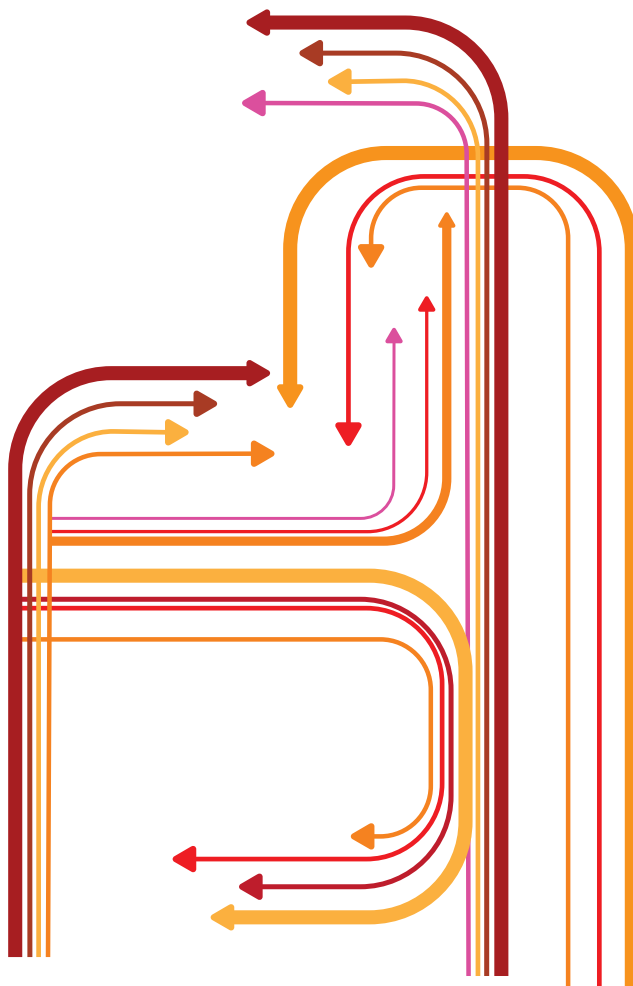




Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2012. rezultati istraživanja

autorice izvještaja: Nives Miošić, Mihaela Bronić i Marina Škrabalo

Istraživački tim GONG-a u suradnji s Institutom za javne financije

Zagreb, travanj 2013.

Ovo istraživanje provedeno je u sklopu Projekta **Zajedno protiv korupcije**

Razdoblje provedbe: 05.05.2011. – 04.05.2013.

Ukupan iznos projekta: 213,597.70 EUR, od čega 196,616.68 EU sredstava

Partneri na projektu:



Projekt sufinanciraju:



Europska unija



Stavovi i mišljenja sadržana u ovom izvještaju isključivo su oni autorica, i ne predstavljaju mišljenja i stavove Europske unije, Ureda za udruge Vlade RH niti Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva.

SADRŽAJ

0. Sažetak nalaza	4
1. Uvod	5
2. Metodologija	6
3. Rezultati istraživanja	10
3.1. Sveukupni rezultati	10
3.2. Rezultati Vlade Republike Hrvatske	12
3.3. Rezultati Hrvatskog sabora	13
3.4. Rezultati ministarstava	13
3.5. Rezultati Ureda Vlade RH	15
4. Rezultati u dimenziji Informiranje javnosti i pristup informacijama	17
5. Rezultati u dimenziji Proračunska transparentnost i odgovornost	20
5.1 Pravovremenost procesa planiranja državnog proračuna u 2012.	22
5.2 Informiranje građana kao pretpostavka za smisleno sudjelovanje u proračunskom procesu	24
5.3 Uključivanje zainteresirane javnosti u proces donošenja i izvršavanja državnog proračuna	26
5.4 Uloga saborskih zastupnika pri odlučivanju o državnom proračunu	28
6. Rezultati u dimenziji Uključivanje javnosti u političko odlučivanje	30
7. Rezultati u dimenziji Spremnost za procjenu učinaka propisa	34
8. Rezultati u dimenziji Praćenje provedbe i izvještavanje o politikama	37
9. Rezultati u dimenziji Upravljanje sukobom interesa	39
10. Rezultati Hrvatskog sabora	43
10.1. Rezultati Hrvatskog sabora u dimenziji Otvorenost Sabora javnosti	44
10.2. Rezultati Hrvatskog sabora u dimenziji Nadzorna funkcija parlamenta	46
11. Zaključak	50
12. Preporuke	52
Bibliografija	55
Prilog 1 – Brojevi i tipovi pokazatelja po tijelima i dimenzijama	58
Prilog 2 - Popis pokazatelja po dimenzijama i tijelima, te sustav bodovanja	60

0. SAŽETAK NALAZA

Posljednja istraživanja javnog mnijenja u Hrvatskoj ukazuju na to da sve manje hrvatskih građana ima povjerenja u namjeru ili sposobnost bilo koje političke opcije da se na učinkovit način nosi s brojnim problemima, dok istovremeno raste potpora građana direktno-demokratskim pokretima, i to kao alternativni, a ne samo korektivu parlamentarnoj demokraciji. Rastuća potpora pokretima i inicijativama koje dovode u pitanje sam model reprezentativne demokracije pokazatelj je krajnje negativnog vrednovanja vlastitog iskustva demokratske vladavine i djelovanja političkih elita u protekla dva desetljeća. U uvjetima niskog povjerenja građana u tijela javne vlasti i političke aktere općenito, manjkava primjena mehanizama uključivanja građana u procese odlučivanja i formuliranja javnih politika, dugoročno može samo povećati rizike unutar hrvatskog političkog sustava, te doprinosti njegovoj nestabilnosti. Stoga ovo istraživanje predstavlja pokušaj da, ukazujući na dobre prakse, ali i propuste tijela vlasti, njih potaknemo na unaprjeđenje kvalitete javnog upravljanja posebice u pogledu otvorenosti i odgovornosti i na taj način doprinesemo smanjenju nepovjerenja između vlasti i građana.

Dobro upravljanje definirali smo kao pošteno i kompetentno obavljanje javnoga posla, te unutar tako široke definicije osmislili osam dimenzija dobrog upravljanja koje smatramo relevantnima za aktualni hrvatski politički i društveni trenutak. Tih je osam dimenzija operacionalizirano kroz ukupno 142 pokazatelja - 106 bodovanih i 36 interpretativnih. Uzorak nam je činilo 29 tijela vlasti na nacionalnoj razini - Vlada RH, njenih 20 ministarstava, 7 Ureda Vlade RH te Hrvatski sabor, a izvori podataka bili su službene internetske stranice te odgovori na poslan upitnik, uz validaciju nekih odgovora kod nadležnih tijela. Istraživanje je provedeno u razdoblju siječanj – ožujak 2013. godine, a podaci su se odnosili na rad tijela tijekom 2012. godine.

Prosječno ostvareni rezultati u ovome istraživanju ukazuju da je kvaliteta upravljanja u tijelima državne vlasti daleko od zadovoljavajuće, uz velike neujednačenosti između različitih dimenzija, ali i pojedinačnih institucija. Ovo daje razloga za ozbiljnu zabrinutost, ali i nužnost sustavnih, usmjerenih poboljšanja.

U prosjeku, sva su tijela ostvarila 49% mogućih bodova u osam istraživanih dimenzija, što je i razina oko koje se kreću prosječni rezultati Vlade i ministarstava, a za kojima u prosjeku dodatno zaostaju Vladini uredi (41%). Jedino Hrvatski sabor ostvaruje donekle natprosječni rezultat od 56% ostvarenih bodova.

Najviši ostvaren rezultat je 67% bodova u Ministarstvu uprave, a najniži – 18% u Uredu Vlade RH za unutarnju reviziju. Među ministarstvima, najlošije je rangirano Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, s 40% ostvarenih bodova, dok je rezultat same Vlade na prosječnim 49%, te stoga nezadovoljavajući. Najbolje rangiran ured Vlade je Ured za udruge, sa 64% ostvarenih bodova, a razlika od svega 3% između prvoplasiranog Ministarstva uprave i drugoplasiranog Ureda Vlade RH za udruge pak svjedoči o tome da kvaliteta upravljanja ne ovisi o vrsti tijela, već o predanosti načelima dobrog upravljanja.

Raspon ostvarenih bodova između najlošije i najbolje dimenzije varira između 9% u dimenziji *Proračunska odgovornost i transparentnost* i 84% u dimenziji *Spremnost za primjenu procjene učinaka propisa*. Uz procjenu učinka propisa, dimenzije koje se odnose na otvorenost - *Informiranje javnosti i pristup informacijama* te *Otvorenost Sabora javnosti* dostižu zadovoljavajuću razinu od dvije trećine ostvarenih bodova. Za njima slijedi i *Uključivanje javnosti u političko odlučivanje* sa 44% ostvarenih bodova, iz čega možemo zaključiti da se **najbolji rezultati odnose na spremnost institucija na pružanje informacija i komunikaciju s javnosti. U Indeksu za 2012. godinu, načelo na koje je vlast relativno najviše obraćala pažnju jest**

otvorenost - transparentnost politika i uključivanje javnosti u njihovu pripremu.

Dimenzije koje su daleko od zadovoljavajućih odnose se na (26% bodova), (29% bodova) te napose, gotovo u potpunosti odsutna (9% bodova). Te dimenzije zapravo predstavljaju bolnu točku hrvatskog sustava javnog upravljanja, a razloge treba tražiti u administrativnoj kulturi koja još uvijek nije sustavno prigrlila alate strateškog upravljanja, kako na razini proračunskog, tako i na razini planiranja i praćenja provedbe javnih politika. Istim razlogom mogu se objasniti i slabi rezultati Hrvatskog sabora u dimenziji *Parlamentarni nadzor*. Što se tiče upravljanja sukobom interesa, rezultati su s jedne strane odraz političke kulture društva obilježenog klijentelizmom, a s druge, nerazumijevanjem samog pojma, pa posljedično i nesnalaženjem oko toga na koji ga način učinkovito kontrolirati.

Velika neujednačenost rezultata u pojedinim dimenzijama nas je uputila na zaključak da otvorenost vlasti ne znači istodobno i njenu odgovornost. Dapače, rezultati u pojedinim dimenzijama govore nam da **načelo odgovornosti daleko zaostaje za otvorenošću institucija, pri čemu je izrazit raskorak između relativno visoke transparentnosti objave programskih dokumenata i gotovo apsolutne netransparentnosti informacija o proračunima za te iste programe.** Stoga se nužno nameće pitanje nekoherentnosti u pristupu modernizaciji državne uprave, budući da se suštinski radi o istom načelu upravljanja.

Razlike u rezultatima pojedinih tijela unutar istih dimenzija zapravo nam ukazuju na izostanak sustavnog pristupa upravljanju, dok razlike u istim tijelima na pojedinim dimenzijama upućuju na snažnu ovisnost o osobnim preferencijama ili stavovima o važnosti pojedinih elemenata dobrog upravljanja najvišeg ešalona dužnosnika i državnih službenika u nekom tijelu. Dokle god se pristup upravljanju ne usustavi i ne odrede barem minimalni standardi na razini svih tijela vlasti možemo očekivati šarolike rezultate.

1. UVOD

U razmatranjima odnosa vlasti i upravljanja u kontekstu demokratskog poretka, neki autori (Riley, 2003: 3) tvrde kako se pojmovi vlast i upravljanje zapravo bave pitanjima pristanka i suradnje onih nad kojima se vlada – građana. Pri tom se pod pojmom „vlast“ podrazumijeva državni aparat kojim se postiže taj pristanak i suradnja, dok „upravljanje“ znači procese uključivanja u odlučivanje, procese savjetovanja o javnim politikama i njihovoj implementaciji, te iskustva građana s vlašću i upravljanjem. Zahvaljujući širenju liberalne demokracije, ali i tehnološkom napretku u zadnjih 30-ak godina, očekivanja građana od vlasti i upravnog aparata znatno su porasla, i upravo o tome na koji se način vlasti nose s takvim izmijenjenim očekivanjima ovisi budućnost odnosa između njih i građana (Riley, 2003:5).

Globalni trendovi ukazuju na smanjenje javnog povjerenja u političke elite i političke stranke, a u slučaju Hrvatske ovaj je trend dodatno osnažen zbog iskustva raširene korupcije i klijentelizma, koji su u svojoj biti direktna negacija načela vladavine prava i dobrog upravljanja. Posljednja istraživanja javnog mnijenja u Hrvatskoj ukazuju na to da sve manje hrvatskih građana ima povjerenja u namjeru ili sposobnost bilo koje političke opcije da se na učinkovit način nosi s brojnim problemima¹, dok istovremeno raste potpora građana direktno-demokratskim pokretima², i to kao alternativni, a ne samo korektivu parlamentarnoj

¹ Prema posljednjem CRO Barometru iz ožujka 2013., manje od 18% hrvatskih građana smatralo je da zemlja ide u dobrom smjeru, a svega 27% građana podržava poteze aktualne vlasti. Istovremeno, pada rejting i najjačoj oporbenoj stranci, HDZ-u i u ožujku je bio na rekordno niskih 17% potpore birača. (vidi <http://www.tportal.hr/vijesti/hrvatska/251198/Karamarko-nezaustavljivo-tone-najnepopularniji-je-politicar.html>)

² U samo prva tri mjeseca 2013. svjedočili smo dvama prikupljanjima potpisa građana za referendum: uspješan je bio dubrovački

demokraciji. Rastuća potpora pokretima i inicijativama koje dovode u pitanje sam model reprezentativne demokracije pokazatelj je krajnje negativnog vrednovanja vlastitog iskustva demokratske vladavine i djelovanja političkih elita u protekla dva desetljeća. Ukoliko se ta iskustva rapidno ne poprave, i barem dio očekivanja ne ispuni, odnos vlasti i građana u Hrvatskoj nema svjetlu budućnost. Naime, u uvjetima niskog povjerenja građana u tijela javne vlasti i političke aktere općenito, manjkava primjena mehanizama uključivanja građana u procese odlučivanja i formuliranja javnih politika, dugoročno može samo povećati rizike unutar hrvatskog političkog sustava, te doprinosti njegovoj nestabilnosti. Naposljetku, kao što su pokazala brojna istraživanja društvenog kapitala (Šalaj, 2007), povjerenje je ključno za ostvarenje bilo kakvog razvojnog pothvata, naročito na razini ukupnog društva, bez čega pak nema izlaza iz perpetuirajućeg stanja ekonomske i društvene krize.

Stoga ovo istraživanje predstavlja pokušaj da, ukazujući na dobre prakse, ali i propuste tijela vlasti, njih potaknemo na unaprjeđenje kvalitete javnog upravljanja posebice u pogledu otvorenosti i odgovornosti i na taj način doprinesemo smanjenju nepovjerenja između vlasti i građana.

Vodeći se GONG-ovim analitičkim i zagovaračkim iskustvima i interesom za koncept i prakse otvorene i odgovorne vlasti, usmjerene spram građana, osmislili smo niz pokazatelja u različitim dimenzijama upravljanja, koje smo primijenili na neka tijela vlasti na nacionalnoj (državnoj) razini u Hrvatskoj. Namjera nam je ovo istraživanje provoditi svake dvije godine te na taj način stvoriti bazu podataka o kvaliteti javnog, uistinu demokratskog upravljanja u Hrvatskoj koja će tijelima državne vlasti ukazati na područja poboljšanja. Istovremeno, putem javno dostupne elektronske baze podataka, građanima želimo omogućiti praćenje napretka pojedinih tijela vlasti u cijelosti ili pak u dimenzijama u kojima očekuju najveći napredak, a da bi se njihova percepcija o kvaliteti vlasti i upravljanja popravila. Za očekivati je da će na temelju iskustava ovog prvog kruga istraživanja, povratnih informacija tijela vlasti uključenih u istraživanje, zainteresiranih građana, ali i promjena u zakonodavnom, institucionalnom, pa i političkom okviru (pristupanje EU), drugi krug istraživanja doživjeti neke metodološke izmjene. Unatoč tome, osnovni cilj istraživanja bit će nepromijenjen – smanjenje jaza između vlasti i onih nad kojima se, njihovom voljom i uz njihovu suradnju, vlada.

Izvještaj pred vama donosi rezultate prvog kruga istraživanja. Nakon opisa primijenjene metodologije slijedi prikaz rezultata ukupno te po vrstama tijela uključenih u istraživanje. Nakon tako prikazanih rezultata, donosimo rezultate i analizu u svakoj od osam istraživanih dimenzija. Na kraju izvještaja donosimo zaključke i preporuke.

2. METODOLOGIJA

Dobro upravljanje može se definirati kao pošteno i kompetentno obavljanje javnoga posla, što građani i očekuju od svake vlasti, bez obzira na to je li njihova preferirana politička opcija pobijedila na slobodnim i poštenim izborima. Poštenje se očituje u predanosti vlasti vladavini prava i ostvarenju demokratski definiranih ciljeva i javnog interesa, njezinoj otvorenosti i transparentnosti, što, s jedne strane, dovodi

lokalni, ponukan upravo iznevjerenim političkim obećanjima izabranih predstavnika o raspisivanju referenduma o projektu golf resorta na Srđu. Drugi pokušaj, nazvan „referendumski ustanak“, unatoč neuspjehu, ipak je prikupio respektabilan broj potpisa građana – oko 400.000 za ukupno 4 referendumska pitanja.

do političke odgovornosti, a s druge, omogućuje smisleno sudjelovanje građana u političkim procesima. Njezina se kompetentnost pak iskazuje kroz učinkovito, djelotvorno i ekonomski održivo pružanje javnih usluga (Miošić-Lisjak, 2005: 7).

Polazeći od ovakvog razumijevanja pojma dobre vladavine ili upravljanja, ali i s punim razumijevanjem da percepcija onoga što se smatra „dobrim“ ovisi o vrijednostima, naslijeđu i kulturi (uključujući i institucionalnu) svake političke zajednice, GONG je definirao dimenzije dobrog upravljanja koje smatramo relevantnima za aktualni hrvatski politički i društveni trenutak. Dimenzije, kao i pokazatelji unutar svake od dimenzija definirani su temeljem pregleda relevantne svjetske literature o mjerenju kvalitete javnog upravljanja, domaćih istraživanja i iskustava istraživača uključenih u ovo istraživanje. U tome su nam bila posebno korisna iskustva razrade Indeksa otvorenosti društva kojeg je 2004. osmislio tim okupljen oko Instituta otvoreno društvo Hrvatska te Indeks LOTUS kojeg je GONG uspješno proveo već dvaput, 2009. i 2012., u suradnji s Udrugom gradova. Uz to, tijekom izrade metodologije surađivali smo i s crnogorskim Centrom za demokratsku tranziciju iz Podgorice koji su paralelno osmislili svoj Indeks dobrog upravljanja DURBIN. Dio istraživanja koji se odnosi na proračunsku transparentnost i odgovornost osmislili smo i proveli u suradnji s dr. sc. Mihaelom Bronić iz Instituta za javne financije, kojoj se ovim putem najljepše zahvaljujemo na spremnosti za suradnju. Ostatak istraživanja razrađen je i proveden unutar Istraživačkog centra GONG-a.

Istraživanje je provedeno na uzorku od ukupno 29 tijela vlasti na nacionalnoj razini, i to: Vlada RH, 20 ministarstava, 7 Ureda Vlade RH³ te Hrvatski sabor. Odabir tijela za uzorak vodio se uvjerenjem da upravo ova tijela središnjeg državnog aparata imaju najviše utjecaja na ukupnu kvalitetu odluka o javnim politikama te obrasce upravljanja na svim razinama vlasti ali i u svim sferama društva, a time i na iskustvo i percepciju vladanja među građanima.

Uzimajući u obzir spektar povezanih načela dobrog upravljanja u europskom administrativnom prostoru (EK, 2001) – otvorenost, sudjelovanje, odgovornost, učinkovitost i koherentnost - naš Indeks dobrog upravljanja u svojem početnom obliku naglasak stavlja na načela otvorenosti i odgovornosti koja smatramo uporištima demokratske vladavine, iz kojih se onda izvode i razrađuju i ostala načela i na njima zasnovane upravljačke prakse. Naime, otvorenost državnih institucija pretpostavka je sudjelovanja društvenih aktera, ali i različitih institucija vlasti u političkom odlučivanju i oblikovanju javnih politika, a bez nje je nemoguća i vanjska kontrola institucija. Odgovornost prožima ukupni proces oblikovanja i provedbe javnih politika – od definiranja ciljeva u skladu s javnim, a ne partikularnim interesima, preko planiranja i provedbe politika koje vodi računa o potencijalnim učincima i namjenskom, održivom korištenju resursa, do polaganja računa o rezultatima i integritetu različitim institucionalnim instancama i građanima. Na taj se način načelo participacije izravno naslanja na načelo otvorenosti, dok se načelo učinkovitosti zasniva na odgovornom korištenju resursa u svrhu ostvarenja rezultata. Konačno, načelo koherentnosti ovisi o otvorenosti institucija za suradnju i njihovoj odgovornosti za postizanje široko postavljenih ciljeva.

Ukupno je za potrebe istraživanja djelovanja hrvatskih državnih institucija definirano osam dimenzija dobrog upravljanja, pritom uzimajući u obzir specifičnosti djelokruga i modaliteta pojedinih institucija. Tako se neke dimenzije odnose na sve institucije u uzorku, dok su u drugima određene institucije izuzete budući da nemaju relevantne nadležnost. Dvije su dimenzije – otvorenosti spram javnosti i nadzora nad

3 Po ustroju, Vlada RH ima 11 Ureda, no iz uzorka su izostavljeni: Ured za protokol, Ured za opće poslove, Ured za središnju javnu nabavu te Ured zastupnika Vlade RH pred Europskim sudom za ljudska prava, budući da ih nismo smatrali relevantnima s obzirom na njihov djelokrug, odnosno izostanak nadležnosti za donošenje i/ili provedbu javnu politika ili funkciju internog nadzora.

provedbom politika - specificirane za Hrvatski sabor, ali su prema načelima koje razrađuju, no ne i prema pokazateljima, ekvivalentne dimenzijama uključivanja javnosti u političko odlučivanje i nadzora nad provedbom politika za institucije izvršne vlasti. Iako je nemoguće do kraja razgraničiti dimenzije ovisno o tome koje načelo operacionaliziraju, načelo otvorenosti naglašeno je u dimenzijama (1) informiranje javnosti i osiguranje pristupa informacijama; (2) proračunska transparentnost i odgovornost; (3) uključivanje javnosti u političko odlučivanje te (5) otvorenost Sabora spram javnosti, pri čemu se u potonje dvije dimenzije ono isprepliće s načelom sudjelovanja. Načelo odgovornosti razrađeno je u dimenzijama (2) proračunska transparentnost i odgovornost (u dijelu koji se odnosi na poštivanje rokova, procedura javnog pribavljanja usluga te namjenskog trošenja proračunskih sredstava), (4) spremnost za procjenu učinka propisa, kao alata za upravljanje rizicima u provedbi politika te ostvarenju rezultata; (6) upravljanje sukobom interesa, gdje je naglasak na osobnu i institucionalnu odgovornost za suzbijanje štete po javni interes s obzirom na postojanje privatnih i partikularnih interesa te (5) praćenje provedbe i izvještavanje o politikama i (8) parlamentarni nadzor, gdje je fokus na polaganje računa za kvalitetu provedbe i rezultate politika. Tablica 1 prikazuje na koje se tijela vlasti odnosi pojedina istraživana dimenzija:

Tablica 1

DIMENZIJA	Vlada	Ministarstva	Uredi Vlade	Sabor
1. Informiranje javnosti i osiguranje pristupa informacijama	DA	DA	DA	DA
2. Proračunska transparentnost i odgovornost	DA	DA	DA	DA
3. Uključivanje javnosti u političko odlučivanje	NE	DA	DA	NE
4. Spremnost za procjenu učinaka propisa	NE	DA	NE ⁴	NE
5. Praćenje provedbe i izvještavanje o politikama	DA	DA	DA	NE
6. Upravljanje sukobom interesa	DA	DA	DA	NE
7. Otvorenost Sabora spram javnosti	NE	NE	NE	DA
8. Parlamentarni nadzor	NE ⁵	NE ⁶	NE	DA

Svaka od istraživanih dimenzija sastoji se od određenog broja pokazatelja, koji se, ponovno s obzirom na djelokrug i nadležnosti pojedinih tijela u uzorku razlikuju. Kako se radi o značajnijim različitostima, detaljan uvid u broj pokazatelja po tijelima donosimo u Prilogu 1 ovom izvještaju. Također, iako se većina pokazatelja (njih 75%) boduje, neki su služili istraživačicama za bolje razumijevanje i procjenu pojedinih upravljačkih procesa. Takvi, interpretativni pokazatelji nisu bodovani. Popis pokazatelja po dimenzijama i tijelima, kao i sustav bodovanja prikazan je u Prilogu 2 ovom izvještaju.⁴

S obzirom na različit broj bodovanih pokazatelja u svakoj od dimenzija, rezultati pojedinih tijela u uzorku u nastavku izvještaja prikazani su kao postotak ostvarenih od maksimalno mogućeg broja bodova koje je neko tijelo u dimenziji moglo ostvariti. Ovaj je postupak bio nužan kako bismo mogli uspoređivati rezultate među pojedinim (vrstama) tijela.

Svi prikupljeni podaci odnose se na rad tijela tijekom 2012. godine. Kao izvore podataka koristili smo službene Internet stranice tijela iz uzorka, odgovore na upitnike poslane svim tijelima u uzorku, te Poslovnik Hrvatskog sabora. Dodatno, u vezi s primjenom odredbi Zakona o pravu na pristup informacijama (ZPPI), podatke smo tražili od nadležne Agencije za zaštitu osobnih podataka

⁴ Na agregatnoj razini, definirano je ukupno 142 pokazatelja, od čega 60 internetskih. Nadalje, od 142 pokazatelja, 106 ih je bodovano, a 36 su nebodovani, interpretativni pokazatelji.

(AZOP), dok smo za validaciju odgovora u dimenziji „spremnost za primjenu učinaka propisa“ tražili dodatne informacije Ureda za zakonodavstvo Vlade RH. Konačno, podatke vezane uz eventualne nepravilnosti u postupcima javne nabave prikupili smo pretragom javne internetske baze podataka Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (www.dkom.hr).

Želimo naglasiti i da se neki pokazatelji odnose striktno na poštivanje određenih zakonskih normi, dok neki, premda ne predstavljaju obavezu u smislu zakona, po našem mišljenju odražavaju dobru praksu koju je moguće očekivati u datim institucionalnim uvjetima te su iz tog razloga i uvršteni u Indeks. Ovo smatramo važnim naglasiti, uzevši u obzir tradicionalno prisutan normativni optimizam hrvatske administracije, koja se teškom mukom i u vrlo rijetkim slučajevima odlučuje na primjenu nekih mehanizama koji nisu propisani zakonom, no svakako i nesumnjivo pridonose povećanju transparentnosti, pa i kvaliteti rješenja javnih politika.

Upitnici Vladi RH, ministarstvima i uredima Vlade RH poslani su posredstvom službe za odnose s javnošću Vlade RH, dok je upitnik Hrvatskom saboru upućen izravno od strane GONG-a. Upitnici su poslani 10. siječnja 2013. godine, s rokom dostave do 31. siječnja 2013. Iako je većina tijela iz uzorka odgovorila u zadanom roku, zadnji je upitnik pristigao tek 20. veljače 2013. Dodatno smo 25. ožujka 2013. kontaktirali dio tijela za dopunom odgovora vezanih za provedene postupke javne nabave. Ti su odgovori stigli zaključno s 03. travnjem 2013.

Službene internetske stranice pregledavane su tijekom veljače i ožujka 2013. Odgovori iz upitnika, kao i oni koji se odnose na podatke dostupne na službenim internetskim stranicama unošeni su u bazu podataka, a po završetku unosa, tijelima iz uzorka dostavljeni su na uvid preliminarni rezultati u svrhu validacije odgovora, odnosno ukazivanja na moguće previde istraživača prilikom pregleda službenih internetskih stranica. Rok za dostavu ispravki bio je 05. travanj 2013. u 17.00 sati. Ovu priliku iskoristilo je 11 tijela iz uzorka (38%), pri čemu je svima poslano i obrazloženje eventualnog neuvažavanja pojedinih primjedbi. Na ovome mjestu valja napomenuti i kako je u nekim slučajevima bilo evidentno da su tijela na službene internetske stranice postavljala neke od traženih indikatora po primitku obavijesti o preliminarim rezultatima. Kako je naš cilj unaprjeđenje transparentnosti i proaktivne objave podataka tijela javnih vlasti, takve smo izmjene i priznavali, osim u slučaju kad su one stizale nakon slanja obrazloženja o neuvažavanju pojedinih primjedbi.

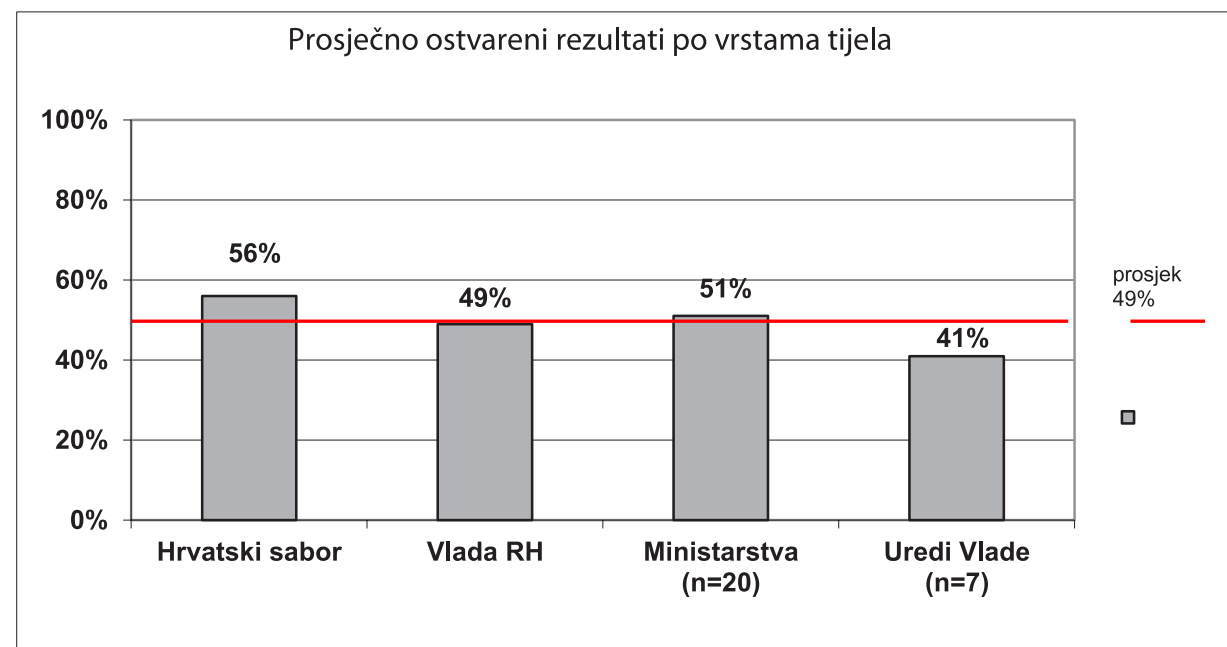
Na kraju, želimo istaknuti kako je ovaj Indeks zamišljen kao razvojni alat koji će se u budućnosti nadograđivati, unaprjeđivati i mijenjati sukladno izmjenama pravnog ili institucionalnog okvira, ali i međunarodnim trendovima unaprjeđenja javnog upravljanja. Stoga ovo istraživanje treba tretirati kao pilot istraživanje, putem kojeg, između ostalog testiramo i samu metodologiju. Indeks je stoga i osmišljen modularno kako bi se osim izmjena indikatora mogle i dodavati nove dimenzije. Sve primjedbe koje su pristigle tijekom istraživanja razmotrit ćemo vrlo ozbiljno prilikom unaprjeđivanja metodologije za drugi krug istraživanja.

