



5. FORUM

ZA JAVNU UPRAVU



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



© Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu

Izdavač:

Friedrich Ebert Stiftung, ured za Hrvatsku, www.fes.hr

Institut za javnu upravu, www.iju.hr

Za izdavača:

dr. sc. Dietmar Dirmoser

prof. dr. sc. Ivan Koprić

Urednica:

doc. dr. sc. Anamarija Musa

Grafička priprema:

Vesna Ibrišimović

Tisak:

GAEA STUDIO d.o.o., Zagreb

Tiskano u 300 primjeraka.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 866683.

ISBN 978-953-7043-48-3

5. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Sadržaj

PREDGOVOR	5
TRANSPARENTNOST – ZAŠTO I KAKO?	7
KOLIKO SU OTVORENI PRORAČUNI HRVATSKIH LOKALNIH JEDINICA?	27
SAŽETAK 5. FORUMA ZA JAVNU UPRAVU FES-IJU TRANSPARENTNOST U JAVNOM UPRAVLJANJU	43

Predgovor

Nova paradigma javne uprave pretpostavlja da se upravljanje zbiva na građanima vidljiv i pristupačan način, u skladu s načelom partnerstva i suodgovornosti. Za razliku od tradicionalnog elitističkog pristupa političkom odlučivanju i građanima udaljene stručne provedbe propisa u kojima se legitimitet primarno temelji na poštivanju procedure, danas dominantna vizija javnog upravljanja polazi od transparentnosti i otvorenosti javne vlasti i uprave.

Transparentnost se smatra preduvjetom za odgovornost javne vlasti, njezinu demokratsku legitimnost te u konačnici učinkovitost u rješavanju javnih problema: ona je srž dobrog upravljanja. S jedne strane, proaktivna objava javnih informacija kao što su izrada propisa, proračuni i financiranje, izvješća o radu, baze podataka i slično temelji se na shvaćanju da „građani imaju pravo znati“ kako se u njihovo ime i za njihov račun odlučuje i kakvi su ishodi i rezultati tih odluka. U tu svrhu, osim proaktivne objave informacija, tijela javne vlasti njeguju svoj javni imidž komuniciranjem s javnošću. S druge strane, svaki građanin ima pravo zahtijevati podatke javnog karaktera čemu korespondira obveza tijela da takav podatak daju. Takva reaktivna transparentnost, svojevrsna transparentnost na zahtjev, stavlja u funkciju mehanizam pravne procedure kojim se nastoji osigurati da one informacije koje su javnog karaktera zaista dođu do javnosti. K tome, osim načela transparentnosti, suvremeni standard u upravljanju jest i otvorenost – omogućavanje građanima da aktivno sudjeluju u procesima donošenja odluka i oblikovanju politika putem javnih savjetovanja, davanjem svojih primjedbi i mišljenja te kontrolom javnih vlasti i slično. Korištenje tih instrumenata danas dobiva neslućene mogućnosti uz potporu informacijsko-komunikacijskih tehnologija te pojačanim građanskim aktivizmom.

U Hrvatskoj je pristup javnim informacijama kao Ustavom zajamčeno pravo novina priznata posljednjim izmjenama Ustava, iako je svoj zakonski okvir to pravo dobilo još prije 10 godina. Uslijed nepotpunosti u pravnom i institucionalnom okviru, nedovoljno razvijene kulture transparentnosti te nepoštivanja zakonskih obveza, realizacija načela transparentnosti u praksi je u ozbiljnom zaostatku za stanjem koje je poželjno i potrebno. Posljedice su nesagledive za zakonitost i pravnu sigurnost, odgovornost vlasti, efikasnost u trošenju javnih prihoda i učinkovitost za postizanje ciljeva javnih politika. Korupcijske afere i nedostatak povjerenja u vlast stvarnost su hrvatskog društva. Jedan od najvažnijih protuotrova za takvo stanje upravo je transparentnost u javnom upravljanju.

Koja je svrha transparentnosti i prava na pristup informacijama kao njezinog pravnog izričaja? Kojim se instrumentima postiže? Pred kojim izazovima stoji javna vlast i uprava kako bi Hrvatska postala transparentno i otvoreno društvo? U kojoj se mjeri i na koji način osigurava transparentnost i otvorenost proračuna kao osnovnog instrumenta kontrole javne vlasti?

Šesti forum za javnu upravu u organizaciji Instituta za javnu upravu i Friedrich Ebert Stiftung održan je 6. studenoga 2013. pod nazivom *Transparentnost u javnom upravljanju*. Uvodna su izlaganja održale doc. dr. sc. Anamarija Musa s Pravnog fakulteta u Zagrebu, od studenog 2013. i prva hrvatska povjerenica za informiranje, koja je izložila tekst „Transparentnost – kako i zašto?“, te dr. sc. Mihaela Bronić s Instituta za javne financije, Zagreb, čije je izlaganje „Otvorenost proračuna“ utemeljeno na istraživanju i ranijem radu koji su izradili dr. sc. Katarina Ott, dr. sc. Mihaela Bronić i Miroslav Petrušić. Raspravu je moderirala Saša Šegrt iz GONG-a, a sažetak rasprave izradila Petra Đurman, mag. polit., studentica doktorskog studija javnog prava i javne uprave na Pravnom fakultetu u Zagrebu.

5. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

TRANSPARENTNOST – ZAŠTO I KAKO?

doc. dr. sc. Anamarija Musa
Pravni fakultet u Zagrebu
e-mail: amusa@pravo.hr

Sažetak

Ideja da vlast treba biti otvorena, vidljiva, pristupačna, informirati građane i organizirane interesne skupine o onome što radi i kako troši javni prihod danas je globalno prihvaćena. Koristi transparentne vlasti vide se u povećanoj odgovornosti, smanjivanju diskrecije i arbitrarnosti, smanjenoj korupciji, informiranom građanstvu i posljedično boljoj kvaliteti demokracije i vladavini prava. Transparentnost nije jednodimenzionalan koncept – nailazi na ograničenja i sukobljava se s drugim prihvaćenim interesima. U radu se razmatraju koncept i ograničenja transparentnosti te ocjenjuju izazovi pred razvojem transparentnosti u Hrvatskoj. Naglašava se potreba osiguravanja odgovarajuće potpore instituciji povjerenika za informiranje, kao i potreba ratifikacije Konvencije Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima, stalnog usavršavanja pravnog okvira, promicanja i edukacije o pravu na pristup informacijama, ali i rješavanje sistemskih problema javne uprave kroz jačanje vladavine prava, profesionalizaciju službenika te razvoj etike i integriteta, kao i jačanje civilnog društva i kvalitete medijskog izvještavanja.

Ključne riječi: transparentnost, pravo na pristup informacijama, povjerenik za informiranje

1. Uvod

Transparentnost javne vlasti i javnog upravljanja vrijednost je suvremenih demokratskih društava. Ideja da vlast treba biti otvorena, vidljiva, pristupačna, informirati građane i organizirane interesne skupine o onome što radi i kako troši javni prihod danas je globalno prihvaćena. Koristi transparentne vlasti vide se u povećanoj odgovornosti, smanjivanju diskrecije i arbitrarnosti, smanjenoj korupciji, informiranom građanstvu i posljedično boljoj kvaliteti demokracije i vladavini prava. Transparentnost je danas u srži dobrog upravljanja (engl. *good governance*), ona je dio onoga što se smatra kvalitetnom javnom vlasti.

Živjeti u informacijskom dobu znači živjeti u eri transparentnosti – njihov je intenzivan razvoj paralelan, a skokovit napredak ostvaruje u zadnjih petnaest godina.¹ Uslijed sretnih okolnosti da internet omogućuje pohranjivanje i objavljivanje nepreglednog broja informacija, smatra se da sve javne informacije trebaju biti dostupne širokoj

¹ Transparentnost je nominirana kao pojam godine 2003. u Websterovom *New World College Dictionary* i definirana kao „a policy with a positive spin, promising uncensored exposure of records, moral conduct, and virtue“ (prema Hood, 2006.: 4, bilj. 2).

javnosti, po načelu „više je bolje“. Zagovara se maksimalna transparentnost, donose zakoni i mijenjaju ustavi, izrađuju policy dokumenti, osnivaju globalne organizacije i pokreću inicijative.² Očekuje se da će više transparentnosti dovesti do bolje i efikasnije vlasti koja uživa povjerenje građana i koja je zaštićena od zloupotreba. Međutim, transparentnost nije jednodimenzionalan, simplificiran i vrijednosno neutralan koncept. Ona nailazi na ograničenja i nekontrolirana stvara kontraefekte, a isto tako neadekvatno regulirana i poduprta ostaje mrtvo slovo na papiru.

Ni Hrvatsku u posljednjem desetljeću nije zaobišao globalni val razvoja transparentnog društva – 2003. donesen je prvi Zakon o pravu na pristup informacijama³ i započela je njegova provedba, ponekad s više, a ponekad s manje uspjeha, ali uvijek praćena interesom javnosti, posebice udruga civilnog društva⁴ koje su konstantno bile prisutne u izradi zakonodavstva za transparentnost te se aktivno angažirale u njegovoj provedbi. Deset godina kasnije, donošenjem novog Zakona o pravu na pristup informacijama otvara se novo poglavlje – temelji kulture transparentnosti postavljeni su, instrumenti pravno definirani, a nastojanja poduprta uspostavom neovisne institucije. Sve se to vrijeme pravo na pristup informacijama unaprjeđuje kao jedan od ključnih instrumenata za borbu protiv korupcije,⁵ a time i kao predmet razmatranja i poticanja razvoja u okviru pristupnih pregovora s Europskom unijom. Obljetnica, kao i ulazak u Europsku uniju, čine ovaj trenutak pogodnim za poniranje u ideju transparentnosti, razmatranje budućih pravaca razvoja, ali i uočavanje mogućih prepreka.⁶

U tekstu se nastoji osvijetliti koncept transparentnosti, pokazati njegova geneza te ga dovesti u vezu s društvenim vrijednostima koje ostvaruje. Jednako, nastoji se ukazati na probleme u ostvarenju transparentnosti da bi se istaknula višestruka uloga tog načela – transparentnost je vrijednost suvremenog društva koja je u odnosu s drugim vrijednostima, a s kojima se u danim okolnostima može naći i u sukobu ili ih promovirati. Na kraju se ukratko prikazuje razvoj zakonskog okvira za transparentnost u Hrvatskoj te naznačuju pravci budućeg razvoja. Naglašava se da su zakonski okvir i institucionalna podrška ostvarenju transparentnog društva presudni za realizaciju načela transparentnosti i prava na pristup informacijama. Međutim, institucija zadužena za zaštitu i promociju transparentnosti, iako oboružana mnogim sredstvima i tako potencijalno efikasna, nije izoliran otok, već postizanje transparentnog društva uvelike ovisi o razvoju kulture transparentnosti, ali i rješavanja sistemskih nedostataka javne uprave.

² Partnerstvo za otvorenu vlast (Open Government Partnership) danas je politički najvažnija inicijativa koju je 2011. pokrenuo američki predsjednik Barack Obama uz podršku nekolicine drugih zemalja, kao što su Švedska i Velika Britanija, pioniri i najbolji učenici pokreta za transparentnost, a danas okuplja 62 zemlje. Svrha inicijative je stvoriti internacionalnu platformu za pomoć i razmjenu iskustva država u stvaranju otvorene i odgovorne vlasti koja odgovara na potrebe građana. V. <http://www.opengovpartnership.org/countries>; Hrvatska je ušla u Partnerstvo ubrzo nakon osnivanja, u travnju 2012. Uz Ministarstvo vanjskih i europskih poslova koje predsjedava Savjetom Partnerstva, Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske operativno vodi inicijativu. <http://www.uzvvrh.hr/stranica.aspx?pagelD=198>;

³ Narodne novine 77/11.

⁴ Među najaktivnijima treba spomenuti Transparency International Hrvatska i GONG.

⁵ Više na <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx>.

⁶ Kako je već istaknuto na 3. forumu - Nolanovih sedam načela javnog života iz 1995. uključuju i otvorenost: „nositelji javnih funkcija trebaju biti što je moguće više otvoreni u odnosu na odluke i djelovanja koje poduzimaju, trebaju obrazložiti svoje odluke i ograničiti informaciju samo kad to jasno zahtijeva širi javni interes“.

2. Konceptualizacija: što je transparentnost?

Kadase govori o dostupnosti informacija javnosti, često se koriste pojmovi transparentnosti (engl. *transparency*), otvorenosti (engl. *openness*), slobode informiranja (*freedom of information*), prava na informiranje (*right to information*), pa i načela javnosti (*publicity*) ili odazivnosti (*responsiveness*).

Iako se često tvrdi da nema jasne razlike između transparentnosti i otvorenosti (v. Heald, 2006.: 25) ili da je riječ o istoznačnicama, moguće je razlikovati transparentnost i otvorenost s obzirom na smjer komunikacije, karakter informacije te instrumente kojima se ostvaruju, a time i posljedice koje imaju na ostala načela (Tablica 1).⁷ U osnovi, kako to koncipira Héritier (2003.) – kod otvorenosti građani su aktivni – oni sudjeluju, daju mišljenje, komuniciraju s javnom vlasti; kod transparentnosti javna je vlast ta koja je aktivna, pruža informacije, komunicira, daje na uvid. U tom smislu transparentnost je ključna pretpostavka za otvorenost, koja zalazi u domenu političkih procesa – otvorena je ona vlast koja je istodobno i sposobna i voljna pružiti informacije građanima te koja vidljivošću svog rada omogućuje građanima da o njezinom djelovanju stvore vlastito mišljenje koje je vlast spremna saslušati i uzeti u obzir pri donošenju odluka.

Transparentnost znači da su javne informacije dostupne javnosti i da, ovisno o vrsti informacije, mogu biti pružene građanima ili drugim subjektima (privatni ili civilni sektor) na zahtjev. Građanima se na uvid pružaju podaci o radu tijela javne vlasti, a građani su manje ili više sposobni i angažirani receptori u komunikacijskom procesu koji se kreće od tijela javne vlasti prema javnosti, samoinicijativno ili na zahtjev. Informacija je rezultat rada tijela javne vlasti, ona je *output*.

S druge strane, otvorenost je povezana s konceptima participacije i responzivnosti – javna je vlast otvorena za povratnu informaciju od javnosti (građana, civilnog društva, privatnog sektora) o svom radu, odnosno o namjeranim odlukama (npr. u procesu oblikovanja javnih politika, pripreme propisa). Odnos je dvosmjernan, a glavni je komunikacijski kanal postavljen u smjeru od građana, koji su sada aktivni, prema javnoj vlasti, koja uzima u obzir mišljenja i prijedloge javnosti pri donošenju odluka, odnosno u svrhu korekcije svog rada (OECD, 2001.; Bannister i Connolly, 2010.). Informacija koju pruža javnost predstavlja *input* za rad tijela javne vlasti.

Otvorenost je bliža oblikovanju i evaluaciji javnih politika i u tom smislu bliža političkim procesima i političkoj moći. Riječ je o objavljivanju informacije javnosti, objašnjenju i argumentaciji te opravdanju za odluke i rezultate političkih procesa. S druge strane, transparentnost je često zakonom utemeljena kroz „pravo i mogućnost građana da dobiju informacije koje imaju tijela javne vlasti te informacije o tijelima javne vlasti“ (UNPAN, 1999., prema Bannister i Connolly, 2010.). U osnovi, dok je otvorenost utemeljena na političkoj odluci otvaranja prema javnosti kroz komuniciranje *policy* opcija i raspravu o njima, transparentnost je uobičajeno uokvirena propisima i predstavlja nužno sredstvo za ostvarivanje individualnih prava i kontrolu vlasti.

