

Neovisni mehanizam izvješćivanja (NMI): Republika Hrvatska Izvješće o dizajnu 2018.-2020.

Ivona Mendeš Levak

Sadržaj

Izvršni sažetak Izvješća: Republika Hrvatska	2
I. Uvod	5
II. Kontekst otvorene vlasti u Hrvatskoj	6
III. Vodstvo i proces savjetovanja s dionicima	9
IV. Mjere (obveze)	15
A. TRANSPARENTNOST	17
1. Provedba Zakona o pravu na pristup informacijama	17
2. Fiskalna transparentnost	20
3. Transparentnost financiranja političkih aktivnosti i izbornih kampanja	25
4. Transparentnost i odgovornost trgovačkih društava u većinskom vlasništvu JLP(R)S	29
5. Transparentnost financiranja programa i projekata OCD-a	32
6. Zaštita prijavitelja korupcije	35
7. Transparentnost Sabora	38
8. Normativni okvir za medije	41
B. OTVORENOST	44
9. Kontinuirano otvaranje podataka	44
10. Podizanje svijesti o otvorenim podacima	47
11. Razvoj Središnjeg državnog portala	50
C. SUDJELOVANJE GRAĐANA/CIVILNOG DRUŠTVA U PROCESIMA IZRADE, PROVEDBE I PRAĆENJA JAVNIH POLITIKA	53
12. Savjetovanje s javnošću	53
13. Jačanje sposobnosti CDO za antikorupcijsko djelovanje	56
D. PARTNERSTVO ZA OTVORENU VLAST NA LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) RAZINI	58
14. POV na lokalnoj i regionalnoj razini	58
E. ODRŽIVOST INICIJATIVE PARTNERSTVO ZA OTVORENU VLAST	61
15. Održivost POV-a	61
V. Opće preporuke	64
VI. Metodologija i izvori	68
Prilog I. Pregled uspješnosti Hrvatske tijekom izrade akcijskog plana	71



Izvršni sažetak Izvješća: Republika Hrvatska

Mjere u trećem hrvatskom *Akcijskom planu* nastavak su inicijativa iz prethodnih akcijskih planova i usredotočene su na pristup informacijama, antikorupcijske mjere i poboljšavanje Vladinih mrežnih usluga. Dionici procesa mogli bi u sljedećem akcijskom planu unaprijediti transparentnost javne potrošnje te poduzeti korake za unaprjeđenje poticajnog okruženja za civilno društvo.

Partnerstvo za otvorenu vlast (POV) globalno je partnerstvo koje okuplja pokretače reformi iz javnog sektora i vodeće ljude iz civilnog društva radi stvaranja akcijskih planova koji vlade čine uključivijima, osjetljivijima i odgovornijima. Neovisni mehanizam za izvješćivanje (NMI) nadzire sve akcijske planove kako bi se osiguralo da vlade slijede samozadane obveze. Hrvatska se pridružila POV-u 2011. godine i od tada je provela dva akcijska plana. Ovim izvješćem ocjenjuje se dizajn trećeg hrvatskog akcijskog plana.

Opći pregled akcijskog plana

Politička nestabilnost i česte promjene vlasti od 2015. godine svele su POV na margine političkog dnevnog reda u Hrvatskoj. Proces razvoja akcijskog plana trajao je više od tri godine.

Unatoč kašnjenju Savjet POV-a proveo je proces savjetovanja koji je općenito bio svrhovit i suradnički. Savjet je višedionički forum koji služi pojednostavljenju komunikacije između nadležnih državnih tijela i ostalih sudionika, poput članova civilnog društva koji su uključeni u inicijative POV-a. Predstavlja državnu, lokalnu i regionalnu vlast, organizacije civilnog društva (OCD) i akademsku zajednicu.

Akcijski plan do 2020. godine uglavnom se nastavlja ili se temelji na prethodnim obvezama. Sadrži raznolika područja, uključujući sudjelovanje u odlučivanju o javnim politikama, otvorenu vlast na lokalni razini i održivost inicijative POV u Hrvatskoj. Unutar ovih tema nalazi se širok izbor obveza, od transparentnosti političkog financiranja, preko regulatornog medijskog okvira, do izgradnje kapaciteta civilnog društva za praćenje borbe protiv korupcije.

Tablica 2. Značajne mjere (obveze)

Tablica 1. Ukratko

Sudjelovanje od: 2011.
Akcijski plan o kojem se izvješćuje: Treći
Vrsta izvješća: Izvješće o dizajnu
Broj mjera: 15

Razvoj Akcijskog plana

Postojanje redovitog foruma za savjetovanje: Da
Razina utjecaja javnosti: Suradnička
Djelovanje suprotno procesu POV-a: Ne

Dizajn Akcijskog plana

Mjere značajne za vrijednost POV-a: 15 (100%)
S transformativnim potencijalnim utjecajem: 4 (27%)
Potencijalne mjere sa zvjezdicom: 4 (27%)

Provedba Akcijskog plana

Mjere sa zvjezdicom: N/A
Dovršene mjere: N/A
Značajan doprinos otvaranju vlasti: N/A
Izvanredan doprinos otvaranju vlasti: N/A



Opis mjere	Daljnji koraci	Status na kraju provedbenog ciklusa.
<p>Mjera 2: Fiskalna transparentnost</p> <p>Osigurati i objavljivati pravovremene i točne proračunske podatke na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini</p>	<p>Ako se primijeni, to će biti prvi puta da su sveobuhvatni podaci o potrošnji jedinica lokalne i regionalne samouprave dostupni u otvorenom formatu. Vlada bi se mogla potruditi da dosegne 5. razinu dizajniranja podataka te osigurati mehanizme za doprinos civilnog društva kod objave podataka.</p>	<p>Napomena: Ocjenjivat će se na kraju ciklusa akcijskog plana.</p>
<p>Mjera 3: Transparentnost financiranja političkih aktivnosti i izbornih kampanja</p> <p>Izmijeniti zakonodavstvo i provesti obuku radi poboljšanja objave podataka o financiranju političkih aktivnosti, izbora i referenduma</p>	<p>Mjerom će se, po prvi puta, urediti propisi o financiranju referendumskih kampanja i uspostaviti trajno dostupna i lako pretraživa baza podataka o političkom financiranju. Ovu mjeru moglo bi slijediti reguliranje političkog lobiranja i praćenja utjecaja na saborske zastupnike, Vladu i druge službenike u sljedećem akcijskom planu POV-a.</p>	<p>Napomena: Ocjenjivat će se na kraju ciklusa akcijskog plana.</p>
<p>Mjera 6: Zaštita prijavitelja nepravilnosti</p> <p>Ojačati zakonodavni okvir koji štiti <i>zviždače</i></p>	<p>Ovom bi se mjerom uspostavila pravila i mehanizmi koji bi osigurali da <i>zviždači</i> u Hrvatskoj budu bolje zaštićeni te da se javna tijela brže pozovu na odgovornost. <i>Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti</i> treba donijeti i provoditi u skladu s njegovim odredbama, a neovisna istraživačica predlaže da vodeća institucija iskoristi preostalo vrijeme tijekom provedbe kako bi se osiguralo da se subjekti podložni <i>Zakonu</i> pridržavaju njegovih odredbi, posebno kod donošenja internih propisa i imenovanja odgovornih osoba.</p>	<p>Napomena: Ocjenjivat će se na kraju ciklusa akcijskog plana.</p>
<p>Mjera 11: Razvoj Središnjeg državnog portala</p> <p>Nastaviti razvoj Portala, <i>e-usluga</i> i stranice <i>Moja uprava</i></p>	<p>Najveći potencijalni utjecaj u ovoj mjeri pripada daljnjem razvoju sustava <i>e-Građani</i> za pružanje novih <i>e-usluga</i>, a s tim i povećanje građanske participacije i stvaranje novih kanala za komunikaciju građana/ki i poduzeća s raznim javnim tijelima. Kako bi sustav bio učinkovitiji, u državni portal gov.hr moraju se uključiti sva državna tijela, a nove elektroničke usluge svih tijela javnog sektora trebaju biti uključene u sustav <i>e-Građani</i>.</p>	<p>Napomena: Ocjenjivat će se na kraju ciklusa akcijskog plana.</p>

Preporuke

Cilj preporuka NMI-ja jest dati smjernice za razvoj sljedećeg akcijskog plana i upute za provedbu trenutnog akcijskog plana.

Tablica 3. Pet KLJUČNIH preporuka NMI-ja

1. Pretvoriti proces POV-a u glavni strateški okvir kako bi se osiguralo da vrijednosti POV-a budu temelj svih ključnih nacionalnih programa.
2. Uključiti ranjive i manjinske skupine u proces POV-a kako bi se zatvorio kritični jaz u njihovu informiranju, pristupu i sudjelovanju.
3. Regulirati lobiranje , posebno na izvršnoj razini, i zahtijevati od lobista da objave određene informacije bitne za njihov rad.
4. Povećati transparentnost javne potrošnje , posebno u područjima stvarnog vlasništva, javne nabave i javnog financiranja vjerskih ustanova.
5. Ojačati poticajno okruženje za razvoj civilnog društva usvajanjem nove nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva i nediskriminatornom primjenom pravnih načela kojim se upravlja prostorom za građanstvo.

O AUTORICI

Ivona Mendeš Levak neovisna je istraživačica i konzultantica u području javne uprave i upravljanja te javnih politika. Diplomirana je politologinja, a znanstveni magisterij stekla je u području hrvatskog političkog sustava i upravljanja na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Partnerstvo za otvorenu vlast (POV) teži osigurati da vlade prema svojem građanstvu preuzmu konkretne obveze 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.

Open
Government
Partnership



I. Uvod

Partnerstvo za otvorenu vlast globalno je partnerstvo koje okuplja pokretače reformi iz javnog sektora i vodeće ljude iz civilnog društva radi stvaranja akcijskih planova koji vlade čine uključivijima, osjetljivijima i odgovornijima. Obveze iz akcijskog plana mogu se temeljiti na postojećim naporima, utvrđivanju novih koraka za dovršavanje tekućih reformi ili pokretanju aktivnosti na potpuno novom području. Neovisni mehanizam za izvješćivanje (NMI) POV-a nadzire sve akcijske planove kako bi se osiguralo da vlade slijede samozadane obveze. Čelnici civilnog društva i vlasti koriste se tim evaluacijama kako bi se osvrnuli na vlastiti napredak i utvrdili je li njihovo djelovanje utjecalo na život građana i građanki.

Hrvatska se pridružila POV-u 2011. godine. Ovim se izvješćem ocjenjuje dizajn trećeg hrvatskog akcijskog plana (od 2018.)¹ do 2020. godine.

Neovisni mehanizam izvješćivanja POV-a udružio se s gospođom Ivonom Mendeš Levak koja je provela ovu evaluaciju. NMI teži pružati poticaj kontinuiranom dijalogu o razvoju i provedbi budućih obveza. Za potpuni opis metodologije NMI-ja, molimo, posjetite <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

¹ *Hrvatski nacionalni akcijski plan POV-a* ne spominje izričito godinu početka provedbe. To se dogodilo zbog činjenice da je usvajanje plana kasnilo (usvojen je 20. prosinca 2018. godine), pri čemu je preostalo samo 11 dana u 2018. godini. Međutim, provedba većine mjera, ciljeva i aktivnosti navedenih u planu već je bila u tijeku.

II. Kontekst otvorene vlasti u Hrvatskoj

Politička nestabilnost i česte promjene vlasti u posljednje tri godine svele su POV na margine političkog dnevnog reda u Hrvatskoj. Unatoč kašnjenju s usvajanjem treći akcijski plan odnosi se na nekoliko prioritetnih područja, uglavnom nastavljajući inicijative iz prethodnih mjera. Mjere su usredotočene na pristup informacijama, antikorupcijske mjere i unapređenje javnih *online* usluga.

Iako je provela važne reforme tijekom pristupanja EU, Hrvatska se suočava s gospodarskim i socijalnim izazovima, s visokim stopama iseljeništva i prevladavajućom korupcijom. Stopa nezaposlenosti pala je s 15,9% u 2014. godini na 9,6% u prosincu 2018., a manje od 150.000 stanovnika je bez posla.¹ Međutim, Hrvatska je iznad prosjeka EU u odnosu na relativno visoku razinu nezaposlenosti mladih i osoba preko 50 godina. Značajna je stopa iseljavanja i posljedični *odljev mozгова*, a procjenjuje se da je 348.000 radno sposobnih građanki i građana do kraja 2017. prešlo iz Hrvatske u druge države članice EU-a.² Razina povjerenja u Vladu niža je od prosjeka EU-a – 19% u usporedbi s 35% na razini cijele Unije.³

Više od 25 godina hrvatskog procesa demokratizacije ojačalo je demokratske slobode i prava u svakom pogledu, uglavnom zbog uvjeta za pridruživanje EU. Izvješće *Sloboda u svijetu* (eng. *Freedom in the World*) iz 2018. godine okarakteriziralo je Hrvatsku kao slobodnu zemlju (iako samo kao polukonsolidiranu demokraciju),⁴ ocjenom 1,5 (1 = najviše slobodne, 7 = najmanje slobodne), s najviše bodova postignutih kod političkih prava i građanskih sloboda.⁵ Sloboda udruživanja široko je prihvaćena i regulirana *Zakonom o udrugama*⁶ i odgovarajućim podzakonskim aktima, a registrirano je oko 52.000 različitih udruga.⁷ Od 2011. godine primjetan je rast skupina s tradicionalističkim konzervativnim stavovima pa sve do ultranacionalističkih skupina, kao i nacionalističkih organizacija. Razne braniteljske organizacije ističu se među onima koji zagovaraju nacionalističke vrijednosti. U međuvremenu smanjena su državna sredstva za profesionalne OCD-e i ugledne neprofitne medije⁸. U svakom slučaju, građanke i građani uglavnom se mogu okupljati i prosvjedovati bez ikakvih zakonskih ograničenja, kako je utvrđeno *Zakonom o javnim okupljanjima*.⁹

Hrvatski ustav priznaje slobodu tiska kao i pravo na informaciju. Međutim, u posljednjih nekoliko godina zabilježeni su slučajevi fizičkih napada na novinare,¹⁰ od kojih su neki bili prešutno odobreni od strane javnih službenika, ali i rezultat promjena rukovodstva na radiju i javnoj televiziji.¹¹ *Izvješće o slobodi tiska* iz 2017. godine Hrvatsku svrstava u skupinu zemalja s *djelomičnom slobodom tiska* (ukupna ocjena 41), što je pogoršanje njezinog statusa iz 2015. godine (40. na skali od 0 = najbolje do 100 = najgore).¹² Izmjenama i dopunama *Kaznenog zakona* iz 2013. uvedena je regulacija klevete i institut *sramoćenja*, kažnjive značajnim sankcijama, čak i ako se izvorne tvrdnje dokažu istinitima.¹³

Hrvatska je ocijenjena vrlo visoko (sa 126 od 150 mogućih bodova) na ljestvici *Globalnog prava na informacije* (eng. *Global Right to Information Rating*), što je svrstava u najboljih sedam od ukupno 103 ocijenjene zemlje.¹⁴ *Zakon o pravu na pristup informacijama* (2013.)¹⁵ uključuje test razmjernosti i javnog interesa koji je namijenjen utvrđivanju ravnoteže između razloga za objavljivanje podataka i razloga za njegovo ograničenje. Hrvatska je također od 2015. godine začetnik uvođenja elektroničkih alata za javno savjetovanje. Međutim, zemlja još uvijek zaostaje kad su u pitanju otvoreni podaci. Prema *Barometru otvorenih podataka* (BOP; eng. *Open Data Barometer*)¹⁶ za 2016. godinu, Vlada još uvijek ima problema pri objavi važnih javnih podataka putem interneta, u pretraživom, strojno čitljivom obliku spremnom za ponovno korištenje, bez naknade, uz redovito ažuriranje i jednostavnost pronalaska podataka. Otvoreni podaci u velikoj su mjeri zastupljeni u trenutnom akcijskom planu POV-a. Mjerama vezanima uz Središnji državni portal i Portal otvorenih podataka hrvatska Vlada poduzima korake na poboljšanju svog ranga prema BOP-u.

Hrvatski pravni okvir uključuje kazne za razne oblike korupcije, a posljednjih su godina pokrenuti brojni slučajevi korupcije na visokoj razini,¹⁷ iako mnogi postupci još nisu doživjeli presudu ili je za njezino donošenje bilo potrebno dugo vremena, uključujući postupak protiv

bivšeg premijera Ive Sanadera zbog korupcije i mita.¹⁸ U posljednje dvije godine Hrvatska je zabilježila blagi pad na antikorupcijskim indeksima. Indeks percepcije korupcije *Transparency Internationala* 2016. godine rangirao je Hrvatsku ocjenom 49 (0 = visoka korupcija, 100 = bez korupcije), na 55. mjesto u konkurenciji 176 zemalja,¹⁹ dok je dvije godine kasnije Hrvatska ocjenom 48 pala na ljestvici, zauzevši 60. mjesto u konkurenciji 180 zemalja.²⁰ Pretpostavlja se da mnogi javni službenici dolaze do svojih položaja putem patronaže, pri čemu korupcija i primanje mita posebno prevladavaju u politici, javnoj nabavi i građevinskom sektoru. Prema mišljenju Europske komisije kaznena djela koja se odnose na korupciju u javnoj nabavi u Hrvatskoj utjecala su na do 15 % vrijednosti javnih ugovora, a najčešći oblik korupcije u postupcima javne nabave prilagođene su specifikacije za određene sudionike natječaja.²¹ Političko pokroviteljstvo i neučinkovita birokracija još uvijek predstavljaju prepreke poslovanju.²²

Razdoblje između siječnja 2015. i siječnja 2017. godine obilježile su političke turbulencije. U tom su se razdoblju održala dva parlamentarna izbora – u studenom 2015. i rujnu 2016. U siječnju 2016. godine Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) oformila je vladu zajedno s MOST-om (koalicijom neovisnih kandidata) s Tihomirom Oreškovićem, nepoznatim kanadskim biznismenom, kao nestranačkim premijerom. Zbog optužbi o sukobu interesa usvojen je prijedlog o nepovjerenju Oreškovićevoj vladi, a u rujnu 2016. godine održani su novi parlamentarni izbori. Novu vladu oformila je koalicija HDZ-MOST. Novi predsjednik HDZ-a Andrej Plenković kao premijer u travnju 2017. smjenjuje tri MOST-ova ministra zbog davanja podrške zahtjevu Socijaldemokratske partije Hrvatske (SDP) za opozivom ministra financija Zdravka Marića zbog navodnog sukoba interesa. Plenković je uspio prikupiti dovoljno glasova u Saboru privukavši Hrvatsku narodnu stranku – Liberalne demokrate (HNS), dugogodišnjeg SDP-ovog koalicijskog partnera, i manjinske predstavnike da se priklone HDZ-u i zamijene smijenjene ministre. Zdravko Marić ostao je na mjestu ministra financija.

S obzirom na ove goruće političke probleme proces POV-a u Hrvatskoj izgubio je zamah. Tijekom dvogodišnjeg razdoblja nije funkcionirao Savjet, a dionici POV-a čekali su priliku za izradu novog akcijskog plana. *Aksijski plan* POV-a, usvojen krajem 2018. godine, uglavnom uključuje mjere vezane za pristup informacijama, otvorene podatke i antikorupcijske mjere. Svaka od 15 mjera nastavlja se ili temelji na prethodno postignutim rezultatima i inicijativama. Mjere iz prethodnih akcijskih planova bile su dio uvjeta pristupanja EU (npr. izmjena i dopuna *Zakona o pravu na pristup informacijama*) koji su bili jedna vrsta poluge akterima civilnog društva da zagovaraju, između ostalog, otvorenu i transparentnu vlast. Iako inicijativa POV-a nema snagu uvjetovanja kao što je ima EU, ona može pomoći u održavanju i unapređenju postignutih standarda otvorenosti i transparentnosti.

Konačno, u pogledu osnovnih kriterija prihvatljivosti za POV,²³ koji se temelje na učinku zemalja u četiri kritična područja otvorene vlasti (fiskalna transparentnost, pristup informacijama, otkrivanje imovine i angažman građanki i građana), Hrvatska je imala ukupno 16 bodova (od maksimalno 16) od 2017. godine. Međutim, zbog pada ocjene građanskih sloboda navedena ocjena sada iznosi 15 bodova, odnosno 95 % (za zemlje koje imaju 75 % primjenjivih bodova ili više smatra se da ispunjavaju temeljne kriterije prihvatljivosti).²⁴

¹ Državni zavod za statistiku (pristup: siječanj 2019.) http://www.dzs.hr/Hrv/system/first_results.htm

² Vedran Pavlič, *14% of working age Croatians have moved abroad* (*Total Croatia News*, 30. svibnja 2018.) <https://www.total-croatia-news.com/politics/28722-14-of-working-age-croatians-have-moved-abroad>

³ *Standard Eurobarometer 90: National report: Croatia* (Europska komisija, jesen 2018.) https://ec.europa.eu/croatia/sites/croatia/files/docs/eb90_nat_hr_hr.pdf

⁴ Prema indeksu *Democracy Score*, Hrvatska je u 2018. godini postigla ocjenu 3,75 (1 = najdemokratskiji sustav, 7 = najmanje demokratski sustav), što je pad za 0,25 bodova, ponajviše zbog pogoršanja na području političkog vodstva, građanskih sloboda, neovisnosti medija i korupcije. Tena Prelec, *Nations in Transit: Croatia* (*Freedom House*, 2018.) <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/croatia>

⁵ *Freedom in the World: Croatia* (2018.) <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/croatia>

⁶ *Zakon o udrugama* (Narodne novine 4/2014, 70/2017) <https://www.zakon.hr/z/64/Zakon-o-udrugama>

-
- ⁷ *Registar udruga Republike Hrvatske* (prosinac 2018.), <https://registri.uprava.hr/#!udruga/twUBAAEAAQAAAAAAAAAAAAAAAAABAQFvaeICAA>
- ⁸ *Expression in Croatia* (Civics Monitor, 1. lipnja 2016.), <https://monitor.civics.org/newsfeed/2016/07/01/july-1st-update-croatia/>
- ⁹ *Zakon o javnom okupljanju* (Narodne novine, 128/1999, 90/2005, 139/2005, 150/2005, 82/2011, 78/2012) <https://www.zakon.hr/z/444/Zakon-o-javnom-okupljanju>
- ¹⁰ *Croatian journalists face intimidation, harassment and death threats* (Civics Monitor, 16. kolovoza 2018.) <https://monitor.civics.org/newsfeed/2017/08/16/croatian-journalists-face-intimidation-harassment-and-death-threats/>
- ¹¹ *Increasingly blurred lines between state and media independence in Croatia* (Civics Monitor, 13. rujna 2016.) <https://monitor.civics.org/newsfeed/2016/09/13/Increasingly-Blurred-Lines-Between-State-and-Media-Independence-In-Croatia/>
- ¹² *Freedom of the Press 2017: Croatia* (Freedom House, 2017.), (<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/croatia>)
- ¹³ *Kazneni zakon* (Narodne novine, 25/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018) <https://www.zakon.hr/z/98/Kazneni-zakon>
- ¹⁴ *Croatia: Global Right to Information Rating* (Centre for Law and Democracy, 2019.) <https://www.rti-rating.org/country-data/Croatia/>
- ¹⁵ *Zakon o pravu na pristup informacijama* (Narodne novine, 25/2003, 85/2015) <https://www.zakon.hr/z/126/Zakon-o-pravu-na-pristup-informacijama>
- ¹⁶ *Country Detail: Croatia* (Open Data Barometer, World Wide Web Foundation, 2016.) https://opendatabarometer.org/country-detail/?_year=2016&indicator=ODB&detail=HRV
- ¹⁷ *Freedom of the World: Croatia* (2015.) <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/croatia>
- ¹⁸ U ožujku 2014. godine u onome što se smatralo ključnim slučajem za napredak borbe protiv korupcije Sud je osudio bivšeg premijera Sanadera, nekadašnjeg predsjednika Hrvatske demokratske zajednice (HDZ) na osam i pol godina zatvora zbog korupcije po nekoliko točki optužnice. Sam HDZ, zajedno s bivšim blagajnikom, računovođom i glasnogovornikom stranke, također je proglašen krivim za povezane optužbe. Uz zatvorsku kaznu Sanaderu je naređeno da vrati 2,8 milijuna eura (3 milijuna USD), a HDZ je naloženo vratiti 3,79 milijuna eura (4,1 milijuna USD). Međutim, presudu je ukinuo Ustavni sud zbog postupovnih grešaka. Sudski je postupak obnovljen. U 2018. i 2019. godini Sanader je proglašen krivim u ponovljenim sudskim postupcima za nekoliko slučajeva korupcije te je osuđen na ukupno šest godina zatvora. Za više informacija pogledajte: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/ivo-sanader-prebacen-u-zatvor-osuden-na-vise-od-pet-godina>
- ¹⁹ *Corruption Perceptions Indeks: 2016* (Transparency International, 25. siječnja 2017.) https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016
- ²⁰ *Croatia u Corruption Perceptions Indeks: 2018* (Transparency International, 2018.) <https://www.transparency.org/country/HRV>
- ²¹ *Annex: Croatia u EU Anti-Corruption Report* (Bruxelles: Europska komisija, 3. veljače 2014.), 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
- ²² *Ease of Doing Business in Croatia* (Trading Economics, 2019.) <https://tradingeconomics.com/croatia/ease-of-doing-business>
- ²³ *POV Eligibility Criteria* (POV, 18. srpnja 2019.), <https://www.opengovpartnership.org/resources/eligibility-criteria>
- ²⁴ *2010-2017 POV Eligibility Database: Croatia* (POV, pristup: rujan 2019.), <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1z2dMQtgfk3uAVZ3zhE49rktBBFmFpdVrVhPD0fGZ40k/edit#gid=1406221191>

III. Vodstvo i proces savjetovanja s dionicima

Proces razvoja akcijskog plana trajao je više od tri godine zbog političkih promjena. Savjet POV-a proveo je nekoliko javnih savjetovanja i sastanaka dionika i izradio akcijski plan koji je nastavak prethodno pokrenutih inicijativa i strateških dokumenata. Proces savjetovanja bio je općenito smislen i participativan, a odluke su se donosile konsenzusom.

3.1 Vodstvo

Ovo potpoglavlje opisuje vodstvo i institucionalni kontekst POV-a u Hrvatskoj. Inicijativu Partnerstvo za otvorenu vladu u Hrvatskoj u početku je vodio Ured predsjednika Republike Hrvatske. Nakon parlamentarnih izbora krajem 2011. godine koordinacija POV-a prešla je na Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, kada je bivši šef Ureda predsjednika postao zamjenik ministra te predsjednik nacionalnog višedioničkog foruma.

Kao dio inicijative POV-a Hrvatska je odlukom Vlade uspostavila višedionički forum radi pojednostavljenja komunikacije između nadležnih državnih tijela i ostalih sudionika, poput članova civilnog društva, koji su uključeni u inicijative POV-a. Ovaj posebni forum poznat je kao Savjet inicijative Partnerstva za otvorenu vlast u Republici Hrvatske (u daljnjem tekstu: Savjet).¹ Tijela javne vlasti i druge institucije odgovorne za provedbu akcijskog plana dostavljaju podatke o statusu aktivnosti POV-a u okviru svojih nadležnosti Savjetu.

Savjet POV-a između 2016. i 2017. godine pretrpio je promjene u sastavu i vodstvu. Zbog dviju uzastopnih promjena vlasti prvi pokušaj oformljivanja novog vijeća POV-a zaustavljen je zajedno s pokušajima izrade novog akcijskog plana. Trenutni Savjet POV-a osnovan je Odlukom Vlade početkom 2017. godine.² Bez obzira na promjene u vodstvu i članstvu u Savjetu POV-a aktualno Ministarstvo vanjskih i europskih poslova ostaje vodeće tijelo, a državna tajnica za europska pitanja Andreja Metelko-Zgombić predsjednica je Savjeta. Vladin ured za udruge pruža administrativnu potporu Savjetu i služi kao kontaktna točka za Hrvatsku.

Iako je koordinacija procesa POV-a usredotočena na samo nekoliko tijela državne uprave, provedbena odgovornost raspoređena je na širok niz javnih institucija, uključujući Hrvatski sabor, Ured predsjednika i Ured premijera, a svako ima predstavnika u Savjetu POV-a. Štoviše, predstavnici premijera Republike Hrvatske, predsjednika Republike Hrvatske i Hrvatskog sabora bili su prisutni na javnoj raspravi (*Partnerstvo za otvorenu Hrvatsku*), održanoj 31. svibnja 2017. godine u Zagrebu, gdje su predstavljeni prioriteti akcijskog plana.³

Neovisna istraživačica NMI-ja procijenila je koliko osobe koje rade u odgovornim državnim tijelima zapravo provode aktivnosti predviđene akcijskim planom i koliko je proračunskih sredstava izdvojeno za POV. To nisu službene ukupne brojke, već procjene dobivene analizom akcijskog plana POV-a i intervjuima s Vladinim dionicima:

- Hrvatska plaća članarinu u iznosu od 25.000 USD inicijativi POV-a, što je jedini iznos koji izrijeckom spominje POV u državnom proračunu. Međutim, ukupna svota izričito dodijeljenih sredstava za aktivnosti predviđene akcijskim planom iznosi 72.607.200,00 HRK (11.082.150,12 USD)⁴. Proračunska sredstva navedena pod nazivima *administracija i upravljanje*, *redovito poslovanje*, *kurikularna reforma* i sl. kod aktivnosti različitih provedbenih tijela nisu uzeta u obzir jer je nemoguće procijeniti koliki je postotak tih sredstava specifično izdvojen za provedbu mjera/aktivnosti iz akcijskog plana.
- Članovi Savjeta POV-a dolaze iz 12 vladinih tijela, a još su dva tijela zadužena za provedbu neke od mjera iz akcijskog plana, no bez članstva u Savjetu. Konzervativna je procjena⁵ da postoji 15 osoba posvećenih POV-u: 14 osoba koje su izravno uključene u provedbu mjera/aktivnosti te jedan zaposlenik na administrativnoj razini iz koordinacijskog tijela (Vladin ured za udruge) koji koordinira rad Savjeta POV-a.

