



Partnerstvo za
otvorenu vlast



**PERSPEKTIVE PROVEDBE INICIJATIVE
PARTNERSTVO ZA OTVORENU VLAST
U REPUBLICI HRVATSKOJ
ZA RAZDOBLJE 2012.-2013.**

- radni nacrt izrađen za potrebe javnog savjetovanja -

Zagreb, siječanj 2012.

UVOD

Kao članica globalne inicijative *Partnerstvo za otvorenu vlast*, Republika Hrvatska je iskazala spremnost podupirati načela transparentnosti, borbe protiv korupcije, osnaživanja građana i korištenja moći novih tehnologija kako bi tijela javne vlasti na svim razinama bila učinkovitija i odgovornija, te se stvorili preduvjeti za učinkovitije i inovativnije pružanje javnih usluga odnosno upravljanje javnim resursima.

Vrijednosti na kojima počivaju napori zemalja članica Partnerstva za otvorenu vlast u cijelosti su komplementarne vrijednostima na čije se poštivanje Republika Hrvatska obvezala još u tijeku postupka pridruživanja Europskoj uniji, kroz višegodišnje napore uložene u ispunjavanje zahtjeva reformi i prilagodbi na svim područjima društvenog, političkog i gospodarskog djelovanja.

Pridruživanjem novoj globalnoj inicijativi *Partnerstvo za otvorenu vlast* u rujnu 2011., Republika Hrvatska je preuzela obvezu izraditi nacionalni akcijski plan te ga predstaviti ostalim državama sudionicama inicijative na godišnjem sastanku u travnju 2012. U svrhu informiranja, savjetovanja ali i poticanja aktivnog sudjelovanja civilnog društva i zainteresirane javnosti u izradi Akcijskog plana, u rujnu 2011. organizirana je prva javna rasprava na kojoj su predstavljena dosadašnja postignuća te glavni izazovi u jačanju otvorenosti tijela javne vlasti.

Sukladno uputama Upravljačkog odbora inicijative, sam Akcijski plan izrađuje se na razdoblje od dvije godine, do kraja 2013. godine. Riječ je o "živom dokumentu" kojeg će po potrebi trebati prilagođavati sukladno novim okolnostima i doprinosu organizacija civilnog društva i šire javnosti, ali i kontinuirano provoditi u svakodnevnom radu tijela javne vlasti na svim razinama u interesu poboljšanja kvalitete života hrvatskih građana.

Imajući u vidu sadržaj inicijalne rasprave s predstavnicima zainteresirane javnosti i organizacija civilnog društva održane, ali i niza sastanaka s organizacijama civilnog društva aktivnih na područjima koje pokriva Partnerstvo za otvorenu vlast, kao glavni izazov na koji su usmjerene mjere i aktivnosti Akcijskog plana odabrano je djelotvornije upravljanje javnim resursima i otvorenost javnih financija.

Ovaj je dokument podloga za javno savjetovanje koje se pokreće u svrhu prikupljanja prijedloga i stajališta zainteresirane javnosti o prioritetnim područjima i pitanjima budućeg Akcijskog plana. Sam nacrt Akcijskog plana bit će izrađen u sklopu rada Savjeta inicijative Partnerstva za otvorenu vlast, osnovanog Odlukom Vlade od 26. siječnja, a o njegovu će sadržaju biti provedena široka javna rasprava.

DOSADAŠNJI NAPORI PREMA OTVORENOJ VLASTI

Proteklih godina Republika Hrvatska je postigla određeni napredak na područjima pokrivenima inicijativom Partnerstvo za otvorenu vlast, pogotovo u kontekstu napora u procesu pristupanja EU. Strateški okvir za borbu protiv korupcije i jačanje otvorenosti i transparentnosti tijela javne vlasti sveobuhvatno je definiran kroz Strategiju suzbijanja korupcije i pripadajući Akcijski plan koji obuhvaća 145 mjera sa konkretnim rokovima izvršenja, definiranim nositeljima mjera i sredstvima potrebnim za provedbu. Unatoč brojnim izazovima na području jačanja otvorene i transparentne vlasti, vrijedno je ukazati na neka od važnijih postignuća u proteklom razdoblju:

1. Pristup informacijama

Na području ostvarivanja prava na pristup informacijama veliki je pomak učinjen izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske kojima se pristup informacijama jamči kao ustavno pravo. Nadalje, usvojenim izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama dodatno je ograničen i broj iznimaka u kojima javno tijelo može uskratiti pristup informacijama, te je napravljen iskorak uvođenjem Agencije za zaštitu osobnih podataka kao neovisnog tijela i drugostupanjskog tijela za rješavanje žalbi u postupcima ostvarivanja prava na pristup informacijama, te tijela koja obavlja nadzor nad provođenjem ovoga Zakona.