⁷ Birkinshaw (2006.) također razlikuje dva pojma, ali s drugog aspekta: smatra da se procesi mogu smatrati otvorenima, a transparentnost je stvar sadržaja, uključuje jasnoću i razumljivost, odnosno receptore koji mogu razumjeti informaciju.

Tablica 1. Otvorenost vs. transparentnost

	POJAM I SMJER	INSTRUMENTI	ISHOD
OTVORENOST	<p>građani utječu na rad tijela javne vlasti dajući <i>input</i> u procese i odluke, kroz iznošenja mišljenja, stavova, primjedbi</p> <p><i>informacija kao input</i></p> <p>smjer: od građana prema javnoj vlasti (<i>citizen to government</i>; C2G)</p>	<p>savjetovanja, saslušanja, javna rasprava, diskusije (politička tijela, tijela koja donose odluke i pripremaju propise odnosno oblikuju javne politike)</p>	<p>građanska participacija, odzivnost javne vlasti, odgovornost</p>
TRANSPARENTNOST	<p>javna vlast pruža informacije građanima proaktivno ili na zahtjev</p> <p><i>informacija kao output</i></p> <p>smjer: od javne vlasti prema građanima (<i>government to citizen</i>; G2C)</p>	<p>a) proaktivna komunikacija putem interneta, publikacija, javnih kampanja, odnosa s javnošću, javnosti sjednica i događaja, izvješća o radu i financiranju</p> <p>b) pristup informacijama na zahtjev – regulacija prava na pristup informacijama (<i>right to information RTI/freedom of information FOI</i>)</p>	<p>informirani građanin, zaštita pojedinačnih prava i prava građana kao članova političke zajednice; kontrola vlasti</p>

Izvor: Héritier, 2003.; Musa, Jurić, Mataija, 2011.

Transparentnost i otvorenost u širem smislu obuhvaćaju danas niz politika i propisa, institucija i aktera koji osiguravaju i uređuju tijek komunikacija i informacija između javne vlasti i građana, a istodobno čine sadržaj i pretpostavku demokratskih političkih procesa, ali i antikorupcijske politike. Riječ je o propisima i institucijama prava na pristup informacijama,⁸ zatim onima koji uređuju i osiguravaju sustavne kontakte građana i uprave, kao što su predstavke i pritužbe, odnosi s javnošću u javnoj upravi, javna savjetovanja i procjena učinaka propisa te drugi horizontalni propisi, kao što su propisi kojima se reguliraju javne nabave, lobiranje, zaštita zviždača, etično ponašanje javnih službenika i integritet dužnosnika, financiranje političkih stranaka i sl. U širem smislu na transparentnost i otvorenost utječu i medijsko pravo, regulacija upravljanja zapisima, ali i propisi o tajnosti podataka, zaštiti osobnih podataka, zaštiti poslovne, porezne i profesionalne tajne, odnosno intelektualnog vlasništva, kao i postupovne odredbe koje strankama u postupcima omogućuju uvid u spis i sl.

U užem smislu transparentnost se primarno osigurava kroz proaktivnu objavu određenog skupa javnih informacija te davanja određene informacije na zahtjev građana.⁹ Radi se o dostupnosti javnih informacija građanima koja je zajamčena i regulirana zakonom te na taj način postavlja obvezu pred tijela javne vlasti uz određene iznimke da bi se zaštitili neki zakonom zaštićeni interesi, kao što su nacionalna sigurnost, privatnost, poslovna tajna, međunarodni odnosi, zakonom uređeni postupci i sl.

Zakoni o pravu na pristup informacijama najčešće uređuju sljedeće elemente (v. OECD Sigma, 2010.): a) korisnike prava (građane, pravne osobe, strance); b) opseg tijela koja su

⁸ Koriste se termini *freedom of information* (FOI) ili *right to information* (RTI).

⁹ Piotrowski (2010.) razlikuje četiri temeljna načina pristupa podacima – proaktivnu objavu, davanje informacije na zahtjev, otvorenost sjednica te informacije koje se dobivaju putem zviždača i curenja, uz napomenu da posljednje može biti nezakonito.

obveznici zakona (izvršna vlast, parlament, sudstvo, lokalna samouprava, tijela s javnim ovlastima i dr.); c) sadržaj prava (informacija, dokument i sl.); d) postupanje sa zahtjevom; e) objavljivanje; f) žalbeni mehanizam, uključujući i status neovisnog žalbenog tijela.

Propisi o pravu na pristup informacijama razlikuju se, kao i praksa, od države do države. Tako neke imaju ustavne odredbe o pristupu informacijama, ekstenzivnu regulaciju i posebne institucije, dok kod drugih to nije slučaj.¹⁰ Unatoč tome moguće je identificirati neke od ključnih standarda zakonodavstva o pravu na pristup informacijama, koji prema međunarodnoj organizaciji civilnog društva Article 19 (1999.) uključuju slijedeće:

1. *Maksimalna dostupnost informacija* – objava informacija treba biti pravilo, a svakome treba biti omogućeno zahtijevati informaciju, bez naglašavanja posebnog interesa ili razloga; pod informacijom treba smatrati svaku informaciju javne vlasti bez obzira na oblik, stvaratelja, datum ili klasifikaciju; obveznici uključuju izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlast, kao i javna poduzeća i tijela koja se financiraju javnim novcem.
2. *Obveza objavljivanja informacija* – postoji zakonska obveza objave određenih informacija, posebno proaktivne objave i odgovara na zahtjeve tijela javne vlasti, a količina proaktivno objavljenih informacija treba se stalno povećavati.
3. *Promicanje otvorene vlasti* – tijela javne vlasti trebaju aktivno promicati otvorenost javne vlasti i boriti se protiv kulture tajnosti kroz edukaciju javnih službenika, odgovarajuće poticaje, godišnja izvješća o napretku, kažnjavanje opstrukcije; javnost treba znati svoja prava i kako ih ostvariti, a treba promicati bolje upravljanje zapisima.
4. *Ograničen krug iznimaka* – iznimke se trebaju ograničiti primjenom testa javnog interesa i štete, prema mogućim ograničenjima spomenutim Konvencijom Vijeća Europe,¹¹ a šteta za takve interese mora biti veća od javnog interesa da se dobije informacija.
5. *Odgovarajući postupci koji olakšavaju pristup informacijama* – postupci trebaju biti pravno uređeni, brzi i pravični, uključujući neovisnu žalbenu reviziju te mogućnost obraćanja sudu.
6. *Pravilo o troškovima* – troškovi dobivanja informacije ne smiju biti zapreka za traženje informacije.
7. *Otvorenost sjednica* – sjednice tijela javne vlasti trebaju biti otvoreni javnosti.
8. *Pružanje informacija ima prednost* – zakoni koji su u suprotnosti s načelom maksimalnog pristupa trebaju se izmijeniti ili ukinuti.
9. *Zaštita zviždača* – pojedinci koji prijave nezakonitosti trebaju biti zaštićeni, uključujući i one koji u dobroj vjeri daju informacije dok obnašaju neku dužnost u sklopu provedbe zakona kojim se regulira pravo na pristup informacijama.

¹⁰ Postojanje odgovarajuće legislative nije nužno vezano uz stvarnu razinu transparentnosti, već je to pitanje i demokratske političke kulture. Tako npr. ustavom zajamčeno pravo na pristup informacijama nemaju SAD, UK, Francuska, Italija, Danska, Španjolska i Njemačka. Prema istraživanju Access Info, 25 od 47 članica Vijeća Europe ima ustavnu odredbu o pravu na pristup informacijama (npr. Švedska, Finska, Norveška, Nizozemska, Latvija, Hrvatska, Slovenija, itd.).

¹¹ Članak 3., st. 1. Konvencije ističe da „ograničenja trebaju biti precizno određena zakonom, biti nužna u demokratskom društvu i proporcionalna cilju zaštite: (a) nacionalne sigurnosti, obrane i međunarodnih odnosa; (b) javne sigurnosti; (c) prevencije, istrage ili procesuiranja kaznenih djela; (d) disciplinarne istrage; (e) inspekcije, kontrole i nadzora od javnih tijela; (f) privatnosti i drugih legitimnih privatnih interesa; (g) trgovinskih ili drugih gospodarskih interesa; (h) ekonomske, monetarne ili tečajne politike države; (i) jednakosti stranaka u sudskim postupcima i efikasnog pravosuđa; (j) okoliša; ili (k) konzultacija unutar ili između tijela javne vlasti u odnosu na neko pitanje koje se razmatra.“

3. Razvoj ideje i pravnog okvira za transparentnost

Ideja transparentnosti kao dostupnosti javnih informacija indirektno je sadržana i u povijesnom razvoju poimanja karaktera javne vlasti i uprave, posebice kroz ideju o načelu zakonitosti u radu i uredenosti javne uprave propisima koja polazi od toga da su aktivnosti i organizacije unaprijed poznati i definirani, a ne prepušteni diskreciji i arbitrarnosti; kroz shvaćanje da vladanje mora počivati na komunikaciji između vlasti i onih kojima se vlada te kroz nastojanja da se osigura integritet javne vlasti, ali i smanji društvena nepravda (prema Hood, 2006.: 6-9). Prva upotreba pojma transparentnosti u suvremenom smislu pripisuje se Jeremyju Benthamu, engleskom filozofu 18. stoljeća koji je u svom eseju „O javnosti“ (*On publicity*) isticao da tajnost nikada ne smije biti pravilo vladanja (iznimka je jedino tajna služba) te da je javnost jedini način sprječavanja zlouporaba (*ibid.*).¹² Takav koncept o povezanosti transparentnosti i kvalitete vladanja koji se javlja se i kod Rousseaua, Kanta i drugih mislilaca (*ibid.*) kasnije je višestruko korišten kao temeljna ideja i svrha razvoja koncepta.

U 20. stoljeću transparentnost se kao ideja javlja posebno u međunarodnim odnosima nakon I. svjetskog rata, kada se zagovaraju otvoreni odnosi među državama kao način sprječavanja budućih sukoba, a kasnije se oživotvoruju kroz nadzor putem međunarodnih tijela i vojnog naoružanja, odnosno trgovinskih sporazuma (v. Hood, 2006.: 11). I mnogi međunarodni dokumenti nakon II. svjetskog rata spominju pravo na pristup informacijama kao osnovu demokratskih društava i ljudskih prava – npr. Rezolucija UN-a iz 1946. smatra slobodu informiranja ljudskim pravom i temeljem drugih sloboda; čl. 19. Opće deklaracije UN-a o ljudskim pravima iz 1948. naglašava slobodu traženja, primanja i širenja informacija,¹³ a čl. 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. u osnovi govori o slobodi medija i javnog informiranja te slobodi izražavanja.¹⁴

U Europi se transparentnost već dulje razmatra. Vijeće Europe usvojilo je nekoliko važnih dokumenata o pristupu informacijama – preporuke iz 1981. (Rec (1981) 19) o pristupu informacijama u posjedu tijela javne vlasti i 2002. (R (2002) 2) o pristupu službenim dokumentima te zatim i najvažniju Konvenciju o pristupu službenim dokumentima koja,

¹² Benthamova je krilatica „*the more strictly we are watched, the better we behave*“ (v. Hood, 2006.: 9).

¹³ Članak 19. Opće deklaracije o ljudskim pravima UN-a iz 1948. (Narodne novine – Međunarodni ugovori 143/09) glasi: „Svatko ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; to pravo uključuje slobodu zadržavanja mišljenja bez uplitanja i slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja putem bilo kojeg medija i bez obzira na granice“. Ono obuhvaća i više od prava na pristup – slobodu izražavanja mišljenja i javnog govora, zabranu cenzure, slobodu medija itd., ali nužno u sebi sadrži i pravo na pristup informacijama da bi se stvorio temelj za slobodno izražavanje, javni govor, slobodno medijsko izvještavanje.

¹⁴ Čl. 10.: (1) Svatko ima pravo na slobodu izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu mišljenja i slobodu primanja i širenja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj članak ne sprječava države da podvrgnu režimu dozvola ustanove koje obavljaju djelatnost radija ili televizije te kinematografsku djelatnost. (2) Kako ostvarivanje tih sloboda obuhvaća dužnosti i odgovornosti, ono može biti podvrgnuto formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom, koji su u demokratskom društvu nužni radi interesa državne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti ili javnog reda i mira, radi sprječavanja nereda ili zločina, radi zaštite zdravlja ili morala, radi zaštite ugleda ili prava drugih, radi sprječavanja odavanja povjerljivih informacija ili radi očuvanja autoriteta i nepristranosti sudbene vlasti.

iznenadujuće, još nije stupila na snagu, ali kada se to dogodi, bit će prvi međunarodni obvezujući dokument o pravu na pristup informacijama.¹⁵ Treba međutim spomenuti i Aarhušku konvenciju iz 2003. koja to pravo regulira u odnosu na pitanja zaštite okoliša.

K tome, otvorenost se, uz efikasnost i neovisnost, spominje kao načelo europskog upravljanja u čl. 298. Ugovora o funkcioniranju EU-a te se u čl. 15. ustanovljuje kao jedno od temeljnih načela Unije u svrhu promocije dobrog upravljanja te osiguranja suradnje s civilnim društvom. U tu svrhu, na osnovi čl. 15., st. 3. istog Ugovora Europska unija usvojila je Uredbu o pristupu javnosti službenim dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Europske komisije koja postavlja standarde za pružanje javnih informacija i moguća ograničenja.¹⁶

Na razini nacionalne legislative, kao prethodnik suvremenim zakonima kojima se osigurava transparentnost, često se navodi švedski Zakon o slobodi tiska iz 1766.¹⁷ koji je švedski parlament usvojio kao odgovor na ideju da porezni obveznici imaju pravo znati na što kralj i država troše njihov novac. Osim što je dopustio pristup dokumentima izvršne vlasti, taj je propis ukinuo i političku cenzuru te se smatra ključnim pravnim aktom u razvoju načela slobode medija i izražavanja.