3.2 Proces savjetovanja s dionicima tijekom razvoja akcijskog plana

Godine 2017. POV je usvojio *Standarde sudjelovanja i stvaranja POV-a* namijenjene podršci sudjelovanju i stvaranju od strane civilnog društva u svim fazama ciklusa POV-a. Očekuje se da će sve zemlje koje sudjeluju u POV-u ispuniti ove standarde. Standardi imaju za cilj povećati ambiciju i kvalitetu sudjelovanja tijekom razvoja, provedbe i revizije akcijskih planova POV-a.

Pravilnik o procedurama POV-a također postavlja uvjete za sudjelovanje i stvaranje koje država ili drugi entitet moraju ispuniti u svom razvoju i provedbi akcijskog plana. Hrvatska nije postupila suprotno procesu POV-a.⁶

Molimo, pogledajte *Prilog I* za pregled uspješnosti Hrvatske u provedbi *Standarda sudjelovanja i stvaranja* tijekom čitavog razdoblja izrade akcijskog plana.

Tablica [3.2]: Stupanj utjecaja javnosti

NMI je prilagodio *Spektar sudjelovanja* Međunarodnog udruženja za javno sudjelovanje (eng. *International Association for Public Participation – IAP2*) kako bi se primijenio na POV.⁷ Ovaj spektar pokazuje potencijalnu razinu utjecaja javnosti na sadržaj akcijskog plana. U duhu POV-a većina bi zemalja trebala težiti *suradnji*.

Stupanj utjecaja javnosti		Tijekom razvoja akcijskog plana
Osnaživanje	Vlada je građanima/kama predala ovlasti za donošenje odluka.	
Suradnja	Postojao je iterativni dijalog i javnost je sudjelovala u postavljanju dnevnog reda.	✓
Uključivanje	Vlada je dala povratne informacije o tome kako je razmatrano mišljenje javnosti.	
Savjetovanje	Javnost je mogla dati svoje mišljenje.	
Informiranje	Vlada je javnosti pružala informacije o akcijskom planu.	
Bez savjetovanja	Nije provedeno savjetovanje	

Višedionički forum

Kao što je ranije navedeno, Vlada je donijela *Odluku* o osnivanju Savjeta inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast Vlade Republike Hrvatske kao višedioničkog foruma i savjetodavnog tijela Vlade. Svrha je foruma potaknuti transparentnost i otvorenost rada tijela javne vlasti i osigurati međusektorsku suradnju u provedbi inicijative POV-a u Hrvatskoj.

Savjet POV-a imao je 19 članova do prvog mandata. Od prosinca 2014. godine narastao je na 25 članova (uključujući predsjednika Savjeta)⁸ koji predstavljaju državna, lokalna i regionalna tijela, OCD-e i akademsku zajednicu. Predstavljene organizacije civilnog društva profesionalne su organizacije koje su imenovane i izabrane putem otvorenog poziva i transparentnog postupka odabira koji uključuje Savjet za razvoj civilnog društva,⁹ posebno savjetodavno tijelo koje informira i surađuje s Vladom o svim pitanjima civilnog društva. Uz udruge koje predstavljaju lokalne i regionalne vlasti i poslovni sektor aktualni predstavnici OCD-a u Savjetu POV-a pokrivaju sljedeća područja javnih politika: pristup informacijama, transparentnost i borba protiv korupcije, sloboda medija, javne financije, javna uprava, obrazovanje i mladi. Pri odabiru članova i zamjenika članova koji predstavljaju različite dionike održava se rodna ravnoteža.

Dvanaest javnih tijela ima predstavnike među članovima Savjeta POV-a (tri gore spomenuta Ureda, šest ministarstava i tri ostala javna tijela). Ostali dionici predstavljaju udruženja lokalnih i regionalnih vlasti, organizacije civilnog društva i akademsku zajednicu. Broj članova raste prema potrebama koje se pojave tijekom stvaranja i provedbe akcijskog plana. Na primjer, na četvrtom sastanku Savjeta POV-a dogovoreno je da Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva dobije predstavnika u Savjetu. I druge osobe iz šire javnosti (predstavnicima institucija koje nisu članice Savjeta POV-a, stručnjaci, itd.) mogu aktivno sudjelovati u raspravama na sjednicama Savjeta, ali ne mogu glasovati kod donošenja odluka. Savjet POV-a ima *Poslovník*.¹⁰ S obzirom na to da su njegovi članovi dužnosnici na visokim razinama, Savjet se do sada sastajao samo u glavnom gradu Zagrebu, iako su u sastanke uključeni predstavnici iz drugih dijelova Hrvatske.

Poslovi¹¹ Savjeta POV-a definirani su *Poslovníkom* koji je usvojila Vlada i uključuju:

- pripremu nacrtu prijedloga akcijskog plana za provedbu Inicijative POV-a
- provedbu postupka savjetovanja o prijedlogu akcijskog plana
- praćenje provedbe akcijskog plana i pripremu njegovih izmjena i dopuna
- podnošenje izvješća o provedbi akcijskog plana
- osiguravanje kontinuiranog dijaloga između državnih tijela, OCD-a, poslovnog sektora, akademske zajednice, medija i ostalih dionika

Postojeći Savjet POV-a sastao se samo tri puta tijekom pripreme akcijskog plana. Međutim, prema mišljenju svih anketiranih dionika članovi su u redovnoj komunikaciji s koordinacijskim tijelom putem telefona i *e-maila*, kao i na raznim bilateralnim i multilateralnim sastancima koji se održavaju o određenim pitanjima i aktivnostima akcijskog plana. Zapisnici se vode na svim službenim sastancima i objavljuju se na internetskoj stranici Savjeta POV-a poslije usvajanja na prvoj sljedećoj sjednici. Međutim, ne objavljuju se sastanci s bilateralnih niti multilateralnih sastanaka o određenim pitanjima ili aktivnostima iz akcijskog plana.¹² Internetska stranica¹³ također sadrži evidenciju o svim akcijskim planovima, izvješćima o samoprocjeni, izvješćima NMI-ja, rezultatima *e-savjetovanja* o različitim dokumentima (npr. o prijedlozima tema za nove akcijske planove, nacrtima akcijskih planova, nacrtima izvješća o samoprocjeni) te se na njoj mogu pronaći vijesti o aktivnostima, javnim događanjima itd.

Zainteresirani dionici koji nisu uključeni u Savjet POV-a mogu utjecati na odlučivanje o temama i mjerama iz akcijskog plana sudjelovanjem na različitim javnim događajima i raspravama, preko organizacija civilnog društva (putem različitih platformi, kao što su inicijativa Platforma 112¹⁴ i njezina zagovaračka mreža te inicijativa GOOD¹⁵), i, naravno, putem *e-savjetovanja*. Širi utjecaj javnosti imaju i stručne udruge (poslovna udruženja, lokalne i regionalne vlasti) koje sudjeluju u radu Savjeta.

Savjet POV-a nema proračun za svoje aktivnosti izvan administrativne potpore Vladinog ureda za udruge, tako da se sve obveze koje zahtijevaju financijska sredstva financiraju iz proračuna izravno odgovornih tijela koja su nositelji ili sunositelji provedbe mjera/aktivnosti.

Sudjelovanje i angažman u razvoju akcijskog plana

Hrvatska je u srpnju 2016. godine trebala započeti s provedbom trećeg akcijskog plana, ali plan nije izrađen jer su parlamentarni izbori održani krajem 2015., a nova vlada oformljena je tek 2016. godine (kako je opisano u dijelu Izvješća pod nazivom *Kontekst otvorene vlasti u Hrvatskoj*).

Vlada je u travnju 2016. godine donijela odluku o osnivanju novog Savjeta POV-a, no nisu sva relevantna državna tijela uspjela imenovati svoje predstavnike prije raspisivanja novih parlamentarnih izbora, tako da Savjet nikada nije konstituiran. Ipak, Vladin ured za udruge proveo je početno *e-savjetovanje* o prioritetima akcijskog plana između 16. i 30. svibnja 2016. godine¹⁶ i dobio minimalan odaziv.

Nakon izbora održanih u rujnu 2016. godine Vladin ured za udruge koordinirano je s Uredom premijera pripremio izvješće o samoprocjeni provedbe drugog akcijskog plana POV-a (2014).

do 2016. godine). Vlada je izvješće usvojila 12. listopada 2016. i dostavila ga Upravnom odboru Inicijative POV. Iako sa zakašnjenjem, time je ispunjena obveza Hrvatske da izradi izvješće o samoprocjeni. Vladin ured za udruge između 24. veljače i 12. ožujka 2017. godine¹⁷ proveo je drugo početno *e-savjetovanje* o prioritetima za novi akcijski plan, a dobiveni komentari poslužili su kao temelj za izradu mjera i aktivnosti trećeg akcijskog plana.

Nova odluka o osnivanju Savjeta POV-a usvojena je 23. veljače 2017. godine. Na konstituirajućoj sjednici, održanoj 4. travnja 2017., članovi su se složili da će novi akcijski plan uključivati sve one aktivnosti koje su bile uključene u preuzete obveze u prethodnom akcijskom planu, ali nisu bile provedene. Od travnja do lipnja 2017. godine održan je niz radnih sastanaka na kojima su razmatrani novi prijedlozi dobiveni tijekom *e-savjetovanja* te dodatni prijedlozi članova Savjeta, kako predstavnika državnih tijela, tako i predstavnika OCD-a, u vezi s određenim mjerama i aktivnostima. U srpnju su organizirani sastanci u Ministarstvu vanjskih i europskih poslova, Ministarstvu javne uprave i Ministarstvu financija te u jedinicama lokalne i područne samouprave. U radnim sastancima sudjelovali su i povjerenik za informiranje i predstavnici Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa. Nekim od ovih sastanaka prisustvovala je i Helen Darbshire, članica Upravnog odbora POV-a, kao i izvršna direktorica organizacije Access Info Europe. Pored toga, prioriteti trećeg akcijskog plana predstavljeni su na javnoj raspravi pod nazivom *Partnerstvo za otvorenu Hrvatsku*, održanoj 31. svibnja 2017. godine u Zagrebu.

Tijekom 2018. godine održane su tri sjednice Savjeta. Na posljednjoj sjednici, održanoj 27. kolovoza 2018. godine, usvojen je konačni prijedlog akcijskog plana za razdoblje od 2018. do 2020. godine. *E-savjetovanje* o nacrtu provedeno je između 26. lipnja i 10. srpnja 2018. godine.¹⁸ Nacrt akcijskog plana, zajedno s izvješćem o provedenom *e-savjetovanju*, poslan je Vladi. Izvješće je sadržavalo informacije o prihvaćenim prijedlozima, kao i razloge zbog kojih su neki prijedlozi odbijeni. Prema prethodno spomenutim i dostupnim izvorima dionici iz civilnog sektora utjecali su i na preuzete obveze u akcijskom planu, posebno u dijelovima koji se tiču fiskalne transparentnosti (npr. Institut za javne financije), *e-savjetovanja* (GONG), uključivanja agende POV-a na lokalnoj i regionalnoj razini (Udruga hrvatskih županija, Udruga gradova u Republici Hrvatskoj i Zajednica općina u Republici Hrvatskoj) i povećanja transparentnosti u ključnim političkim institucijama i područjima poput Hrvatskog sabora (GONG) te izbornih i referendumskih kampanja (GONG, Institut za javne financije).

Akcijski plan temelji se na mjerama koje se nalaze u *Strategiji suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine*,¹⁹ te pratećem *Akcijском planu* za 2017. i 2018. godinu.²⁰ Informacije o razvoju trećeg akcijskog plana POV-a, vijesti o događajima, obavijesti o *e-savjetovanjima*, izvješća i drugi relevantni dokazi, objavljeni su na internetskoj stranici POV-a u Republici Hrvatskoj onog trenutka kada su se dogodili.

Prema mišljenju intervjuiranih dionika proces savjetovanja bio je sadržajan i participativan, a zainteresirani dionici imali su dostatno vremena za komentare, prijedloge i upite. Međutim, to je bio dugotrajan proces zbog promjena u sastavu Savjeta POV-a i same Vlade, kao i poteškoća u dobivanju odobrenja nadležnih tijela. Uz to, Institut za javne financije napomenuo je da je nezadovoljan funkcioniranjem Savjeta POV-a, istodobno napominjući da je većina aktivnosti proizašla iz postojećih inicijativa.²¹ S obzirom na to, kao i na vremenske okvire zadane procesom POV-a, na Savjetu POV-a odlučeno je da će se u treći akcijski plan uključiti manje kontroverzne obveze, za koje postoji veća vjerojatnost da će biti usvojene brže i provedene unutar razdoblja akcijskog plana. Članovi OCD-i koji su sudjelovali bili su svjesni ovoga pristupa i više su puta na sastancima Savjeta izjavili da su svjesni trenutnog nedostatka političke volje na najvišem nivou vlasti te nadodali da su spremni prihvatiti manje ambiciozan dokument radi usvajanja akcijskog plana. Sve su obveze izglasane konsenzualno (nakon što je u raspravi dogovoreno zadovoljavajuće rješenje, donesena je jednoglasna odluka o prihvaćanju ili odbijanju potencijalne obveze).²²

Preporuke u vezi sustvaranja i sudjelovanja tijekom razvoja

Hrvatska je tijekom izrade akcijskog plana dokazala uspješnost i snažne rezultate u područjima mandata, sastava i dosega Savjeta POV-a. Na primjer, postoji pravna obveza koja pokriva sve aspekte razvoja akcijskog plana, praćenje, ocjenjivanje i izvješćivanje. Članovi Savjeta POV-a uglavnom su visoki predstavnici raznih tijela vlasti na nacionalnoj razini, koji su na položajima koji sa sobom nose moć odlučivanja ili brzi pristup donositeljima odluka. Predstavnici OCD-a biraju se prema području aktivnosti već uspostavljenim postupkom namijenjenim sudjelovanju predstavnika civilnog društva u javnim odborima i radnim tijelima.

Dva su područja u kojima Hrvatska može pokazati napredak: u načinu rada Savjeta POV-a i unutarnjoj i vanjskoj komunikaciji tijekom izrade akcijskog plana. Kako bi se poboljšala izvedba u područjima, neovisna istraživačica NMI-ja predlaže da se poduzmu sljedeći koraci:

- Savjet POV-a ograničen je u broju sastanaka koje može u razumnom roku održati, s obzirom na njegov sastav i broj članova. Moglo bi biti korisno kada bi se o radu manjih radnih skupina ili bilateralnih sastanaka o određenim pitanjima izrade/provedbe/ocjenjivanja izvijestilo u pisanom obliku te objavilo na mrežnoj stranici POV-a.
- Savjet POV-a također bi mogao razmotriti održavanje nekoliko sastanaka izvan glavnog grada, posebno s obzirom na činjenicu da trenutne obveze akcijskog plana uključuju unaprjeđenje vrijednosti POV-a na lokalnoj i regionalnoj razini.
- Savjet POV-a trebao bi razmotriti korištenje drugih metoda daljinske komunikacije, poput konferencijskih poziva, na svojim sastancima i javnim događajima.
- Ako tehnologija i logistika dopuštaju, Savjet POV-a možda bi mogao prenositi svoje sastanke i događaje uživo, a video objaviti na mrežnoj stranici POV-a te koristiti društvene mreže za promicanje svojih aktivnosti i podizanje svijesti o POV-u u Hrvatskoj.

¹ *Savjet inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast* (Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, pristup: rujan 2019.) <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/savjet-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-vlast/289>

² *Odluka Vlade o osnivanju Savjeta inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast* (Vlada Republike Hrvatske, 23. veljače 2017.) <https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Odluka%20o%20osnivanju%20Savjeta%20inicijative%20Partnerstva%20za%20otvorenu%20vlast%20-%202017.pdf>

³ *Održana javna rasprava Partnerstvo za otvorenu Hrvatsku* (Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, 2. lipnja 2017.) <https://udruge.gov.hr/vijesti/odrzana-javna-rasprava-partnerstvo-za-otvorenu-hrvatsku/4136>

⁴ Ukupna svota uključuje izdvajanja za predviđene projekte iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (obično financiraju 85% projekta), a ne samo sufinanciranje Republike Hrvatske (obično financiranje 15% projekta).

⁵ Postoji više upravnih tijela koja su uključena u provedbu kao sunositelji, a ponekad i nekoliko zaposlenika iz istog tijela radi na određenoj aktivnosti. Međutim, to je trenutno nemoguće utvrditi, zbog čega je korištena konzervativna procjena.

⁶ Postupanje protivno procesu POV-a – zemlja ne ispunjava (1) zahtjev vezan uz postizanje razine *uključivanja* tijekom razvoja nacionalnog akcijskog plana, odnosno „informiranja“ tijekom njegove provedbe i / ili (2) vlada ne prikuplja, ne objavljuje i ne dokumentira repozitorij na nacionalnoj internetskoj stranici POV-a u skladu s uputama NMI-ja.

⁷ *IAP2's Public Participation Spectrum* (IAP2, 2014.)

http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf

⁸ Zapisnik sa sastanka održanog 16. prosinca 2014. godine, koji prikazuje članstvo, dostupan je na hrvatskom jeziku na: <https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Zapisnik%20-%201.%20sjednica%20Savjeta%20inicijative%20Partnerstvo%20za%20otvorenu%20vlast%20-%202014.%20mandat.pdf>

⁹ *Savjet za razvoj civilnoga društva* (Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, pristup: ožujak 2019.)

<https://udruge.gov.hr/savjet-za-razvoj-civilnoga-drustva/120>

¹⁰ *Pravilnik o radu Savjeta POV-a* dostupan je na hrvatskom jeziku na:

<https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/poslovnik%20savjeta-POV-5%203-procisceni%20tekst.pdf>

¹¹ Ibid.

¹² Zapisnici sa sastanaka dostupni su na hrvatskom jeziku na: <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/savjet-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-vlast/289>

¹³ *Partnerstvo za otvorenu vlast* (Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, pristup: rujan 2019.)

<https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/271>

¹⁴ Platforma 112 inicijativa je 71 OCD-a koji su Vladi uputili 112 zahtjeva u vezi s različitim demokratskim vrijednostima: <http://www.kucaljudskihprava.hr/platforma-112/tko-smo/>

¹⁵ Inicijativa GOOD okuplja organizacije civilnog društva koje se bave neformalnim obrazovanjem i ljudskim pravima i zalaže se za sustavno i kvalitetno uvođenje obrazovanja i osposobljavanja za ljudska prava i demokratsko građanstvo u obrazovni sustav, <http://goo.hr/>. Pokrenula je zagovaračku platformu pod nazivom *Obrazovna zviždaljka* koja se bavi pitanjima obrazovnog sustava općenito, uključujući građanski odgoj i obrazovanje, <http://oz.goo.hr/kljucna-podrucja/>

¹⁶ Pojedinci, organizacije civilnog društva i akademske ustanove dale su ukupno 13 komentara. *Javno savjetovanje o prioritetima Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2016. do 2018.* (e-Savjetovanja, 16.-30. svibnja 2016.) <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=3293>

¹⁷ Pojedinci, organizacije civilnog društva i akademske ustanove dale su ukupno 29 komentara. *Javno savjetovanje o prioritetima Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2017. do 2019.* (e-Savjetovanja, 24. veljače-12. ožujka 2017.) <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=4853>

¹⁸ Dvije organizacije civilnog društva dale su ukupno 17 komentara. *Javno savjetovanje Akcijskom planu za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2018. do 2020.* (e-Savjetovanja, 26. lipnja-10. srpnja 2018.) <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=7259>

¹⁹ *Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* (27. veljače 2015.) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html

²⁰ *Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* (Ministarstvo pravosuđa, lipanj 2017.) https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017_2018.pdf

²¹ NMI je dobio navedeni komentar tijekom razdoblja pregleda ovog izvješća prije objavljivanja.

²² Sve informacije dostupne su u zapisnicima sa sastanaka na hrvatskom jeziku: [https://udruga.gov.hr/istaknute-teme/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/savjet-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-vlast/289](https://udruga.gov.hr/istaknute teme/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/savjet-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-vlast/289)

IV. Mjere (obveze)

Sve vlade koje sudjeluju u POV-u razvijaju akcijske planove POV-a koji uključuju konkretne mjere (obveze) tijekom dvogodišnjeg razdoblja. Vlade započinju svoje akcijske planove POV-a opisom postojećih napora u vezi s otvorenom vlašću, uključujući posebne strategije i tekuće programe.

Mjere (obveze) trebaju biti primjerene specifičnim okolnostima i izazovima svake zemlje/entiteta. Mjere (obveze) POV-a također bi trebale biti relevantne za vrijednosti POV-a utvrđene u *Pravilniku o procedurama POV-a* i *Deklaracijom o otvorenoj vlasti* koju su potpisale sve zemlje koje sudjeluju u POV-u.¹ Pokazatelji i metoda koji se koriste u istraživanju NMI-ja mogu se pronaći u NMI-jevom *Priručniku o postupanju*.² Slijedi sažetak ključnih pokazatelja koje procjenjuje NMI:

- **Određenost i mjerljivost:**
 - nedovoljno određena da bi bila mjerljiva: Sudeći prema tekstu mjere, nedostaje li navedenim ciljevima i predloženim aktivnostima dovoljno jasnoće i specifičnosti da bi se njihovo ostvarenje moglo objektivno provjeriti naknadnim postupkom procjene?
 - dovoljno određena da bi bila mjerljiva: Sudeći prema tekstu mjere, jesu li navedeni ciljevi i predložene aktivnosti dovoljno jasni i specifični da bi se njihovo ostvarenje moglo objektivno provjeriti naknadnim postupkom procjene?
- **Povezanost s vrijednostima POV-a:** Ova varijabla procjenjuje relevantnost mjere za vrijednosti na kojima se temelji POV. Slijedom pozornog čitanja teksta mjere, kako je navedena u akcijskom planu, vodeća pitanja za utvrđivanje povezanosti s vrijednostima POV-a su:
 - pristup informacijama: Hoće li Vlada otkriti više informacija ili će poboljšati kvalitetu informacija objavljenih javnosti?
 - građansko sudjelovanje: Hoće li Vlada kreirati ili unaprijediti prilike ili sposobnost javnosti da daje mišljenje ili utječe na odluke ili politike?
 - odgovornost: Hoće li Vlada stvoriti ili poboljšati prilike za suočavanje s javnošću kako bi dužnosnici odgovarali za svoje postupke?
 - tehnologija i inovativnost za transparentnost i odgovornost: Hoće li se tehnološka inovacija koristiti u kombinaciji s nekom od druge tri vrijednosti POV-a za unapređenje transparentnosti ili odgovornosti?
- **Ambicioznost:** Ova varijabla procjenjuje *potencijalni učinak* mjere ako bude provedena kako je napisano. Neovisni istraživač NMI-ja koristi tekst akcijskog plana za:
 - prepoznavanje socijalnog, ekonomskog, političkog ili ekološkog problema
 - utvrđivanje početnog stanja (*status quo*) na početku akcijskog plana
 - procjenjivanje stupnja do kojeg bi mjera, ako bude provedena, utjecala na izvedbu i riješila problem
- **Stupanj dovršenosti:** Ovom varijablom ocjenjuje se provedba i napredak mjere. Ona se ocjenjuje na kraju ciklusa akcijskog plana u *Izvešću o provedbi NMI-ja*.
- **Otvaranje vlasti:** Ovom se varijablom pokušava nadići mjerenje rezultata i *outputa* te previdjeti kako se Vladina praksa, u područjima važnim za vrijednosti POV-a, promijenila kao rezultat provedbe mjere. Ova se varijabla ocjenjuje na kraju ciklusa akcijskog plana u *Izvešću o provedbi NMI-ja*.

Što čini mjeru (obvezu) mogućom mjerom sa zvjezdicom?

Moguća mjera sa zvjezdicom ima više potencijala biti ambiciozna i provedena. Dobra je mjera ona koje jasno opisuju:

1. **problem:** Koji je ekonomski, socijalni, politički ili ekološki problem? Umjesto da je opisan administrativni problem ili alat (npr. *Ponovna dodjela sredstava socijalne skrbi* korisnika je od *nedostatka mrežne stranice*).

2. **status quo:** Kakav je *status quo* javne politike koju mjera adresira na početku akcijskog plana (npr., 26 % sudskih tužbi protiv korupcije trenutno se ne obrađuje.)?
3. **promjenu:** Kakva je promjena ciljanog ponašanja koja se očekuje od provedbe obveze, umjesto samog navođenja srednjoročnih rezultata (npr. *Udvostručavanje stope odgovaranja na zahtjeve za pristup informacijama* snažniji je cilj od *objavljivanja protokola za odgovor.*)?

Temeljem tih kriterija hrvatski akcijski plan ima četiri potencijalne mjere sa zvjezdicom:

- Mjera 2. Fiskalna transparentnost
- Mjera 3. Transparentnost financiranja političkih aktivnosti i izbornih kampanja
- Mjera 6. Zaštita prijavitelja nepravilnosti
- Mjera 11. Razvoj Središnjeg državnog portala

Mjere sa zvjezdicom

Jedno mjerilo, jedna od mjera zaslužuje dodatno objašnjenje zbog svog posebnog interesa čitateljima i korisnosti za poticanje utrke prema vrhu između zemalja sudionica POV-a: *mjera sa zvjezdicom* (★) Obveze sa zvjezdicom smatraju se egzemplarnim obvezama POV-a. Da bi mogla biti označena zvjezdicom, obveza mora ispuniti nekoliko kriterija:

- potencijalna mjera sa zvjezdicom: mjera mora biti dizajnirana tako da je **određena i mjerljiva, povezana** s vrijednostima POV-a i dovoljno ambiciozna da ima **transformativan** potencijalni učinak.
- Vlada mora značajno napredovati u provedbi mjere tijekom razdoblja provedbe akcijskog plana, zbog čega mjera mora biti označena kao **uglavnom** ili **potpuno** provedena.
- Ova se varijabla procjenjuje na kraju ciklusa akcijskog plana u *Izvešću o provedbi NMI-ja*.

Opći pregled mjera (obveza)

U trećem akcijskom planu POV fokus je prvenstveno stavljen na otvaranje podataka, čija je osnova osigurana u prethodnom akcijskom planu uspostavom Portala otvorenih podataka. Uz to, treći akcijski plan predviđa nastavak aktivnosti u područjima prava na pristup informacijama, fiskalne transparentnosti i sudjelovanja javnosti u postupcima donošenja odluka. Odvojena komponenta ovog akcijskog plana obuhvaća mjere usmjerene na lokalnu i regionalnu razinu. Akcijski plan također naglašava potrebu da se osigura održivost osnovnih vrijednosti Partnerstva. Obveze iz akcijskog plana stoga su podijeljene u pet ključnih područja: A. Transparentnost (8 mjera), B. Otvorenost (3), C. Sudjelovanje građanki i građana /civilnoga društva u procesima izrade, provedbe i praćenja javnih politika (2), D. Partnerstvo za otvorenu vlast na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini (1) i E. Održivost Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast (1).

¹ *Open Government Partnership: Articles of Governance* POV, lipanj 2012. (Dopunjeno u ožujku 2014. i travnju 2015.), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/POV_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf

² *IRM Procedures Manual* POV, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

A. TRANSPARENTNOST

1. Provedba Zakona o pravu na pristup informacijama

Tekst mjere prenesen iz *Akcijskog plana*:

“Mjera 1. Unaprjeđenje provedbe zakona o pravu na pristup informacijama”¹

“Glavni cilj je unaprijediti i standardizirati postupanje tijela javne vlasti prema Zakonu o pravu na pristup informacijama, smanjiti broj žalbi korisnika i udio šutnje uprave, uz istovremeno podizanje razine znanja i svijesti medija, građana i udruga o mehanizmima koje pruža Zakon o pravu na pristup informacijama, te kako ga učinkovito koristiti. (...) Ukupni troškovi provedbe mjere iznose 330.000,00 kuna.”

