



Pravo javnosti da zna Politika proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH

Uvod

Svrha ovog dokumenta je da definiše standarde proaktivne objave informacija institucija koje surađuju u tematskoj oblasti Komunikacije i upravljanje znanjem u okviru Programa jačanja javnih institucija u BiH¹ (u nastavku: institucije korisnice), a s ciljem povećanja njihove transparentnosti u domeni komunikacija. Institucije korisnice opredijeljene su za postupno dostizanje ovoga cilja do kraja 2016. godine. Dokument je dizajniran ne samo da potakne objavu informacija od značaja za rad institucija korisnica, već i intenzivniju razmjenu informacija s njihovim klijentima. Preporuke koje dokument nudi primjenjive su za sve institucije uprave i tijela u javnome vlasništvu. Stoga je njegov posredan cilj da institucije korisnice vlastitim primjerom posluže kao pokretač povećanja razine javnosti rada institucija u BiH, dijeleći stečena iskustva i znanja o proaktivnoj transparentnosti u domeni komunikacije, posredstvom struktura za reformu javne uprave i multiplikatora javnoga mišljenja.

Pristup javnosti informacijama i povećanje transparentnosti jesu temeljni principi otvorene vlasti, čija provedba jača povjerenje građana u njen rad. Pravo javnosti da zna² izvedeno je iz članka 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima koji precizira da „svatko ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; u to pravo spada pravo na mišljenje bez miješanja i **pravo na traženje, primanje i davanje informacija i ideja kroz bilo koji medij bez obzira na granice**“. Mehanizmi ostvarivanja ovoga prava su različiti, a u praksi su to najčešće ustav ili zakoni o slobodnome pristupu informacijama. BiH je prva država u regiji Zapadnoga Balkana koja je usvojila Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZoSPI)³. Njime je ustanovljeno da **informacije pod kontrolom javnoga organa predstavljaju javno dobro od vrijednosti**. Iako navodi da je cilj promocija veće transparentnosti javnih organa, ZoSPI ne propisuje obvezu proaktivnog objavljivanja informacija o radu institucije, već se ograničava na pravo građana da svaku informaciju, uz iznimke utvrđene Zakonom, potražuje u upravnome postupku na propisanom obrascu. Time ZoSPI ne promovira veću transparentnost omogućavanjem pristupa informacijama, jer one, osim za potražitelja, i dalje ostaju javno nedostupne.

¹ Program jačanja javnih institucija u BiH po nalogu Vlade SR Njemačke provodi Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Na strani BiH za provedbu zadužen je Ured koordinatora za reformu javne uprave (PARCO). Program djeluje u pet tematskih oblasti, a institucije korisnice u tematskoj oblasti Komunikacije i upravljanje znanjem su PARCO, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete BiH (HEA), Agencija za statistiku BiH (BHAS) i Direkcija za europske integracije Vijeća ministara BiH (DEI). Pridružene članice u ovoj tematskoj oblasti su Služba za informiranje Generalnog tajništva Vijeća ministara BiH, Agencija za državnu službu BiH i Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK).

² Međunarodni dan prava javnosti da zna ustanovljen je 2002. i obilježava se svakog 28. rujna.

³ Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, („Službeni glasnik BiH“, br. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13).

Principi otvorene javne uprave

Potrošnja javnoga novca nameće obvezu transparentnog rada institucija uprave i pravdanja utrošenih sredstava. U učinkovitoj i transparentnoj upravi važi generalno pravilo: vrijednost za novac. **Usluge javne uprave imaju vrijednost ako su isporučene na vrijeme, na učinkovit način i tako da su vidljive, jasne i lako dostupne svim korisnicima.** Cilj reforme javne uprave, koju BiH provodi gotovo desetljeće, jeste kreiranje djelotvorne, troškovno učinkovite i transparentne javne uprave sukladno principima europskog administrativnog prostora i fundamentalnim elementima dobre uprave⁴. Značajan broj mjera Revidiranog akcionog plana⁵ Strategije reforme javne uprave u BiH u poglavlju Institucionalna komunikacija izravno i posredno ukazuje na potrebu za povećanjem razine transparentnosti.

Posebna vrijednost transparentnosti javne uprave je u njenom integritetu. Samo transparentna javna uprava jača povjerenje građana u institucije države, do mjere da je jedino transparentna vlast legitimna vlast. Transparentnost uprave je višestruko važna. Ona:

- opravdava postojanje upravnoga aparata
- jača povjerenje građana u legitimno izabrane predstavnike vlasti
- štedi resurse
- potiče kreiranje društva znanja i kompetencija.

