

Peti Forum za javnu upravu *Transparentnost u javnom upravljanju*

UDK: 35.072.6(047)

U srijedu 6. studenoga 2013. u hotelu Dubrovnik održan je peti Forum za javnu upravu u organizaciji zaklade Friedrich Ebert Stiftung i Instituta za javnu upravu. Tema Foruma koji je okupio tridesetak sudionika bila je *Transparentnost u javnom upravljanju*. U prvome su dijelu održana dva izlaganja; *Transparentnost – zašto i kako?* koje je održala docentica na Pravnom fakultetu i prva hrvatska povjerenica za informiranje Anamarija Musa te *Otvorenost proračuna* dr. sc. Mihaele Bronić s Instituta za javne financije. Izlaganja su otvorila prostor raspravi koju je moderirala Saša Šegrt iz udruge GONG.

U svom je izlaganju docentica Musa objasnila pojam transparentnosti i razliku od pojma otvorenosti, koji se često koriste kao istoznačnice. Dok se pojam transparentnosti u javnoj upravi odnosi na proaktivno objavljivanje informacija i komuniciranje s javnošću, kao i davanje informacija na zahtjev građana, otvorenost podrazumijeva dvosmjerni proces komunikacije između uprave i građana: uprava daje građanima relevantne, pravodobne i potpune informacije, o kojima građani daju povratnu informaciju tijelima javne vlasti (svoja mišljenja, stavove, prijedloge, kritike i sl.). Načelo otvorenosti na taj način podrazumijeva dijalog, suradnički odnos i suodgovornost između tijela javne vlasti i građana. Nadalje je istaknula da vrijednost načela transparentnosti proizlazi prvenstveno odatle što omogućuje kontrolu vlasti i disperzira moć; izlažući se mogućnosti kritike od strane građana, potiče povjerenje građana i pridonosi legitimnosti odluka koje se donose te povećava legitimnost javnih tijela općenito. Smatra se da transparentnost pridonosi jačanju integriteta i etičnosti, čime ujedno smanjuje korupciju i druge oblike neetičnog postupanja. Uvažavajući mišljenje onih na koje će se pojedine politike odnositi, ono uvećava efikasnost i

djelotvornost javnih politika i programa. Iako je evidentna instrumentalna vrijednost načela transparentnosti, pri čemu ono omogućuje postizanje drugih ciljeva, s vremenom se transparentnost afirmirala kao vrijednost *per se*. »Pravo javnosti da zna«, međutim, nužno dovodi i do određenih izazova. Prvo, to se pravo može, u nekim slučajevima, naći u suprotnosti s ostvarivanjem drugih interesa kao što su pravo na privatnost, nacionalna sigurnost, zaštita gospodarskih interesa i sl. Dakle postavlja se pitanje koji interes prevladava. Drugi izazov vezan je uz potencijalnu preopterećenost građana velikom količinom različitih informacija, što je u suvremeno doba uvelike uvjetovano mogućnostima internetizacije. Nadalje, primjena načela transparentnosti u javnoj upravi ima svoje troškove – iziskuje financijska sredstva i ulaganja. Jedan od većih problema vezan je uz otpornost i formalizam unutar sustava javne uprave, pri čemu se transparentnost često ne doživljava kao poželjna vrijednost i načelo koje se primjenjuje radi određenih intrinzičnih motiva, već se doživljava kao formalizam. Na posljedku, velik izazov proizlazi iz privatizacije i *outsourcinga* dijelova javne uprave, pri čemu se posebno problematičnim pokazalo ostvarivanje nadzora nad privatnim subjektima koji obavljaju javne poslove te ispunjavanje obveza u pogledu javnosti podataka. U posljednjem dijelu svog izlaganja, docentica Musa govorila je o stanju u Hrvatskoj, pri čemu se kao glavni problem može istaknuti nedostatak adekvatne institucionalne potpore za provođenje Zakona o pravu na pristup informacijama. U tom pogledu, uvođenje nove institucije saborskog povjerenika za informiranje trebalo bi biti velik napredak. Temeljna funkcija nove institucije obuhvaća kontrolu tijela javne vlasti kroz žalbeni postupak i inspekcijski nadzor, no uz to i mogućnosti korištenja drugim mehanizmima kao što su razvijanje dobre prakse kroz donošenje konkretnih odluka i mišljenja te putem međunarodne suradnje, razvijanje kulture transparentnosti kroz edukaciju i promociju te evaluacija kroz praćenje i analizu provedbe otvaraju dostatan prostor za oblikovanje određenih standarda u pogledu transparentnosti tijela javne vlasti.

Dr. sc. Mihaela Bronić u svom je izlaganju istaknula kao poseban izazov otvorenost proračuna koja podrazumijeva mogućnost građana da dobiju informacije o proračunima koje su potpune, bitne, točne, pravovremene i predstavljene na razumljiv način. Informacije o proračunima pripadaju građanima i oni se njima imaju pravo koristiti. S druge strane, kvaliteta i efektivnost javnih politika ovisi o većoj uključenosti građana u proračunski proces. U Hrvatskoj je stanje u tom pitanju daleko od idealnog – proračuni su uglavnom zatvoreni, što znači da su često nedostupni, a ako i jesu dostupni, građanima su uvelike nerazumljivi. Usto, građani najčešće

nemaju dovoljno vremena za analiziranje proračuna. Na temelju istraživanja koje je proveo Institut za javne financije te analiza GONG-a, može se zaključiti da državne institucije ne objavljuju proračune na svojim internetskim stranicama i da su proračuni preopširni i nepregledni te građanima nerazumljivi. Nadalje, što je niža razina vlasti, proračuni su manje otvoreni građanima (s time da su općine mnogo manje transparentne od gradova).

Rasprava sudionika Foruma identificirala je glavne nedostatke i izazove s kojima se suočavamo u nastojanju da načelo transparentnosti zaživi u praksi hrvatske javne uprave. Na temelju toga moguće je izvesti sljedeće preporuke. Prvo, razvoj kulture transparentnosti, što će zahtijevati institucionalizaciju formalnih i neformalnih mehanizama koji će omogućiti postupno modificiranje postojeće političko-upravne kulture prema participativnoj, otvorenoj kulturi, u čemu će nova institucija povjerenika za informiranje zasigurno imati ključnu ulogu. Uz razvoj kulture transparentnosti vezana je potreba edukacije na svim razinama sustava – obrazovanje političara, službenika i građana. Nadalje, potrebna je usklađenost i potpuna pravna regulacija pitanja neposredno vezanih za pravo javnosti da zna, kao što su tajni podaci, poslovna tajna, sukob interesa, javna nabava, lobiranje, zaštita zviždača, upravljanje zapisima i medijski propisi. Naposljetku, informacije koje se prezentiraju javnosti trebale bi biti jednostavne i razumljive prosječnom građaninu. Pri tome je potrebno upozoriti na uloga posredujućih aktera u tumačenju informacija poput znanstvenika, stručnjaka iz civilnog društva ili drugih skupina koje se bave specifičnim pitanjima te medija.

*Petra Đurman**

* Petra Đurman, polaznica doktorskog studija Javno pravo i javna uprava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (PhD candidate in Public Law and Public Administration at the Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: petra.djurman@gmail.com)