Koristimo priliku zahvaliti se Službi za odnose s javnošću Vlade RH na poticanju institucija da sudjeluju u Indeksu te na logističkoj potpori slanja upitnika ministarstvima i uredima Vlade, a svim tijelima koja su sudjelovala u istraživanju još jednom najljepše se zahvaljujemo, s nadom da će ih rezultati potaknuti na promišljanje o potrebnim i mogućim poboljšanjima svojih upravljačkih praksi, a time i povjerenja koje građani imaju u njihov rad.

3. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

3.1 Sveukupni rezultati

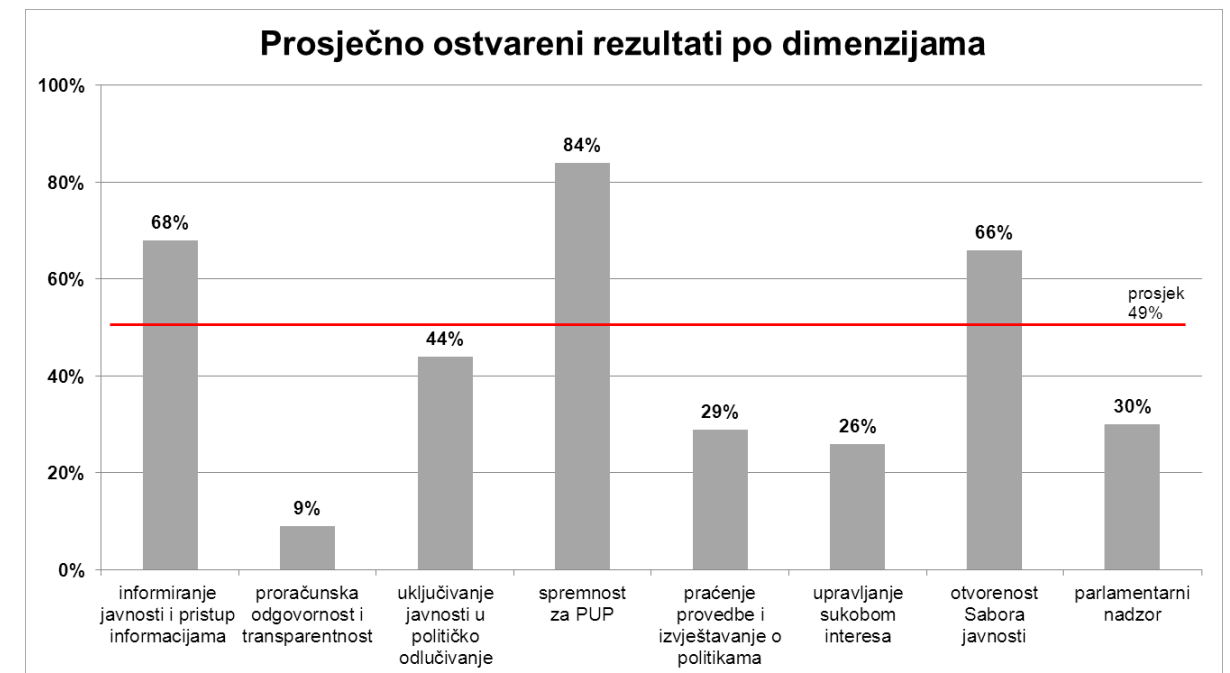
Prosječno ostvareni rezultati u ovome istraživanju ukazuju da je kvaliteta upravljanja u tijelima državne vlasti daleko od zadovoljavajuće, uz velike neujednačenosti između različitih dimenzija, ali i pojedinačnih institucija. Ovo daje razloga za ozbiljnu zabrinutost, ali i nužnost sustavnih, usmjerenih poboljšanja. U prosjeku sva su tijela ostvarila 49% mogućih bodova u 8 istraživanih dimenzija, što je i razina oko koje se kreću prosječni rezultati Vlade (49%) i ministarstava, za kojima u prosjeku dodatno zaostaju Vladini uredi (41%). Jedino Hrvatski sabor ostvaruje donekle natprosječni rezultat od 56% ostvarenih bodova.



Grafikon 1

Govorimo li pak o prosječno ostvarenim rezultatima u pojedinim istraživanim dimenzijama, razlike su ogromne. Tako je raspon ostvarenih bodova između najlošije i najbolje dimenzije između 9% u dimenziji proračunska odgovornost i transparentnost i 84% u dimenziji spremnost za primjenu procjene učinaka propisa. Ovdje ipak treba naglasiti kako se većina pokazatelja u potonjoj istraživanoj dimenziji odnosi na formalno poštivanje zakonskih odredbi, te stoga tako visoka razina ostvarenosti bodova ne čudi. S obzirom na činjenicu da se Zakon o procjeni učinaka propisa⁵ tek počinje ustavno provoditi od 2013. godine, tek će nam naredni krug istraživanja omogućiti detaljniji uvid u stvarnu kvalitetu primjene svih odredbi ovoga Zakona.

⁵ NN 90/11



Grafikon 2

Uz procjenu učinka propisa, dimenzije koje se odnose na otvorenost - „informiranje javnosti i pristup informacijama“ te „otvorenost Sabora javnosti“ dostižu zadovoljavajuću razinu od dvije trećine ostvarenih bodova. Za njima slijedi i „uključivanje javnosti u političko odlučivanje“ sa 44% ostvarenih bodova, iz čega možemo zaključiti da se najbolji rezultati odnose na spremnost institucija na pružanje informacija i komunikaciju s javnosti. To je, ne zaboravimo, i neizostavan aspekt metodologije procjene učinaka propisa koja pretpostavlja objavu planova normativnih aktivnosti te javna savjetovanja kao nužan izvor informacija u analizi mogućih učinaka. Važni instrumenti za uključivanje javnosti svakako su i Zakon o pravu na pristup informacijama⁶ (koji je nedavno i uspješno poboljšao) te Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću⁷ čija je primjena dodatno potaknuta izmjenama Poslovnika Vlade RH iz prosinca 2012⁸, kojima se tijelima nalaže da uz prijedloge propisa prilože i izvještaje o provedenim javnim savjetovanjima. **Jačanje standarda otvorenosti treba pripisati višegodišnjim naporima organizacija civilnoga društva, angažmanu Ureda za udruge Vlade RH, ali i deklariranoj spremnosti ove Vlade na politiku transparentnosti kao izvoru diferencijacije s obzirom na njene prethodnike. Rezultati u ove tri dimenzije upućuju na zaključak da se relativno zadovoljavajuća ocjena stanja iskazuje onda kada predstavnici vlasti (samostalno ili kao rezultat vanjskog pritiska) svjesno prepoznaju i potiču primjenu pojedinih načela i praksi dobrog upravljanja. U Indeksu za 2012. godinu, načelo na koje je vlast relativno najviše obraćala pažnju jest otvorenost - transparentnost politika i uključivanje javnosti u njihovu pripremu.**

Za razliku od spomenutih dimenzija, dimenzije koje su daleko od zadovoljavajućih odnose se na upravljanje sukobom interesa (26%), praćenje provedbe i izvještavanje o politikama (29%) te napose, gotovo u potpunosti odsutna proračunska transparentnost i odgovornost (9%). **Očito je da načelo odgovornosti daleko zaostaje za otvorenošću institucija, dok izraziti raskorak između relativno visoke transparentnosti „slova“ i netransparentnosti „brojki“ o politikama otvara i pitanje nekoherentnosti modernizacije državne uprave, budući da se suštinski radi o istom principu upravljanja.**

⁶ NN 25/13
⁷ NN 14/09
⁸ NN 121/2012

Svaka od dimenzija bit će detaljnije analizirana u narednim poglavljima izvještaja, nakon osvrta na rezultate po skupinama tijela u istraživanju.

3.2. Rezultati Vlade Republike Hrvatske

Budući da je veliku većinu svojih bodova (98%) Vlada RH mogla ostvariti u dimenzijama „informiranje javnosti“ i „proračunska transparentnost i odgovornost“, ovaj dio izvještaja detaljnije će analizirati rezultate na bodovanim pokazateljima unutar ovih dvaju dimenzija. Kao podsjetnik, napominjemo da je Vlada RH ukupno ostvarila tek blizu polovice mogućih bodova (49%).

U dimenziji „informiranje javnosti i primjena ZPPI“ Vlada RH postiže visoku razinu ostvarenosti mogućih bodova (74%). Vlada svakodnevno ažurira svoju internetsku stranicu, na koju su osim informacija o svakodnevnim aktivnostima Vlade ili premijera, postavljene i sve informacije o njenim nadležnostima, ustroju, pa i izvještaji o radu, a dostupni su i kontakt podaci odgovornih službenika, kao i popis najčešće postavljanih pitanja.

Za dostizanje još više razine potrebno je unaprijediti objavu podataka koji se tiču javne nabave za potrebe Vlade RH na internetskom portalu www.vlada.hr, točnije, objaviti plan nabave za 2013. godinu, koji u trenutku pregleda stranica nije bio postavljen. Osim toga, radi veće transparentnosti javnih nabava i podizanja razine povjerenja građana u te postupke, bilo bi korisno kad bi se osim informacija o sklopljenim ugovorima te informacija o izvršenju ugovora objavljivali i sami ugovori. Ovo se može postići ili izravnom objavom ugovora s pojedinim izvođačima/pružateljima usluga ili povezivanjem na konkretne ugovore na stranici elektroničkog oglasnika javne nabave. **Ova se preporuka čini još smislenijom, uzevši u obzir da je Vlada RH u postupcima javne nabave tijekom 2012. godine, čak 80% sredstava utrošenih na postupke javne nabave potrošila na ugovore sklopljene bez postupka prethodne objave.** Ovo je zakonom predviđena mogućnost, između ostalog, za slučajeve kad ugovor može izvršiti samo određeni gospodarski subjekt iz razloga zaštite isključivih prava, što je u slučaju Vlade RH i primijenjeno. No, uslijed kolektivne traume malverzacija s javnim nabavama u prošlosti, u čemu prednjači slučaj Fimi-Medija, za podizanje razine povjerenja građana u postupke javne nabave u Hrvatskoj, objava sadržaja ugovora čini se primjerenim rješenjem, čak i ako se ne ide u krajnost koja je prisutna u Slovačkoj i gdje niti jedan ugovor o javnoj nabavi nije pravovaljan dok god se ne objavi na službenim web stranicama.

Osim ovih primjedbi, Vlada RH bi trebala ažurirati kontakt podatke službenika za informiranje (na dva su mjesta na službenom portalu vlade nađena dva različita imena) te osigurati da tražilica na www.vlada.hr postane doista funkcionalna. S obzirom na nedavno najavljene planirane izmjene Vladinog portala, vjerujemo da će se ove uočene manjkavosti ukloniti.

S obzirom na relativno visok rezultat u prethodnoj dimenziji, očigledno je da je većinu mogućih bodova Vlada RH izgubila u dimenziji „proračunska odgovornost i transparentnost“. Od mogućih, maksimalnih 17 bodova, Vlada je ovdje osvojila svega 2 boda i to zahvaljujući činjenici da je ministar Linić u nekoliko navrata odgovarao na upite građana o proračunu i načinu trošenja javnih sredstava tijekom 2012. te stoga, što je unatoč značajnim kašnjenjima u proračunskom procesu, proračun ipak izglasan unutar zakonskog roka u Saboru.

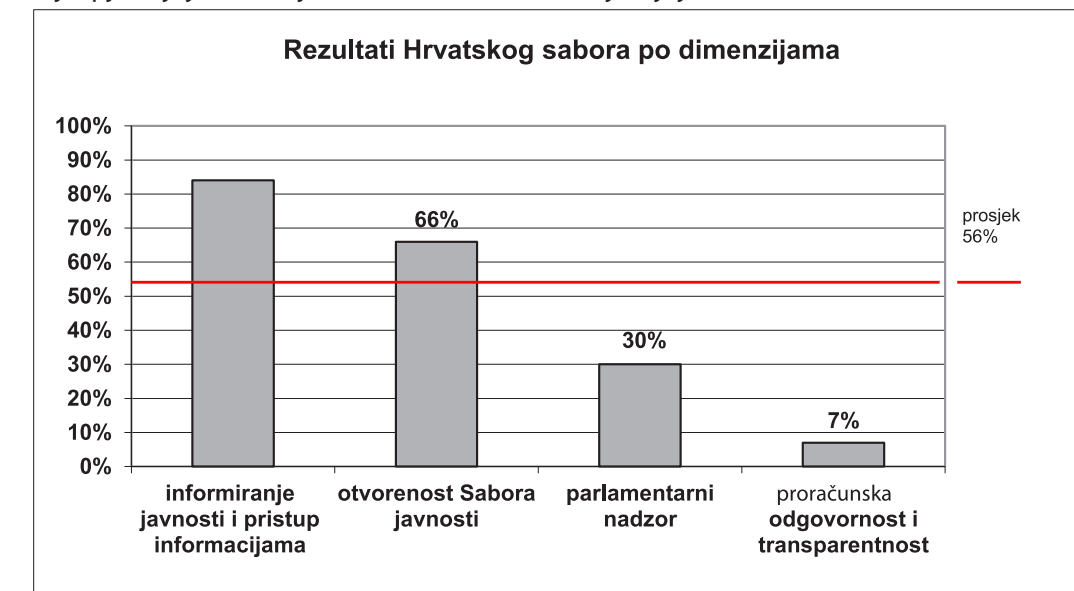
Dio pokazatelja u ovoj kategoriji odnosi se na poštivanje zakonskih rokova u proračunskom planiranju, koji su svi probijeni tijekom 2012. godine. Ostatak pokazatelja odnosi se na objavu prijedloga proračuna i

financijskih planova, objavu financijskih izvještaja te objavu Vladinog dijela proračuna za građane. **Sumarni dokumenti, objavljeni na Internet stranicama Ministarstva financija su preopsežni i građanima teško razumljivi, te se stoga oni ni na koji način ne mogu niti uključiti i barem pratiti proračunski proces, niti doći do lako „probavljivih“ informacija o tome kako se troše proračunska sredstva na razini pojedinih institucija, pa tako i Vlade RH. Konačno, Vlada ni na koji način nije pokušala utvrditi mišljenje javnosti o tome što bi trebali biti prioriteti proračuna te na kojim stavkama postići potrebne uštede.**

Kako je proračunska transparentnost jedno od ključnih područja koje si je Vlada RH zadala unutar Partnerstva za otvorenu vlast⁹, nadamo se kako će se rezultati u ovoj dimenziji rapidno popraviti da bi Hrvatska, u tom uglednom međunarodnom društvu, opravdala svoj status jedne od najuspješnijih zemalja ove globalne inicijative. U tu svrhu očekujemo i snažniji interes na razini Vlade i resora financija za ostvarenje zadaća POV-a koje se odnose na fiskalnu transparentnost.

3.3. Rezultati Hrvatskog sabora

Hrvatski je sabor ostvario prosječnih 56% mogućih bodova, no kako je vidljivo iz Grafikona 3, postoje značajne razlike među istraživanim dimenzijama, koje variraju između čak 84% ostvarenih bodova u najuspješnijoj dimenziji, do minimalnih 7% u najlošijoj.



Grafikon 3

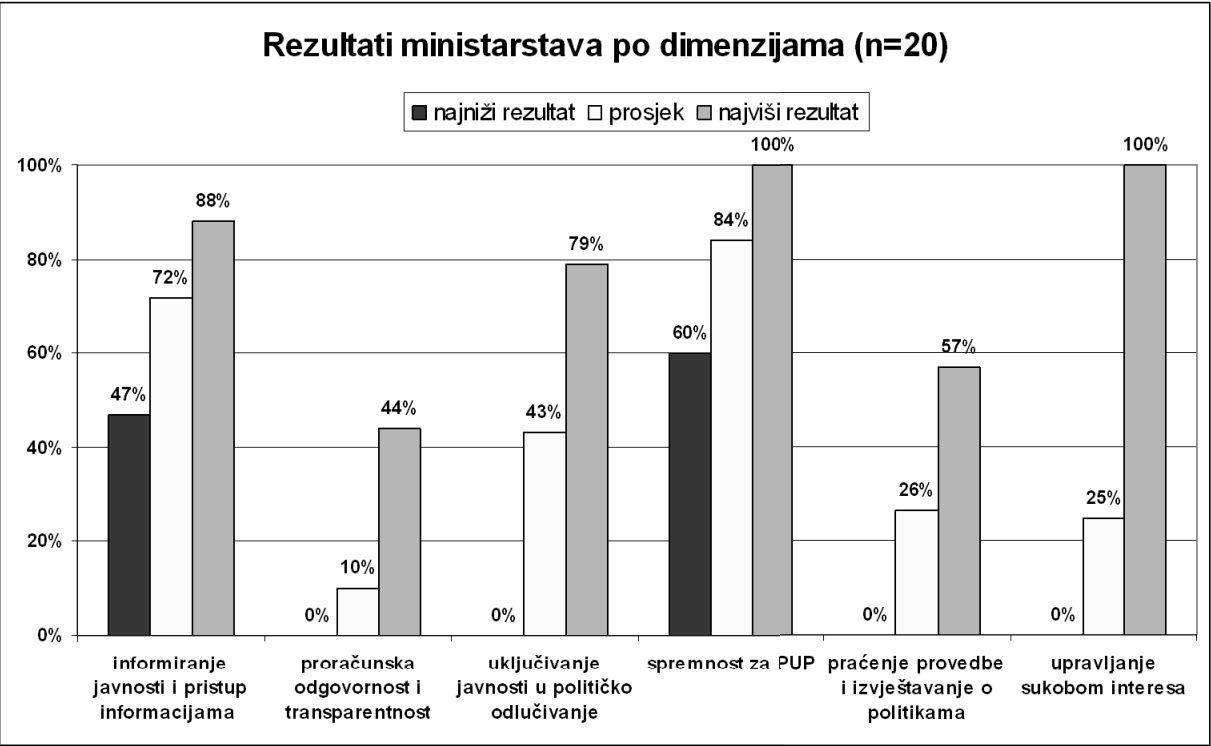
Izrazita je razlika između obrazovno-informativne funkcije parlamenta spram građana, gdje Sabor postiže visoke razine ostvarenosti bodova i njegove nadzorne funkcije nad izvršnom vlašću, gdje ostvaruje svega 30% mogućih bodova. Ukupno gledano, Sabor ima zadovoljavajuće rezultate po pitanju sudioničke demokracije, no njegova je proračunska transparentnost zapravo nepostojeća.

3.4. Rezultati ministarstava

Kako je uvodno rečeno, ministarstva su u prosjeku ostvarila 51% mogućih bodova. No, da bismo dobili

⁹ Za detalje o preuzetim obavezama vidi: Akcijski plan za provedbu inicijative *Partnerstvo za otvorenu vlast* u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2012-2013. Dostupno na: http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/Akcijski%20plan-Partnerstvo%20za%20otvorenu%20vlast-5_4_2012_.pdf

detaljniji uvid, potrebno je pomnije proučiti prosječne rezultate po dimenzijama. Grafikon 4 prikazuje prosječan, te najviši i najniži rezultat ministarstava u svakoj od ostvarenih dimenzija pri čemu je, već na prvi pogled, uočljiva značajna razlika ne samo među pojedinim dimenzijama već i unutar istih dimenzija.

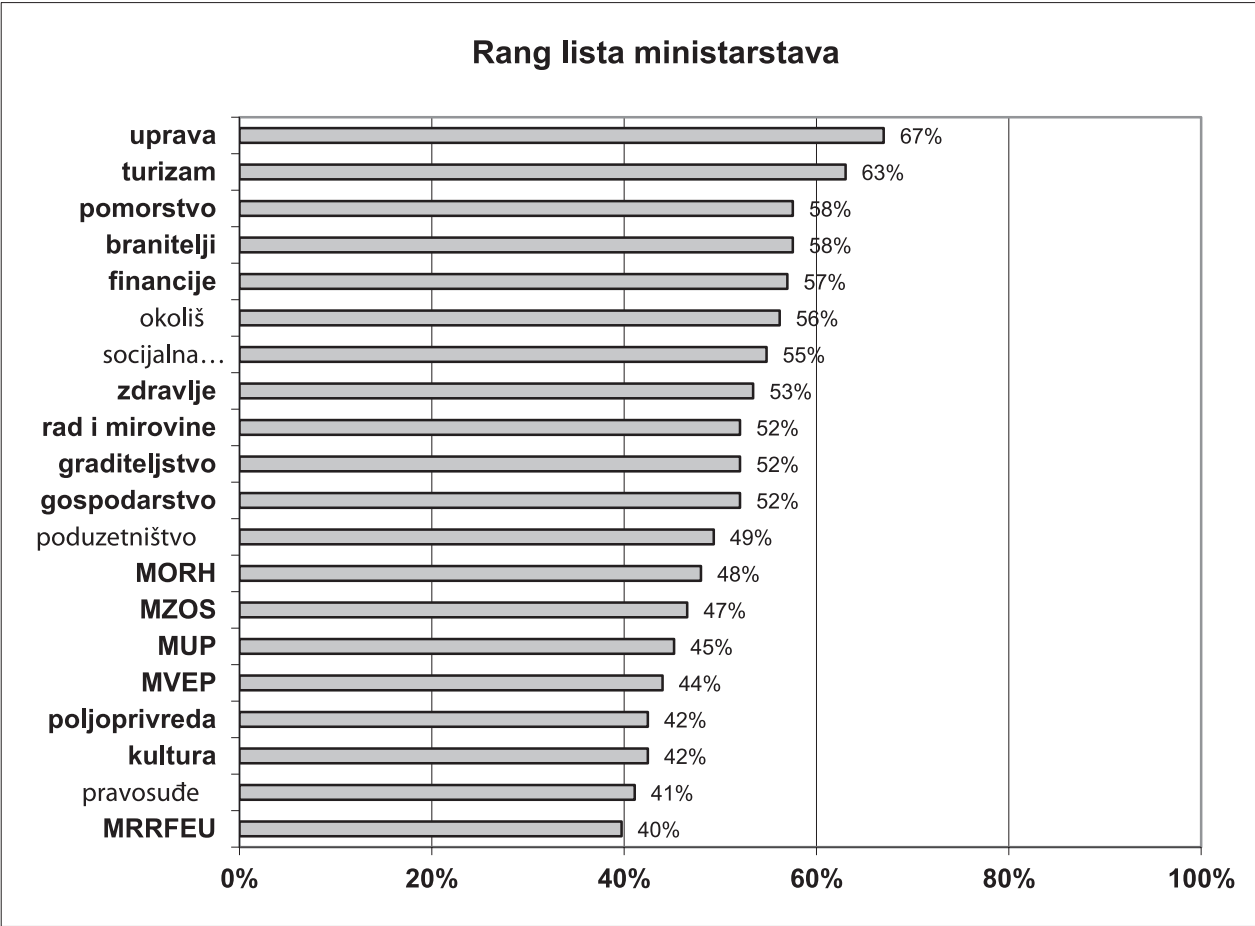


Grafikon 4

Dok u dimenzijama informiranja javnosti i spremnosti za primjenu PUP-a vidimo relativno zadovoljavajuće rezultate, u proračunskoj odgovornosti i transparentnosti, praćenju i izvještavanju o politikama, te napose u upravljanju sukobom interesa raspon rezultata ukazuje na znatnu neujednačenost i izostanak sustavnog pristupa ovim pitanjima. Čini se da ona uvelike o ovise o individualnim praksama čelnika tijela. Analiza rezultata po pojedinim ministarstvima ukazuje pak na to da jedni te isti čelnici znatnu ili dostatnu pažnju posvećuju jednoj dimenziji, dok drugu u potpunosti zanemaruju. Vidljivo je to, na primjerima Ministarstava gospodarstva i Ministarstva poljoprivrede. Tako je Ministarstvo gospodarstva ostvarilo najviši rezultat u dimenziji informiranja javnosti, ali i najniži u dimenziji praćenja i izvještavanja o politikama, dok je kod Ministarstva poljoprivrede upravo suprotno. S druge strane, neka od ministarstava imaju najniže rezultate u nekoliko dimenzija, poput Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU (MRRFEU), koje je najniži rezultat ostvarilo u uključivanju javnosti u odlučivanje te u upravljanju sukobom interesa ili u Ministarstvu vanjskih i europskih poslova (MVEP), koje je ostvarilo najniže rezultate u uključivanju javnosti u procese odlučivanje te u spremnosti za primjenu PUP-a.

Ministarstvo financija ostvarilo je najviše rezultate u proračunskoj transparentnosti te u upravljanju sukobom interesa, dok je Ministarstvo uprave ostvarilo najviši rezultat u dimenziji uključivanja javnosti u političko odlučivanje.

Rang lista ministarstava prikazana je u Grafikonu 5:



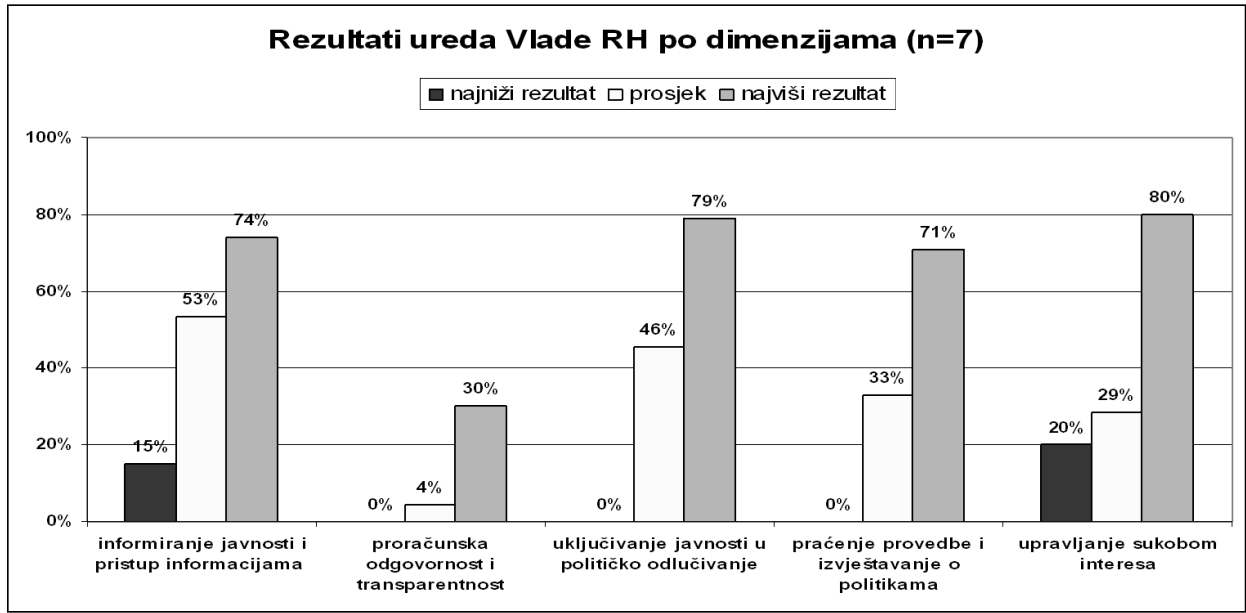
Grafikon 5

Premda u svim ministarstvima očito postoji još popriličan prostor za unaprjeđenja, veliki raspon ostvarenosti bodova gdje je najbolji rezultat čak za 37% bolji od onog najlošijeg ukazuje na to da se birokratske kulture razlikuju što vjerojatno ovisi o više faktora, uključujući vodstvo, tradiciju upravljanja ali i na prisutnost odnosno odsutnost standarda, uputa i poticaja s centralne razine. Uočljiva je i rascijepjenost rezultata u dvije skupine – 9 ispodprosječnih ministarstava - čiji se rezultati kreću od 40% do 50% ostvarenih bodova te njih 11 iznadprosječnih čiji se rezultati kreću od 51% do 67% s time da je samo Ministarstvo uprave, odskočilo s rezultatom iznad dvije trećine mogućih bodova (67%).

3.5. Rezultati Ureda Vlade RH

Sedam odabranih ureda Vlade RH ostvarilo u prosjeku 41% mogućih bodova, što je dosta niže od prosjeka ministarstava (51%) te ukupnog uzorka (49%). Čak i više no u slučaju ministarstava, vide se ogromne, višestruke razlike u ostvarenosti bodova među istraživanim dimenzijama, kao i među pojedinim uredima Vlade. Primjerice, najbolji pojedinačni rezultat (Ured za udruge sa 64% bodova) je čak tri i pol puta veći od onog najnižeg (Ured za unutarnju reviziju sa 18% bodova). Najviši prosječni rezultat po dimenziji, onaj za informiranje javnosti i pristup informacijama (53%) je čak 13 puta veći od prosjeka za najniže rangiranu dimenziju proračunske transparentnosti (4%), dok unutar pojedinih dimenzija najviši i najniži rezultati pojedinih ureda variraju i do sedam puta. **Prema ovim rezultatima, Uredi Vlade teško da se uopće mogu shvaćati kao jedinstvena kategorija organizacijskih jedinica pod istom palicom budući da im se upravljačke prakse toliko razlikuju.**

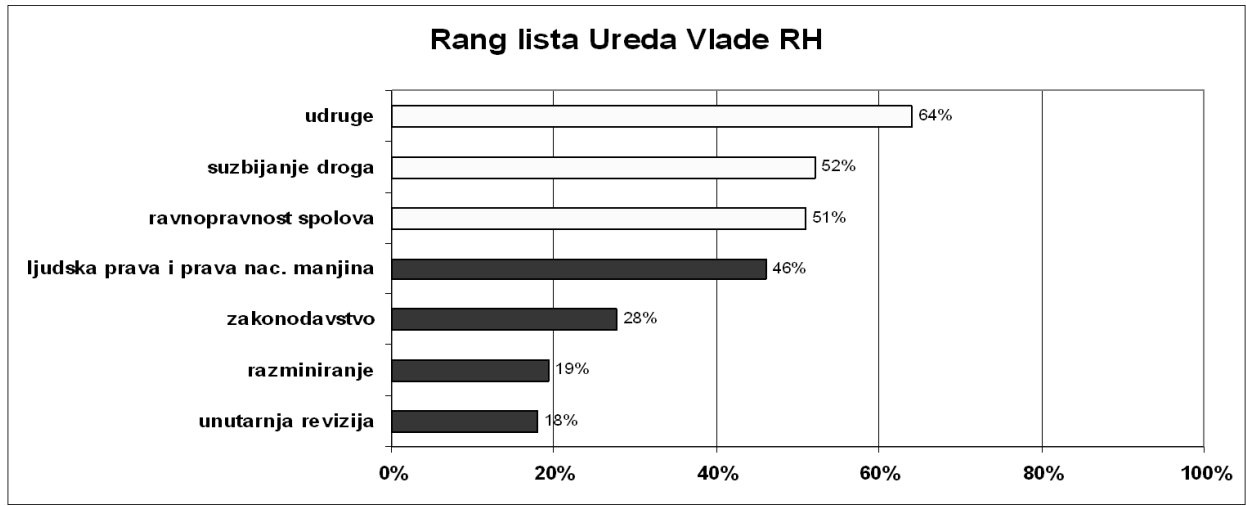
Rezultati po dimenzijama su prikazani u Grafikonu 6:



Grafikon 6

Zanimljivo je primijetiti da je u, od ukupno pet istraživanih dimenzija, Ured za udruge ostvario najviši rezultat u čak njih četiri. S Uredom za ravnopravnost spolova, Ured za udruge dijeli prvu poziciju u dimenziji praćenje i izvješćavanje o politikama. Očekivano, Ured za unutarnju reviziju, ostvario je najviši rezultat u dimenziji upravljanja sukobom interesa, dok su svi ostali uredi vlade u ovoj dimenziji ostvarili 20% ili tek jedan od mogućih 5 bodova. Ovo, kao i područje proračunske transparentnosti predstavljaju prioritetna područja unaprjeđenja za Urede Vlade RH.