2. Sudjelovanje javnosti u oblikovanju javnih politika

Preduvjeti za jačanje transparentnosti rada tijela javne vlasti u postupcima oblikovanja javnih politika stvoreni su usvajanjem Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. Na razini središnjih tijela državne uprave i ureda Vlade imenovani su koordinatori za savjetovanje koji su zaduženi za dosljedno praćenje i koordinaciju postupaka savjetovanja u okviru svojeg tijela odnosno ureda. Hrvatska je među prvim zemljama u ovom dijelu Europe koja je poduzela konkretne korake u izgradnji pravnog, institucionalnog i financijskog okvira za suradnju s organizacijama civilnog društva u izgradnji demokratskog i socijalno osjetljivog društva.

3. Informacijske tehnologije – uprava na usluzi građanima

Portal Moja uprava uspostavljen je 2007. godine kao mjesto objedinjene komunikacije sustava javne vlasti i uprave sa svim svojim korisnicima. Jedan od njenih značajnih ciljeva je izgradnja infrastrukture za efikasan sustav koji kroz povezivanje i zajedničko djelovanje svih tijela javne vlasti omogućava ostvarivanje otvorene vlasti.

4. Transparentnost postupaka javnih nabava

U području javnih nabava poboljšanje transparentnosti poboljšano je u svim fazama postupka javnih nabava primjenom odredaba Zakona o javnoj nabavi. Kako bi se povećala razina transparentnosti u postupku izvršavanja javnih ugovora, uvedena je obveza za tijela javne vlasti da na svojim internetskim stranicama objavljuju podatke o sklopljenim

ugovorima o javnoj nabavi i njihovom izvršenju. Naporima organizacija civilnog društva, učinjeni su dodatni napori prema većoj dostupnosti podataka o svim izvršenim i oglasnim javnim nabavama u Hrvatskoj.

5. Javnost podataka o imovini dužnosnika i rukovodećih državnih službenika

Unaprijeđen je sustav imovinskih kartica dužnosnika, proširen krug obveznika podnošenja na rukovodeće državne službenike u 2011. te javna objava kartica na web stranici www.sukobinteresa.hr.

6. Povećana transparentnost financiranja političkih stranaka

Republika Hrvatska značajno je ojačala i pravni okvir financiranja političkih stranaka donošenjem novog Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe kojim se uspostavlja jedinstveni okvir za transparentno financiranje političkih stranaka te neovisan sustav nadzora i sankcija u slučaju kršenja Zakona.

7. Uspostavljeni mehanizmi za jačanje integriteta i otvorenosti u radu javnih poduzeća

84 trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu provode Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu kojim se potiču na jačanje transparentnosti, odgovornosti i integriteta u svom radu. Sva trgovačka društva su sukladno programu dužna uspostaviti sustave za otkrivanje i prijavu nepravilnosti, donijeti etičke standarde i kodekse te mehanizme nadzora, jačati revizijske procese, uspostaviti sustav za omogućavanje prava na pristup informacijama te na svojim web stranicama sustavno objavljivati sve informacije koji se tiču postupaka javne nabave, revizorske odluke i natječaje za zapošljavanje. Skupni izvještaj o provedbi programa kao i pojedinačni izvještaji svakog trgovačkog društva javno su objavljeni na web stranici www.antikorupcija.hr.

8. Napredak prema fiskalnoj transparentnosti

Na internetskim stranicama Ministarstva financija od listopada 2008. moguće je pronaći informacije o državnom proračunu i državnoj riznici, pretpristupnim programima i fondovima Europske unije, aukcijama trezorskih zapisa, publikacijama, statistici i izvješćima koje izdaje Ministarstvo financija te druge korisne podatke o javnim financijama. Načelo transparentnosti primjenjuje se u većini proračunskih procesa, uzimajući u obzir dostupnost dokumenata koji su rezultat pojedinog proračunskog procesa javnosti, ali i sam sadržaj dokumenata te popratna obrazloženja. Važan doprinos jačanju fiskalne transparentnosti daje novi Zakon o fiskalnoj odgovornosti čiji je cilj osigurati fiskalnu odgovornost, transparentnost te srednjoročnu i dugoročnu održivost javnih financija. Iako nadležna državna tijela objavljuju dio ključnih dokumenata državnog proračuna, postoji veliki prostor za poboljšanje na području fiskalne transparentnosti kao bitne sastavnice djelotvornijeg upravljanja javnim resursima te jačanja gospodarskog rasta.

