

Smjernice za  
proaktivnu  
objavu  
podatka za  
JLP(R)S

# Doprinosi

**GONG:** Duje Prkut, Nives Miošić, Dražen Hoffmann

**Povjerenica za informiranje:** dr.sc. Anamarija Musa

**Udruga gradova u RH:** Dario Runtić

**Hrvatska zajednica županija:** Melita Pavlek

**Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured:** dr. sc. Tamara Horvat, Renata Pekorari



hrvatskajednicažupanija



Ove Smjernice su izrađene u sklopu projekta „Local government and proactive publishing of data“ kojeg podupire Konrad Adenauer Zaklada, Program Vladavine prava za Jugoistočnu Europu (Konrad-Adenauer-Stiftung, Rule of Law Program South East Europe – KAS RLPSEE). Mišljenja iznesena u publikaciji pripadaju isključivo autorima i ne odražavaju nužno stavove KAS RLSPEE.

# Sadržaj

- 4 Čemu služe ove Smjernice?
- 6 Pojmovnik
- 8 Javnost rada predstavničkog tijela
- 15 Javnost rada izvršne vlasti
- 19 Proračun
- 22 Javna nabava
- 28 Pravo na pristup informacijama
- 31 Savjetovanje s javnošću
- 34 Službeni glasnici
- 36 Središnji katalog
- 38 PRILOG 1 Zakonske obveze

## Čemu služe ove Smjernice?

Ove Smjernice nastale su u suradnji GONG-a, Povjerenice za informiranje, Udruge gradova i Hrvatske zajednice županija, s ciljem da jedinicama lokalne i regionalne samouprave olakša primjenu načela dobrog upravljanja koja se odnose na transparentnost njihovog rada te na načine uključivanja lokalne zajednice u postupke donošenja i provedbe lokalnih javnih politika.

Poticaj za nastanak smjernica bili su rezultati trećeg vala istraživanja otvorenosti i transparentnosti jedinica lokalne i regionalne samouprave - LOTUS (2014.) - koje je pokazalo stagnaciju u odnosu na pomake koji su ostvareni 2012. godine. LOTUS je zamišljen kao razvojni indeks, koji u svakom krugu istraživanja, uz zadržavanje stabilnih kategorija, unutar pojedinih kategorija postavlja više standarde kroz izmjene dijela pokazatelja. Naime, budući da se istraživanje provodi svake dvije godine, nužno je da pokazatelji s jedne strane prate izmjene i unaprjeđenja u zakonodavnom okviru, a s druge strane potaknu jedinice lokalne i regionalne samouprave da počnu primjenjivati najbolje prakse prisutne u domaćem i međunarodnom okruženju. Osim toga, praksa je pokazala da je ono što je nekoć bila samo dobra praksa, u pravilu u međuvremenu postaje i zakonska obaveza. Primjer za to su pokazatelji koji se odnose na savjetovanje sa zainteresiranom javnošću. Stoga ćemo i ubuduće dio pokazatelja mijenjati, uz opravdano očekivanje da će jedinice lokalne i regionalne samouprave voditi računa o izmjenama relevantnog zakonodavnog okvira i na vrijeme prilagoditi način, oblik i vrstu informacija koje pružaju građanima, a ponekad i same postavljati više standarde transparentnosti. Budući da je omjer pokazatelja koji se odnose na zakonodavni okvir u odnosu na pokazatelje „dobre prakse“ uvijek u korist onih zakonskih, rezultati četvrtog vala istraživanja trebali bi biti puno bolji, ukoliko se gornja pretpostavka ostvari. Također, mijenjat ćemo i pokazatelje „dobre prakse“ u svrhu poticaja na pozitivne promjene, ali s obzirom na njihov udio oni ne bi trebali značajno utjecati na konačni rezultat.

Oko polovice pokazatelja u LOTUS-u odnosi se na internetske pokazatelje. S obzirom na tehnološki napredak, veću razinu dostupnosti Interneta, ali i veću razinu internetske pismenosti, očekuje se povećanje udjela internetskih pokazatelja. No to ne znači da se informiranje građana može i treba ograničiti na Internet. Potrebno je voditi računa o tome da je dijelu građana Internet nedostupan, kao i da postoji značajan dio onih čija je internetska pismenost ograničena. Njih se ne smije zaboraviti niti zaobići. Zato će i ubuduće ključan dio LOTUS-a ostati anketni upitnik u kojima se traže informacije o tome na koji način jedinice ispunjavaju svoje obaveze u odnosu na otvorenost i transparentnost izvan objave na Internetu.

Službene internetske stranice jedinica lokalne i regionalne samouprave namijenjene su prvenstveno informiranju građana o odlukama koje utječu na njihovu svakodnevnicu, a donose ih legalno izabrana i legitimna tijela – općinska i gradska vijeća, županijske

skupštine i Gradska skupština Grada Zagreba, općinski načelnici, gradonačelnici i župani kao i upravna tijela lokalnih i regionalnih jedinica. Informacije o njihovom radu trebaju biti jasno strukturirane i lako dostupne, a ne „zakopane“ na službenoj stranici. Ostale informacije, poput turističkih, sportskih, kulturnih, vjerskih i ostalih manifestacija mogu biti dijelom Vaših službenih stranica, ali one ne bi smjele biti glavni sadržaj internetske stranice, već dobrodošao i koristan dodatak osnovnom dostupnom sadržaju. Zakonom o pravu na pristup informacijama (ZPPI; NN 25/13, 85/15) su propisani sadržaji koji se odnose na rad i odlučivanje tijela koji trebaju biti glavni sadržaj stranice. Iznimno je korisno na Internet stranici objaviti tzv. mapu weba, koja nudi vizualni prikaz cjelokupne strukture Vaše Internet stranice i time građanima olakšava pronalazak tražene informacije.

Ukoliko je vaša jedinica jedna od rijetkih koja nema svoju Internet stranicu, a ujedno nema dovoljno vlastitih sredstava da je uspostavi, razmislite o izradi službene stranice na volonterskoj bazi, u koju bi se mogli uključiti zainteresirani mladi iz lokalnih škola, udruga ili organizacija civilnog društva. Dok je za izradu stranice potrebno specifično znanje, vještine održavanja Internet stranice kroz redovitu objavu dokumenata lako je usvojiti. Svjesni smo ljudskih i financijskih ograničenja s kojima se mnoge lokalne jedinice susreću, no strukturiranje informacija na službenim stanicama upravo je postalo jeftinije i dostupnije. Naime, Grad Rijeka je u trenutku pisanja ovih Smjernica upravo u procesu restrukturiranja svojih stranica, kako bi se građanima olakšao pristup informacijama, a programski kôd bit će javno dostupan svakom gradu i svakoj općini u Republici Hrvatskoj. Nemojte propustiti tu priliku!

Osim LOTUS-a, želja nam je bila dati smjernice o tome na koji način odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama (ZPPI), koji regulira obaveze u pogledu transparentnosti i sudjelovanja javnosti, pretočiti u praksu. Novi Zakon donesen 2013. godine uveo je obavezu proaktivne objave podataka i obavezu provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću te ustanovio nezavisnu i samostalnu instituciju zaduženu za zaštitu ustavnog prava na pristup informacijama – Povjerenika za informiranje. Izmjene Zakona iz 2015. godine unose odredbe koje se odnose na olakšavanje ponovne uporabe informacija u komercijalne i nekomercijalne svrhe (na primjer: za izradu aplikacija za pametne telefone ili provedbu znanstvenih istraživanja), te su u tom smislu važni pojmovi „ponovne uporabe“ te „strojno čitljivih oblika“. Svi ovi pojmovi definirani su u Pojmovniku.

Nadamo se da će Vam ove smjernice biti od koristi, sa željom da Vas u idućem LOTUS-u nađemo transparentnijima i otvorenijima.

**Srdačno, Projektni tim**

# Pojmovnik

U ovom dijelu donosimo pregled pojmova važnih u kontekstu Zakona o pravu na pristup informacijama. Dio definicija preuzet je iz samog Zakona, a dio smo smatrali potrebnim dodatno pojasniti.

**Informacija** je **svaki podatak** koji posjeduje tijelo javne vlasti u obliku dokumenta, zapisa, dosjea, registra, neovisno o načinu na koji je prikazana (napisani, nacrtani, tiskani, snimljeni, magnetni, optički, elektronički ili neki drugi zapis), kojeg je tijelo izradilo samo ili u suradnji s drugim tijelima ili dobilo od druge osobe, a nastala je u okviru djelokruga ili u vezi s organizacijom i radom tijela javne vlasti. Informacija je dakle podatak koji već postoji u tijelu javne vlasti, zabilježen na papiru, elektronički ili na drugom mediju. Također, informacija se odnosi na rad ili organizaciju tijela javne vlasti – ustrojstvo, način odlučivanja, odluke, usluge, financije, itd.

## Pravo na pristup informacijama definirano čl. 5 ZPPI ostvaruje se na dva načina:

**Reaktivno** – putem zahtjeva za pristup informacijama kojim korisnik ispunjava svoje pravo na traženje i dobivanje informacije, koji dovodi do obveze tijela da reagira tako što će omogućiti pristup zatraženoj informaciji, osim u zakonima definiranim iznimkama. Nemojte zaboraviti da se zahtjev za pristup informacijama osim na obrascu zahtjeva može uputiti i putem elektronske pošte, kao i usmenim putem, osobno ili putem telefona. Također, skrećemo Vam pažnju da korisnik nije dužan navesti svrhu za koju traži informaciju, niti ga Vi to smijete pitati. Isto tako, korisnik nije dužan pozvati se na ZPPI da bi ostvario pravo na pristup informacijama već je u svakom pojedinom slučaju podnesak kojim se traže informacije u skladu s gornjom definicijom potrebno smatrati zahtjevom za pristup informacijama. Pitanja koja traže objašnjenja i odgovore ne smatraju se zahtjevima za pristup informacijama, kao ni traženje uvida u vlastiti spis.

**Proaktivno** – obaveza tijela da objavljuje informacije neovisno o postavljenom zahtjevu. Proaktivna objava informacija regulirana je člankom 10. ZPPI, a odnosi se na obavezu tijela da pruže, objave i diseminiraju informacije o svojim aktivnostima, proračunima, politikama i planovima. Ona, dakle, predstavlja zakonsku obavezu tijela da objavljuju informacije i pored postavljenih zahtjeva

za informacijama i stoga predstavlja oblik demokratske kontrole putem koje javnost dobiva uvid o tome što tijela rade i kako se ponašaju, te omogućuje sudjelovanje javnosti u procesima političkog odlučivanja. Objavom što većeg broja informacija na internetskim stranicama ujedno se smanjuje broj pojedinačnih zahtjeva za istom informacijom.

**Ponovna uporaba** znači uporabu informacija tijela javne vlasti od strane fizičkih ili pravnih osoba, u komercijalnu ili nekomercijalnu svrhu različitu od izvorne svrhe za koju su informacije nastale. Radi se najčešće o omogućavanju dostupnosti, na stranici ili temeljem zahtjeva, različitih baza, evidencija, upisnika, popisa i slično, i to u formatu koji omogućuje ponovnu uporabu (strojno čitljiv oblik).