Prosječni rezultati koje su ostvarili uredi Vlade RH prikazani su u Grafikonu 7.



Grafikon 7

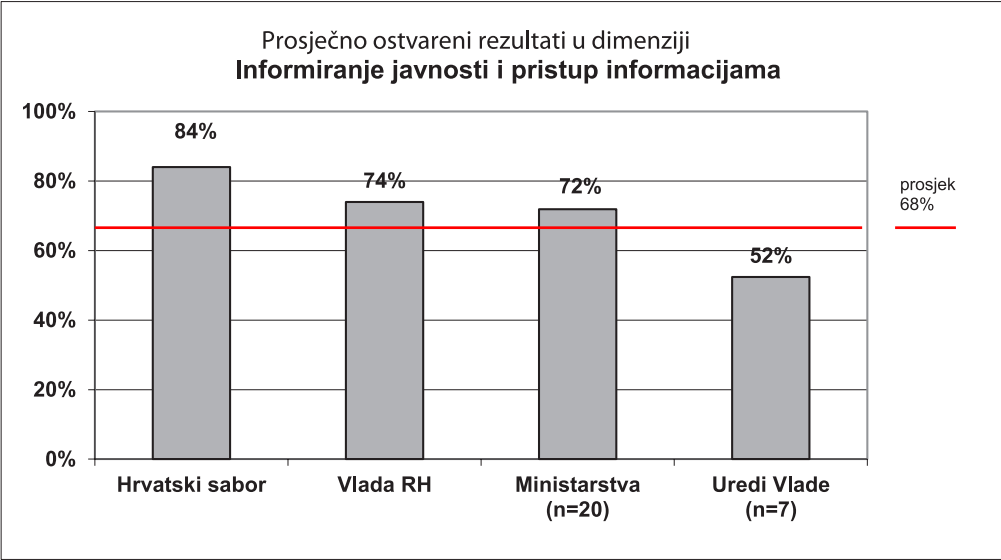
Ured za razminiranje, kao i Ured za unutarnju reviziju pokazuju najlošije rezultate među uredima vlade. Dok je za Ured za razminiranje to još donekle i razumljivo, budući da se radi o novoosnovanom Uredu u mandatu ove Vlade, s vrlo ograničenim ljudskim i financijskim kapacitetima, Ured za unutarnju reviziju pod hitno bi trebao revidirati svoje razumijevanje vlastite uloge spram javnosti što je i glavni razlog zašto je u ovom Indeksu gubio bodove.

Naime, rezultati unutarnje revizije u tijelima državne uprave itekako su zanimljivi javnosti, a publikacija izvještaja o rezultatima unutarnje revizije svakako bi bila aktivnost koja bi doprinijela većem povjerenju javnosti u kvalitetu internih mehanizama kontrole kvalitete upravljanja u državnim tijelima. Stoga bi Ured za unutarnju reviziju trebao revidirati vlastito razumijevanje toga kome su odgovorni. Naime, stav je Ureda kako „korisnik usluga Ureda nije javnost već uredi i službe Vlade te proračunski korisnici s kojima je sklopljen sporazum o obavljanju poslova unutarnje revizije“¹⁰. Naš je stav da su krajnji korisnici usluga Ureda poreski obveznici Republike Hrvatske koji imaju pravo očekivati minimum transparentnosti vezanih uz postupke i nalaze unutarnje revizije kod proračunskih korisnika, barem na razini skupnih rezultata, preporuka za poboljšanja i spremnosti pojedinih tijela da te preporuke i izvršavaju.

4. REZULTATI U DIMENZIJI INFORMIRANJE JAVNOSTI I PRISTUP INFORMACIJAMA

Pokazatelji unutar ove dimenzije mogu se grupirati u nekoliko podskupina. Prva podskupina pokazatelja odnosi se na postojanje, ažurnost i funkcionalnost službene Internet stranice. Druga podskupina pokriva objavu relevantnih kontakt podataka i osnovnih informacija o kompetencijama dužnosnika i službenika, te nadležnostima pojedinih institucija. Treća podskupina pokazatelja odnosi se na primjenu Zakona o pravu na pristup informacijama, dok se četvrta podskupina bavi objavom podataka vezanih uz javnu nabavu i dodjelu resursa (natječaji, donacije, stipendije, koncesije i sl.).

Grafikon 8 donosi rezultate pojedinih vrsta tijela u ovoj dimenziji, iz kojeg je vidljivo da je najvišu razinu rezultata ostvario Sabor, dok su Vlada RH i ministarstva gotovo poravnati, na malo iznad 70%. I dok se za ova tijela može reći da u ovoj dimenziji ostvaruju relativno zadovoljavajuće rezultate, premda postoji prostor za napredak, Uredi Vlade znatno su podbacili.



Grafikon 8

Sva tijela, osim Ureda Vlade RH za unutarnju reviziju, imaju vlastitu internetsku stranicu, koja se u najvećem broju slučajeva ažurira na svakodnevnoj osnovi i čije su tražilice funkcionalne. Jedini pokazatelj na kojem je u ovoj podskupini ostvaren slab rezultat je prilagodljivost stranice osobama sa specifičnim potrebama

¹⁰ E-mail komunikacija predstojnice Ureda za unutarnju reviziju s istraživačkim timom, 05. travnja 2013.

– takvu mogućnost nudi svega 7 od 28 službenih stranica, i tu se većinom radi o prilagodljivosti veličine slova na prikazu. **Jedino internetska stranica Vlade RH ima i mogućnost promjene boje pozadine i kontrasta.**

Visoku razinu ostvarenosti bodova (71%-100%) tijela imaju i u odnosu na objavu informacija o strukturi i djelokrugu institucije i njezinim rukovoditeljima. Nadležnosti i propisi u nadležnosti tijela su prisutni na velikoj većini stranica, kao i organizacijska struktura, te kontakti rukovodećih službenika i životopisi dužnosnika. Važeći strateški planovi nađeni su na 71% stranica, dok su drugi programski dokumenti prisutni na čak 86% stranica. **Podbačaj u ovoj podskupini odnosi se na pokazatelj objave bilo kakvih izvještaja, koji je pronađen kod manje od polovice tijela u uzorku (43%).**

U podskupini pokazatelja koji se odnose na primjenu Zakona o pravu na pristup informacija, rezultati su šaroliki. **Izvještaj o provedbi Zakona za 2011. godinu uopće nisu podnijela 4 tijela u uzorku, unatoč zakonskoj obavezi. Radi se o Ministarstvu poljoprivrede, te Uredima Vlade RH za unutarnju reviziju, za ljudska prava i prava nacionalnih manjina te Uredu za zakonodavstvo.** U predaji izvještaja kasnila su još četiri tijela: Ministarstvo socijalne politike i mladih, Ministarstvo kulture, Ministarstvo financija te Ured Vlade RH za suzbijanje zloporabe droga. Ostatak tijela (72%) izvještaje je podnijelo u roku. Međutim, svega 45% tijela u uzorku ima na svojim stranicama on-line kontakt obrazac, a 59% ima popis najčešće postavljanih pitanja. Kontakt podaci službenika za informiranje objavljeni su na 62% službenih stranica. Šest tijela¹¹ iz uzorka (21%) je tijekom 2012. godine dobilo nalog Agencije za zaštitu osobnih podataka da tražiteljima informacija dostavi informacije koje su im nezakonito uskraćene, dok je osam tijela¹² (28%) po nalogu AZOP-a trebalo dostaviti informacije uskraćene uslijed tzv. „šutnje administracije“. **Ovi nalazi nam govore da se tijela uvelike razlikuju po svojem razumijevanju osiguravanja prava na pristup informacijama kao formalne obveze ili pak uporišta za razvoj niza dobrih praksi demokratskog upravljanja.**

U zadnjoj podskupini pokazatelja koji se odnose na objavu informacija o javnom pribavljanju usluga i dobara, rezultati pokazuju najveću razinu varijance – od 29% do čak 90%. Najprisutniji su pokazatelji koji se odnose na ispunjavanje formalnih zakonskih obaveza, dok su najmanje prisutni oni koji se odnose na nepropisane, ali dobre prakse u dodjeli javnih sredstava. Tako je plan (i dopune plana) javne nabave za 2012. pronađen na 90% stranica, a u 86% slučajeva pronađena je i izjava o nepostojanju sukoba interesa, odnosno popis tvrtki s kojima tijelo ne može poslovati. Na tri četvrtine stranica pronađen je i popis sklopljenih ugovora javne nabave za 2012., no informacije o izvršenju tih ugovora dostupne su na svega 56% stranica. Plan javne nabave za 2013. godinu objavljen je na samo 62% stranica, premda su stranice pregledavane tijekom ožujka 2013., kad su sva tijela već trebala imati svoje planove javnih nabava za tekuću godinu. Tekstovi ugovora, međutim nisu pronađeni ni na jednoj stranici, a svega 9 tijela (31%) u uzorku na svojim web stranicama postavilo je poveznicu na elektronički oglasnik javne nabave, koji iako nepregledan, ipak omogućava pronalazak pojedinih ugovora. Kako je već rečeno, **sa svrhom podizanja povjerenja građana u postupke javne nabave, bilo bi uputno objavljivati i same ugovore, kako bi javnost dobila potpun uvid u sadržaj, rokove i jedinične cijene ugovorenih isporuka radova, roba ili usluga. Ovo je još važnije u slučajevima visokog postotka sklapanja ugovora postupcima javne**

11 MUP, MORH, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo poduzetništva i obrta te Ministarstvo financija.

12 MUP, Ministarstvo financija, Ministarstvo graditeljstva, Ministarstvo kulture, Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo socijalne politike i mladih te Ministarstvo vanjskih i europskih poslova.

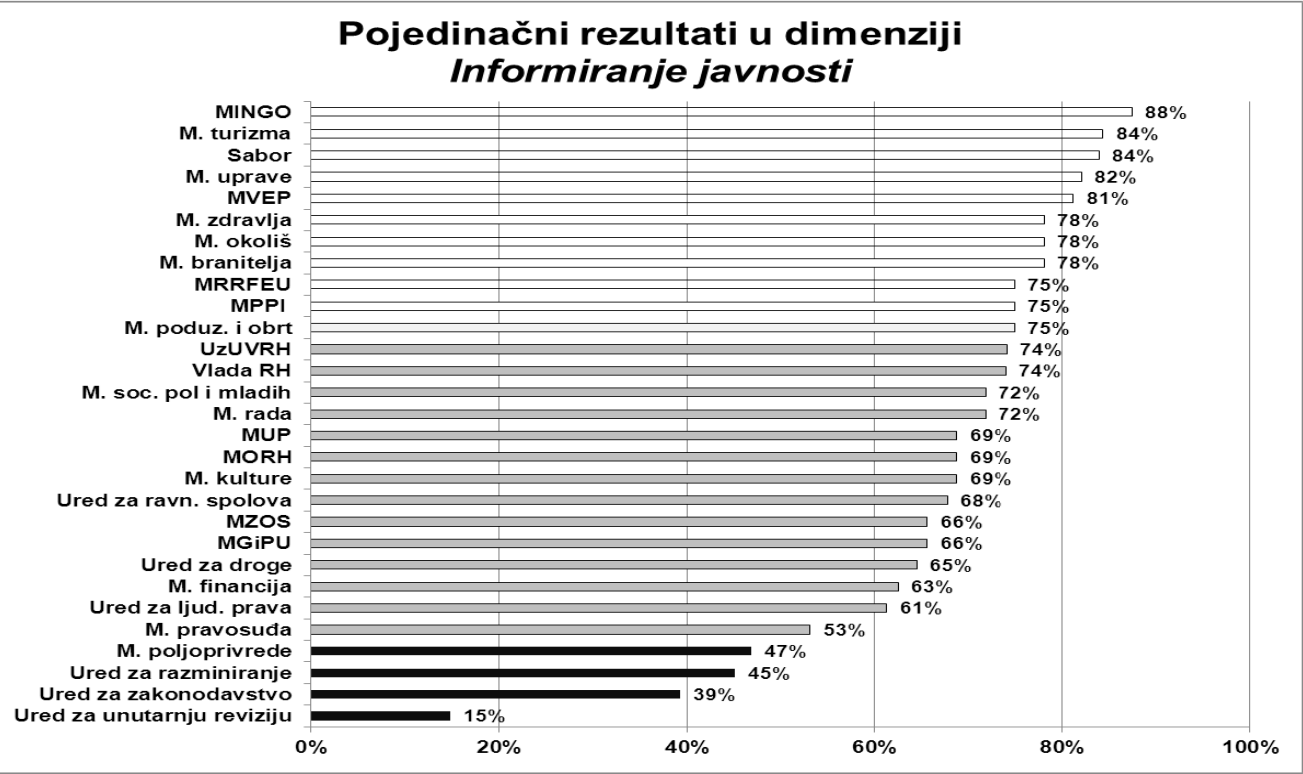
nabave bez prethodne objave. Varijanca na ovom pokazatelju je od 0% do čak 80% u istraživanim tijelima. Konačno, zabrinjavajući je i podatak da je čak **31% tijela iz uzorka tijekom 2012. godine imalo poništen barem jedan javni natječaj od strane Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave.** Dok je u većini tih tijela poništen jedan postupak (dijelom ili u cijelosti), loš primjer je Ministarstvo pravosuđa s čak pet poništenih natječaja, te tri poništena natječaja Ministarstva zdravlja.

Od tijela koja su tijekom 2012. godine dodjeljivala bespovratna sredstva ili donosila odluke o koncesijama, njih 67% ima objavljen tekst natječaja te popis pojedinačnih dobitnika sredstava s iznosima sredstava. Međutim, svega 29% tih institucija u tijela koje donosi odluke o dodjeli sredstava uključuje i predstavnike stručne javnosti i/ili civilnog društva. **Ovako nizak postotak uključivanja vanjskih aktera dovodi u pitanje kvalitetu odluka o javnom financiranju budući da je upitno ima li unutar državnih institucija dovoljno do kraja osposobljenih osoba da samostalno, bez vanjske potpore stručnjaka i zastupnika korisnika, procijene relevantnost i kvalitetu niza potencijalnih programa i projekata. Mješovito članstvo u povjerenstvima, uz razvijeni mehanizam kontrole sukoba interesa, također je i dobrodošla preventivna mjera za posredni, preveliki utjecaj visoko pozicioniranih čelnika tijela, a djeluje i kao dodatni mehanizam javnog nadzora samih postupaka, uz objavu zapisnika i izvještaja o dodjeli javnih sredstava.**

Ovdje ćemo se osvrnuti i na zanimljivost iz istraživanja koje se odnosi na Ministarstvo kulture koje je u svom upitniku odgovorilo kako u tijela koja donose odluke o dodjeli sredstava ne uključuje stručnu javnost. Međutim, istraživački tim bio je upoznat s postojanjem Zakona o kulturnim vijećima¹³ koji propisuje da Ministarstvo kulture dodjeljuje financijske potpore u nizu tematskih područja kulture (likovna umjetnost, glazba, amatersko stvaralaštvo, nova medijska kultura itd.) putem kulturnih vijeća sastavljenih od predstavnika stručne javnosti koji prijavljene projekte i programe ocjenjuju uz stručnu potporu službenika Ministarstva, a njihovi se prijedlozi dostavljaju ministru/ici kao podloga za konačnu odluku. Niječan odgovor u upitniku sugerira nam postojanje određenih problema na razini samog ministarstva s protokom informacija. Premda za ostala tijela u uzorku nemamo saznanja, sasvim je moguće da barem još nekoliko tijela ima takve međusektorske skupine, no da ih osobe koje su ispunjavale upitnik nisu svjesne, niti su prije slanja odgovora konzultirali svoje kolege. Nadamo se da će se u budućim istraživanjima pokazati veća razina koordinacije prilikom odgovaranja na pitanja koja se tiču različitih organizacijskih jedinica.

Grafikon 9 donosi rezultate u ovoj dimenziji za svako tijelo ponaosob, iz kojeg su vidljive značajne razlike u ostvarenim rezultatima. Pozivamo naročito ona tijela koja su ostvarila niže razine rezultata da u našoj bazi podataka provjere na kojim su pokazateljima gubili bodove, kako bi im služila kao putokaz za unaprjeđenje rezultata u području informiranja javnosti i pristupa informacijama.

13 NN 48/04, 44/09



Grafikon 9

Na temelju prikazanih rezultata možemo zaključiti da **postoje značajnije razlike među ostvarenim rezultatima u pojedinim tijelima**, što ukazuje na odsustvo sustavnog pristupa informiranja javnosti. Osim toga, **očito je da su u većoj mjeri javno dostupne one informacije čija je objava propisana zakonom, premda ni tada sva tijela ne poštuju zakonske obaveze**. Prema pojedinim podskupinama pokazatelja u ovoj dimenziji, objavu informacija treba poboljšati prvenstveno u vezi s javnom nabavom te na u području primjene Zakona o pravu na pristup informacijama, kako u proaktivnoj objavi, tako i u eliminaciji prakse nezakonite uskrate informacija i šutnje administracije.

5. REZULTATI U DIMENZIJU PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST

U ovoj dimenziji istraživali li smo koliko je proces planiranja, donošenja i izvršavanja državnog proračuna transparentan i otvoren prema javnosti. Najkraće rečeno transparentnost (otvorenost) državnog proračuna označava mogućnost građana da dobiju informacije o državnom proračunu koje su potpune, bitne, točne, pravovremene i predstavljene na razumljiv način (Bronić, M., Ott, K., Urban, I., 2012).

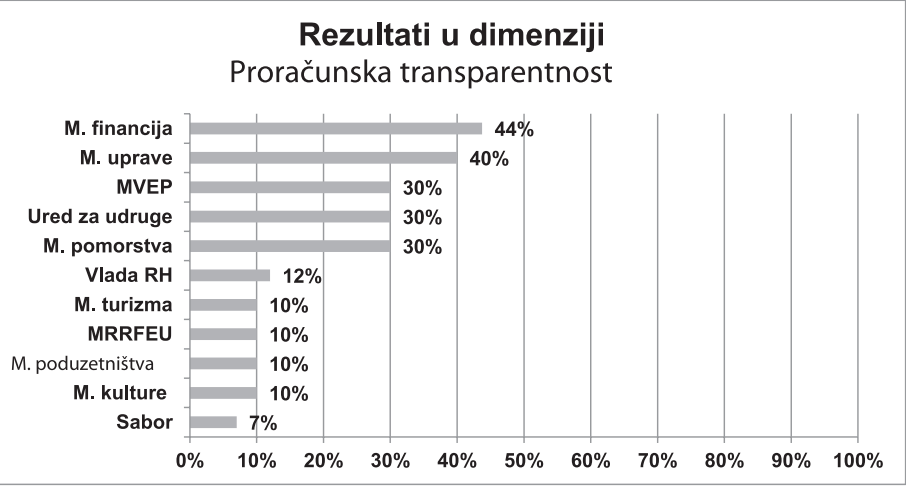
Informacije o (državnim) proračunima pripadaju građanima i građani ih imaju pravo koristiti. Objavljivanjem pouzdanih, detaljnih, razumljivih i pravovremenih proračunskih informacija tvrtke i pojedinci mogu lakše donijeti zaključke i odluke važne za njihov život ili posao (npr. troši li se dovoljno na pomoć određenim kategorijama bolesnika ili isplati li se ulagati u državne obveznice). Međutim,

građanima najčešće nije dostupno dovoljno pouzdanih, objektivnih, razumljivih i pravovremenih informacija o državnom proračunu, te oni stoga često i ne razumiju što je u njemu napisano. To potvrđuje i nedavno međunarodno istraživanje o otvorenosti državnih (nacionalnih) proračuna (Indeks otvorenosti proračuna 2012.) koje otkriva da informacije o državnim proračunima u čak 77 od 100 analiziranih zemalja ne zadovoljavaju osnovne standarde proračunske transparentnosti (IBP, 2013).

Kako raste transparentnost proračuna **raste i vjerojatnost da će se više građana uključiti u proračunski proces**.¹⁴ Svi smo svjesni da su želje i potrebe korisnika državnog proračuna brojne, a količina proračunskih sredstava ograničena, stoga građani uključivanjem u proračunski proces moraju ukazivati što smatraju prioritetnim potrebama, ali i nadzirati da se baš te potrebe iz proračuna i financiraju. Osim toga, transparentnost proračuna rezultira u **većom odgovornošću vlada za politike koje provode, rezultate koje postižu i način na koji se troši državni novac** jer su državni službenici svjesni činjenice da netko uvijek može provjeriti javno objavljene podatke i zatražiti obrazloženje.¹⁵

Iz tih smo razloga u dimenziji *Proračunska transparentnost i odgovornost* bodovali jesu li državne institucije objavile najvažnije proračunske dokumente na svojim Internet stranicama te jesu li 2012. pokušale uključiti javnost u proces donošenja svog proračuna. Ministarstvu financija i Vladi još je bodovano i jesu li poštovali zakonske rokove pri donošenju državnog proračuna za 2013., a Vladi i Saboru još i koliko su otvoreni za prijedloge amandmana parlamentarnih klubova na proračun te jesu li u zakonski propisanom roku izglasali proračun za 2013.

Ukupna transparentnost proračuna analiziranih državnih institucija 2012/13. je izrazito niska. Od 29 državnih institucija gotovo dvije trećine nije ostvarilo niti jedan bod u ovoj dimenziji! Samo je jedanaest institucija (odnosno oko jedne trećine) uopće ostvarilo bilo kakve bodove (Grafikon 10 - osam ministarstva, Vlada i Sabor, te Ured za udruge Vlade RH).



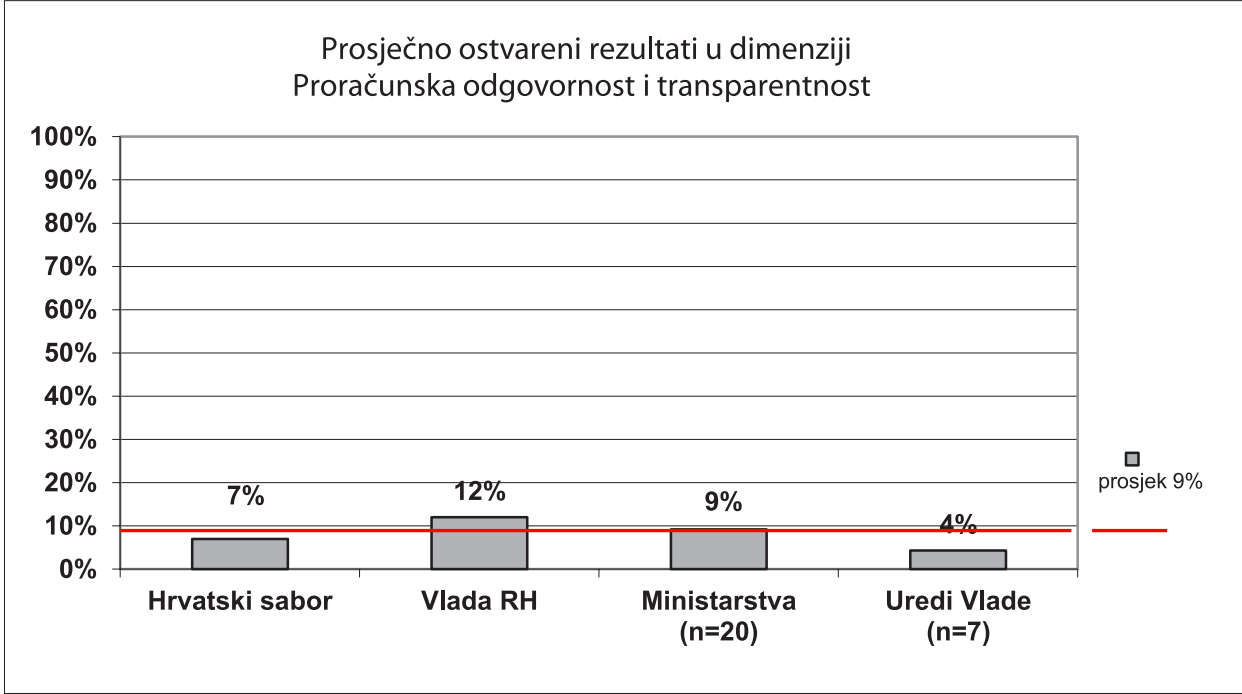
Grafikon 10

Najtransparentniji proračuni 2012/13. su proračuni Ministarstva financija i Ministarstva uprave koji su ostvarili 40% ili više mogućih bodova. Slijede Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ured za

14 Na primjer, Udruga Vjetrenjača krajem studenog 2011. po prvi puta objavila je javno pretraživ registar svih javnih nabava u Hrvatskoj za razdoblje od 1. srpnja 2009. do studenog 2011. te potaknula građane da analiziraju te podatke (Udruga Vjetrenjača, 2011). Građani su na taj način mogli javno objaviti svoje mišljenje o javnoj nabavi pa je na primjer i grupa građana pojednostavljeno grafički prikazala općine i gradove u kojima se javna nabava odvijala te ilustrirala tijekove novca vezano uz te javne nabave (Odobasić, D., et al. 2012.).

15 Tako su 2012. novinari objavili informaciju da ravnateljica NP Plitvice kupuje skupocjeni terenac i tražili objašnjenje zašto, zbog čega je ona u konačnici i odustala od tako skupe kupovine na teret državnog proračuna (Pušić, M. 2012.).

udruge Vlade RH te Ministarstvo vanjskih i europskih poslova s 30% mogućih bodova. Najviše bodova ove su institucije ostvarile objavljivanjem svojih najvažnijih proračunskih dokumenata na Internet stranicama: proračuna (financijskog plana) za 2013. i polugodišnjeg/godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna za 2012. Nakon njih po transparentnosti proračuna slijede Vlada (12%), Ministarstvo kulture, Ministarstvo poduzetništva i obrta, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU i Ministarstvo turizma (10%) te Sabor (7%) koje su bodove uglavnom dobili jer su na neki način pokušali utvrditi mišljenje javnosti o prioritetima njihova proračuna za 2013. Prosječno ostvareni rezultat za sve analizirane državne institucije u dimenziji proračunska transparentnost iznosi 9%, kako je vidljivo iz Grafikona 11.



Grafikon 11

Proračunsku odgovornost procjenjivali smo kroz četiri podskupine pokazatelja, koje razmatramo u nastavku: (1) pravovremenost procesa planiranja državnog proračuna u 2012; (2) informiranje građana kao pretpostavka za smisleno sudjelovanje u proračunskom procesu, (3) uključivanje zainteresirane javnosti u proces donošenja i izvršenja državnog proračuna te (4) uloga saborskih zastupnika pri odlučivanju o državnom proračunu.

5.1 Pravovremenost procesa planiranja državnog proračuna u 2012

Tijekom planiranja državnog proračuna neophodno je poštivati zakonski propisane rokove kako bi se svi sudionici mogli na vrijeme pripremiti za obavljanje svojih dužnosti i zadataka. **Stoga i Međunarodni monetarni fond u Kodeksu fiskalne transparentnosti naglašava kako proces pripreme državnog proračuna mora slijediti precizno utvrđeni vremenski raspored i da tog se rasporeda treba pridržavati** (IMF, 2011).

Iz Tablice 2 vidljivo je da **Vlada i Ministarstvo financija 2012. godine uopće nisu poštivali zakonske rokove prilikom planiranja državnog proračuna. Već od samog početka Ministarstvo financija kasnilo je oko mjesec dana s prvim dokumentom s kojim započinje proces planiranja državnog**

proračuna - uputom za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje. To je vjerojatno i jedan od najvažnijih razloga zašto ni ostali propisani rokovi za planiranje proračuna nisu ispoštovani.

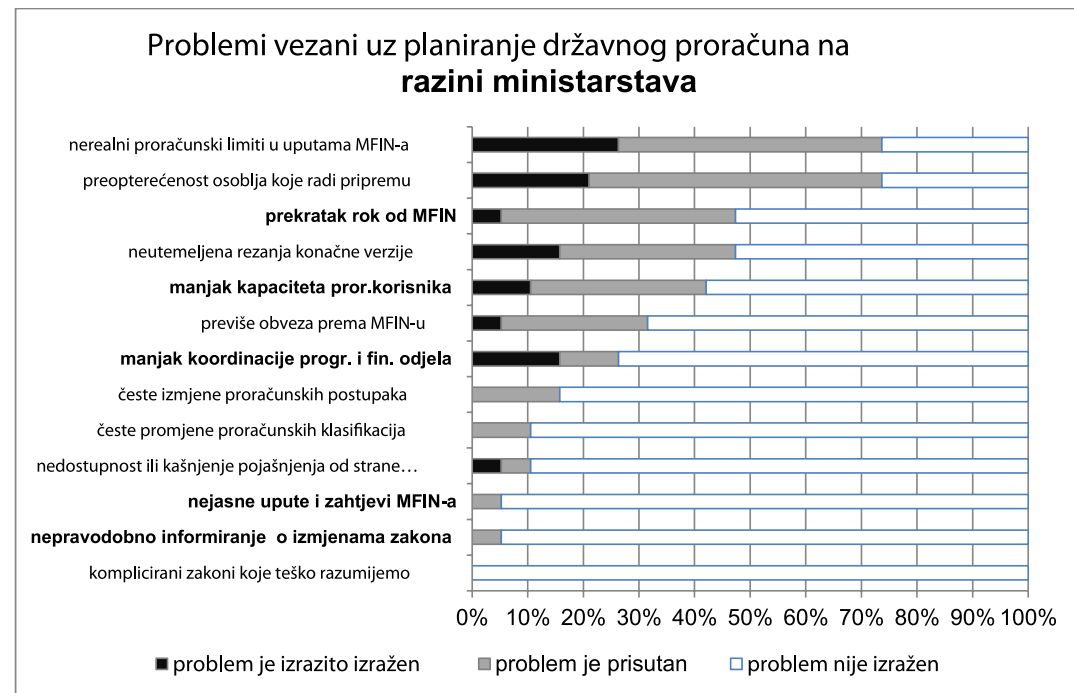
	Zakonski definiran rok	Stvarni datumi**
Ministarstvo financija dostavlja upute za izradu stateških planova za trogodišnje razdoblje ostalim ministarstvima	sredina ožujka	16.4.-27.4.
Ostala ministarstva dostavljaju Ministarstvu financija Strateški plan za trogodišnje razdoblje	sredina travnja	7.5.-31.5.
Vlada donosi Strategiju Vladinih programa za trogodišnje razdoblje	sredina svibnja	12.7.
Vlada donosi Smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje	sredina lipnja	2.8.
Ministarstvo financija dostavlja ostalim ministarstvimaUpute za izradu prijedloga državnog proračuna	kraj lipnja	2.8.-14.8.
Ostala ministarstva dostavljaju Upute za izradu prijedloga državnog proračuna svojim proračunskim korisnicima	nije definirano	2.8.-27.8.
Datum koji su ostala ministarstva odredila za dostavu prijedloga financijskih planova svojim proračunskim korisnicima	15.7.	23.8.-11.9.
Ostala ministarstva dostavljaju Ministarstvu financija objedinjene (usklađene) prijedloge svojih financijskih planova	kraj srpnja	19.9.-16.11.
Vlada dostavlja Saboru prijedlog proračuna za 2013. i projekcije za 2014.-2015.	15.11.	19.11.
Sabor izglasao proračun za 2013. u zakonskom roku	do 31.12.	4.12.
Razina poštivanja zakonskih rokova za planiranje državnog proračuna	uopće ne	

Tablica 2 - Poštivanje zakonski propisanih rokova za planiranje državnog proračuna*

Izvor: Zakon o proračunu; NN 87/08, 136/12 i odgovori ministarstava na upitnik GONG-a.
* Analizirani su odgovori 20 ministarstva.