Ipak, suvremeni razvoj zakonodavstva o pravu na pristup informacijama u smislu globalnog trenda započinje tek u drugoj polovici 20. stoljeća, zajedno s intenzivnim razvojem civilnog društva i pokreta za ljudska prava u zapadnim demokracijama, jačanjem slobode medija, ali i kao odgovor na pad povjerenja u institucije. U tom smislu, začetnik je američka legislativa kojom se otvara vrata pristupu javnim informacijama (McDonald, 2006.: 129). Sjedinjene Američke Države prve su donijele set zakona koji je otvarao vrata javne uprave i vlasti građanima – prvo kroz Zakon o upravnom postupku iz 1946., zatim, ključno, putem Zakona o slobodi informiranja (*Freedom of Information Act*) iz 1966.¹⁸ te naposljetku kroz *Government on the Sunshine Act* 1976. koji je za javnost otvorio sjednice kolegijalnih tijela u izvršnim agencijama, a bio je svojevrsna reakcija na aferu Watergate.¹⁹

Tijekom 70-ih i 80-ih mnoge europske i angloameričke zemlje usvajaju zakone kojima se regulira pravo na pristup informacijama pa tako primjerice prvo to 70-ih čine Danska i Norveška 1970., Nizozemska 1978., a slijede 1982. Kanada, Australija i Novi Zeland. Slično tome, Francuska 70-ih godina promovira upravnu transparentnost.²⁰

¹⁵ *Council of Europe Convention on Access to Official Documents*. Konvencija je usvojena u Tromsøu u lipnju 2009. i do studenoga 2013. ima 14 potpisnica i šest ratifikacija (Švedska, Norveška, Mađarska, Litva, Crna Gora, Bosna i Hercegovina), a da bi stupila na snagu potrebno je da je ratificira najmanje 10 zemalja. V. URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>

¹⁶ *Regulation (EC) No. 1049/2001 Regarding Public Access to European Parliament, Council and Commission documents OJ L 145, 31.5.2001.*

¹⁷ Hood (2006.: 8, citirajući Lambalea, 2002.) ističe vezu s crkvom s obzirom na to da je zakon izradio finski luteranski svećenik Anders Chydenius, inspiriran Kineskim carskim cenzorom koji je ustrojio kineski car Taizong (627. – 649.) kao kontrolnu instancu s obzirom na nedostatak suvremenih medija i parlamentarnih institucija.

¹⁸ Zakon o slobodi informiranja iz 1966. izmijenjen je Zakonom o elektroničkoj slobodi informiranja koji jamči elektronički pristup većini informacija savezne vlasti.

¹⁹ Izuzetke od načela javnosti predstavljaju sjednice na kojima se razmatraju pitanja nacionalne sigurnosti, sudski postupci, personalna pitanja te druga pitanja za koja postoje zakonske zapreke za javnost.

²⁰ U Francuskoj zakon, iako ograničenog dosega, postoji od 1978., zajedno s institucijom CADA – *Commission d'accès aux documents administratifs*.

Sljedeći val, od sredine 90-ih, uključuje promociju pristupa informacijama i otvorenosti kao sastavnih elemenata dobrog upravljanja u borbi protiv korupcije, posebno u zemljama u tranziciji i zemljama u razvoju, čime se nastoje stvoriti preduvjeti za jačanje globalne gospodarske aktivnosti (tako i McDonald, 2006.: 130): Posebno su aktivne međunarodne organizacije kao što su Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond, OECD ili Vijeće Europe, a zatim i Europska unija. Otada se propisi o pravu na pristup informacijama šire svijetom tako što ih svaka država prilagođava vlastitom kontekstu i vlastitoj političkoj kulturi, ponekad djelujući konzervativno, ali češće probijajući prihvaćene standarde javnosti rada tijela javne vlasti. Tako se u tranzicijskim, posebno postsocijalističkim zemljama tijekom 2000-ih usvajanje zakonodavstva o pristupu informacijama smatra i jednim od instrumenata za nadilaženje kulture tajnosti i nasljeđa sveprisutnosti države te preduvjetom za demokratizaciju i izgradnju institucija. Istodobno, neke su zemlje iskoristile taj val da temeljito promijene svoj način funkcioniranja, a dobar je primjer Velika Britanija koja je, usvojivši zakon kojim se uređuje pristup informacijama nešto kasnije od ostalih zapadnoeuropskih država – tek 2000. godine, od zemlje s kulturom „službene tajne zaštićene drakonskim propisima“ (Birkinshaw, 2006.: 49) postala jedna od najotvorenijih zemalja, u skladu s ciljevima Blairove reforme i modernizacije javnog upravljanja u okviru politike „trećeg puta“. U promociji transparentnosti posljednjih su desetljeća važnu ulogu odigrale i organizacije civilnog društva, posebice one na međunarodnoj razini kao što su *Transparency International* (koja je, istina, ponajprije nastala u svrhu borbe protiv korupcije 1993., što ukazuje na važnost transparentnosti za borbu protiv korupcije), *Article 19*, *Access-info*, *FOlanet* i sl. Ono što je specifično za razvoj prava na pristup informacijama u posljednjem desetljeću jest i razvoj neslučenih mogućnosti za diseminaciju informacija u sklopu informacijskog društva i ubrzanog razvoja informacijsko-komunikacijske tehnologije,²¹ ali i posljedično jačanje zakonodavstva u području zaštite privatnosti i tajnosti podataka (v. McDonald, 2006.: 130).

²¹ E-uprava je termin koji se rabi za korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije u javnoj upravi (javnoj vlasti), da bi se s jedne strane povećala transparentnost i odgovornost tijela javne vlasti kroz pružanje informacija, komunikaciju s građanima itd., a s druge strane pružale javne usluge na efikasniji i učinkovitiji način.

4. Transparentnost kao vrijednost: zašto je potrebna u suvremenom društvu?

Transparentnost u smislu pristupa informacijama danas se smatra temeljem demokratskog poretka i vladavine prava. Transparentnost ima instrumentalnu ulogu za ostvarivanje mnogih drugih individualnih prava te funkcioniranje demokratskih političkih procesa. Ona je u srži slobode informiranja i nužna je za adekvatnu ulogu medija. Kao klasični argumenti u prilog transparentnosti ističe se nekoliko ključnih razloga (v. Birkinshaw, 2006.; Piotrowski, 2010.; OECD, 2001., Hood, 2006.).

Prvo, transparentnost je u interesu društva kao cjeline, u javnom interesu i interesu svih individualnih građana. Dostupnost javnih informacija omogućava građanima da se informiraju o radu tijela javne vlasti, o njezinim namjeranim potezima te o načinu ostvarivanja svojih prava. Ona tako omogućava ostvarivanje individualnih prava te građanskih političkih prava, smanjujući arbitrarost i doprinoseći pravnoj sigurnosti. Ona omogućava funkcioniranje slobode i pravilnost izbora te mehanizma polaganja računa javne vlasti građanima kao principalima. Transparentnost je preduvjet za *odgovornost javne vlasti*.

Drugo, transparentnost omogućava disperziju moći, dajući građanima i javnosti u cjelini osnovu za ocjenu rada javne vlasti, ukidajući kulturu tajnosti, smanjujući neizvjesnost. Transparentnošću se barem djelomično umanjuje problem informacijske asimetrije između vlasti i građana, što posebno dolazi do izražaja u odnosu na manjinske skupine, ali i građane kao pojedince ili organizacije građana. Na osnovi dostupnih informacija građani mogu donijeti na informacijama utemeljenu odluku o vlastitoj sudbini, primjerice u području obrazovanja, zdravlja, stanovanja i sl. Jednako, gospodarski subjekti kojima su dostupne potrebne informacije poboljšavaju svoj položaj i ubrzavaju vlastite procese umjesto da se sudare s birokratskom sporošću i nedovoljnim informacijama. Transparentnost tako povećava *društvenu jednakost i ravnopravnost te omogućuje upravljanje vlastitom sudbinom i ostvarenje društvene, gospodarske i individualne koristi*.

Treće, transparentnost (i otvorenost) omogućava građanima uključivanje u političke procese, posebice kroz otvaranje procesa dvosmjerne komunikacije, sudjelovanje u javnim debatama, davanje mišljenja, iznošenje stavova, formuliranje preporuka građana i organiziranih interesnih skupina. Na taj se način s jedne strane povećava prihvatljivost javnih politika i odluka tijela javne vlasti, dok se s druge strane omogućava identificiranje najboljih rješenja i policy alternativa te tako povećava kvaliteta javnih politika, propisa i odluka. Transparentnost tako povećava *legitimitet javne vlasti i učinkovitost javnog upravljanja*.

Četvrto, transparentnost omogućava veću ex ante i ex post kontrolu tijela javne vlasti, posebice u odnosu na trošenje javnih sredstava, te tako sprječava zloupotrebe koje bi mogle ostati skrivene i multiplicirati se pod velom tajnosti. Transparentnost je stoga antikorupcijska tinktura koja ima važan preventivni učinak u suzbijanju korupcije,²² onemogućavajući stvaranje niša u kojima se bez kontrole mogu događati nepravilnosti,

²² Poznata je izreka američkog suca Louisa Brandeisa da je „svjetlost najbolji dezinficijens“.

potičući jačanje integriteta i etike, a istodobno omogućuje naknadni nadzor trošenja sredstava i zapošljavanja u javnom sektoru. U tom smislu, transparentnost dovodi do veće *efikasnosti i djelotvornosti javne vlasti*.

Na kraju, transparentnost građanima omogućava uvid u rad tijela javne vlasti, dokida kulturu tajnosti i baca svjetlo na rad javne uprave, trošenje javnih resursa, postizanje rezultata. Ona omogućava građanima da saznaju, da budu uključeni, da traže, a javnu vlast stavlja u ulogu partnera i pružatelja usluga prema kojima građanin može nastupiti s povjerenjem. Javna vlast nema što kriti, zadržano je samo ono što predstavlja posebnu, zakonom zaštićenu vrijednost, i to u konkretnom slučaju, kada javna vlast uskratim informacije dobiva ulogu zaštitnika te konkretne vrijednosti, opet u javnom interesu. Takva situacija, kao i gore navedeni razlozi, potiče *povjerenje građana u vlast*.

Iako neki smatraju da je vrijednost transparentnosti instrumentalna (npr. Heald, 2006. a) jer ostvaruje druge vrijednosti, ona je s vremenom faktički postala poželjna per se, intrinzično vrijedna, u temeljima onoga što se danas smatra dobrim upravljanjem (*good governance*). Stoji uz bok načela vladavine prava, odgovornosti javne vlasti, efikasnosti, učinkovitosti dobrog upravljanja, koherentnosti javnih politika, participacije i inkluzivnosti (v. OECD, 2001.). U cjelini, vlast koja nije transparentna ne može se smatrati legitimnom, odgovornom ni djelotvornom.

5. Ograničenja i izazovi transparentnosti: gdje je granica, gdje su mogućnosti?

Bez obzira na svoju intrinzičnu i instrumentalnu vrijednost, kao i svako drugo načelo transparentnost se može naći u suprotnosti s drugim načelima ili pod negativnim utjecajem priznatih *policy* ciljeva ili vrijednosti. U tom smislu, suvremeni razvoj javnog upravljanja postavlja pred transparentnost različite izazove (v. Heald, 2006. a; Hood, 2006.).

Prvo se ograničenje transparentnosti može naći unutar skupa drugih zaštićenih interesa jednake ili čak veće vrijednosti. Stoga klasična ograničenja prava na pristup informacijama izvire iz potrebe zaštite: privatnosti, koju reguliraju primarno propisi o zaštiti osobnih podataka; nacionalne sigurnosti, koju reguliraju propisi o tajnosti podataka; gospodarskih interesa, koji su zaštićeni poslovnom tajnom; zatim intelektualnog vlasništva, profesionalne tajne, potrebe funkcioniranja institucija i pravnog poretka (podaci koji se odnose na istražne i kaznene postupke i druge zakonom uređene postupke). U načelu, pristup informacijama nikada se ne tretira kao pristup svim informacijama bez ograničenja (v. Birkinshaw, 2006.: 47) pa slijedi da optimalna razina transparentnosti nije jednaka maksimalnoj transparentnosti (Heald, 2006. a: 60).²³ Stoga se za procjenu koji interes u konkretnom slučaju treba prevladati koristi test javnog interesa i razmjernosti (proporcionalnosti). U osnovi, tim se testom procjenjuje relativna snaga zaštićenih interesa – interesa javnosti da sazna neku informaciju koja je zaštićena zbog neke druge vrijednosti koja bi se njezinim plasiranjem u javnost moguće povrijedila. Ipak, ključno je da su zakonski okviri za zaštićene informacije dobro definirani i da ne ostavljaju sumnju kako se zaštita proteže i na informacije koje uistinu trebaju biti javne, ali se iz nekog nelegitimnog interesa štite. Stoga su za funkcioniranje transparentnog društva presudne odgovarajuća regulacija zaštićenih podataka i implementacija tih propisa te uspostava procedura kojima se procjenjuje relativna težina interesa u konkretnim slučajevima.

Drugo, granicu odnosno prepreku punoj transparentnosti predstavlja i činjenica da pružene informacije trebaju svoju publiku i da je ta publika, javnost, nužno ograničena u realnim mogućnostima razumijevanja i prihvaćanja informacija. U osnovi, da bi transparentnost bila efikasna, potrebno je da građani u cjelini, a onda i pojedine interesne grupe, razumiju informaciju i mogu je interpretirati; u protivnom, prijeti opasnost da bude besmislena (Hood, 2006.). Stoga su važne karike u transparentnosti oni koji tu informaciju mogu na odgovarajući način prezentirati javnosti. Tu se prije svega misli na medije te stručnjake u konkretnim područjima koji svojim angažmanom informaciju prerađuju, tumače i objavljuju javnosti, ali i na kvalitetu odnosa s javnošću tijela javne vlasti.²⁴ U ovom kontekstu poseban problem predstavljaju pojednostavljivanje, iskrivljavanje informacije ili na drugi način nepotpuno informiranje, spinovi pa i curenje informacija, koje je često i nezakonito. Kvaliteta medijskog izvještavanja, edukacija novinara, medijsko zakonodavstvo i posebice samoregulacija medija i stručnjaka za odnose s javnošću predstavljaju tako važne instrumente koji doprinose transparentnosti. Na kraju, važan problem koji se odnosi na komunikacijske kanale veže

²³ Za tumačenje transparentnosti u okviru teorije principala i agenta v. Prat (2006), koji ističe da pretjerana transparentnost može dovesti do toga da se agent počne ponašati na način koji je štetan za principala (*ibid.*, 94-95).

²⁴ Za odnose s javnošću bitno je da ispune tri kriterija: kredibilitet, znanje i odzivnost, tvrdi Burns (1996., prema Lee u u Piotrowski, 2010.).

se uz problem tzv. digitalne podjele (*digital divide*) – danas se najveći dio informacija širi digitalnim putem, npr. proaktivnom objavom na internetu, komuniciranjem putem e-pošte, web i medijskim portalima, a pristup tim izvorima još nije jednako raspoređen kroz sve društvene skupine, geografska i politička područja. Stoga su neki građani u boljem položaju u odnosu na druge (v. Norris, 2001.). U cjelini, kvaliteta informacija, kvaliteta povezujućih karika te pristupačnost informacija širokom krugu korisnika ključne su za transparentnost.

Treće, svojevrsnu branu transparentnosti predstavlja i činjenica da svaki sustav, pa tako i sustav kojim se osigurava transparentno postupanje, košta i stvara svoju vlastitu logiku, te da pretjerana regulacija i formalizacija dovode do disfunkcionalnog ponašanja – postoji stalna opasnost da se ispunjavanje zahtjeva prema propisima kojima se uređuje transparentnost svede na ispunjavanje formalnosti, pribjegavanje formalnim zaprekama te zapravo izbjegavanje pružanja informacije, što je odavno poznato u literaturi koja se bavi organizacijama, posebno u javnoj upravi. K tome, sveopća kontrola (v. Power, 2005.) koja je svojstvena današnjem upravljanju upravo zbog stalnih procesa decentralizacije, dekoncentracije i privatizacije, ojačava centralizacijske tendencije, kreirajući poseban sustav nadzora putem tijela javne vlasti nadležnog za praćenje i nadzor provedbe propisa, prikupljajući izvješća, podatke, provodeći stalnu kontrolu te u konačnici može dovesti do izbjegavanja svrhe regulacije smanjenom transparentnošću (v. Heald, 2006. a: 69).²⁵ Osim toga, kako ističe Piotrowski (2010.), implementacija, programi usavršavanja i policy analiza vezana uz transparentnost postali su mala, ali unosna industrija.²⁶ Stoga treba biti svjestan opasnosti koje nose pretjerana regulacija i formalizacija te centralizacija nadzora provedbe propisa, a koji se s vremenom mogu suzbiti razvijanjem kulture transparentnosti i kreiranjem i širenjem dobre prakse.

