

oktobar 2013. godine

Zašto Bosna i Hercegovina treba pristupiti Partnerstvu za otvorenu vlast

Uvod

Partnerstvo za otvorenu vlast (Open Government Partnership – OGP) nastoji podstaći vlade država iz cijelog svijeta da postanu transparentnije i odgovornije prema svojim građanima, “s krajnjim ciljem unapređenja kvaliteta upravljanja, kao i kvaliteta usluga koje građani dobijaju”¹. Ova multilateralna inicijativa formalno je pokrenuta 20. septembra 2011. godine, kada su vlade Brazila, Indonezije, Južne Afrike, Meksika, Norveške, Filipina, Sjedinjenih Američkih Država i Ujedinjenog Kraljevstva dale podršku Deklaraciji o otvorenoj vlasti. U međuvremenu je broj zemalja koje učestvuju u inicijativi narastao na šezdeset uključujući sve države zapadnog Balkana osim Bosne i Hercegovine (BiH) i Kosova. Inicijativu nadzire upravni odbor čiji su članovi predstavnici vlada i civilnog društva.

Partnerstvo za otvorenu vlast i zemlje zapadnog Balkana

- Albanija, Hrvatska, Crna Gora i Makedonija pristupile su Partnerstvu za otvorenu vlast 2011. godine, a akcione su planove pripremile 2012. godine. Ove države trenutno rade na razvoju drugog akcionog plana.
- Srbija je inicijativi pristupila početkom 2013. godine i nedavno je pripremila prvi akcioni plan.
- Iako Kosovo još uvijek ne ispunjava minimum uvjeta za pristup inicijativi, vlasti Kosova nedavno su javno izrazile svoju namjeru da započnu proces pristupa inicijativi.

Partnerstvo za otvorenu vlast promovira sljedeće principe:

- transparentnost rada vlasti, sa naglaskom na pravovremene, sveobuhvatne i javno dostupne informacije, te ispunjavanje osnovnih standarda otvorenosti podataka;
- aktivno učešće građana u procesima donošenja odluka;
- postojanje odgovarajućeg okvira za pozivanje vlasti na odgovornost kroz različite mehanizme;
- korištenje novih tehnologija i inovacija za povećanje otvorenosti vlasti i unapređenje interakcije između građana i javnih institucija.

Pored toga, identificirano je pet ključnih izazova koji bi trebali biti obuhvaćeni obavezama koje države na sebe preuzimaju u okviru inicijative, a to su:

- unapređenje pružanja javnih usluga, uključujući, između ostalog, zdravstvenu i socijalnu zaštitu, obrazovanje, komunalne usluge, te druge javne usluge;
- izgradnja integriteta javnih institucija i unapređenje njihove efektivnosti, sa naglaskom na borbu protiv korupcije, pristup informacijama, reformu sistema finansiranja izbornih kampanja političkih subjekata, slobodu rada medija i civilnog društva;
- efektivno upravljanje javnim resursima, što se odnosi na javne budžete, sistem javnih nabavki, upravljanje javnim resursima, kao i upravljanje međunarodnom pomoći;
- kreiranje sigurnijih zajednica, uključujući unapređenje sigurnosti i javnog reda i zaštite od prirodnih i drugih nepogoda;
- povećanje korporativne odgovornosti, poput ekološke odgovornosti preduzeća, suzbijanja korupcije, zaštite potrošača i angažmana preduzeća u rješavanju problema u lokalnoj zajednici.

¹ Misija i ciljevi, službena web stranica Partnerstva za otvorenu vlast, <http://www.opengovpartnership.org/about/mission-and-goals> [stranica posjećena 10. 10. 2013].

Kako zemlje mogu postati dio inicijative?