Provedbene aktivnosti:

1.1. Jačanje svijesti udruga, novinara i građana o pravu na pristup informacijama

- Izrađeni promotivni/ edukativni video sadržaji (4x3 minute)
- Izrađeni, distribuirani i objavljeni online edukativni materijali
- Otvoreni profili na društvenim mrežama u cilju komunikacije s korisnicima prava na pristup informacijama
- Održane 4 online edukacije za korisnike godišnje
- Redovito odgovaranje na upite udruga, medija i građana pisanim putem i putem info telefona
- Distribucija newslettera za medije Povjerenika za informiranje 4 puta godišnje

1.2. Provoditi edukacije o pravu na pristup informacijama za službenike koji u svom radu primjenjuju odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama

- Održano godišnje 5 edukacija o pravu na pristup informacijama
- Održano godišnje 5 webinarara o pravu na pristup informacijama
- Podijeljeni edukativni materijali i dostupni za preuzimanje na internetskoj stranici Povjerenika za informiranje
- Izrađene i objavljene upute i mišljenja za primjenu pojedinih odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama
- Edukaciju polazilo najmanje 200 službenika

1.3. Poticati i pratiti proaktivnu objavu informacija od strane tijela javne vlasti

- Izrađene najmanje 4 analitičke studije praćenja objave informacija koje obuhvaćaju najmanje 100 tijela javne vlasti
- Izrađen instrument samoprocjene proaktivne objave (*self-assessment tool*)
- O nalazima analitičkog praćenja upoznati službenike i tijela javne vlasti na koja se nalazi odnose s preporukama za poboljšanje stanja (objava na webu, distribucija putem e-mail)

Početak provedbe: U tijeku

Rok za provedbu: 21. kolovoza 2020. godine

Opis obveze (mjere)	Određenost i mjerljivost	Povezanost s vrijednostima POV-a (prema tekstu AP-a)	Ambicioznost	Stupanj dovršenosti	Otvaranje vlasti
---------------------	--------------------------	--	--------------	---------------------	------------------

	Nedovoljno određena da bi bila mjerljiva	Dovoljno određena da bi bila mjerljiva	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologija i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno	Pogoršano	Nepromijenjeno	Ograničeno	Značajno	Izvanredno
1. Ukupno		✓	✓					✓			Procjena po završetku akcijskog plana				Procjena po završetku akcijskog plana				

Kontekst i ciljevi

Hrvatski je sabor 2013. godine usvojio Zakon o pravu na pristup informacijama². Zakon omogućuje građankama i građanima pravo na pristup i ponovnu uporabu informacija. Međutim, unatoč povećanoj količini javno dostupnih informacija one nisu brzo niti lako dostupne. Poteškoće u primjeni zakona rezultirale su neodgovaranjem na zahtjeve za informacijama i sve većim brojem pritužbi korisnika, što se pripisuje nedostatku svijesti korisnika, kao i pismenosti kod primjene zakona od strane službenika.

Mjera se temelji na aktivnostima iz prethodna dva akcijska plana, kao i na Strategiji suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. – 2020. godine te na pratećem *Akcijskom planu*.³ Cilj je mjere poboljšati provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama i smanjiti broj neodgovora putem: aktivnosti podizanja svijesti javnosti (1.1), obuke javnih službenika o pravilnoj primjeni zakona (1.2) i uspostave postupaka praćenja usklađenosti od strane javnih tijela (1.3). Mjera sadrži određive provedbene aktivnosti s mjerljivim ishodima.

Ova je mjera bitna za pristup informacijama jer se odnosi na poboljšanje objavljivanja informacija države. Ako se u potpunosti provede kako je napisano, mjera ima slab potencijalni utjecaj. Naime, iako se u njoj navode kvantitativni ciljevi u pogledu broja treninga koji će se provoditi, broja službenika koje će se obučiti i broja javnih institucija koje će biti obuhvaćene praćenjem, nije jasno u kojoj mjeri ti ciljevi predstavljaju veliko poboljšanje u odnosu na trenutne prakse izobrazbe i praćenja koje provodi Ured Povjerenika za informacije. Ured Povjerenika kontinuirano provodi aktivnosti za podizanje razine znanja o primjeni zakonodavstva o pristupu informacijama između javnih agencija i same javnosti. Novi dodaci predviđeni mjerom uključuju izradu promotivnih/edukativnih video zapisa, korištenje društvenih mreža za promicanje pristupa informacijama i neposrednije komuniciranje s korisnicima, izradu i objavljivanje uputa i mišljenja o određenim odredbama zakona, analitičkih studija, samoprocjena itd.

Sljedeći koraci

Tijekom provedbe ovemjere bit će važno osigurati da Ured Povjerenika za informiranje ima dovoljno financijskih sredstava i ljudskih potencijala za primjerenu provedbu predviđenih mjera. Posebno je važno osigurati dovoljno sredstava za praćenje proaktivnog objavljivanja informacija od strane tijela javne vlasti (provedbena aktivnost 1.3.). Kako je provedba aktivnosti već u tijeku kada je usvojen *Akcijski plan POV-a*, predstavnici Ureda Povjerenika za informiranje⁴ upozorili su da bi moglo doći do revizije pokazatelja kod određenih provedbenih aktivnosti (npr. instrument samoprocjene mogao bi se revidirati zbog složenosti metodologije i tehnoloških ograničenja).

Da bi se povećao doseg aktivnosti podizanja svijesti i jačanja kapaciteta, preporučuje se uključivanje donositelja odluka na izvršnoj razini javnog sektora u obrazovne module. Dodatno, potrebno je razmisliti o stvaranju internetske platforme/sustava za prikupljanje izvješća praćenih javnih tijela u stvarnom vremenu, kako bi se olakšalo prikupljanje podataka o pristupu informacijama i pruženim odgovorima (sljedeći akcijski plan).

¹ Urednička napomena: Tekst sadržan u ovom tekstu skraćena je verzija objavljenog teksta mjere. Kompletan tekst mjere dostupan je u *Akcijskom planu za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj do 2020. godine* (POV, prosinac 2018.) https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Croatia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf, str. 13.-18.

² *Zakon o pravu na pristup informacijama*: pročišćeni tekst (2015.) <https://www.zakon.hr/z/126/Zakon-o-pravu-na-pristup-informacijama>.

³ *Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* (27. veljače 2015.) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html, Dio 5.1.6. *Pravo na pristup informacijama*, mjere 1. i 3; *Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* (lipanj 2017.).

https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017_2018.pdf, mjere 42 i 43, str. 16.

⁴ Zoran Pičuljan (Povjerenik za informiranje), Ina Volmut i Lucija Jadrijević (Ured Povjerenika za informiranje), intervju obavila neovisna istraživačica NMI-ja 21. veljače 2019.

2. Fiskalna transparentnost

Tekst mjere prenesen iz *Akcijskog plana*:

“Mjera 2. Fiskalna transparentnost”¹

“Glavni cilj mjere je povećati fiskalnu transparentnost, prvenstveno kroz pravovremenu objavu i otvaranje fiskalnih podataka za ponovnu uporabu. Mjera uključuje više aktivnosti kojima će se osigurati redovito objavljivanje točnih i relevantnih informacija o fiskalnim podacima i mogućnosti njihovog preuzimanja u svrhu ponovne uporabe. (...) Sredstva za provedbu mjere su osigurana u Državnom proračunu.”

Provedbene aktivnosti:

2.1. Unaprijediti bazu podataka o izvršenim plaćanjima s jedinstvenog računa državnog proračuna

- Unaprjeđene mogućnosti pretraživanja baze podataka
 - Prema godini, kvartalu, mjesecu
 - Prema proračunskoj klasifikaciji, od prve do četvrte razine
 - Prema nazivu proračunskog korisnika, njegovom OIB-u, broju razdjela/glave
 - Prema nazivu dobavljača pravne osobe, OIB-u dobavljača pravne osobe
 - Prema imenu i prezimenu dobavljača fizičke osobe, uz korištenje drugog identifikatora umjesto OIB-a
- Omogućeno preuzimanje podataka iz baze u strojno čitljivom obliku pogodnom za ponovnu uporabu
- S obzirom na veličinu baze neće biti moguće preuzimanje cijele baze, već po upitu, dok će cijela baza biti dostupna na zahtjev, o čemu će biti navedena napomena na internetskoj stranici Ministarstva financija
- Uklonjeni CAPTCHA kodovi

2.2. Pravovremeno na jednom mjestu objavljivati strojno čitljive bilance svih JLP(R)S

- Pravovremeno, na jednom mjestu, u strojno čitljivom obliku i na lako pretraživ način, objavljene bilance JLP(R)S

2.3. Objaviti jedinstvenu, strojno čitljivu arhivu bilanci svih JLP(R)S za pet godina unazad

- U roku, na jednom mjestu, u strojno čitljivom obliku i na lako pretraživ način, objavljene bilance svih JLP(R)S za pet godina unazad

2.4. Pravovremeno objavljivati prijedlog državnog proračuna, s tabelama u strojno čitljivom formatu

- Do 15. 11. 2017. objavljen strojno čitljivi prijedlog državnog proračuna te Obrazloženje prijedloga državnog proračuna za 2018. i projekcije za 2019. i 2020., odnosno u narednim godinama za odgovarajuća naredna vremenska razdoblja, nadopunjeno navedenim elementima tako da sadrži sljedeće podatke ili informacije gdje se ti podaci mogu pronaći:
 - planirano stanje javnog duga za prethodnu godinu i projekcije javnog duga za srednjoročno razdoblje;
 - planiranu strukturu javnog duga za proračunsku i prethodnu godinu (domaći ili inozemni dug, kamatne stope, dospjeće, itd.);
 - informacije o financijskoj i nefinancijskoj imovini države (popis imovine i vrijednost)
 - informacije o učinku različitih makroekonomskih pretpostavki (kao što su stopa inflacije, razina kamatnih stopa i realnog BDP-a) na proračunske prihode, rashode i javni dug (analiza osjetljivosti).

2.5. Pravovremeno objavljivati statističke prikaze Ministarstva financija s tabelama u strojno čitljivom formatu

- Pravovremeno objavljeni statistički prikazi sa strojno čitljivim tabelama

2.6. Pravovremeno objaviti polugodišnji izvještaj o izvršenju državnog proračuna (s tabelama u strojno čitljivom formatu)

- Pravovremeno objavljeno polugodišnje izvješće o izvršenju državnog proračuna, sa strojno čitljivim tabelama, uključujući osvrt na podatke o planiranim vrijednostima tekuće godine

2.7. Redovito objavljivati podatke o financijskom planu i izvršenju financijskog plana tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije na njihovim internetskim stranicama u otvorenim formatima pogodnim za ponovnu upotrebu

- Ministarstvo financija je izradilo uputu o objavljivanju podataka o proračunu i izvršenju proračuna i uputilo je tijelima državne uprave i agencijama
- Tijela državne uprave i agencije na svojim internetskim stranicama redovito objavljuju informacije o proračunu, uključujući i četvrtu razinu izvršenja proračuna (godišnje i polugodišnje) u strojno čitljivim formatima pogodnim za ponovnu uporabu

2.8. Objaviti jedinstvenu, strojno čitljivu bazu financijskih izvještaja svih proračuna proračunskih i izvanproračunskih korisnika

- U roku, na jednom mjestu, u strojno čitljivom obliku i na lako pretraživ način, objavljeni financijski izvještaji svih proračuna proračunskih i izvanproračunskih korisnika

2.9. Prikaz proračunskih podataka uz mogućnosti vizualizacije, pretraživanja i preuzimanja podataka u strojno čitljivom obliku

- Na web stranicama Ministarstva financija omogućen je pristup aplikaciji za pregled proračunskih podataka uz mogućnosti pretraživanja. Podatke je moguće vizualizirati uz nekoliko tipova grafova i u tabelarnom obliku. Pretraživanje je moguće po godinama i po bilo kojoj proračunskoj klasifikaciji. Podatke je moguće prikazati po nekoj klasifikaciji grafički, i propadati u dubinu po hijerarhijama. Moguće je preuzimanje podataka u strojno čitljivom obliku za cijeli proračun.
- Podaci se prikazuju kroz aplikaciju koju je razvio Open Spending Project Team međunarodne neprofitne organizacije Open Knowledge International (OKI) u suradnji s GIFT-om (Global Initiative for Fiscal Transparency) i BOOST inicijativom Svjetske banke
- Podaci se osvježavaju sa svakim novim proračunskim dokumentom koji usvoji Hrvatski sabor (Rebalans proračuna i Državni proračun)

Početak provedbe: U tijeku

Rok za provedbu: 21. kolovoza 2020.

Opis obveze (mjere)	Određenost i mjerljivost		Povezanost s vrijednostima POV-a (prema tekstu AP-a)				Ambicioznost				Stupanj dovršenosti				Otvaranje vlasti				
	Nedovoljno određena da bi bila mjerljiva	Dovoljno određena da bi bila mjerljiva	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologija i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno	Pogoršano	Nepromijenjeno	Ograničeno	Značajno	Izvanredno
2. Ukupno		✓	✓			✓				✓	Procjena po završetku akcijskog plana				Procjena po završetku akcijskog plana				

Kontekst i ciljevi

Godinama se fiskalni podaci u Hrvatskoj ne objavljuju u lako dostupnom i razumljivom obliku. Većina dostupnih podataka vrlo je tehnička i mogu ih interpretirati samo stručnjaci.

Uz to, većina podataka ne slijedi jedinstveni standard te se često, kada uključuje podatke drugih javnih tijela, izvan ministarstava, Ministarstvo financija ne izvješćuje na vrijeme, iako navedeno ministarstvo te podatke ima obvezu publicirati javno.

Glavna značajka svih aktivnosti u okviru ove mjere jest osiguravanje pravovremene i točne informacije o državnom, lokalnom i regionalnom proračunu u različitim fazama proračunskog procesa (provedbene aktivnosti 2.2.-2.7.) u strojno čitljivom, pretraživom, otvorenom obliku spremnom za ponovno korištenje. Potreba za takvim mjerama također je naglašena kao jedno od najvažnijih pitanja u prethodnom izvješću NMI-ja². Ostale su provedbene aktivnosti povezane s poboljšanjem dostupne baze podataka o plaćanjima s računa državnog proračuna (2.1) te sa stvaranjem aplikacije koja će omogućiti pretraživanje i vizualizaciju dostupnih podataka u grafičkom obliku kako bi se građankama i građanima pomoglo u snalaženju u objavljenim dokumentima³ (provedbena aktivnost 2.8.).

Ova mjera djelomično ponavlja aktivnosti iz prethodnog akcijskog plana POV-a⁴, sa značajnim dodacima u vezi s korištenjem otvorenih formata (provedbene aktivnosti 2.3.-2.5.), a djelomično uvodi nove (2.2. i 2.6.-2.8.). Također je u skladu sa *Strategijom suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine*⁵. *Zakon o proračunu*⁶ već propisuje većinu aktivnosti navedenih u mjeri, zajedno s vremenskim rasporedom njihove provedbe. Nakon neznatnog napretka koji je Hrvatska doživjela između 2010. i 2012. godine u izvješću *OBI Survey*⁷ za 2015. godinu zabilježen je nagli pad, što ukazuje na to da se Ministarstvo financija ograničilo na tradicionalne oblike financijske transparentnosti.

Predviđeni pokazatelji u okviru ove mjere dovoljno su specifični da ih je moguće provjeriti, a svaki je relevantan za vrijednosti pristupa informacijama te tehnologije i inovacija. Naime, tekst mjere odražava namjeru Ministarstva financija da unaprijedi postojeće stanje u istaknutim problematičnim područjima, poput nedostatka relevantnih podataka, podataka koji se ne mogu ponovo upotrijebiti, podataka koji su pretjerano složeni i tehnički zahtjevni za prosječnu građanku ili građanina, nedovoljne količine informacija vezanih uz proračun određenih razina vlasti (npr. lokalni i regionalni proračuni), zatim nedostataka baze podataka⁸ u kojoj se mogu javno pretraživati plaćanja s jedinstvenog računa državnog proračuna itd. Prema dionicima, ovo je važno za ispunjavanje pete razine u dizajnu otvorenih podataka (eng. *5 Star for Open Data design*).⁹ Mjera ima transformativan potencijalni utjecaj jer Ministarstvo financija prvi puta koristi metodologiju i tehnologiju opisanu u provedbenoj aktivnosti 2.8. (aplikacija s otvorenim podacima o javnoj potrošnji¹⁰) i prvi puta sveobuhvatni podaci o potrošnji lokalnih i regionalnih samouprava¹¹ (2.2.) bit će dostupni u otvorenom formatu.

Zainteresirani dionici iz javnog i civilnog sektora u Savjetu POV-u pokazali su entuzijazam oko ove mjere, vjerujući da su njezine aktivnosti vrlo značajne za stvaranje temelja za transparentnost u drugim važnim područjima, a neki nevladini akteri također su sudionici u provedbi mjera zahvaljujući zajedničkom projektu *Open Data Budgeting*¹². To bi moglo pomoći ublažavanju napora koje Ministarstvo financija ima u odnosu na ogromnu količinu posla.

Sljedeći koraci

Istraživač IRM-a preporučuje Vladi da razmotri sljedeće aktivnosti u provedbi ove mjere:

- uložiti trud da bi se dosegla 5. razina dizajna podataka (eng. *star-levels of data design*) prilikom objavljivanja podataka za ponovnu uporabu
- povećati administrativni kapacitet, npr. edukacijom postojećih zaposlenika, zapošljavanjem novog osoblja, partnerstvom s organizacijama civilnog društva u projektima i drugim aktivnostima, mobilnijom i fleksibilnijom organizacijom rada itd.
- unaprijediti korisničko iskustvo na internetskoj stranici Ministarstva financija ili razmotriti izvoz svih objavljenih podataka u zasebni repozitorij, olakšavajući navigaciju

- pružiti mehanizam kojim će se osigurati da građanke i građani mogu dati povratne informacije ili čak surađivati u otvaranju više podataka ili unaprjeđivanju korisnosti postojećih podataka

¹ Urednička napomena: Tekst sadržan u ovom tekstu skraćena je verzija objavljenog teksta mjere. Kompletan tekst mjere dostupan je u *Akcijском planu za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj do 2020. godine* (POV, prosinac 2018.) https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Croatia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf, str. 18.-25.

² Ivona Mendeš, *Croatia: 2014-2016 End-of-Term-Report* (2017.) http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Croatia_EOTR_2014-2016_for-pub-comment_ENG.pdf, mjera 4, str. 22.-27.

³ *Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost* (GIFT) svjetska je mreža koja olakšava dijalog između vlada, organizacija civilnog društva, međunarodnih financijskih institucija i ostalih dionika radi pronalaženja i razmjene rješenja za izazove u fiskalnoj transparentnosti i sudjelovanju. <http://www.fiscaltransparency.net/> (ožujak 2019.). Više informacija o načelima sudjelovanja javnosti i fiskalne transparentnosti, sudjelovanja i odgovornosti potražite u: *Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost: Načela sudjelovanja javnosti u fiskalnoj politici* <http://www.ijf.hr/upload/files/110.pdf>, i *Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost: Načela visoke razine fiskalne transparentnosti, sudjelovanja i odgovornosti* Branko Stanić (Newsletter Instituta za javne financije, br. 9, ožujak 2017.) <http://www.ijf.hr/upload/files/109.pdf>

⁴ *Action Plan for Implementation of the Open Government Partnership Initiative in the Republic of Croatia for the Period 2014 to 2016* (srpanj 2014.) <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Action%20Plan-POV-8-7-2014-final-ENG.pdf>, mjera 4, str. 17.-20.

⁵ *Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* (27. veljače 2015.) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html, dio 5.2.3. *Javne financije*, mjera 2.

⁶ *Zakon o proračunu* (*Narodne novine*, 87/2008, 136/2012, 15/2015) <https://www.zakon.hr/z/283/Zakon-o-prora%C4%8Dunu>

⁷ *Indeks otvorenosti proračuna* (*Open Budget Index*) neovisno je komparativno mjerilo transparentnosti proračuna središnje države. Zemljama obuhvaćenim istraživanjem otvorenog budžeta indeks dodjeljuje ocjenu transparentnost na skali od 100 bodova, koristeći skup pitanja koja procjenjuju količinu i pravovremenost proračunskih informacija koje vlade čine javno dostupnim u osam ključnih proračunskih dokumenata u skladu s međunarodnim standardima dobre prakse. *Open Budget Index* za 2017. godinu pokazao je skroman pad prosječnih ocjena transparentnosti na globalnom nivou, s 45 u 2015. na 43 u 2017. godini za 102 zemlje koje su bile anketirane u oba kruga. Taj je pad u velikoj suprotnosti s prosječnim porastom od otprilike dva boda dokumentiranog u svakom krugu ankete između 2008. i 2015. godine (ožujak 2019.). Za zemlje s ocjenom OBI iznad 60 smatra se da pružaju dovoljno proračunskih informacija kako bi se javnosti omogućilo da se informirano uključi u raspravu o proračunu. Zemlje koje imaju ocjenu preko 60 za sudjelovanje i praćenje pružaju odgovarajuću mogućnost javnosti da sudjeluje u proračunskom procesu te pružaju odgovarajuće prakse nadzora nad potrošnjom. (29. siječnja 2018.)

<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/croatia-open-budget-survey-2017-summary.pdf> <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>

Open Budget Survey 2015: Croatia (International Budget Partnership, 8. rujna 2015.)

<https://www.internationalbudget.org/summaries/croatia-5/> i *Open Budget Survey 2017: Croatia* (International Budget Partnership, 29. siječnja 2018.)

<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=hr>; *Otvorenost državnog proračuna – unatoč blagom poboljšanju, građani i dalje imaju ograničen uvid u proračunske informacije*, Mihaela Bronić i Josip Franić, (*Aktualni osvrti*, Institut za javne financije, 30. siječnja 2018.) <http://www.ijf.hr/upload/files/1021.pdf>

⁸ *Upit o plaćanjima iz Državnog proračuna po dobavljačima* (ožujak 2019.)

<http://www.mfin.hr/hr/upit-po-dobavljacima>. Ova aktivnost realizirat će se kroz projekt Ministarstva financija *Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvješćivanja* (1. siječnja 2018. – 31. prosinca 2019.)

<http://www.mfin.hr/hr/ucinkovitiji-sustav-financijskog-i-statistickog-izvjestavanja>; i

<http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Ucinkovitiji%20sustav%20financijskog%20i%20statistickog%20izvjestavanja%20letak.pdf>

⁹ *5 Star for Open Data Design* (James G. Kim and Michael Hausenblas, ožujak 2019.) <http://5stardata.info/>

¹⁰ Cecile Le Guen, *What is Open Spending?* (*Open Knowledge*, ožujak 2019.)

http://www.fiscaltransparency.net/presentations/Day3_Session1_WhatsOpenDataAndIntlPerspectives_OpenKnowledge.pdf

¹¹ Za više informacija o transparentnosti lokalnog i regionalnog proračuna u Hrvatskoj pogledajte: *Determinants of subnational budget/fiscal transparency: a review of empirical evidence*, Branko Stanić (*Public Sector Economics*, Vol. 42, izdanje 4, 14. prosinca 2018.) http://www.pse-journal.hr/en/archive/determinants-of-subnational-budget-fiscal-transparency-a-review-of-empirical-evidence_3307/; *Proračunska transparentnost lokalnih jedinica – stavovi zaposlenika*, Katarina Ott, Mihaela Bronić (Newsletter Instituta za javne financije, Br. 111, ožujak 2017.) <http://www.ijf.hr/upload/files/111.pdf>; *Proračunska transparentnost županija, gradova i općina: studeni 2017. – ožujak 2018.*, Katarina Ott, Mihaela Bronić, Miroslav Petrušić, Branko Stanić (Newsletter Instituta za javne financije, br. 115, srpanj 2018.) <http://www.ijf.hr/upload/files/115.pdf>

¹² Prema predstavnicima Ministarstva financija i Instituta za javne financije pokretanje projekta u suradnji s Institutom za javne financije (<http://www.ijf.hr/>) bit će organizirano u srpnju 2019. (Predstavnici Ministarstva financija i IJF-a na sjednici Savjeta POV-a, ožujak 2019.).

3. Transparentnost financiranja političkih aktivnosti i izbornih kampanja

Tekst mjere prenesen iz *Akcijskog plana*:

“Mjere 3. Unaprjeđenje transparentnosti financiranja političkih aktivnosti i izborne promidžbe”¹

“Uspostavom informacijskog sustava za nadzor financiranja putem kojeg će se na jedinstvenom mjestu objavljivati svi izvještaji koji se odnose na financiranje političkih aktivnosti i izborne promidžbe, za sve subjekte, osigurat će se jednostavniji i pristupačniji način podacima i time osigurati, učinkovitiji nadzor i olakšati praćenje financiranja političkih aktivnosti i izborne promidžbe, od strane javnosti. Također, bit će osigurani preduvjeti za praćenje financiranja referendumskih aktivnosti. Time će se podići transparentnost financiranja tih aktivnosti, a i ostvariti antikoruptivni učinci. Također, transparentnost financiranja političkih aktivnosti i izborne promidžbe će se dodatno osigurati kroz provedbu edukacija sudionika tih aktivnosti. (...) Ukupan trošak provedbe mjere iznosi 600.000,00 kuna za aktivnosti Državnog izbornog povjerenstva dok su za aktivnosti Ministarstva uprave sredstva osigurana u Državnom proračunu (...) (bez dodatnih troškova).”

Provedbene aktivnosti:

3.1. Unaprijediti zakonski i institucionalni okvir transparentnog financiranja izbornih i referendumskih kampanja

- Izrađen i usvojen na sjednici Vlade prijedlog izmjena i dopuna Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referenduma u pitanjima koja su se u provedbi Zakona pokazala nedostatno uređena te kojim bi se uredilo transparentno financiranje referendumskih kampanja

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

- Izrada aplikativnog rješenja koje će omogućiti dostavu i prikupljanje podataka od subjekata nad kojima se provodi redovni nadzor financiranja političkih aktivnosti i nadzor financiranja izborne promidžbe
- 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 koji su, sukladno Zakonu o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, tijekom izborne promidžbe Državnom izbornom povjerenstvu i državnom uredu za reviziju dužne podnositi političke stranke, nositelji nezavisnih lista, odnosno nositelja lista grupe birača i kandidati, a koja omogućava lako pretraživanje podataka po različitim osnovama, te trajna objava navedenih izvještaja na internetskim stranicama Državnog izbornog povjerenstva u otvorenim formatima

3.3. Prilagodba i održavanje internetskih stranica Državnog izbornog povjerenstva sukladno principu da otvoreni podaci budu strojno čitljivi

- Izborni podaci na internetskim stranicama Državnog izbornog povjerenstva prilagođeni su strojno čitljivim oblicima, kako bi korisnici mogli preuzimati informacije s internetskih stranica, te se održava standarde objavljenih podataka u strojno čitljivim oblicima.

“3.4. Edukacija političkih stranaka, nezavisnih zastupnika i članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izabranih s liste grupe birača s ciljem povećanja transparentnosti financiranja redovnih političkih aktivnosti

- Izrada online edukacije za nadzor financiranja političkih aktivnosti i objava online edukacije na internetskim stranicama Državnog izbornog povjerenstva

3.5. Edukacija sudionika izbora za članove u Europski parlament iz Republike Hrvatske s ciljem transparentnosti financiranja izborne promidžbe na navedenim izborima

- Izrada online edukacije za nadzor financiranja izborne promidžbe na izborima za članove u Europski parlament i objava online edukacije na internetskim stranicama Državnog izbornog povjerenstva

3.6. Edukacija sudionika izbora za predsjednika Republike Hrvatske s ciljem transparentnosti financiranja izborne promidžbe na navedenim izborima

- Izrada online edukacije za nadzor financiranja izborne promidžbe na izborima za predsjednika Republike Hrvatske i objava online edukacije na internetskim stranicama Državnog izbornog povjerenstva

Početak provedbe: U tijeku

Rok za provedbu: 21. kolovoza 2019.

Opis obveze (mjere)	Određenost i mjerljivost		Povezanost s vrijednostima POV-a (prema tekstu AP-a)				Ambicioznost				Stupanj dovršenosti				Otvaranje vlasti				
	Nedovoljno određena da bi bila mjerljiva	Dovoljno određena da bi bila mjerljiva	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologija i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno	Pogoršano	Nepromijenjeno	Ograničeno	Značajno	Izvanredno
3. Ukupno		✓	✓			✓				✓	Procjena po završetku akcijskog plana				Procjena po završetku akcijskog plana				

Kontekst i ciljevi

Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe² pruža relativno visoku transparentnost političkog financiranja, kao i mehanizme praćenja i sankcioniranja. Međutim, utvrđeni su problemi pri provedbi nadzora – zbog velikog broja subjekata koje se prati – i kod postojećeg rješenja za podnošenje i objavljivanje financijskih izvješća. Financiranje referendumskih aktivnosti nije regulirano, stvarajući pravnu prazninu koja se posljednjih godina iskorištavala, jer nije bilo mogućnosti sankcioniranja potencijalnih kršenja zakona.

Mjera se temelji na prethodnom akcijskom planu POV-a³ i u skladu je sa *Strategijom suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine*⁴ i pratećim *Akcijskim planom*⁵ koji predviđaju jačanje transparentnosti izbornih kampanja i reguliranje financiranja referendumskih kampanja. Ova mjera predviđa izmjene i dopune važećeg zakonodavstva u područjima koja su se pokazala nedovoljno reguliranim (provedbena aktivnost 3.1.), zatim izmjene u prikupljanju i objavljivanju podataka o financiranju (3.2.) te na internetskoj stranici Državne izborne komisije (DIP)⁶ (3.3.). Također predviđa aktivnosti izobrazbe i obrazovanja usmjerene na političke stranke i neovisne vijećnike na lokalnoj i regionalnoj razini (3.4.), hrvatske kandidate za Europski parlament (3.5.), kao i predsjedničke kandidate (3.6.). Opći je cilj mjere povećati razinu transparentnosti u financiranju redovnih političkih aktivnosti, izbora i referenduma.

Tekst mjere dovoljno je određen i relevantan za sljedeće vrijednosti POV-a: pristup informacijama i tehnologija i inovacije. Prve tri aktivnosti osiguravaju učinkovitiji nadzor političkog financiranja od strane DIP-a i javnosti, uvodeći po prvi put propise o financiranju referendumskih kampanja, uključujući primjenu sankcija kako bi se odvratilo od kršenja

zakona te uspostavu trajno dostupne baze podataka koja se može pretraživati lako. Naime, sadržaj mjere obećava poboljšati cjelokupnu objavu informacija o političkim aktivnostima i predizbornim kampanjama, olakšavajući građankama i građanima pristup relevantnim podacima o političkom financiranju. Ubrzavanjem procesa dobivanja relevantnih informacija, potrebnih za donošenje odluka i izricanje sankcija, političke stranke, kandidati i organizatori referendumskih kampanja postat će odgovorniji za objavljivanje podataka o korištenim financijskim sredstvima. Nova aplikacija, koja je primjer inovativne upotrebe tehnologije u ovom području u Hrvatskoj, također može doprinijeti postizanju ovog cilja.