Na kraju, transparentnost se suočava s problemom uslijed intenzivnog trenda decentralizacije, privatizacije i *outsourcinga*, u sklopu kojih se javni poslovi delegiraju na čitav niz novih tijela, a često i prenose organizacijama privatnog sektora. Reforme javne uprave u okviru novog javnog menadžmenta (v. Koprić i Marčetić, 2001.; Pollitt i Bouckaert, 2004.) koje od 80-ih teku paralelno s razvojem međunarodnih standarda transparentnosti, dovele su do širenja javnog sektora i porasta broja tijela (organizacija) koje rade u javnom interesu. Problem koji se javlja u tom kontekstu odnosi se na obvezu proaktivne objave i objave na zahtjev informacija kojih su vlasnici ta tijela odnosno organizacije, a koje često svoju djelatnost štite kroz institut poslovne tajne. Primjerice, poduzimanje neke aktivnosti ili projekta u javnom interesu (i javnim novcem) ili obavljanje kakve javne službe (djelatnosti općeg interesa) često uključuje sudjelovanje čitavog niza privatnih subjekata koji obavljaju dio posla odnosno pojedine zadatke, koji ponekad mogu biti u središtu interesa javnosti, posebno ako se radi o propustima ili nepravilnostima (npr. privatni zatvori, privatne zdravstvene ili veterinarske ustanove, privatne informatičke tvrtke i sl.).

²⁵ Kako ističe Heald (2006. a: 69) „Ideja da transparentnost znači da je svaka rasprava, memorandum, e-mail ili telefonski poziv podložan davanju informacija je prijeteca“. Međutim, i Konvencija Vijeća Europe prepoznaje situaciju vijećanja ili rasprave o nekom predmetu kao jedan od razloga uskrate informacija.

²⁶ Tako na primjer Piotrowski (2010.: 30) ističe da je 2002. u SAD-u potrošeno 300 milijuna dolara saveznih tijela na procesuiranje zahtjeva za pristup informacijama i s njima povezanih sporova, odnosno ekvivalent od 5.237 stalno zaposlenih službenika. Istodobno je procesuirano 2,4 milijuna zahtjeva te je u proceduru stavljeno oko 30 propisa da bi se razradio zakon. Pojedine udruge civilnog društva, analitičari, konzultanti i privatne tvrtke specijalizirali su se za implementaciju i *policy* analizu zakonodavstva vezanog uz transparentnost.

6. Hrvatska i transparentnost: ima li nade?

Realizacija transparentnog društva u Hrvatskoj ulazi u novu fazu s novim regulatornim okvirom. Naime, razvoj prava na pristup informacijama u Hrvatskoj može se pratiti kroz tri razvojne faze u kojima su se zbivale promjene pravnog okvira i institucionalne podrške tom pravu, u najvećoj mjeri potaknute naporima za borbu protiv korupcije te potrebom ispunjavanja uvjeta za pristupanje Europskoj uniji.²⁷

Prva faza započinje donošenjem prvog Zakona o pravu na pristup informacijama 2003.²⁸ kojim je prvi put uređeno to pravo i omogućeno razvijanje transparentne javne uprave.²⁹ Zakon je donesen u sklopu seta propisa kojima se nastojalo uspostaviti temeljne instrumente u borbi protiv korupcije, kao što je primjerice Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obavljanju javnih dužnosti. Tako je otvoren put za primjenu načela transparentnosti, definirane su procedure, propisane obveze tijela javne vlasti i postavljeni temelji za ostvarenje prava. Međutim, propis nije uspio uspostaviti adekvatan institucionalni mehanizam za zaštitu i praćenje prava na pristup informacijama, niti su proceduralna pitanja bila optimalno riješena – tako je primjerice žalbu protiv uskrate informacije rješavao čelnik tijela javne vlasti čiji je službenik to rješenje donio (suprotno općem pravnom načelu *nemo iudex in causa sua*), nije bio predviđen test javnog interesa, a nije postojala ni posebna institucija koja bi se bavila pravom na pristup informacijama i tako osigurala njegovo promicanje i zaštitu, već je nadzor nad provedbom zakona dan tadašnjem Ministarstvu pravosuđa i uprave, a zatim Središnjem državnim uredu za upravu. Opće su ocjene da je u prvih sedam godina Zakon nailazio na brojne poteškoće u primjeni.

Druga faza započinje 2010. godine, kada je pravo na pristup informacijama podignuto na razinu Ustavom zajamčenog prava. Promjenom Ustava u lipnju 2010. u članak 38. unesena je odredba stavka 3. kojim se jamči pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, dok ograničenja moraju biti propisana zakonom, razmjerna interesu koji se štiti te nužna u demokratskom društvu.³⁰ Ubrzo nakon toga, u prosincu 2010., usvojene su izmjene Zakona o pravu na pristup informacijama, ali je Zakon u ožujku 2011. proglašen neustavnim iz formalnih razloga.³¹ Već u srpnju 2011. Hrvatski sabor

²⁷ Pravo na pristup informacijama razmatrano je u okviru političkih kriterija i borbe protiv korupcije, ali i poglavlja 23. Pravosuđe i ljudska prava. Također, usvajanje novog zakona o pravu na pristup informacijama određeno je kao jedan od 10 zadataka koje Hrvatska treba ispuniti u prepristupnom razdoblju, između potpisivanja ugovora o pristupanju (prosinac 2011.) i ulaska u EU (1. srpnja 2013.), u sklopu antikorupcijskih napora (zajedno s implementacijom Zakona o sprječavanju sukoba interesa).

²⁸ NN 172/03, stupio na snagu 7. studenoga 2003.

²⁹ Treba spomenuti da je načelo javnosti rada uprave, kao i osnovni okvir za komunikaciju građana i uprave, bilo (i sada je) propisano i Zakonom o sustavu državne uprave iz 1993., međutim bez odgovarajućeg mehanizma sankcija.

³⁰ Članak 38., st. 3. glasi: „Jamči se pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti. Ograničenja prava na pristup informacijama moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužna u slobodnom i demokratskom društvu, a propisuju se zakonom“. V. čl. 6. promjene Ustava Republike Hrvatske, NN 76/10; čl. 38. Ustava Republike Hrvatske – pročišćeni tekst, NN 85/10.

³¹ S obzirom na to da se sada radilo o zakonu kojim se uređuju Ustavom utvrđena ljudska prava i građanske slobode, zakon je trebao biti usvojen sukladno čl. 83., st. 2. Ustava većinom glasova svih zastupnika kojom se donose organski zakoni, a usvojen je običnom većinom. Stoga ga je Ustavni sud ukinuo (v. Odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-292/2011 od 23. ožujka 2011., NN 37/11).

donosi novi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama³² kojim uvodi nekoliko novosti – širi krug tijela javne vlasti i ukida obvezu donošenja popisa tijela javne vlasti koja podliježu Zakonu, jača i proširuje obvezu proaktivne objave informacija putem kataloga informacija, uvodi test javnog interesa te predviđa da žalbeni postupak provodi neovisno tijelo, Agencija za zaštitu osobnih podataka, koja postaje mjerodavna za zaštitu i praćenje provedbe Zakona, poboljšani sustav nadzora provedbe Zakona, mogućnost kažnjavanja za prekršaje, oslobađanje korisnika od plaćanja upravnih pristojbi te utvrđivanje jedinstvenih kriterija za naplatu stvarnih materijalnih troškova. Iako je primjena poboljšanog Zakona u praksi pokazala određene pomake tokom dvogodišnje primjene, ukazala je i na to da neke odredbe nisu bile adekvatne i onemogućavale su različita tumačenja, a institucionalni je kapacitet bio nedovoljan. U istom se razdoblju, treba zamijetiti, radi i na drugim instrumentima za transparentnost i otvorenost, kao što su savjetovanja s javnošću,³³ procjena učinaka propisa, regulacija sukoba interesa, ali i drugim elementima antikorupcijskog zakonodavstva (javne nabave i sl.).

Treća faza započinje 2013. godine, kada je donesen i stupio na snagu novi Zakon o pravu na pristup informacijama,³⁴ u sklopu provedbe antikorupcijske strategije te ispunjavanja preostalih mjerila iz pristupnih pregovora (prepristupnog monitoringa). Novim je Zakonom ostvareno nekoliko značajnih iskoraka – proširena je definicija tijela javne vlasti, doradana odredba o testu javnog interesa i testu razmjernosti, ojačana obveza proaktivne objave informacija, uvrštena obveza provedbe savjetovanja s javnošću u donošenju propisa i akata, jasnije su definirane proceduralne odredbe, uveden je inspekcijski nadzor, transponirana Direktiva o ponovnoj uporabi informacija (2003/98/EZ) te uvedena mogućnost neposrednog kažnjavanja za prekršaje. Jedna od najznačajnijih novosti je uspostava neovisne institucije za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama – povjerenika za informiranje, kojeg bira Hrvatski sabor na razdoblje od pet godina temeljem javnog poziva.

U cjelini, pravo na pristup informacijama je tijekom svog razvoja u Hrvatskoj doživjelo znatne transformacije koje su uglavnom rezultat naučenih lekcija i prethodnih pogrešnih odabira. Upravo je to bogatstvo kojim započinje nova faza u razvoju tog prava.

³² NN 77/11, stupio na snagu 15. srpnja 2011.

³³ Taj je oblik otvorenosti uređen i Kodeksom savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09), a čiju primjenu prati i promiče Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske.

³⁴ NN 25/13, stupio na snagu 8. veljače 2013.

5. Umjesto zaključka: na pragu novog razdoblja transparentnosti u Hrvatskoj

U prethodnim je poglavljima naglašena važnost transparentnosti i posebno zakonodavnog okvira za pravo na pristup informacijama za ostvarenje niza ciljeva suvremenog društva, a posebno postizanje dobrog upravljanja na dobrobit svakog pojedinca i zajednice u cjelini. U tom smislu, dvojba treba li nam transparentnost može se ostaviti u ropotarnici povijesti i potrebno je okrenuti se konkretnim ciljevima i aktivnostima koji pridonose njezinu ostvarenju. U predstojećem razdoblju najveći izazovi pred realizacijom ustavnog prava na pristup informacijama, ali i postizanja dobrog upravljanja putem transparentnog rada tijela javne vlasti u Hrvatskoj odnose se na nekoliko važnih segmenata.

Prvo, puno funkcioniranje institucije povjerenika za informiranje u smislu uspostavljanja samostalne institucije, razvoja kapaciteta i dovoljnog financiranja kojim će se omogućiti puna implementacija zakona.³⁵ Institucije su važne, one strukturiraju očekivanja, stvaraju okvir ponašanja, one imaju ulogu vodiča i smjernice (March i Olsen, 1989.).

Drugo, kao nužni se ciljevi u nadolazećem razdoblju postavljaju postizanje maksimalne zaštite prava na pristup informacijama kroz ubrzanje postupaka (zakašnjela informacija nije informacija), provedbu inspekcijskog nadzora, kažnjavanje eklatantnih primjera kršenja tog prava u skladu sa zakonom, kao i jačanje proaktivne objave informacija te provedbe savjetovanja s javnošću. K tome, s obzirom na to da se radi o novosti u hrvatskom pravnom sustavu, jedan od važnih zadataka jest i puna primjena postojećeg okvira za pravo na ponovnu uporabu informacija³⁶ kao i skoro njegova dorada u skladu s izmjenama Direktive o ponovnoj uporabi informacija (2013/37/EU).

Treće, nužno je poboljšanje sustava praćenja provedbe prava na pristup informacijama kroz osiguranje većeg obuhvata izvješća (procjenjuje se da je riječ o oko 5000 tijela javne vlasti) te izradu kvalitetnih godišnjih i posebnih izvješća koja će biti podloga za detekciju problema, argumentirane prijedloge za promjene te unaprjeđenje pravnog okvira i prakse.

Stoga je, četvrto, potreban stalan angažman na poboljšanju pravnog okvira, uključujući poticanje izmjena zakonodavstva ako se pojedina rješenja u praksi pokažu nedjelotvornima te izmjenu i unaprjeđenje regulacije koja se tiče ograničenja prava na pristup informacijama (tajni podaci, poslovna tajna) i adekvatnu provedbu drugog antikorupcijskog zakonodavstva (npr. sukob interesa, javna nabava, medijsko pravo), a posebno transpozicija spomenute Direktive o ponovnoj uporabi informacija (2013/37/EU) te poticanje pristupanja i ratifikacije Konvencije Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima.

³⁵ Trenutno je u Uredu povjerenika zaposleno četvero službenika, a prema procjenama potrebno ih je između 15 i 20.

³⁶ Riječ je o informacijama koje tijela javne vlasti prikupljaju temeljem javnih ovlasti ili kao svoju temeljnu funkciju (*reusable data*), a koje se mogu upotrijebiti za gospodarsku ili drugu aktivnost te tako omogućiti stvaranje dodane vrijednosti.

Peto, *conditio sine qua non* jest aktivno promicanje prava na pristup informacijama kroz izradu programa edukacije ponajprije službenika za informiranje, a onda i drugih ciljanih skupina (čelnici lokalnih tijela, grupe obveznika, mediji i sl.) te promocija prava na pristup informacijama i prava na ponovnu uporabu informacija među građanima i posebnim skupinama (privatni sektor, civilno društvo) putem promotivnih kampanja. Ostvarenje tih zadataka usko je povezano s potrebom uspostave mreža tijela koje se bave pristupom informacijama, suradnjom s civilnom sektorom te nužnošću intenzivne međunarodne suradnje povjerenika.

Međutim, za implementaciju Zakona o pravu na pristup informacijama te drugih propisa koji su s njime direktno ili indirektno povezani presudno je rješavati ključne probleme hrvatske uprave te sustavno promicati vladavinu prava, integritet javnih funkcija te etičnost i profesionalizam u upravi, a konkretno i stručnost i etičnost službenika za informiranje te službi za odnose s javnošću. Tome treba pridodati i potrebu razvoja istinskog informacijskog društva i unaprjeđenje informatizacije u javnom sektoru, uključujući e-upravu. K tome, s obzirom na važnost koju mediji imaju za ostvarenje transparentnosti, nužno je poticati poboljšanja medijskog zakonodavstva, samoregulaciju medija te kvalitetu medijskog izvještavanja, ali i poticanje razvoja civilnog društva koje je jednakovrijedan partner tijelima javne vlasti i posebno povjereniku za informiranje u provedbi novog zakonodavnog okvira. Bez tih okolišnih uvjeta sustav koji je uspostavljen Zakonom o pravu na pristup informacijama nema velike šanse uspjeti.