** Ovisno o pojedinim ministarstvima.

Iz Grafikona 12 očito je da su i ministarstva prepoznala kako su nepoštivanje zakonski propisanih rokova pri planiranju državnog proračuna i često prekratak vremenski rok koji im za ispunjavanje zadaća odredi Ministarstvo financija jedan od ključnih problema s kojim se susreću u procesu proračunskog planiranja. **Stoga Vlada i Ministarstvo financija u budućnosti moraju na vrijeme započeti s procesom planiranja državnog proračuna i pridržavati se zakonom propisanih rokova, kako bi se barem dio problema eliminirao.**



Grafikon 12

* Analizirani su odgovori 19 ministarstva (bez Ministarstva financija)

MFIN = Ministarstvo financija

Osim toga, gotovo 3/4 ministarstva ukazuje da se susreće s problemom preopterećenosti osoblja koje radi pripremu proračunskih dokumenata, a što je opet vezano i uz prekratke rokove, ali i identificiran manjak kapaciteta proračunskih korisnika pojedinih ministarstava za izradu proračuna. Nadalje, većina je ministarstava prepoznala problem nerealnih proračunskih limita u uputama Ministarstva financija, s obzirom na ciljeve koji su postavljeni resornim politikama i s tim u vezi, po njima neutemeljenim rezanjima konačne verzije njihovog prijedloga proračuna.

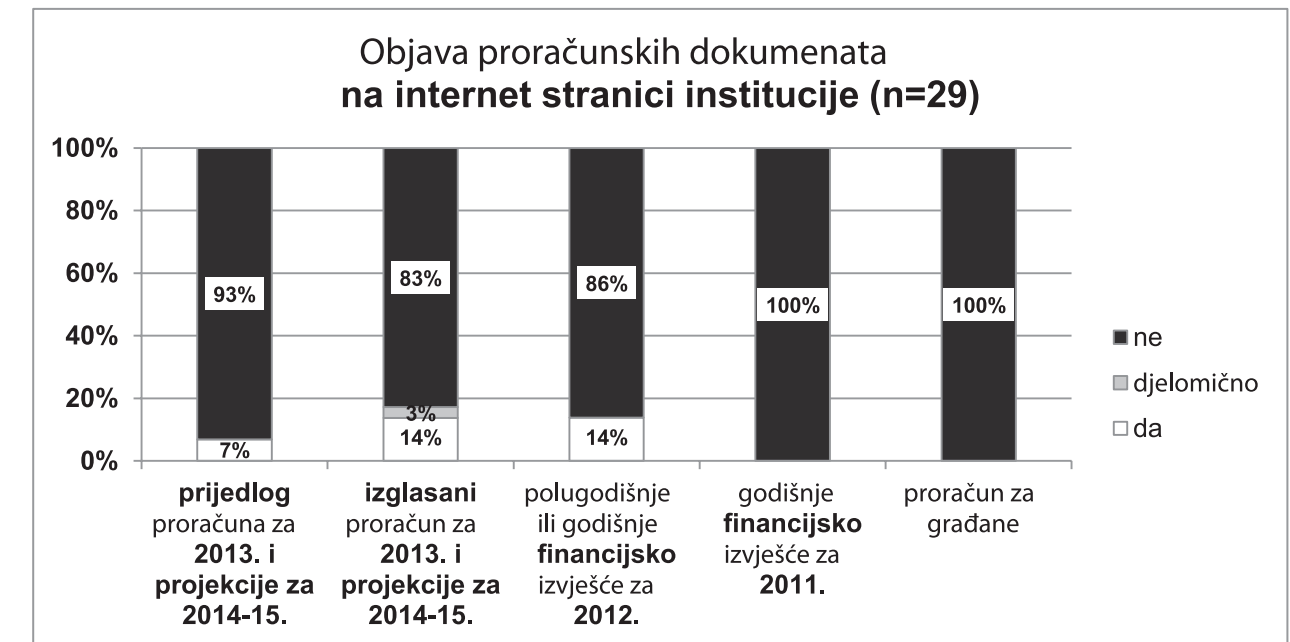
5.2 Informiranje građana kao pretpostavka za smisleno sudjelovanje u proračunskom procesu

Kako bi građani mogli komentirati državni proračun neophodno je da na Internetu mogu pronaći informacije o proračunima državnih institucija koje su točne, pravovremene i predstavljene na njima razumljiv način. Da objavljivanje detaljnih, pravovremenih i građanima razumljivih proračunskih informacija postaje sve važnije govori i činjenica kako u Velikoj Britaniji sve ključne institucije državnog proračuna (između ostalog sva ministarstva) moraju krajem svakog mjeseca javno objavljivati detalje svih svojih transakcija iznad određenog limita (najčešće iznad 500 funti) te prikazati koliko je potrošeno u svakoj pojedinoj transakciji, kome je plaćeno, kada i za što.¹⁶

Međutim, **naše analizirane državne institucije na svojim Internet stranicama uglavnom nisu objavile**

¹⁶ Detaljnije vidjeti na <http://data.gov.uk/data/openspending-report/index>. Nešto slično objavljuje i slovenska Komisija za sprečavanje korupcije koja u sklopu projekta Supervizor objavljuje ažurirane detalje za svaki trošak kada javna tijela kupuju bilo što od privatnih subjekata. Cilj tog projekta je u realnom vremenu i razumljivo običnom građaninu prikazati tokove novca između javnog i privatnog sektora (Commission for Prevention of Corruption. 2013.).

svoje najvažnije proračunske dokumente. Od 29 institucija samo njih pet je na svojim Internet stranicama objavilo vlastiti proračun (financijski plan) za 2013. i projekcije za 2014. i 2015. i svoje polugodišnje/godišnje financijsko izvješće za 2012 (Grafikon 13). Stoga možemo zaključiti da državne institucije izravno ne informiraju građane kako troše novac poreznih obveznika.



Grafikon 13

* Analizirano je svih 20 ministarstava, Sabor, Vlada i 7 odabranih ureda vlade.

Pri tome su **prijedlog** proračuna za 2013. i projekcije za 2014. i 2015. objavili jedino **Ministarstvo financija i Ministarstvo uprave**. Objavljivanje prijedloga proračuna svake pojedine institucije prije njegova izglasavanja, **važno je kako bi zainteresirana javnost mogla reagirati ako primjerice smatra da institucija nije planirala neke važne troškove u narednom razdoblju ili ako smatra da su neki planirani troškovi nepotrebni**. Neznatno je bolja situacija s **objavom izglasanog proračuna za 2013. i projekcija za 2014. i 2015.** Njih su objavili **Ministarstvo financija, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova te Ured za udruge Vlade, dok je Ministarstvo uprave** objavilo proračun za 2013., ali ne i projekcije za 2014. i 2015. Sve četiri spomenute institucije (osim Ministarstva financija) na svojim Internet stranicama objavile su i svoja polugodišnja ili godišnja financijska izvješća za 2012.

Potrebno je naglasiti da se većina traženih dokumenata za 29 institucija (prijedlozi proračuna, izglasani proračuni, polugodišnja financijska izvješća i godišnja financijska izvješća) nalazi na stranicama Ministarstva financija, Vlade, Sabora ili Narodnih novina, ali u sklopu sumarnih dokumenata koja se rade za sve korisnike državnog proračuna.¹⁷ Međutim, ti sumarni dokumenti

¹⁷ Vidjeti npr. dokumente državnog proračuna za različite godine na stranici Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/prora->

su preopsežni, a građanima ih je teško pronaći i razumjeti. Tako je primjerice, u izglasanom Državnom proračunu za 2013. i projekcijama za 2014. i 2015. ključna tablica u kojoj su rashodi prikazani po korisnicima i programima prikazana na čak 206 stranica.¹⁸ **Stoga bi i ostale državne institucije trebale slijediti dobru praksu Ministarstva financija, Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstva vanjskih i europskih poslova, Ureda za udruge Vlade i Ministarstva uprave te pravovremeno objavljivati na svojim Internet stranicama svoje najvažnije proračunske dokumente.** Takva bi praksa znatno olakšala građanima pronalaženje informacija o proračunima pojedinih državnih institucija i valja se nadati, potaknula ih na analize ponuđenih podataka.

Kako bi se građanima što bolje pojasnio državni proračun i kako bi mogli shvatiti na koji način Vlada funkcionira te koje se politike donose i provode, **Međunarodni monetarni fond u svom Kodeksu fiskalne transparentnosti naglašava da jasan i jednostavan opći vodič o proračunu treba distribuirati široj javnosti u vrijeme izglasavanja proračuna.** Naše je istraživanje pokazalo da **na Internet stranici Ministarstva financija trenutno ne postoji “proračun za građane”**, odnosno publikacija o cjelokupnom državnom proračunu za 2013. namijenjena nestručnoj javnosti.¹⁹ Isto tako, proračun za građane ne objavljuju niti pojedine institucije za svoj dio državnog proračuna.

5.3 Uključivanje zainteresirane javnosti u proces donošenja i izvršavanja državnog proračuna

Vlade koje u procese odlučivanja uključuju javnost u boljoj su poziciji donositi dobre odluke koje će biti prihvaćene od javnosti. Uključivanje građana u donošenje političkih odluka omogućava vladama novi izvor ideja, informacija i resursa. Uostalom, u Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću (čl. 1, NN 140/09) stoji: „Jedno od temeljnih obilježja suvremenih demokracija jest razvijeno civilno društvo koje se, između ostalog, ostvaruje u otvorenom dijalogu, suradnji, pa i partnerstvu građana, organizacija civilnoga društva, odnosno općenito zainteresirane javnosti s javnim i državnim institucijama. Prihvaćanje takve aktivne uloge građana, otvorenosti i javnosti kao temeljnih vrijednosti znači i spremnost državnih i javnih institucija na poduzimanje djelotvornih mjera savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.“

Stoga smo istražili koliko se državne institucije trude saznati mišljenje građana, odnosno koliko se pokušavaju savjetovati sa zainteresiranom javnošću vezano uz donošenje i izvršavanje svojih proračuna. Nažalost, rezultati nisu nimalo ohrabrujući. **Samo je 14% institucija (4 ministarstva) pokušalo utvrditi mišljenje javnosti o nekim prioritetima njihova proračuna za 2013.** Primjeri su navedeni u Tablici 3.

¹⁸ Navedeni dokumenti objavljeni su u Narodnim novinama, broj 139. od 15.12.2012. godine (pogledati posebni dio proračuna).
¹⁹ U Hrvatskoj je do sada bilo objavljeno nekoliko proračuna za građane, u razdoblju od 2006. do 2008. [http://www.mfin.hr/hr/proracunske-publikacije]. Nadalje u istraživanju je utvrđeno da niti na Internet stranicama Vlade i Sabora ne postoje informacije o proračunu za 2013. namijenjene nestručnoj javnosti, koje bi pojašnjavale vezu između proračuna i strateških ciljeva i prioriteta Vlade.

Institucija	
Ministarstvo poduzetništva i obrta	Tijekom 2012. provedeno je istraživanje, putem telefonskih intervjua, preko tisuću malih i srednjih poduzeća u svrhu prilagodbe programa potpore.
Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU	Provedena je anketa kojom se istražilo što građani misle o projektu izgradnje plivačkog bazena u Vukovaru.
Ministarstvo kulture	Provedeno je istraživanje stajališta korisnika o aktivnostima Ministarstva kulture usmjerenima na knjigu, knjižnice i nakladništvo.
Ministarstvo turizma	Provedene su konzultacije sa strukovnim udrugama putem telefonske ankete, u sklopu pristupa Ministarstva koje stručnu javnost vidi kao glavni mehanizam detekcije problema koje treba odstraniti.

Tablica 3 - Institucije koje su utvrdile mišljenje javnosti o prioritetima svoga proračuna u 2013.

Izvor: Upitnici poslani ministarstvima.

No, ovi primjeri ukazuju na to da se ne radi o sustavnom savjetovanju u svrhu utvrđivanja percepcije proračunskih prioriteta već je fokus na specifičnim projektima i problemima, pri čemu je proračunsko planiranje samo jedan od procesa eventualne primjene nalaza. I u ovim načelno pozitivnim primjerima, ta četiri ministarstva provela su savjetovanja ispod razine koju propisuje Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Naime, Kodeks navodi da poželjan rok za očitovanja zainteresirane javnosti ne bude kraći od 15 dana od dana objave dokumenta na internetskoj stranici tijela nadležnog za izradu dokumenta. Nadalje Kodeks predviđa i objavljivanje očitovanja zainteresirane javnosti kao i sažetog objedinjenog obrazloženja neprihvaćenih primjedbi na internetskoj stranici tijela nadležnog za njegovu izradu ili na drugi odgovarajući način, kako bi se vidio učinak savjetovanja.

Ministarstvo poljoprivrede u obrazloženju na ovo pitanje navodi kako se proračun izrađuje sukladno Smjernicama i uputama Ministarstva financija što implicira da nisu dobili upute vezane uz uključivanje i informiranje građana, pa to stoga i nisu radili. Iz toga slijedi da bi **Ministarstvo financija trebalo definirati minimalne standarde i dobre prakse uključivanja građana i zainteresirane javnosti u planiranje proračuna državnih institucija te eksplicitno pozvati ministarstva da ih primijene, kako bi ta praksa zaživjela.**

Osim navedenih oblika savjetovanja o proračunu, **prilikom izrade Smjernica ekonomske i fiskalne politike za 2012. godinu, Ministarstvo financija konzultiralo je stručnu javnost - Odbor za fiskalnu politiku - u čijem sastavu su i predstavnici Ekonomskog instituta i Instituta za javne financije, te predstavnici Pravnoga i Ekonomskog fakulteta.** Sukladno Kodeksu, savjetovanje sa zainteresiranom javnošću moguće je obaviti i uključivanjem stručnjaka iz reda predstavnika zainteresirane javnosti u postupak izrade nacrtu zakona, drugih propisa ili akata tijela državne uprave. **Kako je osnovna zadaća**

Odbora za fiskalnu politiku, između ostaloga, razmatranje i procjena dokumenata koje donosi Vlada vezanih uz proces izrade državnog proračuna i projekcija²⁰, ovakav oblik uključivanja zainteresirane javnosti može se smatrati oblikom savjetovanja koji je sukladan Kodeksu.

Samo dvije od 29 analiziranih institucija (Vlada i Ministarstvo financija) pokušalo je utvrditi mišljenje javnosti o svom proračunu i načinu trošenja sredstava svoje institucije u 2012. ili 2013. Ministarstvo financija i Vlada odgovorili su da su društvene mreže Vlade korištene kao komunikacijski kanali s građanima i da je Ministar financija u više navrata, tijekom 2012., odgovarao na aktualna pitanja o proračunu i trošenju proračunskih sredstava Ministarstva financija i Vlade u 2012. Međutim, budući da više ljudi bolje vidi i može analizirati proračune s različitih gledišta jasno je i kako kvaliteta, relevantnost i efikasnost vladinih politika ovise o snažnijoj uključenosti građana u proračunski proces (od planiranja proračuna do provedbe i nadzora). **Stoga bi se sve državne institucije trebale više savjetovati sa zainteresiranom javnošću vezano uz donošenje i izvršavanje svojih proračuna. Na taj način i građani mogu nadzirati proračune državnih institucija i pružati im besplatne savjete što bi u konačnici moglo i trebalo rezultirati učinkovitijim pružanjem javnih usluga.**²¹

5.4 Uloga saborskih zastupnika pri odlučivanju o državnom proračunu

Proračun je rezultat proračunskog procesa u kojemu važnu ulogu ima i Hrvatski sabor, osobito u fazi izglasavanja proračuna. Zastupnici su Saboru su predstavnici građana, i u njihovo ime oni raspravljaju o prijedlogu proračuna, imaju ga pravo mijenjati, usvajaju ga i kontroliraju njegovo izvršenje (Bratić (2004), Ott et al. (2009)). Saborske rasprave o proračunu važna su poluga osiguranja legitimiteta proračunu te njegovog razumijevanja u ukupnoj javnosti.

Prema najboljim praksama proračunske transparentnosti (OECD, 2002) dobra je praksa prijedlog proračuna predati parlamentu najmanje tri mjeseca prije početka fiskalne godine. OECD smatra da bi **samo na taj način zastupnici imali dovoljno vremena za detaljno i kvalitetno razmatranje prijedloga proračuna, smisleno formuliranje amandmana i usvajanje proračuna prije početka fiskalne godine.** Prema istraživanju OECD-a (2011) u 20 od 32 države OECD-a 2007. prijedlog proračuna dostavljen je parlamentu tri mjeseca prije početka fiskalne godine. Za razliku od njih, Hrvatski je sabor zaprimio prijedlog proračuna za 2013. svega 41 dan prije početka proračunske godine,²² a zastupnici su imali samo 14 dana za analizu i raspravu o prijedlogu proračuna za 2013.²³

Za razliku od Hrvatske u kojoj su zastupnici o prijedlogu proračuna za 2013. mogli raspravljati samo 14 dana, prosječno vrijeme koje zastupnici imaju na raspolaganju za analizu i raspravu o prijedlogu

²⁰ Više o Odboru vidjeti na <http://www.mfin.hr/hr/odbor-za-fiskalnu-politiku>

²¹ Na primjer, Udruga Vjetrenjača krajem studenog 2011. po prvi puta objavila je javno pretraživ registar svih javnih nabava u Hrvatskoj za razdoblje od 1. srpnja 2009. do studenog 2011. te potaknula građane da analiziraju te podatke (Udruga Vjetrenjača, 2011). Građani su na taj način mogli javno objaviti svoje mišljenje o javnoj nabavi pa je na primjer i grupa građana pojednostavljeno grafički prikazala općine i gradove u kojima se javna nabava odvijala te ilustrirala tijekove novca vezano uz te javne nabave (Odobasić, D., et al. 2012.).

²² Prijedlog je primljen 21.11.2012. a proračunska godina započinje 1.1.2013.

²³ Prijedlog proračuna su dobili 21.11., a proračun je izglasan 4.12.2012. Slično kao za prijedlog proračuna zastupnici su imali samo 13 dana za raspravu o prijedlogu rebalansa proračuna za 2012. (prijedlog su dobili 15.11., rasprava je dovršena 22.11., a rebalans je usvojen 27.11.2012).

proračuna u parlamentarnim sustavima je dva mjeseca (a varira od mjesec dana u Australiji do osam mjeseci u SAD-u (NDI, 2003:16.)). U gotovo polovici zemalja OECD-a 2007. godine zakonodavac je imao do tri mjeseca za rasprave i analize prijedloga o proračunu, u njih 12 je imao dva mjeseca, a u tri samo jedan mjesec (OECD, 2011).

Nalaz je našeg istraživanja da je u praksi zastupnicima ostavljeno jako malo vremena za kvalitetne analize proračunskih dokumenta. Između izglasavanja prijedloga državnog proračuna za 2013. i rebalansa državnog proračuna za 2012. prošlo je, primjerice samo 8 dana.²⁴ Nadalje, budući da su za raspravu o rebalansu proračuna za 2012. i prijedlogu proračuna zastupnici sveukupno imali 20 dana (od 15.11. do 4.12.2012.) opravdano se može sumnjati da su u tako kratkom roku mogli kvalitetno analizirati dva tako ozbiljna i opsežna dokumenta državnog proračuna.²⁵ Do sličnog zaključka prilikom istraživanja uloge Hrvatskog sabora u proračunskom procesu došao je i Bratić (2004:12): „U dosadašnjoj se praksi velik broj zastupnika u Saboru (različitih zanimanja i obrazovanja) teško snalazio s brojnim tablicama, te velikom količinom papira koje su trebali proučiti prije početka saborske sjednice o proračunu. Zastupnici su vrlo često dobivali prijedloge samo nekoliko dana prije sjednice Sabora, što nije dostatno za kvalitetnu analizu proračuna. Mnogima od njih taj rok nije dovoljan za detaljno proučavanje svih brojki i definiranje svoga stava o proračunu koji trebaju iznijeti na saborskoj sjednici“. Vidimo da u posljednjih osam godina nije došlo do unaprjeđenja ovog odavno prepoznatog problema.

Konačno, za potrebe istraživanja, a kako bismo utvrdili razinu do koje je Vlada otvorena za prijedloge amandmana na državni proračun i financijske planove izvanproračunskih korisnika za 2013. upućene od strane parlamentarnih klubova, provjerili smo koliko je bilo upućenih te prihvaćenih amandmana. **Od ukupno 40 podnesenih amandmana, 38 ih je podnijela oporba, a 2 sama Vlada. I dok su dva Vladina amandmana usvojena, svih 38 oporbenih amandmana je odbijeno, što predstavlja nastavak prakse svih bivših hrvatskih vlada koje nisu bile otvorene oporbenim amandmanima, čak i kada su oni bili smisleni.** Ovaj, kao i ostali rezultati na pokazateljima u dimenziji „parlamentarni nadzor“, ukazuju na to da Hrvatski sabor treba znatno osnažiti svoju nadzornu funkciju.

Iz svega rečenoga **možemo zaključiti da čitav proces planiranja, donošenja i izvršavanja državnog proračuna u velikoj mjeri nije transparentan (otvoren) prema javnosti.** Vlada i Ministarstvo financija 2012. uopće nisu poštovali zakonske rokove za planiranje državnog proračuna. Sumarni proračunski dokumenti koje publicira Ministarstvo financija za sve korisnike državnog proračuna (prijedlog proračuna, izglasani proračun, polugodišnje ili godišnje izvješće o izvršenju proračuna) građanima su preopsežni i teško razumljivi, a proračuni za građane se ne izrađuju niti objavljuju. Analizirane državne institucije na svojim Internet stranicama 2012./2013. uglavnom nisu objavile svoje najvažnije proračunske dokumente (nisu informirale građane kako troše novac poreznih obveznika), niti su se savjetovale sa zainteresiranom javnošću vezano uz donošenje i izvršavanje svojih proračuna, dok saborski zastupnici (predstavnici javnosti) 2012. nisu imali dovoljno vremena za kvalitetne analize proračunskih dokumenata.

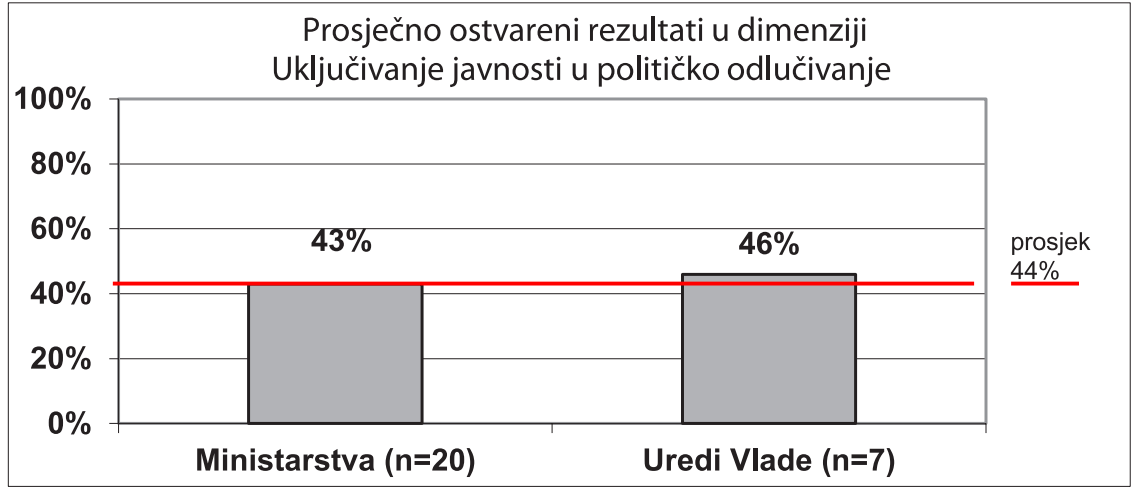
²⁴ Rebalans proračuna za 2012. izglasan je 27.11., a proračun za 2013. izglasan je 4.12.2012.

²⁵ Zastupnici dobili prijedlog rebalansa proračuna 15.11., rasprava je dovršena 22.11., a rebalans je usvojen 27.11.2012. Prijedlog proračuna za 2013. zastupnici su dobili 21.11., rasprava je završena 27.11., a proračun je usvojen 4.12.2012.

Budući da se Vlada Republike Hrvatske Akcijskim planom Partnerstva za otvorenu Vlast za razdoblje 2012.-2013.²⁶, obavezala ostvariti povećanje fiskalne transparentnosti, valja se samo nadati da će taj Akcijski plan stvarno i provoditi, te da ćemo u idućim godinama imati bitno bolje rezultate u dimenziji Proračunska transparentnost i odgovornost.

6. REZULTATI U DIMENZIJU UKLJUČIVANJE JAVNOSTI U POLITIČKO ODLUČIVANJE

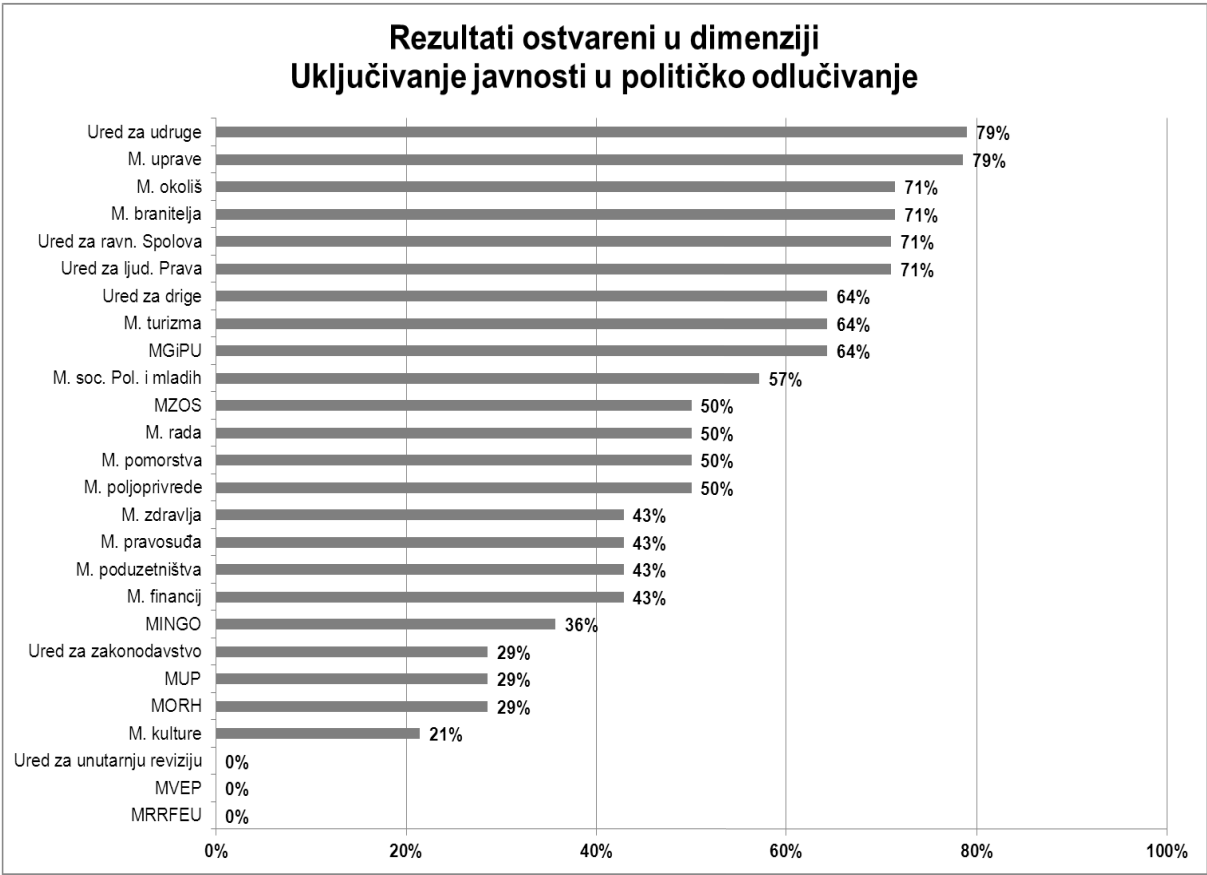
Na početku valja napomenuti da se ova istraživana dimenzija odnosila samo na ministarstva te na urede Vlade RH²⁷, budući da smo istraživali praksu uključivanja javnosti u kreiranje javnih politika relativno rano u *policy* ciklusu - prilikom kreiranja *policy* opcija (kroz uključivanje zainteresirane i stručne javnosti u rad radnih skupina), odnosno rasprava o nacrtima zakonskih i drugih programskih akata (kroz primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću).Unutar ove dimenzije prosječno je ostvareno 44% bodova, pri čemu ministarstva ostvaruju neznatno lošije rezultate od ureda Vlade RH, kako se vidi iz grafikona 14:



Grafikon 14

Rezultati ostvareni u ovoj dimenziji po tijelima u uzorku prikazani su u grafikonu 15 koji slijedi, a iz kojeg je vidljiva velika neujednačenost oko primjene mehanizama uključivanja i savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

26 Dostupno na: http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/Akcijiski%20plan-Partnerstvo%20za%20otvorenu%20vlast-5_4_2012_.pdf
27 s izuzetkom Ureda za unutarnju reviziju, s obzirom na njegove specifične nadležnosti, na kojeg su se u ovoj dimenziji odnosila samo 3 pokazatelja vezana uz rad i načine imenovanja u radne skupine za izradu programskih dokumenata



Grafikon 15

No, da bismo dobili jasniju sliku oko uključivanja zainteresirane javnosti u političko odlučivanje, potrebno je detaljnije razmotriti rezultate na pojedinim skupinama pokazatelja unutar ove dimenzije.