**Strojno čitljiv oblik** je oblik datoteke strukturiran tako da ga programska aplikacija može lako identificirati, prepoznati i iz njega izdvojiti određene podatke, uključujući pojedinačne podatke i njihovu unutarnju strukturu. Drugim riječima, to su **podaci** koje računalni programi prepoznaju kao nizove teksta ili brojeva **koje korisnik može pretraživati, obrađivati i selektivno prikazivati bez potrebe za „ručnim“ ponovnim unosom podataka**. U praksi, to znači da se oni dokumenti koji su se uvriježeno objavljivali u PDF formatima (koji su pretraživi, ali ne i strojno čitljivi) trebaju objavljivati u XLS, ASCII, XML, CSV, JSON formatima. Dakle, proračun umjesto u pdf formatu treba objaviti u excel formatu. Ne brinite, Vi ne morate znati što ove kratice znače, Vaša IT podrška to zna. Vaš je zadatak da njima naložite da podatke u tim formatima postavljaju na službene internetske stranice. Zakon o pravu na pristup informacijama propisuje da se svi dokumenti na službenim internetskim stranicama objavljuju u strojno čitljivom formatu.

**Otvoreni oblik** je oblik datoteke koji je neovisan o korištenoj platformi i dostupan javnosti bez ograničenja koja bi priječila ponovnu uporabu. U praksi, to će biti spomenuti programski kôd Grada Rijeke iz Uvoda kojeg ćete moći besplatno preuzeti.

# Javnost rada predstavničkog tijela

Kako bi građanke i građani mogli zaista sudjelovati u političkom životu svojih lokalnih zajednica, neophodno je da dobivaju pravovremene, potpune i vjerodostojne informacije o radu tijela javne vlasti. Iako je važno da sva tijela informacije o svojem radu čine javno dostupnima, javnost rada i otvorenost građanima vjerojatno su od najvećeg značaja upravo za predstavnička tijela – općinska/gradska vijeća i županijske skupštine odnosno Gradsku skupštinu Grada Zagreba. Budući da se u tim tijelima odvija demokratska rasprava izabranih predstavnika i donose odluke o najširem rasponu pitanja od javnog interesa, presudno je građanima pravovremeno omogućiti uvid u odluke koje se donose, stavove i razmišljanja koja stoje iza njih, te im osigurati neposredan uvid u rad tih tijela. Ovakav pristup ne predstavlja samo dobru demokratsku praksu, već je zakonska obveza koja proizlazi iz Zakona o pravu na pristup informacijama, točnije članka 10. stavka 1., točke 2. koji propisuje objavu odluka i članka 12. koji propisuje javnost rada sjednica predstavničkog tijela.

## Prisustvovanje građana sjednicama predstavničkog tijela

Mnogi statuti JLP(R)S te poslovnici o radu predstavničkih tijela sadrže načelne odredbe o tome da je rad vijeća/skupština javan te da građani mogu prisustvovati njihovim sjednicama. No, ono što nedostaje u navedenim dokumentima su propisane odredbe o tome *kako* građani mogu iskoristiti svoje pravo prisustvovanja sjednicama, odnosno sama procedura prijave. Osim objave informacija o proceduri prijave, Zakon o pravu na pristup informacijama u čl. 12. normira i obvezu da se odredi maksimalan broj mogućih osoba koji mogu prisustvovati sjednici, te eksplicitnu napomenu da će se u slučaju prevelikog interesa voditi računa o redoslijedu prijave. Jasna procedura prijave, definirani najveći mogući broj prisutnih, te odobravanje prisustvovanja sukladno redoslijedu prijave onemogućuje arbitrarno odlučivanje o tome tko ima pristup sjednicama.

GONG preporuča da proceduru prijave, te popratne (zakonski obvezne) informacije, uključite u sadržaj poslovnika o radu predstavničkog tijela. Naime, poslovnik predstavlja jedan od temeljnih akata lokalne/regionalne jedinice te je smisleno da se unutar njega, uz pravo građana da prisustvuju sjednicama, propiše i način ostvarivanja tog prava, kao sve i ostale relevantne informacije o proceduri. Imajte na umu da bi, u slučaju izmjene poslovnika, nekim građanima mogla



promaknuti informacija o proceduri prijave, ukoliko jedinica nema ustaljenu praksu kreiranja pročišćenih verzija nakon svake izmjene. Preporuka je GONG-a da izmjene poslovnika usmjerene na usklađivanje sa Zakonom o pravu na pristup informacijama iskoristite kako bi stručnim službama uvele obvezu izrade pročišćenih verzija nakon svake izmjene dvaju ključnih akata lokalnih i regionalnih jedinica – Statuta i Poslovnika. JLP(R)S su slobodne samostalno odrediti neke formalne elemente u proceduri, ukoliko smatraju da je takvo normiranje od koristi. Tako je, na primjer, moguće odrediti rok unutar kojeg se prijava mora podnijeti, obavezne elemente koje prijava mora sadržavati, način provjere identiteta prilikom dolaska na sjednicu i sl. Dalje u tekstu slijedi primjer poslovničkih odredbi kojim se ispunjavaju sve zakonske obveze, ali ujedno i sadrži prethodno spomenute, dodatne formalne elemente same procedure.

- 
- Sjednice Vijeća/Skupštine su javne. Građani i najviše po tri predstavnika zainteresiranih pravnih osoba, imaju pravo prisustvovati sjednici Vijeća/Skupštine.
  - Građani i pravne osobe dužni su najaviti svoju nazočnost odnosno nazočnost svojih predstavnika na sjednici Vijeća u pisanom ili elektroničkom obliku najkasnije tri dana prije održavanja sjednice. Građani su dužni navesti broj osobne iskaznice (ili npr.OIB), a pravne su osobe dužne navesti imena i prezimena osoba koje će prisustvovati sjednici, te brojeve njihovih osobnih iskaznica (ili npr. uz dodatnu dostavu OIB-a ili matičnog broja pravne osobe).
  - Osobe koje su dobile dopuštenje predsjednika Vijeća za prisustvovanje sjednici, mogu prisustvovati sjednici uz predočjenje osobne iskaznice ili druge identifikacijske isprave.
  - Najveći mogući broj osoba koje mogu pratiti sjednicu Vijeća/Skupštine je X. U slučaju prevelikog interesa, predsjednik Vijeća će prilikom izdavanja dopuštenja za prisustvovanje sjednici voditi računa o redoslijedu prijave.
- 

Bitno je istaknuti da, iako je Poslovnik idealan dokument za objavu ovih podataka, Zakon o pravu na pristup informacijama ne nameće obvezu uvrštavanja ovih

odredbi u Poslovnik. Dovoljno je informaciju o pravu građana na prisustvovanje sjednicama i proceduru prijave učiniti dostupnom javnosti putem Vaše internetske stranice. Za opciju koja ne uključuje izmjene Poslovnika, predložimo donošenje zasebne odluke kojom se jasnije definira način ostvarenja prava prisustvovanja sjednicama te uspostavlja procedura prijave u skladu sa ZPPI. Dakle, moguće je usvojiti zaseban dokument koji sadrži gore navedene odredbe, no tada je potrebno da akt bude objavljen na vidljivom mjestu na internetskoj stranici, ali i na vidljivom mjestu u samom predstavničkom tijelu, između ostalog na ulaznim vratima i na oglasnoj ploči. Ukoliko želite građanima dodatno olakšati postupak prijave, izradite obrazac za prijavu koji će biti dostupan u fizičkom obliku u prostorijama jedinice te u elektroničkom obliku putem internetske stranice.

No, čak i ukoliko ste pristupili izmjenama poslovnika te ga objavili na lako vidljivom i dostupnom mjestu na internetskoj stranici Vaše jedinice (ili pak objavili zaseban dokument koji uređuje ovo pitanje), uputno je ove informacije objaviti u svim drugim rubrikama gdje bi ih korisnici stranica logički mogli tražiti. Idealno mjesto za dodatnu objavu je rubrika koja se odnosi na rad vijeća/skupštine, te dodatno – u rubrici Pristup informacijama, koju također treba uspostaviti sukladno članku 10., stavku 1., točka 13. Također, informacije o proceduri prijave ili poveznicu na mjesto gdje su informacije objavljene možete objavljivati i uz najave pojedinih sjednica predstavničkih tijela.

Istraživanje LOTUS zabilježilo je alternativnu praksu kojom se ispunjavaju zakonske odredbe vezane uz definiranje najvećeg mogućeg broja prisutnih osoba te obvezu vođenja računa o redoslijedu prijave. Naime, neke jedinice imaju poslovničku odredbu o tome da će se, u slučaju prevelikog interesa, sjednica premjestiti na lokaciju koja omogućuje da svi zainteresirani prate sjednicu. No, potrebno je imati na umu da je u tom slučaju potrebno osigurati zamjensku lokaciju koja sadrži sve tehničke uvjete za održavanje sjednice, a ujedno je dovoljno velika da omogućí prisustvovanje svim zainteresiranima. Također, građane je potrebno pravovremeno obavijestiti o promjeni lokacije održavanja sjednice.

## **Proaktivna objava materijala vezanih uz sjednice**

Istraživanje LOTUS utvrdilo je da je, uz objavu najave sjednica, redovita praksa objave pratećeg dnevnog reda sjednice. Objava poziva i dnevnog reda je iznimno bitna iz perspektive građana, no zapravo predstavlja minimalni oblik izvještavanja o sjednicama. GONG kroz LOTUS indikatore nastoji potaknuti JLP(R)S na objavu cjelovitih informacija o sjednicama vijeća/skupština.

---

**Cjelovita informacija o sjednici vijeća/skupštine je skup objava na službenoj internetskoj stranici koji uključuju sve od sljedećih elemenata:**

1. poziv na sjednicu, odnosno najava održavanja sjednice, s mjestom i vremenom održavanja
  2. cjeloviti dnevni red sjednice
  3. cjelokupan radni materijali za sjednicu u elektroničkom obliku
  4. cjeloviti zapisnik s održane sjednice
  5. priopćenje o održanoj sjednici
- 

GONG preporučuje da se **najave i dnevni redovi sjednica** zbog lakšeg pristupa i veće uočljivosti, redovno objavljuju u dvije rubrike na Vašim internetskim stranicama – unutar rubrike koja obuhvaća rad vijeća/skupštine (“Gradsko vijeće”, “Općinsko vijeće”, “Županijska skupština”), te unutar rubrike vijesti/ obavijesti, koje se obično nalaze na naslovnoj stranici. **Zapisnike**, ukoliko je moguće, objavljujte u vlastitoj pod-rubrici, unutar rubrike koja se tiče rada predstavničkog tijela. Alternativno, pojedinačne zapisnike naknadno objavite zajedno uz usvojene akte svake pojedine sjednice.

Pravovremena **objava radnih materijala** na internetskim stranicama zasigurno je oblik proaktivne objave koji od JLP(R)S zahtijeva najviše resursa, no radi se o praksi koja bi trebala postati uobičajena, iako ona iziskuje pravovremenu koordinaciju svih nadležnih instanci te objavu većeg broja dokumenata. Prilikom objave radnih materijala vodite dužnu pažnju o formatu objave. Nastojte izbjeći objavu radnih materijala u obliku dokumenata u PDF formatu, čiji se sadržaj ne može kopirati (odnosno *copy-pasteati*). Također, ukoliko je moguće, izbjegavajte objavljivanje svih radnih materijala u obliku jednog dokumenta. Ovime postizete veću preglednost, a građanima omogućujete pristup samo onim radnim materijalima za koje imaju interesa.

