zakonodavni postupak u Hrvatskoj je ponekad spor i mukotrpan proces, koji zahtijeva koordinaciju raznih interesnih skupina, kao i njihovu političku volju da postignu konsenzus o spornim pitanjima. Međutim, zakonodavne reforme za

potrebe otvorene vlasti su moguće i mogu se svidjeti i zakonodavcima iz parlamentarne većine kao i opoziciji. Kako bi se osigurao uspješan nastavak politika otvorene vlasti i procesa POV-a, Savjet bi trebao surađivati sa saborskim odborima, tako da sve političke ideje budu uzete u obzir.

Dijeljenje informacija, znanja i odgovornosti s drugim razinama vlasti:

Otvorena vlast nije samo stvar nacionalne vlade. Ona također ima sve veći utjecaj na lokalnoj i regionalnoj razini u Hrvatskoj. Akcijski plan POV-a treba koristiti kao priliku da se okupe dužnosnici s drugih razina (samo)uprave i razviju načini da se uključe sve upravljačke razine u kreiranje i provedbu javnih politike. Također, javne agencije uključene u provedbu nekih od ciljeva također bi trebale sudjelovati u konzultacijama, možda i zastupljene u Savjetu, ako je priroda njihovog rada usko povezana s pitanjima koja se tiču POV-a.

Dijeljenje odluka i odgovornosti s civilnim društvom:

Savjetovanje prije i tijekom provedbe nacionalnog akcijskog plana je poboljšano, ali treba težiti krajnjem dijelu spektra sudjelovanja, "osnaživanju". Vlada treba biti ohrabrena predanošću koju su već pokazali stručnjaci iz civilnog društva, te stoga treba prijeći u sljedeću fazu partnerstva, delegiranju procesa odlučivanja i osiguravanju jačanja višesektorskog savjetodavnog procesa (vlada, civilno društvo i građani/građanke).

Jačanje korištenja i učinkovitosti digitalnih platformi u upravljanju:

Tijela državne uprave učinila su snažne pomake u korištenju digitalnih alata za poboljšanje kontakta i usluga za građane (platforma gov.hr, portal e-Građani, itd.). Trebalo bi se, s druge strane, usredotočiti na poboljšanje njihove uporabe među tijelima državne uprave, agencijama i drugim javnim tijelima, posebice

kada je riječ o prikupljanju i dijeljenju podataka. Nove usluge treba vrednovati, a poboljšanja treba proširiti na cjelokupni javni sektor, kako bi se osiguralo da je njegovo online prisustvo ekvivalentno standardima u privatnom sektoru, odnosno otvoreno, odgovorno i pristupačno korisnicima.

Razvijanje digitalnih suradničkih upravljačkih alata:

Inovativni alati kao što su hakerski maratoni, API-evi, i online forumi su odličan način da se iskoriste tehnološke inovacije za ciljeva otvorene vlasti te ih treba nastaviti koristiti. Mnoge organizacije, uključujući poduzeća, sveučilišta, istraživačke organizacije i online platforme za prikupljanje sredstava (engl. crowdfunding) razvijaju nove digitalne suradničke alate, s kojima bi trebalo eksperimentirati, kako bi se osiguralo da javni može ići u korak u privatnim sektorom, kao i s upravama drugih zemalja. Neki od tih alata mogu se koristiti za unaprjeđenje provedbe ciljeva, a drugi za komunikaciju između članova

Savjeta, provedbenih tijela i drugih dionika, tijekom faza savjetovanja, provedbe i vrednovanja.