Ova mjera može imati potencijalno transformativni utjecaj s obzirom na sve veću relevantnost referenduma u Hrvatskoj jer se isti sve više koriste za odlučivanje o važnim društvenim i političkim pitanjima. Tijekom posljednjih šest godina održano je nekoliko referendumskih inicijativa koje su uglavnom pokretale skupine koje zagovaraju konzervativne društvene vrijednosti. Te su skupine potaknule na održavanje referenduma o pitanjima poput ustavne definicije braka, a druge teme referenduma obuhvaćale su smanjenje broja članova Sabora i usvajanje Istanbulske konvencije o nasilju nad ženama i nasilju u obitelji. Postojala je pravna praznina vezana uz reguliranje financiranja referendumskih kampanja. Objava financijskih izvještaja bila je isključivo na dobrovoljnoj osnovi i stoga nije podlijegala nikakvim sankcijama u slučaju neobjavlivanja. Državno izborno povjerenstvo pozvalo je sve sudionike u kampanji za referendum o definiranju braka da objave podatke o izvoru i visini sredstava. Podnesena izvješća objavljena su na internetskoj stranici Državnog izbornog povjerenstva. Međutim, glavni inicijatori (OCD pod nazivom *U ime obitelji*: <https://uimeobitelji.net/>) nisu izvijestili o izvorima svojih sredstava, navodeći potrebu za *zaštitom svojih donatora* te su interpretirali zahtjev DIP-a da se to učini kao podršku protivničkoj strani na referendumu.⁷ Dionici iz OCD-a⁸ također vjeruju da je riječ o važnoj promjeni. Izrazili su da bi željeli da DIP koristi novu prethodno spomenutu aplikaciju i prije usvajanja novog *Zakona*, pozivajući razne političke subjekte da je koriste na izborima u svibnju 2019. godine.⁹

Sljedeći koraci

Civilno društvo predložilo je da se nova aplikacija DIP-a koristi na sljedećim izborima za Europski parlament, bez obzira na to je li *Zakon o političkim aktivnostima, izbornoj promidžbi i financiranju referenduma* usvojen na vrijeme ili ne. Prema DIP-u razvoj aplikacije počeo je 2017. godine i iako DIP podupire mogućnost da je sudionici na EU izborima koriste za unos financijskih izvještaja, dok god to ne bude propisano zakonom, to bi se činilo isključivo na dobrovoljnoj osnovi.

Neovisna istraživačica NMI-ja također vjeruje da bi ovu mjeru trebalo slijediti uređivanje područja političkog lobiranja i praćenja zakonodavnih otisaka saborskih zastupnika, članova vlade i drugih dužnosnika u sljedećem akcijskom planu POV-a. To je područje u velikoj mjeri neregulirano, usprkos brojnim pokušajima lobističke zajednice, relevantnih stručnjaka, OCD-a i ostalih dionika u Hrvatskoj.

GONG je u svom *policy* dokumentu, objavljenom u studenom 2018. godine, preporučio¹⁰ reguliranje političkog oglašavanja na društvenim mrežama, usklađivanje podnošenja i objavljivanja godišnjih financijskih izvještaja političkih stranaka s pravilima za neprofitne organizacije, zakonski jačajući kompetencije institucija (DIP) i izvaninstitucionalnih mehanizama praćenja, te omogućujući DIP-u da se ne sastavlja samo od pravnih stručnjaka, već i od drugih relevantnih profesionalaca kao što su politolozi, sociolozi, ekonomisti i novinari, u skladu s preporukama Venecijanske komisije Vijeća Europe.

¹ Urednička napomena: Tekst sadržan u ovom tekstu skraćena je verzija objavljenog teksta mjere. Kompletan tekst mjere dostupan je u *Aksijskom planu za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj do 2020. godine* (POV, prosinac 2018.) https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Croatia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf, str. 25.-33.

-
- ² *Zakon o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe* (Narodne novine 48/13) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2014_01_2_58.html
- ³ *Action Plan for Implementation of the Open Government Partnership Initiative in the Republic of Croatia for the Period 2014 to 2016* (srpanj 2014.) <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Action%20Plan-POV-8-7-2014-final-ENG.pdf>, mjera 6., str. 22.-23.
- ⁴ *Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* (27. veljače 2015.) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html, iio 5.2.1. Pravosuđe, mjera 3; dio 5.1.1. *Integritet unutar političkog sustava i uprave*, mjera 2.
- ⁵ *Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine* (lipanj 2017.) https://pravosudje.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017_2018.pdf, Activity 5, p. 5
- ⁶ *Državno izborno povjerenstvo* (ožujak 2019.) <https://www.izbori.hr/site/>
- ⁷ Silvijo Maksan, *'U ime obitelji' odbili reći tko ih financira!* (net.hr, 25. studenog 2013.), <https://net.hr/danas/hrvatska/u-ime-obitelji-odbili-reci-tko-ih-financira>
- ⁸ Predstavnici OCD-a koji su komentirali ovu aktivnost na četvrtoj sjednici Savjeta POV-a 18. veljače 2019. godine. To je ponovila i Jelena Tešija, GONG, u intervju koji je provela neovisna istraživačica NMI-ja 21. veljače 2019.
- ⁹ *European Election 23-26 May 2019* (ožujak 2019.) <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/heard/elections>
- ¹⁰ Sandra Kasunić, *Novi policy paper: Izazovi izbora za Europski Parlament 2019.* (GONG, 21. studenog 2018.) <https://www.gong.hr/hr/izborni-sustav/europski/izazovi-izbora-za-europski-parlament-2019/>

4. Transparentnost i odgovornost trgovačkih društava u većinskom vlasništvu JLP(R)S

Tekst mjere prenesen iz *Akcijskog plana*:

“Mjera 4. Jačanje transparentnosti i odgovornosti na razini trgovačkih društava u većinskom vlasništvu jedinica lokalni i područne (regionalne) samouprave”¹

“Donošenjem i provedbom Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nastoje se uspostaviti učinkoviti mehanizmi za sprečavanje korupcije u poduzećima u vlasništvu lokalnih razina vlasti, u cilju promicanja sveobuhvatnih politika prevencije, učinkovitih mehanizama prijavljivanja i visokih standarda odgovornosti poduzeća te doprinosu općenitoj poslovnoj učinkovitosti. (...) Za provedbu mjere nisu potrebna dodatna sredstva.”

Provedbene aktivnosti:

4.1. Izraditi i primijeniti Antikorupcijski program za trgovačka društva u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2019.-2020. godine

- Izrađen Antikorupcijski program za trgovačka društva u vlasništvu lokalnih razina vlasti
- Rezultati primjene Antikorupcijskog programa (izvješća o provedbi Antikorupcijskog programa)

4.2. Provedba programa edukacije trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave o kriterijima i mjerilima dodjele donacija i sponzorstava udrugama civilnog društva

- Održane minimalno 2 edukativne radionice godišnje

Početak provedbe: U tijeku

Rok za provedbu: 31. prosinca 2020.

Opis obveze (mjere)	Određenost i mjerljivost		Povezanost s vrijednostima POV-a (prema tekstu AP-a)				Ambicioznost				Stupanj dovršenosti				Otvaranje vlasti				
	Nedovoljno određena da bi bila mjerljiva	Dovoljno određena da bi bila mjerljiva	Pristup informacijama	Građansko	Odgovornost	Tehnologija i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno	Pogoršano	Nepromijenjeno	Ograničeno	Značajno	Izvanredno
4. Ukupno		✓	✓		✓			✓			Procjena po završetku akcijskog plana				Procjena po završetku akcijskog plana				

Kontekst i ciljevi

Učeci iz iskustva izrade, usvajanja i provedbe *Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom vlasništvu države za razdoblje od 2010. do 2012. godine*², kao i izrade istovrsnog *Antikorupcijskog programa za trgovačka društva u većinskom vlasništvu države za razdoblje od 2019. do 2020. godine*³, Ministarstvo pravosuđa odlučilo je proširiti svoje antikorupcijske aktivnosti prema trgovačkim društvima koja su u većinskom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (aktivnost 4.1.). Mjerom planirana strategija trebala bi se pridržavati preporuka *Izvješća Europske komisije o borbi protiv korupcije* iz veljače 2014. godine⁴, koje je naglasilo potrebu uspostave učinkovitog mehanizma za suzbijanje korupcije u javnim poduzećima i tvrtkama u javnom vlasništvu, posebno kroz učinkovite akcijske planove i mehanizme izvješćivanja.

*Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom vlasništvu države za razdoblje od 2019. do 2020. godine*⁵ predvidio je tri široka cilja s nekoliko mjera i smjernica za svaki cilj:

1. povećanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti poslovanja većinskih državnih poduzeća (uključujući jačanje unutarnjih i vanjskih kontrola, stvaranje jasnih pravila o imenovanju članova uprave i nadzornog odbora i jačanje mehanizama za upravljanje sukobom interesa)
2. jačanje antikorupcijskih mehanizama (proaktivno objavljivanje – i putem interneta – svih javno relevantnih informacija o radu državnih poduzeća; jačanje integriteta zaposlenika i upravljačkih struktura usvajanjem etičkog kodeksa; imenovanje povjerenika zaduženih za etiku za primanje žalbi zaposlenika, građanki i građana te drugih osoba u vezi s neetičkim i eventualno korumpiranim ponašanjem zaposlenika, kao i promicanje etičkog postupanja u odnosima radnika i odnosima s građanima i korisnicima usluga)
3. uspostavljanje sustava zaštite osoba koje prijavljuju nezakonite ili nemoralne radnje i jačanje kompetencije zaposlenih

Predviđeni program obuke (4.2) već se provodi za tvrtke u državnom vlasništvu i ta će se obveza proširiti na tvrtke u vlasništvu lokalnih i regionalnih vlasti. Vlada će za tvrtke provoditi dva treninga godišnje o etičkim donacijama OCD-ima. Prema predstavnicima javnih tijela⁶ važno je da Ministarstvo pravosuđa, kao vodeća institucija, ima dovoljno podrške od strane sunositelja jer je Ured Povjerenika za informiranje uočio ozbiljan problem s trgovačkim društvima u vlasništvu lokalnih i regionalnih jedinica u vezi s prikrivanjem važnih informacija, iako su u javnom vlasništvu.

S obzirom na iskustva s komercijalnim tvrtkama s državne razine aktivnost 4.1. trebala bi biti lako provediva. Intervjuirana predstavnica civilnog društva⁷ složila se da će se aktivnost lako provesti, ali smatra da je cijela obveza *meka* i da nije od posebne važnosti vodećim institucijama. Da bi mjera bila učinkovitija, moraju postojati učinkoviti mehanizmi odgovornosti i integriteta u javnim poduzećima (kako na nacionalnoj, tako i na lokalnoj i regionalnoj razini) kao što su kodeksi ponašanja, politike prijavljivanja *zviždača* i mehanizmi za pritužbe, unutarnja i vanjska revizija te stabilan disciplinski i sankcijski režim.

Koraci navedeni u provedbenim aktivnostima specifični su i mjerljivi, a mjera je relevantna za vrijednosti POV-a koje se tiču pristupa informacijama i političke odgovornosti, jer se odnosi na promicanje transparentnosti potrošnje javnih sredstava, zatim uspostavu mehanizama za suzbijanje korupcije i promociju *sveobuhvatnih politika prevencije, učinkovitih mehanizama prijavljivanja i visokih standarda odgovornosti*.⁸ Mjera se temelji na iskustvima iz primjene postojećih mehanizama na nacionalnoj razini, koji imaju element izvješćivanja u javnosti, a koji se ovdje namjerava ponoviti. Obje provedbene aktivnosti, ako budu provedene kako je predviđeno, imaju slabiji potencijalni utjecaj na trenutnu situaciju u kojoj komercijalne tvrtke u vlasništvu lokalnih i regionalnih jedinica nemaju uspostavljene sustavne mehanizme nadzora ili antikorupcijske politike. Međutim, nema jamstva da će akcijski plan (4.1.) postići željene antikorupcijske učinke. Čak i kad javna poduzeća koriste niz pravila, kodeksa i smjernica za smanjenje rizika od korupcije, provedba ovih mjera često je nesavršena ili nepotpuna.

Sljedeći koraci

Neovisna istraživačica NMI-ja smatra da bi nadležna tijela trebala razmotriti sljedeće prijedloge:

- Tijekom provedbe ovog akcijskog plana Ministarstvo pravosuđa moglo bi osigurati uključivanje svih potrebnih dionika u izradu predviđenog strateškog dokumenta, poput predstavnika lokalne i područne samouprave, predstavnika javnih poduzeća, Hrvatske gospodarske komore, predstavnika sindikata, organizacija za borbu protiv korupcije i stručnjaka itd.

- povećati broj obuka za odgovarajuće pokrivanje brojnih lokalnih uprava i javnih poduzeća
- Vlada bi trebala razmotriti uvođenje utjecajnijih aktivnosti i isplanirati sveobuhvatniju intervenciju u načinu upravljanja javnim poduzećima na lokalnoj i regionalnoj razini, npr. zakonskim izmjenama postojećeg stanja, kako bi se uveli kodeksi ponašanja, politike zaštite zviždača i mehanizmi za pritužbe, unutarnja i vanjska revizija te čvrst režim disciplinskih mjera i sankcija (sljedeći akcijski plan)
- Treba osigurati da intervencije u ovom području slijede međunarodne standarde kao što su OECD-ove *Smjernice o korporativnom upravljanju poduzećima u javnom vlasništvu* ili *Načela borbe protiv korupcije za poduzeća u javnom vlasništvu* Transparency Internationala (2017.)

¹ Urednička napomena: Tekst sadržan u ovom tekstu skraćena je verzija objavljenog teksta mjere. Kompletan tekst mjere dostupan je u Akcijskom planu za provedbu *Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj do 2020. godine* (POV, prosinac 2018.)

https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Croatia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf, str. 33.-39.

² *Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje od 2010. do 2012. godine* (2009.)

http://vjesnik.hr/files/antikorupcijski/Antikorupcijski_program_za_trgovacka_drustva_2010_2012.pdf.

³ *Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu za razdoblje od 2018. do 2020. godine*

<https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Antikorupcija//Antikorupcijski%20program%20za%20trgovacka%20dru%C4%8Dka%20dru%C5%A1tva%20u%20ve%C4%87inskom%20dr%C5%BEavnom%20vlasni%C5%A1tvu%20za%20razdoblje%202019%20do%202020.pdf>.

⁴ *EU Anti-Corruption Report* (Europska komisija, 3. veljače 2014.) https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

⁵ Program je uzeo u obzir preporuke OECD-a iz 2015. godine u vezi s korporativnim upravljanjem u državnim tvrtkama, koje naglašavaju potrebu za transparentnim i odgovornim upravljanjem tvrtkama u državnom vlasništvu i ulogu nadzornih odbora i upravnih odbora kao tijela čiji članovi trebaju imati odgovarajuće nadležnosti, integritet i odgovornost za nadzor nad radom članova odbora i izvršnih direktora, kako bi se spriječili korupcijski rizici, razvijanje i provedba programa usklađenosti (eng. *compliance*).

⁶ Zoran Pičuljan (Povjerenik za informiranje), Iva Volmut i Lucija Jadrijević (Ured Povjerenika za informiranje). Intervju provela neovisna istraživačica NMI-ja 21. veljače 2019.

⁷ Jelena Tešija (GONG) intervju provela neovisna istraživačica NMI-ja 21. veljače 2019.

⁸ *Aksijski plan za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj do 2020. godine* (POV, prosinac 2018.) 34, https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Croatia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf

5. Transparentnost financiranja programa i projekata OCD-a

Tekst mjere prenesen iz *Akcijskog plana*:

“Mjera 5. Transparentnost financiranja programa i projekata organizacija civilnog društva”¹

“Ažuriranjem i nadogradnjom javne baze podataka o projektima i programima organizacija civilnog društva financiranim iz javnih izvora osigurat će se javna dostupnost informacija o tim programima i projektima, dok će se kroz provedbu programa edukacije o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge osigurati standardizacija primjene Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge na razini svih tijela koje financiraju programe i projekte udruga, kao i osigurati transparentnost cijelog procesa, odnosno korištenje informacijskog sustava i javne baze podataka koji će biti uspostavljeni, odnosno ažurirani i nadograđeni kroz provedbu ove mjere. (...) Za početak uspostave informacijskog sustava u 2019. godini planirano je 2.000.000,00 kuna.”

Provedbene aktivnosti:

5.1. Izrada novog informacijskog sustava za praćenje i vrednovanje dodjele financijskih sredstava udrugama koje provode programe i/ili projekte od interesa za opće dobro (čl. 56. Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge) – I. faza

- Uspostavljen novi informacijski sustav
- Objavljeni izvještaji o provedenim financiranim programima organizacija civilnog društva
- Broj tijela državne uprave koja koriste sustav

5.2. Provedba programa edukacije o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge

- Provedena 4 edukacijska seminarra na državnoj te 4 na razini JLP(R)S
- Broj sudionika na seminarima

5.3. Ažuriranje i nadogradnja javne baze podataka o projektima i programima organizacija civilnog društva financiranim iz javnih izvora

- Ažurirana i nadograđena javna baza podataka s podacima o financiranju projekata organizacija civilnog društva u otvorenom obliku

Početak provedbe: listopad 2017.

Rok za provedbu: 31. kolovoza 2020.

Opis obveze (mjere)	Određenost i mjerljivost		Povezanost s vrijednostima POV-a (prema tekstu AP-a)				Ambicioznost			Stupanj dovršenosti				Otvaranje vlasti					
	Nedovoljno određena da bi bila mjerljiva	Dovoljno određena da bi bila mjerljiva	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologija i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno	Pogoršano	Nepromijenjeno	Ograničeno	Značajno	Izvanredno
5. Ukupno		✓	✓			✓		✓			Procjena po završetku akcijskog plana				Procjena po završetku akcijskog plana				

Kontekst i ciljevi

Javno financiranje programa OCD-a u Hrvatskoj regulirano je *Zakonom o udrugama*² i *Uredbom o kriterijima, standardima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od javnog interesa* koje provode udruge od 5. ožujka 2015. (Narodne novine 26/2015.).³ Sustav javnog financiranja OCD-a posljednjih je godina unaprjeđivan – povećanjem transparentnosti kriterija i postupaka za dodjelu javnih sredstava takvim organizacijama. Međutim, i dalje postoji šira percepcija javnosti da postoji nedostatak otvorenosti u vezi s financiranjem udruga.

Ova se mjera sastoji od tri provedbene aktivnosti: stvaranje novog informatičkog sustava za praćenje i procjenu raspodjele sredstava za programe i projekte OCD-a od javnog interesa (5.1.); program edukacije o ovoj temi za zaposlenike državnih, regionalnih i lokalnih tijela vlasti (5.2.); nadogradnja i ažuriranje postojeće javne baze podataka o programima i projektima OCD-a koji se financiraju iz javnih izvora (5.3.).

Mjera je u skladu s Nacionalnom *strategijom za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva za razdoblje od 2012. do 2016. godine*⁴; *Akcijskim planom za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine*⁵ – koji ponavlja sve tri aktivnosti; i *Operativnim programom Učinkoviti ljudski resursi 2014.-2020.* (OPEHR)⁶. Naponi za osiguranje transparentnosti potvrđeni su i priručnikom o kriterijima, standardima i postupcima financiranja programa i projekata OCD-a⁷ koji je 2017. godine razvio Vladin ured za udruge. Također, godišnja izvješća⁸ o financiranju projekata i programa OCD-a prikazuju kako se troši novac iz javnih izvora. Izvješća uključuju detaljne podatke o svim državnim tijelima koja dodjeljuju sredstva, kao i o dodijeljenim iznosima, područjima financiranja, korisnicima financiranih projekata, teritorijalnoj raspodjeli projekata itd.

Pokazatelji koji su zabilježeni u provedbenim aktivnostima specifični su i mjerljivi, a izravno su relevantni za pristup informacijama i uporabu tehnologije i inovacija u povećanju transparentnosti javnog sektora. Prema riječima predstavnika tijela Vlade⁹ Vladin ured za udruge započeo je s provedbom aktivnosti 5.1. zajedno s tvrtkom APIS IT¹⁰, uz sredstva projekta koji financira EU. Time će se osigurati unaprjeđena platforma putem koje sva javna tijela mogu pratiti i vrednovati javno financirane programe i projekte OCD-a te izbjeći dvostruko financiranje. Potrebu za edukacijom po ovom pitanju (mjera 5.2.) potvrdilo je izvješće Državnog ureda za reviziju iz 2018. godine¹¹ o svih 21 županija i o 24 grada u Hrvatskoj, kojim je utvrđeno da još uvijek nije dostignuta potrebna razina znanja o tom pitanju i da je potrebna daljnja obuka. Stoga će mjera osigurati standardizaciju uporabe kriterija financiranja.

Potencijalni je utjecaj mjere slab. Sustav praćenja i vrednovanja te unaprjeđena baza projekata udruga pružit će javnim tijelima i javnosti opće i obuhvatne podatke o javnom financiranju rada OCD-a. Projekti i edukacija zaposlenih u nacionalnim, regionalnim i lokalnim javnim tijelima uspostaviti će mehanizme koji će osigurati da se svako tijelo javne vlasti pridržava *Uredbe*. Intervjuirana predstavnica OCD-a¹² složila se da je riječ o značajnoj mjeri jer će se njezinom provedbom uspostaviti preduvjeti za veću transparentnost raspodjele sredstava i smanjiti mogućnost zlouporabe javnih sredstava (npr. izbjegavanje dvostrukog financiranja, favoriziranje pri dodjeli sredstava itd.), iako su odbijene neke aktivnosti za koje su tražili da se uvedu u *Akcijski plan*.

Sljedeći koraci

Vladin ured za udruge mogao bi razmotriti opsežniju kontrolu nad *ad hoc* troškovima svih Vladinih i samoupravnih tijela na programe i projekte OCD-a i osigurati da svaka razina vlasti ima politiku koja usmjerava dodjelu javnih sredstava u takve svrhe:

- Treba pripremiti godišnje izvješće s analizom javnog financiranja programa udruga i preporukama za reformu postupaka kojima se osiguravaju pluralnost i raznolikost u

dodjeli bespovratnih sredstava te poticanje onih aktivnosti koje zadovoljavaju javne potrebe na lokalnoj, regionalnoj ili nacionalnoj razini.

¹ Urednička napomena: Tekst sadržan u ovom tekstu skraćena je verzija objavljenog teksta mjere. Kompletan tekst mjere dostupan je u *Akcijskom planu za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj do 2020. godine* (POV, prosinac 2018.) https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Croatia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf, str. 39.-43.

² *Zakon o udrugama* (Narodne novine, 74/14, 70/17) <https://www.zakon.hr/z/64/Zakon-o-udrugama>

³ *O kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge* (Narodne novine 26/2015) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_546.html

⁴ *Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2012.-2016.* (lipanj 2012.) <https://udruga.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Nacionalna%20strategija%20stvaranja%20poticajnog%20okru%C5%BEenja%20za%20razvoj%20civilnog%20dru%C5%A1va%202012-2016.pdf>, mjera 4, provedbene aktivnosti 4.1-4.5, str. 20.-22.

⁵ *Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015.-2020. godine* (lipanj 2017.)

https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017_2018.pdf, Aktivnost 50-52, str. 18.-19.

⁶ *Operativni program Učinkoviti ljudski resursi 2014.-2020.* (Vlada Republike Hrvatske & Europska komisija, 2014.) <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/FINAL-OP-EHR.pdf>. Operativni programi detaljni su planovi u kojima države članice EU utvrđuju kako će se novac iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) trošiti tijekom programskog razdoblja. Mogu se izraditi za određenu regiju ili tematski cilj za cijelu zemlju (npr. okoliš).

⁷ *Priručnik za postupanje u primjeni Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge* (Ured za udruge, lipanj 2017.) https://udruga.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/PRIRU%C4%8CNIK%20za%20primjenu%20Uredbe_v.%202017_0.pdf

⁸ *Financiranje programa i projekata udruga iz javnih izvora* (Ured za udruge, pristup: ožujak 2019.)

<https://udruga.gov.hr/financiranje-programa-i-projekata-udruga-iz-javnih-izvora/2772>

⁹ Predstavnici Vladinog Ureda udruge izvijestili su o ovoj aktivnosti na četvrtoj sjednici Savjeta POV-a, 18. veljače 2019.

¹⁰ APIS IT, <https://www.apis-it.hr/apisit/index.html#/>

¹¹ *Izvešće o obavljenoj reviziji učinkovitosti dodjeljivanja i korištenja tekućih donacija iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave* (Državni zavod za reviziju, prosinac 2018.)

<http://www.revizija.hr/datastore/filestore/180/DODJELJIVANJA-I-KORISTENJA-TEKUCIH-DONACIJA.pdf>

¹² Jelena Tešija (GONG), intervju provela neovisna istraživačica NMI-ja 21. veljače 2019.

6. Zaštita prijavitelja korupcije

Tekst mjere prenesen iz *Akcijskog plana*:

“Mjera 6. Zaštita osoba koje prijavljuju korupciju”¹

Donošenjem Zakona planira se propisati formiranje sustava koji će omogućiti potencijalnim prijaviteljima učinkovito prijavljivanje nepravilnosti i adekvatnu zaštitu njihovog integriteta, a s ciljem podizanja javne svijesti među zaposlenicima i građanima o potrebi prijavljivanja nezakonitog i koruptivnog ponašanja te općenito povećanja odgovornosti i transparentnosti rada javnog sektora. (...) Za provedbu mjere nisu potrebna dodatna sredstva.”

Provedbene aktivnosti:

6.1. Izraditi Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti

- Uspostavljena radna skupina za izradu nacrtu Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti
- Izrađen nacrt Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti
- Nacrt Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti usvojen na sjednici Vlade Republike Hrvatske

Početak provedbe: U tijeku

Rok za provedbu: 31. prosinca 2018.

Opis obveze (mjere)	Određenost i mjerljivost		Povezanost s vrijednostima POV-a (prema tekstu AP-a)				Ambicioznost				Stupanj dovršenosti				Otvaranje vlasti				
	Nedovoljno određena da bi bila mjerljiva	Dovoljno određena da bi bila mjerljiva	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologija i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno	Pogoršano	Nepromijenjeno	Ograničeno	Značajno	Izvanredno
6. Ukupno		✓			✓					✓	Procjena po završetku akcijskog plana				Procjena po završetku akcijskog plana				

Kontekst i ciljevi

U Hrvatskoj zaštita *zviždača* godinama je regulirana odredbama *Kaznenog zakona*, *Zakona o radu*, *Zakona o državnoj službi* i drugim aktima, a u nekim slučajevima i internim propisima u javnom, privatnom i civilnom sektoru. Nakon provođenja analize Ministarstvo pravosuđa smatralo je neophodnim daljnje jačanje pravnog okvira jer je utvrdilo da osobe koje prijavljuju nepravilnosti i dalje doživljavaju znatne probleme. Riječ je o promjeni pristupa jer je ista institucija ranije bila stava da takav akt ne treba donositi jer postojeće zakonodavstvo već obuhvaća zaštitu *zviždača*.²

Ova je mjera izravan nastavak provedbene aktivnosti 1.4. iz drugog hrvatskog akcijskog plana³, a koji je također prisutan u *Strategiji suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine*⁴ i u pratećem *Akcijskom planu za 2017. i 2018. godinu*⁵. No, kako mjera 63. nije dovršena u roku utvrđenom *Akcijskim planom uz Strategiju suzbijanja korupcije*, ona je prebačena u akcijski plan POV-a.

Neovisna istraživačica NMI-ja ustanovila je da je mjera specifična i provjerljiva te da je relevantna za javnu odgovornost jer podrazumijeva uspostavljanje pravila i mehanizama koji mogu osigurati da *zviždači* u Hrvatskoj budu bolje zaštićeni i da se javna tijela (među ostalim pogođenim tijelima) brže učine odgovornima u slučaju zlouporabe sredstava, kršenja ljudskih prava i sloboda ili kršenja zakona. Ako *Zakon o zaštiti prijavitelja nepravilnosti* bude usvojen i proveden u skladu s njegovim odredbama te ako ga pravosudni sustav bude provodio, potencijalni utjecaj mjere bio bi transformativan. Teškoće s kojima se suočavaju *zviždači* u Hrvatskoj višestruke su – često gube zaposlenje, imaju poteškoća u pronalaženju

novih poslova, rijetko uspijevaju na zadovoljavajući način riješiti svoj slučaj kroz pravosudni sustav i suočavaju se s privatnim prijetnjama i nasiljem od strane osoba koje su optužili, kao i s raznim oblicima *mobinga* u javnosti⁶. Ovaj bi im zakon pružio snažniju zaštitu i tri izravna načina djelovanja za prijavu određenog problema (unutarnju i vanjsku prijavu te javno razotkrivanje).

Potencijalne negativne aspekte iznijeli su zastupnici oporbenih stranaka u Hrvatskom saboru tijekom rasprave o *Zakonu*⁷, a ponovno su ih istakli članovi OCD-a⁸. Tu pripadaju: nedovoljna financijska sredstva predviđena za Ured pučkog pravobranitelja za ovu svrhu (kao instance za vanjsko prijavljivanje korupcije), predugi rokovi za usvajanje internih propisa u javnim i privatnim subjektima (devet mjeseci nakon stupanja zakona na snagu), nedostatak besplatne pravne pomoći i psihosocijalne podrške zviždačima itd.