Neke JLP(R)S su u svoje poslovničke o radu Vijeća/Skupštine ugradile odredbe vezane uz objavu poziva, dnevnog reda, radnih materijala uoči sjednice na internetskim stranicama. Ove poslovničke odredbe su zapravo pretakanje principa transparentnosti i otvorenosti u konkretne i obvezne procedure i pravila, te GONG pozdravlja ovakvu pozitivnu praksu. Vodite računa o tome da je građanima (kao i vijećnicima) potrebno neko vrijeme da prođu kroz materijale.

## Kako s medijima?

Objava **priopćenja** o održanoj sjednici i direktno slanje **poziva za sjednice medijima** nije zakonska obveza koje se JLP(R)S moraju pridržavati, no ova pozitivna praksa je nagrađena kroz LOTUS indikatore. U nastavku teksta pokušat ćemo Vas uvjeriti u ove preporuke, kojih se i GONG pridržava u svome radu.

Za razliku od zapisnika, koji su često, ako ne i uvijek, formalni, suhoparni tekstovi koji detaljno i formaliziranim jezikom prenose tijek rasprave koji vodi do zaključaka, priopćenje za javnost je sažetak najvažnijih elemenata sjednice i može poslužiti kao sredstvo njihove sažete komunikacije prema građanima, ali i prema medijima. Upravo je zato uputno da nakon svake održane sjednice sastavite priopćenje, dok je pregled nad tijekom sjednice još uvijek svjež, a velik dio javnosti (uključujući predstavnike medija) željno iščekuje informacije. Priopćenja shvatite kao iskorak prema građanima kojima nedostatak interesa, raspoloživog vremena ili pak administrativne pismenosti ne omogućavaju čitanje i pretraživanje zapisnika s lakoćom. Zadaća stručnih službi jedinice jest obavijestiti javnost o održanim sjednicama, ali i predstaviti te informacije u formi prilagođenoj za korisnike Vaših internetskih stranica, odnosno građane.

Isto tako, ne postoji obveza JLP(R)S da novinarima omogući pristup svim relevantnim informacijama na temelju kojih oni mogu sastavljati novinske članke. Stručne službe JLP(R)S trebale bi biti svjesne da je dio njihove obveze potruditi se da mediji prate rad predstavničkih tijela. Upravo zbog ovog razloga LOTUS indikatori nagrađuju JLP(R)S koje osim objave poziva i dnevnog reda sjednice na internetskim stranicama, novinare direktno obavještavaju o sjednici. JLP(R)S najčešće imaju listu medija/novinara kojima dodatno elektroničkim putem šalju poziv, dnevni red, a ponekad i radne materijale. Iz istog razloga je uputno sastaviti i priopćenje o održanoj sjednici. Priopćenje pišite imajući na umu i novinare koji rijetko kada imaju priliku zaroniti u dubinu predmeta kojeg prate, jer se često u sklopu jednog radnog dana moraju baviti različitim temama iz lokalne zajednice. Vaš je cilj da ga oni preuzmu i objave u svojim medijima. Stoga priopćenja pišite informativno, sažeto i jezgrovito, izbjegavajući detalje i fokusirajući se na činjenice. Ukoliko je sjednica obilježena burnom raspravom u kojoj pojedine političke opcije nisu birale sredstva u verbalnom obračunu s neistomišljenicima, hladnim i suzdržanim stilom, neutralnim u odnosu na sve političke snage u predstavničkom tijelu, izvijestite o raspravi navodeći ukratko ključne argumente svih strana. Ovakvo priopćenje će možda biti preneseno u cijelosti, a možda bude tek

motivacijski faktor nekom novinaru da se detaljnije pozabavi s nekom od točaka na dnevnom redu u svom budućem radu.

Priopćenja objavljujte u rubrici vijesti/obavijesti, koja se obično nalazi na naslovnoj stranici. Ukoliko se priopćenja redovito kreiraju nakon svake održane sjednice, iskoristite priliku da sve relevantne informacije o održanoj sjednici objavite na jednom mjestu – uz zapisnike i odluke donesene na sjednici, objavite i poveznicu na priopćenje.

#### GONG-OVA PREPORUKA ZA ODLIKAŠE

### Rok za slanje poziva

Odredbe o slanju materijala uoči sjednica vijeća/skupština, definirane poslovnicima tih tijela, vrlo su neujednačene među pojedinim lokalnim i regionalnim jedinicama. Ovo se posebno odnosi na odredbe o roku dostave materijala za sjednice članovima predstavničkih tijela, te popis aktera kojima se ovaj poziv, osim samih članova tijela, dostavlja. Rok za dostavu poziva, dnevnog reda i radnih materijala tako negdje iznosi pet dana, negdje sedam ili osam, a negdje samo tri dana. Iako svjesni činjenice da dulji rok za dostavu zahtijeva ulaganje dodatnih resursa u pravovremenu koordinaciju svih nadležnih instanci, Istraživački tim GONG-a je kroz definiranje LOTUS indikatora kao poželjan odredio rok od 8 kalendarskih dana.

Imajući na umu da postoji veliki broj članova predstavničkih tijela koji su zaposlene ili samozaposlene osobe, smatrali smo da je uputno osigurati da u periodu između slanja poziva i održavanja sjednice bude prisutan barem jedan vikend. Na ovaj način se izlazi ususret osobama koji osim svoje dužnosti kao član predstavničkog tijela imaju radne obveze koje proizlaze iz njihovog radnog odnosa. Naposljetku, uvijek treba težiti tome da svi članovi predstavničkih tijela imaju dovoljno vremena detaljno proučiti svaku točku dnevnog reda i adekvatno se pripremiti za raspravu i glasanje u koordinaciji s pripadnicima svoje političke opcije. Kako velik broj jedinica još uvijek pozive i radne materijale šalju redovnom poštom u tiskanom obliku, ukoliko su isti poslani primjerice poštom u petak (najavljujući tako sjednicu za idući petak – 7 dana), vrlo je vjerojatno da će pošiljke na kućne adrese stići tek nakon vikenda. Preporuča se dostava radnih materijala putem elektronske pošte, jer se isporučuju u istom trenutku, a dodatno omogućuje uštedu sredstava za printanje, poštarinu ili drugi uspostavljeni način dostave.

## **Kome još slati pozive i materijale za sjednicu?**

Jedan od LOTUS indikatora nagrađuje one JLP(R)S u čijim se poslovnim odredbama nalazi obveza slanja poziva, dnevnih redova i radnih materijala nekoj drugoj zainteresiranoj strani (dakle, osim samih članova Vijeća/Skupštine). Kao najčešći dodatni adresati se pojavljuju mediji, političke stranke, predstavnici i stranke nacionalnih manjina, a rjeđe ili uopće ne – savjeti mladih, mjesni odbori, druga savjetodavna tijela, organizacije civilnog društva. GONG ne izdaje jedinstvenu preporuku o tome kojim akterima je potrebno dodatno dostaviti pozive i radne materijale, budući je politički krajobraz svake jedinice različit (neke nemaju mjesne odbore, predstavnike nacionalnih manjina ili savjete mladih). No, ovdje Vas upućujemo na to da preispitate postojeće poslovničke odredbe i razmotrite postoje li među gore navedenim akterima oni kojima bi bilo uputno dostavljati radne materijale ili oni koji redovito prisustvuju sjednicama.

## **Objava audio i video zapisa sjednica**

Dodatan iskorak kojeg Vaša jedinica može napraviti je objava audio i video zapisa sjednica lokalnih i regionalnih predstavničkih tijela. Audio zapise sjednica objavljujte direktno na svojim internetskim stranicama, dok video zapise možete objaviti na internetskim stranicama ili na nekoj od društvenih mreža za razmjenu video sadržaja (poput npr. YouTube ili Vimeo), uz dodatnu objavu poveznica na video klipove na samoj internetskoj stranici.

Ukoliko imate na raspolaganju adekvatne resurse moguće je građanima putem video linka na službenim internetskim stranicama omogućiti praćenje direktnog prijenosa sjednice. Ukoliko imate razvijenu suradnju s lokalnim medijima u području praćenja rada uprave jedinica, uputno je ispitati mogućnost osiguranja prijenosa sjednica od strane lokalnih TV i radio postaja., uvijek uzimajući u obzir raspoloživa sredstva i učinkovitost raspolaganja.

## **Mjesna samouprava**

Broj lokalnih jedinica koje objavljuju informacije o mjesnoj samoupravi se povećava, no još uvijek je na nezadovoljavajućoj razini. Ukoliko jedinica ima mjesnu samoupravu idealno je da Vaša internetska stranica ima zasebnu rubriku 'Mjesna samouprava', s obzirom da tijela mjesne samouprave u pravilu nemaju vlastite internetske stranice. No, neovisno o postojanju ove rubrike, na Vašoj internetskoj stranici objavite osnovne informacije o mjesnim odborima (odnosno gradskim četvrtima): kada su konstituirane i do kada im traje mandat, imena i prezimena članova, te osobito kontakte na koje se građani mogu obratiti (telefon, poštanska adresa, e-mail).

## Javnost rada izvršne vlasti

U ovom poglavlju fokusirat ćemo se na objavu odluka izvršnih tijela – čelnika JLP(R)S, ali ujedno to iskoristiti za približavanje promišljanja koja leže iza osmišljavanja metodologije istraživanja LOTUS. Naime, 2009. godine uveden je direktan izbor (grado)načelnika i župana, u nadi da će takav način izbora doprinijeti povećanju njihove legitimnosti i odgovornosti prema građanima. Nažalost, ovaj strukturni pomak u lokalnom političkom sustavu nije za sobom povukao i povećanje transparentnosti rada izvršnih tijela, odnosno čelnika. Iako su možda pod povećanom pažnjom medija zbog personaliziranih izbora i predizbornih kampanja, sama praksa objave odluka izvršnih čelnika nije se značajno unaprijedila. Naime, iako se odluke (grado)načelnika i župana objavljuju u službenim glasnicima (koji često nisu nimalo pregledni i prilagođeni za potrebe građana – vidi poglavlje „Službeni glasnici“), potrebno je dodatne napore uložiti u direktnu objavu tih odluka na službenim internetskim stranicama.

Smatramo korisnim da se u idućem redizajnu Vaše stranice, uvede (pod) rubrika „Odluke načelnika / gradonačelnika / župana“. Uputno je razmotriti mogućnost da neke ključne odluke, osim objavom, građanima predstavite kroz dodatno pretakanje sadržaja odluke u lako prohodan tekst/obavijest. LOTUS Istraživački tim je bio svjestan lokalnog političkog konteksta, stoga su se u istraživanju LOTUS 2012. dodatnim bodom nagrađivale one jedinice koje su objavile makar jednu odluku (grado)načelnika/župana u posljednjih godinu dana. Iako je prilikom provedbe istraživanja LOTUS 2014. od uvođenja direktnog izbora izvršnih čelnika prošlo punih pet godina, Istraživački se tim, ponovno imajući na umu lokalnu praksu, odlučio za relativno blagi indikator kojim su nagrađivane JLP(R)S koje su objavile makar jednu odluku čelnika jedinice u posljednja 3 mjeseca. No, ni ovako blagi kriterij nije pomogao da se ostvari dobar rezultat – više od polovice JLP(R)S nije zadovoljilo ovaj indikator. Smatramo bitnim istaknuti kako se provedba posljednjeg kruga istraživanja poklopila s početkom školske godine, stoga su na internetskim stranicama brojnih jedinica bile objavljene odluke čelnika o osiguranju besplatnih školskih udžbenika. Da nije bilo ove koincidencije, rezultati za ovaj indikator koji se tiče objave odluke izvršnog čelnika bili bi katastrofalni. Novi krug LOTUS istraživanja će vrlo vjerojatno nastaviti s jačanjem navedenog indikatora, a vrlo je lako moguće da će on biti iznimno strog. Naime, s idućim krugom istraživanja od uvođenja direktnog izbora će proći 7 ili 8 godina, što smatramo više nego dovoljnim razdobljem da svaka JLP(R)S uvede sustavan i pregledan način

objave odluka čelnika jedinice. Neovisno o tome što indikatori za novi krug istraživanja LOTUS nisu razvijeni upućujemo JLP(R)S da putem priopćenja, u sažetoj formi obavještavaju građane o radu i odlukama direktno izabranih čelnika, ali također da sustavno i direktno objavljuju odluke koje donosi čelnik, ili barem one koje su ocijenjene kao ključne. U svakom slučaju, objava samo jedne odluke (grado)načelnika/župana unutar jednog kvartala zasigurno ne predstavlja primjer dobre prakse te je otvoren prostor za značajno unaprijeđenje.