Uvriježeno je mišljenje da se javne politike, programski dokumenti ili prijedlozi zakona i drugih akata kreiraju putem formiranja radnih skupina. Uključivanje stručnjaka i predstavnika interesnih skupina u radne skupine, i to putem javnog poziva, predviđa i preporuča i Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, u glavi 6, st.1. Stoga smo tijela iz našeg uzorka molili za dostavu podataka o broju akata na kojima su radili tijekom 2012. godine, te o broju formiranih radnih skupina za izradu tih akata. Na taj način došli smo do postotka zakonskih prijedloga i drugih programskih dokumenata za koje radna skupina i bila formirana. Osim toga, tražili smo i dostavu podataka o tome koliko je u tim formiranim radnim skupinama bilo predstavnika zainteresirane javnosti. Rezultati su prikazani u Tablici 4:

TIJELO	Broj oformljenih radnih skupina (RS) u odnosu na broj akata	od tih RS broj onih sa zainteresiranom javnošću
Ured za ljudska prava i prava nac.manjina	2 od 2	2 od 2
Ured za ravnopravnost spolova	1 od 1	1 od 1
Ured za suzbijanje zloporabe droga	3 od 5	3 od 3
Ministarstvo unutarnjih poslova	33 od 63	0 od 33
Ministarstvo poduzetništva i obrta	1 od 2	1 od 1
Ministarstvo poljoprivrede	86 od 177	76 od 86
Ministarstvo socijalne politike i mladih	14 od 31	8 od 14
Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske	2 od 5	2 od 2
Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	11 od 28	5 od 11
Ministarstvo pravosuđa	22 od 61	22 od 22
Ministarstvo reg. razvoja i fondovaEU	18 od 52	0 od 18
Ministarstvo graditeljstva	12 od 36	12 od 12
Ministarstvo branitelja	2 od 6	2 od 2
Ministarstvo uprave	12 od 38	10 od 12
Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	8 od 26	0 od 8
Ministarstvo zdravlja	11 od 59	8 od 11
Ministarstvo turizma	1 od 6	1 od 1
Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastr.	13 od 79	7 od 13
Ministarstvo zaštite okoliša i prirode	3 od 21	2 od 3
Ministarstvo gospodarstva	7 od 58	4 od 7
Ministarstvo financija	20 od 170	10 od 20
Ured Vlade RH za unutarnju reviziju	1 od 9	0 od 1 0
Ministarstvo kulture	1 od 11	0 od 1 0
Ministarstvo obrane	2 od 25	0 od 2 0
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta	8 od 237	5 od 8 0
Ured za zakonodavstvo	0 od 4	0
Ured za razminiranje*	0	0

Tablica 4

*Ured za razminiranje nije tijekom 2012. radio na izradi akata

Iz tablice je vidljivo kako uvriježeno mišljenje da se akti kreiraju temeljem prijedloga radnih skupina zapravo nije točno. To nam govori podatak o prosječno svega 24% slučajeva izrade nacрта akata za koje je bila formirana radna skupina. Čini se da se unutar hrvatske administracije, u najvećem broju slučajeva, akti formiraju na razini nadležnog tijela, bez formiranja radne skupine koja uključuje i kolege iz drugih ministarstava ili tijela.

S druge strane, a s obzirom na postotke uključenosti neformalnih aktera u radne skupine, čini se da **onda kada tijela zaključe da na nekom prijedlogu moraju konzultirati i stručnjake iz drugih područja, tada u radne skupine većinom (62%) pozivaju i stručnjake iz drugih institucija, kao i iz organizacija civilnoga društva. Nejasno je, međutim, na temelju kakvih se kriterija donose odluke o tome je li za neki akt potrebno formirati multiresornu i multisektorsku radnu skupinu ili ne. Osim toga, nejasni su i kriteriji na koji način se biraju članovi radnih skupina iz redova vanjskih stručnjaka, budući da je samo jedno tijelo u uzorku - Ured za udruge - objavilo javni poziv za predlaganje članova Savjeta inicijative Partnerstva za otvorenu vlast. Isto tako, samo četvrtina tijela u uzorku objavljuje sastave svojih radnih skupina na svojim internetskim stranicama.**

S obzirom na u drugim istraživanjima identificiran problem manjka koordinacije i koherentnosti hrvatskih javnih politika (Petak, 2011), u najmanju ruku bilo bi korisno da **Ured za zakonodavstvo izradi upute koje bi usmjerile predlagatelje zakona prema participativnoj, transparentnoj i analitički utemeljenoj izradi zakonskih prijedloga, o čemu bi se državne službenike trebalo i dodatno educirati putem Državne škole za javnu upravu.** Svakako bi predlagatelje zakona trebalo poticati da osnutak radne skupine razmotre kao prvu opciju, a ukoliko se za nju ne odluče, to i obrazlože kada pripremaju izvještaj Vladi uz prijedlog zakona o provedenom savjetovanju. **Dodatno, za veću transparentnost cijelog procesa i proširivanja broja vanjskih aktera koji mogu utjecati na javne politike, bilo bi korisno za takve pozicije objavljivati javne pozive.** Budući da sva ministarstva, sukladno Zakonu o procjeni učinaka propisa imaju obavezu izrade Plana normativnih aktivnosti na godišnjoj razini, takvi se javni pozivi mogu unaprijed planirati i provesti bez većih poteškoća, pri čemu predlagatelji i dalje zadržavaju nadzor nad odabirom vanjskih suradnika.

Govorimo li o javnim raspravama o nacrtima propisa, kao obliku savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, sukladno odredbama Kodeksa savjetovanja, pokazalo se da gotovo sva tijela (92%), s izuzetkom MRRFEU i MVEP, na svojim internetskim stranicama objavljuju informacije o postupcima savjetovanja, kao i nacрте akata na Internetu, a 54% njih je uz internetske oblike, provelo i neke dodatne oblike savjetovanja, poput tribina, okruglih stolova i sl.

S druge strane, kako je tijekom 2012. godine svega 29% nacрта zakona²⁸ o kojima je Vlada raspravljala

28 Podaci iz GONG-ovog redovitog praćenja postupaka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću 2012. godine. Dostupno u GONG-ovim godišnjim izvještajima za 2012. godinu na: http://www.gong.hr/media/uploads/godisnji_izvjestaji/gong_izvjestaj_2012.pdf

prošlo kroz internetsko ili neki drugi oblik savjetovanja²⁹, vidimo da se **unatoč visokom postotku tijela koja savjetovanja provode, ona ne provode sustavno, odnosno da su i na ovom području nejasni kriteriji oko toga za koji će se nacrt zakona savjetovanje provesti, a za koji neće**. Također, tijela još uvijek u manjoj mjeri poštuju odredbe Kodeksa savjetovanja koje se tiču objave izvještaja o provedenom savjetovanju (zabilježeno u 60% slučajeva) te objave objedinjenih primjedbi i obrazloženja za njihovo neprihvatanje (zabilježeno u 54% slučajeva).

Unatoč ovim manjkavostima, veseli nas napredak u primjeni Kodeksa savjetovanja, budući da je postotak nacrt zakona koji su prošli savjetovanje u odnosu na 2011. porastao sa 18% na 29% u 2012. godini³⁰. Osim toga, tijela koja su provodila savjetovanja su u najvećoj mjeri poštivala minimalni preporučeni rok od 15 dana, pri čemu ima i primjera provedbe savjetovanja u trajanju od 30, pa čak i 90 dana. Jedino su MUP i Ministarstvo pravosuđa zabilježili primjere kraćeg savjetovanja, što je praksa koju svakako treba izbjegavati.

7. REZULTATI U DIMENZIJU SPREMNOST ZA PROCJENU UČINAKA PROPISA

Procjena učinaka propisa (PUP) jedan je od temeljenih mehanizama putem kojih se provjerava učinkovitost predloženih zakonskih rješenja u odnosu na ciljeve koji se žele postići te u odnosu na primarne ciljne skupine nekog rješenja. Njome se također provjerava koherentnost predloženog zakonskog rješenja s ostatkom zakonskog okvira. Ovisno o zakonskom rješenju, procjene se provode za sve ili neki od učinaka, svrstanih u fiskalne, gospodarske, ekološke ili socijalne.

Prvi, neuspješni, pokušaj uvođenja PUP-a u hrvatsku praksu zbivali su se u mandatu prve Sanaderove Vlade, no oni su bili sporadični, s neadekvatnim sredstvima i nedovoljno snažnom političkom voljom da se oni zbilja i provedu. Pod utjecajem procesa pristupanja EU, u srpnju 2011. godine donesen je Zakon o procjeni učinaka propisa, koji je stupio na snagu u siječnju 2012. godine, no njegova stvarna implementacija zapravo se očekuje tek od 2013. godine, budući da je prva godina provedbe bila posvećena podizanju kapaciteta državnih službenika za primjenu Zakona te pripremi relevantnih obrazaca od strane nadležnog Ureda za zakonodavstvo Vlade RH. Krajem 2012. obveznici Zakona su po prvi puta trebali izraditi godišnji Plan normativnih aktivnosti, te u tom Planu naznačiti za koji od planiranih propisa oni sami predviđaju provedbu postupka procjene učinaka.

Uzevši u obzir važnost ovog mehanizma za unaprjeđenje kvalitete propisa, što bi trebalo rezultirati boljom

²⁹ Dodatno su kroz internetsko savjetovanje prošla još 23 nacrt zakona koji nisu stigla na sjednicu Vlade.

³⁰ Podaci iz GONG-ovog redovitog praćenja postupaka savjetovanja sa zainteresiranom javnošću 2012. godine. Dostupno u GONG-ovim godišnjim izvještajima za 2011. i 2012. godinu na: http://www.gong.hr/media/uploads/godisnji_izvjestaji/gonggi-2011hrv.pdf i http://www.gong.hr/media/uploads/godisnji_izvjestaji/gong_izvjestaj_2012.pdf

kvalitetom upravljanja javnim politikama, u istraživanje smo uključili i ovu dimenziju³¹. Putem procjene učinaka propisa unaprijed se pokušavaju detektirati eventualne negativne posljedice koje određena regulativa može imati po javni proračun (nacionalni, regionalni i lokalni), društvene odnose i ostvarenje ustavnih prava, socijalni status različitih društvenih skupina i lokalnih zajednica, funkcioniranje gospodarstva, zaštitu okoliša i kulturnih dobara. Procjena učinka propisa potiče predlagatelje propisa da ne zaborave na sistemsku razinu te da se koordiniraju s drugim resorima. Kako bi procjena učinka bila učinkovita i valjana, u nju se nužno uključuju oni kojih se određeni propis najviše dotiče i koji su najbolje upoznati sa stanjem u određenom području te se na taj način gradi i povjerenje društva u djelovanje institucija.

Budući da je Zakon u punoj primjeni tek od 2013. godine, pri određivanju pokazatelja u ovom prvom krugu istraživanja u najvećoj mjeri smo se usredotočili na provjeru ispunjavanja obaveza koje proizlaze iz samog Zakona, s jasnom namjerom da naredni krugovi istraživanja budu u većoj mjeri okrenuti kvaliteti implementacije zakonskih rješenja. Stoga ne treba čuditi da je razina ostvarenosti bodova u ovoj dimenziji najviša u cijelom istraživanju i iznosi prosječno 84%. Sva su ministarstva, sukladno Zakonu, imenovala koordinate za provedbu PUP-a i u svim su ministarstvima ti koordinatori prošli potrebne obuke. Također, u velikoj većini ministarstava, osim koordinatora, stručno usavršavanje prošli su i drugi službenici, a u nekim slučajevima čak i dužnosnici. Prema podacima dobivenima iz Ureda za zakonodavstvo Vlade RH, od lipnja 2011. godine do prosinca 2012. godine, u tijelima u našem uzorku, edukacije je završilo 25 koordinatora procjene, dodatnih 105 državnih službenika te 37 dužnosnika. **Ovi nam podaci ukazuju na to da se procjeni učinaka propisa, barem u ovoj početnoj fazi, pristupilo sustavno i promišljeno, pri čemu pozitivno iznenađenje predstavlja spremnost dužnosnika na stručno usavršavanje u ovom području.**

Također, sukladno Zakonu, sva ministarstva, osim Ministarstva vanjskih i europskih poslova, na svojim su internetskim stranicama objavila svoje Planove normativnih aktivnosti. Prema podacima sa službene stranice Ureda za zakonodavstvo, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova u 2013. ne planira izradu niti jednog zakonskog akta, te stoga nije niti izradilo Plan normativnih aktivnosti. Mi se, međutim, pitamo što je s jednim od ključnih zakona koji bi trebao regulirati odnos Vlade i Sabora kada je riječ o europskim temama, a kojeg je trebalo pripremiti upravo Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, i to još 2012. godine. Unatoč kašnjenju, navedeni zakon nije se našao u normativnom planu MVEP-a ni za 2013. godinu. Slično tome, u Planu normativnih aktivnosti za 2013. ne nalazi se ni Zakon o strateškim investicijskim projektima kojeg je Ministarstvo gospodarstva uputilo u doduše skraćeno javno savjetovanje već sredinom siječnja 2013., a bivši prvi potpredsjednik Vlade u medijima ga je najavljivao još u rujnu prošle godine.

Kako se u oba ova slučaja radi o politički osjetljivim zakonodavnim rješenjima, ali i o pitanjima od strateškog značaja, propusti da ih se pravodobno uvrsti u Plan normativnih aktivnosti bacaju sjenu na vjerodostojnost ovog inače izuzetno korisnog alata planiranja. **Kako bi se takve situacije spriječile, predlažemo da Ured**

³¹ Ova se dimenzija odnosi samo na ministarstva, uz iznimku jednog pokazatelja, koji se odnosi i na Ured za zakonodavstvo Vlade RH nadležan, između ostalog i za koordinaciju izrade planova normativnih aktivnosti te provedbu stručnog usavršavanja službenika.

za zakonodavstvo naloži ministarstvima kvartalno ažuriranje Plana normativnih aktivnosti, uz obrazloženje promjena i obvezu da se dodatne zakonodavne aktivnosti ne smiju realizirati u istom kvartalu u kojem se podnosi izmjena plana.

Tablica 5 donosi istraživanjem prikupljene o broju i postotku zakona za koje ministarstva planiraju provesti procjenu učinaka propisa. **Prema prikupljenim podacima, 39% zakonskih prijedloga proći će kroz procjenu učinaka propisa tijekom 2013. godine, no kako se vidi iz Tablice 5, i na ovom pokazatelju postoje značajne razlike među ministarstvima.**

Dodatno, usporedbom podataka prikupljenih od ministarstva u našem istraživanju, te onih iz usvojenog Plana normativnih aktivnosti za 2013., ustanovili smo, u nekim slučajevima i značajne razlike u brojevima planiranih zakonodavnih aktivnosti u nekim ministarstvima. Čini se da je nakon finalizacije Plana normativnih aktivnosti došlo do izmjena planova nekih ministarstava, o čemu Ured za zakonodavstvo nije obaviješten. Te su razlike u Tablici 5 naznačene **debljim znakovima.**

Ministarstvo:	GONG istraživanje (28. 1. 2013.)			Plan normativnih aktivnosti Vlade RH (20. 12. 2012.)		
	ukupno zakona	od toga PUP	%	ukupno zakona	od toga PUP	%
branitelja	1	1	100%	1	1	100%
rada	6	6	100%	6	6	100%
turizma	5	5	100%	3	2	67%
zaštite okoliša	3	3	100%	3	3	100%
financija	19	18	95%	19	18	95%
MUP	5	3	60%	6	5	83%
MGiPU	10	5	50%	4	2	50%
poljoprivrede	4	2	50%	4	2	50%
soc. pol. i mladih	10	5	50%	10	5	50%
kulture	15	7	47%	15	7	47%
pomorstva	7	3	43%	9	3	33%
MINGO	11	4	36%	0	0	0%
MZOS	4	1	25%	3	1	33%
pravosuđa	23	3	13%	16	3	19%
uprave	10	1	10%	10	1	10%
MRRFEU	11	1	9%	17	1	6%
MORH	2	0	0%	0	0	0%
MVEP	2	0	0%	0	0	0%
zdravlja	25	0	0%	0	0	0%
poduzetništva	2	0	0%	2	0	0%
UKUPNO	175	68	39%	128	60	47%

Tablica 5

Jedini pokazatelj na kojem su tijela ostvarila nižu razinu ostvarenosti bodova u ovoj dimenziji odnosi se na mogućnost zainteresirane javnosti da utječe na pojedine prijedloge Planova normativnih aktivnosti ministarstava. Naime, Zakon o PUP nalaže objavu prijedloga Plana normativnih aktivnosti na službenim internetskim stranicama u trajanju od najmanje 15 dana, no ta objava služi isključivo u svrhu informiranja javnosti. Tako je **samo manjina ministarstava (30%) javnosti omogućila i davanje komentara na prijedlog njihovog plana**, što je naročito bitno u slučajevima kad zainteresirana javnost smatra da neki propis, zbog svojih mogućih učinaka, neopravdano nije predviđen za provedbu procjena učinaka. **Kako bi taj udio u budućnosti bio veći, a objava prijedloga normativnih aktivnosti svrhovita, predlažemo Uredu za zakonodavstvo da dodatno potakne ministarstva na objavu nacрта planova u svojim internetskim rubrikama predviđenima za javno savjetovanje.**

8. REZULTATI U DIMENZIJU PRAĆENJE PROVEDBE I IZVJEŠTAVANJE O POLITIKAMA

Praćenje provedbe javnih politika jedan je od alata strateškog upravljanja u javnom sektoru koji omogućuje pravovremene izmjene tijekom provedbe, ukoliko praćenje pokaže da instrumenti za provedbu politika ne vode do željenih rezultata ili proizvode nepredviđene, neželjene učinke. Stoga je **bez kvalitetnog praćenja politika nemoguće govoriti o dobrom upravljanju u javnom sektoru.** S druge strane, Vlada kao cjelina ima odgovornost za ukupnu kvalitetu javnog upravljanja i ukupne razvojne rezultate, koje ne može procijeniti ukoliko ne prima redovite izvještaje o provedbi ili evaluaciji nekih ključnih politika. Konačno, s obzirom na to da se provedba javnih politika financira sredstvima državnog proračuna, javnost ima pravo uvida u rezultate pojedinih politika bilo kroz evaluacijske, bilo kroz godišnje izvještaje o radu pojedinih ministarstava. U krajnjoj liniji, ti izvještaji mogu služiti i kao putokaz za procjenu uspješnosti nekog ministra ili Vlade u cjelini, što može biti jedan od čimbenika za donošenje odluke o tome za koju političku opciju glasati na parlamentarnim izborima.

U ovoj dimenziji stoga smo istraživali redovitost izvještavanja ministarstava prema Vladi putem predaje izvještaja koji se odnose na provedbu nekih specifičnih politika ili programa, odnosno predajom redovitih godišnjih izvještaja o radu ministarstva. Također, zanimalo nas je li i u kojoj mjeri zaživjela praksa provedbe evaluacija nekih javnih politika od strane nezavisnih stručnjaka. Zbog prava javnosti na uvid u sve te izvještaje, istraživali smo i jesu li oni objavljeni na Internetu. Konačno, da bismo ustvrdili postoji li sustavan pristup izvještavanju o provedbi javnih politika, od tijela u uzorku tražili smo informaciju o tome postoji li neke službene smjernice koje specificiraju način praćenja i izvještavanja o radu pojedinih organizacijskih cjelina ili programskih timova, odnosno ministarstava.

Sudeći prema ostvarenim rezultatima, prostor za napredak je značajan. Naime, prosječno je u ovoj dimenziji ostvareno svega 29% mogućih bodova, pri čemu uredi Vlade RH ostvaruju nešto bolji rezultat od ministarstava (36% naspram 27%). Ovakav nalaz donekle je razumljiv, budući da su uredi

Vlade u velikoj mjeri usmjereni na provedbu manjeg broja specifičnih politika (rodna ravnopravnost, odnos vlasti i civilnog društva, ljudska i prava nacionalnih manjina), pa im je stoga jednostavnije pratiti i izvještavati o njihovoj provedbi. Ministarstva pak imaju veći broj politika za koje su odgovorna, ali imaju i znatno veću količinu financijskih i ljudskih resursa te bi se lošiji rezultati ministarstva u ovoj dimenziji ipak trebali pripisati već spomenutom manjku koordinacije, ali i manjku analitičkih kapaciteta unutar samih ministarstava (Škrabalo i Miošić-Lisjak, 2010).

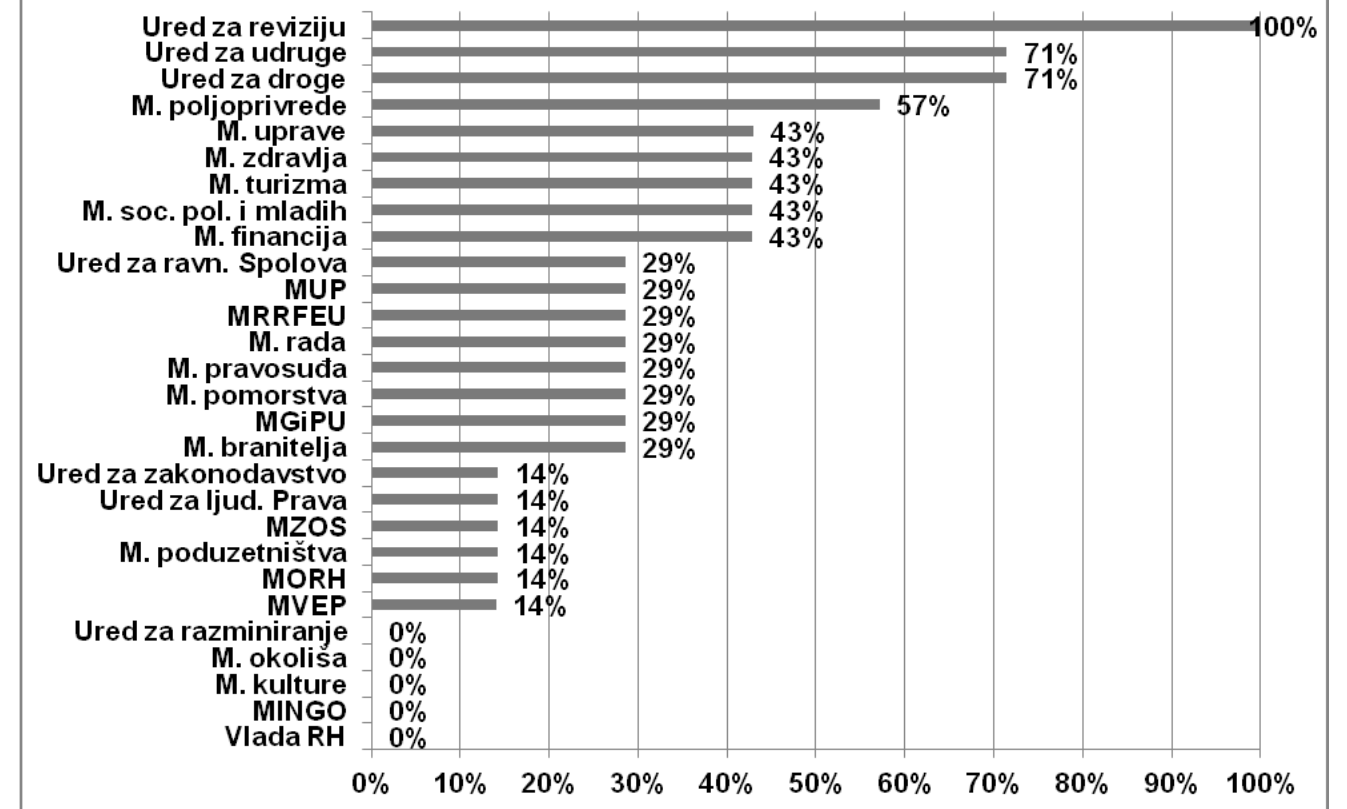
Što se tiče pojedinih pokazatelja, svega je nešto više o polovici tijela iz uzorka (54%) tijekom 2012. Vladi podnijelo barem jedan izvještaj koji se odnosi na provedbu politike, programa ili zakona, a samo ih je 15% podnijelo godišnji izvještaj o radu – 3 ureda Vlade (uređi za ravnopravnost spolova, za udruge i za unutarnju reviziju) te Ministarstvo rada i mirovinskog sustava. Ista su tijela potonje izvještaje i objavila na svojim internetskim stranicama. Zanimljivo je, međutim, da izvještaje o provedbi specifičnih politika objavljuje svega nešto više od trećine (35%) tijela iz uzorka. Nadalje, svega je osam tijela iz našeg uzorka (31%) naručilo vanjsku nezavisnu evaluaciju neke javne politike, a samo njih tri (12%) taj je izvještaj i objavilo.

Budući da 11 (42%) tijela iz uzorka ima smjernice koje specificiraju način praćenja i izvještavanja o radu, nejasno je zašto opseg praćenja i izvještavanja nije na barem istoj takvoj razini. Nalazi sugeriraju da se te smjernice ne shvaćaju dovoljno ozbiljno. Mišljenja smo da godišnji izvještaji o radu pojedinih institucija trebaju postati obveza svih čelnika tijela jer se jedino tako može sagledati uspješnost realizacije svih ciljeva nekog resora, u odnosu na Program rada, ali i spektar specifičnih politika, kao i kvaliteta internog upravljanja i komunikacije s dionicima. Takvi bi godišnji izvještaji, po našem mišljenju, trebali postati osnova za procjenu uspješnosti ministara, njihovog tima i rukovodećih službenika, kako na razini Vlade, tako i na razini Vlade.

Što se tiče same Vlade RH, ona ima smjernice za postupanje u komunikacijskim aktivnostima središnjih tijela državne uprave i ureda Vlade Republike Hrvatske, no te se smjernice odnose na postupanje u vanjskoj, PR komunikaciji, ali ne i na interno izvještavanje tijela prema Vladi o rezultatima, učincima ili problemima u provedbi javnih politika. **S obzirom na rezultate ostvarene u ovoj dimenziji, čini se uputnim Vladi preporučiti da u što skorije vrijeme izradi smjernice za internu komunikaciju i izvještavanje te da u te aspekte svog rada uloži barem jednake napore kakve ulaže u odnose s javnošću.**

Rezultati ostvareni po pojedinim tijelima u ovoj dimenziji prikazani su u Grafikonu 16. Kako je ovo ključno područje za unaprjeđenje kvalitete javnog upravljanja, pozivamo tijela da u našoj bazi podataka provjere svoje rezultate na pojedinim pokazateljima i ulože napore kako bi se situacija u najskorije vrijeme unaprijedila.

Rezultati u dimenziji Praćenje i izvještavanje o politikama



Grafikon 16

9. REZULTATI U DIMENZIJI UPRAVLJANJE SUKOBOM INTERESA

Za zemlju u kojoj je dominantno obilježje političke kulture klijentelizam koji pak predstavlja izrazito plodno tlo za korupciju, postojanje funkcionalnih mehanizama za upravljanje sukobom interesa od izrazite je važnosti. Osim toga, u tako maloj zemlji, u kojoj je broj profesionalaca izrazito ograničen, velika je vjerojatnost da će se popriličan postotak njih tijekom svoje profesionalne karijere naći u potencijalnom sukobu interesa, samim time što su u nekom trenutku surađivali ili radili za različite, međusobno povezane organizacije i pojedince u javnom i privatnom sektoru. Tada je važno prepoznati tu situaciju, transparentno ju deklarirati i povući se iz pozicije odlučivanja.

Hrvatsko zakonodavstvo u ovom je području izrazito manjkavo. Zakon o sprječavanju sukoba interesa odnosi se isključivo na dužnosnike, odnosno osobe koje Vlada ili Sabor imenuju „kao dužnosnike“, dok se na državne službenike primjenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima³², te odredbe Etičkog kodeksa državnih službenika³³.

Zakon o sprječavanju sukoba interesa, osim što je ograničen na dužnosnike, na potpuno pogrešan način definira i tretira pitanje sukoba interesa. Naime, svaka je potencijalna situacija sukoba interesa u Zakonu tretirana gotovo automatski kao kazneno djelo, zakon fokus stavlja na imovinske kartice dužnosnika, dok se nematerijalni interesi ignoriraju, a Povjerenstvo za sprječavanje sukoba interesa ima ovlasti koje po svojoj prirodi pripadaju sudbenom aparatu. Ovakvu ocjenu Zakona dijele organizacije civilnog društva, Ustavni sud Republike Hrvatske, pa i sama vladajuća koalicija, koja je pak nespretnim pokušajem izmjene Zakona po dolasku na vlast, bez adekvatne argumentacije i bez izgradnje savezništava na nacionalnoj razini „izgubila bitku“ s Europskom komisijom u zadnjoj fazi pristupanja³⁴.

S obzirom na odluku Ustavnog suda iz studenog 2012. godine³⁵, koja je veliki broj odredbi aktualnog Zakona stavila izvan snage, te s obzirom na stav Suda o pogrešnom razumijevanju sukoba interesa, za očekivati je da će se izmjenama Zakona pristupiti po ulasku Hrvatske u Europsku uniju. U svrhu doprinosa izradi novog Zakona, za kojeg se nadamo da će se baviti pitanjima *upravljanja* umjesto *isključivo sprječavanjem* sukoba interesa, i to kako na razini dužnosnika, tako i na razini svih državnih i javnih službenika, definirali smo pokazatelje u ovoj dimenziji.

Od ukupno devet pokazatelja, pet ih je bodovanih, dok smo s ostala četiri željeli dobiti uvid u aktualnu praksu. Bodovani pokazatelji odnosili su se na obavezu imenovanja povjerenika za etiku sukladno Etičkom kodeksu državnih službenika, te na postojanje i sadržaj podzakonskih akata koji pobliže reguliraju pitanje upravljanja sukobom interesa. **Očekivano, a s obzirom na nerazumijevanje samoga pojma, rezultati u ovoj dimenziji su daleko od zadovoljavajućih.**

S prosječnih 26% ostvarenih bodova, ova je dimenzija druga najlošije rangirana u cjelokupnom istraživanju. Treba naglasiti i da su razlike među pojedinim tijelima drastične – naime varijanca ostvarenih bodova po tijelima je između 100% (Ministarstvo financija) i 0% (Ministarstvo regionalnog razvoja i europskih fondova), dok je velika većina (85%) ostvarila samo 1 od mogućih 5 bodova, i to na

32 NN 92/05, 142/06, 77/07, 127/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13

33 NN 40/11, NN 13/12

34 Odluku da se ne pristupi izmjenama Zakona treba razumjeti u prvom redu kao ispunjavanje jednog od 10 prioriteta za ispunjavanje obaveza proizašlih iz pregovora.

35 <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Pojmovi/C12570D30061CE54C1257AAF003E7588?OpenDocument>

formalnom pokazatelju imenovanja povjerenika za etiku, kojeg su imenovala sva tijela u uzorku, izuzev Ministarstva regionalnog razvoja i europskih fondova.