Sljedeći koraci

Neovisna istraživačica NMI-ja predlaže da nadležna institucija iskoristi preostalo vrijeme tijekom provedbe trećeg akcijskog plana POV-a da bi:

- osigurala da se javni i privatni subjekti koji podliježu *Zakonu* ponašaju u skladu s njegovim odredbama, posebno kod donošenja internih propisa i imenovanja odgovornih osoba
- pratila i objavila izvješće o slučajevima korupcije koji su prošli vanjsku prijavu (skupa s Uredom pučkog pravobranitelja), kao i onima koji su razotkriveni javno nakon stupanja na snagu *Zakona*
- osigurala međunarodni doprinos i preporuke za nacrt *Zakona*, npr. od strane OECD-a SIGMA-e i/ili Vijeća Europe

Nadležna tijela javne uprave također bi mogla razmotriti sljedeće korake:

- osigurati edukaciju (npr. *webinar*) javnih i privatnih subjekata podložnih *Zakonu*, kao i za osobe i tijela vlasti uključene u njegovu provedbu
- osigurati da Ured pučkog pravobranitelja ima dovoljno sredstava za provedbu *Zakona* u nadolazećim godinama, u skladu s povećanim opsegom rada
- kreirati i diseminirati vodič o novim zakonskim odredbama za građane kako bi se pružile strukturirane i lako dostupne informacije o tom pitanju i potaknulo antikorupcijsko ponašanje
- podizati svijest o dostupnim metodama i načinima zaštite *zviždača*
- osigurati sudjelovanje u zakonodavnom postupku i ojačati vlastiti okvir za zaštitu *zviždača* u skladu sa zakonodavstvom EU-a⁹

¹ Urednička napomena: Tekst sadržan u ovom tekstu skraćena je verzija objavljenog teksta mjere. Kompletan tekst mjere dostupan je u *Akcijskom planu za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj do 2020. godine* (POV, prosinac 2018.) https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Croatia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf, str. 44.-46.

² Ilijana Grgić VIDEO: *Tko je za zakon o zviždačima? Ministarstvo protiv, Josipović i civilne udruge za* (politikaplus.com, 26. veljače 2014.) <http://www.politikaplus.com/novost/98072/Tko-je-za-Zakon-o-zvizardacima-Ministarstvo-protiv-Josipovic-i-civilne-udruge-za->

³ *Action Plan for Implementation of the Open Government Partnership Initiative in the Republic of Croatia for the Period 2014 to 2016* (lipanj 2014.) <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Action%20Plan-POV-8-7-2014-final-ENG.pdf>, str. 11.-12.

⁴ "Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine" (27. veljače 2015.) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html, Dio 5.2.1. "Pravosuđe", mjera 3.

⁵ *Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015.-2020. godine* (lipanj 2017.)

https://pravosudje.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017_2018.pdf, aktivnost 63., str. 21.

⁶ Tomislav Klauški, *Zviždači su najveće žrtve* (poslovnidnevnik.hr, 29. veljače 2008.), <http://www.poslovnidnevnik.hr/after5/zvizardaci-su-najvece-zrtve-72121>; #zviždači (index.hr, pristup: 29. rujna 2019.), <https://www.index.hr/tag/114065/zvizardaci.aspx>; *Zviždači – heroji, žrtve ili ljudi željni pažnje?* (Trend-CSR, 22. siječnja 2018.), <https://blog.dnevnik.hr/trenddop/2018/01/1632123424/zvizardaci-heroji-zrtve-ili-ljudi-zeljni-paznje.html>; Anamarija Burazer, *Otkrivali su afere: Mi zviždimo, ali problem je sporo pravosuđe* (24sata.hr, 28.

rujna 2018.), <https://www.24sata.hr/news/otkrivali-su-afere-mi-zvzdimo-ali-problem-je-sporo-pravosu-e-592345>; Tomislav Kukec, *Sastavili ste zakon o nama kojima su životi i zdravlje ugroženi jer smo prijavili kriminal, a niste nas ni konzultirali* (100posto.hr, 2. rujna 2018.), <https://100posto.hr/news/sastavili-ste-zakon-o-nama-kojima-su-zivoti-i-zdravlje-ugrozeni-jer-smo-prijavili-kriminal-a-niste-nas-ni-konzultirali>; *RH u zaštiti zviždača zaostaje za zemljama regije* (N1info.com, 15. studenog 2016.), <http://hr.n1info.com/Vijesti/a162122/Zvzdaci-u-Hrvatskoj.html>; Ivan Pandzic, *Zviždači: Ništa se nije promijenilo još od slučaja Lepej* (Express.hr, 18. listopada 2016.), <https://www.express.hr/top-news/zvzdaci-nista-se-nije-promijenilo-jos-od-slucaja-lepej-7586>.

⁷ *Sabor raspravljao o zakonu zaštiti zviždača, nisu svi oduševljeni njime* (index.hr, 10. listopada 2018.) <https://www.index.hr/vijesti/clanak/sabor-raspravljao-o-zakonu-o-zastiti-zvzdaca-nisu-svi-odusevljeni-njime/2029601.aspx>; *Saborska oporba: Zakon o zaštiti zviždača mrtvo slovo na papiru* (tportal.hr, 1. veljače 2019.) <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/saborska-oporba-zakon-o-zastiti-zvzdaca-je-mrtvo-slovo-na-papiru-foto-20190201>

⁸ *Reakcija povodom usvajanja Zakona o zaštiti prijavitelja nepravilnosti – zviždača* (Kuća ljudskih prava, 8. veljače 2019.) <http://www.kucaljudskihprava.hr/2019/02/08/reakcija-povodom-usvajanja-zakona-o-zastiti-prijavitelja-nepravilnosti-zvzdaca/>; druge objave o temi: <http://www.kucaljudskihprava.hr/tag/zvzdaci/>; komentari OCD-a u procesu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću (e-Savjetovanja, pristup: 29. rujna 2019.), <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=8250>

⁹ 12. ožujka 2019. Europski parlament i Komisija dogovorili su se posvetiti zakonodavstvo EU-a zaštiti zviždača, ističući potrebu za odgovarajućim zakonodavstvom u državama članicama. Lucinda Pearson, *Press release: Historic day for whistleblowers as EU agrees pathbreaking legislation* (Transparency International EU, 12 ožujka 2019.), <https://transparency.eu/press-release-historic-day-whistleblowers/>.

7. Transparentnost Sabora

Tekst mjere prenesen iz *Akcijskog plana*:

“Mjera 7. Povećanje dostupnosti informacija o radu Hrvatskog Sabora”¹

“Mjerom će se ostvariti implementacija stabilnih mehanizama pretraživanja i integriranja sadržaja internetskih stranica Sabora te će se na osobnim zastupničkim stranicama zastupnika objaviti informacije o njihovom glasovanju. Nadogradnja web sustava obuhvatit će i brojne druge nove funkcionalnosti pretraživanja plenarne sjednice Sabora, zastupnika i radnih tijela po višestrukim kriterijima u cilju pojednostavljenog pristupa informacijama, filtriranja i sortiranja informacija te njihovog preuzimanja u otvorenim formatima. (...) U pogledu unaprjeđenja dostupnosti podataka o plenarnim sjednicama, podržava se brže ciljno, integrirano pretraživanje informacija s mogućnošću preuzimanja podataka. Kod radnih tijela unaprjeđenja, među ostalim, uključuju mogućnost kalendarskog praćenja rada radnog tijela, bolju pretraživost dokumenata radnog tijela, praćenje „povijesnosti“ članstva i dr. (...) Ukupni troškovi nadogradnje web sustava i redizajna internetskih stranica iznose cca. 200.000,00 kuna, dok će nadogradnja elektroničkog sustava glasovanja biti obavljena odvojeno od toga, u sklopu internog razvoja, te stoga neće biti potrebna dodatna sredstava.”

Provedbene aktivnosti:

7.1. Unaprijediti dostupnost sadržaja internetskih stranica Hrvatskog sabora

- Internetske stranice Hrvatskoga sabora unaprjeđene putem nadogradnje web sustava u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama i povezanim podzakonskim aktima, relevantnim uredbama EU-a, preporukama Interparlamentarne unije o parlamentarnim internetskim stranicama, a u pogledu održavanja pristupa podacima koji omogućuju ponovnu uporabu (tehnološka iskoristivost, otvoreni podaci, otvoreni kod)
- Dostupni su podaci o glasovanju svakog zastupnika
- Na internetskim stranicama Hrvatskog sabora implementirani jednostavni i stabilni mehanizmi pretrage putem xml web servisa
- Uvedena mogućnost preuzimanja video snimki plenarnih sjednica sabora

7.2. Nadogradnja elektroničkog sustava glasovanja

- Provedena nadogradnja elektroničkog sustav glasovanja
- Dostupni su podaci o glasovanju svakog zastupnika

Početak provedbe: U tijeku

Rok za provedbu: prosinac 2018.

Opis obveze (mjere)	Određenost i mjerljivost	Povezanost s vrijednostima POV-a (prema tekstu AP-a)	Ambicioznost	Stupanj dovršenosti	Otvaranje vlasti
---------------------	--------------------------	--	--------------	---------------------	------------------

	Nedovoljno određena da bi bila mjerljiva	Dovoljno određena da bi bila mjerljiva	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologija i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno	Pogoršano	Nepromijenjeno	Ograničeno	Značajno	Izvanredno
7. Ukupno		✓	✓			✓		✓			Procjena po završetku akcijskog plana				Procjena po završetku akcijskog plana				

Kontekst i ciljevi

Prethodni ozbiljan redizajn službene internetske stranice Sabora dogodio se 2003. godine². Od tada Hrvatski sabor kontinuirano radi na izradi svojih službenih internetskih stranica. Od 2005. i 2007. godine pokrenuta je nova stranica. Sljedeće sustavno poboljšanje mrežnog sustava zbilo se u 2011. i opet u 2018. godini.³ Ova mjera proizlazi iz potrebe da se saborska mrežna stranica uskladi s odredbama *Zakona o pravu na pristup informacijama*⁴, relevantnim propisima EU-a, preporukama Interparlamentarne unije o internet stranicama parlamenta⁵ te s *Politikom otvorenih podataka*⁶. Cilj je unaprijediti funkcionalnost i prilagođenost internetskih stranica kako bi se podržao pristup informacijama i ponovna uporaba podataka (tehnoška uporaba, otvoreni podaci, otvoreni kôd itd.).

Ova mjera predstavlja nadogradnju mjere iz drugog akcijskog plana POV-a⁷ te obećava da će u novu mrežnu stranicu Sabora biti uključene sljedeće funkcionalnosti: podaci o glasovanju svakog saborskog zastupnika, pretraživanje putem *xml web* servisa i preuzimanje video zapisa plenarnih sjednica. Aktivnosti predviđene mjerom specifične su i provjerljive i imat će izravan utjecaj na pristup informacijama jer nude novu vrstu podataka u odnosu na prethodnu internetsku stranicu, organiziranu na logičniji način i dostupnu za ponovnu uporabu.

Ambicioznost je mjere neznatna jer je puno podataka o radu Sabora već dostupno na trenutnoj mrežnoj stranici, iako na manje funkcionalan i jednostavan način. Na primjer, tehnički aspekti stranice Hrvatskog sabora zastarjeli su, prezentiranje informacija koje zanimaju širu javnost zbunjujuće je, raspoloživi mehanizmi pretraživanja sadržaja loši su, a podaci nisu dostupni u otvorenom kôdu. Također, podaci o glasovanju pojedinih članova Sabora nisu dostupni na njihovim osobnim stranicama, nedostaju informacije o radnim tijelima Sabora, kao što su promjene članstva, aktivnosti, rasprave itd.

Sljedeći koraci

Neovisna istraživačica NMI-ja predlaže poduzimanje sljedećih koraka:

- Kako se redizajn obavlja, Hrvatski sabor mogao bi arhivu (prethodne) internet stranice učiniti javno vidljivom radi osiguravanja kontinuiteta podataka o radu Sabora. Uspostavom nove internetske stranice treba osigurati funkcionalnost API-ja.
- Hrvatski sabor trebao bi nastojati dostići 5. razinu dizajna podataka prilikom objavljivanja podataka za ponovnu uporabu.
- Da bi se povećala njegova transparentnost, u sljedećem akcijskom planu Hrvatski sabor mogao bi se obvezati da će objaviti *zakonodavni otisak* svakog zastupnika,

povezan s lobističkim aktivnostima i poslovnim interesima koji su objavljeni u njihovim imovinskim karticama.

¹ Urednička napomena: Tekst sadržan u ovom tekstu skraćena je verzija objavljenog teksta mjere. Kompletan tekst mjere dostupan je u Akcijskom planu za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj do 2020. godine (POV, prosinac 2018.) https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Croatia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf, str. 46.-49.

² Hrvatski Sabor: <https://web.archive.org/web/20031219190040/http://www.sabor.hr:80/>

³ Neovisna istraživačica NMI-ja primila je navedeni komentar Hrvatskog sabora tijekom razdoblja pregleda ovog izvješća prije objave.

⁴ *Zakon o pravu na pristup informacijama: pročišćeni tekst* (Narodne novine, 9. kolovoza 2015.)

<https://www.zakon.hr/z/126/Zakon-o-pravu-na-pristup-informacijama>

⁵ *Guidelines for Parliamentary Websites: New edition* (IPU, ožujak 2009.)

<https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2016-07/guidelines-parliamentary-websites-new-edition>

⁶ *Politika otvorenih podataka* (Vlada Republike Hrvatske, srpanj 2018.)

<https://rdd.gov.hr/UserDocsImages//SDURDD-dokumenti//POLITIKA%20OTVORENIH%20PODATAKA.pdf>

⁷ *Action Plan for Implementation of the Open Government Partnership Initiative in the Republic of Croatia for the Period 2014 to 2016* (srpanj 2014.)

<https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Action%20Plan-POV-8-7-2014-final-ENG.pdf>, mjera 9., str. 25.-26.

8. Normativni okvir za medije

Tekst mjere prenesen iz *Akcijskog plana*:

“Mjera 8. Unaprjeđenje normativnog okvira za medije”¹

“Provođenjem mjera osigurat će se novi normativni okvir koji će omogućiti funkcionalniji sustav rada u novom digitalnom okruženju, osigurati transparentniji rad, zaštitu novinara, dostupnost sredstvima potpore.

Osnivanje radnih skupina te izradu prijedloga Zakona o elektroničkim medijima, Zakona o medijima te dubinsku analizu i prema potrebi izmjene Zakona o HRT-u i Zakona o HINA-i. U radnim skupinama sudjelovat će svi dionici na koje se primjenjuju odredbe navedenih zakona od neprofitnih pružatelja medijskih usluga do tijela državne uprave, a po izradi nacrt prijedloga dokumenta o istima će se provesti savjetovanje sa zainteresiranom javnošću. (...)Sredstva su osigurana u državnom proračunu, na razdjelu Ministarstva kulture P3901, A564000 – unutar redovnog poslovanja Ministarstva kulture.”

Provedbene aktivnosti:

8.1. Izrada Zakona o elektroničkim medijima

- Uspostavljanje radne skupine za izradu nacrt Zakona o elektroničkim medijima
- Izrađen nacrt Zakona o elektroničkim medijima
- Nacrt Zakona o elektroničkim medijima koji je usvojen na sjednici Vlade

8.2. Izrada Zakona o medijima

- Uspostavljanje radne skupine za izradu nacrt Zakona o medijima
- Izrađen nacrt Zakona o medijima
- Nacrt Zakona o medijima koji je usvojen na sjednici Vlade

8.3. Unaprijediti zakonske odredbe u vezi s transparentnošću vlasništva

Prijedlog izmjena relevantnog zakonodavnog okvira koji će omogućiti transparentnost podataka o vlasnicima svih medija do razine fizičkih osoba (očevidnik u ponovno upotrebljivom i lako pretraživom formatu otvorenog koda)

Početak provedbe: 1. travnja 2018.

Rok za provedbu: 30. kolovoza 2020.

Opis obveze (mjere)	Određenost i mjerljivost		Povezanost s vrijednostima POV-a (prema tekstu AP-a)				Ambicioznost				Stupanj dovršenosti				Otvaranje vlasti				
	Nedovoljno određena da bi bila mjerljiva	Dovoljno određena da bi bila mjerljiva	Pristup informacijama	Građansko	Odgovornost	Tehnologija i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno	Pogoršano	Nepromijenjeno	Ograničeno	Značajno	Izvanredno
8. Ukupno		✓	✓	✓		✓			✓		Procjena po završetku akcijskog plana				Procjena po završetku akcijskog plana				

Kontekst i ciljevi

Ovom se mjerom nastoji osigurati veća transparentnost i neovisnost medija. Mjera prvenstveno podrazumijeva određene promjene u zakonodavnom okviru za medijske aktivnosti² i nadovezuje se na provedbene aktivnosti iz drugog akcijskog plana POV-a³, od kojih su prve dvije bile usmjerene povećanju transparentnosti putem unaprjeđenja zakonske

regulacije medija. Tada je Ministarstvo kulture predvidjelo usvajanje nove medijske politike⁴ kojom bi započele zakonodavne promjene. Međutim, ovaj preces kreiranja medijske politike zaustavio je provedbu obje aktivnosti. Stoga je pokretanje nove medijske politike i zakonodavstva odgođeno na neodređeno vrijeme nakon parlamentarnih izbora održanih u studenom 2015. godine.⁵

Posljednjih godina medijske slobode i stanje medija u Hrvatskoj bilježe vidljiv pad. Izvješće o medijskim slobodama u Hrvatskoj iz 2016. godine⁶ zabilježilo je političko uplitanje u Hrvatsku javnu radioteleviziju (HRT), sve veću atmosferu javnog zastrašivanja kritičkih medija, nastavljeno nekažnjavanje fizičkih napada na novinare⁷, uporabu regulacije kaznenog djela klevete i sramoćenja za ušutkavanje istraživačkog novinarstva u Hrvatskoj, kao i smanjenje prostora za pluralizam medija, uključujući manjinske i neprofitne medije. U prilog tome svjedoče i indeks slobode tiska (World Press Freedom Index)⁸ i relevantne organizacije civilnog društva u Hrvatskoj⁹. U tom je kontekstu ova mjera usmjerena na osiguravanje izmjena i dopuna *Zakona o elektroničkim medijima* (provedbena aktivnost 8.1.), *Zakona o medijima* (8.2.) i zakonskih odredbi koje se odnose na transparentnost vlasništva nad medijima (8.3.). Mjera je napisana na specifičan i provjerljiv način, a relevantna je za pristup informacijama jer su sve predložene izmjene zakona usmjerene na poboljšanje postojećeg medijskog okruženja. Posljednja aktivnost također predviđa uspostavu registra stvarnog vlasništva nad medijima u obliku otvorenog kôda koji se može višekratno pretraživati i koristiti, što ga čini relevantnim za vrijednost uporabe tehnologije i inovacija za poboljšanje transparentnosti i odgovornosti. Različite su organizacije zastupljene u izradi navedenog zakonodavstva, uključujući nekoliko OCD-a, što ovu obvezu čini relevantnom i za građansko sudjelovanje. U tom smislu, predviđenim nacrtom prijedloga *Zakona o elektroničkim medijima*, praćenim krovnim *Zakonom o medijima* i drugim medijskim zakonodavstvom, želi se osigurati transparentnije i učinkovitije medijsko okruženje.

Za usporedbu, trenutna regulacija i podrška medijima ne uključuju sve medije (javne, komercijalne, elektroničke i tiskane, kao i neprofitne medije), što bi bilo posebno važno za podršku domaćoj medijskoj produkciji. Važno je također osigurati da novo zakonodavstvo bude u skladu s revidiranom *Direktivom o audiovizualnim medijskim uslugama* koju je Europski parlament usvojio krajem 2018. godine,¹⁰ posebice u vezi s poticanjem pluralizma medija uređivanjem nelinearnih platformi i usluga.¹¹ Postoje također otvorena pitanja u vezi s etikom i standardima novinarstva, nedostatkom odgovornosti urednika i sve veći problemi s *lažnim vijestima*, posebno na nelinearnim platformama. Ostala pitanja koja se ovom mjerom nastoje unaprijediti vezana su uz nisku razinu povjerenja javnosti u medije i zakonsku definiciju potencijalnih neprofitnih pružatelja medijskih usluga (*mediji zajednice*).

Navedena mjera umjerenog je dosega i ambicije jer transparentnost vlasništva nad medijima može potencijalno umanjiti rizik medijskih monopola, spriječiti političko uplitanje i korupciju te nezakonito poslovanje u medijskim kućama.

Sljedeći koraci

Tijekom trajanja provedbe ovog *Akcijskog plana* neovisna istraživačica preporučuje Ministarstvu kulture da učini sljedeće:

- osigura uključivanje snažne regulative koja bi mogla pomoći u uklanjanju ili ublažavanju ključnih problema sa slobodama medija u Hrvatskoj, posebno miješanja politike u medije, zastrašivanja novinara i medija za koje rade, smanjenja prostora za neprofitne i manjinske medije te medije u zajednici općenito
- osigura zastupljenost svih relevantnih dionika, poput neovisnih medijskih stručnjaka, predstavnika OCD-a koji se bave medijskim slobodama i demokratskim vrijednostima, predstavnicima akademskog sektora, predstavnicima udruženja novinara i medijskih profesionalaca itd., te koristi uspostavljene mehanizme dijeljenja važnih informacija sa zainteresiranom javnošću

Ako Vlada odluči nastaviti raditi na ovom pitanju, sljedeći akcijski plan mogao bi uključivati i:

- poticanje istraživačkog novinarstva u Hrvatskoj smanjenjem ili ukidanjem regulative koja se odnosi na kaznena djela klevete i sramoćenja za novinare i medije u kojima rade
- otvaranje više podataka i informacija o medijskom sektoru javnosti u Hrvatskoj, poput informacija o stvarnom vlasništvu svih medija, posebno elektroničkih medija

¹ Urednička napomena: Tekst sadržan u ovom tekstu skraćena je verzija objavljenog teksta mjere. Kompletan tekst mjere dostupan je u *Akcijskom planu za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj do 2020. godine* (POV, prosinac 2018.) https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Croatia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf, str. 50.-54.

² *Mediji – propisi* (Ministarstvo kulture, 2019.) <https://www.min-kulture.hr/default.aspx?id=84>;

³ *Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015.-2020. godine* (lipanj 2017.) <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Action%20Plan-POV-8-7-2014-final-ENG.pdf>, mjera 8., str. 24.-25.

⁴ *Independent Reporting Mechanism (IRM) Progress Report: Croatia 2014-2015* (prosina 2015.) https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Croatia_2nd-IRM-Report_ENG_Final_0.pdf, mjera 8., str. 66.-70.

⁵ Ivona Mendeš, *Croatia: 2014-2016 End-of-term Report* (POV, prosinac 2016.) http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Croatia_EOTR_2014-2016_for-pub-comment_ENG.pdf, mjera 8., str. 42.-46.

⁶ Scott Griffen, *Croatia: Media Freedom in Turbulent Times* (Joint International Mission, kolovoz 2018.) <https://ipi.media/wp-content/uploads/2016/12/Croatia-Report-Intl-Mission-2016.pdf>

⁷ *Croatia: High time to create a tolerant and inclusive society* (Povjerenik za ljudska prava – Vijeće Europe, 29. travnja 2016.) <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/croatia-high-time-to-create-a-tolerant-and-inclusive-society>

⁸ *World Press Freedom Index: Croatia* (Reporter bez granica: 2018.) <https://rsf.org/en/croatia>. U izvješću je Hrvatska neprestano gubila rang od 2015. pa sve do 2018. godine, kada se popela sa 74. na 69. mjesto. Više informacija potražite u dijelu *Croatia rises five places in World Press Freedom index* (seenews.com, 25. travnja 2018.) <https://seenews.com/news/croatia-rises-five-places-in-world-press-freedom-index-610245>

⁹ *Posljednjih šest mjeseci bilo je gore od devedesetih*, rekao je Saša Leković, predsjednik Hrvatskog novinarskog društva (HND) o atmosferi u medijima u Hrvatskoj 2016. godine. Dodao je: *Jednom kada je zemlja postala članica EU, nikoga više nije briga*. Situacija se dodatno devoluirala u naredne dvije godine. *European Delegation Puts Croatian Media Freedom Under Spotlight* (balkaninsight.com, 16. siječnja 2018.) <https://balkaninsight.com/2018/01/16/croatian-media-freedoms-fell-since-2016-01-15-2018/>

¹⁰ *Audiovisual Media Services Directive* (Europski Parlament, EU 2018/1808) <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>

¹¹ Nelinearni mediji oblik medij je kojim potrošač može komunicirati, poput odabira televizijskih emisija za gledanje videozapisa putem usluge na zahtjev, igranja videoigara, klikom putem mrežne stranice ili interakcijom putem društvenih medija.

B. OTVORENOST

9. Kontinuirano otvaranje podataka

Tekst mjere prenesen iz *Akcijskog plana*:

“Mjera 9. Kontinuirano otvaranje podataka”¹

“S obzirom na uočeni problem da tijela tek u manjoj mjeri otvaraju podatke očekuje se da će tehnološkim, procesnim i funkcionalnim unaprjeđenjima IT sustava za objavu otvorenih podataka tijela javne uprave u strojno čitljivom obliku unaprijediti sustav otvorenih podataka što će rezultirati uključivanjem većeg broja subjekata tijela javne vlasti u objavljivanje otvorenih podataka. Također, očekuje se da će otvaranje podataka, odnosno raspoloživost većeg broja setova podataka na Portalu otvorenih podataka rezultirati i povećanom ponovnom uporabom podatka javnog sektora. (...) Ukupni troškovi provedbe mjere iznose: 6.798.000,00 kuna.”

Provedbene aktivnosti:

9.1. Pokretanje projekta Prilagodbe informacijskih sustava tijela javnog sektora Portalu otvorenih podataka (open data)

Pokretanjem projekta Prilagodbe informacijskih sustava tijela javnog sektora Portalu otvorenih podataka (open data) unaprijedit će se tehnološko, procesno i funkcionalno IT sustav za objavu otvorenih podataka tijela javne uprave u strojno čitljivom obliku

- Kroz promotivne sadržaje o sustavu otvorenih podataka i pripadne promotivne materijale i događaje („datathone“), predviđeno je značajnije i aktivnije uključivanje poslovnih subjekata (npr. IT kompanije) u sustav otvorenih podataka kao i jačanje kapaciteta zaposlenika javne vlasti u području sustava otvorenih podataka kroz promociju sustava otvorenih podataka i edukaciju zaposlenika tijela javne vlasti
- Izrađeni program i edukacijski sadržaji za on-site edukaciju službenika javnih tijela
- Provedena edukacija službenika javnih tijela
- Izrađen video i ostali e-learning sadržaj
- Izrađeni promidžbeni video sadržaj
- Izrađeni letci, plakati i promidžbeni materijali s informacijama o otvorenim podacima
- Organizirani i održani datathon-i

9.2. Analiza postojećeg stanja i identificiranje potreba za unaprjeđenjem

- Provedena analiza postojećeg stanja sustava otvorenih podataka
- Provedena analiza dobrih praksi, EU i svjetskih standarda u kontekstu otvorenih podataka i internetskog pristupa
- Izvršena identifikacija potencijalnih baza/izvora podataka iz kategorija: Geoprostorni podatci, Promatranje Zemlje i okoliš, Prometni podatci, Statistika i Trgovačka društva

9.3. Kontinuirana tehnološka, procesna i funkcionalna nadogradnja postojećeg IT sustava objave otvorenih podataka

- Izvršeno tehnološko unaprjeđenje sustava otvorenih podataka
- Razvijeno novo korisničko sučelje sustava otvorenih podataka
- Razvijene nove funkcionalnosti u sustavu otvorenih podataka
- Implementirani novi procesi u sustavu otvorenih podataka

Početak provedbe: U tijeku

Rok za provedbu: 21. kolovoza 2020.

	Određenost i mjerljivost	Povezanost s vrijednostima POV-a (prema tekstu AP-a)	Ambicioznost	Stupanj dovršenosti	Otvaranje vlasti
--	--------------------------	--	--------------	---------------------	------------------

Opis obveze (mjere)	Procjena po završetku akcijskog plana						Procjena po završetku akcijskog plana												
	Nedovoljno određena da bi bila mjerljiva	Dovoljno određena da bi bila mjerljiva	Pristup informacijama	Građansko	Odgovornost	Tehnologija i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno	Pogoršano	Nepromijenjeno	Ograničeno	Značajno	Izvanredno
9. Ukupno		✓	✓			✓		✓			Procjena po završetku akcijskog plana				Procjena po završetku akcijskog plana				

Kontekst i ciljevi

Ova mjera predviđa nastavak politika i aktivnosti otvorenih podataka pokrenutih u drugom nacionalnom akcijskom planu POV-a². Provedbene aktivnosti uključuju prilagođavanje informatičkih sustava javnih tijela Portalu otvorenih podataka³ s nizom aktivnosti, poput promidžbe i edukacije (9.1.), analize postojećeg stanja i identifikacije dobre prakse i standarda, kao i onoga što je potrebno poboljšati (9.2.) te kontinuirane nadogradnje sustava objave otvorenih podataka (9.3.).

