



Право јавности да зна Политика проактивне транспарентности у јавној управи у БиХ

Увод

Сврха овог документа је да дефинише стандарде проактивне објаве информација институција које сарађују у тематској области Комуникације и управљање знањем у оквиру Програма јачања јавних институција у БиХ¹ (у наставку: институције кориснице), а са циљем повећања њихове транспарентности у домену комуникација. Институције кориснице одређене су за постепено достизање овог циља до краја 2016. године. Документ је дизајниран не само да подстакне јавну објаву информација од значаја за рад институција корисница, већ и интензивнију размјену информација са њиховим клијентима. Препоруке које документ нуди примјенљиве су за све институције управе и органе у јавном власништву. Стога је његов посредан циљ да институције кориснице властитим примјером послуже као замајак повећања нивоа јавности рада институција у БиХ, дијелећи стечена искуства и знања о проактивној транспарентности у домену комуникације, посредством структура за реформу јавне управе и мултипликатора јавног мнијења.

Приступ јавности информацијама и повећање транспарентности јесу основни принципи отворене власти, чије провођење јача повјерење грађана у њен рад. Право јавности да зна² изведено је из члана 19. Универзалне декларације о људским правима који прецизира да „свако има право на слободу мишљења и изражавања; у то право спада право на мишљење без мијешања и **право на тражење, примање и давање информација и идеја кроз било који медијум без обзира на границе**“. Механизми остваривања овог права су различити, а у пракси су то најчешће устав или закони о слободном приступу информацијама. БиХ је прва држава у региону Западног Балкана која је усвојила Закон о слободи приступа информацијама (ЗоСПИ)³. Њиме је установљено да **информације под контролом јавног органа представљају јавно добро од вриједности**. Иако наводи да је циљ промоција веће транспарентности јавних органа, ЗоСПИ не прописује обавезу проактивног објављивања информација о раду институције, већ се ограничава на право грађана да сваку информацију, уз изузетке утврђене Законом, потражује у управном поступку на прописаном обрасцу. Тиме ЗоСПИ не промовише већу транспарентност омогућавањем приступа информацијама, јер оне, осим за потражиоца, и даље остају јавно недоступне.

¹ Програм јачања јавних институција у БиХ по налогу Владе СР Њемачке проводи Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). На страни БиХ за провођење задужена је Канцеларија координатора за реформу јавне управе (PARCO). Програм дјелује у пет тематских области, а институције кориснице у тематској области Комуникације и управљање знањем су PARCO, Агенција за развој високог образовања и обезбјеђивање квалитета БиХ (ХЕА), Агенција за статистику БиХ (БХАС) и Дирекција за европске интеграције Савјета министара БиХ (ДЕИ). Придружене чланице у овој тематској области су Служба за информисање Генералног секретаријата Савјета министара БиХ, Агенција за државну службу БиХ и Агенција за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (АПИК).

² Међународни дан права јавности да зна установљен је 2002. и обиљежава се сваког 28. септембра.

³ Закон о слободи приступа информацијама у БиХ, „Службени гласник БиХ“, бр. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 и 100/13).

Принципи отворене јавне управе

Потрошња јавног новца намеће обавезу транспарентног рада институција управе и правдања утрошених средстава. У ефикасној и транспарентној управи важи генерално правило: **вриједност за новац. Услуге јавне управе имају вриједност уколико су испоручене на вријеме, на ефикасан начин и тако да су видљиве, јасне и лако доступне свим корисницима.** Циљ реформе јавне управе, коју БиХ спроводи готово деценију, јесте креирање дјелотворне, трошковно ефикасне и транспарентне јавне управе у складу са принципима европског административног простора и фундаменталним елементима добре управе⁴. Значајан број мјера Ревидираног акционог плана⁵ Стратегије реформе јавне управе у БиХ у поглављу Институционална комуникација директно и посредно указује на потребу за повећањем нивоа транспарентности.