Samo Ministarstvo financija, Ministarstvo obrane i Ured za unutarnju reviziju imaju bilo kakav podzakonski akt koji regulira pitanje sukoba interesa. Radi se o Kodeksima profesionalne etike službenika Ministarstva financija za djelatnike carinske, odnosno porezne uprave³⁶, Naputku o provedbi javne nabave u Ministarstvu obrane, te Kodeksu strukovne etike unutarnjih revizora³⁷. Ti podzakonski ili samoregulirajući akti ujedno i definiraju situaciju sukoba interesa. Tako primjerice, u navedenom Kodeksu Ministarstva financija, Porezne uprave stoji da je sukob interesa „situacija u kojoj su privatni interesi službenika u suprotnosti s javnim interesom ili kad privatni interes utječe ili može utjecati na nepristranost službenika u obavljanju njegove dužnosti“ (čl. 2), dok Kodeks Carinske uprave navodi i definira situacije u kojima se javlja sukob interesa. Kodeks strukovne etike unutarnjih revizora nalaže (čl.6) da unutarnji revizori, moraju, između ostalog „sačuvati neovisnost i izbjegavati moguće konflikte i sukobe interesa, i to tako da ne primaju darove, zahvale niti druge koristi koje bi mogle utjecati na izvješće ili stručnu procjenu“, „izbjegavati sve odnose s upravljačkim tijelima ili osobljem koji bi mogli štetno utjecati na neovisno djelovanje“ te „izbjegavati korištenje službenog položaja za osobnu korist i nikada se ne koristiti svojim položajem u privatne svrhe“.

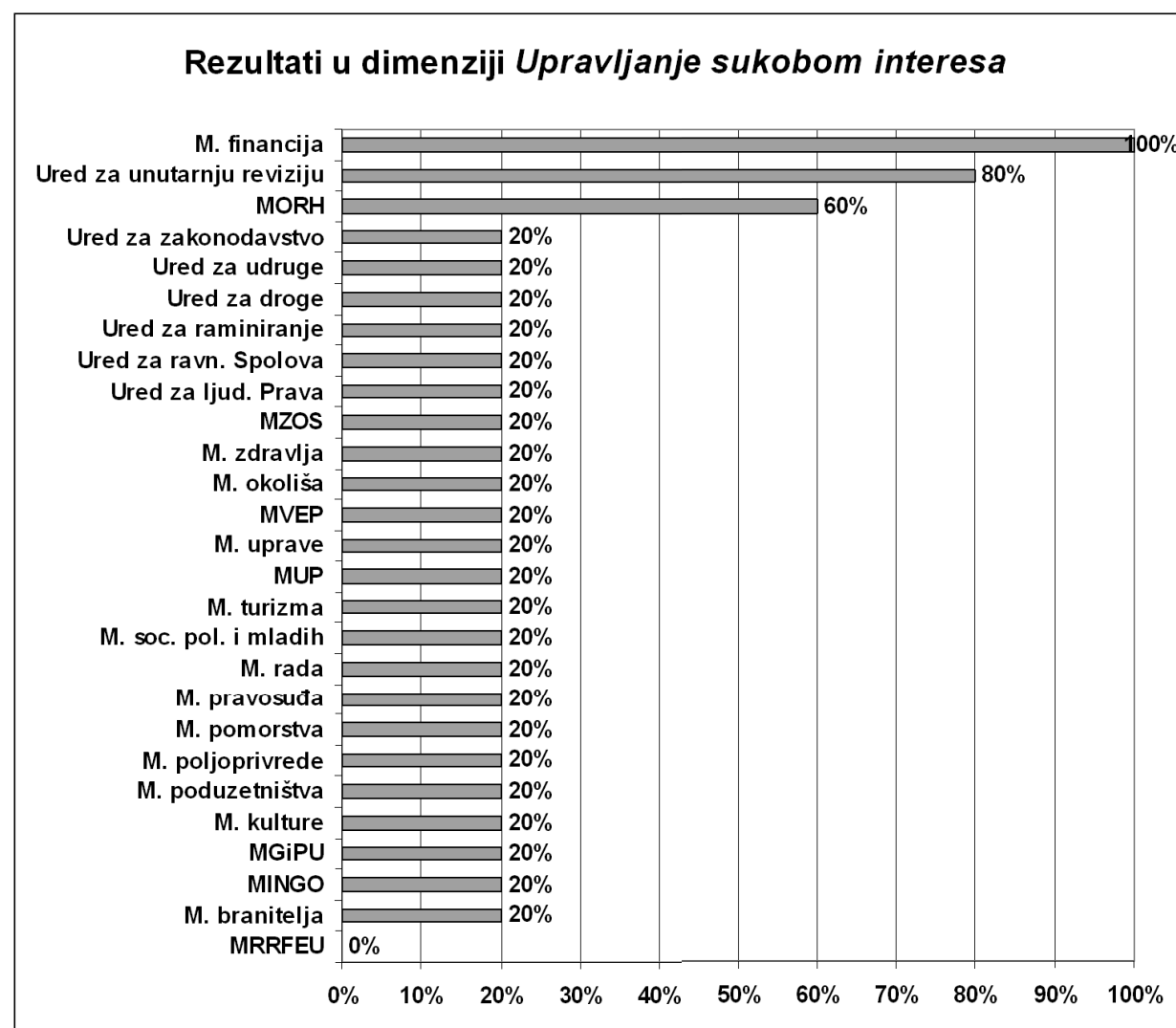
Postupak deklariranja i upravljanja sukobom interesa definira jedino Kodeks profesionalne etike službenika Ministarstva financija, Carinske uprave, koji nalaže da se službenik mora izuzeti iz situacije u kojoj postoji mogućnost sukoba interesa (čl. 9) te ukoliko nije siguran predstavlja li neka situacija potencijalni sukob interesa obavezu savjetovanja s Etičkim povjerenstvom (čl. 15). Sankcije za službenika u slučaju neprijavlivanja sukoba interesa predviđaju navedeni Kodeksi Ministarstva financija te Priručnik za unutarnje revizore, koji u poglavlju 12 definira postupanje u slučaju nepravilnosti i prijevара³⁸.

Iz svega navedenog, kao i iz rezultata pojedinih tijela prikazanih u Grafikonu 17 koji slijedi, vidljivo je kako su **mehanizmi za upravljanje sukobom interesa u javnim i državnim službama izrazito malobrojni i krnji u pogledu sadržaja te da je ovo svakako područje u kojem je potrebno u što skorije vrijeme unaprijediti kako zakonodavni, tako i institucionalni okvir te razviti adekvatne mehanizme deklariranja i upravljanja sukobom interesa.**

36 NN 76/2009 i NN 133/06

37 NN 18/2008

38 Dostupno na: <http://www.samobor.hr/web/datoteke/2010/04/Priru%C4%8Dnik-za-unutarnje-revizore-v-4-0-30-11-2010.pdf>



Grafikon 17

Kako je već rečeno, osim ovih bodovanih pokazatelja, tijela u istraživanju molili smo i da nam dostave neke podatke putem kojih bismo detaljnije istražili samu praksu. Radi se konkretno o broju slučajeva deklariranja sukoba interesa od strane službenika i dužnosnika, broju disciplinskih postupaka pokrenutih protiv službenika zbog neprijavljenog sukoba interesa, broju pritužbi na odluke o dodjeli sredstava ili drugih resursa na osnovi neprijavljenog sukoba interesa, te broju takvih pritužbi koje su rezultirale poništenjem odluke o dodjeli sredstava ili drugih resursa.

Rezultati kažu da tijekom 2012. godine u našim istraživanim tijelima nije bio niti jedan slučaj deklariranja sukoba interesa službenika ili dužnosnika, niti je proveden ijedan disciplinski postupak protiv službenika zbog neprijavljenog sukoba interesa. Zanimljivo je pritom da se i Vlada RH i Ministarstvo poljoprivrede referiraju na medijsko izvještavanje o slučaju ministra Jakovine, ističući kako je ministar odbacio optužbe za sukob interesa, no i priznao da se ogriješio o Zakon o sprječavanju sukoba interesa, budući da nije prebacio upravljanje tvrtkom na drugu osobu. Protiv ministra Jakovine Vlada RH nije provela nikakav postupak, a

u tom trenutku Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa nije funkcioniralo. Vezano uz pritužbe na dodjele sredstava, jedno se MRRFEU očitovalo da je takvih pritužbi bilo (nisu naveli broj), no po drugim osnovama. Sukladno tome, niti u jednom tijelu nije bilo niti poništenja odluka o dodjeli sredstava ili drugih resursa na osnovi neprijavljenog sukoba interesa.

S obzirom na visoku razinu klijentelističkih odnosa koji su rezultat više od dva desetljeća političkog kadrovanja u državnoj upravi³⁹ te na rezultate koje je pokazalo ovo istraživanje **moramo zaključiti kako se sustav upravljanja sukobom interesa u Hrvatskoj mora hitno i korjenito izmijeniti**, želimo li postići napredak u ovome području. Osim već spomenute potrebe donošenja novog Zakona o upravljanju sukobom interesa koji će se odnositi kako na dužnosnike, tako i na službenike, potrebno je revidirati te na adekvatan način educirati, a potom i pratiti primjenu Kodeksa državnih službenika u ovome području. Naime, Kodeks se u jednom jedinom članku (čl. 9) osvrće na pitanje sukoba interesa, pri čemu krajnje nespretno nalaže da državni službenik „ne smije koristiti svoj položaj kako bi utjecao na odluku zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti ili donošenje političke odluke“ – što zapravo predstavlja osnovnu dužnost svakog državnog službenika, pod pretpostavkom da radi profesionalno, nepristrano i u javnom interesu. Ovoj odredbi, kako bi bila smisljena, nedostaje referenca na stjecanje osobne ili koristi službeniku bliskih osoba. **Manjkavo uređenje pitanja sukoba interesa u Kodeksu, izostanak podzakonskih akata i provedbenih mehanizama stoga rezultira potpunim izostankom njegove primjene u praksi.**

Zato, unatoč činjenici da rezultati istraživanja na nebodovanim pokazateljima na prvi pogled upućuju na zaključak da je Hrvatska zemlja bez sukoba interesa, rezultate u ovoj dimenziji treba promatrati u kontekstu nerazumijevanja samog pojma te nerazvijenih mehanizama za njegovo prepoznavanje, deklariranje i učinkovito upravljanje. **Tek kad slična istraživanja pokažu da službenici i dužnosnici redovito deklariraju potencijalne sukobe interesa te da se njima adekvatno upravlja, moći ćemo zaključiti da smo postigli pozitivne pomake na ovome području.**

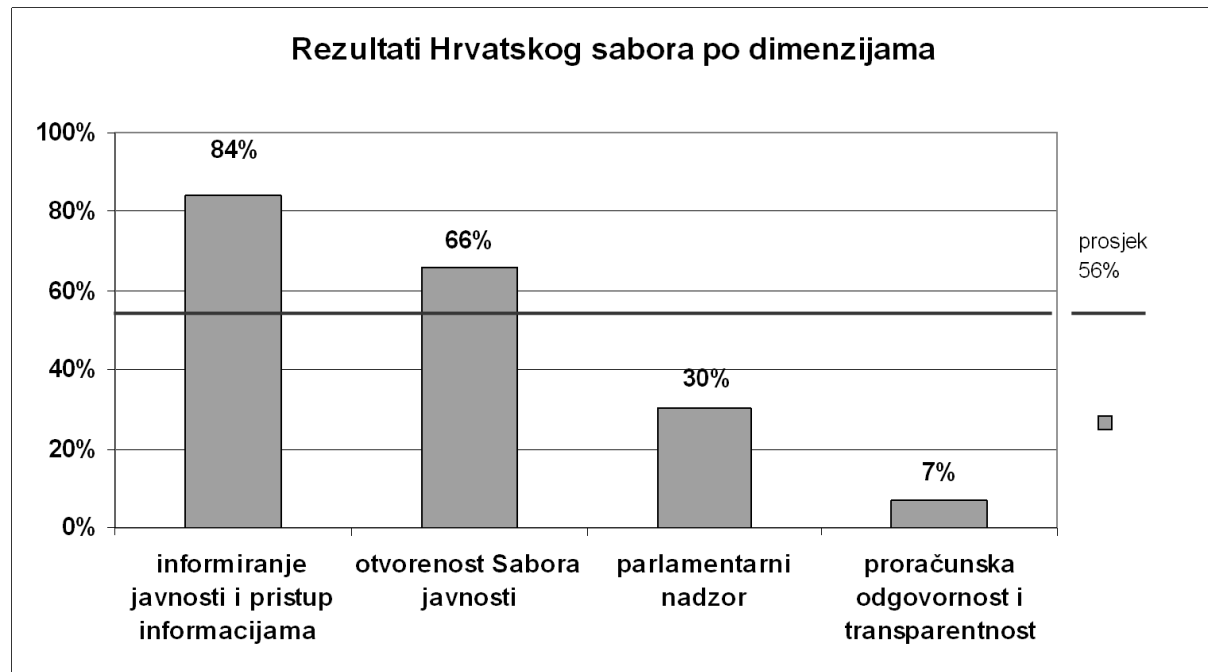
10. REZULTATI HRVATSKOG SABORA

Hrvatski sabor trebao bi biti glavni nositelj i promotor demokratske političke kulture. Osim zakonodavne, Sabor ima i informativno-edukativnu funkciju spram javnosti o funkcioniranju čitavog demokratskog sustava, deliberativnu funkciju kroz rasprave o pojedinim politikama i zakonima kao provedbenim mehanizmima te možda najvažniju, nadzornu funkciju nad radom izvršne vlasti. Kako su demokracija i načela dobrog upravljanja nerazdvojiva, Sabor je bio neizostavan dio ovog istraživanja. Naravno, s obzirom na njegove specifične funkcije, obuhvaćen je u ukupno četiri od osam istraživanih dimenzija. Prve dvije, informiranje javnosti i proračunska odgovornost i transparentnost obrađene su u prethodnim poglavljima, te u ovom dijelu čitatelje vrlo kratko podsjećamo na te rezultate, a veću pažnju usmjeravamo na rezultate

³⁹ Vidi Miošić, N. i Škrabalo M., (2013.). „Pretpostavke uspješne provedbe reforme državne uprave u Hrvatskoj – Analiza stajališta ključnih dionika reforme“, dostupno na http://www.gong.hr/media/uploads/q_izvjestaj_final_04-03-2013.pdf

u dvama dimenzijama specifičnima samo za Sabor: *Otvorenost Sabora spram javnosti* te *Nadzorna funkcija parlamenta*.

Grafikon 18 prikazuje rezultate Hrvatskog sabora u istraženim dimenzijama:



Grafikon 18

Vidljivo je da je Sabor ostvario prosječnih 56% mogućih bodova, **pri čemu je u dimenziji informiranje javnosti i pristup informacijama stanje najbolje**. Za razliku od te dimenzije, **najviše napora Sabor treba uložiti u transparentnost objave podatka o proračunu, informiranje građana o svom i državnom proračunu na razumljiv način, te u sam proračunski ciklus**, inzistirajući na dostavi prijedloga proračunskih dokumenata znatno ranije, kako bi zastupnici imali dovoljno vremena proučiti prijedlog proračuna, i o njemu smisleno raspravljati, kako u odborima, tako i na plenarnim sjednicama.

10.1. Rezultati Hrvatskog sabora u dimenziji Otvorenost Sabora javnosti

Rezultati Hrvatskog sabora u dimenziji Što se tiče rezultata Hrvatskog sabora u dimenziji Otvorenost Sabora javnosti, 66% ostvarenih bodova je relativno zadovoljavajući rezultat, no koji ukazuje i na određena područja poboljšanja. Jedna skupina pokazatelja u ovoj dimenziji odnosila se na sadržaj Poslovnika Hrvatskog sabora te praksu imenovanja vanjskih članova saborskih radnih tijela. Naime, Hrvatski je sabor jedan među rijetkim primjerima na globalnoj razini s praksom uključivanja vanjskih članova iz redova stručnjaka u rad svojih radnih tijela, kako bi se unaprijedila kvaliteta stručne rasprave, pa posljedično i odluke saborskih radnih tijela. Ovo svakako predstavlja inovativan i pohvalan način savjetovanja sa stručnom javnošću u političkom odlučivanju, no da bi ona postigla višu razinu postoje određena područja unaprjeđenja. Naime, nemaju sva saborska radna

tijela vanjske članove, pri čemu je nejasan kriterij po kojem je Poslovnikom određeno koja tijela mogu, a koja ne mogu imenovati vanjske članove.

Vanjske članove tako ne mogu imenovati Odbor za vanjsku politiku, Odbor za europske integracije i Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost. Ukoliko ovi odbori nemaju pravo imenovanja vanjskih članova zbog činjenice da je određen broj pitanja i dokumenata o kojima raspravljaju klasificiranim određenim stupnjem tajnosti, taj se problem može jednostavno riješiti na način da vanjski članovi koji bi se birali u te odbore prođu sigurnosnu provjeru, te se na njih, kao i na ostale članove odbora mogu primjenjivati odredbe o zabrani iznošenja takvih informacija u javnost. Potonje vrijedi u prvom redu za Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost, te dijelom za Odbor za vanjske poslove, s obzirom da ponekad raspravlja o sadržajima međunarodnih ugovora. Što se tiče Odbora za europske integracije, stupanjem Hrvatske u članstvo u EU taj će se odbor ionako preimenovati u Odbor za europske poslove (ili nešto slično), a kako će europski poslovi postati domaći poslovi, ne vidimo razloga zašto se domaća stručna javnost ne bi mogla uključiti i pridonijeti radu tog odbora, naročito u dijelu formiranja hrvatskih stajališta o europskim politikama u nastajanju.

Vezano uz sam postupak imenovanja vanjskih članova saborskih odbora, od 6. saziva (2007.) **vanjski se članovi imenuju putem javnog poziva za kandidiranje članova, što predstavlja unaprjeđenje bivše prakse diskrecionog prava imenovanja od strane Odbora za imenovanja**. No, kako bi se ovaj postupak još više unaprijedio, **smatramo kako bi životopisi kandidata i njihove kandidature trebali biti javno dostupni na internetskim stranicama Hrvatskog sabora, da bi javnost imala mogućnost uvida u i procjene njihovih kompetencija**. Ovo bi bilo u skladu s praksom Sabora u postupcima odlučivanja o kandidatima za primjerice poziciju Pučkog pravobranitelja ili pak Povjerenika za informacije. Pri objavi, naravno, treba paziti na zaštitu osobnih podataka tih kandidata, no i za to postoji uvriježena praksa njihovog „zacrnjivanja“. Konačno, odluke o tome koji će kandidat za vanjskog člana odbora postati članom donosi isključivo Odbor za imenovanja, bez konzultacija matičnih odbora. Takva je praksa nerazumljiva, s obzirom na to da članovi pojedinih specijaliziranih odbora vjerojatno imaju bolji uvid u kvalitete i kompetencije pojedinih kandidata. Ne možemo očekivati da Odbor za imenovanja dubinski poznaje svako područje i relevantne vaninstitucionalne aktere. **U tom smislu Poslovnikom bi trebalo propisati da Odbor za imenovanja odluke o vanjskim članovima donosi temeljem preporuke matičnih odbora.**

Druga podskupina pokazatelja u ovoj dimenziji odnosila se na internetsku objavu podataka o aktivnostima zastupnika, osnovnih informacija o njihovom radu ili radu pojedinih klubova zastupnika te informacija vezanih uz aktivnosti saborskih odbora. Dodatno, radi mogućnosti praćenja rada Sabora tražili smo pokazatelje vezane uz dokumente o kojima će Sabor raspravljati. **U ovome je dijelu Sabor postigao gotovo izvrsne rezultate – nedostaju jedino informacije o pojedinačnim rezultatima javnog glasanja zastupnika/ca od početka aktualnog saziva, pregled individualnih zastupničkih aktivnosti te specijalizirane rubrike ili sadržaji usmjereni na neke društvene grupe (mladi, slabije obrazovani, starije osobe, osobe s intelektualnim teškoćama, i sl.).** Značajnija zamjerka, a s obzirom na vrlo skoro pristupanje Hrvatske Europskoj uniji, odnosi se na potpuni izostanak informacija o odgovornostima i

aktivnostima Sabora u EU poslovima i EU zakonodavnom procesu.

Tijekom 2012. godine saborska su tijela održala 17 okruglih stolova u (su)organizaciji s organizacijama civilnoga društva, što je, uzmemo li u obzir razdoblje kada Sabor ne zasjeda, gotovo 2 mjesečno. Dodatno odbori su samostalno organizirali dodatnih 11 tematskih sjednica i drugih oblika javnih savjetovanja. **Ovakvi nam podaci govore kako je Sabor svoju deliberativnu funkciju unaprijedio. Dodatno, tijekom 2012. godine Sabor je posjetilo 12.772 građana, što ukazuje na poboljšanu aktivnost saborske službe za odnose s građanima.** Kako se ovdje u većini slučajeva radi o organiziranim posjetima školaraca, zaključujemo kako se edukativna funkcija Sabora razvija u pozitivnom smjeru.

10.2. Rezultati Hrvatskog sabora u dimenziji Nadzorna funkcija parlamenta

Rezultati Hrvatskog sabora u dimenziji Za razliku od rezultata Hrvatskog sabora u dimenziji otvorenosti, rezultat u dimenziji koja je procjenjivala njegovu učinkovitost kod nadzora izvršne vlasti daleko je od zadovoljavajućeg. Ovdje je Sabor ostvario svega 30% mogućih bodova.

Istraživali smo brzinu kojom Sabor razmatra pristigle izvještaje Vlade i ostalih izvršnih tijela te provjerili koristi li Sabor, u zaključcima koji slijede rasprave o njima, svoju moć, formulirajući obavezne zaključke. Osim toga, istražili smo i u kojoj mjeri zastupnici koriste institut interpelacija i mogućnost formiranja saborskih istražnih povjerenstava kako bi nametnuli raspravu o nekim važnim pitanjima, te da li su i u kojoj mjeri te interpelacije uključivale zastupnike različitih stranaka. Konačno, istraživali smo do koje mjere zastupnici koriste institut mogućnosti postavljanja zastupničkih pitanja i njihovu dostupnost na službenim internetskim stranicama.

Govorimo li o razmatranju izvještaja, tijekom 2012. godine Hrvatski sabor je na dnevnom redu imao 58 izvještaja o provedbi politika ili radu institucija izvršne vlasti, uključujući i agencije. U prvom kvartalu, što se podudara s prve tri sjednice Sabora, na dnevnom je redu bilo 13 izvješća - nešto manje od četvrtine svih razmotrenih u 2012. godini, dok je u drugom kvartalu, od sredine travnja do ljetne stanke 13. srpnja razmotreno još 17 odnosno 29% svih izvješća. Na 5. i 6. sjednici Sabora, što je podudarno s posljednjim kvartalom godine od rujna do prosinca razmotreno je 28 izvješća odnosno njih 48% - dakle, skoro polovica svih koja su tijekom 2012. godine pristigla na saborske klupe. **Očito je da broj rasprava o izvješćima raste od početka prema kraju godine, što je obrnuto proporcionalno vremenskom ritmu organiziranja provedbe politika u narednom godišnjem ciklusu.** Naime, za očekivati je da se tijekom prvog kvartala tekuće godine planira provedba s obzirom na rezultate i uočene nedostatke u provedbi prethodne godine. Rasprava u kasnijim kvartalima često je prekasna za smislene preinake.

Detaljnijim uvidom u vremenski raspon od dostave izvještaja Saboru do datuma kad je o njemu u Saboru

donesena odluka, na uzorku 20% svih izvještaja na dnevnom redu Sabora u 2012. (12 od 58), dobili smo okvirni pokazatelj da u prosjeku saborska procedura razmatranja izvještaja traje skoro tri mjeseca ili 11 kalendarskih tjedana, unutar čega se pak radi o prosjeku o dva radna mjeseca ili 8 radnih tjedana Sabora⁴⁰. **No, srednje vrijednosti (mod koji je 5 za radne i 6 za kalendarske tjedne) te medijan (6 za radne te 7.5 za kalendarske tjedne) ukazuju da se ipak većina nasumično odabranih izvještaja razmatra unutar mjesec i pol do dva mjeseca kako rada Sabora, tako i stvarnog kalendara. Međutim, taj ipak donekle razumni rok kvare slučajevi izrazitog kašnjenja.** To su u ovom uzorku bila godišnja izvješća HNB-a, Agencije za elektroničke medije te tematsko izvješće o ostvarenju prava na besplatnu pravnu pomoć - koja su predana Saboru sredinom svibnja (HNB) odnosno taman pred ljetnu stanku (ostala dva izvještaja), a sva tri su razmatrana tek krajem listopada. Kako se sva tri odnose na aktivnosti u prethodnoj, 2011. godini očito je da u ovim slučajevima nadzorna uloga Sabora nije mogla imati baš nikakav učinak na operativna poboljšanja ovih sustava u 2012. godini.

Pretežu redovna godišnja izvješća i to institucionalna, a polugodišnja se odnose na rad HINE te na jedno od rijetkih tematskih izvješća, ono o korištenju predpristupnih fondova EU. Nekoliko revizorskih izvješća ima definiran fokus i evaluacijsku svrhu, te su u tom pogledu dobrodošle iznimke. To su Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja poslovnim prostorima u vlasništvu RH; financiranja političkih stranaka i njihovih kampanji u 2010 te učinkovitosti javne nabave u Hrvatskoj pošti.

Temeljem uvida u zapisnike sa sjednica saborskih odbora koji su razmatrali iste slučajno odabrane izvještaje u uzorku, očito je da nakon uvodnog predstavljanja glavnih nalaza izvještaja slijedi rasprava te se u zapisnicima u većini slučajeva evidentiraju glavne primjedbe i prijedlozi zastupnika. **Međutim, zaključak odbora se formulira samo na razini prihvatanja ili neprihvatanja izvještaja, bez specificiranja preporuka ili naputaka izvršnim institucijama za daljnje djelovanje, unatoč činjenici da sam zapisnik sadrži prijedloge koje su u raspravi istakli pojedini zastupnici. Nadalje, glasanje na plenarnoj sjednici također se fokusira na prihvatanje odnosno neprihvatanje izvještaja, bez utvrđivanja zajedničkog obrazloženja i preporuka na razini cijelog Sabora.** Pisani zaključak s obrazloženjem se ne formulira na kraju saborske rasprave, niti prilikom glasanja o izvještajima. U tom smislu glavni izvor primjedbi i eventualnih prijedloga je snimka plenarne rasprave s pojedinačnim izlaganjima zastupnika, koja je dostupna na saborskoj Internet stranici.

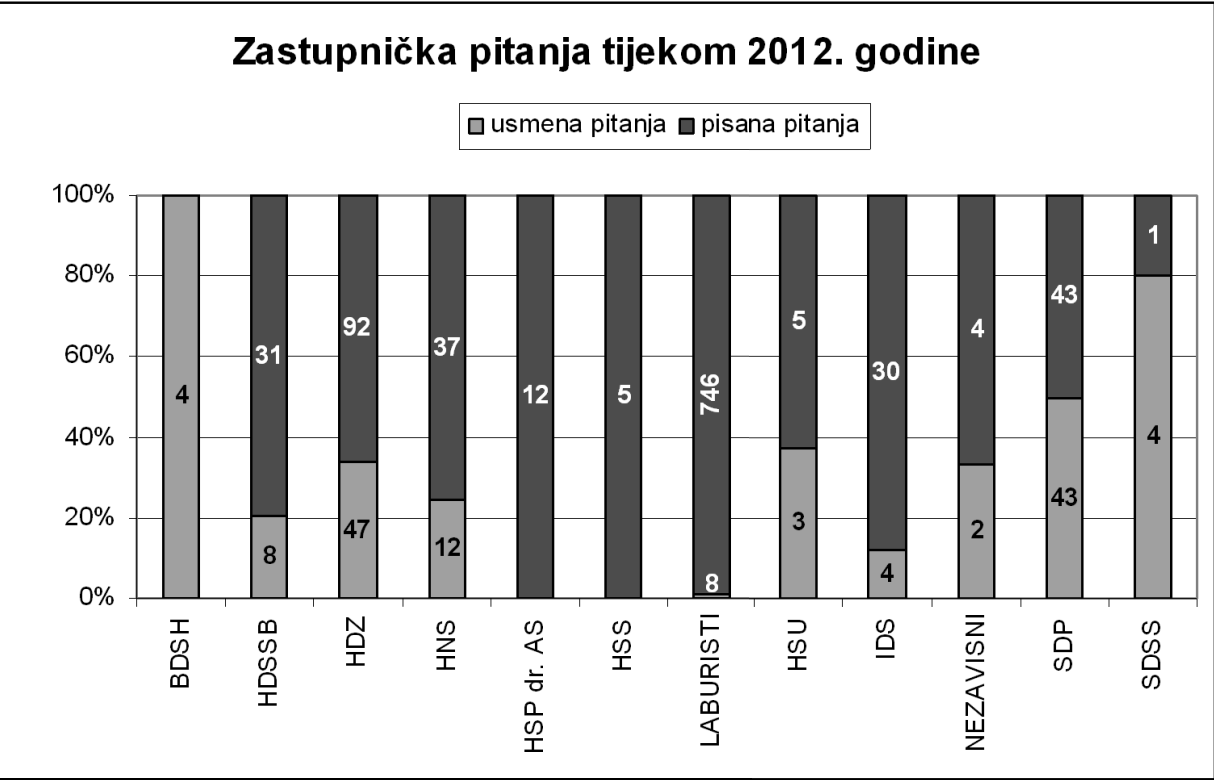
Posebno je zanimljiv uvid da je čak 87% svih izvještaja o radu institucija izvršne vlasti i javnog sektora koje je Sabor imao na dnevnom redu u 2012. godini dobilo zeleno svjetlo, što je posebno visoko uzme li se u obzir da se izvještaji u pravilu odnose na rezultata rada institucija za mandata prethodne Vlade. Jedno je izvješće povučeno (HERE za 2010. godinu). Odbačena je nekolicina godišnjih izvješća - o radu Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa, Nacionalnog vijeća za znanost Republike Hrvatske, Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga, Agencije za regulaciju tržišta željezničkih usluga za 2010. godinu (sic!) i HINE. U svim ovim slučajevima radilo se o političkim intervencijama u promjene upravljačke strukture ili jačeg nadzora. Ispada da je odbacivanje saborskog izvještaja političko oružje koje se koristi u krajnjim situacijama

⁴⁰ ako se izuzmu saborske stanke između sjednica od kojih su neke definirane i Ustavom i Poslovnikom

kada je politička volja za promjenama nedvosmislena. Inače je nemoguće objasniti kako to da nova vlast odobrava rad skoro 90% institucija koje su djelovale od palicom prethodne vlasti, čije su glavne mane, iz rakursa tadašnje oporbe i današnje nove vlasti, bile nekompetentnost i nepoštenje.

Interpelacije i saborska istražna povjerenstva, koja zapravo predstavljaju najsnažnije nadzorne mehanizme u rukama parlamenta tijekom 2012. godine uopće nisu korištena, za razliku od zastupničkih pitanja, koja se redovito koriste. Neka druga istraživanja trebala bi otkriti zašto je tomu tako, no za razvoj demokratske političke kulture snažna oporba jedan je od ključnih čimbenika. **Stoga bi oporbene stranke, unatoč činjenici da interpelacije najčešće ne dovode do pada Vlade, trebale znatno češće koristiti ove mehanizme kako bi „natjerale“ Vladu na raspravu o nekim ključnim pitanjima.**

Od nadzornih mehanizama na raspolaganju, zastupnici u prvom redu koriste mogućnost postavljanja zastupničkih pitanja. Tako su tijekom 2012. godine postavili ukupno 135 pitanja na samim sjednicama (aktualno prijedpodne), te dodatnih 1006 pitanja upućenih pisanim putem. Usmena pitanja na sjednicama postavljaju se u gotovo jednakom omjeru između vladajućih i oporbe (62 vladajući, 73 oporba), dok pisana pitanja u najvećoj mjeri upućuju zastupnici oporbe (115 vladajući, 891 oporba). No, treba naglasiti da su od 891 pisanog pitanja oporbe čak 83% postavili predstavnici Hrvatskih laburista. Grafikon 19 prikazuje broj i način postavljanja pitanja upućenih izvršnoj vlasti tijekom 2012.



