

April 2015. godine

Kako pristupiti izradi akcionog plana Bosne i Hercegovine u okviru Partnerstva za otvorenu vlast?

1. Uvod

Bosna i Hercegovina (BiH) je 24. septembra 2014. godine postala 65. članica multilateralne inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast (Open Government Partnership – OGP), čiji je cilj podstaći institucije vlasti da postanu transparentnije i odgovornije prema svojim građanima. U tom smislu, Partnerstvo za otvorenu vlast nastoji promovirati transparentnost rada javne uprave, učešće građana u donošenju odluka, uspostavljanje mehanizama za pozivanje vlasti na odgovornost i upotrebu novih informacijsko-komunikacijskih tehnologija za unapređenje otvorenosti vlasti i saradnje između građana i javnih institucija.¹

Kako bi ovi okvirni ciljevi bili postignuti, u skladu sa samim konceptom Partnerstva, vlade i civilno društvo u državama članicama treba zajednički da rade na planiranju i provođenju ambicioznih reformi. Zbog toga se nakon pristupanja države inicijativi očekuje da ona u određenom roku izradi i Sekretarijatu Partnerstva podnese akcioni plan za implementaciju reformi u navedenim oblastima. Riječ je o dvogodišnjem planu aktivnosti, u kojem se definiraju prioritete za državu u odnosu na ključne oblasti OGP-a i kojim se članice obavezuju na ispunjavanje ciljeva iz Deklaracije o otvorenoj vlasti.² Od BiH se očekuje da preda svoj akcioni plan do kraja juna 2015. godine. Prema kalendaru OGP-a, predviđeno je da od januara do juna 2015. institucije vlasti, u saradnji sa civilnim društvom, sačine akcioni plan³.

Pri tome treba imati u vidu da se, na osnovu iskustava iz prvog kruga izrade akcionih planova, obaveze koje su države u okviru OGP-a preuzimale mogu grupirati u sedam tematskih oblasti:

1. Učešće javnosti – uključivanje građana u donošenje javnih politika
2. Integritet vlasti – suzbijanje korupcije i jačanje demokratskih institucija
3. Sloboda pristupa informacijama – garantiranje javnog pristupa vladinim podacima
4. Fiskalna transparentnost – pomoć građanima u praćenju trošenja javnog novca
5. Pružanje javnih usluga – da usluge budu od koristi građanima
6. Transparentnost kod ekstraktivnih resursa – da se prihodi od ekstraktivnih resursa koriste za javne svrhe
7. Otvorenost podataka – digitalizacija i otvaranje javnosti vladinih podataka u svrhu transparentnosti i pristupa informacijama⁴

Posebno je važno naglasiti da rad na akcionom planiranju podrazumijeva blisku saradnju između relevantnih javnih institucija i organizacija civilnog društva u definiranju prioriteta i planova aktivnosti. Jačanje dijaloga i saradnje između vlasti i civilnog društva smatra se ključnim korakom u izradi i implementaciji akcionog plana, što je jedan od glavnih ciljeva Partnerstva. Zato se od vlada zahtijeva da u okviru Partnerstva, između ostalog, podnose izvještaje i o kvalitetu dijaloga i saradnje sa civilnim društvom tokom izrade i

¹ Vidjeti: Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Zašto Bosna i Hercegovina treba pristupiti Partnerstvu za otvorenu vlast*, Policy Memo (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2013).

² Vidjeti: Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Partnerstvo za otvorenu vlast i akciono planiranje: pristup, izazovi i prakse*, Policy Memo (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2014).

³ Open Government Partnership (OGP), “OGP Timeline 2015–2018: Bosnia and Herzegovina” (OGP, 2014), [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_ODD_BOS%20\(1\).pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_ODD_BOS%20(1).pdf) (stranica posjećena 6. 4. 2015).

⁴ Vidjeti: Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Partnerstvo za otvorenu vlast i akciono planiranje*, str. 2; također vidjeti: Open Government Partnership (OGP), *What’s in the New OGP National Action Plans? An Overview of Commitments from 35 OGP Countries* (OGP, 2014), str. 1.

implementacije akcionog plana. Pored toga, saradnja između vlade i civilnog društva ocjenjuje se i u okviru nezavisnog mehanizma izvještavanja o izradi i implementaciji akcionog plana⁵.