Посебна вриједност транспарентности јавне управе је у њеном интегритету. Само транспарентна јавна управа јача повјерење грађана у институције државе, до мјере да је једино транспарентна власт легитимна власт. Транспарентност управе је вишеструко важна. Она:

- оправдава постојање управног апарата
- јача повјерење грађана у легитимно изабране представнике власти
- штеди ресурсе
- подстиче креирање друштва знања и компетенција.

Један од начина достизања транспарентности⁶ рада јавне управе је проактивна објава информација и комуникација на веб презентацијама институција. Што је више структурираних, употребљивих и лако доступних информација на веб презентацијама институција, то је мањи простор за одсуство повјерења у њихов рад. Институције кориснице приступају овом изазову с начелом: **транспарентно је оно што је објављено.** При томе се руководе OGP⁷ принципима. Такође, **транспарентна јавна управа је и механизам партиципативне демократије.** Грађани којима су доступне информације о раду јавне управе посједују алат и аргументацију за корективно дјеловање на њен рад.

Истраживања у овој области упућују на изузетно низак ниво транспарентности рада јавних институција у БиХ.⁸ Одсуство транспарентности рада управе у директној је вези са индексом перцепције њене корупције. Јавна управа у БиХ је, према општој перцепцији, преплаћена, недјелотворна, непотистична и корумпирана и, највећим дијелом, не оставља утисак структуре чија је сврха да „служи јавности“ (eng. *public service*).⁹

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

⁵ Канцеларија координатора реформе јавне управе, „Ревидирани акциони план 1 за имплементацију Стратегије реформе јавне управе у БиХ“, <http://parco.gov.ba/?ид=2839>

⁶ Транспарентност је „отвореност према најширој јавности у вези са владиним структурама и функцијама, фискалној политици, рачунима јавног сектора и њиховим пројекцијама. То укључује приступ поузданим, опсежним, правовременим, разумљивим и међународно упоредивим информацијама о владиним активностима“ (George Kopits and Jon Craig: *Transparency in Government Operations*, International Monetary Fund. Washington DC, 1998)

⁷ Open Government Partnership, иницијатива о отвореној власти, којој је БиХ приступила 24. септембра 2014.

⁸ Центри цивилних иницијатива, „Јавност рада влада и парламената у БиХ: службене Веб странице институција као ефикасан алат за пружање информација“, Тузла, 2014.

⁹ Transparency International BiH, „Перцепција јавне управе, Босна и Херцеговина 2014“, Сарајево, 2015. (<http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2015/03/ТИ-BIH-Percepcija-Javne-Uprave-BiH-2014..pdf>).

Сходно томе, у административној култури у БиХ евидентна је недовољна спремност на проактивну објаву информација. Она произлази из става да унапређивање права јавности да зна повећава административно оптерећење људских, финансијских и техничких ресурса, или потпада под домен заштите личних података те, посљедично, изазива отпор поступајућих службеника. Међутим, проактивна објаву информација упућује на супротно. Наиме, објаву информација које се односе на буџет, планове рада, ревизорске извјештаје, планове набавки, стратешке документе институције, као и интерних аката од интереса јавности, а нарочито база података, јесте, по типу, једнократна (не захтијева свакодневно ажурирање и додатни ангажман службеника), те директно умањује број захтјева за слободан приступ информацијама и употребу ресурса за њихову обраду. Истовремено, објаву рјешења о приступу информацијама умањује број поновљених захтјева, чиме се олакшава рад администрације. Такође, *„Подстицати и унаприједити проактивну транспарентност у раду јавних институција у БиХ у складу са стандардима Партнерства за отворену власт (Open Government Partnership)“* јесте и обавеза свих институција у БиХ према Акционом плану за спровођење стратегије за борбу против корупције¹⁰. Коначно, институције управе проактивном објавом информација ограничавају простор за погрешну интерпретацију мандата и улоге и креирају атмосферу повјерења јавности у њихов рад.