Grafikon 19

Što se tiče samih odgovora na pisana zastupnička pitanja, **tijela** u većini slučajeva **u prosjeku odgovaraju zastupnicima u primjerenim, zakonom određenim rokovima od 30 dana**. Međutim, s izuzetkom Ministarstva unutarnjih poslova koje je na sva pitanja odgovorilo unutar zakonskog roka, sva su druga tijela u nekim slučajevima kasnila s odgovorima u većoj ili manjoj mjeri. Tako je raspon broja dana za dostavu odgovora varirao između minimalnih 6 do maksimalnih 217 dana (oboje u slučaju Ministarstva financija). Nadalje, točno je jedna trećina tijela iz uzorka odgovorila na sva postavljena pitanja, dok u ostalima bilježimo izostanak odgovora u barem jednom, ako ne i više slučajeva. **Uzmemo li prosječan broj dana za odgovor zastupnicima kao pokazatelj, zastupnicima najbrže odgovaraju Ministarstvo graditeljstva i Ministarstvo rada (u prosjeku unutar 20 dana), dok s odgovorima najviše kasne Ministarstvo gospodarstva (u prosjeku 51 dan) te Vlada RH (u prosjeku 47 dana za odgovor).**

Tablica 6 prikazuje broj postavljenih pisanih pitanja po tijelima, broj dostavljenih odgovora, prosječan broj dana za odgovor te raspon broja dana za odgovor na zastupnička pitanja postavljena tijekom 2012. godine.

Tijelo	broj pitanja	broj odgovora	prosječan broj dana za odgovor	raspon dana za odgovor
Vlada RH	152	150	47	22-132
Ministarstvo branitelja	31	29	27	7-78
Ministarstvo financija	80	76	35	6-217
Ministarstvo gospodarstva	44	41	51	12-208
Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja	47	46	20	8-83
Ministarstvo kulture	29	27	31	7-84
Ministarstvo obrane	11	11	36	26-60
Ministarstvo poduzetništva i obrta	23	21	31	9-45
Ministarstvo poljoprivrede	54	53	23	8 – 40
Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture	78	77	32	8-125
Ministarstvo pravosuđa	53	51	35	7-118
Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	34	31	20	6-38
Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondovæEU	27	27	36	26-71
Ministarstvo socijalne politike i mladih	44	44	30	10-105
Ministarstvo turizma	10	10	27	13-45
Ministarstvo unutarnjih poslova	30	30	18	12-26
Ministarstvo uprave	38	38	26	7-91
Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	17	15	30	7-65
Ministarstvo zaštite okoliša i prirode	53	50	27	8-96
Ministarstvo zdravlja	91	90	29	8-99
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta	76	76	39	7-105

Tablica 6

Izvor: baza akata Hrvatskog sabora – pisana zastupnička pitanja 2012. godine

Ono što zastupnicima, pa i zainteresiranoj javnosti omogućuje neki oblik kontrole nad izvršnom vlašću su redovitost održavanja aktualnih prijedloga na početku svake saborske sjednice, koje se prenose uživo putem javne televizije, a moguće ih je pratiti i putem saborske internetske stranice uživo ili naknadno. Dodatno, sva zastupnička pitanja upućena pisanim putem, kao i pristigli odgovori dostupni su na saborskoj Internet stranici u bazi akata Hrvatskog sabora, koja ima i vrlo naprednu tražilicu, pa je akte moguće pretraživati prema sazivu, zastupnicima, strankama, razdobljima, pa čak i temi. **Ono što bi se još moglo unaprijediti u tom smislu jest objava tih podataka i informacija u formatima koji omogućavaju jednostavno naknadno ponovno korištenje.** To bi uostalom bilo i u skladu s prepoznatim dobrim praksama u istraživanjima Globalnog centra za informacijsko-komunikacijsku tehnologiju u parlamentima, partnerskom projektu UN-a i Interparlamentarne unije. (UN, 2012: 24)

11. ZAKLJUČAK

Na kraju formalne faze europeizacije, Istraživački centar GONG-a krenuo je u potragu za novim analitičkim pristupima praćenju djelovanja institucija vlasti s obzirom na kontekstualizirane kriterije otvorenosti, odgovornosti i djelotvornosti upravljanja. Uvjereni smo da je napokon sazrelo vrijeme za promišljenu brigu o javnom upravljanju, umjesto „odrađivanja“ zakonodavnih izmjena pod pritiskom harmonizacije sa zakonodavstvom EU. Netom prije ulaska, i s harmoniziranim zakonodavstvom, vjerujemo da je vrijeme da se institucije države počnu ozbiljno baviti pitanjem kvalitete javnih politika, njihovom učinkovitošću i time koliko one odgovaraju na potrebe građana. Isto tako, a uslijed izuzetno niskog povjerenja javnosti u političke institucije i političku elitu, ključnim smatramo otvaranje političkih procesa najširoj skupini zainteresirane javnosti u svim fazama *policy* ciklusa, u čemu će njihovi argumentirani prijedlozi za unaprjeđenje pojedinih rješenja biti najozbiljnije razmotreni, pa i prihvaćeni.

Naš novi alat, Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj – DUH, čije smo rezultate prikazali, služi kao podloga za uzajamnu usporedbu, dugoročno evidentiranje promjena i što je najvažnije, dobrovoljno učenje i poboljšanja u upravljačkim praksama državnih institucija. Pomoću Indeksa želimo ukazati na negativne obrasce, ali i afirmirati pozitivne iskorake prema dobrom upravljanju, u okruženju opterećenom otpornom kulturom tajnosti i klijentelizma, mnoštvom neusklađenih propisa i manjkom ljudi s primjerenim znanjima i vještinama.

Kako bismo razvili analitički alat koji će uistinu prepoznati specifičnosti hrvatskog konteksta, u ovoj početnoj godini, odlučili smo da ćemo s Indeksom DUH-a krenuti od centra upravljanja prema periferiji. Tako smo za početak razvili pokazatelje za ministarstva, Vladu i njezine urede te Sabor, za koje ni u kom slučaju ne tvrdimo da su savršeni ili lišeni naših vrijednosnih određenja te stoga objektivni. Dapače, oni su snažno „obojani“ našim razumijevanjem pojma „dobro upravljanje“, našim iskustvima upravljanja nad nama, kao i iskustvima sudjelovanja u nekim procesima političkog odlučivanja. No ta njihova „subjektivnost“ ne čini ih ništa manje relevantnima za istraživanje. Štoviše, upravo su nam ta iskustva omogućila stvaranje Indeksa prilagođenog hrvatskim prilikama, ali koji je ipak velikim dijelom temeljen na sličnim primjerima na svjetskoj razini. Kako

je u uvodnom dijelu i rečeno, pokazatelji, a moguće i dimenzije istraživanja u narednim će se krugovima istraživanja zasigurno mijenjati što zbog očekivanih izmjena zakonodavnog i/ili institucionalnog okvira, što pod utjecajem u ovom istraživanju uočenih nedostataka, što zbog izmijenjenih iskustava građana, i nas samih, u interakcijama s predstavnicima vlasti.

Ono što nam je ovo istraživanje pokazalo jest velika neujednačenost rezultata u pojedinim dimenzijama, što nas je uputilo na zaključak da otvorenost vlasti ne značio istodobno i njenu odgovornost. Dapače, rezultati u pojedinim dimenzijama govore nam da načelo odgovornosti daleko zaostaje za otvorenošću institucija, pri čemu je izrazit raskorak između relativno visoke transparentnosti objave programskih dokumenata i gotovo apsolutne netransparentnosti informacija o proračunima za te iste programe. Stoga se nužno nameće pitanje nekoherentnosti u pristupu modernizaciji državne uprave, budući da se suštinski radi o istom načelu upravljanja.

U ovome istraživanju najrazvijenija je dimenzija *Spremnosti za primjenu procjene učinaka propisa*, no taj rezultat treba gledati u kontekstu činjenice da se PUP još uvijek nije počeo sustavno primjenjivati, pa ćemo stvarnu sliku stanja dobiti tek kada budemo imali iskustvo sudjelovanja u konzultativnim procesima u sklopu PUP-a, kao i rezultatima procjena s obzirom na ciljeve politika i učinke na skupine čiji se problemi pokušavaju riješiti. Visoka razina poštivanja formalne norme u ovoj, pa i ostalim dimenzijama (npr. *Informiranje javnosti* ili *Upravljanje sukobom interesa*) u snažnom je kontrastu niskim rezultatima na onim pokazateljima koji nisu normirani, ali spadaju u „dobre prakse“ na svjetskoj razini (primjerice savjetovanje s javnošću o Planu normativnih aktivnosti ili transparentnost proračuna).

Nadalje, razlika između rezultata u dimenzijama informiranja javnosti o ključnim odlukama izvršne i zakonodavne vlasti (s izuzetkom proračuna) i otvorenosti parlamenta građanima s rezultatima u ostalim dimenzijama upućuje na zaključak da su pomaci ostvareni tamo gdje su političke elite, pod dugogodišnjim pritiskom javnosti konačno ili prepoznale važnost takvih objava ili „popustile“ u onom dijelu zahtjeva koji ne iziskuju značajnije napore niti ulaganja, ili se pak ne percipiraju „politički opasnim“ za objavu. Najlošiji su rezultati (očekivano) ostvareni u dimenzijama koje zapravo predstavljaju bolnu točku hrvatskog sustava javnog upravljanja – proračunskom planiranju i proračunskoj transparentnosti, nadzoru nad provedbom javnih politika te upravljanju sukobom interesa. Razloge takvim rezultatima treba tražiti u administrativnoj kulturi koja još uvijek nije sustavno prigrllila alate strateškog upravljanja, kako na razini proračunskog, tako i na razini planiranja i praćenja provedbe javnih politika. Istim razlogom mogu se objasniti i slabi rezultati Hrvatskog sabora u dimenziji *Parlamentarni nadzor* koje dodatno pojačava činjenica da je u suvremenim parlamentarnim demokracijama, pa tako i u Hrvatskoj, uloga parlamenata svedena na legitimirajuću i donekle deliberativnu funkciju. Što se tiče upravljanja sukobom interesa, rezultati su s jedne strane odraz političke kulture društva obilježenog klijentelizmom, a s druge, nerazumijevanjem samog pojma, pa posljedično i nesnalaženjem oko toga na koji ga način učinkovito kontrolirati.

Razlike u rezultatima pojedinih tijela unutar istih dimenzija zapravo nam ukazuju na izostanak sustavnog pristupa upravljanju, dok razlike u istim tijelima na pojedinim dimenzijama upućuju na snažnu ovisnost o

osobnim preferencijama ili stavovima o važnosti pojedinih elemenata dobrog upravljanja najvišeg ešalona dužnosnika i državnih službenika u nekom tijelu. Dokle god se pristup upravljanju ne usustavi i ne odrede barem minimalni standardi na razini svih tijela vlasti možemo očekivati šarolike rezultate.

Na kraju, prosječno ostvarenih 49% mogućih bodova, a u rasponu od minimalnih 18% do maksimalnih 67% ukazuje na znatno područje napretka. Istovremeno, tih maksimalno ostvarenih 67% bodova govori nam da je „dovoljno dobro upravljanje“ moguće postići čak i u hrvatskim uvjetima. Razlika od svega 3% između prvoplasiranog Ministarstva uprave i drugoplasiranog Ureda Vlade RH za udruge pak svjedoči o tome da kvaliteta upravljanja ne ovisi o vrsti tijela, već o predanosti načelima dobrog upravljanja. Stoga se rezultat Vlade RH koji je točno na razini prosječnoga (49%) ne može smatrati zadovoljavajućim, budući da se upravo od Vlade očekuje da usustavi pristup upravljanju i svojim primjerom služi kao putokaz svim ostalim tijelima vlasti.

Konačno, najviši rezultat koji je ostvaren, a koji još uvijek ostavlja dovoljno mjesta za unaprjeđenje govori u prilog zaključku da je Indeks osmišljen dovoljno „razvojno“. Stoga se nadamo da će rezultati, kao i samo istraživanje poslužiti svim tijelima u uzorku kao poticaj na unaprjeđenje praksi javnoga upravljanja. Nadamo se da će baza podataka prikupljenih ovim istraživanjem, a koja će bit će dostupna na GONG-ovim internetskim stranicama sve do sljedećeg kruga istraživanja tijelima biti korisna da prepoznaju konkretne korake koje mogu poduzeti, a građanima, novinarima, istraživačima i svim ostalim zainteresiranim osobama kao zanimljiv izvor putem kojeg će moći pratiti napredak ili nazadak u kvaliteti javnog upravljanja u Hrvatskoj.

12. PREPORUKE

1. Kako bi proaktivna objava javnih podataka sustavno i dosljedno zaživjela, a na tragu zakonski definiranih obveza novog Zakona o pravu na pristup informacijama, potrebne su praktične smjernice u pogledu minimalnog opsega i odgovarajućih tehničkih parametara i formata za objavu podataka, ali i poticaji institucijama da idu povrh minimuma, budu inovativni i razvijaju dobre prakse. Treba predvidjeti i poticaje institucijama u obliku ciljanih savjetovanja i tehničke potpore, dodatnih financijskih sredstava i pristupa projektnim sredstvima, prikupljanja povratnih informacija od građana i korisničkih skupina kao temelja za razvoj sustava i pohvale najuspješnijima.
2. Proaktivna objava podataka, kao novina u sustavu, treba biti tema od posebne pažnje novog Povjerenika za informiranje i učinkovite koordinacije sa Službom Vlade RH za odnose s javnošću, Službom Sabora za medije i informiranje i Upravom za e-Hrvatsku Ministarstva uprave te Ministarstvom financija u pogledu fiskalne transparentnosti.
3. U sadržajnom pogledu potrebno je zatvoriti raskorak u proaktivnoj objavi „brojki“ i „slova“ time što će navedene institucije ciljano poticati na proaktivnu objavu podataka i dokumenata koji se odnose na financijsko poslovanje - prijedloga proračuna, planova i ukupne dokumentacije javne nabave i dodjele drugih oblika financijskih potpora te mjesečnih, polugodišnjih i godišnjih izvještaja o izvršenju proračuna. Ovo pretpostavlja i puno agilniju provedbu Akcijskog plana Partnerstva za otvorenu vlast u segmentu fiskalne transparentnosti.

4. Napraviti značajan iskorak prema osiguranju pristupačnosti internetskih stranica osobama s invaliditetom i drugim teškoćama u korištenju IKT-a. **Sadržaj internetskih stranica s osnovnim informacijama o institucijama i njihovim nadležnostima trebaju biti prilagođene posebnim ciljanim korisničkim skupinama – npr. djeca, mladi, slabije obrazovani građani, osobe s fizičkim invaliditetom ili osobe s intelektualnim poteškoćama.**

5. Uslijed visoke razine malverzacija s javnim nabavama u prošlosti, za podizanje razine povjerenja građana u postupke javne nabave u Hrvatskoj, proaktivna objava sadržaja ugovora čini se primjerenim rješenjem, uz zaštitu podataka koji mogu ugroziti intelektualno vlasništvo. U tom pogledu sugerira se raspraviti relevantnost slovačke zakonske odredbe, gdje su ugovori o javnoj nabavi stupaju na snagu tek javnom objavom.

6. Mješovito članstvo u povjerenstvima za dodjelu javnih sredstava ili drugih resursa, u koje se uključuju i vanjski stručnjaci te predstavnici zainteresirane javnosti i to putem javnih poziva, uz razvijeni mehanizam kontrole sukoba interesa, doprinosi kvaliteti odluka, dobrodošla je preventivna mjera za preveliki utjecaj visoko pozicioniranih čelnika tijela, a djeluje i kao dodatni mehanizam za javni nadzor nad alokacijom javnih resursa.

7. Potrebno je detaljnije analizirati problem manjkavih kapaciteta i procesa pripreme proračuna na razini proračunskih korisnika te probleme koordinacije na razini Ministarstva financija i Vlade RH kako bi se napokon počeli poštovati zakonom definirani rokovi.

8. Saboru treba omogućiti razuman rok od najmanje mjesec dana za razmatranje državnog proračuna i prijedloga rebalansa, umjesto aktualnih 14 odnosno 8 dana, što je još uvijek dvostruko manje od međunarodnog prosjeka od dva mjeseca u zemljama OECD-a. Jačanje uloge Sabora pretpostavlja i primjerene stručne kapacitete za analizu prijedloga proračuna i organizaciju deliberativnih aktivnosti sa zainteresiranom javnošću i građanima.

9. *Proračun za građane* treba prerasti u prepoznatljiv i prioritetan projekt Vlade RH i postati integralna komponenta proračunskog planiranja. Za to već postoji podloga – Akcijski plan Partnerstva za otvorenu vlast - no nužna je inicijativa Službe za odnose s javnošću Vlade RH i Ministarstva financija, u suradnji s Hrvatskom saborom, kako bi se u što kraćem roku razvile sada deficitarne prakse (1) ispitivanja preferenci javnosti i ciljanih skupina s različitim potrebama i interesima o proračunskim prioritetima i opcijama za uštede, (2) javnog savjetovanja o prijedlogu proračuna na razini pojedinih proračunskih programa, (3) predstavljanja proračuna građanima na razumljiv način, s obrazloženjima njegove logike, strukture, strategije štednje i investicija te prioriteta i glavnih promjena u odnosu na prethodnu godinu i (4) izvještavanja o izvršenju proračuna s obrazloženjima uspješnosti u odnosu na plan i programske ciljeve.

10. Potrebno je razviti novi zakonski i institucionalni okvir za obuhvatno upravljanje sukobom interesa na razini pojedinih institucija vlasti, a koje će obuhvatiti sve sudionike u političkom odlučivanju i javnom upravljanju. U tom smislu, institucije se trebaju obavezati na uspostavu samoregulatornih mehanizama za detektiranje koruptivnih rizika, deklariranje interesa te postupanje u situacijama prepoznatog i stvarnog sukoba interesa. Ovaj novi sustav treba počivati na pretpostavci da je sukob interesa neizbježna, ali ne i

neupravljiva pojava, tipična za mala društva s klijentelističkom kulturom koju postupno, ali sustavno treba razgrađivati.

11. Radi povećanja učinkovitosti, transparentnosti i participativnosti pripreme propisa, što će samo dobiti na važnosti u kontekstu višerazinskog odlučivanja u EU predlažemo da Ured za zakonodavstvo izradi upute za pripremu propisa koje bi obuhvatile ne samo analitička i nomotehnička već i organizacijska pitanja, o čemu bi se državne službenike trebalo i dodatno educirati putem Državne škole za javnu upravu. Svakako bi predlagatelje zakona trebalo poticati da osnutak radne skupine razmotre kao prvu opciju, a ukoliko se za nju ne odluče, to i obrazlože kada pripremaju izvještaj Vladi uz prijedlog zakona o provedenom savjetovanju. Dodatno, za veću transparentnost cijelog procesa i proširivanja broja vanjskih aktera koji mogu utjecati na javne politike, bilo bi korisno za takve pozicije objavljivati javne pozive.

12. Kako se Plan normativnih aktivnosti ne bi pretvorio u deklarativni, umjesto operativnog dokumenta, potrebno je obvezati predlagatelje propisa na njegovo kvartalno ažuriranje, uz uvjet da se donošenje propisa ne može predvidjeti u istom kvartalu u kojem se ono najavljuje dopunom Plana.

13. Nužno je uvesti obvezu i ujednačiti praksu godišnjeg izvještavanja o radu pojedinih tijela državne uprave prema Vladi RH i Hrvatskom saboru i to, ukoliko je potrebno i izmjenama relevantnih propisa o radu Vlade, kako bi se osigurala sumjerljiva podloga za ocjenu uspješnosti i utvrđivanje odgovornosti ministara i ukupnog vodstva pojedinih institucija za realizaciju ciljeva i kvalitetu upravljanja u svakom resoru.

14. Vodstvo Hrvatskog sabora, u suradnji s Tajništvom i predsjednicima radnih tijela treba utvrditi načine za jačanje nadzorne uloge Sabora nad izvršnom vlasti, u čemu je mali, ali važan korak uspostava prakse specificiranja zaključaka i preporuka odbora i plenuma kao podloge za glasanje o izvještajima institucija.

BIBLIOGRAFIJA:

Bratić, V. (2004). Uloga parlamenta u proračunskom procesu: primjer Hrvatskog sabora. Financijska teorija i praksa 28 (1), str. 7-23.

Bronić, M., Ott, K., Urban, I., (2012). „Local budget transparency: the case of 33 Croatian cities”, *Financial Theory and Practice*, Vol.36 No.4. prosinac 2012.

Commission for Prevention of Corruption. (2013). Supervisor. Ljubljana: Commission for Prevention of Corruption. Dostupno na: <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Supervizor%281%29.pdf>

European Commission. (2001). „European Governance – A White Paper”. Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

Etički kodeks državnih službenika. NN 40/11, NN 13/12

GONG. (2012). Godišnji izvještaj za 2011. http://www.gong.hr/media/uploads/godisnji_izvjestaji/gonggi2011hrv.pdf

GONG. (2013). Godišnji izvještaj za 2012. http://www.gong.hr/media/uploads/godisnji_izvjestaji/gong_izvjestaj_2012.pdf

IBP. (2013). **Open Budget Survey 2012** Dostupno na: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

IMF. (2011). Kodeks fiskalne transparentnosti. Washington D.C.: IMF. <http://www.ijf.hr/newsletter/53.pdf>

Kodeks profesionalne etike službenika Ministarstva financija, Carinske uprave NN 133/06

Kodeks profesionalne etike službenika Ministarstva financija, Porezne uprave, NN 76/2009

Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću. Zagreb: NN 14/2009.

Kodeks strukovne etike unutarnjih revizora u javnom sektoru, NN 18/2008

Ministarstvo financija. (1998-2011). Državni proračun - arhiva. Zagreb: Ministarstvo financija <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-arhiva>

Ministarstvo financija. (2006-2008). Proračunske publikacije. Zagreb: Ministarstvo financija. <http://www.mfin.hr/hr/proracunske-publikacije>

Ministarstvo financija. (2010). Priručnik za unutarnje revizore – verzija 4.0. Zagreb: Ministarstvo financija. <http://www.samobor.hr/web/datoteke/2010/04/Priru%C4%8Dnik-za-unutarnje-revizore-v-4-0-30-11-2010.pdf>

Ministarstvo financija. (2011). Državni proračun 2011. Zagreb: Ministarstvo financija <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2011-godina>

Ministarstvo financija. (2012). Državni proračun 2012. Zagreb: Ministarstvo financija <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2012-godina>

Ministarstvo financija. (2013). Državni proračun 2013. Zagreb: Ministarstvo financija <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2013-godina>

Ministarstvo financija. (2013). Odbor za fiskalnu politiku. Zagreb: Ministarstvo financija <http://www.mfin.hr/hr/odbor-za-fiskalnu-politiku>

Miošić-Lisjak, N. (2005.), *Searching for Godot: A study into good governance practices in Croatia's e-governance*, magistarski rad.

<http://www.map.hr/dokumenti/searching%20for%20godot.pdf>

Miošić, N. i Škrabalo M., (2013.). „Pretpostavke uspješne provedbe reforme državne uprave u Hrvatskoj – Analiza stajališta ključnih dionika reforme“, dostupno na:

http://www.gong.hr/media/uploads/q_izvjestaj_final_04-03-2013.pdf

NDI. (2003). Legislature and Budget Process – International Survey. Washington D.C.: NDI. http://www.ndi.org/files/1651_gov_budget_093103.pdf

Odobašić, D., et al. (2012). *Kartografska vizualizacija Registra javne nabave*. <http://nabava.geoinfo.geof.hr/#>

OECD. (2002). *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Paris: OECD <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>

OECD. (2011). *Legislative capacity to ensure transparency in the budget process*. Paris: OECD http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2011-en/08/01/index.html;jsessionid=us2jiljdwu7x.deltat?contentType=&itemId=/content/chapter/gov_glance-2011-41-en&containerId=/content/serial/22214399&accessItemIds=/content/book/gov_glance-2011-en&mimeType=text/html

Open.data.gov. (2013). „UK Departmental Spend Reporting as of April 03, 2013“. London: Open.data.gov <http://data.gov.uk/data/openspending-report/index>

Ott, K. et al. (2009). *Proračunski vodič za građane*, Zagreb: Institut za javne financije i Friedrich Ebert Stiftung

Petak, Z. (2011.), „Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj“. U Zakošek, N. (ur.). *Prvi zagrebački ekonomski forum 2011*. Zaklada Friedrich Ebert: Zagreb. str. 23-37

Poslovnik Hrvatskog Sabora. Zagreb: NN 71/00, 129/00, 117/01, 6/02. – pročišćeni tekst, 41/02, 91/03, 58/04, 39/08, 86/08 i 81/12.

Poslovnik o dopunama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske. NN 121/12

Pušić, M. (2012). Ministar Zmajlović zabranio šefici NP Plitvice kupnju terenca od 600 tisuća KN; Šefica: Ishitreno smo postupili. Split: Slobodna Dalmacija <http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/>

<articleType/ArticleView/articleId/193551/Default.aspx>

Riley, T. B. (2003), *E-government vs. E-governance: Examining the Differences in a Changing Public Sector Climate* [online]

www.electronicgov.net/pubs/research_papers/tracking03/IntlTrackRptMay03no4.pdf

Šalaj, B. (2007), *Socijalni kapital – Hrvatska u komparativnoj perspektivi*. Zagreb:

Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

Škrabalo M. i Miošić-Lisjak N. (2010), „Ključni nalazi i preporuke istraživanja o kompetencijama državnih službenika u RH u kontekstu pristupanja i članstva“. U Vlašić-Feketija, M. i Goran, P. *Hrvatska nadomak cilja – kako uspješno djelovati u Europskoj uniji*, British Council: Zagreb. str. 82-95 <http://www.mvep.hr/files/file/publikacije/croatia-projects-ntc-brosura.pdf>

Udruga Vjetrenjača. (2011). Registar javne nabave. <http://nabava.vjetrenjaca.org/>

UN. (2012). Global Center for ICT in Parliament - World e-Parliament Report <http://www.ictparliament.org/attachements/WePR2012/WePR2012.zip>

Vlada RH (2012). „Akcijski plan Partnerstva za otvorenu Vlast Vlade Republike Hrvatske za razdoblje 2012.-2013“. http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/Akcijski%20plan-Partnerstvo%20za%20otvorenu%20vlast-5_4_2012_.pdf

Zakon o državnim službenicima. NN 92/05, 142/06, 77/07, 127/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13

Zakon o kulturnim vijećima. NN 48/04, 44/09

Zakon o pravu na pristup informacijama. NN 25/13

Zakon o procjeni učinaka propisa. NN 90/11

Prilog 1 – Brojevi i tipovi pokazatelja po tijelima i dimenzijama

Tijela vlasti	Relevantne dimenzije	Ukupno pokazatelja	Od toga internetskih	Bodovanih	Interpretativnih (nebodovanih)
Vlada RH	1. Informiranje javnosti	28	23	26	2
	2. Proračunska transparentnost	20	6	11	9
	5. Praćenje i izvještavanje o politikama	1	0	1	0
	6. Upravljanje sukobom interesa	2	0	0	2
	8. Saborski nadzor	1	0	0	1
	Ukupno:	52	29	38	14
Hrvatski sabor	1. Informiranje javnosti	26	19	24	2
	2. Proračunska transparentnost	21	6	10	11
	7. Otvorenost Sabora javnosti	28	14	23	5
	8. Saborski nadzor	12	2	9	3
	Ukupno:	87	41	66	21
Ministarstvo financija	1. Informiranje javnosti	33	25	31	2
	2. Proračunska transparentnost	16	8	10	6
	3. Uključivanje javnosti	13	7	10	3
	4. Procjena učinaka propisa	6	0	5	1
	5. Praćenje i izvještavanje o politikama	7	3	7	0
	6. Upravljanje sukobom interesa	9	0	5	4
	Ukupno:	84	41	67	17
Ministarstvo uprave	1. Informiranje javnosti	29	24	27	2
	2. Proračunska transparentnost	14	5	7	7
	3. Uključivanje javnosti	13	7	10	3
	4. Procjena učinaka propisa	6	0	5	1
	5. Praćenje i izvještavanje o politikama	7	3	7	0
	6. Upravljanje sukobom interesa	9	0	5	4
	Ukupno:	78	39	61	17
Ostala ministarstva	1. Informiranje javnosti	33	25	31	2
	2. Proračunska transparentnost	14	5	7	7
	3. Uključivanje javnosti	13	7	10	3
	4. Procjena učinaka propisa	6	0	5	1
	5. Praćenje i izvještavanje o politikama	7	3	7	0
	6. Upravljanje sukobom interesa	9	0	5	4
	Ukupno:	82	40	65	17
Ured Vlade unutarnju reviziju	1. Informiranje javnosti	27	21	26	1
	2. Proračunska transparentnost	8	5	7	1
	3. Uključivanje javnosti	5	2	3	2
	5. Praćenje i izvještavanje o politikama	2	0	2	0
	6. Upravljanje sukobom interesa	7	0	5	0
	Ukupno:	49	28	43	4

Tijela vlasti	Relevantne dimenzije	Ukupno pokazatelj a	Od toga internetskih	Bodovanih	Interpretativnih (nebodovanih)
Ured Vlade za zakonodavstvo	1. Informiranje javnosti	26	22	25	1
	2. Proračunska transparentnost	8	5	7	1
	3. Uključivanje javnosti	13	7	10	3
	4. Procjena učinaka propisa	1	0	1	0
	5. Praćenje i izvještavanje o politikama	7	3	7	0
	6. Upravljanje sukobom interesa	9	0	5	4
	Ukupno:	64	37	55	9
Ured Vlade za sprječavanje zlouparabe droga	1. Informiranje javnosti	32	24	30	2
	2. Proračunska transparentnost	8	5	7	1
	3. Uključivanje javnosti	13	7	10	3
	5. Praćenje i izvještavanje o politikama	7	3	7	0
	6. Upravljanje sukobom interesa	9	0	5	4
	Ukupno:	69	39	59	10
Ostali uredi Vlade RH	1. Informiranje javnosti	31	24	30	1
	2. Proračunska transparentnost	8	5	7	1
	3. Uključivanje javnosti	13	7	10	3
	5. Praćenje i izvještavanje o politikama	7	3	7	0
	6. Upravljanje sukobom interesa	9	0	5	4
	Ukupno:	68	39	59	9

Prilog 2 - Popis pokazatelja po dimenzijama i tijelima, te sustav bodovanja
*n/p – nije primjenjivo