Portal otvorenih podataka osnovan je u Hrvatskoj 19. ožujka 2015.⁴ Povezan je s Portalom otvorenih podataka Europske unije⁵ te omogućava pretraživanje, povezivanje, preuzimanje i ponovnu uporabu informacija iz javnog sektora u komercijalne i nekomercijalne svrhe putem kataloga metapodataka. Prema statističkim podacima na Portalu početkom ožujka 2019. godine bilo je dostupno 577 skupova podataka⁶ koje su objavile 73 institucije⁷, a korisnici su zatražili objavu 35 različitih skupova podataka⁸. Portal slijedi smjernice Europske komisije o preporučenim standardnim licencama, skupovima podataka i naplati za ponovnu uporabu dokumenata.⁹ Prema godišnjoj analizi zrelosti otvorenih podataka Europske komisije (*Open Data Maturity*) za 2017. godinu Hrvatska je zauzela 14. mjesto u skupini vodećih zemalja na području otvorenih podataka u EU, a u 2018. godini zauzela je 19. mjesto, zbog napretka koji su postigle ostale članice EU-a. Ovakav remont cjelokupnog sustava mogao bi Hrvatsku vratiti u skupinu zemalja *trendseterica*.¹⁰

Pravni okvir vezan uz otvorene podatke¹¹ također je pretrpio značajne promjene u posljednjih nekoliko godina. Najznačajnije je bilo usvajanje *Politike otvorenih podataka*¹² u srpnju 2018. godine, čiji je cilj izgradnja poticajnog okruženja za stvaranje nove društvene i ekonomske vrijednosti korištenjem podataka javnog sektora¹³. Prema intervjuiranim predstavnicima državnih tijela i organizacija civilnog društva u izradi je akcijski plan za 2019. i 2020. godinu, a njegovo usvajanje očekuje se u ožujku 2019. godine¹⁴. Aktivnosti koje su u njemu predložene značajno se podudaraju s aktivnostima koje predviđa ova mjera, samo sa specifičnijim pokazateljima.¹⁵

Politika uspostavlja takozvanu Koordinaciju za provedbu mjera Politike otvorenih podataka koja se sastoji od dva člana iz svakog od sljedećih tijela: Središnjeg državnog ureda, Ministarstva uprave, Ureda Povjerenika za informiranje i Vladinog ureda za udruge.¹⁶ Navedena je Koordinacija izradila *Akcijski plan* za provedbu Politike otvorenih podataka, a zadatak joj je praćenje i izvještavanje o njezinoj provedbi.

Za razliku od situacije u prethodnom akcijskom planu, kada je trebalo uspostaviti i zakonodavni okvir i sam sustav, ova mjera služi više kao nastavak, nadogradnja i usavršavanje postojećeg sustava, čineći njegov potencijalni učinak slabijim. Aktivnosti predviđene mjerom inače su specifične i provjerljive te relevantne za vrijednosti POV-a jer će povećati pristup informacijama korištenjem tehnologije i inovacija. Naime, nove informacije iz javnog sektora bit će dostupnije, a javna tijela, čiji podaci nisu bili uključeni u sustav, bit će uključena u Portal otvorenih podataka. Time bi se trebao povećati broj javnih tijela uključenih u sustav, broj skupova otvorenih podataka dostupnih za ponovnu uporabu i razina stvarne ponovne uporabe podataka iz javnog sektora.

Sljedeći koraci

Kako bi se osigurala učinkovita provedba ove obveze, Savjet Inicijative POV mogao bi nastojati dostići 5. razinu dizajna podataka prilikom objavljivanja otvorenih podataka za ponovnu uporabu.

¹ Urednička napomena: Tekst sadržan u ovom tekstu skraćena je verzija objavljenog teksta mjere. Kompletan tekst mjere dostupan je u *Akcijском planu za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj do 2020. godine* (POV, prosinac 2018.) https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Croatia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf str. 54.-58.

² *Action Plan for Implementation of the Open Government Partnership Initiative in the Republic of Croatia for the Period 2014 to 2016* (srpanj 2014.) <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Action%20Plan-POV-8-7-2014-final-ENG.pdf>, mjera 3., provedbene aktivnosti 3.2. i 3.3., str. 14.-15.

³ Portal otvorenih podataka, <https://data.gov.hr/>

⁴ *Portalom otvorenih podataka dodatno otvaramo državnu i javnu upravu* (19. ožujka 2015.)

<https://vlada.gov.hr/vijesti/potpredsjednica-opacic-portalom-otvorenih-podataka-data-gov-hr-dodatno-otvaramo-drzavnu-i-javnu-upravu/16571>; Mia Biberović, *Konačno predstavljen data.gov.hr, portal otvorenih javnih podataka* (19. ožujka 2015.) <https://www.netokracija.com/predstavljanje-data-gov-hr-100301>

⁵ European Data Portal, <https://www.europeandataportal.eu/>

⁶ *Skupovi podataka* (pristup: ožujak 2019.) <http://data.gov.hr/data/search>

⁷ *Izdavači* (pristup: ožujak 2019.) <https://data.gov.hr/publisher>

⁸ *Prijedlozi za objavu* (pristup: ožujak 2019.) <https://data.gov.hr/data-request>

⁹ *Informacije institucija, tijela, ureda i agencija Europske unije: Europska komisija u Službeni list Europske unije C 24/01* (24. srpnja 2014.), <http://data.gov.hr/sites/default/files/library/Smjernice%20-%20PSI%20direktiva%20CELEX-52014XC0724%2801%29-HR-TXT.pdf>

¹⁰ *Croatia: State-of-play on open data 2018* (European Data Portal, studeni 2018.)

https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/country-factsheet_croatia_2018.pdf

¹¹ *Knjižnica* (pristup: ožujak 2019.) http://data.gov.hr/library_content

¹² *Politika otvorenih podataka* (pristup: srpanj 2018.) <https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/SDURDD-dokumenti/POLITIKA%20OTVORENIH%20PODATAKA.pdf>

¹³ *Ibid.*, str. 6.

¹⁴ U vrijeme pisanja ovog Izvješća nacrt *Akcijskog plana za provedbu Politike otvorenih podataka* još nije bio javno dostupan. Prema intervjuiranim predstavnicima Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva donošenje *Akcijskog plana* moglo se očekivati već u ožujku 2019. godine.

¹⁵ Intervju s Almirom Elezovićem i Božom Zebom (Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva). Intervju provela neovisna istraživačica NMI-ja 22. veljače 2019.

¹⁶ *Politika otvorenih podataka* (srpanj 2018.) <https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/SDURDD-dokumenti/POLITIKA%20OTVORENIH%20PODATAKA.pdf>, str. 8

10. Podizanje svijesti o otvorenim podacima

Tekst mjere prenesen iz *Akcijskog plana*:

“Mjera 10. Podizanje razine znanja i svijesti o značaju otvorenih podataka”¹

“Glavni cilj koji se želi postići je podizanje razine znanja i svijesti o značaju otvorenih podataka i mogućnostima za njihovu ponovnu uporabu u svrhu razvijanja novih vrijednosti, bilo u komercijalne ili nekomercijalne svrhe. Očekuje se da će se time utjecati i na dodatno otvaranje podataka od strane tijela javne vlasti. (...) Sredstva su osigurana u Državnom proračunu (...) te je Državna škola za javnu upravu osigurala 15.500,00 kuna za provedbu edukacija.”

Provedbene aktivnosti:

10.1. Organizirati javna događanja usmjerena na jačanje svijesti, promociju i razvoj vještina za korištenje otvorenih podataka

- Organizirana konferencija o otvorenim podacima s najmanje 70 sudionika
- Organizirana najmanje 3 okrugla stola/tribine o otvorenim podacima (u suradnji s OCD) s najmanje 50 sudionika po događanju
- Promocija online edukacijskih materijala putem medija, interneta i društvenih mreža

10.2. Podizati razinu znanja i vještina mladih o ponovnoj uporabi podataka i otvorenim podacima

- Održana po 3 predavanja godišnje na obrazovnim ustanovama, s oko 100 polaznika
- Održan godišnji hackathon za mlade (u suradnji s OCD-ima), s najmanje 20 sudionika
- Održana Akademija otvorenih podataka za mlade (Open Data Youth Academy), u ovisnosti o financijskim mogućnostima, s najmanje 30 sudionika
- Izrađen priručnik za mlade o otvorenim podacima

10.3. Održavati specijalizirane edukacije i webinare o ponovnoj uporabi i otvorenim podacima za službenike za informiranje, službenike za web content i službenike iz IT podrške

- Održane 4 edukacije godišnje – u Državnoj školi za javnu upravu i kroz webinare
- Najmanje 60 polaznika godišnje

10.4. Izraditi i objaviti priručnik o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi

- Izrađen priručnik o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi za tijela javne vlasti s koracima za otvaranje podataka
- Priručnik distribuiran i objavljen na internetskim stranicama Povjerenika za informiranje i Portalu otvorenih podataka

Početak provedbe: U tijeku

Rok za provedbu: 21. kolovoza 2020.

Opis obveze (mjere)	Određenost i mjerljivost	Povezanost s vrijednostima POV-a (prema tekstu AP-a)	Ambicioznost	Stupanj dovršenosti	Otvaranje vlasti
---------------------	--------------------------	--	--------------	---------------------	------------------

	Nedovoljno određena da bi bila mjerljiva	Dovoljno određena da bi bila mjerljiva	Pristup informacijama	Građansko	Odgovornost	Tehnologija i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno	Pogoršano	Nepromijenjeno	Ograničeno	Značajno	Izvanredno
10. Ukupno		✓	✓			✓		✓			Procjena po završetku akcijskog plana				Procjena po završetku akcijskog plana				

Kontekst i ciljevi

Ovom se mjerom nastoji podići razina znanja i svijesti o važnosti otvorenih podataka i ponovne uporabe podataka putem javnih događanja i promidžbe (provedbena aktivnost 10.1.), posebnih događanja usmjerenih na mlade (10.2.), posebnog programa edukacije za službenike za informiranje, stručnjake za mrežni sadržaj i informatičku podršku (10.3.) te priručnika o otvorenim podacima i njihovoj ponovnoj uporabi (10.4.). Ove su aktivnosti nastavak mjere iz drugog nacionalnog akcijskog plana POV-a² s fokusom na otvorene podatke, a koja je provedena u potpunosti.

Što se tiče prve provedbene aktivnosti ove mjere, nadležna javna tijela³ naglasila su da je u izradi *Akcijski plan za provedbu Politike otvorenih podataka* te da bi predviđene aktivnosti trebalo organizirati s tim u vidu te u obliku zajedničkog djelovanja s organizacijama civilnog društva (koji su isto tako sunositelji ove aktivnosti).

Druga provedbena aktivnost mogla bi tijekom provedbe *Akcijskog plana* biti podvrgnuta reviziji, što su najavili predstavnici vodeće institucije na četvrtoj sjednici Savjeta POV-a⁴ i ponovno u razgovoru s neovisnom istraživačicom NMI-ja⁵. To se posebno odnosi na aktivnost Akademije otvorenih podataka za mlade koja je trebala ponovno pokrenuti Open Youth Academy održanu 2016. godine⁶. No, prema dionicima financijska ograničenja i razlike u organizacijskoj viziji čine nužnom revidiranje, odlaganje ili izostavljanje ove aktivnosti iz provedbe mjere. Jedan od nevladinih sudionika⁷ namjerava nastaviti aktivnost ako se prikupi dovoljno sredstava.

Sve predviđene aktivnosti dovoljno su konkretne da se mogu mjeriti, a povezane su s unaprjeđenjem pristupa informacijama uz korištenje tehnologije i inovacija, s tim da je mjera više usmjerena na stvaranje prilika za unaprjeđenje pristupa informacijama. Potencijalni je utjecaj mjere slab s obzirom da se njezinom primjenom može poboljšati postojeća razina znanja o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi. Unatoč tome što je zemlja učinila pozitivan pomak od pokretanja Portala otvorenih podataka 2015. godine, to je područje u hrvatskom društvu još uvijek zanemareno, tako da mjera neće doprinijeti značajnijoj promjeni.⁸

Sljedeći koraci

Neovisna istraživačica NMI-ja predlaže sljedeće korake u vezi s provedbom ove mjere:

- razmisliti o organizaciji godišnje Akademije otvorenih podataka za mlade (Open Data Youth Academy), čak i u revidiranom formatu, jer je to jedina aktivnost u *Akcijskom planu* POV-a usmjerena isključivo na mlade. Sredstva se mogu prikupljati kroz različite kanale (državni ili ESI fondovi, programi Europske komisije, drugi donatori itd.) tijekom provedbe ovog ili sljedećeg akcijskog plana, ovisno o dostupnosti sredstava
- Prilikom izrade sljedećeg akcijskog plana, Vlada bi mogla razmotriti pokretanje nacionalne kampanje vezane uz otvorene podatke i njihovu ponovnu uporabu, s posebnim naglaskom na poslovni sektor kao potencijalnog korisnika ovog vrijednog javnog dobra, jer je još uvijek riječ o području u kojem Hrvatska zaostaje za ostalim članicama EU.

¹ Urednička napomena: Tekst sadržan u ovom tekstu skraćena je verzija objavljenog teksta mjere. Kompletan tekst mjere dostupan je u *Akcijском planu za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj do 2020. godine* (POV, prosinac 2018.) https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Croatia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf, str. 58.-62.

² *Action Plan for Implementation of the Open Government Partnership Initiative in the Republic of Croatia for the Period 2014 to 2016* (lipanj 2014.) <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Action%20Plan-POV-8-7-2014-final-ENG.pdf>, mjera 3., provedbene aktivnosti 3.2., 3.4. i 3.5., str. 14.-15.

³ Zoran Pičuljan (Povjerenik za informiranje), Iva Volmut i Lucija Jadrijević (Ured Povjerenika za informiranje), intervju provela neovisna istraživačica NMI-ja 21. veljače 2019.; Almir Elezović i Božo Zeba (Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva), intervju provela neovisna istraživačica NMI-ja 22. veljače 2019.

⁴ Održana 18. veljače 2019.

⁵ Zoran Pičuljan (Povjerenik za informiranje), Iva Volmut i Lucija Jadrijević (Ured Povjerenika za informiranje), intervju provela neovisna istraživačica NMI-ja 21. veljače 2019.

⁶ *Open Youth Academy* (Code for Croatia, 28. kolovoza do 3. rujna 2016., Pula)

<http://academy.codeforcroatia.org/>

⁷ Veleposlanstvo Velike Britanije u Zagrebu izrazilo je namjeru da podrži organizaciju Akademije. Intervju s Tamarom Puhovski, vlasnicom Propuha, osnivačicom *Open Youth Academy 2016.* (12. ožujka 2019.).

⁸ *Croatia: State-of-play on open data 2018* (European Data Portal, studeni 2018.)

https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/country-factsheet_croatia_2018.pdf

11. Razvoj Središnjeg državnog portala

Tekst mjere prenesen iz *Akcijskog plana*:

“Mjera 11. Daljnji razvoj Središnjeg državnog portala”¹

Kvalitetna, jednostavna i konzistentna internet stranica koja će služiti kao servis građanima može doprinijeti njenoj većoj upotrebi. Unaprijeđeni raspored informacija i usluga omogućit će jednostavniji i pristupačniji način prilikom korištenja. Uvođenje novih vizualnih elemenata i povezivanje s funkcionalnošću dovest će do toga da stranice rade kao jedna cjelina koja će povezati građane i informaciju. Prelaskom na zajednički sustav za upravljanje sadržajem web stranice stranice državnih tijela se unificiraju, a ostvaruju se i uštede u proračunu, jer pojedino tijelo ne mora sklapati pojedinačne ugovore o razvoju web stranica i njihovoj pohrani. (...)”

Provedbene aktivnosti:

11.1. Nastaviti razvijati Središnji državni portal kao mjesto jedinstvenog pristupa internetskim stranicama tijela državne uprave

- Broj ministarstava i vladinih ureda koji svoje internetske stranice vode u sklopu standardiziranog Središnjeg državnog portala
- Stranice u okviru Središnjeg državnog portala prilagođene za pristup osobama s poteškoćama

11.2. Nastaviti razvijati e-usluge kroz sustav e-Građani

- Broj novih usluga u sustavu e-Građani

11.3. Nastaviti razvijati stranicu Moja uprava

- Broj članaka u kategoriji Moja uprava
- Stranica Moja uprava redovito ažurirana

Početak provedbe: U tijeku

Rok za provedbu: 21. kolovoza 2020.

Opis obveze (mjere)	Određenost i mjerljivost		Povezanost s vrijednostima POV-a (prema tekstu AP-a)				Ambicioznost				Stupanj dovršenosti				Otvaranje vlasti				
	Nedovoljno određena da bi bila mjerljiva	Dovoljno određena da bi bila mjerljiva	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologija i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno	Pogoršano	Nepromijenjeno	Ograničeno	Značajno	Izvanredno
11. Ukupno		✓	✓			✓				✓	Procjena po završetku akcijskog plana				Procjena po završetku akcijskog plana				

Kontekst i ciljevi

Ova se mjera nastavlja na prethodni akcijski plan² i uključuje tri važne komponente: kontinuirani razvoj Središnjeg državnog portala (provedbena aktivnost 11.1.), *e-usluge* u sustavu *e-Građani* (11.2.) i internetsku stranicu *Moja uprava* (11.3.). Pokazatelji navedeni u svakoj od aktivnosti ne spominju posebno povećanje brojčanih ili postotnih izraza, stoga neovisna istraživačica NMI-ja planira usporediti početne i konačne brojke prilikom evaluacije rezultata na kraju razdoblja provedbe *Akcijskog plana* POV-a.

Središnji državni portal dostupan je od lipnja 2014. godine.³ Platforma je obuhvaćala svih 11 ureda Vlade, 12 od 20 ministarstava⁴, svih 5 središnjih državnih ureda te 1 od 7 državnih upravnih organizacija⁵ u vrijeme pisanja *Akcijskog plana*. IT rješenje i sam Portal inkorporirani su u Agenciju za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama (APIS IT d.o.o.)⁶ te će ih se moći besplatno preuzeti, a izvorni će kôd biti objavljen po završetku projekta.⁷ Prema predstavnicima Ministarstva javne uprave⁸ ukupno 16 ministarstava bit će uključeno u domenu gov.hr do kraja 2019. godine. Očekivani rezultati bit će pokretanje redizajniranog portala u skladu s novom *Direktivom EU-a o pristupačnosti internetskih stranica i mobilnih aplikacija*⁹, usvajanje provedbenih akata¹⁰, kao i novi hrvatski *Zakon o pristupačnosti internetskih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora*¹¹.

Potencijalno najutjecajnija aktivnost u ovoj mjeri, te jedna od najvažnijih aktivnosti predviđena u trećem hrvatskom akcijskom planu uopće, daljnji je razvoj sustava *e-Građani*. Ona uključuje provedbu ključnih državnih projekata IT infrastrukture koji će se djelomično provesti u 2019. godini, a to su: *e-poslovanje*, *e-naknade*, *e/m-potpis* i *e/m-pečat*¹². To uključuje i proširenje korištenja *e-osobne* kao certifikata jer će hrvatski državljani uskoro moći koristiti *e-usluge* u drugim zemljama EU-a s obzirom na to da je hrvatska osobna iskaznica uspješno prijavljena pri EU 2018. godine¹³. Prema predstavnicima Ministarstva uprave u sustavu su sada dostupne 54 *e-usluge* i 66 poruka *e-pošte* koje se svakom korisniku mogu dostaviti putem osobnog korisničkog pretinca¹⁴. Od njihovog predstavljanja početkom 2016. do ožujka 2019. godine za *e-usluge* se barem jednom prijavilo 661.842 jedinstvenih korisnika¹⁵. Sve su *e-usluge* korištene više od 9.000.000 puta u istom razdoblju¹⁶. Treba napomenuti da je sustav *e-Građani* osvojio prvu nagradu za otvorenu vlast u Europi na Globalnom samitu POV-a, održanom u Mexico Cityju 2015. godine, u kategoriji *Otvorena vlast za unapređenje javnih usluga*¹⁷.

Predviđene aktivnosti povezane su s unapređenjem pristupa informacijama pomoću tehnologije i inovacija kroz otvaranje novih tehnoloških prostora i ponudu novih *e-usluga* građanima i poslovnim subjektima u Hrvatskoj. Potencijalni je utjecaj obveze transformativan, s obzirom na to da će njegova najvažnija aktivnost (11.2.) osigurati vrlo značajnu promjenu načina poslovanja u Hrvatskoj jer je poslovni sektor u Hrvatskoj do sada bio pomalo zapostavljen prilikom dizajniranja i stavljanja u pogon *e-usluga*. Hrvatsko je gospodarstvo u razvoju i unatoč značajnom napretku u ekonomskim i upravnim reformama od osamostaljenja 1991. godine i dalje postoje problemi. Prema Upravi za međunarodnu trgovinu Ministarstva vanjske trgovine SAD-a (ITA) problemi uključuju i sudstvo koje muče zaostali predmeti i nedostatak stručnosti u trgovačkom pravu, zatim pretjerano složena i ponekad netransparentna uprava, relativno visoki troškovi te stvarni i percipirani problemi vezani uz korupciju. Porez na zapošljavanje visok je i nedostaje kvalitetna evidencija o nekretninskim predmetima. Tvrtkama koje se suočavaju sa sudskim sporovima u Hrvatskoj često je potrebno mnogo godina da bi dočekale konačno rješenje¹⁸. Budući da je poslovanje u Hrvatskoj opterećeno administrativnim zaprekama (npr. prema podacima Svjetske banke iz 2018. godine, za pokretanje posla u Hrvatskoj bila su potrebna 23 dana¹⁹), subjekti privatnog sektora moći će obavljati svu poslovnu administraciju i transakcije s državom putem interneta (npr. *e-pristojbe*). To također uključuje funkcionalnosti u poslovanju među tvrtkama (B2B), poput *e/m-potpisa* i *e/m-pečata*. Provedbom druge dvije aktivnosti osigurat će se snažan iskorak u povećanju razine prisutnosti i korisnosti informacija o tijelima javnog sektora (gov.hr) i javnim službama (*Moja uprava*).

Sljedeći koraci

Tijekom provedbe Vlada bi mogla uzeti u obzir sljedeće preporuke:

- uložiti trud da se što prije uključe sva državna tijela na portal gov.hr
- uključiti nove elektroničke usluge svih tijela javne uprave u sustav *e-Građani*, proširujući tehnička rješenja na druge korisnike javnih usluga poput privatnih poduzeća, OCD-a, stranih i domaćih investitora itd., tamo gdje je to moguće (postojeći i sljedeći akcijski plan)

- promicati postignuća ove mjere prema široj javnošću kako bi se povećao broj korisnika svih ponuđenih usluga, odnosno portala i na odgovarajući način potvrdila kvaliteta obavljenog posla

Sljedeći bi se akcijski plan mogao usredotočiti na jednostavan prijenos tehnologije i praktičnog znanja na jedinice regionalne i lokalne samouprave, što bi moglo značajno povećati broj i kvalitetu dostupnih usluga.

¹ Urednička napomena: Tekst sadržan u ovom tekstu skraćena je verzija objavljenog teksta mjere. Kompletan tekst mjere dostupan je u *Akcijskom planu za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj do 2020. godine* (POV, prosinac 2018.) https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Croatia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf, str. 62.-66.

² *Action Plan for Implementation of the Open Government Partnership Initiative in the Republic of Croatia for the Period 2014 to 2016* (srpanj 2014.) <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Action%20Plan-POV-8-7-2014-final-ENG.pdf>, mjera 3., provedbena aktivnost 3.1, str. 14.-15. i mjera 5., provedbena aktivnost 5.1, str. 20.

³ *Središnji državni portal*, <https://gov.hr/>

⁴ Ministarstvo turizma i dalje je označeno kao vanjska mrežna stranica iako je svoj sadržaj prenosilo na platformi gov.hr

⁵ *Ministarstva i državna tijela* (ožujak 2019.) <https://gov.hr/ministarstva-i-drzavna-tijela/58#ministarstva>

⁶ APIS IT d.d., <https://www.apis-it.hr/apisit/index.html#/page?docId=D9619A3BDFD4D0DBC1257F50004F4C2C>

⁷ *O Središnjem državnom portalu* (ožujak 2019.) <https://vlada.gov.hr/sredisnji-drzavni-portal/203?impaired=0>

⁸ Mladen Nakić (pomoćnik ministra), Silvija Grgić, Jadranka Jurinjak i Ivana Lasan (Ministarstvo javne uprave), intervju provela neovisna istraživačica NMI-ja 22. veljače 2019.

⁹ *EU Directive on the Accessibility of the Websites and Mobile Applications of Public Sector Bodies* (2016/2102, 26. listopada 2016.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L2102&from=EN>

¹⁰ *Publication of the implementing acts under the Web Accessibility Directive* (17. listopada 2018.)

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/publication-implementing-acts-under-web-accessibility-directive>

¹¹ *Zakon o pristupačnosti mrežnih stranica i programskih rješenja za pokretne uređaje tijela javnog sektora* (Narodne novine 17/2019) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_02_17_358.html

¹² *Famozni FT1P odlazi u povijest: Građani više neće morati donositi dokumente da obave nešto* (Novi list, 3. siječnja 2019.) http://www.novolist.hr/novolist_public/Vijesti/Hrvatska/Famozni-FT1P-odlazi-u-povijest-Gradani-vise-neece-morati-donositi-dokumente-da-obave-nesto?meta_refresh=true

¹³ Mladen Nakić (pomoćnik ministra), Silvija Grgić, Jadranka Jurinjak i Ivana Lasan (Ministarstvo javne uprave), intervju provela neovisna istraživačica NMI-ja 22. veljače 2019.

¹⁴ *Dostupne usluge u sustavu e-Građani i Popis e-poruka u Osobnom korisničkom pretincu* (ožujak 2019.)

<https://pretinac.gov.hr/KorisnickiPretinac/eGradani.html>

¹⁵ XML file (ožujak 2019.)

https://gov.hr/UserDoc/Images//Data%20za%20datagov.hr/MURHeGradjaniStat//C_KorisniciSustavaEgradani.xml

¹⁶ XML file (ožujak 2019.)

https://gov.hr/UserDoc/Images//Data%20za%20datagov.hr/MURHeGradjaniStat//D_Koristenje_usluga.xml

¹⁷ *e-Citizens Project pronounced the best project in Europe in the field of 'Open Government for the Improvement of Public Services* (29. listopada 2015.) <https://udruge.gov.hr/news/e-citizens-project-pronounced-the-best-project-in-europe-in-the-field-of-open-government-for-the-improvement-of-public-services/3106>

¹⁸ *Croatia Country Commercial Guide* (ITA, 2019.)

https://www.export.gov/article?series=a0pt0000000PAtbAAG&type=Country_Commercial_kav

¹⁹ *Time required to start a business (days)* (World Bank, 2018.)

<https://data.worldbank.org/indicator/IC.REG.DURS>

C. SUDJELOVANJE GRAĐANA/CIVILNOG DRUŠTVA U PROCESIMA IZRADE, PROVEDBE I PRAĆENJA JAVNIH POLITIKA

12. Savjetovanje s javnošću

Tekst mjere prenesen iz *Akcijskog plana*:

“Mjera 12. Dodatno unaprjeđenje provedbe savjetovanja s javnošću”¹

“Kroz provedbu potrebnih unaprjeđenja sustava e-Savjetovanja kao i nastavak provedbe edukacija o provedbi savjetovanja, općenito i specifično kroz sustav e-Savjetovanja, doprinijet će se unaprjeđenju samog postupka provedbe savjetovanja na razini svih tijela državne uprave. Promotivnim aktivnostima će se djelovati u svrhu informiranja i poticanja građana da se u još većem broju uključe u savjetovanja, dok će se redovitim ažuriranjem baze savjetodavnih tijela doprinijeti ukupnoj transparentnosti procesa savjetovanja. (...) Ukupni troškovi provedbe mjere su: 225.000,00 kuna.”

Provedbene aktivnosti:

12.1. Unaprjeđenje zajedničkog interaktivnog internetskog sustava (e-Savjetovanja) – za savjetovanje s javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata

- Sustav prilagođen novom Zakonu o procjeni učinaka propisa i drugim relevantnim izmjenama
- Broj održanih sastanaka s administratorima sustava i koordinatorima savjetovanja u TDU

12.2. Provođenje programa edukacije o standardima savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata i radionica o korištenju sustava e-Savjetovanja

- Provedena minimalno 3 edukacijska seminarra o standardima savjetovanja na državnoj te minimalno 1 na razini JLP(R)S godišnje
- Provedeno minimalno 6 radionica o korištenju sustava e-Savjetovanja godišnje
- Broj sudionika na seminarima i radionicama

12.3. Promotivna kampanja za građane o e-Savjetovanjima

- Provedena promotivna kampanja emitiranjem promotivnog spota putem društvenih mreža, internetskih portala i HTV-a
- Broj tiskanih i distribuiranih letaka

12.4. Ažuriranje baze podataka o sastavima radnih skupina za izradu nacrtu zakona, drugih propisa i akata te drugih povjerenstava i radnih tijela (uključujući ona u kojima sudjeluju organizacije civilnog društva i ostali predstavnici zainteresirane javnosti) u sklopu savjetovanja.gov.hr

- Na stranici <https://savjetovanja.gov.hr/baza-savjetodavnih-tijela/1118> redovito su ažurirani podaci o sastavima radnih skupina (pretraživanje dostupno prema državnom tijelu, vrsti savjetodavnog tijela, prema savjetodavnom tijelu, imenu i prezimenu člana te instituciji/organizaciji iz koje član dolazi) u otvorenom formatu.