#### GONG-OVA PREPORUKA ZA ODLIKAŠE

### Rubrika Načelnik / Gradonačelnik / Župan

Nekoliko je iznimno korisnih informacija koje možete objaviti unutar rubrike posvećene čelniku JLP(R)S, kojima možete značajno unaprijediti postojeću razinu transparentnosti rada lokalne/regionalne izvršne vlasti. U svakom slučaju poželjno je da se unutar ove rubrike objavi životopis čelnika JL(P)RS ili barem osnovne informacije o njegovom/njenom profesionalnom, akademskom i/ili političkom iskustvu. Sukladno Zakonu o javnoj nabavi potrebno je objaviti popis tvrtki povezanih s čelnikom s kojima se ne mogu sklapati poslovi javne nabave. Ova informacija u svakom slučaju treba biti objavljena unutar rubrike „Javna nabava“, no GONG preporuča da se ove informacije objave i unutar rubrike posvećene čelniku (što je praksa koju je istraživanje LOTUS već zabilježilo kod nekih jedinica). Novcem iz lokalnog proračuna pokriva se naknada troškova izborne promidžbe. Uputno je stoga odluku ili informaciju o isplati naknade za čelnika JLP(R)S također objaviti unutar ove rubrike. GONG preporuča i objavu odluke ili informacije o naknadama troškova izborne promidžbe i unutar rubrike kojim se pokriva rad predstavničkog tijela, i to naravno, za sve političke opcije koje su predstavljene u tijelu.

Budući da su načelnici, gradonačelnici i župani birani direktno od građana, GONG smatra neophodnim da je jasno definiran termin za primanje građana, te da je informacija o ovome objavljena na oglasnoj ploči i na internetskim stranicama jedinice. Ističemo ovom prilikom kako javna objava informacije da čelnik JLP(R)S prima građane tokom radnog vremena (ili u goreu slučaju da ova informacija nije niti objavljena jer su s njom, navodno, upoznati svi članovi lokalne zajednice – što je ponekad korišteno kao izgovor za neobjavu) nije dostatno za zadovoljenje LOTUS indikatora koji mjeri ima li čelnik jasno definirano vrijeme za primanje građana. Naime, smatramo da čelnik jedinice barem jednom tjedno mora imati termin koji je rezerviran isključivo za primanje građana, te ukoliko je iznimno odsutan o tome pravovremeno obavijestiti građane. Ovime se



izbjegava situacija u kojoj građani dolaskom u gradske prostorije nastoje ostvariti sastanak s čelnikom, a pritom ih se po dolasku obavještava kako čelnik danas nije u uredu već na terenu, ili pak da čelnik tog dana ima u potpunosti ispunjeno prijepodne radnim obvezama i sastancima. Također, prilikom određivanja termina za primanje građana uputno je voditi računa o tome da ono bude izvan redovnog radnog vremena (npr. unutar perioda od 16 do 19), kako bi ovo pravo mogle ostvariti i zaposlene osobe. Baš kao i u slučaju prijave za prisustvovanje sjednicama predstavničkih tijela, ukoliko se traži najava sastanka, termini se trebaju voditi načelom redoslijeda prijave.

## Transferi sredstava prema civilnom sektoru

Zakon o pravu na pristup informacijama u članku 10., stavku 1., točki 8. normira obvezu JLP(R)S da objavljuju „informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima uključujući popis korisnika i visinu iznosa“. Ova zakonska obveza se reflektira u LOTUS indikatoru koji se tiče direktne objave „Popisa sponzorstava i donacija“. GONG preporuča da se ovaj dokument producira početkom kalendarske godine, za onu prethodnu, te da se na internetskoj stranici objavljuju popisi za nekoliko kalendarskih godina. JLP(R)S često objavljuju programe financiranja potreba u sportu ili kulturi, koji uključuju imena svih financiranih organizacija civilnog društva i visinu iznosa, no neovisno o tome se preporuča izrada zasebnog dokumenta – koji pokriva cijelu kalendarsku godinu, te sve oblike transfera sredstava prema civilnom sektoru. Idealno mjesto za objavu Popisa sponzorstava i donacija je rubrika unutar koje je objavljen proračun.

U uvodnom dijelu je istaknuto kako se često događalo da su LOTUS indikatori s protekom vremena od poželjnih primjera dobre prakse, kako ih GONG vidi, postale zakonske obveze koje JLP(R)S moraju ispuniti. Donošenjem nove *Uredbe o kriterijima, mjerilima i postupcima financiranja i ugovaranja programa i projekata od interesa za opće dobro koje provode udruge (NN 26/15)*, to se dogodilo i s nekolicinom indikatora koji se tiču transfera prema civilnom sektoru. LOTUS indikatori su mjerili provodi li jedinica natječaje za dodjelu sredstava, jesu li na internetskim stranicama objavljeni natječaj i rezultati natječaja, te postoji li posebno tijelo (sastavljeno od predstavnika JLP(R)S i/ili stručnjaka) koje donosi odluku o financiranju. Nova Uredba ide daleko iznad LOTUS indikatora u svim elementima procesa dodjele sredstava, pa tako npr. od jedinica ne traži samo postojanje posebnog tijela za odlučivanje o dodjeli sredstava, već i formiranje posebnih povjerenstava za pojedine faze natječaja ili javnog poziva. Ured

za udruge Vlade RH izdao je i Priručnik za postupanje u primjeni Uredbe, čiji su obveznici i JLP(R)S. Pozivamo sve JLP(R)S da prouče navedeni Priručnik i pristupe punoj primjeni, te da prate stranice Ureda za udruge ili se direktno obrate stručnoj službi ureda, u slučaju da žele prisustvovati aktivnostima savjetovanja o primjeni Uredbe koje Ured provodi.

## Objava prostornih i urbanističkih planova

Objava prostornih i urbanističkih planova je zasigurno tehnički najzahtjevniji aspekt proaktivne objave podataka. Za početak, neophodno je da ovi dokumenti budu dostupni na uvid u tiskanom obliku u prostorijama jedinice, odnosno njenih stručnih službi. Zakon o pravu na pristup informacijama ističe obvezu objave svih općih akata i propisa kojima se utječe na interese korisnika, a urbanistički i prostorni planovi zacijelo spadaju u ovu kategoriju. Načini objave spomenutih planova, u smislu tehničke izvedbe, su različiti, no u provedbi istraživanja LOTUS (u smislu zadovoljenja indikatora) bila su priznata sva rješenja. Objava prostorne dokumentacije je tehnički zahtjevna, budući da neki elektronički dokumenti poput kartografskih prikaza mogu biti iznimno veliki. U slučaju da još uvijek tragate za rješenjima, uputno je upoznati se s praksom drugih jedinica te preuzeti model koji je najprikladniji za Vašu jedinicu. Iznimno je bitno da prilikom objave kartografskih prikaza, na istom mjestu, objavite i tekstualni dio prostorne dokumentacije, budući da bez tekstualnog dijela kartografski dijelovi nisu razumljivi, i obrnuto. Također, kad već objavljujete prostornu dokumentaciju, uložite dodatani napor da objavite sve takve dokumente (npr. sve detaljne urbanističke planove).

# Proračun

Iako ga se često ne doživljava kao javnu politiku, proračunom se zapravo iskazuju politički ciljevi i prioritete vlasti i osiguravaju financijska sredstva za ostvarenje potreba jedinice i građana koji žive u njoj. On ne predstavlja puki zbir brojeva, već pokazuje vrijednosti i težnje svake lokalne zajednice. Stoga se radi o jednom od najvažnijih dokumenata koje tijelo javne vlasti može donijeti.

S obzirom na tu činjenicu, **transparentno objavljivanje svih proračunskih dokumenata**, od nacрта, preko usvojenog proračuna i svih eventualnih rebalansa do izvještaja o izvršenju (uključujući i polugodišnji) predstavlja ključnu točku u ocjeni razine transparentnosti. Štoviše, radi se o zakonskoj obvezi JLP(R)S definiranoj člankom 10., stavak 1., točka 7. Zakona o pravu na pristup informacijama.

Upravo na primjeru objave proračuna moguće je detaljnije objasniti zakonsku obvezu objave dokumenata u strojno čitljivom formatu. Ukoliko proračun objavite kao skenirani PDF dokument, čitatelja praktički tjerate na čitanje čitavog dokumenta kako bi mogao pronaći jednu informaciju koja ga zanima. Nadalje, ukoliko proračun objavite kao word dokument sačuvan u PDF formatu (putem *save as PDF* opcije), što još uvijek nije strojno čitljivi format, čitatelju ste omogućili da putem opcije pretraživanja lakše pronađe informaciju koja mu je potrebna. No, tek sa objavom dokumenta u strojno čitljivom formatu (za proračune se gotovo uvijek radi o *.xls* formatu, ili razgovornim jezikom – *Excel* tablica) se zainteresiranim građanima omogućuje obrada svih ili dijela podataka. Proračuni se interno izrađuju u *.xls* formatu stoga nema razloga da uz PDF i word dokument (koji se izrađuje kako bi se proračun mogao pripremiti za usvajanje na predstavničkom tijelu, te naknadno mogao objaviti u službenom glasniku) ne objavite i proračun u strojno čitljivom formatu.

Osim o formatu, **važno je voditi računa i o razini na kojoj se proračun objavljuje**. Zakon propisuje donošenje proračuna na tzv. „trećoj razini“ i on se na toj razini najčešće i objavljuje. No, iz perspektive građana, treća proračunska razina ne donosi dovoljno informacija o tome na što se zaista novci i planiraju potrošiti. Stoga, **s aspekta transparentnosti, objava Plana proračuna na četvrtoj, a izvještaja o izvršenju na petoj razini predstavljaju dobru praksu**. Evo i zašto: informacija da je primjerice za podmirenje troškova zaposlenih planirano ili potrošeno 1,1 milijun kuna nije isto što i informacija da se tih istih 1,1 milijuna odnosi na plaće za redovan rad, doprinose na plaće, jubilarne nagrade, dar za

djecu, regres, božićnicu te naknade za prijevoz. **Viša razina objave omogućuje višu razinu kontrole, ali i podiže povjerenje javnosti** da su se novci zaista i potrošili u te, a ne neke druge svrhe skrivene pod sintagmom „rashodi za zaposlene“.