Razvijanje učinkovitih mehanizama praćenja i samoizvješćivanja:

Sljedeći nacionalni akcijski plan treba osigurati da se praćenje, vrednovanje i samoizvješćivanje obavlja na moderniji, učinkovitiji i suradnički način. Mjerljivost ciljeva treba povećati uvođenjem mehanizama praćenja i ocjenjivanja (slično kao kod ključnih pokazatelja uspješnosti) kako bi svi zainteresirani dionici mogli pratiti i vrednovati njihovu provedbu. Također, posao prikupljanja podataka o provedbi ne smije biti zadatak samo dva ili tri člana Savjeta i njegovog pomoćnog osoblja, već zajednički napor svih uključenih, uz jasne rokove i odgovornosti. Izvješćivanje mora uključivati detaljnije podatke o financijskim sredstvima utrošenima u provedbi, kako bi svakome bilo lako shvatiti koliko je neka aktivnost koštala.

PET GLAVNIH 'SMART' PREPORUKA

1. Sljedeći akcijski plan treba sadržavati konkretne korake kako bi se podržao nastavak inicijativa za otvorenost vlasti za vrijeme i poslije promjena u upravljanju državom. Uloga civilnog društva u razvoju akcijskog plana treba se osigurati i proširiti.
2. reći nacionalni akcijski plan trebao bi se usredotočiti na uključivanje što više obveze koje su orijentirane na različite oblike provedbe javnih politika, umjesto da budu orijentirane samo na pravne intervencije. Također bi trebale biti ambicioznije i nove u odnosu na provedbena tijela, umjesto ponavljanja njihovih već postojećih obveza.
3. Sljedeći nacionalni akcijski plan treba se pripremati na decentraliziraniji način i treba imati za cilj uključivanje više obveza usmjerenih na lokalnu i regionalnu razinu.
4. U sljedećem nacionalnom akcijskom planu, aktivnosti u okviru obveza treba prilagoditi tako da nalikuju ključnih pokazateljima uspješnosti, kako bi naknadno praćenje i vrednovanje bilo jednostavnije i objektivnije.
5. Tijekom razvoja i provedbe trećeg nacionalnog akcijskog plana, vlada bi trebala razvijati i koristiti digitalne suradničke alate za upravljanje, kako bi se povećali transparentnost i sudjelovanje, kao i vjerojatnost kvalitetne provedbe i preuzimanja odgovornosti.

VIII | METODOLOGIJA I IZVORI

Kao komplementarni dokument vladinom izvješću o samoprocjeni, neovisna izvješća pripremaju ugledni nacionalni istraživači i istraživačice, po mogućnosti iz svake od zemalja članica POV-a.

Neovisno izvješće priprema se na osnovi zajedničkih smjernica i upitnika o POV-u, 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 transparentnosti i, gdje god je to moguće, uvid javnosti u proces angažiranja dionika u istraživanju (pojednostavljeni slijede u ovoj cjelini). U nacionalnim kontekstima u kojima se traži anonimnost izvora informacija – vladinih ili nevladinih – NMI zadržava pravo zaštite anonimnosti izvora informacije. K tome, s obzirom na neizbježna metodološka ograničenja, NMI snažno potiče komentare na javne nacрте svakog nacionalnog dokumenta.

INTERVJUI I GRUPNI SASTANCI

Svaki nacionalni istraživač/istraživačica provodi najmanje jedno javnu prikupljanje informacija. Pritom treba voditi računa da se na takvo prikupljanje pozovu i zainteresirani dionici izvan uobičajenog popis uzvanika koji već sudjeluju u postojećim procesima. Mogu biti potrebne dodatne metode za prikupljanje mišljenja dionika na smisleniji način (npr. online ankete, pisani odgovori, naknadni intervjui). Osim toga, istraživači i istraživačice obavljaju ciljane razgovore

s predstavnicima nadležnih tijela kada pojedina obveza zahtijeva više informacija od onih pruženih u samoprocjeni ili nego što je dostupno online.

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

Prvi sastanci su održani sredinom rujna s Uredom za udruge Vlade Republike Hrvatske kao koordinativnim tijela za provedbu akcijskog plana POV-a, te s Povjerenicom za informiranje. Neovisna istraživačica je također bila prisutna na sastanku Savjeta POV-a, održanom 15. rujna, na kojoj se raspravljalo o Vladinom izvješću o samoprocjeni pri čemu je u okviru dnevnog reda objasnila i raspravila proces istraživanja NMI-a sa svim članovima Savjeta.