Проактивна транспарентност у БиХ: Стратешко одређење

У истраживању о проактивној објави информација¹¹, које је међу 66 јавних органа у БиХ 2014. спровела „Аналитика“, јесу и институције кориснице. Од 23 критеријума, БХАС је задовољила 14, PARCO 15, ДЕИ 10, а ХЕА 15, чиме је потоња рангирана међу пет институција са највећим степеном проактивне транспарентности. Онлајн анкета спроведена међу институцијама корисницама у септембру 2015. показала је да све задовољавају најмање 46 % стандарда проактивне транспарентности, дефинисаних у анексу овог документа. Од 37 стандарда, објавом докумената на веб странама, ХЕА и ДЕИ задовољавају њих 23, БХАС 18, а PARCO 17.

Имајући у виду тренутни пресјек стања, институције кориснице су се одлучиле да направе суштински искорак у овој области и у наредном периоду унаприједи ниво проактивног објављивања информација на својим званичним веб страницама. Стога, овај документ позива на проактивну транспарентност у објави садржаја на веб презентацијама институција корисница, дефинисањем листе стандардних информација/докумената за објаву. Они су, у складу са садржајем, врсти и динамици промјене сврстани у: финансијске, стратешке, институционалне и оперативне информације/документе (видјети Анекс). Приликом дефинисања листе у анексу овог документа узети су у обзир међународни стандарди о проактивном објављивању информација, примјери добре праксе у свијету и региону, као и секторски закони у БиХ који прописују објаву појединих врста информација. Листу је неопходно ревидирати у складу са промјенама законских рјешења, измјенама образаца објаве и тзв. *нивоима зрелости транспарентности*.¹²

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

¹¹ Центар за друштвена истраживања „Аналитика“, „Резултати истраживања: Доступност информација на службеним веб презентацијама јавних органа Босне и Херцеговине“, Сарајево, 2014.

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

¹² У примјерима објаве буџета, плана набавки, информације о платама упосленика институције и сл. разликујемо нивое зрелости транспарентности зависно од дубине њихове анализе и обима објављених података.

Институције кориснице у првој фази реализације одређења на проактивну објаву на веб страницама треба да учине јавно доступним документе из групе институционалних и стратешких, као и документе из преосталих група чија је објава прописана законом, а сукцесивно и остале документе са листе. Циљ објава је да, у коначници, корисницима веб садржаја институција корисница омогуће висок ниво информисаности о њиховом раду, те садржинску и компаративну анализу доступних информација.

Принципи проактивне објаве информација на веб страницама институција корисница су:

- тачност (истините информације које одговарају стварности)
- благовременост (објава у најближем могућем року од тренутка догађања)
- провјерљивост (могућност провјере информација из допунског извора)
- редовно ажурирање (благовремена објава промјена у информацији)
- структурираност (уређеност информацијских цјелина)
- претраживост (објава у машински читљивим форматима и под асоцијативним насловом)
- упоредивост (могућност поређења информација из више истоврсних докумената)
- доступност без коришћења специјализованих софтверских алата и лиценци
- доступност различитим каналима комуникације без временског ограничења.

Препоруке

Институције кориснице прихватањем дефинисаних стандарда проактивне објаве информација, овим документом, такође, препоручују:

- организацијама цивилног друштва редовни годишњи мониторинг проактивне објаве на веб
- свим институцијама управе и органима у јавном власништву у БиХ преузимање листе стандардних информација/докумената за проактивну објаву
- међуинституционалну размјену искустава и знања у вези са транспарентном комуникацијом у јавној управи
- позивају на двосмјерну комуникацију са циљаним јавностима ради унапређења проактивне објаве информација.

Овај документ је објављен у септембру 2015. године у оквиру Програма јачања јавних институција у БиХ те је производ сарадње између четири институције у БиХ (Канцеларија координатора за реформу јавне управе, Дирекција за европске интеграције, Агенција за статистику БиХ, Агенција за развој високог образовања БиХ и обезбеђење квалитета БиХ) и организација цивилног друштва (Transparency International БиХ, Центар за друштвена истраживања Аналитика и Центар за истраживачко новинарство). Програм по налогу Владе СР Немачке у БиХ проводи GIZ. Становишта изнесена у овој публикацији не одражавају нужно становишта GIZ-а нити становишта Савезног министарства за економску сарадњу и развој, односно, Владе СР Немачке.