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Vlada RH	Hrvatski sabor	Min. financija	Min. uprave	Ostala Min.	Ured Vlade RH za:						
								zakono-davstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzb. droga	razmini-ranje	ravnoprav. spolova	ljudska prava i nac. manjine
1	INFORMIRANJE JAVNOSTI I OSIGURANJE PRISTUPA INFORMACIJA													
1.1	Tijelo ima služberu Internet stranicu	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.2	Internet stranica ažurirana u posljednjih: a) 24 sata, b) 7 dana, c) mjesec dana, d) više od 30 dana	a) 3 boda b) 2 boda c) 1 bod d) 0 bodova	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
1.3	Omogućen pristup osobama spos. potrebama	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.4	Internet stranica ima funkcionalnu tražilicu	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.5	Na Internet stranici objavljeni akti koji reguliraju rad institucije (zakoni, pravilnici, uredbe, kodeksi..)	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.6	Na Internet stranici objavljene nadležnosti inst.	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Vlada RH	Hrvatski sabor	Min. financija	Min. uprave	Ostala Min.	Ured Vlade RH za:						
								zakono-davstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzb. droga	razmini-ranje	ravnoprav. spolova	ljudska prava i nac. manjine
1	INFORMIRANJE JAVNOSTI I OSIGURANJE PRISTUPA INFORMACIJA													
1.7	Na Internet stranici objavljena je org. struktura	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.8	Na Internet stranici objavljene funkcije, imena i kontakti rukovodećih službenika	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.9	Na Internet stranici objavljeni životopisi dužnosnika	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.10	Na Internet stranici objavljen važeći strateški plan institucije	DA = 1; NE= 0	1	n/p	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.11	Na Internet stranici dostupni neki drugi programski dokumenti institucije	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.12	Na Internet stranici dostupni propisi u nadležnosti institucije	DA = 1; NE= 0	n/p	n/p	1	1	1	1	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p
1.13	Na Internet stranici objavljena barem jedna informacija o radu institucije u posljednjih 30 dana	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Vlada RH	Hrvatski sabor	Min. financija	Min. uprave	Ostala Min.	Ured Vlade RH za:						
								zakono-davstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzb. droga	razmini-ranje	ravnoprav. spolova	ljudska prava i nac. manjine
1	INFORMIRANJE JAVNOSTI I OSIGURANJE PRISTUPA INFORMACIJA													
1.14	Na Internet stranici objavljeni izvještaji o radu institucije i/ili evaluacije projekata/programa	DA = 1; NE= 0	1	n/p	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.15	Na Internet stranici objavljeni kontakti službenika za inf.	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.16	Na Internet stranici dostupan on-line kontakt obrazac	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.17	Na Internet stranici objavljen popis najčešćih pitanja	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.18	Izvještaj o provedbi ZPPI podnesen: a) u roku (31.01.2012.) b) izvan roka c) nije predano	a) 2 boda b) 1 bod c) 0 bodova	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
1.19	Tijekom 2012. AZOP vratio ZPPI predmet na postupanje	DA = -1; NE= 0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.20	Tijekom 2012. AZOP naložio dostavu odgovora zbog tzv. šutnje administracije	DA = -1; NE= 0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Vlada RH	Hrvatski sabor	Min. financija	Min. uprave	Ostala Min.	Ured Vlade RH za:						
								zakonodavstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzb. droga	razmini-ranje	ravnoprav. spolova	ljudska prava i nac. manjine
1	INFORMIRANJE JAVNOSTI I OSIGURANJE PRISTUPA INFORMACIJA													
1.21	Na Internet stranici objavljen plan javne nabave i sve izmjene i dopune plana za 2012.	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.22	Na Internet stranici objavljen popis sklopljenih ugovora javne nabave za 2012.	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.23	Na Internet stranici objavljen je plan javne nabave za 2013.	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.24	Na Internet stranici objavljena izjava o nepostojanju sukoba interesa / popis tvrtki s kojima tijelo ne može poslovati	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.25	Na Internet stranici objavljeni ugovori ili link na središnji registar javne nabave	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.26	Na Internet stranici objavljeni dodaci ugovorima ili link na	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Vlada RH	Hrvatski sabor	Min. financija	Min. uprave	Ostala Min.	Ured Vlade RH za:						
								zakono- davstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzb. droga	razmini- ranje	ravnoprav. spolova	ljudska prava i nac. manjine
1	INFORMIRANJE JAVNOSTI I OSIGURANJE PRISTUPA INFORMACIJA													
	središnji registar javne nabave													
1.27	Na Internet stranici objavljena informacija o izvršenju ugovora o javnoj nabavi	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1.28	Postotak ukupnog iznosa za javnu nabavu 2012. realiziran postupkom bez prethodne objave	interpretativni pokazatelj- ne boduje se	0	0	0	0	0	n/p	n/p	n/p	0	n/p	n/p	n/p
1.29	Broj pritužbi na javnu nabavu koji su rezultirali usvajanjem žalbe tijekom 2012.	interpretativni pokazatelj- ne boduje se	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1.30	Na Internet stranici objavljen najmanje jedan natječaj za dodjelu poticaja, donacija ili stipendija	DA = 1; NE= 0	n/p	n/p	1	n/p	1	n/p	n/p	1	1	1	1	1
1.31	Na Internet stranici objavljen popis korisnika donacija, potpora ili stipendija	DA = 1; NE= 0	n/p	n/p	1	n/p	1	n/p	n/p	1	1	1	1	1

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Vlada RH	Hrvatski sabor	Min. financija	Min. uprave	Ostala Min.	Ured Vlade RH za:						
								zakono-davstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzb. droga	razmini-ranje	ravnoprav. spolova	ljudska prava i nac. manjine
1	INFORMIRANJE JAVNOSTI I OSIGURANJE PRISTUPA INFORMACIJA													
1.32	Na Internet stranici objavljen iznos dodijeljenih sredstava po korisniku	DA = 1; NE= 0	n/p	n/p	1	n/p	1	n/p	n/p	1	1	1	1	1
1.33	Tijelo koje donosi odluku o dodjeli poticaja, donacija ili sredstava ima predstavnike stručne javnosti i/ili nevladinih organizacija	DA = 1; NE= 0	n/p	n/p	1	n/p	1	n/p	n/p	1	1	1	1	1
MAKSIMALAN MOGUĆ BROJ BODOVA U KATEGORIJI:			27	25	32	28	32	28	27	31	31	31	31	31

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Vlada RH	Hrvatski sabor	Min. financija	Ostala min.	Ured Vlade RH za:						
							zakono- davstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzbijanje droga	razmin.	ravnopr. spolova	ljud. prava i nac. manjine
2	PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST												
2.1	Datum dostave upute MFin za izradu strateških planova za razdoblje 2013.-2015.	(rok: 15.03) interpretativni pokazatelj- ne boduje se	n/p	n/p	0	0	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p
2.2	Datum dostave Strateškog plana institucije za razdoblje 2013.-2015. MFIN	(rok: 15.04.) travnja) interpretativni pokazatelj- ne boduje se	n/p	n/p	0	0	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p
2.3	Datum donošenja Strategije Vladinih programa za razdoblje 2013.-2015.	(rok: 15.05.) interpretativni pokazatelj- ne boduje se	0	n/p	0	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p
2.4	Datum donošenja Smjernica ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2013.-2015.	(rok: 15.06.) interpretativni pokazatelj- ne boduje se	0	n/p	0	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p
2.5	Prilikom izrade Smjernica ekonomske i fiskalne politike konzultirana stručna javnost, u skladu s Kodeksom savjetovanja	interpretativni pokazatelj- ne boduje se	n/p	n/p	2	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Vlada RH	Hrvatski sabor	Min. financija	Ostala min.	Ured Vlade RH za:						
							zakono-davstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzbijanje droga	razmin.	ravnopr. spolova	ljud. prava i nac. manjine
2	PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST												
2.6	Datum dostave Upute za izradu prijedloga državnog proračuna za RH za razdoblje 2013.-2015. instituciji od strane Ministarstva financija	(rok: 30.06.) interpretativni pokazatelj- ne boduje se	n/p	0	0	0	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p
2.7	Datum dostave Upute za izradu prijedloga državnog proračuna za RH za razdoblje 2013.-2015. proračunskim korisnicima institucije	interpretativni pokazatelj- ne boduje se	n/p	n/p	0	0	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p
2.8	Datum kojeg je institucija odredila za dostavu prijedloge financijskih planova za razdoblje 2013.-2015. proračunskih korisnika	(rok: 15.07.) interpretativni pokazatelj- ne boduje se	n/p	n/p	n/p	0	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p
2.9	Datum slanja objedinjenog prijedloga financijskih planova za razdoblje 2013.-2015. institucije Ministarstvu financija	(rok: 31.07.) interpretativni pokazatelj- ne boduje se	n/p	0	n/p	0	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Vlada RH	Hrvatski sabor	Min. financija	Ostala min.	Ured Vlade RH za:							
							zakono-davstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzbijanje droga	razmin.	ravnopr. spolova	ljud. prava i nac. manjine	
2	PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST													
2.10	Datum dostave prijedloga proračuna za 2013. i projekcije za 2014.-2015. Saboru od strane Vlade	(rok: 15.11) interpretativni pokazatelj- ne boduje se	0	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p
2.11	Razina poštivanja zakonskih rokova za planiranje državnog proračuna (procjena na temelju 2.1-2.10): a) uopće ne b)većinom nisu c) većinom jesu d) u potpunosti	a) 0 b) 1 c) 2 d) 3	3	n/p	3	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p
2.12	Izazovi u proračunskom planiranju – 13 specifičnih izazova (vidi bazu podataka) mogući odgovori: nije prisutan; prisutan; izražen	interpretativni pokazatelj- ne boduje se	n/p	0	n/p	0	0	0	0	0	0	0	0	0

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Vlada RH	Hrvatski sabor	Min. financija	Ostala min.	Ured Vlade RH za:						
							zakono-davstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzbijanje droga	razmin.	ravnopr. spolova	ljud. prava i nac. manjine
2	PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST												
2.13	Institucija je objavila svoj prijedlog proračuna/financijskog plana za 2013. i projekcije za 2014.-2015. na svojoj internet stranici: a) da b) djelomično c) ne	a) 2 b) 1 c) 0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2.14	Institucija je objavila svoj dio izglasanog proračuna/financijskog plana za 2013. i projekcije za 2014.-2015. na svojoj internet stranici: a) da b) djelomično c) ne	a) 2 b) 1 c) 0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2.15	Institucija objavila svoje polugodišnje financijsko izvješće za 2012. na svojoj internet stranici	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Vlada RH	Hrvatski sabor	Min. financija	Ostala min.	Ured Vlade RH za:						
							zakono-davstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzbijanje droga	razmin.	ravnopr. spolova	ljud. prava i nac. manjine
2	PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST												
2.16	Institucija je objavila svoje godišnje financijsko izvješće za 2011. na svojoj internet stranici	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2.17	Na Internet stranici institucije postoji "proračun institucije za građane" - za 2013. namijenjena nestručnoj javnosti	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2.18	Na Internet stranici Ministarstva financija postoji "proračun za građane" - o proračunu RH za 2013. namijenjena nestručnoj javnosti	DA = 1; NE= 0	n/p	n/p	1	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p
2.19	Na Internet stranici Vlade postoji info. o proračunu za 2013.za javnost, koja pojašnjava vezu između proračuna. i strat. ciljevaVlade	DA = 1; NE= 0	1	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Vlada RH	Hrvatski sabor	Min. financija	Ostala min.	Ured Vlade RH za:						
							zakono-davstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzbijanje droga	razmin.	ravnopr. spolova	ljud. prava i nac. manjine
2	PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST												
2.20	Institucija je na neki način utvrdila mišljenje javnosti o prioritetima proračuna za 2013: a) ne b) da, ali ispod standarda Kodeksa savjetovanja c) u skladu sa smjernicama Kodeksa savjetovanja (min. 15 dana)	a) 0 b) 1 c) 2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
2.21	Institucija je na neki način provjerila što građani žele saznati o proračunu i načinu trošenja sredstava institucije u 2012. ili 2013.	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2.22	Broj dana kojeg su zastupnici imali na raspolaganju za analizu i raspravu o proračunu za 2013.	interpretativni pokazatelj- ne boduje se	0	0	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Vlada RH	Hrvatski sabor	Min. financija	Ostala min.	Ured Vlade RH za:							
							zakono- davstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzbijanje droga	razmin.	ravnopr. spolova	ljud. prava i nac. manjine	
2	PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST													
2.23	Broj dana prije početka proračunske godine od zaprimanja prijedloga proračuna u Saboru	interpretativni pokazatelj- ne boduje se	0	0	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	
2.24	Broj podnesenih amandmana vladajućih na proračun za 2013.	interpretativni pokazatelj- ne boduje se	n/p	0	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	
2.25	Broj podnesenih amandmana oporbe na proračun za 2013	interpretativni pokazatelj- ne boduje se	n/p	0	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	
2.26	Broj prihvaćenih amandmana vladajućih na proračun za 2013.	interpretativni pokazatelj- ne boduje se	0	0	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	
2.27	Broj prihvaćenih amandmana oporbe na proračun za 2013.	interpretativni pokazatelj- ne boduje se	0	0	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Vlada RH	Hrvatski sabor	Min. financija	Ostala min.	Ured Vlade RH za:							
							zakono-davstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzbijanje droga	razmin.	ravnopr. spolova	ljud. prava i nac. manjine	
2	PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST													
2.28	Razina otvorenosti Vlade za kvalitetno argumentirane prijedloge amandmana na proračun upućenih od strane parlamentarnih klubova, naročito opozicije i zainteresirane javnosti a) uopće ne b) dijelom c) većinom da	procjena temeljem 2.24-2-27; a) 0 b) 1 c) 2	2	2	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	
2.29	Sabor izglasao proračun za 2013. godinu u zak. roku	(rok: kraj tek. godine) DA = 1; NE= 0	1	1	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	
2.30	Na Internet stranici Sabora postoji info. o proračunu za 2013. za javnost, koja pojašnjava vezu između proračuna i strateških ciljeva i prioriteta Vlade	DA = 1; NE= 0	n/p	1	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Vlada RH	Hrvatski sabor	Min. financija	Ostala min.	Ured Vlade RH za:						
							zakono-davstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzbijanje droga	razmin.	ravnopr. spolova	ljud. prava i nac. manjine
2	PRORAČUNSKA TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST												
2.31	Broj dana kojeg su zastupnici imali na raspolaganju za analizu i raspravu o rebalansu proračuna za 2012. uključujući rasprave na odborima	ne boduje se-interpretativni indikator	0	0	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p
2.32	Broj dana između izglasavanja rebalansa za 2012. godinu i izglasavanja proračuna za 2013. godinu	ne boduje se-interpretativni indikator	0	0	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p	n/p
MAKSIMALAN MOGUĆ BROJ BODOVA U KATEGORIJI:			17	14	16	10	10	10	10	10	10	10	10

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Ministarstva	Ured Vlade RH za:						
				zakono- davstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzbijanje droga	razmini- ranje	ravnoprav. spolova	ljud. prava i nac. manjine
3	UKLJUČIVANJE JAVNOSTI U POLITIČKO ODLUČIVANJE (samo ministarstva i uredi Vlade RH)									
3.1	Postotak nacрта zakona, propisa, odluka i drugih akata za čiju je izradu oformljena radna skupina tijekom 2012. godine	ne boduje se-interpretativni pokazatelj	0	0	0	0	0	0	0	0
3.2	Postotak radnih skupina koje su imali predstavnike zainteresirane javnosti i/ili civilnog društva tijekom 2012. godine	ne boduje se-interpretativni pokazatelj	3	3	3	3	3	3	3	3
3.3	Na Internet stranici su objavljeni podaci o radnoj skupini	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1
3.4	Tijekom 2012. barem jedan javni poziv stručnoj i/ili zainteresiranoj javnosti za uključivanje u rad radnih skupina za izradu propisa ili programskih dokumenata	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Ministarstva	Ured Vlade RH za:						
				zakono- davstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzbijanje droga	razmini- ranje	ravnoprav. spolova	ljud. prava i nac. manjine
3	UKLJUČIVANJE JAVNOSTI U POLITIČKO ODLUČIVANJE (samo ministarstva i uredi Vlade RH)									
3.5	Javni poziv stručnoj i/ili zainteresiranoj javnosti za uključivanje u rad radnih skupina za izradu propisa ili programskih dokumenata tijekom 2012. na Internetu	DA = 1; NE= 0	1	1	1	1	1	1	1	1
3.6	Na Internet stranici objavljen plan javnih rasprava za 2012. godinu	DA = 1; NE= 0	1	1	n/p	1	1	1	1	1
3.7	Objava nacрта propisa na Internetu	DA = 1; NE= 0	1	1	n/p	1	1	1	1	1
3.8	Objava informacija o postupku savjetovanja na Internetu	DA = 1; NE= 0	1	1	n/p	1	1	1	1	1
3.9	Provedeni dodatni oblici savjetovanja	DA = 1; NE= 0	1	1	n/p	1	1	1	1	1
3.10	Objava izvještaja o provedenom savjetovanju na Internetu	DA = 1; NE= 0	1	1	n/p	1	1	1	1	1

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Ministarstva	Ured Vlade RH za:						
				zakono- davstvo	unutarnju reviziju	udruge	suzbijanje droga	razmini- ranje	ravnoprav. spolova	ljud. prava i nac. manjine
3	UKLJUČIVANJE JAVNOSTI U POLITIČKO ODLUČIVANJE (samo ministarstva i uredi Vlade RH)									
3.11	Objava objedinjenih primjedbi i obrazloženja za neprihv. na Internetu	DA = 1; NE= 0	1	1	n/p	1	1	1	1	1
3.12	Udio prijedloga zakona i progr. na javnoj raspr. u odnosu na ukupni broj prijedlogakoji su poslani i usvojeni na Vladi	ne boduje se-interpretativni indikator	0	0	n/p	0	0	0	0	0
3.13	Prosječna duljina savjetovanja: a)bez b) kraće od 15 dana c) 15+ dana	a) -1 b) 1 c) 2	2	2	n/p	2	2	2	2	2
MAKSIMALAN MOGUĆ BROJ BODOVA U KATEGORIJI:			14	14	6	14	14	14	14	14

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Ministarstva	Ured Vlade RH za zakonodavstvo
4	SPREMNOST ZA PROCJENU UČINAKA PROPISA (samo ministarstva i Ured Vlade RH za zakonodavstvo)			
4.1	Institucija je imenovala koordinate za RUP	DA = 1; NE= 0	1	n/p
4.2	Koordinatori za PUP prošli edukaciju za provedbu PUPa	DA = 1; NE= 0	1	n/p
4.3	Broj službenika mimo koordinatora koji su prošli edukaciju za provedbu PUPa	DA = 1; NE= 0	1	n/p
4.4	Institucija je donijela Plan normativnih aktivnosti za 2013.	DA = 1; NE= 0	1	1
4.5	U izradi Plana normativnih aktivnosti za 2013. sudjelovala je zainteresirana javnost	DA = 1; NE= 0	1	n/p
4.6	Postotak zakonskih prijedloga predviđenih za procjenu učinaka propisa u odnosu na ukupan broj	ne boduje se-interpretativni pokazatelj	n/p	n/p
MAKSIMALAN MOGUĆ BROJ BODOVA U KATEGORIJI:			5	1

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Vlada RH	Ministarstva	Ured Vlade RH za unutarnju reviziju	Ostali Uredi Vlade RH
5	PRAĆENJE PROVEDBE I IZVJEŠTAVANJE O POLITIKAMA					
5.1	U 2012. institucija je uputila prema Vladi RH barem 1 izvješće o provedbi politike, programa, zakona	DA = 1; NE= 0	n/p	1	n/p	1
5.2	Izvještaj institucije iz 2012.o provedbi politike, programa, zakona na Internetu	DA = 1; NE= 0	n/p	1	n/p	1
5.3	U 2012. institucija je podnijela Vladi godišnji izvještaj o radu za 2011. godinu	DA = 1; NE= 0	n/p	1	1	1
5.4	Godišnji izvještaj o radu institucije za 2011. na Internetu	DA = 1; NE= 0	n/p	1	n/p	1
5.5	Tijekom 2012. institucija je naručila barem jednu vanjsku evaluaciju programa/politike iz vlastitog resora	DA = 1; NE= 0	n/p	1	n/p	1
5.6	Evaluacijsko izvješće iz 2012. institucije na Internetu	DA = 1; NE= 0	n/p	1	n/p	1
5.7	Vlada ima smjernice ili neki drugi dokument koji specificira način praćenja i izvještavanja o radu pojedinih ministarstava	DA = 1; NE= 0	1	n/p	n/p	n/p
5.8	Institucija ima smjernice ili neki drugi dokument koji specificira način praćenja i izvještavanja o radu pojedinih organizacijskih cjelina ili programskih timova	DA = 1; NE= 0	n/p	1	1	1
MAKSIMALAN MOGUĆ BROJ BODOVA U KATEGORIJI:			1	7	2	7

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Vlada RH	Ministarstva	Ured Vlade RH za unutarnju reviziju	Ostali uredi Vlade RH
6	UPRAVLJANJE SUKOBOM INTERESA					
6.1	U instituciji je imenovan Povjerenik za etiku	DA = 1; NE= 0	n/p	1	1	1
6.2	Neki podzakonski akt regulira pitanje sukoba interesa	DA = 1; NE= 0	n/p	1	1	1
6.3	Neki podzakonski akt definira situaciju sukoba interesa	DA = 1; NE= 0	n/p	1	1	1
6.4	Neki podzakonski akt definira postupak deklariranja i upravljanja sukobom interesa	DA = 1; NE= 0	n/p	1	1	1
6.5	Neki podzakonski akt predviđa sankcije za službenika u slučaju neprijavljivanja sukoba interesa	DA = 1; NE= 0	n/p	1	1	1
6.6	Broj slučajeva deklariranja sukoba interesaod strane službenika i dužnosnika u 2012. godini	ne boduje se-interpretativni pokazatelj	0	0	0	0
6.7	Broj pritužbi u 2012. na odluke o dodjeli sredstava ili drugih resursa (poticaji, donacije, financiranje projekata i programa, koncesije, itd.) zbog neprijavljenog sukoba interesa	ne boduje se-interpretativni pokazatelj	n/p	0	n/p	0
6.8	Broj takvih pritužbi u 2012. koje su rezultirale poništenjem odluke o dodjeli sredstava ili drugih resursa (poticaji, donacije, financiranje projekata i programa, koncesije)	ne bodujese -interpretativni pokazatelj	n/p	0	n/p	0
6.9	Broj disciplinskih postupaka pokrenutih protiv službenikainstitucije zbog neprijavljenog sukoba interesa u 2012.	ne boduje se-interpretativni indikator	0	0	0	0
MAKSIMALAN MOGUĆ BROJ BODOVA U KATEGORIJI:			0	5	5	5

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Hrvatski sabor
7	OTVORENOST SABORA SPRAM JAVNOSTI		
7.1	Odbori koji se bave javnim politikama imaju pravo imenovanja vanjskih članova (izuzetak odbor za imenovanja): a) svi b) većina c) manjina d) niti jedan	a) 3 boda b) 2 boda c) 1 bod d) 0 bodova	3
7.2	Poslovnik ili Pravilnik o javnosti rada Sabora definira proceduru imenovanja	DA = 1; NE= 0	1
7.3	Poslovnik i drugi dokumenti definiraju prava i obveze vanjskih članova tako da im se omogućuje smisleno sudjelovanje i utjecaj na rasprave o javnim politikama (pristup materijalima, mogućnost sudjelovanja u raspravi i predlaganja zaključaka, mogućnost konzultacija oko dnevnog reda, pokrivanje troškova)	DA = 1; NE= 0	1
7.4	U aktualnom sazivu vanjski članovi imenovani putem javnog poziva, u skladu s kriterijima navedenima u javnom pozivu	DA = 1; NE= 0	1
7.5	Objava životopisa kandidata za vanjske članove na Internetu	DA = 1; NE= 0	1
7.6	U procesu odabira konzultirani su matični odbori	DA = 1; NE= 0	1
7.7	Na internetskoj stranici postoje informacije o sastavu i djelokrugu i članovima radnih tijela	DA = 1; NE= 0	1
7.8	Na internetskoj stranici objavljeni su zbrini rezultati glasanja po točkama dnevnog reda od početka aktualnog saziva	DA = 1; NE=0	1
7.9	Na internetskoj stranici objavljeni su pojedinačni rezultati javnog glasanja zastupnika/ca od početka aktualnog saziva	DA = 1; NE= 0	1
7.10	Na internetskoj stranici dostupna pretraživa, ažurirana baza akata koje je Sabor razmatrao	DA = 1; NE= 0	1
7.11	Baza akata sadrži video ili audio snimke plenarnih rasprava aktualnog saziva	DA = 1; NE= 0	1
7.12	Na internetskoj stranici odmah je dostupan aktualan dnevni red sa svim materijalima za raspravu	DA = 1; NE= 0	1

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Hrvatski sabor
7	OTVORENOST SABORA SPRAM JAVNOSTI		
7.13	Na internetskoj stranici postoji baza dokumenata vezanih za kontrolnu funkciju parlamenta (saslušanja, istrage, zastupnička pitanja, interpelacije)	DA = 1; NE= 0	1
7.14	Sabor obavlja audio ili video prijenos plenarnih sjednica	DA = 1; NE= 0	1
7.15	Na internetskoj stranici Sabora dostupni su individualni profili svih zastupnika: a) da, iscrpni životopisi b) da, osnovne informacije c) ne	a) 2 boda b) 1 bod c) 0 bodova	2
7.16	Na internetskoj stranici Sabora postoje najave i izvještaji o aktivnostima pojedinih stranačkih klubova: a) da, iscrpne informacije b) da, osnovne informacije c) ne	a) 2 boda b) 1 bod c) 0 bodova	2
7.17	Na internetskoj stranici Sabora postoji pregled individualnih zastupničkih aktivnosti: a) da, iscrpne informacije b) da, osnovne informacije c) ne	a) 2 boda b) 1 bod c) 0 bodova	2
7.18	Na internetskoj stranici Saboradostupne informacije o odgovornostima i aktivnostima Sabora u EU poslovima i EU zakonodavnom procesu	DA = 1; NE= 0	1
7.19	Na internetskoj stranici Saboradostupne informacije o aktivnostima dužnosnika Sabora: a) da, iscrpne informacije b) da, osnovne informacije c) ne	a) 2 boda b) 1 bod c) 0 bodova	2
7.20	Na internetskoj stranici postoje specijalizirane rubrike ili sadržaji usmjereni na posebne društvene grupe (mladi, slabije obrazovani, starije osobe, osobe s intelektualnim teškoćama...)	DA = 1; NE= 0	1

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Hrvatski sabor
7	OTVORENOST SABORA SPRAM JAVNOSTI		
7.21	U Saboru postoji definirana procedura koordiniranog pružanja informacija u skladu sa ZPPI između različitih saborskih tijela i službi	DA = 1; NE= 0	1
7.22	U Saboru postoji jedinstven upisnik ZPPI zahtjeva koji objedinjava sve zahtjeve upućene pojedinim službama i radnim tijelima Sabora	DA = 1; NE= 0	1
7.23	Broj okruglih stolova održanih u saboru u organizaciji ili suorganizaciji civilnog društva/vanjskih aktera	ne boduje se-interpretativni pokazatelj	0
7.24	Broj radnih tijela koja su u protekloj godini samostalno organizirala tematske sjednice i druge oblike javnih savjetovanja (okrugli stolovi, saslušanja)	ne boduje se-interpretativni pokazatelj	0
7.25	Broj (dijelova) sjednica radnih tijela Sabora održanih bez nazočnosti javnosti (čl. 258. Poslovnika)	ne boduje se-interpretativni pokazatelj	0
7.26	Broj (dijelova) sjednica radnih tijela Sabora s ograničenim ili specificiranim uvjetima izvještavanja medija (u skladu s čl. 259. Poslovnika)	ne boduje se-interpretativni pokazatelj	0
7.27	Broj primljenih građana u Sabor tijekom 2012	ne boduje se-interpretativni pokazatelj	0
7.28	Sabor provodiinternshipprogram	DA = 1; NE= 0	1
MAKSIMALAN MOGUĆ BROJ BODOVA U KATEGORIJI:			29

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Hrvatski sabor	Vlada RH	Ministarstva
8	PARLAMENTARNI NADZOR (uz Sabor, po jedan interpretativni pokazatelj za Vladu i Ministarstva)				
8.1	Izvještaji se u pravilu razmatraju u razumnom roku (razumni rok = unutar mjesec dana nakon dostave izvještaja; provjera na 12 izvještaja na saborskom dnevnom redu u tijekom 2012.) a) ne b) dijelom c) većinom	a) 0 b) 1 c) 2	2	n/p	n/p
8.2	Temeljem zapisnika postoje indicije da odbori u pravilu provode sadržajnu raspravu i daju sadržajne komentare na izvještaje u svojim zaključcima	ne boduje se - interpretativni pokazatelj	0	n/p	n/p
8.3	Sabor nakon provedene plenarne rasprave u pravilu definira obvezujuće zaključke na izvještaje izvršne vlasti (provjera na istih 10 izvještaja iz 8.1 na saborskom dnevnom redu u periodu 15. 3. - 30. 10. 2012. vodeći računa o tome koliko institucije kasne u predaji izvještaja)	DA = 1; NE= 0	1	n/p	n/p
8.4	Tijekom 2012. bilo je interpelacija	DA = 1; NE= 0	1	n/p	n/p
8.5	Tijekom 2012. barem jedna interpelacija uključila je zastupnike različitih stranaka	DA = 1; NE= 0	1	n/p	n/p
8.6	Interpelacije provedene tijekom 2012. godine bili su u skladu s pravilima Poslovnika (pravodobno očitovanje Vlade rasprava, glasovanje bez zavlacenja od strane vladajućih)	DA = 1; NE= 0	1	n/p	n/p
8.7	Tijekom 2012. godine djelovalo je barem ijedno saborsko istražno povjerenstvo	DA = 1; NE= 0	1	n/p	n/p

R. br.	KATEGORIJA / POKAZATELJ	Bodovanje	Hrvatski sabor	Vlada RH	Ministarstva
8	PARLAMENTARNI NADZOR (uz Sabor, po jedan interpretativni pokazatelj za Vladu i Ministarstva)				
8.8	Broj pisanih pitanja zastupnika vladajuće koalicije	ne boduje se-interpretativni pokazatelj	0	n/p	n/p
8.9	Broj pisanih pitanja zastupnika oporbe	ne boduje se-interpretativni pokazatelj	0	n/p	n/p
8.10	Brzina pisanih očitovanja Vlade i ministarstava na pitanja zastupnika	ne boduje se-interpretativni pokazatelj	n/p	0	0
8.11	Aktualni sat redovno se prenosi uživo na javnoj tv radiju	DA = 1; NE= 0	1	n/p	n/p
8.12	Postoje snimke aktualnih satova na internetskim stranicama Sabora	DA = 1; NE= 0	1	n/p	n/p
8.13	Pisana zastupnička pitanja i odgovori dostupni na internetskoj stranici Sabora	DA = 1; NE= 0	1	n/p	n/p
8.13	MAKSIMALAN MOGUĆ BROJ BODOVA U KATEGORIJI:		10	0	0