Uz pomoć intervjuiranih dionika i članova Savjeta POV-a, sastavljen je popis relevantnih dionika, koji je uključivao predstavnike državnih institucija i organizacija civilnog društva, na različite načine uključene u inicijativu POV. Istraživačica NMI-a, osim toga, kontaktirala je i druge predstavnike OCD-a čija je aktivnost povezana s ciljevima POV-a, a koji nisu bili uključeni ni u proces konzultacija, ni u proces provedbe.

Valja napomenuti da je neovisna istraživačica koristila nacrt izvješća o samoprocjeni (dostupan od 7. rujna 2015.) kao temelj za raspravu s dionicima za potrebe neovisnog izvješća, budući da je Vlada dovršeno izvješće o samoprocjeni usvojila 7. listopada 2015. U odnosu na nacrt, u konačnom je nacrtu samoprocjena razine provedbe za neke od obveza i/ili aktivnosti izmijenjena, zajedno s obrazloženjem i potkrijepljenim dokazima.

Sastanak dionika, podijeljen u dvije fokus grupe predstavnika OCD-a izravno ili neizravno uključenih u inicijativu POV održana je 22. rujna u sjedištu GONG-a. 28 osoba uključeno je u početni poziv, poslan putem elektroničke pošte i putem e-mail lista OCD-a. Dvanaest osoba je iskazalo interes za sudjelovanjem. Međutim, samo su tri osobe na kraju nazočile sastanku. Glavni razlog za otkazivanje dolaska bile su

istovremene obveze potencijalnih sudionika. Slično kao i tijekom individualnih razgovora, predstavnici OCD-a često su iskazivali nedostatak resursa za bliže praćenje inicijative POV, posebno na područjima koja nisu izravno vezana za njihovu organizacijsku misiju. Neki od pozvanih predstavnika OCD-a su kasnije intervjuirani uživo, telefonom ili napismeno, ovisno o njihovoj dostupnosti.

Ukupno je 20 ljudi intervjuirano za ovo izvješće. Četrnaestero je bilo uključeno u provedbu Akcijskog plana POV-a, bilo kao predstavnici državnih institucija u provedbi pojedinih obveza (mjera) ili kao predstavnici tijela državne uprave u Savjetu POV-a. Ostali su članovi civilnog društva ili akademske zajednice, od kojih su četiri pripadnici Savjeta POV-a. Slijedi popis s datumima intervjua i sastanaka:

1. Maja Baričević, Ministarstvo pravosuđa (30. rujna 2015.)
2. Mihaela Bronić, Institut za javne financije (23. rujna 2015.) – grupni intervju
3. Vedrana Čović, Ministarstvo financija (30. rujna 2015.)
4. Almir Elezović, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured (25. rujna 2015.)
5. Toni Gabrić, H-Alter (22. rujna 2015.) – grupni intervju
6. Aleksandra Gavrilović, Ministarstvo rada i mirovinskog sustava (28. rujna 2015.)
7. Ivana Ivanović, Ured predsjednika Vlade Republike Hrvatske (16. listopada 2015.)
8. Ana Zorić, Ministarstvo financija (16. listopada 2015.)
9. Tamara Horvat Klemen, Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured (25. rujna 2015.)
10. Leda Lepri, Ministarstvo uprave (22. rujna 2015.) – grupni intervju
11. Morana Makovec, Ministarstvo socijalne politike i mladih (23. rujna 2015.)
12. Anamarija Musa, Povjerenica za informiranje (15. rujna 2015.)
13. Katarina Ott, Institut za javne financije (23. rujna 2015.) – grupni intervju
14. Sandra Pernar, Vladin Ured za udruge (14. rujna 2015.) – grupni intervju
15. Boris Postnikov, Ministarstvo kulture (30. rujna 2015.)
16. Duje Prkut, GONG (22. rujna 2015.) – grupni intervju
17. Miroslav Schlossberg, Hrvatska udruga za otvorene sustave i Internet – HrOpen (22. rujna 2015.) – grupni intervju
18. Igor Vidačak, Vladin Ured za udruge (14. rujna 2015.) – grupni intervju
19. Natko Vlahović, Hrvatsko društvo lobista (29. rujna 2015.)
20. Tomislav Vračić, Ministarstvo uprave (22. rujna 2015.) – grupni intervju