Na kraju, posebni zadaci povjerenika, ali i drugih tijela javne vlasti, bit će stvaranje dobre prakse u području prava na pristup informacijama, a koja će poslužiti kao smjernica za buduće slučajeve, ali i probijati do sada prihvaćena shvaćanja o tome što treba biti dostupno javnosti. Na taj način, uz intenzivnu edukaciju i promociju, trebala bi se graditi kultura transparentnosti koja će pomoći ostvarenju svih onih ciljeva koji se smatraju razlogom poticanja transparentnosti – potpunijeg ostvarenja prava građana, društvenog i gospodarskog, ali i individualnog napretka, djelotvornosti javnih politika, efikasnosti u trošenju javnih sredstava, smanjenja korupcije te odgovornosti i legitimiteta javne vlasti u koju građani imaju povjerenje.

Literatura

- Article 19 (1999.) *The Public's Right To Know: Principles on Freedom of Information Legislation*. [http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/public-right-to-know.pdf]
- Bannister, F., Connolly, R. (2010.) *The Trouble with Transparency: A Critical View of Openness in e-Government*. EGPA Annual Conference, Toulouse France, 7-10 September 2010. [http://egpa2010.com/documents/PSG1/Bannister-Connolly.pdf]
- Birkinshaw, P. (2006.) Transparency as a Human Right. U: Hood, C., Heald, D., eds. *Transparency: The Key To Better Governance?* The British Academy. New York: Oxford University Press.
- Heald, D. (2006.) Varieties of Transparency. U: Hood, C., Heald, D., eds. *Transparency: The Key To Better Governance?* The British Academy. New York: Oxford University Press.
- Heald, D. (2006. a) Transparency as an Instrumental Value. U: Hood, C., Heald, D., eds. *Transparency: The Key To Better Governance?* The British Academy. New York: Oxford University Press.
- Héritier, A. (2003.) Composite Democracy in Europe: The Role of Transparency and The Access of Information. *Journal of European Public Policy* 10 (5): 814-833.
- Hood, C. (2006.) Transparency in Historical Perspective. U: Hood, C., Heald, D., eds. *Transparency: The Key To Better Governance?* The British Academy. New York: Oxford University Press.
- Koprić, I., Marčetić, G. (2001.) Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje. *Hrvatska javna uprava*, 2 (1): 25-82.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004.) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2nd edition. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Lee, M. (2010.) At the Intersection of Bureaucracy, Democracy and the Media: The Effective Agency Spokeperson. U: Piotrowski, S.J., ed. *Transparency and Secrecy*. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth, UK: Rowman& Littlefield Publishers.
- March, J. G., Olsen, J. P. (1989.) *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*. New York, London, Toronto, Sydney, Singapore: The Free Press.
- McDonald, A. (2006.) What Hope for Freedom of Information in the UK? U: Hood, C., Heald, D., eds. *Transparency: The Key To Better Governance?* The British Academy. New York: Oxford University Press.
- Musa, A., Jurić, M., Mataija, M. (2011.) Transparency and Data Protection in the Context of E-Government: The Croatian Case. In: van Dijk, J.A.G.M., Jožanc, N., eds, *Information Society and Globalization: Transformation of Politics*, Conference proceedings, Centar za politološka istraživanja: Zagreb.
- Norris, P. (2001.) *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2001.) *Citizens as Partners: Information, Consultation and Participation in Policy-Making*. Paris: OECD.
- OECD Sigma (2010.) *The Right to Open Administrations in Europe. Emerging Legal Standards*. SIGMA Papers, No. 46, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/5km4g0zfq27-en]
- Piotrowski, S. J., (2010.) Introduction. U: Piotrowski, S.J., ed. *Transparency and Secrecy*. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth, UK: Rowman& Littlefield Publishers.
- Power, M. (2005.) The Theory of the Audit Explosion. U: Ferlie, E.; Lynn, L.; Pollitt, C., eds. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Propisi i međunarodni dokumenti:

Ustav Republike Hrvatske – pročišćeni tekst, NN 85/10

Promjena Ustava Republike Hrvatske, NN 76/10

Opća deklaracija o ljudskim pravima Ujedinjenih naroda, NN – Međunarodni ugovori 143/09

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – Međunarodni ugovori, 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10



Ugovor o funkcioniranju Europske unije, 2010/C83/01

Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13

Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 172/03, NN 77/11

Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/09

Direktiva o ponovnoj uporabi informacija, 2003/98/EZ, 2013/37/EU

Konvencija Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima Council of Europe Convention on Access to Official Documents. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>

Regulation (EC) No. 1049/2001 Regarding Public Access to European Parliament, Council and Commission documents OJ L 145, 31. 5. 2001.

Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation R (81)19 on the Access to Information Held by Public Authorities

Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation R (2002) 2 on The Access to Official Documents [[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf\(2003\)003_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf(2003)003_en.pdf)]

<http://www.opengovpartnership.org/countries>

<http://www.uzuvrh.hr/stranica.aspx?pageID=198>

<http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx>

5. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

KOLIKO SU OTVORENI PRORAČUNI HRVATSKIH LOKALNIH JEDINICA?

Katarina Ott, Institut za javne financije, kott@ijf.hr

Mihaela Bronić, Institut za javne financije, mihaela@ijf.hr

Miroslav Petrušić

Sažetak

U radu se razmatra razina otvorenosti proračuna hrvatskih lokalnih jedinica. Cilj je odgovoriti na pitanje koliko su u 2013. otvoreni proračuni hrvatskih lokalnih jedinica i što se može učiniti da budu otvoreniji. Pokazalo se da je razina otvorenosti lokalnih proračuna, posebice općina, vrlo niska. Zaključak je da je nužna reforma sustava lokalnih jedinica, čvršća suradnja Vlade i Ministarstva financija sa zajednicom županija te udrugama gradova i općina u poticanju otvorenosti njihovih proračuna, bolja kontrola otvorenosti proračuna lokalnih jedinica te naponi samih jedinica da pravodobno objavljuju proračunske dokumente i bitno poprave kvalitetu internetskih stranica.

Ključne riječi: otvorenost proračuna, transparentnost proračuna, općine, gradovi, županije

1. Uvod¹

Cilj je ovog rada odgovoriti na pitanje koliko su u 2013. otvoreni proračuni hrvatskih lokalnih jedinica (županija, općina i gradova)² i što se može učiniti da budu otvoreniji. Otvorenost proračuna lokalne jedinice podrazumijeva mogućnost građana da dobiju potpune, bitne, točne, pravovremene i razumljive informacije o lokalnom proračunu (Bronić, Ott i Urban, 2012.).

Zašto je važna otvorenost proračuna? Ako su proračuni otvoreni, građani mogu pratiti i analizirati informacije te ocjenjivati političke odluke vlasti. „Transparentnost je prvi korak prema pozivanju lokalnih vlasti na odgovornost zbog načina korištenja javnog novca. Otvoreni proračuni daju snagu. Oni omogućuju ljudima da prosude jesu li njihovi lokalni službenici dobro koristili javna sredstva“ (---, 2010.). Nadalje, otvoren proračun štiti od rasipanja, prijevare i zlouporabe, jača povjerenje u političke procese, omogućava građanima i financijskim tržištima ispravnu procjenu financijskih pozicija i izvedbe, omogućuje aktivnije sudjelovanje građana u proračunskom procesu, a može pomoći i privlačenju investicija.³

¹ Ovaj se tekst temelji na radovima Bronić, Ott i Urban (2012.) i Ott, Bronić i Petrušić (2013.).

² U ovome se tekstu, pod pojmom „lokalne jedinice“, podrazumijevaju sve županije, svi gradovi i uzorak od 100 općina.

³ Međunarodni monetarni fond ističe da je dobro fiskalno upravljanje (uključujući otvorenost proračuna) ključno za dobro upravljanje, a da je dobro upravljanje ključno za postizanje i održavanje makroekonomske stabilnosti i gospodarskog rasta (IMF, 2009.).

Ipak, unatoč njihovoj iznimnoj važnosti, mnogo ljudi ne razumije proračune. Podaci o proračunima često su nedostupni ili, ako su dostupni, nerazumljivi su građanima.⁴ Nadalje, građani često nemaju dovoljno vremena ili interesa za analiziranje tih podataka te ne sudjeluju u odlučivanju o proračunima (GONG, 2013.).

Republika Hrvatska uključila se 2012. u Partnerstvo za otvorenu vlast (POV), globalnu inicijativu čiji je cilj osigurati konkretan napredak na području otvorenosti rada tijela javne vlasti, uključivanja i osnaživanja građana i civilnoga društva, borbe protiv korupcije te korištenja novih tehnologija za poboljšanje kvalitete javnih usluga građanima.

U sklopu Akcijskog plana za provedbu POV-a za razdoblje 2012. – 2013. Hrvatska se obvezala da će Ministarstvo financija dati preporuku i uputu svim lokalnim jedinicama da na svojim službenim internetskim stranicama pravodobno objavljuju ključne proračunske dokumente: (a) prijedlog proračuna – kada ga izvršna vlast šalje predstavničkoj; (b) izglasani proračun – kada ga predstavničko tijelo izglasa te (c) polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna – kada ih izvršna vlast šalje predstavničkoj (Vlada Republike Hrvatske, 2012.). Nadalje, Republika Hrvatska se u Akcijskom planu za provedbu POV-a za razdoblje 2012. – 2013. obvezala i da će Ministarstvo financija izraditi jedinstveni format za objavu vodiča za građane uz proračune lokalnih jedinica te preporučiti lokalnim jedinicama njihovu pravodobnu objavu.

Ministarstvo financija je u Uputama za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2013. – 2015. uistinu dalo uputu svim jedinicama da na svojim službenim internetskim stranicama pravodobno objavljuju ključne proračunske dokumente (Ministarstvo financija (2012.) – Dio 4.5.1. Objava osnovnih proračunskih dokumenata). U istim se Uputama svim lokalnim jedinicama predlaže da uz proračun izrađuju i objavljuju i vodič za građane (Dio 4.5.2. Vodič za građane uz proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave). Nadalje, Ministarstvo financija (2013. a) je na svojim internetskim stranicama objavilo jedinstveni format vodiča za građane namijenjen lokalnim jedinicama i preporučilo im da ga objavljuju (Ministarstvo financija, 2013. a).

U svrhu utvrđivanja otvorenosti proračuna lokalnih jedinica istraženo je 20 županija, 127 gradova i uzorak od 100 od ukupno 429 općina.⁵ Cilj je bio izračunati razinu otvorenosti proračuna lokalnih jedinica za 2013. Stoga je na internetu istraženo koliko je objavljenih prijedloga proračuna, izglasanih proračuna i proračuna za građane za 2013. Nadalje, uz pomoć linearnih regresijskih analiza nastojalo se utvrditi postoji li veza između otvorenosti proračuna hrvatskih lokalnih jedinica i nekih od varijabli koje je u literaturi uobičajeno promatrati (broj stanovnika, ukupni prihodi poslovanja i prihodi poslovanja po stanovniku).

U tekstu koji slijedi prvo se definira otvorenost proračuna, prikazuje kako se otvorenost proračuna mjeri u svijetu, predstavljaju se rezultati spomenute analize te se zaključuje s preporukama za povećanje otvorenosti proračuna lokalnih jedinica.

⁴ Npr. GONG (2010.) navodi da su manje od 50 posto odgovora na upitnik poslan hrvatskim tijelima javne uprave (uključujući županije, općine i gradove) primili na vrijeme i u skladu sa Zakonom o pravu na pristup informacijama te da su odgovori javnih upravnih tijela građanima često bili samo formalni i nepotpuni, što upućuje na zaključak da građani ponekad mogu ostvariti pristup informacijama samo uz velik napor.

⁵ Istraživanje internetskih stranica lokalnih jedinica provedeno je u razdoblju od 6. ožujka do 15. travnja 2013. Uzorak općina odabran je tako da je utvrđen postotak broja općina svake županije u ukupnom broju općina. Zatim su iz županija općine odabrane slučajnim odabirom: složene su po abecedi i dodijeljen im je redni broj. Na internetskoj stranici Random.org generirano je onoliko slučajnih brojeva koliko je općina iz te županije uzeto u uzorak, a zatim su u uzorak uzete one općine čiji je redni broj izvučen. Na taj se način u uzorku našlo najviše općina iz Splitsko-dalmatinske županije (devet), a najmanje iz Ličko-senjske i Požeško-slavonske (po dvije). Imena analiziranih općina dostupna su na zahtjev. U međuvremenu je općina Popovača postala grad pa sad u Hrvatskoj postoji 128 gradova (uključujući Zagreb koji ima status i grada i županije) i 428 općina, no Popovača se u ovom radu još ne nalazi među gradovima, a nije izvučena ni u uzorku općina.

2. Definiranje otvorenosti proračuna

Nema jedne jedinstvene definicije otvorenosti proračuna. Za potrebe ovog rada otvorenost proračuna definira se kao mogućnost građana da dobiju informacije o proračunu koje su potpune, bitne, točne, pravovremene i predstavljene na razumljiv način. To je najvećim dijelom spoj dviju definicija koje otvorenost proračuna opisuju kao (1) potpuno, pravovremeno i sistematično otkrivanje svih bitnih fiskalnih informacija (OECD, 2002.) i (2) pravo svih građana na pristup informacijama o iznosu raspodijeljenom za različite vrste potrošnje i o prikupljenim prihodima (International Budget Partnership, IBP, 2008.: 11). Dakle ukratko otvorenost proračuna nam pokazuje: (1) količinu i kvalitetu informacija predstavljenih javnosti u proračunskim dokumentima, (2) može li građanin dobiti i razumjeti informacije o proračunima te (3) mogu li građani vjerovati tim informacijama. Nadalje, otvorenost i transparentnost u ovom radu smatraju se sinonimima.

U literaturi postoje i druge, šire definicije fiskalne transparentnosti koje se ne odnose samo na informacije iz proračuna. Međunarodni monetarni fond (IMF, 2009.) koristi pojam fiskalna transparentnost koji definira kao otvorenost prema javnosti o državnim prošlim, sadašnjim i budućim fiskalnim aktivnostima te o strukturama i funkcijama vlade koje određuju fiskalne politike i ishode. Prema Poterbi i von Hagen (1999.: 3-4) „transparentan je onaj proračunski proces koji omogućuje jasne informacije o svim aspektima državne fiskalne politike. Proračuni koji sadrže brojne posebne račune i koji ne konsolidiraju sve fiskalne aktivnosti u jednu 'bitnu' mjeru nisu transparentni. Proračuni koji su dostupni javnosti i sudionicima u procesu stvaranja politike i koji predstavljaju konsolidiranu informaciju, su transparentni.“ Međutim, fokus ovog istraživanja je na objavi proračunskih dokumenata te na količini i kvaliteti informacija sadržanih u proračunskim dokumentima, dok se drugi aspekti državne fiskalne politike (npr. jasnoća uloga i odgovornosti države, prakse za osiguravanje kvalitete i integriteta proračunskih podataka ili otvorenost proračunskog procesa) ovdje ne analiziraju.