Početak provedbe: U tijeku

Rok za provedbu: 21. kolovoza 2020.

Opis obveze (mjere)	Određenost i mjerljivost	Povezanost s vrijednostima POV-a (prema tekstu AP-a)	Ambicioznost	Stupanj dovršenosti	Otvaranje vlasti
---------------------	--------------------------	--	--------------	---------------------	------------------

	Nedovoljno određena da bi bila mjerljiva	Dovoljno određena da bi bila mjerljiva	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologija i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomično	Uglavnom	Potpuno	Pogoršano	Nepromijenjeno	Ograničeno	Značajno	Izvanredno
12. Ukupno		✓	✓	✓		✓		✓			Procjena po završetku akcijskog plana				Procjena po završetku akcijskog plana				

Kontekst i ciljevi

Cilj je mjere prilagoditi sustav *e-savjetovanja* odredbama *Zakona o procjeni učinaka propisa*², *Uredbi*³ o provedbi navedenog zakona te drugim relevantnim zakonodavnim i strateškim izmjenama i dopunama⁴. Sustav je uspostavljen tako da građankama i građanima omogućuje praćenje tijekom izrade pojedinog dokumenta – od faze formiranja radne skupine, do usvajanja i objave u Narodnim novinama – te pruža mogućnost da se izravno uključe kroz postupak javnog savjetovanja davanjem komentara na predloženi tekst⁵. Već je uspostavljen normativni i institucionalni okvir za provedbu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Ova mjera teži unaprjeđenju procesa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću kroz sustav *e-savjetovanja* i korištenje drugih konzultativnih metoda.

U razdoblju od tri godine (27. travnja 2019. obilježit će se pune četiri godine) od pokretanja sustava *e-Savjetovanja*, primljeno je više od 39.000 komentara na prijedloge zakona, drugih propisa i akata u ukupno 1.737 provedenih javnih savjetovanja, koja je objavilo 51 državno i javno tijelo.⁶ Međutim, prema izvješću Povjerenika za informiranje za 2016. godinu⁷ primijećeno je nekoliko problema u provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. To uključuje nepoštivanje obveze provedbe *e-savjetovanja* od strane tijela državne uprave prilikom izrade različitih akata (samo 40% svih takvih akata prošlo je postupak savjetovanja), vremenski period na koje je *e-savjetovanje* otvoreno kraće od obaveznih 30 dana (prosječno iznosi 22 dana), nizak postotak djelomično ili potpuno usvojenih komentara (samo 26% svih komentara prikupljenih putem *e-savjetovanja*) itd. Također, Ured za udruge u travnju 2015. godine uspostavio je bazu podataka⁸ o sastavu radnih skupina za izradu zakonskih akata, koja omogućuje jasan i pretraživ format s povremenim ažuriranjem. Međutim, takve informacije ne objavljuju sva javna tijela jer to nisu zakonski dužna učiniti.

Neka od predloženih rješenja mogu se smatrati aktivnostima u okviru ove mjere, npr. unaprjeđenje internetskog sustava (12.1.), educiranje dužnosnika i službenika o upotrebi sustava (12.2.), provođenje javne promotivne kampanje (12.3.) i objavljivanje informacija o radnim skupinama za izradu predloženih zakonskih akata (12.4.). Ova se mjera temelji na postignućima ostvarenim u provedbi drugog akcijskog plana POV-a⁹, a prisutna je i u *Strategiji suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine*¹⁰ te u popratnom *Akcijskom planu za 2017. i 2018. godinu*¹¹. Intervjuirani predstavnici državnih tijela¹² upozorili su da bi mogle biti revidirane aktivnosti 12.3. i 12.4. (mogle bi biti predložene dodatne aktivnosti, poput zakonskog uređenja ovog pitanja, npr. putem *Poslovnika Vlade* ili kroz smjernice). Intervjuirana predstavnica OCD-a složila se da je to važno i da možda postoji *dovoljno političke volje za to*¹³.

Sve su provedbene aktivnosti dostatno određene i mjerljive te su jasno relevantne za POV vrijednosti pristupa informacijama i građanskog sudjelovanja. Naime, sustav *e-savjetovanja*, ako se koristi u skladu sa zakonskim odredbama, nudi neprocjenjiv pristup informacijama o zakonodavnim i strateškim nacrtima, kao i mogućnost građanskog sudjelovanja fizičkim osobama i drugim zainteresiranim dionicima, dok obvezuju tijela javne vlasti da opravdaju svoje postupke i odgovore na komentare i kritike javnosti. Potencijalni utjecaj provedbe ove mjere, kako je napisana u tekstu *Akcijskog plana*, slab je s obzirom na to da je usredotočen na poboljšanje postojećih postavki sustava *e-savjetovanja* i povećanje broja sudionika, kako

sa strane javnih tijela, tako i od strane javnosti. Predviđene izmjene baze podataka o članovima radnih tijela značit će i sveobuhvatniji pristup podacima o kojima se javnost rijetko izvještava ili podaci nisu lako dostupni.

Sljedeći koraci

U skladu s komentarima dionika i na temelju vlastitog istraživanja neovisna istraživačica preporučuje da je tijekom provedbe ovog ili tijekom pripreme sljedećeg akcijskog plana potrebno:

- osigurati da se javna tijela u potpunosti pridržavaju *Kodeksa o savjetovanju sa zainteresiranom javnošću*. Potrebno je razmotriti uključivanje sankcija za ona tijela koja opetovano ne poštuju sustav (sljedeći akcijski plan).

¹ Urednička napomena: Tekst sadržan u ovom tekstu skraćena je verzija objavljenog teksta mjere. Kompletan tekst mjere dostupan je u *Akcijskom planu za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj do 2020. godine* (POV, prosinac 2018.) https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Croatia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf, str. 66.-71.

² e-Savjetovanja, <https://savjetovanja.gov.hr/>

³ *Zakon o procjeni učinaka propisa* (Narodne novine 44/2017) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_05_44_998.html; *Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa* (Narodne novine 52/2017) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_06_52_1170.html

⁴ *Zakonodavni okvir procjene učinaka propisa* (Ured za zakonodavstvo, ožujak 2019.)

<https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinaka-propisa/zakonodavni-okvir-procjene-ucinaka-propisa/223>; *Strateški okvir procjene učinaka propisa za razdoblje od 2018. do 2023. godine* (Ured za zakonodavstvo, ožujak 2019.) <https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinaka-propisa/strateski-okvir-procjene-ucinaka-propisa/225>

⁵ Otvorena e-savjetovanja, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard>

⁶ Registriranih je korisnika više od 17.000, od čega je više od 14.000 pojedinaca, 1.072 trgovačka društava, 689 udruga, 384 ustanove, 263 obrta te brojne druge pravne osobe. *Tri godine portala e-Savjetovanja* (27. travnja 2018.) <https://udruge.gov.hr/vijesti/tri-godine-portala-e-savjetovanja/4728>; Za više podataka potražite godišnja izvješća o provedbi e-savjetovanja, <https://savjetovanja.gov.hr/dokumenti/10>. Posljednje dostupno izvješće odnosi se na 2017. godinu (travanj 2018.),

<https://savjetovanja.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Izvjecje%20o%20provedbi%20savjetovanja%202017%20-%20usvojeno.pdf>

⁷ *Analičko izvješće o praćenju provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama: Provedba savjetovanja s javnošću u tijelima državne uprave i uredima Vlade RH u 2016. godini* (Povjerenik za informiranje, siječanj 2017.), <https://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2018/10/AI-2016-5-Savjetovanja-TDU-i-Vlada-2016-1.pdf>

⁸ Ovi su podaci povremeno ažurirani i dostupni su u jasnom, pretraživom obliku na:

<https://savjetovanja.gov.hr/baza-savjetodavnih-tijela/1118>

⁹ *Action Plan for Implementation of the Open Government Partnership Initiative in the Republic of Croatia for the Period 2014 to 2016* (srpanj 2014.) <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Action%20Plan-POV-8-7-2014-final-ENG.pdf>, mjera 11., str. 27.-28.

¹⁰ *Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015.-2020. godine* (27. veljače 2015.) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html, dio 5.2.1. *Uloga organizacija civilnog društva, građana i medija u borbi protiv korupcije*, mjera 3.

¹¹ *Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015.-2020. godine* (lipanj 2017.)

https://pravosudje.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017_2018.pdf, aktivnosti 49., 55.-57., str. 18-20

¹² Darija Marić (Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske) izvijestila je o stanju mjera na sjednici Savjeta POV-a (18. veljače 2019.). Isto je ponovljeno u intervjuu koji je neovisna istraživačica NMI-ja provela s Helenom Beus (ravnateljica Ureda), Vesnom Lendić Kasalo (zamjenica ravnateljice), i Darija Marić (savjetnica u Uredu) 22. veljače 2019.

¹³ Jelena Tešija (GONG), intervju provela neovisna istraživačica NMI-ja 21. veljače 2019.

13. Jačanje sposobnosti CDO za antikorupcijsko djelovanje

Tekst mjere prenesen iz Akcijskog plana:

“Mjera 13. Jačanje sposobnosti organizacija civilnoga društva za aktivan doprinos provedbi antikorupcijskih mjera”¹

“Kroz financijsku podršku organizacijama civilnoga društva za provedbu projekata u području javne nabave, suzbijanja korupcije i sprječavanja sukoba interesa doprinosi se provedbi Strategije suzbijanja korupcije, odnosno prevenciji korupcije u najširem smislu. (...) Ukupni troškovi provedbe mjere su: 60.000.000,00 HRK.”²

Provedbene aktivnosti:

13.1. Objava javnog poziva i sklapanje ugovora za dodjelu bespovratnih sredstava u okviru OP ULJP 2014.-2020. u području suradnje organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti na prevenciji korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika

Raspisan javni poziv

- Broj sklopljenih ugovora za dodjelu bespovratnih sredstava

Početak provedbe: prosinac 2018.

Rok za provedbu: lipanj 2019.

Opis obveze (mjere)	Određenost i mjerljivost		Povezanost s vrijednostima POV-a (prema tekstu AP-a)				Ambicioznost		Stupanj dovršenosti				Otvaranje vlasti						
	Nedovoljno određena da bi bila mjerljiva	Dovoljno određena da bi bila mjerljiva	Pristup informacijama	Građansko sudjelovanje	Odgovornost	Tehnologija i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno	Pogoršano	Nepromijenjeno	Ograničeno	Značajno	Izvanredno
13. Ukupno		✓		✓			✓				Procjena po završetku akcijskog plana				Procjena po završetku akcijskog plana				

Kontekst i ciljevi

Ovom mjerom Vlada nastoji nastaviti ulagati u programe i projekte organizacija civilnog društva koji doprinose kvalitetnoj provedbi antikorupcijskih mjera na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. S tim u vezi, ova je mjera navedena i u *Strategiji suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015.-2020. godine*³ i dio je popratnog *Akcijskog plana*⁴.

Obveza uključuje objavljivanje poziva za podnošenje projektnih prijedloga i dodjelu bespovratnih sredstava OCD-ima i lokalnim vlastima u okviru *Operativnog programa Učinkoviti ljudski resursi 2014.-2020. (OPEHR)*⁵ za suzbijanje korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika. Opći je cilj mjere podržati rad organizacija civilnog društva na području borbe protiv korupcije, kao i povećati suradnju između njih i lokalnih vlasti.

Tekst ove mjere specifičan je i provjerljiv, a posebno odražava vrijednost građanskog sudjelovanja s obzirom na to da će OCD-ima omogućiti informiranje o odlučivanju na regionalnoj i lokalnoj razini samouprave. Kako je napisana, mjera također ima slab potencijalni utjecaj jer bi mogla osigurati sustavniji doprinos civilnog društva u borbi protiv korupcije u Hrvatskoj. Drugim riječima, do sada su OCD-i igrali manju ulogu u nadziranju lokalnih jedinica kada je u pitanju suzbijanje korupcije. To je uglavnom zbog činjenice da u Hrvatskoj postoji vrlo mali broj organizacija civilnog društva koje su sposobne za takve

napore, a one su uglavnom ograničene na Zagreb i nekoliko većih gradova (npr. Split, Rijeka i Osijek). Slijedom toga, ova bi mjera mogla pridonijeti povećanju broja OCD-a sposobnih za poduzimanje takvih projekata i osigurati njihovu ravnomjerniju raspodjelu na lokalnoj razini. Mjera također ima pozitivan potencijal da doprinese naporima u borbi protiv korupcije na lokalnoj razini jer ona zaostaje u odnosnim javnim politikama u odnosu na nacionalnu razinu.

Sljedeći koraci

Neovisna istraživačica preporučuje Vladi da razmotri uklanjanje zahtjeva obveznog partnerstva organizacije civilnog društva s jedinicom lokalne samouprave u kojoj je osnovana jer je Hrvatska premala zemlja da bi se sprječavala izgradnja kapaciteta bilo civilnog društva, bilo lokalnih i regionalnih vlasti. Naime, time bi se umanjila svrha navedene mjere i značajno smanjila raspodjela sredstava predviđenih za ovu operaciju (ovaj *Akcijski plan*). Ova se preporuka također podudara s mišljenjem nekoliko dionika, ponajviše GONG-a⁶.

¹ Urednička napomena: Tekst sadržan u ovom tekstu skraćena je verzija objavljenog teksta mjere. Kompletan tekst mjere dostupan je u *Akcijskom planu za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj do 2020. godine* (POV, prosinac 2018.) https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Croatia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf, str. 71.-74.

² Neovisna istraživačica NMI-ja otkrila je nedosljednosti u pogledu ukupnog iznosa dodijeljenog ovom pozivu: *Akcijski plan uz Strategiju suzbijanja korupcije* spominje 12.000.000,00 kuna za ovu operaciju, *Akcijski plan* POV-a navodi da se radio o 60.000.000 kuna, a u uvjetima *Poziva* navedeno je da je ukupni raspoloživi iznos 85.000.000,00 kuna (85% EU sredstava, 15% državni proračun).

³ *Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015.-2020. godine* (27. veljače 2015.) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html, dio 5.1.7. *Uloga organizacija civilnog društva, građana i medija u suzbijanju korupcije*, mjera 2.

⁴ *Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015.-2020. godine* https://pravosudje.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017_2018.pdf, aktivnost 53., str. 19. (srpanj 2017.).

⁵ *Operativni program Učinkoviti ljudski resursi 2014.-2020* (Vlada Republike Hrvatske & Europska komisija, 2014.) <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/FINAL-OP-EHR.pdf>. Operativni programi detaljni su planovi u kojima države članice EU utvrđuju kako će se novac iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) trošiti tijekom programskog razdoblja. Mogu se izraditi za određenu regiju ili tematski cilj za cijelu zemlju (npr. Okoliš).

⁶ Jelena Tešija (GONG), intervju provela neovisna istraživačica NMI-ja 21. veljače 2019.

D. PARTNERSTVO ZA OTVORENU VLAST NA LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) RAZINI

14. POV na lokalnoj i regionalnoj razini

Tekst mjere prenesen iz *Akcijskog plana*:

“Mjera 14. Partnerstvo za otvorenu vlast na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini”¹

“Kroz provedbu pilot projekta izrade akcijskih planova za provedbu inicijative Partnerstva za otvorenu vlast u 5 jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave osigurat će se provedba aktivnosti usmjerenih ostvarenju ciljeva inicijative u tim gradovima te uspostaviti partnerstvo

lokalnih/područnih (regionalnih) vlasti s organizacijama civilnog društva kroz lokalne savjete za provedbu inicijative. Također, očekuje se da će pilot projekt, odnosno njegovi rezultati imati pozitivan utjecaj i na druge lokalne i područne (regionalne) jedinice u smislu da se i u njima provedu slične aktivnosti. Kroz aktivnosti usmjerene ka otvaranju podataka te provedbi savjetovanja osigurat će se uspostava 5 gradskih portala otvorenih podataka za koje se očekuje da će druge jedinice slijediti kao primjere dobre prakse te uspostava sustava za provedbu savjetovanja za lokalne i područne (regionalne) jedinice koji će biti integriran u već postojeći sustav e-Savjetovanja te će se na taj način osigurati mogućnost područnim (regionalnim) i lokalnim jedinicama da tamo objavljuju svoja savjetovanja te se u budućnosti očekuje da sva online savjetovanja sa svih razina budu dostupna građanima na jednom mjestu i na temelju registracije u jedan sustav. (...) Provedba mjere ne iziskuje planiranje dodatnih sredstava.”

Provedbene aktivnosti:

14.1. Provesti pilot projekt provedbe inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast

U minimalno 5 jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave proveden pilot projekt

- Uspostavljeni lokalni savjeti za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast
- Izrađeno minimalno 5 lokalnih akcijskih planova
- Rezultati provedbe lokalnih akcijskih planova

14.2. Pokrenuti gradske portale otvorenih podataka

Organizirana javna predstavljanja gradskih portala otvorenih podataka

- Broj gradskih portala otvorenih podataka
- Broj prioriternih skupova podataka objavljenih na tim portalima

14.3. Uspostaviti internetske sustave za savjetovanja sa zainteresiranom javnošću na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini

U okviru e-Savjetovanja uspostavljen sustav za savjetovanje sa zainteresiranom javnošću za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

- Broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje provode postupke savjetovanja na novouspostavljenom sustavu
- Broj provedenih savjetovanja sa zainteresiranom javnošću na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini

Početak provedbe: Po usvajanju *Akcijskog plana*

Rok za provedbu: 31. kolovoza 2020.

Opis obveze (mjere)	Određenost i mjerljivost	Povezanost s vrijednostima POV-a (prema tekstu AP-a)	Ambicioznost	Stupanj dovršenosti	Otvaranje vlasti
---------------------	--------------------------	--	--------------	---------------------	------------------

	Nedovoljno određena da bi bila mjerljiva	Dovoljno određena da bi bila mjerljiva	Pristup informacijama	Građansko	Odgovornost	Tehnologija i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno	Pogoršano	Nepromijenjeno	Ograničeno	Značajno	Izvanredno
14. Ukupno		✓	✓	✓		✓			✓		Procjena po završetku akcijskog plana				Procjena po završetku akcijskog plana				

Kontekst i ciljevi

Ova mjera odraz je poticaja Inicijative POV-a u smjeru snažnijeg uključivanja lokalnih i regionalnih razina vlasti u njezin subnacionalni program². Prema *Akcijском planu*, iako su predstavnici Udruge gradova³, Udruge općina⁴ i Hrvatske zajednice županija⁵ bili uključeni u *Inicijativu* POV-a od početka njegove provedbe u Hrvatskoj, a bilo je i ranijih pokušaja uključivanja lokalne i regionalne razine u mjere, ovi potezi nisu bili osobito uspješni. Razlog je prije svega specifičan položaj lokalnih i regionalnih jedinica, tj. činjenica da je riječ o samoupravnim tijelima vlasti. Stoga Savjet POV-a planira poticati i ohrabrivati uvođenje vrijednosti i sadržaja POV-a na nacionalnoj i lokalnoj/područnoj razini u suradnji s trima spomenutim organizacijama, a posebno će poticati dva nacionalno uspješna poduhvata: otvaranje podataka i provedbu *e-savjetovanja*. To je posebno važno jer se većina lokalnih jedinica bori s ovim područjima (Međutim, gradovi Rijeka i Pazin pokazuju dobro razumijevanje koncepta otvorenih podataka, a nekoliko županija usvojilo je transparentnost kao svoj pristup.)

U tu svrhu mjera uključuje pilot-projekt za provedbu inicijative POV-a na lokalnoj i regionalnoj razini (provedbena aktivnost 14.1.), pokretanje gradskih Portala otvorenih podataka (14.2.) te uspostavu internetskog sustava za provedbu *e-savjetovanja* sa zainteresiranom javnošću na lokalnoj i regionalnoj razini (14.3.). Opći je cilj mjere pridonijeti postizanju ciljeva POV-a na lokalnoj i regionalnoj razini, s naglaskom na otvorenim podacima i *e-savjetovanju*.

Jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj općine su i gradovi, dok su županije jedinice područne (regionalne) samouprave. Postoji 555 jedinica lokalne samouprave (428 općina i 127 gradova) i 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, što je značajan broj za malu zemlju sa stanovništvom od nešto više od 4 milijuna. Grad Zagreb, glavni grad Republike Hrvatske, ima poseban status i grada i županije, što ukupno čini 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj.⁶ Zakonodavni je okvir opsežan⁷, a najvažniji je *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*⁸. Nadležnosti svake vrste i stupnja samouprave variraju, ali sve razine bave se lokalnim poslovima koji izravno zadovoljavaju potrebe građanki i građana.⁹ Rezultat takve fragmentacije na lokalnoj i regionalnoj razini visoka je razina heterogenosti između jedinica, gdje neke kritično ovise o državnim subvencijama i potporama, a neke su napredna samodostatna gospodarstva u nacionalnom okviru.¹⁰ Posljedično, razlike su u razvoju velike i sve brže rastu.

U skladu s tim, mjera je napisana s konkretnim pokazateljima i trima vrijednostima POV-a koje se pojavljuju u tekstu, s obzirom na to da se jedan od načina da se građankama i građanima osigura jednak pristup pravima i informacijama o radu njihovih lokalnih i regionalnih vlasti tiče korištenja dostupne tehnologije za povećanje sudjelovanja i transparentnosti kroz tehnologiju. Ako se mjera provede kako je napisana, umjereno će utjecati na uključene jedinice lokalne i područne samouprave u Hrvatskoj. Da budemo precizniji, aktivnosti uključene u ovu mjeru do sada se nisu provodile na lokalnoj razini, osim vrlo sporadično. Ovo će biti prvi sustavan pokušaj uvođenja otvorenih podataka, *e-savjetovanja* i Inicijative POV-a na lokalnoj razini u Hrvatskoj. Jači potencijalni učinak mogao bi se postići uključivanjem značajnog broja lokalnih jedinica (od njih 555). Intervjuirani

dionici, kako iz javnog sektora, tako i iz civilnog društva, složili su se da je riječ o mjeri koja je ambiciozna i dobro razrađena. Međutim, njezina puna provedba može biti poticaj za temeljitu promjenu u funkcioniranju lokalnih i regionalnih jedinica, posebno onih pet koje će izraditi svoje lokalne akcijske planove.

Sljedeći koraci

Na temelju nalaza neovisna istraživačica NMI-ja predlaže da Vladin Ured za udruge i prateće institucije razmotre sljedeće preporuke:

- potrebno je držati na umu da OCD-i koji su u ulozi sunositelja u provedbi ove mjere mogu imati više poteškoća u osiguravanju financijskih resursa i ljudskih potencijala nego javna tijela. Vlada bi trebala biti svjesna mogućih problema koji proizlaze iz te činjenice i razmotriti financijsku potporu navedenim udrugama
- ova bi se mjera mogla sljedećim akcijskim planom proširiti na više jedinica lokalne i regionalne samouprave te uključiti još više prijenosa tehnologije i znanja s nacionalne razine, posebno onih razvijenih kroz inicijativu POV-a
- ostali važni sadržaji inicijative POV-a, poput otvorenog proračuna, mogu se uvesti na regionalnoj i lokalnoj samoupravnoj razini u sljedećem akcijskim planu

¹ Urednička napomena: Tekst sadržan u ovom tekstu skraćena je verzija objavljenog teksta mjere. Kompletan tekst mjere dostupan je u *Aksijskom planu za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj do 2020. godine* (POV, prosinac 2018.) https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Croatia_Action-Plan_2018-2020_EN.pdf, str. 75.-79.

² *POV Local Program* (POV, 2016.) <https://www.opengovpartnership.org/local>

³ *Udruga gradova u Republici Hrvatskoj* (pristup: ožujak 2016.) <http://www.udruga-gradova.hr/o-udruzi/>

⁴ *Udruga općina u Republici Hrvatskoj* (pristup: ožujak 2019.) <https://udruga-opcina.hr/en/about-us>

⁵ *Hrvatska zajednica županija* (pristup: ožujak 2019.) <http://www.hrvzz.hr/en/home?lang=en>

⁶ Glavni grad, Zagreb, grad je i županija, što ukupno čini 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj. *Lokalna i područna (regionalna) samouprava* (Ministarstvo javne uprave, pristup: rujun 2019.) <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/5-uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave-1075/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/842>

⁷ Ibid.

⁸ *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (Zakon.hr, 13. prosinca 2017.)

[https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-\(regionalnoj\)-samoupravi](https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-(regionalnoj)-samoupravi)

⁹ *Samoupravni djelokrug općine, grada i županije* (Ministarstvo javne uprave, pristup: rujun 2019.)

<https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/5-uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave-1075/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/samoupravni-djelokrug-opcine-grada-i-zupanije/843>

¹⁰ Za više informacija o sustavu lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj posjetite Institut za javnu upravu na www.iju.hr, a za više informacija o financiranju lokalne i područne samouprave posjetite Institut za javne financije na www.ijf.hr. Obje institucije pružaju obilje podataka, analiza, dokumenata, članaka i različitih preporuka za unaprjeđenje sustava, npr. zbirka radova o sustavu lokalne i područne samouprave može se pronaći na <http://iju.hr/publikacije.asp?ID=1>.

E. ODRŽIVOST INICIJATIVE PARTNERSTVO ZA OTVORENU VLAST

15. Održivost POV-a

Tekst mjere prenesen iz *Akcijskog plana*:

“Mjera 15. Osigurati održivost vrijednosti i sadržaja inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast”¹

“Mjera ima za cilj povećati razinu informiranosti o ciljevima i vrijednostima multilateralne inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast kod učenika, učitelja, nastavnika i stručnih suradnika te promoviranje aktivnog uključivanja mladi u provedbu aktivnosti u vezi s Partnerstvom za otvorenu vlast. (...) Mjera će se provoditi u okviru proračunskih sredstava na pozicijama Ministarstva znanosti i obrazovanja i Agencije za odgoj i obrazovanje.”

Provedbene aktivnosti:

15.1. Uključivanje vrijednosti i sadržaja na kojima se temelji inicijativa Partnerstvo za otvorenu vlast u Kurikulum građanskog odgoja i obrazovanja i Kurikulum Politike i gospodarstva

U Kurikulum građanskog odgoja i obrazovanja i Kurikulum Politike i gospodarstva 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.

Početak provedbe: 1. svibnja 2018.

Rok za provedbu: 31. prosinca 2019.

Opis obveze (mjere)	Određenost i mjerljivost		Povezanost s vrijednostima POV-a (prema tekstu AP-a)			Ambicioznost		Stupanj dovršenosti				Otvaranje vlasti						
	Nedovoljno određena da bi bila mjerljiva	Dovoljno određena da bi bila mjerljiva	Pristup informacijama	Građansko	Odgovornost	Tehnologija i inovativnost	Ne postoji	Slabo	Umjereno	Transformativno	Nije započeto	Djelomice	Uglavnom	Potpuno	Pogoršano	Nepromijenjeno	Ograničeno	Značajno
15. Ukupno		✓	✓				✓			Procjena po završetku akcijskog plana				Procjena po završetku akcijskog plana				

Kontekst i ciljevi

Ova mjera ima za cilj uvesti vrijednosti i sadržaje vezane uz otvorenu vlast u nastavni plan i program građanskog odgoja i obrazovanja. Pitanje građanskog odgoja i obrazovanja u Hrvatskoj već je godinama vrlo raspravljana tema, o čemu svjedoči činjenica da je gotovo ista mjera bila uključena u drugi nacionalni akcijski plan POV-a². Organizacije civilnog društva koje se bave ljudskim pravima, borbom protiv diskriminacije, antikorupcijom, otvorenosti i transparentnošću zalagale su se za to da se građanski odgoj i obrazovanje³ što prije uvede u škole. Pokrenuti su pilot-projekti⁴ i korišteni su primjeri dobre prakse za poboljšanje predloženog kurikuluma. Program se u početku trebao koristiti kao novi školski predmet u rujnu 2014. godine, ali, promjenom na čelu Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta u lipnju 2014. godine, taj je proces zaustavljen, a teme koje su se trebale predavati kao jedinstveni predmet sada su međupredmetne. S nekoliko promjena vlasti u 2016. godini⁵ i

promjenom ciljeva politike odgođena je primjena novih kurikuluma u školama, posebno na temu građanskog odgoja i obrazovanja.

Naime, prema neovisnim studijama⁶ i platformama zagovaranja OCD-a, kao što je inicijativa GOOD,⁷ građansko je obrazovanje u Hrvatskoj prisutno tek sporadično, bez sustavnih napora da se uključe sva školska djeca; dok istraživanja sugeriraju da mladi u Hrvatskoj na zabrinjavajući način odstupaju od ideala demokratske političke kulture.⁸

Akcijski plan obvezao se na uključivanje vrijednosti i sadržaja POV-a u program kurikuluma za građanski odgoj i obrazovanje za osnovne i srednje škole i u predmet Politika i gospodarstvo u srednjim školama (gimnazijama). To će uključivati teme suzbijanja korupcije, prava na pristup informacijama i sudjelovanja građana u procesima donošenja odluka (citirano gotovo od riječi do riječi iz prethodnog akcijskog plana). Međutim, u obrazloženju se nalazi detaljnije objašnjenje aktivnosti koje će neovisna istraživačica uključiti u pokazatelje provedbe:

- uvrštavanje sadržaja povezanih s Inicijativom POV u cjelovitu kurikularnu reformu ranog i predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja s posebnim naglaskom na međupredmetnu temu Građanski odgoj i obrazovanje i predmet Politika i gospodarstvo
- provedba natječaja za projekte OCD-a u području izvaninstitucionalnog odgoja i obrazovanja djece i mladih
- uključivanje tema iz Inicijative POV u programe kontinuiranog profesionalnog razvoja učitelja, nastavnika i stručnih suradnika
- uključivanje tema iz Inicijative POV u natjecanja i smotre u organizaciji Agencije za odgoj i obrazovanje

Prema riječima predstavnika Ministarstva⁹, koje su potvrdili pripadnici OCD-a¹⁰, teme i vrijednosti vezane uz POV bile su uključene u međupredmetnu temu Građanski odgoj i obrazovanje¹¹ i u nastavni plan i program predmeta Politika i gospodarstvo¹², koji će se predavati 490.000 učenika osnovnih i srednjih škola, dok su u tijeku i druge spomenute aktivnosti. Međutim, inicijativa GOOD upozorava da će ovim promjenama učenici dobiti suženi sadržaj programa koji je u posljednje četiri godine implementacije već slabo razvijen, čineći ovu mjeru *korakom unatrag*.¹³

Ova je mjera dovoljno specifična da se može provjeriti i, kako je napisano, jasno je usmjerena prema povećanju građanske participacije pružanjem građanskog odgoja i obrazovanja mladim osobama (učenicima u osnovnim i srednjim školama), što im može pomoći da aktivno sudjeluju u odlučivanju o javnim politikama. Mjera će imati slab potencijalni učinak ako se provede na način kako je prvobitno predviđeno zbog činjenice da je kroskurikularni pristup reducirana verzija mjere iz drugog akcijskog plana POV-a.