Nakon ova dva paragrafa trebalo bi biti jasno zašto npr. objava Izvještaja o izvršenju proračuna na petoj razini u strojno čitljivom formatu, predstavlja viši oblik proaktivne objave od objave skeniranog i PDF Izvještaja na trećoj razini. LOTUS indikatori nagrađuju jedinice koje su objavile proračunske dokumente na razini propisanoj zakonom čak i ako su samo pretraživi (dakle, i ako nisu u strojno čitljivom formatu), no one jedinice koje su proračunske dokumente objavile na višoj razini i pritom u strojno čitljivom formatu, u istraživanju LOTUS 2014. su dobili dodatne bodove na ovim indikatorima.

GONG-ove preporuke za odlikaše – proračun u malom i savjetovanje

Ipak, proračun u službenom formatu, predstavlja poprilično dug i nerazumljiv dokument većini građana. Stoga je izrada i objava te distribucija sažetih informacija o planiranim prihodima i rashodima onaj jezičac na vagi koji „odlikaše“ razlikuje od „prosječnih“. **Proračun u malom** treba dati osnovne informacije o tome kako se i odakle „puni“ proračun, na što se i kako sredstva planiraju trošiti te koji je odjel odgovoran za koji dio proračuna. Informacije treba prilagoditi na način da se prikazuju na vizualno efektan i građanima razumljiv način. Posebnu pažnju posvetite tome da građanima približite Plan razvojnih programa te da ga povežete s aktualnim proračunom. U Proračunu u malom građani bi trebali naći jednostavne odgovore na ta pitanja te doprinosti racionalnijem upravljanju sredstvima, pravednijoj raspodjeli te kvalitetnijem i učinkovitijem pružanju dobara i usluga. Kao nulti korak u kreiranju Proračuna u malom može biti zasebno priopćenje koje se tiče aktualnog, usvojenog proračuna. Već idućom prilikom, uz proučavanje primjera dobre prakse koji u Hrvatskoj postoje (npr. [Pazin](#), [Crikvenica](#), [Osijek](#)), u mogućnosti ste uz ulaganje adekvatnih resursa kreirati i Proračun u malom. Izrada prvog Proračuna u malom od strane stručnih službi jedinice iziskivat će ulaganje vremena i razvijanje kapaciteta lokalnih službenika, no i ovdje se radi tek o znanju kojeg je potrebno usvojiti. Svaki idući Proračun u malom ima potencijal da zahtijeva manje uloženi resursa i da je kvalitetniji u svom sadržaju. Danas se dio organizacija civilnog društva bavi proračunskom transparentnošću, pa se za savjet možete obratiti i njima. Sigurno će Vas uputiti na primjere dobre prakse, dok neke možda budu spremne i na suradnju kroz prijavu zajedničkog projekta.

Zakonom o proračunu definirano je da jedinice lokalne i regionalne samouprave u

proračunski ciklus za sljedeću godinu ulaze 15. kolovoza tekuće godine, do kada im je Ministarstvo financija dužno dostaviti upute za izradu proračuna temeljem Smjernica ekonomske i fiskalne politike. Svjesni smo da Ministarstvo financija uvelike premašuje zakonom zadani rok, no to vas ne priječi da na području svojih zajednica pripremite i provedete proces **savjetovanja s građanima** oko njihovih potreba, kako biste, u trenutku kad smjernice i upute dobijete imali, u zajednici definirane, prioritete financiranja. Javno savjetovanje o prioritetima ili pojedinim elementima proračuna (posebice o namjeravanim projektima, planiranim poticajima gospodarstvu ili civilnom sektoru, i sl.), čiji rezultati mogu poslužiti donositeljima odluka u postupku iznjedriavanja proračuna jedinice, predstavlja niži oblik uključivanja u proračunski proces. Viši oblik uključivanja građana u proračunski proces je tzv. participativno budžetiranje, u kojem se građanima omogućuje suodlučivanje o dijelu proračuna o kojem je moguće raspravljati i kojeg je moguće preusmjeravati. Prvi proces participativnog budžetiranja u Hrvatskoj proveden je u u sklopu projekta Pazi(n) proračun!. Nositelj projekta bio je GONG, partneri na projektu – Grad Pazin, udruga „Naša Djeca“ Pazin, a suradnici na projektu – Institut za javne financije i Udruga gradova. Sa zadovoljstvom ističemo kako je Grad Pazin nastavio provedbu procesa participativnog budžetiranja i nakon isteka projekta, budući da je Grad prepoznao višestruke koristi od ovog proces, kako po pitanju boljeg planiranja rashoda, tako i po pitanju povećanja povjerenja javnosti u njihov rad.

Kao predkorak provedbi procesa participativnog budžetiranja u mogućnosti ste pozvati građane da putem elektronske pošte ili online obrasca dostave vlastite prijedloge za uvrštavanje u proračun jedinice. No, imajte na umu da je građanima koji se odazovu ovom pozivu potrebno dati povratnu informaciju o njihovom prijedlogu, inače prijeti opasnost da se neće uključiti u buduće procese savjetovanja jer neće vidjeti svrhu svog sudjelovanja.

# Javna nabava

Procesi javne nabave predstavljaju značajan korupcijski rizik u svakom političkom sustavu, no to vrijedi i za sve ostale tipove odluka kojima se javni novac transferira prema privatnom sektoru (kao npr. poticaji, subvencije, itd.). Radi se o iznimno značajnim sredstvima pa tako na primjer u zemljama EU udio javne nabave predstavlja po svom obujmu 10 do 20% BDP-a. [Izvešće o suzbijanju korupcije u EU](#) kojeg je izradila Europska Komisija ističe procjene prema kojima korupcija ima utjecaj na 10-15 % ukupne vrijednosti svih ugovora o javnoj nabavi.

Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje 2015.-2020. navodi kako su posebice osjetljivi postupci javne nabave na lokalnoj razini, budući da se zbog isprepletenosti društvenih mreža često može pojaviti sukob interesa, o čemu treba voditi dužnu pažnju. No, osim sukoba interesa koji nastaju zbog nepažnje, procesi javne nabave mogu biti opterećeni i koruptivnim radnjama, koje Kazneni zakon prepoznaje kao kaznena djela. Štoviše, Hrvatska obiluje medijskim aferama vezanima uz postupke javne nabave, od kojih su neke dobile i sudske epilogе. Stoga je svaki napor na minimaliziranju takvih rizika nužan i dobrodošao, kako zbog smanjivanja realne mogućnosti za korupciju, tako i zbog vraćanja povjerenja javnosti u rad institucija.

Odnos transparentnosti i korupcije je obrnuto proporcionalan. Manjak transparentnosti je plodno tlo za korupciju, dok transparentno upravljanje tijelima javne vlasti značajno smanjuje vjerojatnost za upuštanje u koruptivne aktivnosti. U ovom pristupu treba tražiti razloge zbog kojih su minimalni standardi transparentnosti postupaka javne nabave u Hrvatskoj jasno definirani zakonom. Uz spomenute zakonske obveze, u nastavku teksta, istaknut ćemo i GONG-ove dodatne preporuke koje idu iznad zakonskih normi.

---

## Zakonske obveze transparentnosti u javnoj nabavi:

- objava Plana nabave
  - objava Registra ugovora
  - objava popisa povezanih tvrtki
-

## Plan javne nabave i Registar ugovora

Obaveza objave Plana nabave na službenim Internet stranicama definirana je člankom 20. Zakona o javnoj nabavi (NN 90/11, 83/13, 143/13, 13/14), a Registra ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma (dalje u tekstu: Registar ugovora) člankom 21. istog zakona. Navedenim člancima je detaljno propisan sadržaj obaju dokumenata, te je jasno normirana obveza objave ažuriranih verzija obaju dokumenata. Plan nabave se u slučaju izmjena i dopuna mora objaviti bez odgode, dok se Registar ugovora mora ažurirati najmanje svakih 6 mjeseci.

LOTUS istraživanje je pokazalo da postoji značajan prostor za napredak u objavi Registara ugovora o javnoj nabavi. S jedne strane, neke jedinice ga ne objavljuju unatoč tome što se radi o zakonskoj obvezi, s druge strane, čak i ukoliko je objavljen, Registar često ne sadrži zakonom propisanu rubriku **„obrazloženje razlike ukoliko je ona veća od ugovorenog iznosa“** (Zakon o javnoj nabavi, čl.21, stavak 3, podstavak 8). GONG preporuča da se u obrasce Registra ugovora uvrsti dodatna kolona u kojoj će se upisati obrazloženje razlike u svim slučajevima u kojima je krajnja cijena veća ili manja od ugovorene. Osim toga, potrebno je voditi računa o tome da se i ugovorena i isplaćena svota objavljuju u punom iznosu, s PDV-om. U slučaju donošenja Odluke o izmjenama i dopunama Plana nabave, istu je potrebno bez odgode objaviti na službenim internetskim stranicama.

Nadalje, Zakon nalaže ažuriranje Registra ugovora o javnoj nabavi svakih 6 mjeseci, a GONG preporuča da se dokument ažurira na početku i sredinom kalendarske godine (prosinac-siječanj, lipanj-srpanj). Za početak, sam proces planiranja javne nabave je također vezan uz početak kalendarske godine. Dodatno, sukladno Zakonu, Registar ugovora mora sadržavati podatke koje uključuju najmanje tri kalendarske godine. Budući da ovakav dokument može biti iznimno dug, zbog preglednosti je česta praksa da svaka kalendarska godina ima vlastitu tablicu ugovora, pa je stoga uputno da se one ažuriraju na početku i sredinom kalendarske godine. Na samom kraju, imajući na umu da je Zakon stupio na snagu 2011. godine, JLP(R)S će ubrzo biti u prilici da iz Registra brišu tablice za najranije godine. I iz ovog razloga je uputno registar ažurirati na početku kalendarske godine.

## Objava popisa povezanih tvrtki

Člankom 13. Zakona o javnoj nabavi propisana je obaveza objave popisa gospodarskih subjekata s kojima se ne smiju sklapati ugovori o javnoj nabavi. Nedopustivom razinom povezanosti se smatra ukoliko načelnik, gradonačelnik ili župan (ali i drugi ovlašteni predstavnici naručitelja ili druge osobe koje imaju utjecaj na odlučivanje naručitelja) ili netko iz njihove obitelji: ima 0,5% poslovnog udjela u tvrtki (čak i ukoliko su svoje udjele prenijeli na drugu osobu) ili je član upravnog ili nadzornog odbora. Većina internetskih stranica jedinica ima zasebnu rubriku „Javne nabave“, stoga je savjet da se unutar nje objavi popis povezanih tvrtki (ili pak unutar neke druge rubrike u kojoj su objavljeni temeljni dokumenti jedinice vezane uz javnu nabavu – Plan nabave, Registar ugovora, interni akt o tzv. bagatelnoj nabavi). Budući da se tvrtke smatraju povezanim u odnosu na čelnika, GONG preporuča da se iste informacije objave i u rubrici Načelnik / Gradonačelnik / Župan, zajedno s drugim relevantnim dokumentima koji se tiču čelnika (v. Javnost rada izvršne vlasti, GONG-ova preporuka za odlikaše - rubrika Načelnik / Gradonačelnik / Župan).

## Interni akt o tzv. bagatelnim nabavama

Izmjenama Zakona o javnoj nabavi (NN 143/13) povećan je prag za procijenjenu vrijednost javne nabave do koje ne postoji obveza primjene odredbi Zakona o javnoj nabavi, na 200 tisuća kuna za nabavu usluga te pola milijuna za nabavu radova. Jedinice su obavezne izraditi vlastiti akt koji uređuje postupak nabave do navedenih iznosa. Zakonom nije propisana obaveza objave internog akta o tzv. bagatelnoj nabavi, no preporučamo da ovaj dokument objavite uz druge ključne akte vezane uz postupak javne nabave, poput Plana nabave, Registra ugovora i popisa povezanih tvrtki. LOTUS indikatori vezani uz ovaj akt bili su u potpunosti ispunjeni ako je jedinica donijela ovaj interni akt, te ako ga je objavila na svojim internetskim stranicama.