Otvorenost proračuna iznimno je važna te je u Hrvatskoj definirana člankom 12. Zakona o proračunu kao načelo proračunske transparentnosti. To se načelo odnosi na obvezno objavljivanje određenih proračunskih dokumenata u službenom glasilu Republike Hrvatske i/ili na službenim internetskim stranicama Vlade (za središnju vlast), odnosno u lokalnom službenom glasilu i/ili na službenim internetskim stranicama lokalne jedinice (za lokalne jedinice). Prema Zakonu o proračunu (NN 87/08, 136/12) sljedeći dokumenti trebaju biti objavljeni: izglasani proračun (uključujući projekcije), odluka o privremenom financiranju te polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna. Izglasani proračun i odluka o privremenom financiranju moraju se objaviti u službenom glasilu Republike Hrvatske/lokalne jedinice, cjelokupan polugodišnji i godišnji izvještaj na internetskim stranicama Vlade/lokalne jedinice, a dodatno još i dio polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja u službenom glasilu Republike Hrvatske/lokalne jedinice.

3. Različite mjere otvorenosti proračuna

Nema jedinstvenog ili preciznog načina mjerenja transparentnosti proračuna, međutim vrlo se korisne smjernice nalaze u OECD-ovim Najboljim praksama za transparentnost proračuna (OECD, 2002.), Kodeksu dobrih praksi fiskalne transparentnosti (IMF, 2007.) i Vodiču za upitnik o otvorenosti proračuna: Objasnjena pitanja i mogući odgovori (IBP, 2010. a). Nadalje, pregledom literature utvrđeno je da su razni inozemni istraživači koristili upitnike i ankete te su na temelju dobivenih odgovora osmislili razne vrste indeksa transparentnosti proračuna (Tablica 1).

U Hrvatskoj je prema dostupnim podacima utvrđeno osam istraživačkih projekata koji su donekle povezani s transparentnošću proračuna. Jedan se od njih bavi otvorenošću proračuna središnje države (IBP, 2006., 2008., 2010. b, 2013.), jedan otvorenošću proračuna odabranih tijela korisnika državnog proračuna (GONG, 2013.), dok se ostalih šest djelomično ili potpuno odnosi na transparentnost lokalnih proračuna (Maletić, 2006.; GONG, 2009., 2012.; Profeta, 2009.; Bratić, 2008., Antić i Malatestinić, 2010.; Bronić, Ott i Urban, 2012.). U tri istraživačka projekta izračunat je indeks transparentnosti proračuna: za središnju državu u Hrvatskoj (IBP, 2006., 2008., 2010. b, 2013.), za odabrana tijela korisnike državnog proračuna (GONG, 2013.) te za 33 grada (Bronić, Ott i Urban, 2012.).

Dosadašnja istraživanja otvorenosti proračuna u Hrvatskoj ukazuju da: (1) hrvatski građani nedovoljno sudjeluju u proračunskim procesima na državnoj i lokalnoj razini (Maletić, 2006.; GONG, 2009., 2012., 2013.; Antić i Malatestinić, 2010. te Bronić, Ott i Urban, 2012.), (2) proračun središnje države i lokalni proračuni doživljavaju se kao nedovoljno transparentni (GONG, 2009., 2012., 2013.; Profeta, 2008.; IBP, 2006., 2008., 2010. b; 2013.; Bronić, Ott i Urban, 2012.) i (3) što je niža razina vlasti, to je otvorenost proračuna u većini slučajeva manja (GONG, 2009., 2012., 2013.; IBP, 2006., 2008., 2010. b; 2013.; Bronić, Ott i Urban, 2012.).

Tablica 1: Mjere fiskalne/proračunske transparentnosti)

AUTORI	INDEKS	UZORAK	METODA
Alesina, Hausmann i Hommes (1999.)	proračunskih institucija	20 latinoameričkih i karipskih država	Dva upitnika koja su obuhvatila 10 karakteristika proračunskih procesa
Bastida i Benito (2007., 2009.)	transparentnosti proračuna	41 država	Upitnik koji se temelji na <i>Najboljim praksama</i> OECD-a
Beales i Thompson (2010.)	fiskalne transparentnosti	134 lokalne jedinice u Virginiji, SAD	Dostupnost podataka na internetskim stranicama lokalnih jedinica koristeći 16 kriterija na skali od 100 bodova
Boubeta, Santos i Alegre (2010.)	fiskalne transparentnosti	33 galicijske općine, Španjolska	Upitnik koji se temelji na tri stupa MMF-ova Kodeksa i autorovo znanje o proračunskim procesima i stvarnostima lokalnih jedinica
Hameed (2005.)	fiskalne transparentnosti	57 država	Ocjenjivanje praksi sukladno MMF-ovom <i>Kodeksu</i>
IBP (2002.)	transparentnosti proračuna	5 latinoameričkih država	Anketa
IBP (2006.)	otvorenosti proračuna	više od 80 država	Upitnik
Jarmuzek i sur. (2006.)	fiskalne transparentnosti	27 tranzicijskih gospodarstava	Anketa relevantnih internetskih stranica temeljena na upitniku koji slijedi MMF-ov <i>Kodeks</i>
Von Hagen (1992.)	fiskalne transparentnosti	8 europskih država	Upitnik

Izvor: Bronić, Ott i Urban, 2012.



4. Razina otvorenosti proračuna 2013. godine

Razina otvorenosti proračuna izračunata je tako da je svakoj analiziranoj lokalnoj jedinici dodijeljen po jedan bod za pojedini dokument za 2013., objavljen na internetskoj stranici: prijedlog proračuna, izglasani proračun i proračun za građane.⁶ Dakle, razina otvorenosti proračuna može iznositi od 0 do 3 za svaku lokalnu jedinicu.

Prijedlog proračuna je akt u kojem izvršna vlast (župan, gradonačelnik, načelnik općine) planira prihode i utvrđuje rashode lokalne jedinice za iduću godinu i podnosi ga predstavničkom tijelu (županijskoj skupštini, gradskom vijeću, općinskom vijeću). Kad predstavničko tijelo usvoji taj prijedlog, on postaje *izglasani proračun*. Kada izvršno tijelo te akte građanima predoči na jednostavan način u obliku brošure, prezentacije i slično, onda je to *proračun za građane*.

Objavljivanje prijedloga proračuna, izglasanog proračuna i proračuna za građane analizirano je zbog toga što su kalendarski bili prvi u nizu proračunskih dokumenata koje je Ministarstvo financija – u sklopu Akcijskog plana POV-a – preporučilo za objavu lokalnim jedinicama (Vlada, 2012.).

Procjena je li neki dokument objavljen nije bila restriktivna – pod *objavljenim prijedlogom proračuna* smatra se sve ono što je na internetskoj stranici lokalne jedinice, a moglo bi se shvatiti kao prijedlog, čak i dokumenti sa i za sjednice na kojima je o njima raspravljano. *Objavljenim izglasanim proračunom* smatra se ne samo onaj koji je objavljen na internetskoj stranici lokalne jedinice, već i onaj za koji na internetskoj stranici postoji jasno istaknut link na izglasani proračun objavljen u službenom glasilu. *Objavljenim proračunom za građane* smatra se svaki materijal (brošura, prezentacija i sl.) na internetskoj stranici lokalne jedinice koji građanima na jednostavan način objašnjava što se nalazi u prijedlogu ili u izglasanom proračunu.

Prije iznošenja samih rezultata istraživanja važno je istaknuti da je ovo istraživanje bilo vrlo složeno, ne samo zbog velikog broja obrađenih lokalnih jedinica, već i zbog toga što neke jedinice nemaju internetsku stranicu⁷, a na velikom broju internetskih stranica posjetitelj se teško snalazi. Tako neke internetske stranice nemaju tražilicu, a neke su tražilice gotovo neupotrebjive; neke jedinice objavljuju proračunske dokumente u svojim ili u županijskim

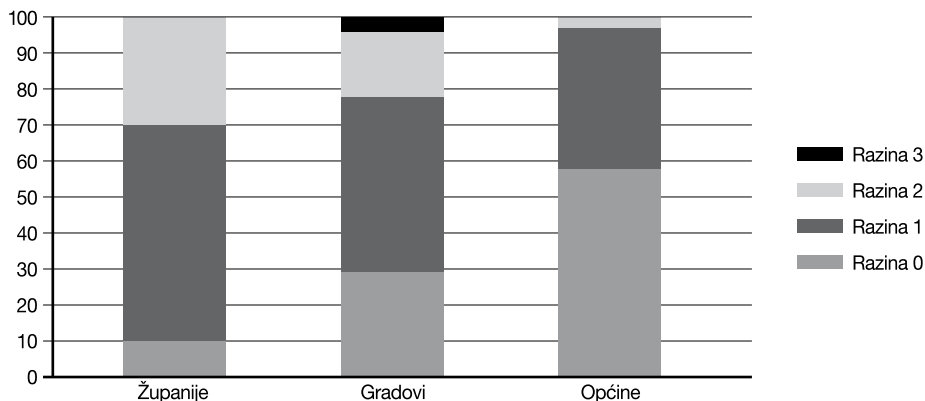
⁶ Proračun za građane (proračunski vodič za građane ili proračun u malom) vlasti objavljuju istodobno s proračunskim dokumentima na koje se odnose proračuni za građane. Budući da su ti dokumenti vrlo opširni i složeni te laicima gotovo nerazumljivi, proračun za građane treba javnosti pomoći da shvati kako se prikupljaju proračunski prihodi, na što odlaze rashodi te koliki je proračunski manjak/višak. Tek nakon razumijevanja teme javnost se može uključiti u rasprave tijekom proračunskog procesa i utjecati na odgovornost vlasti.

Kada je riječ o državnom proračunu, vlade proračun za građane objavljuju u različitim oblicima (od dvije stranice u Južnoafričkoj Republici do stotinjak stranica u Estoniji), a slično je i s lokalnim vlastima kad je riječ o lokalnim proračunima. Proračun za građane mora biti objektivni dokument, a ne politička propaganda, pisan jednostavnim i građanima razumljivim jezikom s preglednim tablicama i grafikonima. Mora biti sveobuhvatan, relevantan, pouzdan i pravovremen. Postoji bogata literatura o proračunima za građane koja objašnjava njihovu svrhu i značaj, nudi upute za njihovu izradu i primjere najboljih praksi (npr. IBP, 2012., Petrie i Shields, 2012.).

⁷ U analiziranom uzorku od 100 općina internetsku stranicu nemaju: Plaški, Zažablje, Viškovci, Dežanovac i Gornji Bogičevci. Internetskih stranica tih pet općina nema ni u web adresaru Vlade, osim za Plaški, za koji adresa postoji, ali se ne otvara. Valja napomenuti da u uzorku postoje i općine s još manjim brojem stanovnika od ovih pet, a ipak imaju internetsku stranicu, primjerice Kukuljica, Janjina i Zadvarje. Doduše, u uzorku nema ni jedne s prihodima poslovanja manjim od onih što ih ostvaruje Zažablje. Činjenica da čak pet posto promatranih općina nema internetske stranice još jednom ukazuje na nužnost reforme sustava lokalnih jedinica.

službenim glasilima, ali ne i izravno na vlastitim internetskim stranicama; neka od tih službenih glasila ili nemaju tražilicu ili je neupotrebljiva, a postoje i nevažeći linkovi i linkovi na kojima se pojavljuju virusi, čak i reklame.

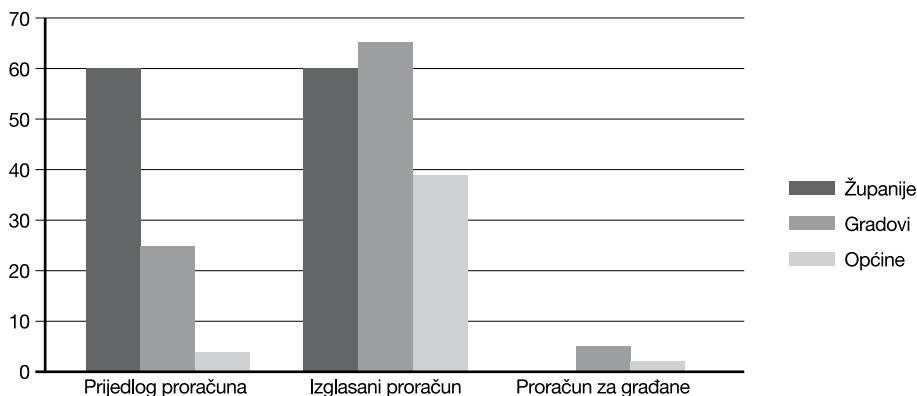
Grafikon 1. Lokalne jedinice po razinama otvorenosti proračuna, 2013., u %*



* Od moguća 3, prosječna razina otvorenosti proračuna 2013. iznosila je 1,2 u županijama, 1 u gradovima i 0,5 u općinama. Izvor: izračun autora na temelju podatka Državnog zavoda za statistiku, 2011., i Ministarstva financija, 2013. b.

Očekivano je najlošije stanje u općinama – gotovo 60 posto općina iz uzorka ima razinu otvorenosti nula (Grafikon 1). To znači da za 2013. na svojim internetskim stranicama nisu objavile nijedan od promatranih dokumenata (prijedlog proračuna, izglasani proračun ni proračun za građane). Kod županija i gradova prevladavaju oni koji su na svojim internetskim stranicama objavili samo po jedan dokument. Po dva je dokumenta objavio najveći postotak županija pa gradova i samo tri općine iz uzorka (Krnjak iz Karlovačke, Matulji iz Primorsko-goranske i Vrbanja iz Vukovarsko-srijemske županije). Sva je tri dokumenta objavilo samo pet gradova – tri iz Istarske županije (Buzet, Labin i Pazin) te dva iz Primorsko-goranske županije (Opatija i Rijeka).

Grafikon 2. Lokalne jedinice koje su na svojim internetskim stranicama objavile analizirane proračunske dokumente, 2013., u %



Izvor: izračun autora na temelju podatka Državnog zavoda za statistiku, 2011., i Ministarstva financija, 2013. b.

Izglasani proračun na svojim internetskim stranicama nije objavilo 40 posto županija, 35 posto gradova i 60 posto općina (Grafikon 2). Važno je napomenuti da dio općina i gradova objavljuje izglasani proračun u županijskom službenom glasilu, ali ne i na svojoj internetskoj stranici. Općine i gradovi koji na svojoj internetskoj stranici imaju valjan direktan link na izglasani proračun objavljen u općinskom, gradskom ili županijskom službenom glasilu tretirani su kao da ga objavljuju. Ako na internetskoj stranici lokalne jedinice nema jasno istaknutog linka na izglasani proračun objavljen u službenom glasilu, u ovom se istraživanju smatra kao da nije objavljen.

Samo su županije na svojim internetskim stranicama u jednakom postotku (60) objavile i prijedlog i izglasani proračun za 2013. Kod gradova i općina veći je broj onih koji su objavili izglasani proračun, nego onih koji su objavili prijedlog proračuna: gradovi 65 naprama 25 posto, a općine 39 naprama četiri posto. To zapravo znači da su građani, u većini slučajeva, dovedeni pred gotov čin jer nisu mogli utjecati na rasprave o prijedlogu proračuna, nego se samo upoznati s već izglasanim proračunom.

Lokalne se jedinice uglavnom ne brinu ni o tome da svojim građanima pojasne proračun, tj. ne objavljuju proračun za građane. Premda im je Ministarstvo financija u spomenutim Uputama za izradu proračuna preporučilo objavu proračuna za građane, 2013. ga nijedna županija nije objavila, a to su učinile samo dvije od 100 općina iz našeg uzorka i samo sedam gradova. Te su dvije općine Križ i Brdovec (obje iz Zagrebačke županije).⁸ Kod gradova su proračunski vodič objavili Ivanić Grad, Opatija, Rijeka, Županja, Buzet, Labin i Pazin, a za Novsku postoji informacija da su ga građani dobili na kućne adrese, ali ga na internetskoj stranici nema.⁹

⁸ Općina Križ je proračun za građane objavila i 2012., a Brdovec i 2010. Neke su općine u pojedinim godinama prije 2013. objavile proračun za građane: Velika Koprnica iz Brodsko-posavske županije 2009. te Bizovac iz Osječko-baranjske županije za godine 2009. – 2012.