Sljedeći koraci

Na temelju nalaza neovisna istraživačica NMI-ja predlaže razmatranje sljedećih preporuka:

- Vlada bi trebala provesti ovu mjeru onako kako je predviđeno, nastojeći poštivati sve postignute demokratske standarde u pogledu transparentnog odlučivanja, poštivanja zakonskih postupaka, podržavajući vrijednost građanskog sudjelovanja i odgovornosti (ovaj akcijski plan)
- Ministarstvo znanosti i obrazovanja moglo bi temeljem rezultata provedbe razmotriti je li odabrani (kroskurikularni) pristup građanskom obrazovanju u školama optimalan. Program se potom može prilagoditi u sljedećem akcijskom planu

¹ Urednička napomena: Tekst sadržan u ovom tekstu skraćena je verzija objavljenog teksta mjere. Kompletan tekst mjere dostupan je u *Akcijskom planu za provedbu Inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj do 2020. godine* (POV, prosinac 2018.)

<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Croatia-Action-Plan-2018-2020-EN.pdf>, str. 80.-82.

² *Action Plan for Implementation of the Open Government Partnership Initiative in the Republic of Croatia for the Period 2014 to 2016* (srpanj 2014.)

<https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Action%20Plan-POV-8-7-2014-final-ENG.pdf>, mjera 12., str. 29.

³ *Kurikulum građanskog odgoja i obrazovanja* (Agencija za odgoj i obrazovanje, kolovoz 2012.)

https://www.azoo.hr/images/Kurikulum_gradanskog_odgoja_i_obrazovanja.pdf

⁴ Pilot-projekti građanskog obrazovanja uvedeni su u nekoliko gradova diljem Hrvatske, ponajprije u Rijeci, a zatim u Sisku i Osijeku. Dora Kršul, *Ovaj hrvatski grad ide dobro utabanim stopama Rijeke i uvodi Građanski odgoj u osnovne škole*. (srednja.hr, 15. studenog 2017.)

<https://srednja.hr/zbornica/nastava/ovaj-hrvatski-grad-ide-dobro-utabanim-stopama-rijeke-uvodi-gradanski-odgoj-osnovne-skole/>; Marko Mandić, *Projekt 'Osijek to GOO' polako se realizira: Građanski odgoj i obrazovanje najprije za nastavnike* (civilnodrustvo.hr, 21. kolovoza 2018.),

<http://www.civilnodrustvo.hr/projekt-osijek-to-goo-polako-se-realizira-gradanski-odgoj-i-obrazovanje-najprije-za-nastavnike/>.

Također, zanimljivo je spomenuti da se spomenuti pilot-projekti temelje na projektu Grada Rijeke. Nakon višegodišnjih rasprava o uvođenju građanskog obrazovanja u škole, Rijeka ga je odlučila primijeniti u svim školama koje je osnovala i ponudila ovaj model kao i priručnike svim drugim osnivačima, koji su pokrenuli projekte po ovom modelu prvo u Istarskoj županiji i pet njezinih gradova, što su slijedili gradovi Sisak i Osijek. Riječki model također je istaknula Europska komisija u svom *Monitoru za obrazovanje i osposobljavanje za 2018. godinu*

<https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/volume-1-2018-education-and-training-monitor-country-analysis.pdf>, (Poglavlje 4).

⁵ *List of cabinets of Croatia* https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_cabinets_of_Croatia

⁶ Berto Šalaj, *U očekivanju Godota? Politika, demokracija i građanski odgoj i obrazovanje u Hrvatskoj* (Inicijativa GOOD i GONG, rujan 2018.)

<http://oz.goo.hr/wp-content/uploads/2018/09/u-ocjekivanju-godota-ObZ-GOOD.pdf>; *Becoming Citizens in the Changing World* (The International Civic and Citizenship Education Study, 2016.)

<https://iccs.iea.nl/cycles/2016/findings/single-finding/news/iccs-2016-international-report-becoming-citizens-in-a-changing-world/>

⁷ Inicijativa GOOD okuplja organizacije civilnog društva koje se bave neformalnim obrazovanjem i ljudskim pravima te se zalaže za sustavno i kvalitetno uvođenje obrazovanja i osposobljavanja za ljudska prava i demokratsko građanstvo u obrazovni sustav, <http://goo.hr/>. Inicijativa je pokrenula

zagovaračku platformu pod nazivom *Obrazovna zviždaljka* koja se bavi pitanjima obrazovnog sustava općenito, uključujući građanski odgoj i obrazovanje, <http://oz.goo.hr/klijucna-podrucja/>

Također pogledajte: *Reforma obrazovanja ili poligon za političke utjecaje* (Inicijativa GOOD, 25. svibnja 2018.)

<https://goo.hr/reforma-obrazovanja-ili-poligon-za-politicke-utjecaje/>

⁸ Za više informacija posjetite: <http://hrvatskamozebolje.org/5542/reuters-thousands-of-croatians-protest-for-education-free-of-politics/>

Berto Šalaj tvrdi da *nijedna hrvatska vlada, bilo lijevo ili desno politički orijentirana*, nije ovo smatrala važnim segmentom obrazovnog sustava te napominje da javnozagovarački pristup akademske zajednice, OCD-a, nastavnika i profesora nije donio željeni rezultat. To se odnosilo i na snažne društvene i političke pritiske na političke elite kroz javne demonstracije i prosvjede poput *Hrvatska može bolje* održane u lipnju 2016. i 2017. godine. U Berto Šalaj, *U očekivanju Godota? Politika, demokracija i građanski odgoj i obrazovanje u Hrvatskoj*

(Inicijativa GOOD i GONG, rujan 2018.)

<http://oz.goo.hr/wp-content/uploads/2018/09/u-ocjekivanju-godota-ObZ-GOOD.pdf>;

⁹ Darko Tot (predstavnik Ministarstva znanosti i obrazovanja te odgovorna osoba u vodećoj instituciji), izvijestio je o stanju mjere na sjednici Savjeta POV-a (18. veljače 2019.).

¹⁰ Mario Bajkuša (Forum za slobodu odgoja) potvrdio je da usvojeni kurikulumi uključuju navedene vrijednosti POV-a (Sjednica Savjeta POV-a, 18. veljače 2019.).

¹¹ *Odluka o donošenju kurikuluma za međupredmetnu temu Građanski odgoj i obrazovanje za osnovne i srednje škole u Republici Hrvatskoj* (Narodne novine 10/2019) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_01_10_217.html

¹² *Odluka o donošenju kurikuluma za nastavni predmet Politike i gospodarstva za gimnazije u Republici Hrvatskoj* (Narodne novine 7/2019) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_01_7_159.html

¹³ *Novi kurikulum Građanskog odgoja i obrazovanja – novi korak unatrag* (Inicijativa GOOD, 8. veljače 2019.)

<http://goo.hr/novi-kurikulum-gradanskog-odgoja-i-obrazovanja-novi-korak-unatrag/> i <http://hr.n1info.com/Vijesti/a368978/GOOD-Inicijativa-Novi-kurikulum-Gradjanskog-odgoja-novi-korak-unatrag.html>

V. Opće preporuke

Cilj je ovog poglavlja pružiti podlogu za razvoj sljedećeg akcijskog plana i usmjeriti provedbu trenutnog akcijskog plana. Podijeljen je u dva dijela: 1) ključne preporuke NMI-ja za poboljšanje procesa i akcijskih planova POV-a u zemlji ili entitetu i 2) procjena načina na koji je Vlada reagirala na prethodne ključne preporuke NMI-ja.

5.1 Preporuke NMI-ja

Sljedeće opće preporuke zasnivaju se na postojećem akcijskom planu, intervjuima s dionicima, iskustvu s prethodnim nacionalnim akcijskim planom i na opažanjima istraživačice NMI-ja.

1. Koristiti proces POV-a tako da djeluje kao glavni strateški okvir

Vlada i Savjet POV-a mogli bi uložiti vrijeme i trud na pozicioniranje procesa i vrijednosti POV-a među glavne, temeljne perspektive u državnom strateškom okviru. Trenutno se proces POV-a uglavnom temelji na entuzijazmu aktera civilnog društva i nekih javnih službenika. Iskustvo je pokazalo da kada pojedinci napuste proces, postoji neizbježno opadanje važnosti procesa. Da bi se osigurala održivost procesa POV-a u Hrvatskoj, vrijednosti POV-a trebale bi biti temelj budućih projekata, dijelom njihovog osmišljavanja te državnog strateškog i financijskog okvira (npr. *Nacionalnog programa reformi*, *Nacionalnog programa konvergencije*, strukturnih i EU mehanizama investicijskih fondova, državnog proračuna itd.). Pilotiranju POV-a u pet jedinica na lokalnoj ili regionalnoj razini trebalo bi pružiti dovoljnu potporu u smislu stručnog savjetovanja, kao i kapaciteta i resursa – i javnim tijelima i OCD-ima – kako bi se osiguralo široko vlasništvo nad lokalnim akcijskim planovima te potaknulo usvajanje procesa POV-a u drugim lokalnim i regionalnim jedinicama.

2. Uključiti ranjive i manjinske skupine u proces POV-a i u obveze (mjere) akcijskog plana

Mladi, starije osobe, žene, nezaposleni, etničke, vjerske i seksualne manjine suočavaju se s ozbiljnijom stvarnošću od ostatka stanovništva (siromaštvo, isključenost, diskriminacija). Otvaranje procesa POV-a tim skupinama služilo bi kao metoda za ubrzavanje inkluzije i jednakosti te olakšavanje kritičnog nedostatka informacijama, pristupa i sudjelovanja. To bi se moglo učiniti proaktivnim pozivanjem i poticanjem OCD-a koji rade za ili s takvim skupinama na sudjelovanje u radu Savjeta POV-a, bilo službeno ili neslužbeno (putem postojećih foruma i komunikacijskih kanala koji su već dostupni). Drugo, sljedeći bi akcijski plan mogao razmotriti novu obvezu (mjeru) koja koristi otvorenu vlast za rješavanje specifičnih potreba ili rješava nedostatke u uslugama ili javnim politikama koje se tiču manjinskih skupina u Hrvatskoj. Postojeće inicijative, poput *e-savjetovanja*, također bi trebale unaprijediti pristup osobama s teškoćama u učenju ili osobama s invaliditetom.

3. Uvesti sveobuhvatan zakonodavni okvir u vezi s lobiranjem

Unatoč tome što je mjera vezana uz lobiranje uključena u prethodni akcijski plan, i vrlo aktivnom lobističkom udruženju koje se zalaže za njegovo reguliranje, u ovom području nije bilo napretka, osim što je spomenuto u *Strategiji suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015.-2020. godine*. Sljedeći akcijski plan mogao bi uključivati mjere za reguliranje ovog važnog pitanja, a treba voditi računa o sljedećim preporukama. Prvo, budući da u Hrvatskoj većinu usvojenih zakona predlaže Vlada, izuzetno je važno da budući registar lobista uključuje kako zakonodavnu, tako i izvršnu vlast. Drugo, važno je definirati tko se mora obvezno registrirati i koje će podatke morati objaviti (npr. imena lobista, interese koje predstavljaju i visine njihovih proračuna) radi utvrđivanja utjecaja na proces donošenja odluka. Treće, osim stvaranja registra lobista visoki dužnosnici i članovi Sabora mogli bi proaktivno objavljivati dnevni red i

zapise sa sastanaka s predstavnicima interesnih skupina kako bi se omogućila potpunija transparentnost.

4. Povećati transparentnost javne potrošnje

Postoji nekoliko područja u kojima je potrebna veća transparentnost u pogledu upotrebe javnih sredstava. Ključna područja koja treba poboljšati uključuju objavljivanje sveobuhvatnijih podataka o ugovaranju i donošenje propisa o objavi vlasništva kako bi se okončala tajnost vlasnika dionica.

Otvoreno ugovaranje

Javna nabava još uvijek je jedan od glavnih problema kada je riječ o korupciji u javnom sektoru. *Open Contracting Data Standard* (OCDS), koji osigurava objavu podataka i dokumenata u svim fazama procesa ugovaranja definiranjem zajedničkog modela podataka, trebao bi se koristiti za povećanje transparentnosti i javne odgovornosti na ovom području. To bi širokom krugu korisnika omogućilo dublju analizu podataka o ugovaranju. Informacije o svim ponudama i odabranim ponuditeljima nabave s kojima se potpisuju ugovori za pružanje dobara i usluga također bi se trebale obavezno objaviti radi sprječavanja sukoba interesa kao i radi utvrđivanja potencijalne zlouporabe sredstava.

Transparentnost državnog financiranja vjerskih institucija

Podaci o potrošnji vjerskih institucija netransparentni su i ograničeni. Kako bi se poboljšala transparentnost u ovom području, trebala bi biti objavljena sva izdvajanja iz javnih izvora, uključujući lokalnu razinu. U idealnom slučaju ti se podaci objavljuju na portalu otvorenih podataka, skupa s informacijama o projektima koji se financiraju. Ovo bi zahtijevalo strože standarde i propise za odgovornost za javne potpore koje se pružaju vjerskim organizacijama kako bi se osiguralo dobivanje informacija.

5. Poduzeti mjere za unaprjeđivanje okruženja u kojem djeluje civilno društvo

Znakovi porasta populizma i nacionalizma zabrinjavajući su trend, posebno u svjetlu sličnih događaja koji se odvijaju u susjednoj Mađarskoj i u Poljskoj. Da bi se zaštitio, održao i ojačao prostor za civilno društvo, potrebno je poduzeti sljedeće korake. Prvo, potrebno je nastaviti s radom na novoj *Nacionalnoj strategiji za stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva*, pri čemu će *Strategija* biti pripremljena i usvojena što je prije moguće. Drugo, treba ojačati ljudske, a posebno financijske kapacitete Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva kako bi se osigurao budući razvoj civilnog društva u Hrvatskoj, kroz tematske aktivnosti i regije. Treće, sve udruge aktivne u Republici Hrvatskoj, uključujući vjerske institucije, trebaju djelovati prema istim pravnim načelima, a posebno po odredbama o financijskom izvješćivanju i nadzoru. Četvrto, trebalo bi povećati raspodjelu javnih sredstava namijenjenih programima i projektima OCD-a, barem na prethodno dosegnutoj razini, posebno za podršku aktivnostima neovisnih, neprofitnih i društvenih medija. To se može postići i izmjenom postojećeg poreznog zakonodavstva kako bi se omogućila izravna dodjela poreza na dohodak inicijativama i aktivnostima civilnog društva (npr. Mađarska, Slovačka i Moldavija dopuštaju građankama i građanima da do 2% svog poreza posvete aktivnostima OCD-a).

Tablica 5.1: Pet ključnih preporuka

1	Koristiti proces POV-a kao glavni strateški okvir
2	Uključiti ranjive i manjinske skupine u proces POV-a
3	Regulirati lobiranje
4	Povećati transparentnost javne potrošnje
5	Unaprijediti okruženje u kojem djeluje civilno društvo

5.2 Odgovor na prethodne ključne preporuke NMI-ja

Tablica 5.2: Ključne preporuke iz prethodnog izvješća NMI-ja

	Preporuka	Je li pružen odgovor?	Je li uključena u trenutni akcijski plan?
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 ključnim 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.	×	×

Pet preporuka navedenih u *Izvješću o napretku* NMI-ja za razdoblje od 2014. do 2016. godine nije bilo obuhvaćeno u završnom Vladinom izvješću o samoprocjeni za isto razdoblje, ali je navedeno izvješće sadržavalo dio koji se bavio petom preporukom iz *Izvješća o napretku* NMI-ja za razdoblje od 2012. do 2013. godine. Međutim, Vlada je djelomično integrirala tri preporuke iz prethodnog *Izvješća o napretku* NMI-ja u sadašnji akcijski plan. Kako su preporuke bile složene i sastojale se od nekoliko manjih prijedloga, Vlada je u akcijski plan uključila konkretne korake kako bi podržala nastavak inicijativa za otvorenu vlast tijekom potencijalne administrativne tranzicije s ciljem osiguranja održivosti vrijednosti POV-a. Novi akcijski plan također je proširio ulogu civilnog društva u njegovom razvoju time što je nekoliko udruga dobilo status sunositelja za provedbene aktivnosti iz dvije mjere (obveze). Ovaj akcijski plan također je smanjio broj mjera koje zahtijevaju izmjene u zakonodavstvu i usredotočio se na izvedivije aktivnosti koje mogu provesti izvršna tijela. Konačno, postoje dvije mjere koje su usredotočene na lokalnu i regionalnu

razinu, od kojih se jedna čak obvezuje uključiti lokalne i regionalne jedinice u proces POV-a na lokalnoj razini.

VI. Metodologija i izvori

Izvešća NMI-ja pišu neovisni istraživači za svaku državu ili entitet koji sudjeluje u POV-u. Sva izvešća NMI-ja prolaze postupak kontrole kvalitete kako bi se osigurala primjena najviših i obuhvatnih standarda istraživanja.

Analiza napretka u akcijskim planovima POV-a kombinacija je intervjuja, analize dokumenata, opažanja i povratnih informacija nevladinih dionika. Izvešće NMI-ja temelji se na dokazima dostupnima u hrvatskom repozitoriju POV-a¹, internetskoj stranici, nalazima u Vladinim izvješćima o samoprocjeni, kao i svakoj drugoj procjeni procesa i napretka koju su objavili civilno društvo, privatni sektor ili međunarodne organizacije. Na početku svakog ciklusa izvješćivanja osoblje NMI-ja šalje plan istraživanja vladama kako bi se otvorilo sedmodnevno razdoblje za komentare ili povratne informacije u vezi s predloženim istraživačkim pristupom.

Svaki neovisni istraživač NMI-ja provodi intervju s dionicima kako bi se osigurao točan prikaz događaja. S obzirom na proračunska i kalendarska ograničenja NMI ne može razgovarati sa svim zainteresiranim stranama niti posjetiti lokacije provedbe. Neki konteksti zahtijevaju anonimnost ispitanika te NMI razmatra pravo na uklanjanje osobnih identifikacijskih podataka takvih sudionika. Zbog potrebnih ograničenja metode NMI snažno potiče komentare tijekom razdoblja pregleda svakog izvešća.

Svako izvešće prolazi postupak kontrole kvalitete koji uključuje internu reviziju osoblja NMI-ja i Međunarodnog stručnog panela NMI-ja (IEP). Svako izvešće također se podvrgava vanjskoj reviziji u kojoj su vlade i civilno društvo pozvani dati komentare na sadržaj nacrtu izvešća NMI-ja.

Postupak pregleda, uključujući postupak uključivanja primljenih komentara, detaljnije je opisan u odjeljku III Priručnika o postupanju.²

Intervjui i mišljenja dionika

Metode korištene u prikupljanju podataka za izvešće NMI-ja uključivale su: individualne i grupne intervjuje, sudjelovanje na javnim raspravama o temama uključenima u akcijski plan POV-a te pregled relevantne dokumentacije (iscrpano citirane u izvešću).

Sastanci s dionicima održani su u tjednu između 18. i 22. veljače. To je uključivalo sudjelovanje istraživača NMI-ja na četvrtoj sjednici Savjeta POV-a, održanoj 18. veljače, na kojoj su o novoprihvaćenom akcijskom planu POV-a detaljno (stavku po stavku) raspravljali svi prisutni dionici, pri čemu su predstavnici vlasti izvješćivali o trenutnoj razini provedbe i o mogućoj reviziji određenih pokazatelja/provedbenih aktivnosti, a predstavnici OCD-a postavljali dubinska pitanja kako na razini javnih politika, tako i na razini provedbe. Dvije najvažnije odluke bile su: (a) potvrda o uključivanju Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva u članstvo Savjeta POV-a i (b) usvajanje prijedloga za imenovanje službenika/koordinatora POV-a za svako javno tijelo koje sudjeluje u procesu, kako bi se poboljšala komunikacija o provedbi obveza i izbjegli problemi u prikupljanju podataka i izvješćivanju. Takvi koordinatori bili bi zaposlenici na administrativnoj razini. Također, kao dio dnevnog reda, neovisna istraživačica objasnila je postupak istraživanja NMI-ja i razgovarala s članovima Savjeta POV-a.

Prvi sastanak održan je istog dana s Darijom Marić, koordinatoricom iz Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske, koji služi kao koordinacijsko tijelo za provedbu Akcijskog plana POV-a. Uz pomoć ispitanice i prethodnih konzultacija s članovima Savjeta POV-a sastavljen je popis relevantnih dionika koji je uključivao predstavnike javnih tijela i organizacija civilnog društva, na razne načine uključene u inicijativu

POV-a, a radi prikupljanja širokog pregleda stavova o procesu kreiranja akcijskog plana. Neovisna istraživačica NMI-ja je, osim toga, kontaktirala druge predstavnike OCD-a, čija je aktivnost povezana s ciljevima POV-a, ali koji ne sudjeluju i u kakvim procesima savjetovanja ili provedbe.

S obzirom na detaljna izvješća i odgovore na pitanja OCD-a koje su predstavnici vlasti pružili na sastanku Savjeta POV, neovisna se istraživačica NMI-ja pri planiranju intervjua usredotočila samo na institucije s najvećim brojem obveza (mjera) ili na institucije čije su aktivnosti bile složenije. Također, budući da je u Hrvatskoj snažno zagovaranje tema uključenih u obveze iz *Akcijskog plana*, a sve obveze (mjere) na neki su način nastavak aktivnosti iz prethodnih akcijskih planova, stavovi dionika OCD-a bili su javno dostupni i na njih se ovo izvješće opsežno poziva.

Ukupno 15 osoba intervjuirano je za ovo izvješće. Trinaestero je bilo uključeno u provedbu *Akcijskog plana* POV-a, bilo u ulozi predstavnika državnih institucija u provedbi pojedinih obveza (mjera) ili predstavnici tijela državne uprave u Savjetu POV-a. Preostala dvije osobe članice su civilnog i privatnog sektora, od kojih prva obavlja i ulogu zamjenske članice Savjeta POV-a. Neovisna istraživačica održala je sljedeće intervjue osobno, telefonom ili pisanim putem, ovisno o dostupnosti ispitanika:

1. Helena Beus, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske (22. veljače 2019.)
2. Almir Elezović, Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva (22. veljače 2019.)
3. Silvija Grgić, Ministarstvo javne uprave (22. veljače 2019.)
4. Lidija Jadrijević, Ured Povjerenika za informiranje (21. veljače 2019.)
5. Jadranka Jurinjak, Ministarstvo javne uprave (22. veljače 2019.)
6. Ivana Lasan, Ministarstvo javne uprave (22. veljače 2019.)
7. Vesna Lendić Kasalo, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske (22. veljače 2019.)
8. Darija Marić, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske (22. veljače 2019.)
9. Mladen Nakić, Ministarstvo javne uprave (22. veljače 2019.)
10. Zoran Pičuljan, Povjerenik za informiranje (21. veljače 2019.)
11. Tamara Puhovski, vlasnica Propuh d.o.o., osnivačica *Open Youth Academy* (12. ožujka 2019.) – elektroničkom poštom
12. Jelena Tešija, GONG (21. veljače 2019.)
13. Robert Tomljenović, Agencija za elektroničke medije (12. ožujka 2019.) – telefonom
14. Ina Volmut, Ured Povjerenika za informiranje (21. veljače 2019.)
15. Božo Zeba, Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva (22. veljače 2019.)

O Neovisnom mehanizmu izvješćivanja

Neovisni mehanizam izvješćivanja (NMI) ključni je mehanizam putem kojeg svi dionici mogu pratiti napredak POV-a u svim zemljama i entitetima koji u njemu sudjeluju. Međunarodni stručni panel (IEP) provodi kontrolu kvalitete svakog izvješća. Međunarodni panel sačinjen je od stručnjakinja i stručnjaka za transparentnost, sudjelovanje, odgovornost i metode društvenih istraživanja.

Trenutni članovi i članice Međunarodnog stručnog panela su:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale

- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

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

¹ Svi podaci o procesu POV-a, Savjetu Inicijative POV-a, svim nacionalnim akcijskim planovima, komentarima dionika, javnim savjetovanjima, izvješćima NMI-ja itd., mogu se pronaći na:

<https://udruga.gov.hr/istaknute-teme/partnerstvo-za-otvorenu-vlast-271/271>

² *IRM Procedures Manual*, V.3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

Prilog I. Pregled uspješnosti Hrvatske tijekom izrade akcijskog plana

Legenda:

Zeleno = Zadovoljava standard

Žuto = U tijeku (poduzeti su koraci za ispunjavanje ovog standarda, ali standard nije ispunjen)

Crveno = Nema dokaza o aktivnosti

Višedionički forum	
1a. Uspostavljen forum: Postoji forum koji nadzire proces POV-a.	Zeleno
1b. Redovitost: Forum se sastaje barem kvartalno, uživo ili na daljinu.	Žuto
1c. Razvoj suradništva: Članovi foruma zajednički razvijaju strukturu njegova djelovanja, članstva i upravljanja.	Zeleno
1d. Mandat javnosti: Informacije o nadležnosti foruma, članstvu i upravljačkoj strukturi dostupne su na internetskoj stranici POV-a.	Zeleno
2a. Višedioništvo: Forum uključuje i predstavnike Vlade i nevladinih organizacija.	Zeleno
2b. Paritet: Forum uključuje ravnomjernu ravnotežu predstavnika Vlade i nevladinih organizacija.	Zeleno
2c. Transparentan izbor: Nevladini članovi foruma biraju se pravednim i transparentnim postupkom.	Zeleno
2d. Predstavništvo na visokoj razini: Forum uključuje predstavnike na visokoj razini vlasti s ovlastima za donošenje odluka.	Zeleno
3d. Otvorenost: Forum u procesu akcijskog planiranja prihvaća doprinos i zastupljenost bilo kojeg dionika iz civilnog društva ili drugih zainteresiranih strana izvan foruma.	Zeleno
3e. Sudjelovanje na daljinu: Postoje mogućnosti za daljinsko sudjelovanje u barem nekim sastancima i događajima.	Žuto
3f. Zapisnici: Forum POV-a proaktivno komunicira i izvješćuje o svojim odlukama, aktivnostima i rezultatima prema široj javnosti i dionicima civilnog društva.	Zeleno

Legenda:

Zeleno = Zadovoljava standard

Žuto = U tijeku (poduzeti su koraci za ispunjavanje ovog standarda, ali standard nije ispunjen)

Crveno = Nema dokaza o aktivnosti

Razvoj akcijskog plana	
4a. Transparentnost procesa: Postoji nacionalna internetska stranica POV-a (ili stranica POV-a na internetskoj stranici Vlade) na kojoj se proaktivno objavljuju informacije o svim aspektima nacionalnog procesa POV-a.	Zeleno
4b. Dostupnost dokumentacije unaprijed: Forum unaprijed dijeli informacije o POV-u s dionicima kako bi se osigurala njihova informiranost i spremnost za sudjelovanje u svim fazama procesa.	Zeleno
4c. Podizanje svijesti: Forum provodi aktivnosti informiranja i podizanja svijesti relevantnih dionika kako bi ih informirao o procesu POV-a.	Zeleno
4d. Komunikacijski kanali: Vlada olakšava izravnu komunikaciju s dionicima kako bi odgovorila na pitanja o akcijskom planu, posebno za vrijeme intenzivne provedbe aktivnosti povezanih s POV-om.	Zeleno
4e. Obrazložen odgovor: Višedionički forum objavljuje obrazloženja svojih odluka i odgovara na glavne kategorije javnih komentara.	Zeleno
5a. Repozitorij: Vlada prikuplja i objavljuje repozitorij dokumenata na nacionalnoj internetskoj stranici/internetskoj stranici POV-a, koja pruža povijesni zapis i pristup svim dokumentima koji se odnose na nacionalni proces POV-a, uključujući (ali ne ograničavajući se na njih) dokumente koji se odnose na savjetovanje sa zainteresiranom javnošću, nacionalne akcijske planove, Vladina izvješća o samoprocjeni, izvješća NMI-ja i prateću dokumentaciju o provedbi obveza (npr. poveznice na baze podataka, dokaze o sastancima, publikacije).	Zeleno

Urednička napomena: Ako zemlja *zadovoljava* šest zacrnjenih standarda, NMI će proglasiti proces te zemlje procesom označenim zvjezdicom.