Države moraju ispuniti minimum uvjeta za pristup inicijativi u oblastima fiskalne transparentnosti, slobodnog pristupa informacijama, javne dostupnosti imovinskih kartona javnih dužnosnika ili službenika na rukovodećim pozicijama, kao i učešća građana. Država može pristupiti inicijativi ako je ispunila kriterije u ovim oblastima, što podrazumijeva da je dobila najmanje 75% od mogućih poena,² koji se mjere u skladu s nizom indikatora. Zainteresirana vlada treba formalno izraziti svoju želju da učestvuje u inicijativi, kao i predanost principima otvorene vlasti, kroz pismo namjere koje upućuje predsjedavajućima upravnog odbora inicijative. Vlada treba odrediti organ koji je nadležan za Partnerstvo i početi razvijati akcioni plan. Vlasti također trebaju uspostaviti stalni mehanizam konsultacija sa civilnim društvom.³

Koje su obaveze država nakon pristupanja inicijativi?

Nakon pristupanja Partnerstvu za otvorenu vlast, od države se očekuje da poduzme konkretne korake na unapređenju otvorenosti vlasti, u skladu sa prioritetima Partnerstva i principima Deklaracije za otvorenu vlast. Konkretno, to znači sljedeće:

- 1) Država najprije priprema akcioni plan u saradnji sa civilnim društvom i uz učešće javnosti. To znači da se proces konsultacija i vremenski okvir za donošenje plana moraju pravovremeno najaviti. Zatim je neophodno poduzeti aktivnosti informiranja javnosti i organizirati proces širokih javnih konsultacija.⁴
- 2) Sam akcioni plan treba sadržavati *konkretne i mjerljive obaveze* koje vlada države učesnice preuzima na sebe kako bi se ostvario napredak u skladu sa principima i i ključnim izazovima definiranim unutar Partnerstva. Uz akcioni plan, zemlja također daje javnu podršku Deklaraciji o otvorenoj vlasti.⁵
- 3) Očekuje se da države uspostave i koriste forum za redovne konsultacije sa zainteresiranim stranama tokom procesa implementacije akcionog plana, što može biti neko postojeće ili novouspostavljeno tijelo.
- 4) Dva mjeseca nakon isteka prve godine implementacije akcionog plana, vlada je dužna predati izvještaj u kojem procjenjuje svoj napredak u odnosu na obaveze preuzete u okviru akcionog plana.
- 5) Vlada se također obavezuje na redovno nezavisno izvještavanje o napretku implementacije kroz mehanizam nezavisnog izvještavanja. Nezavisni izvještaji o napretku procjenjuju razvoj i implementaciju akcionih planova i nude tehničke preporuke za unapređenje budućih planova.
- 6) I konačno, članice su dužne doprinijeti procesu učenja u okviru inicijative, između ostalog, kroz razmjenu najboljih praksi, ekspertize, tehničke podrške, koristeći mehanizme koje je inicijativa u tu svrhu uspostavila.

Zašto pristupiti Partnerstvu za otvorenu vlast?

Prema analizi Partnerstva za otvorenu vlast iz 2013. godine, BiH ima 13 od 16 mogućih poena (oko 81%) i ispunjava minimum uvjeta za pristup inicijativi. Međutim, vlasti u BiH još uvijek nisu javno

² Za fiskalnu transparentnost, koristi se Indeks otvorenosti budžeta organizacije International Budget Partnership; za pristup informacijama, zemlje dobijaju najviše poena ako su usvojile zakon o slobodi pristupa informacijama; za javnu dostupnost imovinskih kartona, zemlje dobijaju najviše poena ako njihovo zakonodavstvo propisuje javnu dostupnost imovinskih kartona i političara i službenika na rukovodećim pozicijama; a za učešće građana, inicijativa koristi indikator građanskih sloboda koji je dio Indeksa demokratije, a koji priprema Economist Intelligence Unit.

³ Za detaljnije informacije o procesu pristupanja inicijativi, pogledati: OGP Orientation Packet [Orijentacijski materijal za Partnerstvo za otvorenu vlast], službena web stranica Partnerstva za otvorenu vlast, 2013. <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%20Orientation%20Packet.doc> [stranica posjećena 10. 10. 2013].