Jedan od načina dostizanja transparentnosti⁶ rada javne uprave je proaktivna objava informacija i komunikacija na web prezentacijama institucija. Što je više strukturiranih, uporabljivih i lako dostupnih informacija na web prezentacijama institucija, to je manji prostor za odsustvo povjerenja u njihov rad. Institucije korisnici pristupaju ovom izazovu s načelom: **transparentno je ono što je objavljeno.** Pri tome se rukovode OGP⁷ načelima. Također, **transparentna javna uprava je i mehanizam participativne demokracije.** Građani kojima su dostupne informacije o radu javne uprave posjeduju alat i argumentaciju za korektivno djelovanje na njen rad.

Istraživanja u ovoj oblasti upućuju na izuzetno nisku razinu transparentnosti rada javnih institucija u BiH.⁸ Odsustvo transparentnosti rada uprave u izravnoj je vezi s indeksom percepcije njene korupcije. Javna uprava u BiH je, prema općoj percepciji, preplaćena, neučinkovita, nepotistična i korumpirana i, najvećim dijelom, ne ostavlja utisak strukture čija je svrha da „služi javnosti“ (eng. *public service*).⁹

⁴ OECD, „Public Sector Integrity Reviews“, <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrityframework>

⁵ Ured koordinatora reforme javne uprave, „Revidirani akcioni plan 1 za implementaciju Strategije reforme javne uprave u BiH“, <http://parco.gov.ba/?id=2839>

⁶ Transparentnost je „otvorenost prema najširoj javnosti u vezi s vladinim strukturama i funkcijama, fiskalnoj politici, računima javnoga sektora i njihovim projekcijama. To uključuje pristup pouzdanim, opsežnim, pravodobnim, razumljivim i međunarodno usporedivim informacijama o vladinim aktivnostima“ (George Kopits and Jon Craig: *Transparency in Government Operations*, International Monetary Fund. Washington DC, 1998)

⁷ Open Government Partnership, inicijativa o otvorenoj vlasti, kojoj je BiH pristupila 24. rujna 2014.

⁸ Centri civilnih inicijativa, „Javnost rada vlada i parlamenata u BiH: službene web stranice institucija kao učinkovit alat za pružanje informacija“, Tuzla, 2014.

⁹ Transparency International BiH, „Percepcija javne uprave, Bosna i Hercegovina 2014“, Sarajevo, 2015. (<http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/03/TI-BIH-Percepcija-Javne-Uprave-BiH-2014..pdf>).

Sukladno tome, u administrativnoj kulturi u BiH evidentna je nedovoljna spremnost na proaktivnu objavu informacija. Ona proizlazi iz stava da promicanje prava javnosti da zna povećava administrativno opterećenje ljudskih, finansijskih i tehničkih resursa, ili potpada pod domenu zaštite osobnih podataka te, posljedično, izaziva otpor postupajućih službenika. Međutim, proaktivna objava informacija upućuje na suprotno. Naime, objava informacija koje se odnose na proračun, planove rada, revizorska izvješća, planove nabava, strateške dokumente institucije, kao i internih akata od interesa javnosti, a osobito baza podataka, jest, po tipu, jednokratna (ne zahtijeva svakodnevno ažuriranje i dodatni angažman službenika), te izravno umanjuje broj zahtjeva za slobodan pristup informacijama i uporabu resursa za njihovu obradu. Istovremeno, objava rješenja o pristupu informacijama umanjuje broj ponovljenih zahtjeva, čime se olakšava rad administracije. Također, „*Poticati i unaprijediti proaktivnu transparentnost u radu javnih institucija u BiH sukladno standardima Partnerstva za otvorenu vlast (Open Government Partnership)*“ jeste i obveza svih institucija u BiH prema Akcijskom planu za provedbu strategije za borbu protiv korupcije. Konačno, institucije uprave proaktivnom objavom informacija ograničavaju prostor za pogrešnu interpretaciju mandata i uloge i kreiraju atmosferu povjerenja javnosti u njihov rad.

Proaktivna transparentnost u BiH: Strateško opredjeljenje

U istraživanju o proaktivnoj objavi informacija¹¹, koje je među 66 javnih tijela u BiH 2014. provela „Analitika“, jesu i institucije korisnice. Od 23 kriterija, BHAS je zadovoljila 14, PARCO 15, DEI 10, a HEA 15, čime je potonja rangirana među pet institucija s najvećim stupnjem proaktivne transparentnosti. Online anketa provedena među institucijama korisnicama u rujnu 2015. pokazala je da sve zadovoljavaju najmanje 46 % standarda proaktivne transparentnosti, definiranih u aneksu ovog dokumenta. Od 37 standarda, objavom dokumenata na web stranicama, HEA i DEI zadovoljavaju njih 23, BHAS 18, a PARCO 17.