Također Zakonom nije propisana ni obaveza izrade i objave Registra ugovora tzv. bagatelne nabave. Imajući na umu da je praksa cjepkanja jedne nabave na više postupaka kako bi se izbjegla primjena odredbi Zakona prepoznata kao korupcijski rizik, GONG preporuča jedinicama kreiranje Registra ugovora o tzv. bagatelnoj nabavi. On može biti objavljen kao zasebni dokument ili kao dodatna tablica u Registru ugovora. Registar može dodatno doprinijeti izgradnji povjerenja javnosti u postupke nabave koje jedinica provodi.



## Rubrika Javna nabava (Profil naručitelja)

Imajući na umu ukupnu količinu novca koja se putem javnih postupaka transferira u privatni sektor, zakonske obaveze objave pojedinih dokumenata i informacija vezanih uz javnu nabavu, potrebu da se gospodarskim subjektima olakša nadmetanje u postupcima javne nabave, te da Zakon preporučuje izradu Profila naručitelja na službenim internetskim stranicama – GONG preporuča ustrojavanje zasebne i samostalne rubrike „Javna nabava“, što je već u ovom trenutku raširena praksa među JLP(R)S. Unutar rubrike nužno je objaviti sve ključne dokumente vezane uz javnu nabavu: Plan nabave, Registar ugovora, Interni akt o bagatelnoj nabavi, popis povezanih tvrtki (gospodarskih subjekata iz članka 13.), te Registar ugovora o tzv. bagatelnoj nabavi (ukoliko ste odlučili usvojiti i prethodnu GONG-ovu preporuku). Unutar ove rubrike potrebno je objaviti i kontakte službe zadužene za javnu nabavu – poštansku i elektroničku adresu, broj telefona, ime službenika/odjela.

Unutar rubrike, uz temeljne dokumente vezane uz javnu nabavu, istaknite poveznicu na stranicu vaše jedinice u Elektroničkom oglasniku javne nabave, dok uz dokumente pojedinih postupaka istaknite poveznicu na isti postupak javne nabave u EOJN-u.

### GONG-OVA PREPORUKA ZA ODLIKAŠE

#### Završeni i postupci u tijeku

GONG preporuča kreiranje dviju podrubrika – „Postupci u tijeku“ i „Završeni postupci“. Na ovaj način omogućujete potencijalnim ponuditeljima i široj javnosti brzi uvid u aktualne i netom zaključene procese nabave usluga i radova. Za svaki postupak javne nabave objavite sve relevantne dokumente - zahtjev za prikupljanje ponuda, sklopljeni ugovori o javnoj nabavi, informacije o poništavanju postupka, itd. Po okončanju postupka, sve dokumente vezane uz zaključenu javnu nabavu premjestite iz rubrike „Postupci u tijeku“ u rubriku „Završeni postupci“.

### GONG-OVA PREPORUKA ZA ODLIKAŠE

#### Antikorupcijski plan

U Akcijskim planu za 2015. i 2016. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. (dalje u tekstu: Antikorupcijski plan) ponovno se nalazi obveza objave popisa svih sklopljenih ugovora, no ovoga puta u razrađenoj i strukturiranoj formi koja je usklađena s postojećim

zakonskim propisima. Naime, dok su ~~prijašnji~~ Antikorupcijski planovi tražili objavu Popisa svih sklopljenih ugovora (pa onda tu spadaju ugovori o javnoj nabavi, ugovori o bagatelnoj nabavi, ugovori o financijskoj potpori organizacijama civilnog društva, autorski ugovori i ugovori o djelu sklopljeni s fizičkim osobama), nedavno usvojeni Antikorupcijski plan u aktivnosti 16 čiji su nositelji JLP(R)S nalaže objavu Registra ugovora o javnoj nabavi, Registra bagatelne nabave, Popisa sponzorstava i donacija, Popisa preostalih sklopljenih ugovora. S jedne strane, ova aktivnost doprinosi boljoj provedbi Zakona o javnoj nabavi (obveza objave Registra ugovora o javnoj nabavi), te Zakona o pravu na pristup informacijama (obveza objave Popisa sponzorstava i donacija, kao i dokumenata vezanih uz javnu nabavu). S druge strane, jedinicama se izlazi ususret budući da više neće morati kreirati Popis svih sklopljenih ugovora (u kojem su se nepotrebno duplicirali iznosi i imena pravnih osoba već objavljenih u Registru ugovora o javnoj nabavi i Popisu sponzorstava i donacija). Ugovori o bagatelnoj nabavi su bili sastavni dio ukinutog Popisa svih sklopljenih ugovora, no novim Akcijskim planom se oni izdvajaju u zaseban dokument – Registar bagatelne nabave. Popis preostalih sklopljenih ugovora, baš kako samo ime kaže, sadrži samo one ugovore koji nisu obuhvaćeni trima navedenim popisima/registrima. Ovom prilikom ističemo kako će se, do trenutka publikacije ovih smjernica, osnovati Savjet za suzbijanje korupcije – multisektorsko tijelo s izvaninstitucionalnim dionicima (između ostalih i pojedinačni predstavnici udruženja općina, gradova i županija) – koji će pratiti provedbu svih aktivnosti.

#### GONG-OVA PREPORUKA ZA ODLIKAŠE

### Popis ustanova i trgovačkih društava

Jedinice lokalne, odnosno regionalne samouprave nisu jedina tijela javne vlasti na lokalnoj razni koje raspisuju postupke javne nabave. Stoga preporučamo da unutar rubrike Javna nabava objavite popis svih ustanova i trgovačkih društava koje je jedinica osnovala, odnosno u kojima ima većinsko vlasništvo sama ili zajedno s nekom drugom JLP(R) S. U skladu sa standardima ZPPI-ja, popis objavite u strojno čitljivom formatu, spremnom za ponovnu uporabu (preporučamo tablicu u obliku excel dokumenta). U tabličnom prikazu pritom, za svaku ustanovu i trgovačko društvo, objavite barem kontakte (adresa, mail, telefonski broj) te poveznicu na službene internetske stranice.

---

## **Objave u rubrici Javna nabava:**

### **Zakonska obveza:**

- Plan nabave
- Registar ugovora
- Popis povezanih tvrtki

### **GONG-ova prepruka:**

- Interni akt o bagatelnoj nabavi
- postupci u tijeku
- završeni postupci
- kontakt podaci
- popis ustanova i trgovačkih društava

### **Aksijski plan za suzbijanje korupcije**

- Registar ugovora bagatelne nabave
  - Popis preostalih sklopljenih ugovora
-

# Pravo na pristup informacijama

Pravo građana na pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti je neizostavan element suvremenih demokracija, koji omogućuje nadzor nad radom tih tijela od strane građana i medija, čineći pritom njihov rad otvorenim i transparentnim, što ujedno vodi smanjenju manevarskog prostora za počinjenje kaznenih i/ili neetičnih djela od strane osoba na javnim funkcijama. Pravo na pristup informacijama je ujedno preduvjet za uključivanje građana u procese donošenja odluka. Pravo na pristup informacijama u pravnom okviru RH uživa visok status. Naime, promjenama Ustava 2010. godine pravo na pristup informacijama je definirano kao ustavno pravo građana, dok je [Zakonom o pravu na pristup informacijama iz 2013.](#) uspostavljena samostalna i neovisna institucija Povjerenika za informiranje s kvalitetno definiranim nadzornim i ovlastima sankcioniranja, koji omogućuju osiguranje pune primjene Zakona. [Izmjenama Zakona iz 2015.](#) pristup informacijama u nekim je segmentima dodatno unaprijeđen, a posebno su proširene obveze koje se odnose na ponovnu uporabu informacija.

GONG preporučuje da svaka internetska stranica ima zasebnu rubriku „Pristup informacijama“. Ovakvu preporuku, pretočenu i u LOTUS indikator, smatramo opravdanom budući da se radi o ustavnom pravu građana, ali i s obzirom na činjenicu da korisnici internetskih stranica, odnosno sami građani, iste posjećuju upravo kako bi doznali neku informaciju o radu jedinice. S obzirom da Zakon o pravu na pristup informacijama (u članku 15., stavku 1., točki 13.) definira obvezu objave informacija o pravu na pristup informacijama na vidljivom mjestu na internetskoj stranici, poželjno je da su te informacije objedinjene na jednom mjestu, ali ujedno i sasvim jasno vizualno istaknute u zasebnoj internetskoj rubrici.

Imajući na umu da neki građani nisu upoznati s ustavnim pravom na pristup informacijama u posjedu tijela javne vlasti, GONG preporučuje, a LOTUS indikator nagrađuje, objavu osnovnih informacija o ustavnom pravu građana na pristup informacijama. Pritom treba istaknuti Zakon o pravu na pristup informacijama budući da je njime reguliran način ostvarenja ovog prava. Unutar rubrike navedite informacije o načinu i uvjetima ostvarenja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija u Vašoj jedinici (odnosno proceduru za postavljanje zahtjeva te ime i kontakt službenika za informiranje), istaknite poveznice na obrasce Povjerenika za informiranje ili na vlastite obrasce te poveznicu na visinu naknade sukladno Kriterijima za određivanje visine naknade stvarnih materijalnih troškova i troškova dostave

informacije (NN 12/14), kao i način zaštite prava na pristup informacijama (informacije o podnošenju žalbe i rokovima). Iznimno je bitno da unutar rubrike objavite kontakt podatke službenika za informiranje – ime i prezime, telefonski broj, e-mail adresu, broj faxes, poštansku adresu i da o istima obavijestite i Povjerenicu za informiranje. Zakonska je obveza tijela javne vlasti da objave i najčešće postavljena pitanja i odgovore, a upravo je ovakva rubrika idealno mjesto za objavu na Vašoj Internet stranici.

Budući da se broj građana s pristupom Internetu kontinuirano povećava, GONG u istraživanju LOTUS dodjeljuje bodove onim jedinicama koji omogućuju podnošenje zahtjeva za pravo na pristup informacijama elektroničkim putem. Dvije su opcije moguće – isticanje e-mail adrese službenika za informiranje ili postojanje on-line kontakt obrasca, koji omogućuje podnošenje ZPPI upita direktno putem internetske stranice, bez korištenja vlastitog e-maila. GONG preporuča oboje, budući da kontakt obrazac omogućuje onim internetskim korisnicima koji možda nemaju vlastiti e-mail, da upit postave uz minimalne napore. Kako je već istaknuto, poželjno je da unutar rubrike objavite i telefonske kontakte. Ukoliko ne objavite direktan telefonski kontakt službenika za informiranje, već npr. telefonski broj centrale, imajte na umu da je u tom slučaju osobu na centrali (ali i sve druge zaposlenike jedinice) potrebno obavijestiti o imenovanom službeniku za informiranje, kako bi pozivi mogli biti preusmjereni na nadležnog službenika.