AKCIJSKI PLAN ZA PROVEDBU INICIJATIVE PARTNERSTVO ZA OTVORENU VLAST U REPUBLICI HRVATSKOJ – PRIORITETNA PITANJA ZA RASPRAVU

Aktivno uključivanje organizacija civilnog društva i zainteresirane javnosti u izradu Akcijskog plana jedna je od važnih postavki inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast. Zato će se u svim predstojećim fazama izrade i provedbe Akcijskog plana nastojati osigurati redovite rasprave i mogućnost doprinosa svih zainteresiranih u oblikovanje mjera i aktivnosti. Slijedom rezultata inicijalne javne rasprave u rujnu 2011. te dosadašnje komunikacije s nizom organizacija civilnog društva, kao jedan od prioriteta Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj istaknuto je djelotvornije upravljanje javnim resursima. Zato se i odabir mjera i aktivnosti u Akcijskom planu vodi potrebom da se pokriju sva relevantna područja koja mogu imati implikacije na djelotvornije upravljanje javnim resursima – a to su ponajprije fiskalna transparentnost, pristup informacijama, korištenje informacijskih tehnologija te sudjelovanje građana u oblikovanju javnih politika.

U nastavku donosimo kratak osvrt na prioritetna područja i neka pitanja na koja bi javna rasprava trebala dati odgovor.

A. FISKALNA TRANSPARENTNOST

Transparentnost kao jedno od načela dobrog upravljanja predviđa da se odluke donose i provode u skladu s propisima, ali i da su informacije dostatne, prezentirane na jasan i prikladan način, slobodno dostupne i da im mogu direktno pristupiti oni kojih se te odluke i njihova provedba tiču. Fiskalna transparentnost podrazumijeva pružanje sadržajnih i pouzdanih informacija o prošlim, sadašnjim i budućim aktivnostima vlasti, čime se unaprjeđuje kvaliteta ekonomskih političkih odluka. Fiskalnom transparentnošću građanima se osigurava pristup informacijama koje su im potrebne kako bi mogli ocijeniti političke odluke vlasti, kroz praćenje i analizu tih informacija. Sukladno međunarodnoj praksi, povećanje fiskalne transparentnosti može se ostvariti kroz niz mjera i aktivnosti koje su uglavnom povezane s dostupnošću i javnom objavom informacija iz Državnog proračuna i financijskih izvješća, te iz lokalnih proračuna, kao i iz relevantnih registara. Pri tome se nastoji osigurati da javnosti budu dostupne sve relevantne informacije u svakome od navedenih izvora (Državnom proračunu, izvješćima, lokalnim proračunima, registrima), odnosno da se jasno definira što ti izvori trebaju sadržavati, ali i da informacije iz njih budu dodatno dostupne u formi koja je razumljiva većem broju građana (proračun za građane).

Javna rasprava bi, između ostalih, trebala dati odgovore na sljedeća pitanja:

- 1. Kako učiniti sadržaj Državnog proračuna dostupnim i razumljivim za građane?**
- 2. U kojoj formi i kad objaviti pojednostavljeni Proračun za građane?**
- 3. Treba li i na koji način proširiti i unaprijediti sadržaj prijedloga Državnog proračuna kako bi javnost dobila što preciznije informacije?**

- 4. Na koji način poboljšati sadržaj polugodišnjih i godišnjih izvještaja o izvršenju Državnog proračuna?**
- 5. Je li potrebno proširiti izvještaj Državnog ureda za reviziju s podacima o rezultatima revizije svih izvanproračunskih fondova?**
- 6. Kako unaprijediti transparentnost lokalnih proračunskih procesa?**

B. PRISTUP INFORMACIJAMA

Da bi se osiguralo ostvarenje načela transparentnosti i osnaživanja građana, nužno je osigurati slobodan pristup informacijama u posjedu vlasti. Prema mišljenju organizacija civilnog društva, u Hrvatskoj postoje određeni problemi u provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama te je Zakon potrebno dodatno uskladiti s Ustavom. To je potrebno kako bi se osigurao lakši pristup klasificiranim informacijama te omogućilo provođenje testa javnog interesa i razmjernosti u slučaju uskrate klasificiranih informacija u žalbenom postupku, a sve u svrhu unaprjeđenja procesa donošenja odluka, pružanja građanima i civilnome društvu mogućnosti praćenja kvalitete rada Vlade, te prevencije mogućih zlouporaba. Uz osiguravanje slobodnog pristupa informacijama na zahtjev, potrebno je redovito javno objavljivati informacije od javnog interesa, posebice informacije koje se tiču trošenja javnih sredstava, financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, javne nabave, dodjeljivanja javnih sredstava i ugovora o javnim poslovima.