Imajući u vidu trenutni presjek stanja, institucije korisnice su se odlučile da naprave suštinski iskorak u ovoj oblasti i u narednom razdoblju unaprijede razinu proaktivnog objavljivanja informacija na svojim službenim web stranicama. Stoga, ovaj dokument poziva na proaktivnu transparentnost u objavi sadržaja na web prezentacijama institucija korisnica, definiranjem liste standardnih informacija/dokumenata za objavu. Oni su, sukladno sadržaju, vrsti i dinamici promjene svrstani u: finansijske, strateške, institucionalne i operativne informacije/dokumente (vidjeti Aneks). Prilikom definiranja liste u aneksu ovoga dokumenta uzeti su u obzir međunarodni standardi o proaktivnom objavljivanju informacija, primjeri dobre prakse u svijetu i regiji, kao i sektorski zakoni u BiH koji propisuju objavu pojedinih vrsta informacija. Listu je potrebno revidirati sukladno promjenama zakonskih rješenja, izmjenama obrazaca objave i tzv. *razinama zrelosti transparentnosti*.¹²

¹⁰ <http://www.apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/strategije/default.aspx?id=412&langTag=bs-BA>

¹¹ Centar za društvena istraživanja „Analitika“. „Rezultati istraživanja: Dostupnost informacija na službenim web prezentacijama javnih organa Bosne i Hercegovine“, Sarajevo, 2014.

http://analitika.ba/sites/default/files/publikacije/javni_organ_i_proaktivno_objavljivanje_informacija_-_web_24mart2015.pdf

¹² U primjerima objave proračuna, plana nabava, informacije o plaćama uposlenika institucije i sl. razlikujemo razine zrelosti transparentnosti ovisno o dubini njihove analize i obima objavljenih podataka.

Institucije korisnice u prvoj fazi realizacije opredjeljenja na proaktivnu objavu na web stranicama trebaju učiniti javno dostupnim dokumente iz skupine institucionalnih i strateških, kao i dokumente iz preostalih skupina čija je objava propisana zakonom, a sukcesivno i ostale dokumente s liste. Cilj objava je da, u konačnici, korisnicima web sadržaja institucija korisnica omoguće visoku razinu informiranosti o njihovom radu, te sadržinsku i komparativnu analizu dostupnih informacija.

Principi proaktivne objave informacija na web stranicama institucija korisnica su:

- točnost (istinite informacije koje odgovaraju stvarnosti)
- pravovremenost (objava u najbližem mogućem roku od trenutka događanja)
- provjerljivost (mogućnost provjere informacija iz dopunskog izvora)
- redovno ažuriranje (pravovremena objava promjena u informaciji)
- strukturiranost (uređenost informacijskih cjelina)
- pretraživost (objava u strojno čitljivim formatima i pod asocijativnim naslovom)
- usporedivost (mogućnost poredbe informacija iz više istovrsnih dokumenata)
- dostupnost bez korištenja specijaliziranih softverskih alata i licenci
- dostupnost različitim kanalima komunikacije bez vremenskog ograničenja.

Preporuke

Institucije korisnice prihvaćanjem definiranih standarda proaktivne objave informacija, ovim dokumentom, također, preporučuju:

- organizacijama civilnoga društva redoviti godišnji monitoring proaktivne objave na webu
- svim institucijama uprave i tijelima u javnome vlasništvu u BiH preuzimanje liste standardnih informacija/dokumenata za proaktivnu objavu
- međuinstitucionalnu razmjenu iskustava i znanja glede transparentne komunikacije u javnoj upravi
- pozivaju na dvosmjernu komunikaciju s ciljanim javnostima radi unapređenja proaktivne objave informacija.

Ovaj dokument je objavljen u rujnu 2015. godine u okviru Programa jačanja javnih institucija u BiH te je proizvod suradnje između četiri institucije u BiH (Ured koordinatora za reformu javne uprave, Direkcija za europske integracije, Agencija za statistiku BiH, Agencija za razvoj visokog obrazovanja BiH i osiguranje kvalitete BiH) i organizacija civilnog društva (Transparency International BiH, Centar za društvena istraživanja Analitika i Centar za istraživačko novinarstvo). Program po nalogu Vlade SR Njemačke u BiH provodi GLZ. Stanovišta iznesena u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stanovišta GLZ-a niti stanovišta Saveznog ministarstva za ekonomsku suradnju i razvoj, odnosno, Vlade SR Njemačke.



Implemented by

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