⁹ Neki od tih gradova objavljujivali su proračune za građane više puta, neki niz godina, npr. Rijeka i Županja. Neki ga gradovi nisu objavili 2013., ali su ga znali objavljujivati u prethodnim godinama, npr. Vrbovec, Varaždin, Crikvenica i Omiš. Valja posebice istaknuti Rijeku koja na internetskim stranicama nudi i edukativnu igru u kojoj građani mogu sami slagati proračun te internetsku stranicu Buzeta na kojoj mogu i sudjelovati u kreiranju proračuna.

5. O čemu ovisi razina otvorenosti proračuna hrvatskih lokalnih jedinica?

Uz pomoć linearnih regresijskih analiza željeli smo utvrditi postoji li veza između razine otvorenosti proračuna hrvatskih lokalnih jedinica i nekih od varijabli koje je u literaturi uobičajeno promatrati (npr. Wehner i Renzio, 2013.; Carlitz *et al.*, 2009.). Uzevši u obzir dostupnost podataka, analiza se usmjerila na utvrđivanje veze između razine otvorenosti lokalnih proračuna 2013. i broja stanovnika, ukupnih prihoda poslovanja te prihoda poslovanja po stanovniku 2011.

Analize su pokazale da *ne postoji statistički značajna veza između razine otvorenosti proračuna županija, gradova i općina te promatranih varijabli* (broj stanovnika, ukupni prihodi poslovanja i prihodi poslovanja po stanovniku).¹⁰ Utvrđena je *blaga statistička veza između otvorenosti proračuna gradova i broja stanovnika i ukupnih prihoda poslovanja, ali ne i između otvorenosti proračuna gradova te prihoda poslovanja po stanovniku*. To znači da gradovi s više stanovnika i s većim ukupnim prihodima poslovanja u pravilu imaju i nešto veću razinu otvorenosti proračuna, međutim veći prihod po stanovniku ne znači i veću razinu otvorenosti gradskih proračuna.

U budućim će se istraživanjima, kada se bude moglo promatrati duže vremensko razdoblje, možda moći utvrditi i utjecaj nekih dodatnih varijabli, npr. prihodi od pomoći, zaduženost; politička polarizacija, konkurencija političkih stranaka u predstavničkim tijelima, konkurencija izvršne i predstavničke vlasti; trajanje mandata te razina i usmjerenje obrazovanja načelnika, gradonačelnika i župana; pripadnost kontinentalnoj ili jadranskoj Hrvatskoj i sl.

¹⁰ Kad je riječ o općinama, razlog nepostojanja statistički značajne veze može biti i činjenica da većina općina ionako ima otvorenost nula, odnosno za 2013. nije objavila nijedan od promatranih proračunskih dokumenata.

6. Zaključak:

Kako povećati transparentnost lokalnih proračuna?

Usprkos brojnim poteškoćama, istraživanje je dovelo do određenih, vrlo konkretnih rezultata. Razina otvorenosti proračuna analiziranih jedinica u 2013. vrlo je niska, osobito kad je riječ o općinama i ne ovisi značajnije o broju stanovnika, ukupnim prihodima poslovanja, ni prihodima poslovanja po stanovniku. Vrlo su rijetke jedinice koje se građanima trude približiti proračun, tj. one koje objavljuju proračun za građane. Brojne jedinice imaju vrlo manjkave internetske stranice, a nažalost, postoje i općine koje uopće nemaju internetsku stranicu.¹¹ Na velikom broju internetskih stranica posjetitelj se teško snalazi.

Dakle, utvrdili smo da ne možemo biti zadovoljni razinom otvorenosti proračuna lokalnih jedinica i da se puno toga može i mora popraviti. Naravno, uvijek je moguće da je stanje nešto bolje od onoga koje je pokazalo istraživanje, jer možda neki od traženih dokumenata postoje na internetu, ali ih nismo uspjeli pronaći. Međutim, to znači da bi ih i prosječan građanin teško našao pa je otvorenost proračuna tih jedinica upitna.

Kao i pri analizi svih drugih tema koje se tiču lokalnih jedinica, i ovaj se put nameće zaključak o njihovu prevelikom broju, posebice općina, koje nisu kadre zadovoljavati ni osnovne zahtjeve (posjedovati i održavati internetsku stranicu te objavljevati proračunske dokumente). *Reforma sustava lokalnih jedinica* jednostavno je nužna i što se duže bude odgađala, to će posljedice biti sve teže, kako za proračunsku otvorenost, tako i za prosperitet ne samo lokalnih jedinica, već i čitave države.

Zbog njihove, barem zasad, deklarativne nezavisnosti ni Vlada ni Ministarstvo financija ne mogu lokalnim jedinicama namećati posebne zahtjeve, već im samo davati određene preporuke. Stoga bi morali *ostvariti čvršću suradnju sa zajednicom županija i drugim gradovima i općinama* koje bi svoje članice trebale poticati na veću proračunsku otvorenost. Usprkos formalnoj nezavisnosti lokalnih jedinica, koja je – ako se uzme u obzir njihova zavisnost o pomoći središnje države – zapravo vrlo diskutabilna, Ministarstvo financija i Vlada morali bi pronaći način *jačeg poticanja njihove proračunske otvorenosti*.

Hrvatska bi Vlada u *novom Akcijskom planu POV-a za 2014. – 2015. jači naglasak trebala staviti na proračunsku otvorenost lokalnih jedinica*. Upravo bi to mogao biti jedan od najboljih koraka u ostvarenju cilja POV-a, a to je osiguranje „konkretnog napretka na području otvorenosti rada tijela javne vlasti, uključivanja i osnaživanja građana i civilnoga društva, borbe protiv korupcije te korištenja novih tehnologija za poboljšanje kvalitete usluga što ih javna uprava pruža građanima.“

¹¹ U analiziranom uzorku od 100 općina to su: Plaški, Zažablje, Viškovci, Dežanovac i Gornji Bogićevci.

Zakon o proračunu u članku 12. već sada propisuje da se izglasani proračun lokalne jedinice mora objaviti u službenom glasilu, kao i cjelokupan polugodišnji i godišnji izvještaj o izvršenju proračuna na internetskim stranicama, a dio polugodišnjeg i godišnjeg izvještaja o izvršenju proračuna i u službenom glasilu. Zakon bi trebalo izmijeniti i propisati da se cjelokupan prijedlog proračuna mora objaviti na internetskim stranicama lokalne jedinice, a cjelokupan izglasani proračun i u službenom glasilu i na internetskim stranicama lokalne jedinice, odnosno da s naslovne internetske stranice lokalne jedinice mora postojati i direktan, jasno istaknuti link na stranicu službenog glasila na kojoj je objavljen izglasani proračun. Osim toga, Ministarstvo financija moralo bi *kontrolirati objavljuju li lokalne jedinice proračunske dokumente u skladu s odredbama Zakona i poduzimati određene mjere prema onima koje ih ne objavljuju.*

Osim izglasanog proračuna, lokalne bi jedinice morale *objavljivati i prijedlog proračuna.* Tako bi građani, umjesto da budu stavljeni pred gotov čin, u tom slučaju mogli i trebali biti uključeni već i u pripremu proračuna.

Posebno je značajno da što veći broj lokalnih jedinica počne objavljivati *proračun za građane.* Iako je riječ o – za građane – ključnoj publikaciji, koja bi im pomogla da bolje razumiju proračunske dokumente te usprkos tome što je Ministarstvo financija lokalnim jedinicama dalo odgovarajuću uputu, broj jedinica koje ga objavljuju praktično je zanemariv.

Žele li građanima stvarno pomoći da dođu do proračunskih dokumenata i da se uključe u odlučivanje o proračunima, lokalne bi jedinice morale *bitno popraviti kvalitetu svojih internetskih stranica.* To znači da bi na naslovnim stranicama morale imati direktne linkove na proračunske dokumente, bez obzira na to jesu li objavljeni na internetskoj stranici lokalne jedinice ili u njenom službenom glasilu ili u glasilu županije kojoj pripadaju. Također je nužno *popraviti kvalitetu tražilica internetskih stranica lokalnih jedinica i službenih glasila, redovito ažurirati stranice i nastojati da svi dokumenti imaju datum.*

Literatura

- , 2010. *South Africa in top five for openness*. [<http://uk.oneworld.net/article/view/162140/1/5795>].
- Alesina, A. et al. (1999.) „Budget institutions and fiscal performance in Latin America“. *Journal of Development Economics*, 59 (2): 253-273. doi: 10.1016/S0304-3878(99)00012-7
- Antić, T. i Malatestinić, I. (2010.) *Udruga općina u Republici Hrvatskoj*. Istraživački izvještaj: Smanjenje percepcije korumpiranosti u lokalnoj samoupravi „SPECULAS“ [<http://www.udruga-opcina.hr/hrv/projekti/projekt.php?ID=1070>].
- Bastida, F. i Benito, B. (2007.) „Central Government Budget Practices and Transparency: An international Comparison“. *Public Administration*, 85 (3): 667-716. doi: 10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x
- Beales, J. i Thompson, M. W. (2010.) *Government Transparency in Virginia: How Localities Compare*. [http://www.thomasjeffersoninst.org/pdf/articles/Govt_Transparency_LocalGov.pdf].
- Benito, B. i Bastida, F. (2009.) „Budget Transparency, Fiscal Performance and Political Turnout: An International Approach“. *Public Administration Review*, 69 (3): 403-417. doi: 10.1111/j.1540-6210.2009.01988.x
- Boubeta, A. S., Santos, F. R., Alegre, J. C. (2010.) *Budget Transparency in Local Government: Empirical Analysis on a Sample of 33 Galician Municipalities*. [<http://www.um.es/dp-hacienda/eep2010/comunicaciones/eep2010-65.pdf>].
- Bratić, V. (2008.) *Odlučivanje o lokalnim proračunima: između sna i jave*. Zagreb: Institut za javne financije; Friedrich Ebert Foundation.
- Bronić, M., Ott, K., Urban, I. (2012.) Transparentnost lokalnih proračuna na primjeru 33 hrvatska grada. *Odabrani prijevodi*, br. 12. Zagreb. Institut za javne financije. [<http://www.ijf.hr/upload/files/file/OP/13.pdf>].
- Carlitz, R. et al. (2009.) Budget Transparency around the World: Results from the 2008 Open Budget Survey. *OECD Journal on Budgeting*, 7 (2): 1-17.
- Državni zavod za statistiku, 2011. *Popis stanovništva*. Zagreb: DZS. [<http://www.dzs.hr/>].
- GONG (2009.) *Istraživački izvještaj – LOTUS – lokalna odgovorna i transparentna uprava i samouprava*. Zagreb: GONG. [<http://www.gong.hr/page.aspx?PageID=185>].
- GONG (2012.) LOTUS 2011./2012., *Nalazi istraživanja o transparentnosti i otvorenosti rada jedinica lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: GONG. [http://gong.hr/media/uploads/lotus_2011_-_istrazivacki_izvjestaj.pdf].
- GONG (2013.) *Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2012.: rezultati istraživanja*. Zagreb: GONG. [http://gong.hr/media/uploads/20130508_gong_-_indeks_dobrog_upravljanja.pdf].
- Hameed, F. (2005.) „Fiscal Transparency and Economic Outcomes“. *IMF Working Paper*, WP/05/225. Washington: International Monetary Fund.
- IBP (2002.) *Index of Budget Transparency in Five Latin American Countries*. [<http://www.internationalbudget.org/resources/LAbudtrans.pdf>].
- IBP (2006.) *More Public information needed to Hold Government to Account*. [<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/SummaryReportenglish.pdf>].
- IBP (2008.) *Open Budget. Transform Lives. The Open Budget Survey 2008*. Dostupno na: [<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2008FinalFullReportEnglish1.pdf>].
- IBP (2010. a) *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options*. [http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/GuideOBI2010_English.pdf].
- IBP (2010. b) *Open Budget. Transform Lives. The Open Budget Survey 2010*. [http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf].

IBP (2012.) *The Power Of Making It Simple: A Government Guide To Developing Citizens Budgets*. Washington: International Budget Partnership.

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

IMF (2007.) *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*.
[<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>].

IMF (2009.) *How Does the IMF Encourage Greater Fiscal Transparency?*.
[<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>].

Jarmuzek, M. et al. (2006.) *Fiscal Transparency in Transition Economics, Studies and Analyses*.
Warszaw: Center for Social and Economic Research.

Maletić, I. (2006.) Subnational Budget Watch on Croatia: Is Anybody There? in: K. Ott, ed. *Making Public Finance Public: Subnational Budget Watch in Croatia, Macedonia and Ukraine*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.
[http://lgi.osi.hu/publications/2006/338/Making_Public_Finance_Public_2.pdf].

Ministarstvo financija (2012.) *Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2013. - 2015*. Zagreb: Ministarstvo financija.

Ministarstvo financija (2013. a) *Jedinstveni format vodiča za građane uz proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Zagreb: Ministarstvo financija.

Ministarstvo financija (2013. b) *Lokalni proračun – arhiva*. Zagreb: Ministarstvo financija.
[<http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracun-arhiva>].

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

Ott, K., Bronić, M., Petrušić, M. (2013.) *Otvorenost proračuna hrvatskih županija, gradova i općina. Newsletter*, br. 81. Zagreb. Institut za javne financije. [<http://www.ijf.hr/upload/files/file/newsletter/81.pdf>].

Petrie, M. i Shields, J. (2012.) *Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How?* *OECD Journal on Budgeting*, 10 (2): 1-14.

Poterba, J. i von Hagen, J. (1999.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press.

Profeta, A. (2008.) *Porazni rezultati istraživanja korupcije u 8 hrvatskih gradova*.
[<http://www.monitor.hr/clanci/porazni-rezultati-istrazivanja-korupcije-u-8-hrvatskih-gradova/102/>].

Random.org. [<http://www.random.org/>].

Vlada Republike Hrvatske (2012.) *Akcijski plan za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.

von Hagen, J. (1992.) *Budgeting procedures and fiscal performance in the European Community*. *EEC Economics Papers*, No. 96.

Wehner, J. i Renzio, P. (2013.) *Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency*. *World Development*, 41: 96-108.

Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12.

5. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

SAŽETAK 5. FORUMA ZA JAVNU UPRAVU FES - IJU TRANSPARENTNOST U JAVNOM UPRAVLJANJU

Petra Đurman, mag. pol.,
e-mail: petra.djurman@gmail.com

Dominantna paradigma suvremenog javnog upravljanja nalaže potrebu za transparentnošću javne vlasti i uprave, pretpostavljajući vidljivost i dostupnost podataka koje imaju tijela javne vlasti, kao i procesa te odlučivanja u sustavu javne uprave. Popularno prozvano „pravo javnosti da zna“ podrazumijeva da građani imaju pravo znati kako se, na temelju njihove delegacije i na njihov račun, donose odluke koje utječu na njihov svakodnevni život. Uz transparentnost, u novije se vrijeme sve više afirmira i načelo otvorenosti koje uključuje oblike aktivnog sudjelovanja građana¹ u procesu formulacije javnih politika i programa te donošenju odluka. Prema tome, 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.