Ozbiljan je problem, međutim, to što se u BiH, mjesecima nakon zvaničnog prijema države u OGP, ništa suštinski nije preduzelo na ovom planu, tako da ni u aprilu 2015. godine, samo tri mjeseca prije roka za podnošenje akcionog plana, proces izrade akcionog plana nije pokrenut. Imajući u vidu da je akcioni plan potrebno pripremiti i podnijeti do kraja juna 2015. godine, postavlja se pitanje da li je u preostala tri mjeseca moguće pokrenuti proces akcionog planiranja i pri tome provesti široke konsultacije u skladu sa standardima i principima Partnerstva? Drugo je pitanje na koji način koncipirati proces konsultacija prilikom izrade akcionog plana tako da se uključi što širi krug zainteresiranih aktera i da se dobiju što kvalitetniji prijedlozi?

2. Standardi konsultacija OGP-a i prakse u svijetu

Partnerstvo za otvorenu vlast podrazumijeva uspostavljanje bliske saradnje između država koje su se pridružile ovoj inicijativi, ali i partnerstvo između vlasti i civilnog društva unutar samih država⁶. U tom smislu, OGP artikulira⁷ sedam principa za efektivne javne konsultacije tokom izrade i implementacije akcionog plana⁸:

1. Od država se očekuje da prije početka procesa objave, barem *online*, detaljne informacije o procesu javnih konsultacija.
2. Neophodno je dovoljno unaprijed pozvati građane i organizacije civilnog društva i dati im vremena da se uključe u proces javnih konsultacija.
3. Države trebaju preduzeti kampanje javnog informiranja usmjerene na unapređenje učešća u konsultacijama.
4. Potrebno je koristiti različite mehanizme konsultacija, uključujući *online* platforme i direktne sastanke sa zainteresiranim stranama.
5. Država treba provesti široke konsultacije sa građanima, uključujući organizacije civilnog društva i privatni sektor.
6. Neophodno je *online* objaviti informacije o rezultatima procesa konsultacija, uključujući i sve komentare podnesene u pisanoj formi.
7. Konačno, države trebaju uspostaviti odgovarajući forum u okviru kojeg će se voditi redovne konsultacije sa različitim zainteresiranim stranama o implementaciji preuzetih obaveza u okviru akcionog plana. To može biti ili već postojeći forum, odnosno mehanizam saradnje, ili onaj koji je uspostavljen namjenski u svrhu konsultacija u okviru procesa OGP-a.

Tehnike konsultacija koje su države koje su pristupile procesu akcionog planiranja u okviru OGP-a su različite, prilagođene njihovim specifičnostima i administrativnim kapacitetima. Neke su od njih u proces izrade akcionog plana nastojale uključiti što širi krug aktera, i to kroz stalne komisije, tematske radionice i druge oblike konsultacija⁹. Tako je, naprimjer, u Gruziji tokom širokih javnih konsultacija održano 19 sastanaka u 15 gradova, a u procesu je ukupno učestvovalo oko 700 osoba iz javnih institucija sa različitim nivoa vlasti, predstavnika organizacija civilnog društva, političkih partija, univerziteta, studenata itd. Istovremeno, o procesu konsultacija izvještavali su i lokalni mediji¹⁰. Honduras je uspostavio Međuagencijski komitet, koji je vodio proces konsultacija, a korišteni su različiti mehanizmi, poput društvenih mreža, posebne web-stranice OGP-a, javnih događaja i kampanja. Rezultat tako široko postavljenih konsultacija jeste učešće 1.072 predstavnika ključnih sektora društva, koji su dali značajan doprinos izradi akcionog

⁵ Open Government Partnership (OGP), *Guidance for national OGP dialogue* (OGP, 2014), <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/Additional%20Guidance%20Consultation%202014.pdf> (stranica posjećena 10. 4. 2015).

⁶ Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Partnerstvo za otvorenu vlast i akciono planiranje*, str. 2–3.

⁷ Open Government Partnership (OGP), "Open Government Partnership: Articles of Governance" (OGP, juni 2012), (ažurirano u martu 2014), http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%20ArticlesGov%20March%2019%202014_1.pdf (stranica posjećena 10. 4. 2015).

⁸ Standardi preuzeti iz: OGP, *Guidance for national OGP dialogue*.