---

### **GONG-ov podsjetnik za pristup informacijama:**

- kreirajte zasebnu internetsku rubriku istaknutu na vidljivom mjestu na Vašoj internetskoj stranici ("Pristup informacijama", "Pravo na pristup informacijama")
  - unutar rubrike objavite osnovne informacije o ustavnom pravu građana na pristup informacijama, osobito o proceduri i zaštiti prava, uz navođenje Zakona o pravu na pristup informacijama
  - unutar rubrike objavite proceduru za postavljanje zahtjeva za informacijama i zahtjeva za ponovnu uporabu informacija
  - unutar rubrike objavite kontakt podatke službenika za informiranje (ime i prezime, e-mail, telefonski broj, broj faxes, poštanska adresa)
  - omogućite elektroničko podnošenje upita – objava e-maila i/ili kontakt obrazac
-

## Rubrika “Transparentnost” / “Antikorupcija”

Provedba istraživanja LOTUS otkrila je da neke jedinice imaju internetske rubrike naslovljene Transparentnost ili Antikorupcija. GONG je u sklopu istraživanja i za ovakve rubrike dodjeljivao bodove, budući da su unutar njih objavljene sve relevantne informacije koje se tiču prava na pristup informacijama, a oba pojma (i transparentnost i antikorupcija) su blisko vezane uz pravo na pristup informacijama, i zapravo od njega neodvojive. Ova opcija je iznimno pogodna ukoliko u sklopu rubrike koja se tiče prava na pristup informacijama želite na jednom mjestu objaviti i neke druge dokumente, bilo zbog njihove važnosti ili zbog toga što njihova objava ima antikorupcijski učinak. Ukoliko rubrika nosi ime Transparentnost, unutar nje, za početak, istaknite ključne dokumente jedinice, poput Statuta, Poslovnika, proračuna, prostornih planova, Plana nabave, lokalne strategije, itd. Ukoliko rubrika nosi ime Antikorupcija, za početak, istaknite one dokumente čija objava ima antikorupcijski učinak – Registar ugovora o javnoj nabavi, Registar bagatelne nabave, popis povezanih tvrtki, Popis sponzorstava i donacija, Popis svih preostalih sklopljenih ugovora, ime i kontakte imenovanog službenika za nepravilnosti, iznose naknada za izbornu promidžbu, itd. Ime rubrike treba imati na umu prilikom uređenja iste, odnosno vizualnog rasporeda dokumenata koje se dodatno objavljuju na jednom mjestu, kako bi se još jednom izišlo u susret korisnicima internetskih stranica. No, nemojte isključivo zbog odabranog imena rubrike neke dokumente odlučiti ne objaviti. Dodatna objava ključnih i osjetljivih dokumenata na jednom mjestu predstavlja primjer dobre prakse, neovisno o tome nosi li rubrika ime Pristup informacijama, Transparentnost ili Antikorupcija. Imajte na umu da je dokument, tehnički gledano, dovoljno objaviti samo jednom. Naime, unutar rubrike u kojoj želite dodatno objaviti neki dokument, samo je potrebno od imena dokumenta napraviti poveznicu na već objavljeni dokument u prvoj rubrici. U ovom slučaju ne zaboravite redovito mijenjati poveznice (npr. nakon usvajanja proračuna, izmijenite sve poveznice tako da one vode do novog proračunskog dokumenta).

# Savjetovanje s javnošću

Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću neizostavni je element suvremenih demokracija, koji građanima omogućuje uključivanje u procese kreiranja javnih politika i donošenja odluka. Štoviše, suvremene demokracije teže ustanovljavanju procesa u kojima se zajedničkim naporima javne politike kreiraju, provode i evaluiraju zajedno s građanima, stručnjacima i organizacijama civilnog društva. Uključivanje u proces onih na koje se odluke odnose ili su za nju zainteresirani može doprinijeti povećanju djelotvornosti i učinkovitosti, a istovremeno se povećava legitimitet i prihvaćenost odluka od strane građana i zainteresirane javnosti, što smanjuje eventualne političke troškove u kasnijoj fazi provedbe. Ukoliko Vaša jedinica nema kapacitete za provedbu savjetovanja o svim pitanjima, potrudite se zainteresiranu javnost uključiti barem u slučajevima kada se donose iznimno osjetljive odluke. Vodite se motom „bolje spriječiti nego liječiti“ – što je bolja odluka i propis, te što je više zainteresiranih aktera uključeno u savjetovanje, to su manji otpori, odnosno politički troškovi provedbe, te se dodatno umanjuje mogućnost kasnijeg odustanka ili promjene odluke.

Procesi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću imali su u Hrvatskoj skroman početak. Preduvjet za početak provedbe procesa savjetovanja je stvoren donošenjem neobvezujućeg pravnog akta – Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa, i alata (dalje u tekstu: Kodeks savjetovanja). Tek s novim *Zakonom o pravu na pristup informacijama* iz 2013. godine (članak 11.) provedba savjetovanja postaje zakonska obveza te se končano definiraju i zakonski standardi vezani uz procese savjetovanja, što je omogućilo značajno poboljšanje praksi savjetovanja. Izmjenama Zakona iz 2015. propisane su slijedeće obaveze za JLP(R)S:

- provedba savjetovanja s javnošću kada se donosi opći akt odnosno strateški dokument kojim se utječe na interese građana i pravnih osoba
- savjetovanje se obavezno provodi putem internetske stranice, a moguće je koristiti i druge oblike savjetovanja (npr. javna rasprava, distribucija nacrt e-poštom, radne skupine, fokus grupe, i sl.)
- savjetovanje se provodi u pravilu 30 dana, a za kraći rok treba postojati razumno opravdanje
- do kraja godine JLP(R)S su dužne donijeti plan savjetovanja za sljedeću kalendarsku godinu i objaviti ga na internetskoj stranici, a u slučaju da se

tijekom godine pojavi potreba za donošenjem nekog općeg akta ili strateškog dokumenata za koje treba provesti savjetovanje, plan je potrebno nadopuniti i o istome obavijestiti javnost (idealno na početnoj stranici)

- plan savjetovanja sadrži naziv općeg akta ili dokumenta, očekivano vrijeme donošenja ili usvajanja (npr. mjesec), okvirno vrijeme provedbe internetskog savjetovanja (npr. svibanj 2016. ili 15. travnja - 15. svibnja 2016.) i druge predviđene načine provedbe savjetovanja (na primjer: javna rasprava, distribucija nacрта zainteresiranoj javnosti, radna skupina)
- JLP(R)S u okviru savjetovanja mora objaviti: nacrt općeg akta ili strateškog dokumenta, obrazloženje razloga i ciljeva za njegovo donošenje, poziv javnosti da dostave svoje prijedloge i mišljenja s naznakom roka i načina dostave (adresa, obrazac i sl.)
- po završetku savjetovanja u primjernom roku (ovisno o broju pristiglih prijedloga i mišljenja i kompleksnosti akta odnosno dokumenta) potrebno je izraditi i objaviti izvješće o savjetovanju s javnošću koje sadrži sve zaprimljene prijedloge i primjedbe te razloge za njihovo prihvaćanje ili neprihvaćanje, nakon čega se konačni nacrt akta i izvješće o savjetovanju dostavljaju tijelu koje ga donosi
- nakon provedenog savjetovanja potrebno je čuvati dokumentaciju sukladno propisima o arhivskom gradivu, odnosno najmanje dvije godine
- preporuča se izraditi i godišnje izvješće o provedenim savjetovanjima (broj savjetovanja, vrsta akata ili dokumenata, broj pristiglih prijedloga i mišljenja, broj usvojenih prijedloga i mišljenja), s obzirom da se o istome izvještava i u sklopu podnošenja godišnjeg izvješća o provedbi ZPPI

Nalazi posljednje runde LOTUS istraživanja (2014) ukazuju da lokalna razina značajno kaska za nacionalnom. Točnije, provođenje procesa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću je na lokalnoj razini vrlo rijetka pojava, te je prostor za napredak u ovom području iznimno velik. Službenik za informiranje je nadležan za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama u lokalnoj ili regionalnoj jedinici. Ukoliko jedinica raspolaže sa adekvatnim ljudskim resursima može imenovati i koordinatora za savjetovanje (sukladno Kodeksu) koji službeniku za informiranje može pružiti podršku u provedbi dijelova Zakona koji uređuju savjetovanje. Jedinice koje provode savjetovanje često svjedoče niskom odazivu građana. Potrebno je imati na umu da isto kao što je bilo potrebno vremena da savjetovanje zaživi u administrativnim strukturama jedinica, bit će



potrebno i neko vrijeme da ono zaživi i među građanima neke lokalne zajednice. Ukoliko još niste provodili procese savjetovanja, prvi procesi savjetovanja duboko će odrediti buduću praksu u Vašoj jedinici i lokalnoj zajednici. Naime, iznimno je važno uložiti dodatan napor u poticanje građana na sudjelovanje u procesima savjetovanja, ali još važnije – građani moraju steći osjećaj smislenosti sudjelovanja u ovim procesima iz kojeg se razvija osjećaj vlasništva. Stoga, ukoliko neki dokument stavljate na javno savjetovanje, u nekoliko rečenica objasnite građanima važnost tog dokumenta s posebnim naglaskom na to kako on utječe na njihove interese. Nadalje, apsolutno je neprihvatljivo da nakon provedenog savjetovanja ne objavite izvješće o provedenom savjetovanju, koje mora sadržavati sve dostavljene primjedbe i komentare, te obrazloženje za njihovo prihvaćanje ili odbacivanje. U protivnom, građani neće vidjeti smisao sudjelovanja u ovakvim procesima, a za njihovo uključivanje u budućnosti ćete morati uložiti dodatne napore. Edukacije o savjetovanjima s javnošću provodi Državna škola za javnu upravu. Imajte na umu da osnaženi pravni okvir prava na pristup informacijama omogućuje Povjerenici za informiranje provedbu inspekcijskog nadzora, te postoji mogućnost izricanja prekršajnih, novčanih sankcija ukoliko dođe do kršenja zakonskih odredbi koji uređuju savjetovanje s javnošću.

Ured za udruge Vlade RH je središnje tijelo javne vlasti zaduženo za unaprjeđenje procesa savjetovanja koje provode tijela javne vlasti na nacionalnoj razini. Iako Ured za udruge nije zadužen za provedbu savjetovanja na lokalnoj razini, publikacija Ureda iz 2010. godine Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata može Vam biti od koristi. Stoga prethodno pokretanju procesa savjetovanja, povrh obaveza iz ZPPI-ja propisanih člankom 11., preporučamo upoznavanje s Kodeksom savjetovanja i Smjernicama za Kodeks (u mjeri u kojoj ne proturječe Zakonu).

## Službeni glasnici

Neovisno o obvezi proaktivne objave ključnih akata i dokumenata na službenim internetskim stranicama jedinica, postoji obveza objave odluka i akata putem službenih glasnika. U ovom dijelu teksta iznosimo nekoliko savjeta, za koje smatramo da bi uvelike mogli građanima olakšati potragu za nekim dokumentom.

Pred kraj ovih Smjernica, još jednom utvrdimo gradivo koje se tiče formata objave. Prisutna je praksa, i to češće kod manjih lokalnih jedinica, da službene glasnike objavljuju u nepretraživom PDF formatu (odnosno da se objavljuju skenirane verzije dokumenata). Ovime značajno otežavate potragu za pojedinačnim dokumentima, budući da građani ne mogu pretraživati sadržaj pojedinih brojeva po ključnim riječima (ALT + F, odnosno *search*/pretraži opcija). Nadalje, ukoliko građanin uspije pronaći dokument koji ga interesira, onemogućeno je jednostavno kopiranje ključnih odredbi u zaseban dokument (*copy-paste*/kopiraj-zalijepi). Stoga savjetujemo da prije objave službenih glasnika, *word* dokument sačuvate u PDF obliku (*save as PDF* opcija). U ovom slučaju, korisnici i dalje ne mogu mijenjati objavljeni dokument, ali im omogućujete potragu po ključnim riječima, te preuzimanje samo onih odredbi/akata koji ih uistinu zanimaju.