⁴ Informacije o tome kako se treba odvijati proces konsultacija i kako trebaju izgledati akcioni planovi dostupne su u spomenutom orijentacijskom materijalu inicijative, kao i na službenoj web stranici inicijative na sljedećoj adresi: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/requirements> [stranica posjećena 10. 10. 2013].

⁵ Za tekst Deklaracije na hrvatskom jeziku, pogledati Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske: <http://www.uzuvrh.hr/userfiles/file/Deklaracija%20POV-radni%20prijevod%20-%20lektorirano.doc> [stranica posjećena 10. 10. 2013].

izrazile svoju namjeru za pristupanje inicijativi. No, postoji nekoliko važnih razloga zašto bi Bosna i Hercegovina trebala pristupiti Partnerstvu.

Najprije, povjerenje građana u vlasti u BiH iznimno je nisko. Anketa provedena u maju 2013. godine⁶ pokazala je da građani nemaju previše ili uopće nemaju povjerenja u izvršnu i zakonodavnu vlast, i to u rasponu od **60%** do **80%**. Oko **84%** građana nema previše povjerenja ili uopće nema povjerenja u političke stranke. Građani istovremeno snažno podržavaju princip transparentnosti vlasti. Čak **87,8%** ispitanika u potpunosti ili uglavnom smatra da sve finansijske, tehničke i informacije o učinku po ugovorima koje finansira vlast trebaju biti dostupne javnosti. Preko **63%** ispitanika smatra da informacije o ličnoj imovini i prihodima zastupnika u parlamentima na različitim nivoima vlasti trebaju biti dostupne javnosti. Konačno, građani su iznimno skeptični prema mogućnostima vlastitog utjecaja na procese odlučivanja.⁷ Sve ovo jasno ukazuje na veliki jaz između građana i vlasti, te na nizak stepen integriteta koji javne institucije i politički akteri imaju u očima građana BiH.

Pored toga, BiH se suočava sa brojnim izazovima u odnosu na otvorenost vlasti. Preliminarno istraživanje Analitike o situaciji u BiH u odnosu na glavne principe i oblasti OGP-a pokazalo je, između ostalog, sljedeće značajne probleme:

- Kada su u pitanju različite javne usluge, poput usluga u oblastima zdravstva ili socijalne zaštite, ne prikupljaju se i proaktivno ne objavljuju podaci o njihovoj učinkovitosti, kontroli kvaliteta, nadzoru i finansiranju.
- Brojni izvještaji⁸ ukazuju na to da procedure zapošljavanja i napredovanja u državnoj službi ne odgovaraju načelima profesionalnosti, da je teško spriječiti zloupotrebu položaja i nesavjestan rad, a ne postoje ni adekvatni mehanizmi motivacije državnih službenika.
- Principi otvorenosti podataka (*open data*), proaktivno objavljivanje informacija u posjedu javnih institucija i korištenje novih tehnologija za pristup informacijama nisu prioritet vlastima i javnim institucijama u BiH. Pokušaji izmjene Zakona o slobodi pristupa informacijama BiH 2013. godine na način da se ograniči pristup informacijama, te činjenica da je zaustavljeno objavljivanje imovinskih kartona izabranih zvaničnika u BiH na stranicama Centralne izborne komisije BiH, neki su od primjera koji dovode u pitanje predanost vlasti principima otvorenosti.
- U odnosu na upravljanje javnim resursima, relevantni budžetski dokumenti često nisu dostupni javnosti,⁹ dok je sistem javnih nabavki netransparentan, a regulativa zastarjela.¹⁰

Uzimajući u obzir navedene probleme, pristup Partnerstvu za otvorenu vlast bio bi stoga koristan za BiH iz više razloga:

- Bosanskohercegovačke vlasti pridružile bi se drugim vladama iz regiona i cijelog svijeta i pokazale da su privržene principima otvorenosti vlasti.