Javna rasprava bi, između ostalih, trebala dati odgovore na sljedeća pitanja:

- 1. Treba li i u kojem dijelu mijenjati Zakon o pravu na pristup informacijama?**
- 2. Treba li za praćenje provedbe prava na pristup informacijama ustanoviti instituciju Povjerenika za informacije koji bi bio nadležan i za vođenje drugostupanjskog postupka?**
- 3. Treba li i u kojem dijelu mijenjati Zakon o tajnosti podataka?**
- 4. Ima li prostora za poboljšanje Zakona o financiranju političkih aktivnosti i izborne promidžbe, te treba li objediniti i učiniti javno dostupnima imena ili nazive donatora izbornih kampanja i donatora političkih stranaka?**
- 5. Treba li i pod kojim uvjetima objaviti svi ugovori i aneksi ugovora o poslovima koje su tijela javne vlasti sklopila s pravnim osobama?**
- 6. Treba li objaviti financijska izvješća svih trgovačkih društava od posebnog državnog interesa?**
- 7. Kako unaprijediti postupak i transparentnost dodjele bespovratnih sredstava iz javnih izvora?**

C. KORIŠTENJE INFORMACIJSKIH TEHNOLOGIJA

Informacijske tehnologije promoviraju i podržavaju dobro upravljanje na tri osnovna načina: 1) povećavajući transparentnost, 2) facilitirajući procese donošenja odluka i građanske participacije i 3) unaprjeđujući efikasnost pružanja javnih dobara i usluga. Uzimajući to u obzir, Akcijskim planom trebalo bi predvidjeti mjere korištenja informacijskih tehnologija

upravo s ciljem jačanja fiskalne transparentnosti, pristupa informacijama te sudjelovanja građana.

Javna rasprava bi trebala, između ostalog, dati odgovore na sljedeća pitanja:

- 1. Kako korištenjem informacijskih tehnologija poboljšati transparentnost u svim fazama proračunskog procesa?**
- 2. Kako otvoreno i transparentno prikazati javnosti sve troškove korisnika državnog proračuna korištenjem interneta i novih informacijskih tehnologija?**
- 3. Na koji način portal Moja uprava približiti građanima i staviti u funkciju jačanja otvorenosti rada državnih tijela te veće dostupnosti informacija?**

D. SUDJELOVANJE GRAĐANA I CIVILNOG DRUŠTVA

Sudjelovanje građana i civilnog društva u kreiranju i praćenju provedbe javnih politika je važno jer može pridonijeti kvaliteti procesa donošenja odluka i kvaliteti samih odluka koje se donose, a također i pridonosi jačanju povjerenja građana u političku vlast. S obzirom na činjenicu da je trenutno u Hrvatskoj još uvijek nije razvijena provedba Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa ili akata, prvenstveni ciljevi u ovome dijelu odnose se na osiguravanje njegove primjene u smislu redovitog informiranja zainteresirane javnosti o nacrtima i prijedlozima zakona, drugih propisa i akata te više mogućnosti za njihovo direktno uključivanje u procese donošenja odluka, ali i u izradu i praćenje provedbe Državnog proračuna te u reviziji njegova izvršenja.

Javna rasprava bi trebala, između ostalog, dati odgovore na sljedeća pitanja:

- 1. Kako osnažiti sudjelovanje građana u izradi i praćenju provedbe Državnog proračuna?**
- 2. Treba li i o kojim ključnim dokumentima Državnog i lokalnih proračuna organizirati javne rasprave?**
- 3. Mogu li se uspostaviti odgovarajući mehanizmi i interne procedure putem kojih građani mogu Poreznoj upravi ukazati na nesrazmjer nečije imovine i prihoda?**
- 4. Treba li uspostaviti jedinstveni Vladin portal za savjetovanje s javnošću u donošenju novih zakona, drugih propisa i akata?**
- 5. Kako poboljšati primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u donošenju novih zakona, drugih propisa i akata?**
- 6. Na koji način omogućiti sustavno sudjelovanje javnosti u provedbi mjera Akcijskog plana Partnerstvo za otvorenu vlast?**

Svoje prijedloge i sugestije molimo šaljite do 13. veljače na :

Vlada Republike Hrvatske

Ured za udruge

e-mail: sandra.pernar@uzuvrh.hr