Izradom godišnjih Kazala službenog glasnika, odnosno popisa svih akata objavljenih u službenom glasniku svrstanih po abecedi, uvelike izlazite ususret građanima. GONG dodatno savjetuje da u Kazalu napravite i tematsko razvrstavanje akata. Naime, sasvim je realno pretpostaviti da građani ne znaju točno ime akta kojeg traže, odnosno gdje se akt točno nalazi u abecednom popisu. Gotovo svi službeni glasnici, koji imaju kazala, imaju ih samo za protekle kalendarske godine. Budući da građani ponekad traže akte donesene u neposrednoj prošlosti, GONG preporuča da se izrađuju i kazala za tekuću kalendarsku godinu. Uloženi resursi su zapravo jednaki neovisno o tome izrađujete li kazalo jednokratno s istekom kalendarske godine, ili ga pak redovito ažurirate tokom čitave godine. Posljednji GONG-ov savjet za kazala jest – koristiti poveznice (*hyperlink*). Dakle, kazalo može biti puki popis imena, ili pak, od svakog imena dokumenta možete napraviti poveznicu na odnosni broj službenog glasnika. Idealno bi bilo i da svaki broj službenog glasnika ima i vlastito kazalo, te da su imena dokumenata u tom kazalu također u obliku poveznice. Klikom na jedan od dokumenata u kazalu pojedinačnog broja službenog glasnika, automatski se dolazi na stranicu na kojoj počinje dokument.

Promislite o tome koliko građanima olakšavate pronalazak dokumenata, uz ulaganje minimalnih dodatnih resursa, ukoliko su Vaša godišnja kazala i kazala pojedinačnih brojeva službenog glasnika uređena na ovaj način – građanin pronađe ime akta u godišnjem kazalu, klikom na njega se otvara pojedinačni broj glasnika, klikom na ime dokumenta u kazalu pojedinačnog broja na ekranu se prikazuje traženi akt. Dakle, ovime omogućujete građanima da, doslovce u dva klika, pronađu dokument kojeg traže.

Na samom kraju, poveznicu na službeni glasnik jedinice objavite na vidljivom mjestu unutar Vaše internetske stranice. Ovo je posebice neophodno napraviti ukoliko postoji zajednički glasnik za čiju je izradu zadužena neka druga, najčešće regionalna jedinica.

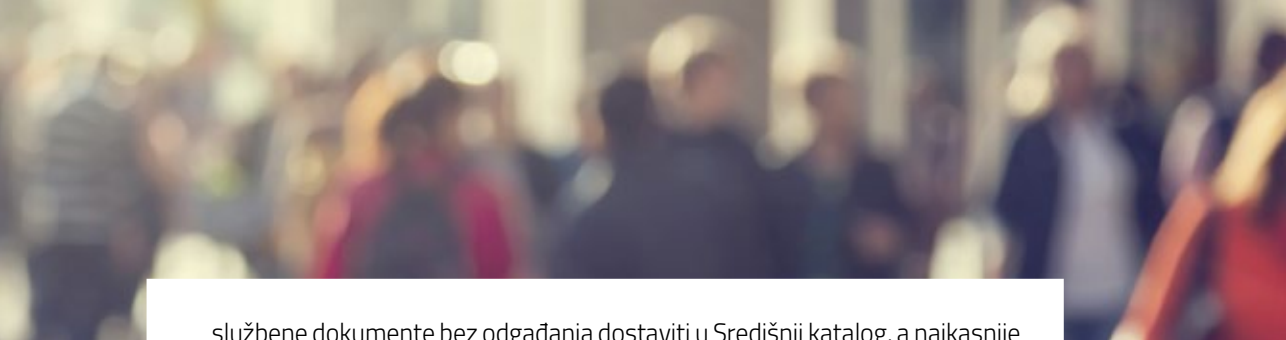
# Središnji katalog

Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Središnji katalog) vodi [Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade Republike Hrvatske](#) (dalje u tekstu: DIDU). Više informacija o Uredu možete saznati u [kratkom video klipu](#). Zakon o pravu na pristup informacijama u čl.10.a. ističe da su JLP(R)S dužna u Središnji katalog dostaviti: a) opće akte i odluke koje donose, kojima se utječe na interese korisnika, b) godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti. Izraz drugi odgovarajući dokumenti odnosi se na planove/programe (npr. plan javne nabave, plan zapošljavanja), lokalne strategije, izvješća, službena i informativna glasila, stručne podloge i analize, promotivne dokumente. Detaljnije informacije možete pronaći u [Pravilniku o Središnjem katalogu službenih dokumenata Republike Hrvatske \(NN 124/2015\)](#).

Dostava dokumenata u Središnji katalog je iznimno važna budući da se time svim građanima osigurava trajan i besplatan pristup Vašim službenim dokumentima. Dodatno, svaki službeni dokument se dodatno obrađuje kako bi bio lakše pretraživ po različitim kriterijima. Središnjim katalogom se osigurava jedinstven pristup službenim dokumentima s jednog mjesta za sve korisnike. Ovo omogućava korisniku da na okupu vidi dokumente različitih tijela na istu temu. Na primjer, korisnik kojeg zanimaju dokumenti koji se bave okolišem na jednom će mjestu moći dobiti pregled svih dokumenata o okolišu bez obzira je li ga izradilo nadležno ministarstvo, neka javna ustanova ili jedinica lokalne samouprave.

## Tri ključne napomene

- Dokumenti koji se objavljuju u službenim glasilima ne moraju se dostavljati zasebno u Središnji katalog. Važno je redovito dostavljati službeno glasilo općine, grada ili županije u kojem se takvi dokumenti objavljuju. U slučaju da vaša općina ili grad objavljuje dokumente u nekom od zajedničkih glasila, provjerite ispunjava li jedinica koja je izdavač zajedničkog glasila svoje zakonske obveze i redovito dostavlja službene glasnike DIDU.
- Da bi Središnji katalog bio pravodoban, potpun i točan, u skladu s načelima Zakona o pravu na pristup informacijama, tijela javne vlasti dužna su



službene dokumente bez odgađanja dostaviti u Središnji katalog, a najkasnije u roku od 5 dana od dana izrade dokumenta odnosno njegove objave na internetskim stranicama. Naravno, ova obveza se ne odnosi na dokumente koji su objavljeni u službenim glasnicima (no, samo ako se glasnici redovito dostavljaju DIDU).

- Kako bi dokumenti bili pristupačniji svim zainteresiranima, u Središnji katalog se dostavljaju u elektroničkom obliku, a brigu oko redovite dostave u svakom tijelu ima službenik za informiranje.

U slučaju da imate dodatnih pitanja i/ili nejasnoća, za pomoć i savjet se obratite stručnoj službi Digitalnog informacijsko-dokumentacijskog Ureda ili se o obvezama službenika za informiranje i tijela javne vlasti vezanima uz dostavu dokumenata u Središnji katalog dodatno informirajte putem video klipa.

# PRILOG 1 Zakonske obveze

## Zakonske obveze proaktivne objave tijela javne vlasti (čl.10.st.1.)

Tijela javne vlasti obvezna su na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati:

- 1) zakone i ostale propise koji se odnose na njihovo područje rada
- 2) opće akte i odluke koje donose, kojima se utječe na interese korisnika, s razlozima za njihovo donošenje
- 3) nacрте zakona i drugih propisa te općih akata za koje se provodi postupak savjetovanja s javnošću, u skladu s člankom 11. ovoga Zakona
- 4) godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti
- 5) registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti i načinu pristupa i ponovne uporabe
- 6) informacije o javnim uslugama koje tijelo javne vlasti pruža, na vidljivom mjestu, uz poveznicu na one koje pruža elektroničkim putem
- 7) podatke o izvoru financiranja, proračun, financijski plan ili drugi odgovarajući dokument kojim se utvrđuju prihodi i rashodi tijela javne vlasti te podatke i izvješća o izvršenju proračuna, financijskog plana ili drugog odgovarajućeg dokumenta
- 8) informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima uključujući popis korisnika i visinu iznosa
- 9) informacije o postupcima javne nabave, dokumentaciju potrebnu za nadmetanje, informacije o izvršavanju ugovora i druge informacije za koje postoji obveza objavljivanja sukladno zakonu kojim se uređuje javna nabava
- 10) obavijesti o raspisanim natječajima, dokumentaciju potrebnu za sudjelovanje u natječajnom postupku te obavijest o ishodu natječajnog postupka
- 11) informacije o unutarnjem ustrojstvu tijela javne vlasti, s imenima čelnika tijela i voditelja ustrojstvenih jedinica i njihovim podacima za kontakt
- 12) zaključke sa službenih sjednica tijela javne vlasti i službene dokumente usvojene na tim sjednicama, te informacije o radu formalnih radnih tijela iz njihove nadležnosti na kojima se odlučuje o pravima i interesima korisnika

- 13) obavijest o načinu i uvjetima ostvarivanja prava na pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija na vidljivom mjestu, s podacima za kontakt službenika za informiranje, potrebnim obrascima ili poveznicama na obrasce te visinom naknade za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, sukladno kriterijima iz članka 19. stavka 3. ovoga Zakona
- 14) odgovore na najčešće postavljena pitanja, načinu podnošenja upita građana i medija, kao i ostale informacije (vijesti, priopćenja za javnost, podaci o aktivnostima), u svrhu informiranja javnosti o svom radu i ostvarivanju njihovih prava i izvršavanju obveza.

### **Zakonske obveze dostave dokumenata u Središnji katalog (čl. 10.a)**

- 1) Tijela državne uprave i druga državna tijela, pravne osobe koje Republika Hrvatska zakonom ili podzakonskim propisom osniva ili čije osnivanje zakonom izričito predviđa te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, dužne su dokumente iz članka 10. stavka 1. točaka 2. i 4. ovoga Zakona u elektroničkom obliku dostavljati u Središnji katalog službenih dokumenata Republike Hrvatske radi njihove trajne dostupnosti.
- 2) Poslove vođenja i održavanja Središnjeg kataloga službenih dokumenata Republike Hrvatske obavlja Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured Vlade Republike Hrvatske.
- 3) Način ustrojavanja i vođenja Središnjeg kataloga službenih dokumenata Republike Hrvatske propisat će pravilnikom ministar nadležan za poslove uprave.

### **Zakonske obveze javnosti rada tijela javne vlasti (čl. 12.)**

Tijela javne vlasti obvezna su javnost informirati o:

- 1) dnevnom redu zasjedanja ili sjednica službenih tijela i vremenu njihova održavanja, načinu rada i mogućnostima neposrednog uvida u njihov rad,
- 2) broju osoba kojima se može istodobno osigurati neposredan uvid u rad tijela javne vlasti pri čemu se mora voditi računa o redoslijedu prijavljivanja

## Poveznice na korisne stranice

[Povjerenik za informiranje](#)

[GONG](#)

[Udruga gradova u RH](#)

[Hrvatska zajednica županija](#)

[Digitalni informacijsko-dokumentacijski ured](#)

[Youtube kanal Digitalnog informacijsko-dokumentacijskog ureda](#)

[Državna škola za javnu upravu](#)

[Pazi\(n\) proračun!](#)

[Istraživanje LOTUS](#)

[Portal otvorenih podataka](#)