⁹ OGP, *What's in the New OGP National Action Plans*, str. 4.

¹⁰ Ibid.

plana za Honduras¹¹. Meksiko je, pak, imao nešto drugačiji, uže profilirani pristup: formirano je devet tematskih radnih grupa sa predstavnicima civilnog društva, ekspertske zajednice i vlasti¹². U Sierra Leoneu su, pored konsultacija unutar države, u proces akcionog planiranja bili uključeni i građani koji žive u drugim državama.¹³ U Ujedinjenom Kraljevstvu konsultacije su se vodile u saradnji sa OGP-ovom mrežom civilnog društva Ujedinjenog Kraljevstva, čime je osiguran značajan utjecaj civilnog društva na sadržaj akcionog plana¹⁴. Hrvatska vlada je uspostavila Savjet inicijative Partnerstva za otvorenu vlast sa 19 članova – predstavnika različitih sektora društva, uključujući organizacije civilnog društva, vlasti, akademske zajednice, udruženja medija, lokalne samouprave itd., pri čemu je Savjet za razvoj civilnoga društva imenovao predstavnike civilnog sektora u tijelo koje je vodilo proces akcionog planiranja za OGP u Hrvatskoj. Proces je trajao sedam mjeseci, od januara do jula 2012. godine, a većina je učesnika bila zadovoljna njegovim kvalitetom i inkluzivnošću¹⁵.

Iskustva ovih zemalja pokazuju da je neophodno i korisno u sam proces izrade akcionog plana uključiti eksperte iz civilnog društva, kao i predstavnike drugih zainteresiranih strana. Uključivanje što većeg broja zainteresiranih aktera može značajno doprinijeti kvalitetnijem definiranju prioriteta, ciljeva i aktivnosti u okviru akcionog plana.

3. Naredni koraci BiH u akcionom planiranju

Kada je riječ o BiH, postojeća pravila koja reguliraju problematiku javnih konsultacija na državnom nivou daju dosta dobru osnovu za pokretanje širokih javnih konsultacija sa različitim akterima prije formalnog usvajanja akcionog plana. Pri tome se mogu koristiti različiti oblici konsultacija (*online*, sastanci, radne grupe), a sam proces konsultacija može trajati onoliko dugo koliko je potrebno da se svim zainteresiranim stranama omogući učešće, u skladu sa raspoloživim resursima.¹⁶

Ipak, uzevši u obzir standarde i principe OGP-a, te iskustva drugih zemalja, bilo bi neophodno da se kreira poseban mehanizam za izradu (pred)nacrta akcionog plana i za javne konsultacije tokom usvajanja akcionog plana, a koji bi se sastojao od sljedećih komponenti:

- *Koordinacijsko ili savjetodavno tijelo za izradu i implementaciju akcionog plana za Partnerstvo za otvorenu vlast*: Najprije, po ugledu na Hrvatsku, treba razmotriti formiranje neke vrste savjetodavnog tijela koje bi uključivalo predstavnike iz različitih sektora društva, poput javnih institucija sa različitih nivoa vlasti, većeg broja predstavnika organizacija civilnog društva, stručnjaka, te akademske zajednice. Prilikom izbora članova savjeta, trebalo bi uzeti u obzir ekspertizu i dosadašnji angažman tih organizacija i institucija u oblastima relevantnim za izradu akcionog plana. Ovo bi tijelo vodilo i nadziralo proces izrade i implementacije akcionog plana.
- *Stručne radne grupe*: Prema specifičnim oblastima koje trebaju biti obuhvaćene akcionim planom, bilo bi neophodno formirati stručne radne grupe u kojima bi također bili zastupljeni eksperti iz civilnog društva. Radne bi grupe definirale prioritete, ciljeve i aktivnosti u okviru tema kojima se bave, a koji bi bili integrirani u prednacrt akcionog plana. Stručne radne grupe mogu djelovati i unutar koordinacijskog / savjetodavnog tijela, kao specijalizirane podgrupe sačinjene od članova savjeta, ali u njih se mogu pozvati i dodatni stručnjaci ako je to potrebno.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid., str. 5.

¹⁵ Aida Bagić, *Independent Reporting Mechanism Croatia: Progress Report 2012–13* (Open Government Partnership, 2013), <http://www.opengovpartnership.org/country/croatia> (stranica posjećena 10. 4. 2015).

¹⁶ Vidjeti, npr., "Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine", *Službeni glasnik BiH* 81/06. Ključne odrednice su sljedeće: konsultacije kao minimum podrazumijevaju objavljivanje prednacrtu pravnog propisa na internetu, osiguravanje mogućnosti dostavljanja komentara putem interneta i pozivanje zainteresiranih strana da se uključe u proces konsultacija; u slučaju propisa i drugih politika koje mogu imati značajan utjecaj na javnost, konsultacije mogu obuhvatati i objavljivanje informacija u medijima, organiziranje javnih sastanaka sa zainteresiranim stranama, formiranje radnih grupa i slično, a kako bi se uključio što širi krug relevantnih aktera i stručnjaka; kada je riječ o propisima od posebnog značaja za javnost, institucije vlasti su dužne predvidjeti rok od najmanje 30 dana za dostavljanje pisanih komentara; konačno, prilikom određivanja konkretne forme konsultacija, nadležna institucija u obzir uzima vremenska ograničenja, kapacitete i potrebe zainteresiranih strana, kao i složenost teme, odnosno predmeta konsultacija.

- *Online konsultacije:* Nakon što stručne radne grupe izrade prednacrt akcionog plana, on se treba objaviti na web-stranici Vijeća ministara. Neophodno je omogućiti *online* dostavljanje komentara i prijedloga na taj dokument.
- *Konsultacije u vidu sastanaka na teritoriji cijele države:* Neophodno je u različitim dijelovima države organizirati niz sastanaka, gdje bi se sa relevantnim akterima na terenu, poput lokalne uprave i lokalnih nevladinih organizacija, u formi javne rasprave, diskutiralo o akcionom planu i definiranim prioritetima.
- *Vremenski okvir:* S obzirom na to da je u proces izrade akcionog plana i proces konsultacija potrebno uključiti što veći broj aktera sa različitih nivoa vlasti i različitih tipova organizacija, nužno je predvidjeti dovoljno vremena za takve konsultacije. Uzmemo li u obzir i druge parametre važne za izradu akcionog plana, možemo reći da proces izrade prednacrt akcionog plana i proces konsultacija ne bi smjeli trajati manje od dva mjeseca, a optimalno bi bilo da ukupno traju oko šest mjeseci. U svakom slučaju, nakon što stručni tim izradi prednacrt akcionog plana, sam proces javnih konsultacija o prednacrtu ne bi smio trajati kraće od 30 dana.
- *Informativna kampanja:* Od samog početka procesa izrade akcionog plana neophodno je pokrenuti javnu informativnu kampanju kako bi se zainteresirani akteri na vrijeme upoznali sa procesom konsultacija i sadržajem prednacrt akcionog plana i tako bili u mogućnosti da se pripreme i daju suštinski doprinos procesu konsultacija.

4. Umjesto zaključka

Imajući u vidu da je značajno vrijeme već izgubljeno, te činjenicu da bi smislene konsultacije u izradi akcionog plana za OGP za BiH zahtijevale više vremena i energije ključnih aktera, neophodno je da se taj proces konačno pokrene. Bez obzira na sva ograničenja, potrebno je osigurati dovoljno vremena za izradu kvalitetnog prednacrt akcionog plana uz učešće, između ostalog, stručnjaka iz civilnog društva, privatnog sektora i akademske zajednice, a zatim i za široke javne konsultacije o tako sačinjenom akcionom planu. Ishitrena izrada plana aktivnosti koji ne odgovara stvarnim kapacitetima javnih institucija, potrebama građana i interesima relevantnih aktera i koji se ne bazira na ozbiljnoj analizi stanja i stručnim preporukama recept je za neuspjeh u njegovoj implementaciji. Stoga takav pristup treba izbjeći po svaku cijenu.

Ova publikacija nastala je kroz projekt "Zagovaranje za otvorenu vlast: Pravo da znam u jugoistočnoj Evropi", koji se provodi u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Makedoniji, Srbiji i na Kosovu.



2015 © Analitika – Centar za društvena istraživanja, sva prava pridržana.

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

Projekt finansiraju Evropska unija i Fond otvoreno društvo BiH.



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

Kaptol 5, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
info@analitika.ba www.analitika.ba