⁶ Anketu je radila istraživačka agencija Prizma istraživanja na reprezentativnom uzorku od 1000 ispitanika iz čitave BiH.

⁷ Rezultati ankete: Odnos građana Bosne i Hercegovine prema principima Partnerstva za otvorenu vlast, Centar za društvena istraživanja Analitika, septembar 2013. http://analitika.ba/sites/default/files/publikacije/fakti_odnos_gradjana_prema_ogp_principima_oktobar2013.pdf [stranica posjećena 10. 10. 2013].

⁸ Primjera radi, pogledati SIGMA, *Civil Service and Administrative Law, Bosnia and Herzegovina Assessment* [Procjena pravnog okvira za državnu službu i upravu u BiH], OECD, mart 2012. http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/BiH_Assess_2012_CS.pdf [stranica posjećena 11. 10. 2013].

⁹ Pogledati International Budget Partnership, *Open Budget Survey, Bosnia and Herzegovina* [Upitnik o otvorenosti budžeta, BiH], 2012. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-BosniaHerzegovinaCS-English.pdf> [stranica posjećena 10. 10. 2013].

¹⁰ Pogledati SIGMA, *Public Procurement, Bosnia and Herzegovina Assessment* [Procjena sistema javnih nabavki u BiH], OECD, mart 2012. http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/BiH_Assess_2012_PUP.pdf [stranica posjećena 12. 10. 2013].

- Članstvo u Partnerstvu pomoglo bi da se poduzmu konkretne mjere za unapređenje transparentnosti i odgovornosti javnih institucija, te za podsticanje učešća javnosti u procesima odlučivanja uz korištenje novih tehnologija.
- Kroz inicijativu BiH bi imala na raspolaganju ekspertizu, tehničke i druge resurse koje može koristiti za unapređenje rada javne uprave.
- Pristupanje ovoj međunarodnoj inicijativi moglo bi pozitivno utjecati na nivo povjerenja građana u vlast, posebno ako se implementiraju konkretne mjere koje na sebe država preuzme u okviru akcionih planova.
- Unapređenje određenih aspekata funkcioniranja vlasti i javnih institucija može stvoriti značajan poticaj za razvoj poduzetništva pa tako i za unapređenje ukupne ekonomske situacije. Ovo se posebno odnosi na poboljšanje pristupa podacima koji su u posjedu javnih institucija, a koji mogu biti osnova za razvoj niza novih usluga i poslovnih inicijativa, kao što se dešava u drugim državama koje su omogućile jednostavan pristup podacima u posjedu vlasti. Također, otvorena vlast i pristup relevantnim informacijama može unaprijediti povjerenje domaćih i stranih investitora u administrativno-pravni sistem.
- Članstvo u Partnerstvu za otvorenu vlast pomoglo bi jačanju saradnje između institucija vlasti i civilnog društva, što je bitan preduvjet razvoja istinski otvorene vlasti, koja, prije svega, radi u interesu svojih građana.
- I konačno, učešće u Partnerstvu za otvorenu vlast i implementacija akcionih planova može osjetno pomoći BiH na putu ka EU, s obzirom da primjenom mnogih principa Partnerstva država također ispunjava i niz obaveza koje će se od nje tražiti u procesu pridruženja, nakon sticanja statusa kandidata.

Ova publikacija rezultat je projekta *Zagovaranje za otvorenu vlast: Pravo da znam u jugoistočnoj Evropi*, koji se provodi u šest zemalja zapadnog Balkana: Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji, Srbiji i na Kosovu.

2013 © Analitika – Centar za društvena istraživanja, sva prava pridržana.

Stavovi izneseni u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Centra za društvena istraživanja Analitika i ni u kom slučaju ne predstavljaju stavove Evropske unije niti stavove Fonda otvoreno društvo BiH.

Projekt finansiraju Evropska unija i Fond otvoreno društvo BiH.



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina



Analitika - Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija, koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na ukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.