Navedeno razlikovanje dvaju načela postavlja pitanje njihova ostvarivanja, odnosno instrumenata njihove realizacije. S obzirom na to da je kod transparentnosti smjer toka informacija od uprave prema građanima (pri čemu su informacije *output*), instrumenti ostvarivanja tog načela obuhvaćaju internetske stranice, komunikacijske strategije, izvješća, različite brošure i druge publikacije, javnost sastanaka, javnost dokumenata te javna događanja. Osim toga, na zahtjev građana tijela javne vlasti dužna su odgovoriti na zahtjev, odnosno dostaviti građanima tražene informacije. Mehanizmi ostvarivanja otvorenosti uprave uključuju konzultacije, saslušanja, dijaloge i rasprave tijekom oblikovanja javnih politika i donošenja propisa, ali i tijekom implementacije formuliranih politika i programa o samoj provedbi. Ovdje je temeljni smjer toka informacija od građana prema upravi, pri čemu su informacije *input* putem kojih se nastoji utjecati na rad uprave.

Vrijednost načela transparentnosti proizlazi ponajprije iz toga što omogućava kontrolu vlasti i disperzira moć, izlažući se mogućnosti kritike građana, te tako potiče povjerenje građana i pridonosi legitimnosti odluka koje se donose, povećavajući općenito legitimnost javnih tijela. 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, uvećava efikasnost i djelotvornost javnih politika i programa. Iako je evidentna instrumentalna vrijednost načela transparentnosti, pri čemu ono omogućava postizanje drugih vrijednosti/ciljeva, s vremenom se transparentnost afirmirala kao vrijednost *per se*. Transparentnost je tako dio tradicionalnih političkih i pravnih vrijednosti – napose u zapadnim demokracijama – te je, u kulturološkom smislu, duboko ukorijenjena unutar društva i političkog sustava, kao što pokazuje primjer skandinavskih zemalja, a danas i Velike Britanije, čija je uprava bila tradicionalno netransparentna. Kad je riječ o pravnoj regulaciji, Sjedinjene Američke Države su, povijesno gledano, prednjačile u donošenju zakonodavstva o transparentnosti u javnom upravljanju još polovicom 20. stoljeća. Po uzoru na američko zakonodavstvo, sedamdesetih i osamdesetih godina prošloga stoljeća pravni okvir za transparentnost javne vlasti uspostavljen je u Kanadi, Australiji i skandinavskim zemljama, dok se od devedesetih godina trend proširio na velik broj ostalih zemalja, u sklopu doktrine o dobrom upravljanju koju su snažno promovirale međunarodne organizacije, kao što su OECD, UN, a zatim i Europska unija.

Usprkos aktualnosti ove teme – kako znanstveno-istraživačke, tako i praktične – i porastu svijesti o vrijednosti i prednostima transparentne vlasti, ne smijemo dopustiti njeno simplificiranje i/ili previdjeti izazove koje ona nosi. Prvo, pravo javnosti da zna može se, u nekim slučajevima, naći u suprotnosti s ostvarivanjem drugih interesa kao što su pravo na privatnost, nacionalna sigurnost ili zaštita gospodarskih interesa, prava intelektualnog vlasništva. Dakle, postavlja se pitanje procjene koji interes u konkretnom slučaju prevladava. Da bi se situacije ovakvih konflikata mogle uspješno razriješiti, nužno je postojanje adekvatnoga pravnog mehanizma koji će ih jasno regulirati. Drugi je izazov vezan uz potencijalnu preopterećenost građana velikom količinom različitih informacija, što je u suvremeno

¹ Pod pojmom građana u ovom se kontekstu podrazumijevaju i privatni sektor, civilni sektor, tj. nevladine udruge te građani kao pojedinci.

doba uvelike uvjetovano mogućnostima internetizacije. Prosječnom je građaninu teško, u takvim okolnostima, „probrati“ relevantne informacije i iščitati poruke. Važna uloga posrednika u tome pripada medijima, ali i stručnjacima koji mogu pomoći pri „recikliranju“ informacija obrađujući relevantne teme na građanima razumljiv način. Nadalje, primjena načela transparentnosti u javnoj upravi ima troškove – iziskuje financijska sredstva i ulaganja. Potrebno je, međutim, upozoriti da se troškovi povećavaju ako informacije nisu pravodobne ili točne. Dakle, zakašnjele, netočne i nepotpune informacije nepotreban su trošak. Dodatni je problem sadržan u otpornosti i formalizmu 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. Naposljetku, velik izazov vezan uz primjenu načela transparentnosti proizlazi iz privatizacije i *outsourcinga* dijelova javne uprave, pri čemu se posebno problematičnim pokazalo nadziranje privatnih subjekata koji obavljaju javne poslove te ispunjavanje obveza u pogledu javnosti podataka i odlučivanja koje se često ne poštuje.

U pogledu pravne regulacije, Hrvatska ne odstupa znatno od standarda u drugim zemljama. Ustavnim promjenama 2010. u Ustav je unesena odredba o pravu javnosti na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, pri čemu svako ograničenje mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničavanjem u konkretnom slučaju. No, Ustavom zajamčeno pravo na pristup informacijama, kao i same zakonske odredbe ne jamče transparentnost društva. U Hrvatskoj je u prošlih desetak godina izostajala adekvatna institucionalna potpora za provođenje Zakona o pravu na pristup informacijama. No, usklađenost zakonodavnog okvira i institucionalnih mehanizama za njegovo provođenje i danas je otvoreno pitanje. Sve do 2013. godine nije bilo središnjeg aktera zaduženog za pitanja transparentnosti javne vlasti. Tek je 2013. usvojen novi Zakon o pravu na pristup informacijama kojim je uspostavljena institucija svojevrstnog specijaliziranog ombudsmana – povjerenika za informiranje kojeg imenuje Hrvatski sabor, a preuzima funkcije koje su do tada bile u nadležnosti Agencije za zaštitu osobnih podataka, što se nije pokazalo optimalnim rješenjem. Temeljna funkcija nove institucije obuhvaća kontrolu tijela javne vlasti kroz žalbeni postupak i inspekcijski nadzor, no mogućnosti korištenja drugih mehanizama, kao što su razvijanje dobre prakse kroz donošenje odluka i mišljenja, posvećenost razvijanju kulture transparentnosti kroz edukaciju i promociju, evaluacija kroz praćenje i analizu provedbe te međunarodna i druga suradnja otvaraju dostatan prostor za oblikovanje određenih standarda u pogledu transparentnosti tijela javne vlasti i njihovu kontinuiranu primjenu u praksi.

Kada je riječ o ostvaranju transparentnosti u sustavu javne uprave, kao poseban izazov možemo izdvojiti otvorenost proračuna koja podrazumijeva mogućnost građana da dobiju informacije o proračunima koje su potpune, bitne, točne, pravodobne i predstavljene na razumljiv način. Informacije o proračunima pripadaju građanima i oni ih imaju pravo koristiti. S druge strane, kvaliteta i učinkovitost javnih politika ovise o većoj uključenosti građana u proračunski proces. U Hrvatskoj je stanje po tom pitanju daleko od idealnog – proračuni su uglavnom zatvoreni, što znači da su često nedostupni, a ako su i dostupni, onda su građanima uvelike nerazumljivi. Usto, građani najčešće nemaju dovoljno vremena za analiziranje proračuna. Na temelju istraživanja koje je proveo Institut za javne financije te analize GONG-a može se zaključiti da državne institucije ne objavljuju proračune na svojim internetskim stranicama, kao i da su proračuni preopširni i nepregledni te građanima nerazumljivi. Nadalje, što je niža razina vlasti, to su proračuni manje otvoreni građanima (s time da su općine mnogo manje transparentne od gradova).

Budući da je rasprava sudionika Foruma identificirala određene nedostatke i izazove s kojima se suočavamo u nastojanju da načelo transparentnosti zaživi u praksi javne uprave, moguće je formulirati sljedeće preporuke:

1. Razvoj kulture transparentnosti

Iako je prošlih desetak godina razvijen pravni okvir za transparentnost te su uspostavljeni instrumenti za njenu primjenu, razvoj standarda ponašanja ne prati razvoj regulacijskih i provedbenih instrumenata. Drugim riječima, ono što je potrebno razvijati jest kultura transparentnosti. S obzirom na povijesno nasljeđe koje obuhvaća još uvijek prisutan parohijalan i pasivan tip političke

kulture, kao i kulturu tajnovitosti unutar državne uprave, budući smjer razvoja zahtijevat će institucionalizaciju formalnih i neformalnih mehanizama koji će omogućiti postupno modificiranje postojeće političko-upravne kulture prema participativnoj, otvorenoj kulturi. U tom će procesu nova institucija povjerenika za informiranje zasigurno imati ključnu ulogu.

2. Informiranje i edukacija

Uz razvoj kulture transparentnosti vezana je potreba edukacije na svim razinama sustava – obrazovanje političara, službenika, novinara i građana. Dodatno i kontinuirano obrazovanje na najvišim političkim razinama pomaže pri djelovanju u javnom interesu i ostvarivanju odgovornosti prema građanima. Jednako tako, dodatnom je edukacijom službenika za informiranje, odnosno službenika u organizacijskim jedinicama zaduženih za komunikaciju s javnošću, potrebno jačati njihovu stručnost i etičnost kako bi se osiguralo da se informacije na odgovarajući i kvalitetan način prezentiraju građanima. No, ono što još uvijek predstoji hrvatskoj javnoj upravi, ne samo kao preduvjet za osiguranje transparentnosti, već i kao nužan uvjet njene veće efikasnosti jest cjelovita reforma koja bi, na prvome mjestu, obuhvatila primjenu načela zakonitosti i veći stupanj profesionalizma službenika. Naposljetku, posebno je važno informiranje građana o njihovim pravima i mogućnostima utjecaja i suradnje pri formuliranju i odlučivanju o pitanjima za koja su zainteresirani. Zadaća je vladajućih u tom smislu informiranje i poticanje građana na uključivanje i suradnički odnos u oblikovanju politika. Ostvarivanje transparentnosti i otvorenosti tijela javne vlasti, u konačnici, u interesu je samih nositelja vlasti jer ono jača povjerenje građana u državne institucije i tako pridonosi povećanju demokratskoga političkog legitimiteta.

3. Pravna regulacija

Primjena načela transparentnosti u upravi zahtijeva usklađenost i potpunu pravnu regulaciju pitanja neposredno vezanih uz pravo javnosti da zna, kao što su tajni podaci, poslovna tajna, sukob interesa, javna nabava, lobiranje, zaštita zviždača, upravljanje zapisima i medijski propisi. Budući da neka od tih pitanja u hrvatskom zakonodavstvu nisu uopće regulirana ili nisu regulirana adekvatno ili usklađeno, potencijalni su problem provođenja politike transparentnosti. K tome, bilo bi potrebno konačno pristupiti Konvenciji Vijeća Europe o pristupu službenim dokumentima iz 2009. godine.

4. Pristupačnost i razumljivost informacija

Prvo, optimalna količina informacija koju javnost prima nije nužno njihova maksimalna količina. Preopterećenost i zasićenost građana informacijama može imati suprotne učinke od željenih, stoga je nužna educiranost i odgovornost službi za informiranje i komuniciranje s javnošću, koje se trebaju brinuti o relevantnosti, potrebi i zanimljivosti informacija koje se daju građanima. Nadalje, nužno je da se informacije prezentiraju javnosti na jednostavan i razumljiv način. To je posebno istaknut izazov pri objavama proračuna koje karakterizira prevelika opsežnost i složenost te, posljedično, nesnalaženje građana. Da bi informacije bile korisne građanima, moraju su prezentirati na brz i jednostavan način razumljiv prosječnom građaninu – laiku. Ako je riječ o informacijama na internetskim stranicama, poželjno je postojanje izravnog linka na naslovnoj stranici koji omogućuje brzu uočljivost traženog sadržaja. U pogledu formalne procedure ključno je omogućiti građanima da potrebnu informaciju dobiju već od samog tijela javne vlasti od kojega je traže u prvom stupnju. Osposobljavanje i edukacija službenika i čelnika tijela javne vlasti, osobito na lokalnoj razini, za pravilnu primjenu zakona i prihvaćanje kulture transparentnosti primarno je za postizanje tog cilja.

5. Uloga posrednika

S obzirom na veliku količinu informacija koju građani u današnje vrijeme primaju, vrlo je važna uloga posredujućih aktera u tumačenju informacija, poput znanstvenika, stručnjaka iz civilnog društva ili drugih skupina koje se bave specifičnim pitanjima, a posebno medija koji su glavni kanal komunikacije. Važno je da i oni prepoznaju svoju intermedijarnu funkciju pri evaluaciji i načinu predstavljanja informacija javnosti. U tom je smislu, uz medijsko zakonodavstvo, vrlo važna i samoregulacija medija.

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Modernizacija i inovativna reforma javne uprave ključni su element reforme države i javnog upravljanja u zapadnim zemljama od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća. Osnovni smjer razvoja uključivao je promjenu paradigme javne uprave prema jačoj demokratizaciji i orijentaciji na građane, ali i većom efikasnosti i djelotvornosti kako bi se uhvatila u koštac s temeljitim društvenim i gospodarskim promjenama. U zemljama nastalima raspadom bivše Jugoslavije koje su se ujedno suočile s ratom i razornim posljedicama rata, a donekle i u drugim tranzicijskim zemljama, takav je razvoj javne uprave izostao, a globalne debate o reformi javne uprave zaobišle su domaći javni diskurs.

Tijekom 90-ih, u kontekstu tranzicije, u Hrvatskoj se stvarala država i novi gospodarski sustav, a pratila ih je i rekonstrukcija javne uprave. I dok su u početku promjene u javnoj upravi bile vođene centralističkom vizijom, u novom tisućljeću decentralizacija postaje vodeći koncept, ali nerijetko s nejasnim sadržajem i neadekvatnim temeljima za provedbu. U cjelini, izostala je temeljita reforma javne uprave koja bi uvela ključne institucionalne inovacije i stvorila koherentan sustav utemeljen na suvremenim vrijednostima odgovornosti, efikasnosti, transparentnosti, vladavini prava, te funkcionirajućim institucijama. Ti su propusti posebno vidljivi u kontekstu aktualne gospodarske i političke krize s negativnim posljedicama na društveni i gospodarski razvoj.

Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu iniciraju promišljanje i raspravu o vodećim konceptima i idejama u okviru politike upravne reforme i potiču formuliranje preporuka koje bi mogle poslužiti kao okvir i sadržaj reformskog procesa. U tu svrhu djeluje Forum za javnu upravu koji se temelji na slijedećim načelima:

Članovi su stručnjaci iz akademskih, ali i drugih institucija, a u Forumu sudjeluju na poziv organizatora.

Forum se sastaje tri puta godišnje, pri čemu se raspravlja na temelju dva teksta koja razmatraju istu ključnu temu iz različitih perspektiva.

Sastanci Foruma su zatvorenog tipa.

Nakon sastanka objavljuje se brošura koja sadržava oba teksta te sažetak rasprave, a s kojom će biti upoznati političari i mediji.