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 su:

- Anuradha Joshi
- Debbie Budlender
- Ernesto Velasco-Sánchez
- Gerardo Munck
- Hazel Feigenblatt
- Hille Hinsberg
- Jonathan Fox
- Liliane Corrêa de Oliveira Klaus
- Rosemary McGee
- Yamini Aiyar

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.

IX | PRILOG O ZAHTJEVIMA PRIHVATLJIVOSTI: HRVATSKA

U rujnu 2012. godine, POV je odlučio snažno poticati vlade koje sudjeluju u POV-u da usvoje ambiciozne obveze vezane uz provedbu zahtjeva prihvatljivosti POV-a.

Jedinica za podršku POV-a uređuje zahtjeve prihvatljivosti na godišnjoj razini. Ovi rezultati su prikazani u nastavku. Kada je to prikladno, izvješća NMI raspravljaju o kontekstu napretka ili nazadovanja u pojedinom zahtjevu, u cjelini Nacionalni kontekst.

Zahtjevi prihvatljivosti: 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/eligibility-criteria>.

	2012	Trenutno	Promjena	Obrazloženje
Transparentnost proračuna ²	Nije mjereno	Nije mjereno	Nema promjene	4 = Objavljen prijedlog proračuna izvršne vlasti i izvješće revizije 2 = Objavljen jedan od dva dokumenta 0 = Nijedan dokument nije objavljen
Pristup informacijama ³	4	4	Nema promjene	4 = Na snazi zakon o pravu na pristup informacijama (PPI) 3 = Ustavna odredba o PPI 1 = Zakon o PPI u pripremi 0 = Nema zakona o PPI
Imovina dužnosnika ⁴	4	4	Nema promjene	4 = Postoji zakonska odredba o objavi imovinskog stanja dužnosnika, podaci su javni 2 = Postoji zakonska odredba o objavi imovinskog stanja dužnosnika, podaci nisu javni 0 = Ne postoji zakonska odredba
Građanski angažman (EIU Citizen Engagement Score)	4 (8.24) ⁵	4 (8.24) ⁶	Nema promjene	1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5
Ukupno / Moguće (Postotak)	16/16 (100%)	16/16 (100%)	Nema promjene	75% mogućih bodova za prihvatljivost

¹ Potpune istraživačke smjernice mogu se naći u Priručniku o postupanju NMI-a, dostupnom na: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm> 2 Za više podataka, vidi Tablicu 1. Na: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>.

² Za ažurnu procjenu, vidi: <http://www.obstracker.org/>.

³ Dvije baze podataka koje su korištene su Ustavne odredbe na: <http://www.right2info.org/constitutional-protections> i Zakoni i prijedlozi zakona na: <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>

⁴ 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," 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/1cloykf>. Za novije informacije vidi <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. U 2014. godini, Upravni odbor POV-a odobrio je promjenu u mjerenju javnosti imovine. Postojanje prava i de facto javni pristup objavljenih informacija zamijenili su stare mjere objave imovine političara i visokih dužnosnika. Za dodatne informacije vidi smjernice iz 2014. godine o zahtjevima prihvatljivosti POV-a na: <http://bit.ly/1EJLJ4Y>.

⁵ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: Economist, 2010.). Dostupno na: <http://bit.ly/eLC1rE>.

⁶ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents" (London: Economist, 2014). Dostupno na: <http://bit.ly/18kEzCt>.



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

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM