

Javna etika

Transparentnost i otvorena vlast

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti
Vijeća Evrope

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Javna etika

Transparentnost i otvorena vlast

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti
Vijeća Evrope

Izdanje na francuskom jeziku:

Transparence et gouvernement ouvert

Reprodukcija tekstova u ovoj publikaciji je dozvoljena pod uslovom da se citira puni naziv izvora, odnosno Vijeće Evrope. Ako su namijenjeni za upotrebu u komercijalne svrhe ili prijevod na neki od jezika koji nije službeni jezik Vijeća Evrope, molimo kontaktirajte publishing@coe.int.

Korice i izgled: Odjel za izradu dokumenata i publikacija (SPDP), Vijeće Evrope

Vijeće Evrope, decembar 2018.

Štampano u Vijeću Evrope

Sadržaj

PREGOVOR	5
TRANSPARENTNOST I OTVORENA VLAST OBRAZLOŽENJE	7
Uvod	10
Zajednički elementi otvorene vlasti	19
Okvir za otvorenu lokalnu upravu	28
Otvoreno lokalno budžetiranje	28
Otvoreno ugovaranje na lokalnom nivou	32
Otvoreno donošenje lokalnih zakona	36
Otvoreno kreiranje lokalnih politika	39
Otvoreno pružanje usluga na lokalnom nivou	44
Preporuke za podršku otvorenoj lokalnoj upravi	49
REZOLUCIJA 435 (2018)	51
PREPORUKA 424 (2018)	59

Predgovor

Koncept “otvorene vlasti” zasnovan je na jednostavnoj ideji da je javni rad djelotvorniji ako je transparentan participativan i odgovoran.

Ova brošura ima za cilj da među lokalnim i regionalnim izabranim zvaničnicima podigne svijest o ovom konceptu koji doprinosi doborom upravljanju, sprečavanju korupcije i djelotvornim javnim uslugama. “Otvorena vlast” osigurava i donošenje boljih odluka i veće povjerenje javnosti u institucije.

Kongres Vijeća Evrope potiče lokalne i regionalne vlasti da primjenjuju ove principe: uključivanje i angažman građana znači da im je osiguran pristup informacijama, naročito uz pomoć otvorenih podataka. Ovo je preduvjet da bi građani mogli uticati na rad izabranih predstavnika.

U kontekstu nepovjerenja građana u njihove izabrane predstavnike, otvorenost i transparentnost kao i odgovornost su postali kamen temeljac dobrog demokratskog upravljanja.

Naslovi iz serije “Javna etika” dio su plana aktivnosti Kongresa u radu na sprečavanju korupcije i promociji javne etike na lokalnom i regionalnom nivou. Cilj je pružiti niz praktičnih odgovora na izazove s kojima se suočavaju lokalne i regionalne vlasti.

Transparentnost i otvorena vlast

Obrazloženje

CG35(2018)14final
7 novembra 2018. godine

**Izvjestilac: Andreas GALSTER, Njemačka
(L, EPP/CCE)**

Rezime

Transparentnost i otvorena vlast su jedan od prioriteta koje je Kongres utvrdio u svom planu aktivnosti za 'sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou', usvojenom na 31. zasjedanju u oktobru 2016. godine.

U ovom izvještaju ističe se potencijal otvorene vlasti za poboljšanje demokratije na lokalnom i regionalnom nivou. Istražuje se koncept "otvorene vlasti" te se utvrđuju aktivnosti lokalne uprave u kojima se može primijeniti, kao što su budžetiranje, donošenje zakona, kreiranje politika, ugovaranje i pružanje usluga.

U svojoj rezoluciji, Kongres poziva lokalne i regionalne vlasti da usvoje i primijene standarde otvorene vlasti te da u svojim upravama uvedu edukacijske kurseve za podizanje svijesti o važnosti transparentnosti. Poziva ih na promovisanje učešća građana u javnom životu lokalne zajednice, naročito kroz poticanje učešća javnosti u procesima donošenja politika i odluka te promociju uključivanja građana u definiranje budžetskih prioriteta i ocjenjivanje ugovora o javnim nabavkama.

U svojoj preporuci traži od Odbora ministara da pozove vlade da potaknu lokalne i regionalne vlasti da objavljuju ključne dokumente i informacije, promoviraju procese javnih konsultacija i podrže praćenje i provođenje mjera transparentnosti.

UVOD

Otvorena vlast je jednostavna ali moćna ideja da će uprava raditi više u korist ljudi ako je transparentna, participativna i odgovorna.

Od participativnog budžetiranja u Porto Alegreu do participativnog budžetiranja u Parizu, lokalne uprave širom svijeta dugo su bile pioniri otvorene vlasti. Ovim izvještajem se uvodi koncept otvorene vlasti i govori o njenim implikacijama na lokalnu vlast. U njemu se daju preporuke o tome na koji način lokalne uprave, posebno u državama članicama Vijeća Evrope, mogu usvojiti principe i praksu otvorene vlasti, te šta Vijeće Evrope može učiniti da pruži podršku.

Definiranje otvorene vlasti

Uobičajene definicije otvorene vlasti obično uključuju tri ključna principa: transparentnost, učešće i odgovornost. Tabela u nastavku sažima značenje tih principa iz perspektive građana i vlasti.

Princip	Šta znači za građane	Šta znači za vlasti
Transparentnost	Javnost može vidjeti i razumjeti rad svoje uprave	Otvaranje podataka i informacija vlasti o područjima kao što su javna potrošnja, javni ugovori, aktivnosti lobiranja, razvoj i uticaj politike i pružanje javnih usluga.

Princip	Šta znači za građane	Šta znači za vlasti
Učešće	Javnost može uticati na rad svoje uprave	Podrška jakom i nezavisnom civilnom društvu, uključivanje građana i drugih zainteresiranih strana u procese donošenja odluka i zaštita zviždača i drugih koji ističu rasipanje, nemar ili korupciju u vlasti.
Odgovornost	Javnost može pozvati vladu na odgovornost za svoje postupke	Ugrađivanje pravila, zakona i mehanizama koji osiguravaju da uprava sluša, uči, reagira i mijenja se kada je to potrebno.

Otvorena vlast je krovni termin za širok raspon praksi koje unapređuju ove principe, uključujući pored ostalog inicijative za otvorene podatke, pristup zakonima o informacijama, politička prava, zaštitu zviždača, proces javnih konsultacija i učešća javnosti.

Koncept otvorene vlasti često se proteže i na inicijative koje su usmjerene na druge moćne institucije (npr. privredne subjekte, parlament, pravne sisteme, itd.). Stoga je često prikladnije koncept smatrati otvorenim upravljanjem ili otvorenom državom, a ne otvorenom vlašću.

Kratki istorijat otvorene vlasti

Korijeni moderne otvorene vlasti često sežu do perioda prosvjetiteljstva, koji je uključivao značajne koncepte o slobodi medija i pristupu informacijama.

Prvi zakon o otvorenoj vlasti pripisuje se Švedskoj, koja je uvela prvi zakon o slobodi pristupa informacijama. Zakon o slobodi štampe koji je donesen 1766. godine i koji je dio Ustava Švedske, javnosti je omogućio pristup svim službenim dokumentima, osim kada sadrže podatke koji su označeni kao tajna. Od tada je u svijetu doneseno preko stotinu zakona o pristupu informacijama, a premda je drugi zakon usvojen tek 1966. godine većina je donesena nakon 2000. godine.¹

U drugoj polovini dvadesetog vijeka došlo je do razvoja značajnih zakona i prakse, između ostalog, u oblasti ljudskih prava, javnih konsultacija, društvene odgovornosti i zaštite zviždača. Posljednjih godina došlo je do ponovnog zamaha otvorene vlasti, naročito zahvaljujući najnovijem napretku u oblasti informacionih i komunikacionih tehnologija (IKT), pojavi pokreta za otvorene podatke i visoko istaknutim političkim pobornicima poput predsjednika Obame.

Uzrok i posljedica ovog obnovljenog zamaha bilo je uspostavljanje globalnog Partnerstva za otvorenu vlast. Partnerstvo za otvorenu vlast u čijem članstvu je na početku bilo osam uprava, inicirano je na Generalnoj skupštini UN-a u septembru 2011. godine kao 'dobrovoljna međunarodna multilateralna inicijativa čiji je cilj osigurati konkretan napredak na području transparentnosti rada tijela javne vlasti, osnaživanja građana,

1. Freedominfo.org (n.d.) FOI Regimes <http://www.freedominfo.org/regions/global/foi-regimes/>

borbe protiv korupcije te korištenja novih tehnologija za jačanje uprave.²

Od svog pokretanja Partnerstvo za otvorenu vlast izgradilo je članstvo u preko 70 nacionalnih vlada, koje su izradile više od 200 akcionih planova koji sadrže preko 2500 obaveza. Partnerstvo za otvorenu vlast je isključivo bilo partnerstvo država članica do 2016. godine, kada je uveden podnacionalni pilot program sa četrnaest vlada na nižim nivoima (uključujući devolvirani, regionalni i lokalni nivo). Podnacionalne vlasti potpisale su podnacionalnu Deklaraciju o otvorenoj vlasti u Parizu u decembru 2016. godine.

Deklaracija o otvorenoj vlasti na podnacionalnom nivou, Pariz - Francuska 2016. godina³

Mi, devolvirane, lokalne, regionalne i druge podnacionalne vlasti iz cijelog svijeta, predstavljajući stanovništvo općina, gradova, metropola, okruga, država, pokrajina, regija i zemalja, okupljene smo na globalnom samitu Partnerstva za otvorenu vlast od strane Vlade Francuske, Partnerstva za otvorenu vlast i grada Pariza, da bismo:

2. Partnerstvo za otvorenu vlast (2012), članci o upravljanju, juni 2012. godine [ažurirano u martu 2014. i aprilu 2015. godine] https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%2520ArticlesGov%2520Apr%252021%25202015_0%5B1%5D.pdf
3. http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_subnational-declaration_EN.pdf

Prepoznale:

1. Vlada je najbliža ljudima na podnacionalnom nivou vlasti, i nudi veće mogućnosti za istinski transformativne promjene ka transparentnijoj, odgovornijoj, osjetljivijoj i djelotvornijoj vlasti koja djeluje u korist svih građana.
2. 15 devolviranih, lokalnih, regionalnih i podnacionalnih vlada koje čine novi podnacionalni pilot program Partnerstva za otvorenu vlast, rade na unapređenju otvorene lokalne uprave.
3. Istaknutu ulogu civilnog društva u zajedničkom kreiranju podnacionalnih akcionih planova i realizaciji ovih obaveza prema transformativnim promjenama za građane na lokalnom nivou.
4. Važnost podrške vlade na državnom nivou i globalne agende otvorene vlasti.

Opredijelile se za:

1. Misiju Partnerstva za otvorenu vlast „da se potiče globalna kultura otvorene vlasti koja osnažuje građane i u njihovoj je službi, te unapređuje ideale otvorenog i participativnog upravljanja za 21. vijek“.
2. Deklaraciju o otvorenoj vlasti, koja nas potiče na: povećanje dostupnosti informacija o aktivnostima vlade, podršku za učešće građana, primjenu najviših standarda profesionalnog integriteta u našim administracijama i povećanje pristupa novim tehnologijama radi otvorenosti i odgovornosti.
3. Utvrđivanje i provođenje obaveza otvorene vlasti zajedno s partnerima iz civilnog društva koji

Pozvale:

1. Dodatne devolvirane, lokalne, regionalne i podnacionalne vlade i partnere iz civilnog društva da potpišu ovu deklaraciju i nastave u naporima ka otvorenoj lokalnoj vlasti.
2. Zajednicu Partnerstva za otvorenu vlast da prepozna važnu ulogu devolviranih, lokalnih, regionalnih i podnacionalnih vlada u Partnerstvu.
3. Zemlje Partnerstva za otvorenu vlast da se uključe i podrže ulogu podnacionalnih vlada kroz lokalne akcijske planove, kao i da uključe podnacionalne perspektive i obaveze u nacionalne akcijske planove

Razlozi za otvorenu vlast

Reforme otvorene vlasti provedene su radi postizanja niza ciljeva. Najuspješnije reforme su one kojima se rješava očigledan problem i koje imaju dobro razvijenu teoriju promjena. Neki od najčešćih ciljeva reformi otvorene vlasti su težnja za dobrim upravljanjem, boljim odlučivanjem, većim povjerenjem javnosti, smanjenjem korupcije i djelotvornijim javnim uslugama.

Dobro upravljanje

Otvorenost i odgovornost se sve više prepoznaju kao temeljne kvalitete dobrog demokratskog upravljanja. Na primjer, 12 principa dobrog upravljanja Vijeća Evrope, sadržanih u „Evropskoj strategiji za inovacije i dobro upravljanje na lokalnom nivou“, utvrđuju principe otvorene vlasti kao ključne za dobro demokratsko upravljanje.

12 principa dobrog upravljanja⁴

1. **Pošteni izbori, predstavljanje i učestvovanje**, kako bi se svim građanima osiguralo stvarne mogućnosti da kažu svoje mišljenje u javnim lokalnim poslovima;
2. **Reagovanje na zahtjeve**, kako bi se osiguralo da lokalna vlast ispuni legitimna očekivanja i potrebe građana;
3. **Efikasnost i djelotvornost**, kako bi se osiguralo postizanje ciljeva uz najbolju upotrebu resursa;
4. **Otvorenost i transparentnost**, kako bi se osigurao javni pristup informacijama i olakšalo razumijevanje načina vođenja javnih lokalnih poslova;
5. **Vladavina prava**, kako bi se osigurala pravičnost, nepristranost i predvidljivost;
6. **Etičko postupanje**, kako bi se osiguralo da je javni interes ispred privatnog;
7. **Kompetentnost i kapacitet**, kako bi se osiguralo da lokalni predstavnici i zvaničnici mogu dobro obavljati svoje dužnosti;
8. **Inovacije i otvorenost za promjene**, kako bi se osiguralo da korist proizlazi iz novih rješenja i dobrih praksi;
9. **Održivost i dugoročna orijentacija**, uzimajući u obzir interese budućih generacija;
10. **Stabilno finansijsko upravljanje**, kako bi se osiguralo razborito i produktivno korištenje javnih sredstava;

4. Vijeće Evrope (2007) Strategija za inovacije i dobro upravljanje na lokalnom nivou - <https://rm.coe.int/1680701699>

11. **Ljudska prava, kulturna raznolikost i društvena kohezija**, kako bi se osigurala zaštita i poštivanje svih građana te da niko nije ni diskriminiran niti isključen;
12. **Odgovornost**, kako bi se osiguralo da lokalni predstavnici i zvaničnici preuzmu i snose odgovornost za svoje postupke.

Stoga se često smatra da reforme otvorene vlasti imaju suštinsku vrijednost kroz promociju ovih principa dobrog demokratskog upravljanja.

Unaprijeđen proces odlučivanja

Povezana ali ipak različita od suštinske vrijednosti koju otvorena vlast ima za dobro upravljanje je njena ključna vrijednost za poboljšano odlučivanje. Često se smatra da otvorena vlast promovira bolje donošenje odluka u vladi. S jedne strane, to se često zasniva na ideji da otvorenost suzbija najgore ekscese moći, te potiče odgovornije i pravičnije odlučivanje zbog straha od otkrivanja eventualnih nepravilnosti. To je povezano s ciljem smanjenja korupcije.

S druge strane, vrijednost koju građani i drugi akteri imaju da ponude donošenju odluka - u obliku ličnog iskustva, ideja, stručnosti i nadzora - sve se više prepoznaje. Tome u prilog ide i istraživanje koje pokazuje da veće i raznovrsnije grupe ljudi obično donose bolje odluke od manjih i homogenih grupa.⁵

5. Surowiecki, J. (2004) Mudrost gomile: Zašto su mnogi pametniji od malobrojnih. London: Abacus

Veće povjerenje javnosti

Povećana otvorenost često se nudi kao rješenje za krizu povjerenja javnosti u javne institucije, koja se javlja u cijelom svijetu. U praksi je stvarni odnos između otvorene vlasti i povjerenja kompliciran. Učešće javnosti, gdje se to dobro radi, može pomoći u izgradnji povjerenja između građana i institucija. Iako ljudi mogu imati općenito negativnu percepciju amorfne institucije, susret licem u lice s donosiocima odluka može pomoći u izgradnji povjerenja, naročito kada osjećaju da ih se sluša i cijeni.

S druge strane, pokazalo se da transparentnost može umanjiti povjerenje javnosti jer otkriva korupciju, donošenje loših odluka i druge nedostatke u vlasti. Međutim, povećanje pouzdanosti vlasti važan je prekursor za povećanje povjerenja javnosti, a transparentnost može biti koristan mehanizam za njeno postizanje.

Smanjena korupcija

Često se kaže da je sunčeva svjetlost najbolji dezinficijens za korupciju, a specifičan cilj mnogih inicijativa otvorene vlasti je smanjenje korupcije u institucijama. Smatra se da otvorenost ima regulatorni učinak na ponašanje nosilaca javnih funkcija ako osjećaju da se nalaze pod lupom javnosti, medija, civilnog društva ili organizacija za praćenje rada (watchdog). Međutim, transparentnost će smanjiti korupciju samo uz pomoć djelotvornih mehanizama odgovornosti za sankcionisanje korupcije. Bez takvih mehanizama, otkrivanje korupcije jedino služi smanjenju povjerenja javnosti i odvratanju zviždača od prijavljivanja koruptivnih djela.

Međutim, kada postoji sveobuhvatan i djelotvoran sistem standarda, otkrivanja, prijavljivanja, istrage i sankcionisanja, otvorena vlast može doprinijeti značajnom smanjenju korupcije.

Djelotvornije usluge

Naposljetku, otvorena vlast se često predlaže i kao mehanizam za poboljšanje javnih usluga. To se zasniva na „ideji da će javne usluge koje su otvorenije i odgovornije prema ljudima i koje imaju koristi od njihovih shvatanja, ideja, energije i kontrole.... biti bolje za ljude.”⁶

Postoji niz primjera iz cijelog svijeta koji pokazuju da otvorena vlast može biti djelotvorna za poboljšanje kvalitete i dostupnosti javnih usluga za građane. Međutim, odnos između otvorene vlasti i djelotvornijih usluga nije jednostavan i zavisi od niza kontekstualnih faktora (npr. građanski prostor, kapacitet države i nezavisni mediji), dobar dizajn (npr. jasan problem i ponavljanje tokom određenog vremena), i jasna teorija promjene. Konkretno, uspješne reforme obično zahtijevaju jasnu vezu od transparentnosti (npr. pristup informacijama i otvorenim podacima), preko učešća do odgovornosti (npr. poticaji, sankcije i sistem povratnih informacija).

ZAJEDNIČKI ELEMENTI OTVORENE VLASTI

Postoji niz temeljnih elemenata otvorene vlasti pod naslovima transparentnost, učešće i odgovornost koji se prožimaju

6 Hughes, T; Scott, K; & Maassen, P. (2017) Poboljšanje javnih usluga: Smjernice za razvoj obaveza OVP-a Washington DC: Otvoreno vladino partnerstvo. https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_public-service-guidance.pdf

u svim funkcijama uprave i područjima politike. U nastavku su dati kratki uvodi u svaki od njih, kao i linkovi za dodatne materijale i smjernice.

Transparentnost	Učešće	Odgovornost
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pristup informacijama 2. Otvoreni podaci 3. Upravljanje evidencijama 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Građanski prostor 2. Građansko učešće 3. Zaštita zviždača 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revizija 2. Etički kodeksi 3. Nadzor

Transparentnost – “Javnost može razumjeti rad svoje vlade”

Pristup informacijama

Pristup informacijama — poznat još i kao pravo na informacije ili sloboda informiranja sastavni je dio otvorene vlasti. Njime se građanima pruža zakonsko pravo da zahtijevaju informacije od vlade, koje se moraju pružiti osim ako su zakonom propisane kao izuzeće.

Od septembra 2016. godine, 113 zemalja ili teritorija ima regularne odredbe o pristupu informacijama u svojim nacionalnim ili saveznim zakonima ili uredbama.⁷ Osim u nacionalnim zakonima, pravo na informacije prepoznato je i u međunarodnim deklaracijama, uključujući član 19. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, kao i od strane međunarodnih sudova za ljudska prava.

U Konvenciji Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima utvrđuje se niz standarda kojim se uređuje pravo na pristup

⁷ Incijativa za pravdu Otvorenog društva
<http://www.right2info.org/resources/publications/countries-withatprovisions112Sept2016.pdf>

službenim dokumentima, uključujući izuzeća, postupke za podnošenje zahtjeva, postupak naplate i reviziju.⁸

Otvoreni podaci

Otvoreni podaci su relativno novi dodatak otvorenoj vlasti, omogućeni poboljšanjima u IKT-u koja omogućavaju relativno lako prikupljanje, objavljivanje i ispitivanje velikih količina podataka. Prema definiciji otvorenih podataka, 'otvorene podatke i sadržaj može slobodno koristiti, mijenjati i dijeliti bilo ko u bilo koju svrhu'.⁹ These three qualities of free use, reuse and publication are essential for data to be considered open.

Ove tri kvalitete, besplatna upotreba, ponovna upotreba i objavljivanje, ključne su da bi se podaci smatrali otvorenim.

U toku 2015. godine donesena je Međunarodna povelja o otvorenim podacima u kojoj je utvrđeno šest principa za objavljivanje podataka:

1. Otvoreni pristup kao pravilo;
2. Pravovremeno i sveobuhvatno;
3. Pristupačno i upotrebljivo;
4. Uporedivo i interoperabilno;
5. Za poboljšano upravljanje i angažman građana; i
6. Za inkluzivni razvoj i inovacije.

8 Vijeće Evrope (2009) Konvencija Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima; Serija ugovora Vijeća Evrope - br. 205, <https://rm.coe.int/1680084826>

9. <http://opendefinition.org>

U vrijeme njenog nastanka ovu Povelju je usvojilo 47 vlada, uključujući 17 nacionalnih i 30 lokalnih/podnacionalnih vlada.¹⁰

Upravljanje evidencijama

Dobro upravljanje evidencijama osigurava da informacije budu dostupne, sveobuhvatne i pouzdane, te predstavlja osnovu kako pristupa informacijama tako i otvorenim podacima. Kako se navodi u Vodiču za otvorenu vlast, „upravljanje evidencijama samo po sebi neće postići otvorenost, ali bez toga otvorenost nije moguća.”¹¹

Dobri postupci upravljanja evidencijom osiguravaju da informacije budu autentične i pouzdane, da se brzo i lako mogu pronaći, čuvati tokom odgovarajućeg perioda, odlagati na siguran i adekvatan način te da na odgovarajući način budu zaštićene ako su privatne ili povjerljive prirode.

Učešće – “Javnost može uticati na rad svoje vlade”

Građanski prostor

Mehanizmi otvorene vlasti često se zasnivaju na pretpostavci da će građani i civilno društvo zatražiti informacije i pristupiti im te ih koristiti kako bi donosiocima odluka pozvali na odgovornost. To je moguće samo tamo gdje civilno društvo nema

10. Međunarodna povelja o otvorenim podacima;
<http://opendatacharter.net>

11. Vodič za otvorenu vlast. Upravljanje evidencijama
<http://www.opengovguide.com/topics/records-management/>

ograničenja i ne boji se mogućih posljedica.¹² Građanski prostor definiran je kao „sloboda i sredstvo [za pojedince i organizirane grupe] da govore, pristupaju informacijama, povezuju se, organizuju i učestvuju u donošenju javnih odluka“¹³ i bitan je preduvjet za otvorenu vlast.

Vijeće Evrope prepoznaje četiri principa potrebna za poticanje konstruktivnog odnosa između civilnog društva i uprava:¹⁴

1. Učešće: NVO-i prikupljaju i usmjeravaju stavove građana. Ovo je vrijedan doprinos u procesu političkog odlučivanja, poboljšanje kvalitete, razumijevanja i dugoročne primjenjivosti političke inicijative.
2. Povjerenje: Otvoreno i demokratsko društvo zasniva se na iskrenoj interakciji između aktera i sektora. Iako nevladine organizacije i javna tijela imaju različite uloge, zajednički cilj poboljšanja života ljudi može se postići na zadovoljavajući način samo ako se temelji na povjerenju, koje podrazumijeva transparentnost, poštovanje i međusobnu pouzdanost.

12. Fox, J. (2014) Društvena odgovornost: Šta dokazi zaista govore? Radni papir GPSA-a Br.1, Washington DC: Globalno partnerstvo za društvenu odgovornost/Svjetska banka

<http://gpsacknowledge.org/wp-content/uploads/2015/04/Social-Accountability-What-Does-Evidence-Really-Say-GPSA-Working-Paper-1-with-Foreword.pdf>

13. Malena, C. (2015) Poboljšanje mjerenja civilnog prostora. London: Inicijativa za transparentnost i odgovornost.

<http://www.transparency-initiative.org/archive/wp-content/uploads/2015/05/TAI-Civic-Space-Study-v13-FINAL.pdf>

14. Vijeće Evrope (2009) Civilno učešće u procesu odlučivanja: Kodeks dobre prakse. Strazbur: Vijeće Evrope.

<https://rm.coe.int/16802eede1>

3. Odgovornost i transparentnost: Djelovanje u javnom interesu zahtijeva otvorenost, dužnost, jasnoću i odgovornost kako nevladinih organizacija tako i javnih tijela, uz transparentnost u svim fazama.
4. Nezavisnost: nevladine organizacije moraju biti prepoznate kao slobodna i nezavisna tijela u pogledu njihovih ciljeva, odluka i aktivnosti. One imaju pravo djelovati nezavisno i zastupati različite stavove u odnosu na vlasti s kojima bi inače mogle sarađivati.

Građanski angažman

Građanski angažman - poznat i kao učešće javnosti, uključivanje građana i kombinacija jednog i drugog odnosi se na proaktivnu interakciju vlade s građanima, civilnim društvom i drugim interesnim grupama.

Građanski angažman može se odvijati u bilo kojoj fazi ciklusa politike, od utvrđivanja prioriteta, preko učešća u donošenju odluka, do provođenja i ocjenjivanja politike. Također se može odvijati na različitim nivoima, od procesa kao što su javna savjetovanja, gdje interesne grupe daju doprinos u procesu donošenja odluka, do procesa kao što je participativno budžetiranje, gdje građani sami donose konačnu odluku. Međunarodno udruženje za učešće javnosti (IAP2) razlikuje 5 nivoa učešća:

- ▶ Informiranje: pružiti javnosti uravnotežene i objektivne informacije koje će im pomoći u razumijevanju problema, alternativa, mogućnosti i/ili rješenja;
- ▶ Savjetovanje: kako biste dobili povratnu informaciju javnosti o analizama, alternativama i/ili odlukama;

- ▶ Uključivanje: raditi direktno s javnošću tokom cijelog procesa kako bi se osiguralo da se brige i težnje javnosti dosljedno shvataju i razmatraju;
- ▶ Saradnja: partnerstvo s javnošću u svakom aspektu odluke, uključujući razvoj alternativa i identifikaciju preferiranog rješenja;
- ▶ Osnaživanje: staviti proces donošenja konačnih odluka u ruke javnosti.

Zaštita zviždača

Zaposlenici su često prvi ljudi koji uoče korumpirano, opasno, nepošteno i/ili nezakonito ponašanje u organizaciji. Zviždači stoga igraju ključnu ulogu u otvorenoj vlasti, upozoravajući organizacije i šire društvo na nepravilnosti tamo gdje se pojave. Odgovorne organizacije uspostavljaju jasne postupke i zaštitu zviždača kako bi osigurale da pojedinci mogu prijaviti svoju zabrinutost sa sigurnošću da će se njihove prijave riješiti na pravi način i bez straha od negativnih posljedica za njihovu sigurnost ili posao.

Rezolucija 1729 Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 'prepoznaje važnost zviždača - zabrinutih pojedinaca koji alarmiraju kako bi spriječili nepravilnosti koje ljude dovode u opasnost - jer svojim postupcima pružaju mogućnost jačanja odgovornosti i jačanja borbe protiv korupcije i lošeg upravljanja, kako u javnom tako i u privatnom sektoru.'¹⁵

15. Parlamentarna skupština Savjeta Evrope (2010.) Zaštita „zviždača“, Rezolucija 1729, usvojena 29. aprila 2010. (17. sjednica). <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>

Odgovornost – “Javnost može pozvati vladu na odgovornost za njene postupke”

Revizija

Interna i eksterna revizija je ključni faktor koji omogućava lokalnoj upravi da pravilno prikuplja i troši javni novac, te da njime pravilno upravlja. O tome govori Priručnik Vijeća Evrope o javnoj etici na lokalnom nivou:¹⁶

‘Mehanizmi revizije i kontrole lokalnih vlasti bi trebalo da odražavaju opredijeljenost za vladavinu prava, transparentnost, demokratsko učešće i djelotvornu unutrašnju i vanjsku kontrolu izabranih lokalnih zvaničnika. [...]

Potrebno je uspostaviti okvir za objavljivanje nalaza vanjskog revizora koji bi trebalo da bude javan. Isto tako, lokalna uprava bi trebalo da objavljuje rezultate unutrašnje revizije.’

Pored funkcija službene revizije, u posljednjim decenijama bilježi se i rast društvenih revizija, posebno u nekim dijelovima Azije i Afrike. Društvene revizije provodi civilno društvo na određenoj lokaciji putem pristupa informacijama kojima vlasti raspolažu, uključivanjem građana i ispitivanjem situacije na terenu. Društvene revizije su najdjelotvornije ako imaju podršku i pomoć zvaničnih revizorskih institucija.

16. Vijeće Evrope (2006) Kratki priručnik o javnoj etici na lokalnom nivou. Strazbur. Vijeće Evrope. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&direct=true>

Etički kodeksi

Etički kodeksi definišu ono što se očekuje od državnih službenika te predstavljaju važnu osnovu za suprotstavljanje zloupotrebama i korupciji u vlasti. Etičke kodekse moraju da prate i jasni postupci za žalbe, reviziju i sankcije.

O tome se govori u Priručniku Vijeća Evrope o javnoj etici na lokalnom nivou:¹⁷

'Nakon što lokalna vlast usvoji određeni kodeks ponašanja, uključujući sankcije za povrede kodeksa, taj kodeks postaje pravosnažan i primjenjiv u odnosu na prekršitelja. Radi postizanja cilja transparentnosti, potrebno je objavljivati relevantne propise, model kodeksa ponašanja i sve relevantne sudske odluke. Lokalne vlasti i njihovi izabrani i imenovani zvaničnici bi trebalo da rade zajedno radi upoznavanja s kodeksom ponašanja, te njegove promocije i primjene među svim lokalnim javnim službenicima.'

Nadzor

Nadzor izvršnih funkcija lokalne uprave od strane izabranih predstavnika važan je kamen temeljac demokratskog upravljanja. Pomaže osigurati da donosioci odluka budu osjetljivi prema potrebama svojih građana i da za svoje odluke budu odgovorni prema građanima. Osim nadzora koji vrše izabrani predstavnici nadzor vrše i građani, civilno društvo i mediji. Kao i kod revizije, nadzor se može odvijati pomoću strukture

17. Vijeće Evrope (2006) Kratki priručnik o javnoj etici na lokalnom nivou. Strazbur. Vijeće Evrope. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&direct=true>

lokalne uprave (npr. sastanci gradske vijećnice, formalne sjednice, građanski odbori opozicije) ili nezavisno od nje.

OKVIR ZA OTVORENU LOKALNU UPRAVU

Principi, mehanizmi i inicijative otvorene vlasti mogu se primijeniti na sve funkcije lokalne uprave. U prikazanom okviru koji je detaljno opisan u narednim pasusima predočit ćemo kako se otvorena vlast može primijeniti na pet takvih funkcija: budžetiranje, ugovaranje, donošenje zakona, kreiranje politika i pružanje usluga.

Tekst u nastavku nema za cilj da bude sveobuhvatan, već da posluži kao polazna tačka za istraživanje reforme otvorene vlasti na lokalnom nivou. Svaki pasus sadrži osnovne informacije o temi, daje pregled međunarodnih standarda ili principa najbolje prakse, ilustrativnu studiju slučaja, preporuke i dodatne izvore

OTVORENO LOKALNO BUDŽETIRANJE

Funkcija: Budžetiranje	
Transparentnost	Javnost ima pristup informacijama o tome kako vlada prikuplja i troši javna sredstva.
Učešće	Javnost učestvuje odnosno ima uticaj u odlučivanju o načinu trošenja javnog budžeta
Odgovornost	Javnost može pozvati donosiocje odluka na odgovornost u vezi sa načinom raspoređivanja i trošenja javnog novca.

Osnovne informacije

Lokalne uprave ne bi mogle funkcionirati bez prikupljanja, raspodjele i trošenja sredstava od poreza koje vlada ubire od i u ime svojih stanovnika. Otvoreno lokalno budžetiranje je princip po kojem bi građani trebali znati kako se na njihovom području troši javni novac te imati uticaja na to.

Inicijative otvorenog budžetiranja obuhvataju od reformi transparentnosti, koje građanima i zainteresiranim stranama pružaju informacije potrebne za kontrolisanje načina raspodjele i trošenja budžeta, do reformi učešća, koje građanima omogućavaju da imaju uticaj ili čak kontrolu nad aspektima procesa budžetiranja.

Lokalne uprave širom svijeta započele su sa provođenjem reformi otvorenog budžeta, često idući mnogo dalje od svojih partnera na nacionalnom nivou. Možda je najpoznatiji primjer za to participativno budžetiranje, u okviru kojeg se građanima daje moć da odlučuju o načinu trošenja budžeta, a koji je potekao iz brazilskog grada Porto Alegrea.

Standardi

Istraživanje o otvorenosti budžeta na nižim nivoima vlasti

The International Budget Partnership's Subnational Open Budget Survey Questionnaire sets out a range of metrics for measuring the openness of local government budgets, including during budget formulation, execution, and reporting and oversight.¹⁸

18. http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Questionnaire_final020514vrquestions_em.pdf

Principi učešća javnosti u fiskalnoj politici

Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost ima deset principa za učešće javnosti u fiskalnoj politici, uključujući pristupačnost, otvorenost, inkluzivnost, poštivanje samoizražavanja, pravovremenost, cjelovitost, proporcionalnost, održivost, komplementarnost i reciprocitet.¹⁹

Studija slučaja: Participativno budžetiranje u Parizu, Francuka

U 2014. godini, u Parizu je provedeno prvo participativno budžetiranje sa 40 745 učesnika, u okviru kojeg je raspoređen iznos od 17,7 miliona eura za potrebe devet projekata. U okviru ovog kruga pilotiranja, gradska odjeljenja su dala svoje prijedloge.

Ovaj proces je po svojoj veličini i sofisticiranosti iz godine u godine sve više rastao. U 2015. godini, 70.000 glasača je rasporedilo 75 miliona eura za 188 projekata, dok je u 2016. godine 92.809 glasača rasporedilo 100 miliona eura za 219 projekata.

U verziji iz 2015. godine proces za davanje prijedloga bio je otvoren za Parižane izvan gradskih odjeljenja, pa je svaki stanovnik mogao predložiti projekat. U 2016. godini podneseno je 3.200 projekata, od kojih se 624 projekata stavilo pred glasače. U verziji iz 2016. godine posebna pažnja je usmjerena na deprivirana područja, pri čemu im se dodijelilo 30% ukupnog budžeta. Uveden je i participativni budžet škola za koji je glasalo 66.155 djece.²⁰

19. http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/

20. Za više informacija: <http://www.paris.fr/actualites/the-participatory-budget-of-the-city-of-paris-4151>

Preporuke

Objavljivanje ključnih budžetskih dokumenata: Lokalne vlasti bi trebalo da objavljuju ključne budžetske dokumente kako bi građani i drugi akteri mogli pomno ispitati kako se raspodjeljuje i troši javni novac.²¹ Potrebno ih je objavljivati blagovremeno i redovno.

Kreiranje građanskih budžeta: Lokalne vlasti bi trebalo da kreiraju godišnji građanski budžet, u kojem su glavne naslovne stavke budžeta u lako razumljivom formatu. To može uključivati upotrebu infografika ili drugih vizuelnih i/ili interaktivnih medija.²²

Uključivanje građana u definisanje budžetskih prioriteta: Lokalne vlasti bi trebalo da angažuju svoje građane da pomognu u utvrđivanju prioriteta za trošenje. To bi moglo uključivati vođenje budžetskih konsultacija radi izrade budžeta za određeno područje i/ili definiranje onog dijela budžeta koji će građani sami raspodijeliti putem participativnog budžetiranja.²³

21 <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-the-four-core-budget-documents/>

22 <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/>

23 <http://guide.fiscaltransparency.net/>

OTVORENO UGOVARANJE NA LOKALNOM NIVOU

Funkcija: Ugovaranje	
Transparentnost	Javnost ima pristup informacijama o cijelom ciklusu ugovaranja, uključujući planiranje, objavu tendera, dodjelu, ugovor i realizaciju.
Učešće	Javnost je uključena u planiranje, dodjeljivanje i/ili ocjenjivanje realizacije javnih ugovora.
Odgovornost	Javnost može pozvati donosiocje odluka na odgovornost u vezi s načinom na koji se roba i usluge naručuju i nabavljaju.

Osnovni podaci

Lokalne vlasti planiraju i nabavljaju širok spektar infrastrukture, roba i usluga u ime svojih građana. Ugovori su često način putem kojeg se politike pretvaraju u opipljive koristi za građane i zajednice. Otvoreno ugovaranje je princip koji omogućava građanima da znaju šta, s kim i za šta lokalne vlasti ugovaraju, i da na to utiču.

Reforme otvorenog ugovaranja se kreću od pružanja više informacija o svakoj fazi procesa ugovaranja (tj. planiranja, tendera, dodjele, ugovora i realizacije) do aktivnog uključivanja građana u definiranje, dodjelu ili kontrolu ugovora. Otvoreno ugovorno partnerstvo izvještava da:²⁴

24. Partnerstvo za otvoreno ugovaranje (n.d.) Zašto otvoreno ugovaranje: Prednost otvorenog ugovaranja <https://www.open-contracting.org/why-open-contracting/>

“Objavljivanje i korištenje strukturiranih i standardiziranih informacija o javnim ugovorima može pomoći zainteresiranim stranama da:

- pružaju upravama bolju vrijednost za novac,*
- omoguće pošteniju konkurenciju i jednake uslove za poslovanje, naročito za manje firme,*
- dobiju kvalitetniju robu, radove i usluge za građane,*
- spriječe prevare i korupciju,*
- promovišu pametnije analize i bolja rješenja za javne probleme.*

Ovaj javni pristup otvorenim ugovornim podacima gradi povjerenje i osigurava da potrošnja vlasti koja se mjeri u bilionima dolara rezultira boljim uslugama, robama i infrastrukturnim projektima.”

Standardi

Globalni principi otvorenog ugovaranja

Partnerstvo za otvoreno ugovaranje ima skup globalnih principa otvorenog ugovaranja „čiji je cilj usmjeriti vlasti i druge zainteresirane strane na afirmativno objavljivanje dokumenata i informacija u vezi sa javnim ugovaranjem na način koji omogućava smisleno razumijevanje, djelotvorno praćenje, efikasan rad i odgovornost za ishode.”²⁵ Oni obuhvataju i „afirmativno objavljivanje” i „učešće, praćenje i nadzor”.Open

²⁵ Partnerstvo za otvoreno ugovaranje (n.d.) Globalni principi <http://www.open-contracting.org/get-started/global-principles/>

Standard otvorenih podataka o ugovaranju

Standard o otvorenim podacima o ugovaranju Partnerstva za otvoreno ugovaranje postavlja zahtjeve za objavljivanje podataka tokom cijelog procesa ugovaranja, uključujući planiranje, tender, dodjelu, ugovor i realizaciju.²⁶

Studija slučaja: Transparentne javne nabavke – ProZorro (Ukrajina)

Nakon revolucije na Maidanu, jedinstvena saradnja između vlasti, privrednih subjekata i civilnog društva dovela je do uspostave „ProZorroa“; sistem e-nabavki osmišljen s ciljem otvorenijih ugovora vlade, minimiziranja korupcije i sprečavanja tajnih dogovora u postupcima javnih nabavki. ProZorro (što na ukrajinskom znači “transparentan”) osmišljen je kako bi omogućio organima vlasti da poslove nabavke obavljaju elektronski, a istovremeno informacije o javnim ugovorima učinio lako dostupnim građanima, novinarima i organizacijama civilnog društva omogućavajući im praćenje aktivnosti javnih organa vlasti u javnim nabavkama.

U skladu sa Standardom otvorenih podataka o ugovaranju, sistem pohranjuje informacije o svim dijelovima procesa ugovaranja - od planiranja do plaćanja koja se vrše po završetku. Podaci su predstavljeni na pretraživom web-portalu kojim upravljaju organi vlasti, gdje organi nadležni za nabavku mogu objaviti i svoje tendere i planove nabavki. Stvarni postupak nadmetanja provodi se kroz niz zasebnih (slabo

26. <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

povezanih) komercijalnih stranica za tendere, prilagođenih potrebama kupaca i dobavljača.

Uključuje i alate za analizu podataka o tenderima, mehanizam za podnošenje žalbi za ponuđače (s rezultatima žalbi objavljenim na mreži), informativni portal sa smjernicama za obuku o osnovama procesa nabavke i relevantnim zakonima, te platformu za praćenje koja omogućava onima koji vode postupak nabavki i ponuđačima da ocijene svoja međusobna iskustva te informišu širu javnost o postupku za prijavljivanje sumnjivih poslova vlastima.

Nakon dobrovoljnog pilot perioda, Ukrajinski parlament usvojio je zakon o javnim nabavkama koji zahtijeva da od 1. augusta 2016. svi ugovori s organima vlasti idu preko ProZorroa. Od tada je uslijed korištenja ProZorra došlo do povećanja učešća i konkurencije na javnim natječajima i do poboljšanja u radu te povećanog povjerenja javnosti u pravičnost postupaka javnih nabavki u Ukrajini.²⁷

Preporuke

Objavljivanje ključne dokumentacije i podataka: Lokalne vlasti bi trebalo da objavljuju informacije iz ugovora koje potpisuju, naročito kad se odnose na velike količine ili ključne usluge ili infrastrukturu, kako bi građani i drugi akteri mogli izvršiti detaljan uvid.²⁸

27. Više na: <https://medium.com/open-contracting-stories/everyone-sees-everything-fa6df0d00335>

28. <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-key-documents-and-data/>

Usvajanje Otvorenog standarda podataka o ugovaranju: Lokalne vlasti bi trebalo da potpišu i usvoje međunarodni Otvoreni standard podataka o ugovaranju i shodno tome objave informacije i podatke koji se odnose na javne ugovore. Lokalne vlasti bi trebalo da, u idealnom slučaju putem nezavisne procjene, u redovnim intervalima vrše provjeru njihove usklađenosti sa standardima.²⁹

Uključivanje građana u planiranje usluga: Lokalne vlasti bi trebalo da uključe svoje građane u definiranje, dodjeljivanje i ocjenu ugovora, posebno kada se odnose na esencijalne usluge ili infrastrukturu.³⁰

OTVORENO DONOŠENJE LOKALNIH ZAKONA

Funkcija: Donošenje zakona	
Transparentnost	Javnost ima pristup informacijama o tome kako se donose zakoni i ko ih donosi.
Učešće	Javnost je uključena u informiranje, donošenje i nadzor zakona.
Odgovornost	Javnost može pozvati donosiocje odluka na odgovornost u vezi s donošenjem zakona i njihovom primjenom.

Osnovni podaci

Lokalne vlasti su često odgovorne za donošenje ili provedbu zakona, podzakonskih akata i ostalih propisa. Otvoreno

29. <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

30. <http://www.opengovguide.com/commitments/involve-citizens-in-the-commissioning-design-delivery-and-assessment-of-public-services/>

donošenje zakona je princip prema kojem bi građani trebalo da znaju i utiču na to koje odluke donose njihovi izabrani predstavnici, zašto i kako, te bi trebalo da mogu pozvati vlasti na odgovornost. Reforme u pravcu otvorenog donošenja zakona obuhvataju od pružanja građanima više informacija o procesu donošenja zakona, preko pristupa forumima za donošenje odluka, do njihovog aktivnog uključivanja u donošenje ili ispitivanje odluke.

Standardi

Deklaracija o otvorenosti parlamenata, koju su izradili članovi OpeningParliament.org, utvrđuje standarde o otvorenosti parlamenta oko četiri teme:

- ▶ Promoviranje kulture otvorenosti
- ▶ Osiguravanje transparentnosti informacija o radu parlamenta
- ▶ Olakšavanje pristupa informacijama o radu parlamenta
- ▶ Omogućavanje elektronske razmjene informacija o radu parlamenta

Studija slučaja: Decide Madrid, Španija

Decide Madrid je web-platforma Gradskog vijeća Madrida za učešće javnosti u procesu donošenja odluka. Jedna od četiri glavne funkcije platforme je omogućiti forum gdje će svaki građanin moći predložiti novi lokalni zakon za koji drugi građani mogu glasati kako bi ga podržali. Prijedlozi koji dobiju podršku od jedan posto popisnog stanovništva obavezno se stavljaju na javno glasanje. Nakon toga, vijeće ima mjesec dana za izradu tehničkih izvještaja o zakonitosti, izvodljivosti i cijeni uspješnih prijedloga, koji se objavljuju na platformi.

Prvo glasanje o uspješnim prijedlozima građana održano je u februaru 2017. godine, kada su stanovnici Madrida glasali za "100% održiv Madrid" i "Jedinstvenu kartu za javni prevoz". Oba prijedloga su usvojena, dobivši 94% (198.905 glasova) odnosno 89% (188.665 glasova) podrške, a Grad je nakon toga objavio tehničku dokumentaciju za oba prijedloga.

Osim prijedloga i glasanja, platforma Decide Madrid podržava i debate i participativno budžetiranje.³¹

Preporuke

Objavljivanje u pristupačnom formatu informacija o procesu donošenja odluka, dnevnog reda i zapisnika: Lokalne vlasti bi trebalo da pruže dostupne informacije o demokratskom procesu donošenja odluka. To bi trebalo omogućiti građanima i drugim akterima da razumiju koje se odluke donose u njihovo ime, kada i ko ih donosi, te kako su donesene konačne odluke.³²

Otvoriti sjednice vijeća za pristup javnosti, civilnom društvu i medijima kako bi mogli prisustvovati i izvještavati: Lokalne vlasti bi trebalo da omoguće građanima i drugim akterima da prisustvuju, snimaju i izvještavaju o sastancima svojih izabраних predstavnika, osim ako postoji vanredan slučaj za održavanje zatvorene sjednice. Lokalne vlasti bi trebalo da jasno utvrde pravo građana i drugih da prisustvuju, kao i kriterije za slučajeve izuzeća.³³

31. Više na: <https://decide.madrid.es/>

32. <https://www.openingparliament.org/declaration/>

33. <https://www.gov.uk/government/publications/open-and-accountable-local-government-plain-english-guide>

Omogućiti građanima da predlažu i glasaju o lokalnim zakonima: Lokalne vlasti bi trebalo da uključe građane u proces donošenja odluke i proces izrade zakona, i uspostave jasan mehanizam putem kojeg i sami građani mogu predlagati i/ili glasati o novim zakonima.³⁴

OTVORENO KREIRANJE LOKALNIH POLITIKA

Funkcija: Kreiranje politika	
Transparentnost	Javnost ima pristup informacijama o tome kako se kreira politika i ko je kreira.
Učešće	Javnost je uključena u informiranje, izradu, realizaciju i ocjenjivanje politika.
Odgovornost	Javnost može pozvati donosiocje odluka na odgovornost u vezi s načinom donošenja politika i šta se tim politikama postiže.

Osnovni podaci

Rad lokalne uprave se zasniva na procesu kreiranja politike koji političke ambicije pretvara u praktične planove i usluge. Otvoreno kreiranje politike je princip prema kojem bi građani trebalo da znaju i utiču na to koje se odluke donose u njihovo ime, ko i kako ih donosi.

Reforme u smislu otvorenog kreiranja politike obuhvataju od pružanja građanima pristupa informacijama o formuliranju politike do njihovog aktivnog uključivanja u njihovu izradu. Učešće javnosti u kreiranju politike može se odvijati u bilo kojoj fazi procesa izrade politike. Na primjer, tabela u nastavku prikazuje neke

34. <http://participedia.net/en/methods/initiative-process>

od metoda učešća javnosti koje se mogu primijeniti u različitim fazama ciklusa politike:

Faza politike	Primjeri metoda
Utvrđivanje dnevnog reda	<ul style="list-style-type: none"> - Građanske inicijative - Deliberativni forumi - Buduće pretraživanje - Participativno budžetiranje - Rad na definisanju vizije
Formiranje politike	<ul style="list-style-type: none"> - Građanski paneli - Crowdsourcing (nabavka iz mnoštva) - Deliberativni forumi - Fokusne grupe - Ispitivanje javnog mnijenja
Odlučivanje	<ul style="list-style-type: none"> - Skupštine građana - Porote građana - Konsenzusne konferencije - Javne konsultacije - Referendumi
Realizacija	<ul style="list-style-type: none"> - Zajedničko odlučivanje o nabavkama - Koprodukcija - Kodizajn usluge - Korisnički paneli
Monitoring i evaluacija	<ul style="list-style-type: none"> - Prijave građana - Mehanizmi za podnošenje žalbi - Tajanstveni kupci - Istraživanja

Standardi

U okviru osnovnih vrijednosti za praksu učešća javnosti Međunarodne asocijacije za učešće javnosti (IAP2) postavljeno je sedam širokih principa:

- a. Učešće javnosti zasniva se na uvjerenju da oni na koje odluka utiče imaju pravo biti uključeni u proces donošenja odluka.
- b. Učešće javnosti uključuje obećanje da će doprinos javnosti uticati na odluku.
- c. Učešće javnosti promovira održive odluke prepoznavanjem i informiranjem o potrebama i interesima svih učesnika, uključujući i donosiocje odluka.
- d. Učešće javnosti traži i olakšava uključivanje onih koji su potencijalno pogođeni odlukom ili su zainteresirani za nju.
- e. Učešće javnosti traži doprinos učesnika u osmišljavanju načina za učešće.
- f. Učešće javnosti pruža učesnicima informacije koje su im potrebne za značajno učešće.
- g. Učešće javnosti ukazuje učesnicima kako je njihov doprinos uticao na odluku.³⁵

Studija slučaja: Politika regionalnog učešća Toskane, Italija

Politika regionalnog učešća Toskane institucionalizira participativne, deliberativne procese kao redovan dio administracije i upravljanja širom Toskane. Uvedena je u toskansko

35. <http://www.iap2.org/?page=A4>

regionalno pravo 2007. godine, a ojačana 2013. godine. Njena glavna svrha je, kako se navodi u členu 1. br. 46/2013, „doprinos obnavljanju demokratije i njenih institucija integrisanjem participativne demokratije u prakse, procese i alate“, a pomoću toga razviti „veću društvenu koheziju, kroz širenje kulture učestvovanja i uvažavanje svih oblika građanskog angažmana, znanja i vještina koji postoje u društvu“.

Zakon dalje uspostavlja obavezu lokalnih i regionalnih vlasti da razvijaju različite participativne procese za uključivanje građana u izgradnju javnih politika i projekata. Ove obaveze se zasnivaju na principu da je učešće osnovno ljudsko pravo i da je odgovornost javnih institucija da pruže mogućnosti za to i da osiguraju odgovarajuće alate za omogućavanje efikasnog učešća.

Zakon je također predvidio stvaranje nezavisne institucije odgovorne za promociju participativnih procesa: „Tijelo za učešće“. Ovo tijelo ima ulogu praćenja razvoja participativnije kulture u cijelom regionu i raspodjele sredstava za podršku inovativnim metodološkim pristupima participacije (uključujući upotrebu novih informacionih i komunikacionih tehnologija) kako bi se omogućio razvoj novih oblika razmjene između institucija i građana.³⁶

Preporuke

Objavljivanje informacija u pristupačnom formatu o procesu kreiranja politika, uključujući i ažurirane informacije o trenutnim procesima kreiranja politike: Lokalne vlasti bi trebalo da pruže

36. Više na: <http://participedia.net/en/cases/tuscany-regional-participation-policy-italy>

pristupačne informacije o procesu kreiranja politike. To bi trebalo omogućiti građanima i drugim zainteresiranim stranama da shvate koje se politike donose u njihovo ime, kada i ko ih odnosi, te kako su donesene konačne politike.³⁷

Uključiti građane u rad na pitanjima visokog prioriteta: Lokalne vlasti bi trebalo da utvrde pitanja visokog prioriteta za građane i uključe ih u izradu, revidiranje i/ili odlučivanje o opcijama politike. Proces mora odražavati iskrenu želju za uključivanjem, mora biti osmišljen u skladu s principima dobre prakse te obuhvatiti izvještavanje građana o ishodu.³⁸

Izraditi i provesti participativnu politiku vijeća: Lokalne vlasti bi trebalo da ulože napore kako bi javnost bila uključena u način njihovog rada. To može biti u obliku participativne politike u vijeću koja zahtijeva angažman građana, a o kojoj su građani informirani i koja je zakonski primjenjiva.³⁹

37 <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-core-information-about-government-on-a-proactive-basis/>

38 <http://www.opengovguide.com/commitments/engage-citizens-in-deliberation-on-a-priority-issue/>

39 <http://www.opengovguide.com/commitments/establish-legislation-and-guidelines-on-public-consultation-in-policy-development/>

OTVORENO PRUŽANJE USLUGA NA LOKALNOM NIVOU

Funkcija: Pružanje usluga	
Transparentnost	Javnost ima pristup informacijama o svojim pravima i privilegijama, te upravljanju, finansiranju i pružanju javnih usluga.
Učešće	Javnost je uključena u planiranje, naručivanje, pružanje i ocjenjivanje javnih usluga.
Odgovornost	Javnost može pozvati donosiocje odluka na odgovornost u vezi s kvalitetom i dostupnošću javnih usluga.

Osnovne informacije

Pružanje javnih usluga ključna je funkcija lokalnih uprava. Građani se oslanjaju na to da su ove usluge dostupne i kvalitetne za njihovu i za dobrobit njihovih porodica. Otvorene javne usluge princip su po kojem bi građani trebali znati i moći uticati na to kako se javne usluge vode u njihovom području.

Reforme otvorenih javnih usluga obuhvataju od pružanja informacija o pravu građana na usluge i njihovim standardima, do aktivnog uključivanja korisnika usluga u njihovo dizajniranje, pružanje i/ili nadzor. Partnerstvo za otvorenu vlast navodi da:⁴⁰

“Reforme otvorenih javnih usluga mogu se primijeniti na različite faze ciklusa politike; na primjer:

40 Hughes, T; Scott, K; & Maassen, P. (2017) Poboljšanje javnih usluga: Smjernice za razvoj obaveza OVP-a. Washington DC: Otvoreno vladino partnerstvo. https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_public-service-guidance.pdf

- *Utvrđivanje prioriteta i dnevnog reda tj. opredjeljenje za razvoj mehanizama za uključivanje građana u donošenje odluka o prioritetima i/ili raspodjeli sredstava (npr. participativno budžetiranje).*
- *Kreiranje politike i dizajn usluga tj. obaveze za uključivanje građana u procese politike vezane za javne usluge i/ili uključivanje građana u dizajn usluga*
- *Co-commissioning and co-production – i.e. commit-Zajednički angažman s građanima odnosno uključivanje građana u donošenje odluka o nabavkama i/ili direktno pružanje javnih usluga*
- *Praćenje i odgovornost tj. obaveze za uključivanje građana u procjenu učinka javnih usluga i pozivanje pružalaca usluga na odgovornost za njihovo pružanje“*

Standardi

Smjernice Partnerstva za otvorenu vlast preporučuju pristup reformama/obavezama za razvoj otvorenih javnih usluga u šest koraka:

- a. Uključiti građane i civilno društvo u odabir prioritetne usluge i definiranje problema koji će se rješavati uz pomoć reforme ili neke inicijative.
- b. Obim i razumijevanje konteksta i sistema u kojem će se primijeniti reforma ili inicijativa, uključujući dostupnost i upotrebu resursa, relevantne državne i nedržavne aktere, odnose moći i postojeće mehanizme za učešće i odgovornost.
- c. Angažirati građane, sektorske stručnjake i stručnjake za društvenu odgovornost - iz civilnog društva, akademske

zajednice, međunarodnih nevladinih organizacija i/ili multilateralnih organizacija – da doprinesu osmišljavanju reforme ili inicijative.

- d. Uključiti relevantni nadzor (inspekcije itd.), reviziju, ombudsmana i/ili parlamentarne institucije u istraživanje na koji način se reforma ili inicijativa mogu uklopiti u postojeće procese odgovornosti.
- e. Uključiti medije, organizacije civilnog društva, društvene pokrete i druge grupe radi podizanja svijesti o reformi ili inicijativi i mobilizacije građanskog učešća.
- f. Raditi s akademikima i multilateralnim partnerima na procjeni uticaja reforme ili inicijative.

Studija slučaja: MH:2K – Mentalno zdravlje mladih u Oldhamu, UK

Problemi mentalnog zdravlja javljaju se kod otprilike 1 od 10 mladih ljudi u Ujedinjenom Kraljevstvu, pri čemu su ranjive grupe posebno ugrožene. Involve i Leaders Unlocked su razvili MH:2K s ciljem uključivanja mladih ljudi u razgovore o mentalnom zdravlju u njihovom lokalnom području. Omogućuje mladima od 14 do 25 godina starosti da prepoznaju probleme mentalnog zdravlja za koje smatraju da su najvažniji, uključe njihove vršnjake u diskusiju i istraživanje ovih tema i rade sa ključnim lokalnim donosiocima odluka kako bi dali preporuke za promjene.

Model MH:2K se sastoji od šest ključnih komponenti:

- a. Angažovanje osnovnog tima mladih ljudi u ulozi „građana istraživača“, uključujući i one s direktnim iskustvom u pitanjima mentalnog zdravlja i pojedince iz rizičnih grupa.
- b. Dani dizajna omogućavaju ovom timu da istraži ključne informacije o mentalnom zdravlju mladih na nivou države i lokalno, zajedno sa njihovim vlastitim stavovima i iskustvima. Istraživači određuju koja su pitanja mentalnog zdravlja najznačajnija za njihovo područje i prolaze obuku za istraživanje, facilitaciju i javni govor.
- c. Turneja: Građani istraživači zajednički osmišljavaju i organiziraju radionice kako bi angažirali najmanje još 500 mladih na temama za koje su utvrdili da su najznačajnije za njihovo područje. Radionice potiču neformalno učenje i prikupljaju stavove mladih o problemima i potencijalnim rješenjima.
- d. Dan rezultata: građani istraživači pomažu u analizi i izdavanju ključnih nalaza. Oni rade sa lokalnim donosiocima odluka kako bi razvili snažne, praktične preporuke za promjene.
- e. Velika prezentacija: građani istraživači predstavljaju svoje nalaze i preporuke ključnim akterima na događaju organiziranom za prezentaciju, uključujući facilitirane razgovore o sljedećim koracima.
- f. Panel eksperata sastavljen od ključnih lokalnih donosilaca odluka i zainteresiranih strana na raspolaganju je tokom čitavog trajanja projekta.

Proces je pilotiran u Oldhamu, gradu na sjeverozapadu Engleske, od septembra 2016. do maja 2017.godine. Angažovano je dvadeset mladih odraslih osoba iz različitih sredina da postanu prvi građanski istraživači za MH:2K. Naoružani pravim znanjem i podrškom, građanski istraživači su odabrali pet ključnih prioriteta kojima će se baviti kroz pilot: samopovređivanje, stigma, stručna praksa, porodica i odnosi, okoliš i kultura obrazovanja. Projekat će biti testiran u četiri nova područja u 2017/18.godini.⁴¹

Preporuke

Objavljivanje i promovisanje informacija o javnim uslugama na koje građani imaju pravo: Lokalne vlasti bi trebalo da informišu svoje građane o uslugama koje imaju pravo da primaju i standardima koje treba da očekuju. To bi trebalo omogućiti građanima i drugim zainteresovanim stranama da shvate svoja prava i odgovornosti i da pozivaju pružaoce usluga na odgovornost za nivo usluge koju dobijaju.

Prikupljanje povratnih informacija o zadovoljstvu građana javnim uslugama: Lokalne uprave bi trebale da redovno prikupljaju povratne informacije od građana o kvaliteti i dostupnosti usluga koje primaju i postupati prema njima. To se može dogoditi na mjestu pružanja usluge i/ili putem širih procesa angažmana.

Uključivanje građana u dizajn i pružanje javnih usluga: Lokalne uprave bi trebalo da uključe građane, posebno korisnike usluga, u razmatranje, dizajniranje i pružanje javnih

41 Za više informacija: <http://www.involve.org.uk/programmes/mh2k/>

usluga. Proces mora odražavati istinsku spremnost da se djeluje na osnovu povratnih informacija i ideja građana, mora biti oblikovan u skladu s principima dobre prakse i mora uključivati povratne informacije za građane o ishodu.

PREPORUKE ZA PODRŠKU OTVORENOJ LOKALNOJ UPRAVI

Otvorena vlast prožima sve napore Vijeća Evrope u promoviranju ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. U kontekstu lokalne uprave, principi i prakse otvorene vlasti posebno se preklapaju sa „12 principa dobrog demokratskog upravljanja na lokalnom nivou“ Vijeća Evrope (vidjeti 1.3.1 u prethodnom tekstu).

U nastavku je navedeno nekoliko preporuka o tome kako bi Vijeće Evrope moglo dalje podržati razvoj otvorene lokalne uprave u svojim državama članicama.

Razviti i promovirati međunarodne standarde otvorene vlasti primjenjive na lokalnu upravu. Već postoji niz međunarodnih standarda otvorene vlasti, kao što je navedeno u prethodnim tačkama. Tamo gdje oni postoje, Vijeće Evrope može odigrati važnu ulogu pomažući da se prošire u zemljama članicama Vijeća Evrope. Međutim, postoje nedostaci u postojećim standardima, posebno u njihovoj primjeni na lokalnu upravu. Vijeće Evrope moglo bi odigrati važnu ulogu pružanjem pomoći na prevazilaženju ovih nedostataka.

Pružiti tehničku pomoć lokalnim upravama za realizaciju mehanizama otvorene vlasti. Za realizaciju reforme otvorene vlasti može biti potrebna značajna tehnička ekspertiza. Vijeće Evrope može igrati ključnu ulogu u pronalaženju neophodne ekspertize u skladu s potrebama lokalnih vlasti, u vidu

mentorstva, obuke ili savjetovanja. U slučaju kada postoje pitanja od zajedničkog interesa za više lokalnih uprava, Vijeće Evrope bi moglo pomoći u sazivanju foruma za razmjenu praksi i diskusiju.

Podržati stručnu razmjenu i učenje među lokalnim upravama koje su započele s reformama otvorene vlasti. Osim tehničke ekspertize, Vijeće Evrope može podržati stručnu razmjenu među lokalnim upravama u svojim državama članicama. U lokalnim upravama postoje koncentracije značajne ekspertize zasnovane na provođenju reformi otvorene vlasti u stvarnosti, koje bi se mogle podijeliti s lokalnim upravama u ranijoj fazi razvoja.

Podsticati članstvo u Partnerstvu za otvorenu vlast i drugim međunarodnim forumima. Već postoji niz međunarodnih foruma, od kojih je najistaknutije Partnerstvo za otvorenu vlast, koji podržavaju praksu otvorene vlasti na nacionalnom i nižim nivoima vlasti. Vijeće Evrope može pomoći kroz podsticanje i podršku za članstvo lokalnih uprava u takvim inicijativama u svojim državama članicama..

Rezolucija 435 (2018)

Transparentnost i otvorena vlast

Raspravljano i usvojeno od strane
Kongresa 7. novembra 2018.

1. Transparentnost i otvorena vlast su jedno od prioriternih područja koje je Kongres utvrdio u svom planu aktivnosti za „sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou“ usvojenom na 31. zasjedanju, u oktobru 2016. godine.

2. Koncept „otvorene vlasti“ obuhvata širok raspon praksi koje mogu dovesti do novih načina upravljanja, kako iz perspektive vlasti, tako i iz perspektive građana. Njime se može promovirati dobro upravljanje i potaknuti donošenje boljih odluka. Kako pomaže u smanjenju korupcije i promovira djelotvornije usluge, otvorena vlast je moćno sredstvo za rješavanje nekih problema s kojima se lokalna demokratija može suočiti.

3. Transparentnost, učešće i odgovornost, kao ključni principi otvorene vlasti, zahtijevaju od lokalnih i regionalnih vlasti da budu inovativne u interakciji sa građanima i načinu na koji vode svoje uprave. Transparentnost zahtijeva od vlasti da građanima olakšaju pristup informacijama, posebno kroz upravljanje otvorenim podacima i evidencijama. To bi trebalo pratiti veće učešće civilnog društva u procesu donošenja javnih odluka, uključujući zaštitu zviždača (prim. prev eng. whistleblower -zviždač, prijavitelj korupcije, uzbunjivač). Ovo povećano učešće bi trebalo da bude potaknuto većom odgovornošću vlasti, korištenjem revizija, etičkih kodeksa i javnog nadzora.

4. Strategija „otvorene vlasti“ može se primijeniti na širok spektar aktivnosti javne uprave, uključujući ne samo budžetiranje, donošenje zakona i kreiranje politika, već i područja kao što su ugovaranje i pružanje usluga, gdje lokalne i

regionalne vlasti često rade sa našim partnerima i zainteresiranim stranama.

5. U svjetlu gore navedenog, Kongres:

a. Imajući u vidu

- i. Rezoluciju Kongresa 417 i Preporuku 398 (2017) o otvorenim podacima za bolje javne usluge;
- ii. Rezoluciju Kongresa 421 i Preporuku 405 (2017) o omogućavanju transparentnosti javnih nabavki na lokalnom i regionalnom nivou;
- iii. „Smjernice za učešće građana u donošenju političkih odluka“, Vijeće Evrope (2017);
- iv. 12 principa dobre uprave Vijeća Evrope (2008);
- v. Priručnik Vijeća Evrope o javnoj etici na lokalnom nivou (2004);
- vi. Kodeks dobre prakse za učešće građana u procesu odlučivanja (2009, Konferencija NVO-a Vijeća Evrope);
- vii. Preporuku Vijeća OECD-a o otvorenoj javnoj upravi (2017)
- viii. Međunarodnu povelju o otvorenim podacima (2015), usvojenju na globalnom samitu Partnerstva za otvorenu vlast;

b. uvjereni da su otvorena vlast i transparentnost prilika za lokalnu upravu da bude demokratičnija;

c. uvjereni da je otvoreni proces donošenja odluka djelotvoran alat za razvoj i primjenu djelotvornijih javnih politika;

- d. svjesni izazova sa kojima se suočavaju lokalne vlasti kako bi zadovoljile potrebe svih građana, naročito onih koji ne posjeduju digitalne vještine;
- e. svjesni važnosti poštivanja zakona o zaštiti podataka i privatnosti.
- 6. poziva lokalne i regionalne vlasti u državama članicama Vijeća Evrope da:
 - a. usvoje i primijene standarde otvorene vlasti, posebno:
 - i. naslanjajući se na glavne odredbe Međunarodne povelje o otvorenim podacima i Standard otvorenog ugovaranja;
 - ii. podržavajući provedbu četiri principa utvrđena u Kodeksu dobre prakse za učešće građana u procesu donošenja odluka, a to su učešće, povjerenje, odgovornost i nezavisnost;
 - b. uvedu unutar svojih uprava edukacijske kurseve za podizanje svijesti o važnosti transparentnosti, a posebno:
 - i. organizuju edukacijske aktivnosti u javnim ustanovama, kao što su seminari, radionice i usavršavanje na radnom mjestu, radi podizanja svijesti o prednostima otvorene vlasti i važnosti transparentnosti;
 - ii. povećaju upotrebu otvorenih podataka i vođenje evidencija u svojim upravama, pritom pazeći da ih objavljuju na sveobuhvatan i pristupačan način, te na način kojim se omogućava njihovo ponovno korištenje;
 - c. promoviraju uključivanje i učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou, putem:

- i. provođenja mjera za pomoć građanima da bolje razumiju rad svojih vlada i kako bi se osiguralo povjerenje javnosti;
 - ii. poticanja učešća javnosti u procesima donošenja politika i odluka, uzimajući u obzir važnost i relevantnost koju civilno društvo, uključujući nevladine organizacije i zviždače, može imati u procesu donošenja odluka;
 - iii. povećanja korištenja različitih oblika deliberativnog javnog angažmana, poput javnih konsultacija, kako bi javnost učestvovala u procesu kreiranja politika i donošenja odluka;
 - iv. promoviranja uključivanja građana u definiranje budžetskih prioriteta te procjenu važnih ugovora, poput onih koji se odnose na velike infrastrukturne projekte;
 - v. omogućavanja građanima da prisustvuju na sjednicama gradskog vijeća i regionalnog parlamenta i utvrđivanja kriterija za njihovo učešće na takvim sastancima;
 - vi. promoviranja prikupljanja povratnih informacija o zadovoljstvu građana javnim uslugama, bilo da njima direktno ili indirektno upravljaju lokalne i regionalne vlasti;
 - vii. odgovaranja na pritužbe i preporuke građana kako bi se povećalo povjerenje javnosti u lokalnu i regionalnu vlast;
- d. provedu istraživanje i konsultacije s različitim stranama u zajednici, uključujući organizacije civilnog društva,

sindikate i službenike za ljudske resurse, kako bi se kreirale politike koje najbolje odgovaraju lokalnim potrebama;

- e. potiču unutrašnje, vanjske i društvene revizije svojih uprava;
 - f. osiguraju da mjere vezane za transparentnost i otvorene vlasti ne krše zakone o zaštiti podataka i privatnosti.
7. Obavezuje se na:
- a. razvoj i promoviranje međunarodnih standarda otvorene vlasti primjenjivih na lokalne i regionalne vlasti;
 - b. pružanje tehničke pomoći lokalnim i regionalnim vlastima u primjeni mehanizama otvorene vlasti;
 - c. podupiranje stručne razmjene i učenja među lokalnim i regionalnim vlastima koje su inicirale reforme otvorene vlasti;
 - d. poticanje članstva u Partnerstvu za otvorenu vlast.

Preporuka 424 (2018)

Transparentnost i otvorena vlast

Raspravljano i usvojeno od strane
Kongresa 7. novembra 2018.

1. Na 31. zasjedanju održanom u oktobru 2016. godine, Kongres je usvojio plan aktivnosti uključujući šest tematskih izvještaja za poboljšanje učinkovitosti i kvalitete dobrog upravljanja na lokalnom i regionalnom nivou. Ovaj plan uključivao je izvještaj o transparentnosti i otvorenoj vlasti u sklopu aktivnosti na sprečavanju korupcije i promociju javne etike na lokalnom i regionalnom nivou.

2. Otvorena vlast opisuje vlast koja je transparentna, participativna i odgovorna prema svojim građanima. To je koncept koji se može primijeniti na bilo koju upravu, bez obzira na njenu veličinu i bez obzira da li je na lokalnom, regionalnom ili nacionalnom nivou. Mnoge lokalne i regionalne vlasti već su provele reforme otvorene vlasti, ne samo kako bi povećale svoju transparentnost prema građanima, već kako bi povećale i svoju učinkovitost.

3. Otvorena vlast je vlast čiji rad javnost može razumjeti. To znači da bi građani trebali imati mogućnost uvida u ono o čemu je njihova vlada raspravljala i ono šta je proizvela, te zatražiti informacije od svoje lokalne uprave. Sa svoje strane, teritorijalne uprave i tijela moraju omogućiti pristup svojim podacima, učiniti ih dostupnim pomoću sistema otvorenih podataka i uspostaviti robusne politike i procedure za upravljanje podacima.

4. Otvorena vlast bi također trebala povećati učešće građana kako u radu svojih vlada, tako i u građanskom prostoru. Kako bi potaknule takvo uključivanje javnosti u rad sa vladinim i nevladinim organizacijama, vlade moraju spriječiti nepotrebna ograničenja ili moguće posljedice takvih aktivnosti. Ove mjere zaštite bi trebalo da se prošire i na zviždače.

5. Uz transparentnost i učešće, odgovornost je treća bitna karakteristika otvorene vlasti. Srž demokratije leži u mogućnosti da javnost poziva vladu na odgovornost za svoje postupke. Odgovornost se može potaknuti internim sredstvima, poput etičkih kodeksa, ili vanjskim sredstvima koja obuhvataju revizije, i nadzor od strane civilnog društva i medija.

6. Ova tri principa otvorene vlasti, transparentnost, učešće i odgovornost, mogu se i trebaju primijeniti na pet glavnih funkcija teritorijalne vlasti: budžetiranje, ugovaranje, donošenje zakona, kreiranje politika i pružanje usluga.

7. U svjetlu gore navedenog, Kongres:

a. imajući u vidu:

i. Rezoluciju Kongresa 417 i Preporuku 398 (2017) o otvorenim podacima za bolje javne usluge;

ii. Rezoluciju Kongresa 421 i Preporuku 405 (2017) o omogućavanju transparentnosti javnih nabavki na lokalnom i regionalnom nivou;

iii. „Smjernice za učešće građana u donošenju političkih odluka“ Vijeća Evrope (2017);

iv. 12 principa dobre uprave Vijeća Evrope (2008);

v. Priručnik Vijeća Evrope o javnoj etici na lokalnom nivou (2004);

vi. Kodeks dobre prakse za učešće građana u procesu donošenja odluka (2009, Konferencija NVO-a Vijeća Evrope) ;

vii. Preporuku Vijeća OECD-a o otvorenoj upravi (2017)

- viii. Međunarodnu povelju o otvorenim podacima (2015), usvojenu na globalnom samitu Partnerstva za otvorenu vlast;
- b. priznajući da otvorena vlast ima veliki potencijal za poboljšanje demokratije na lokalnom i regionalnom nivou;
 - c. svjesni da otvorenija lokalna vlast može povećati povjerenje javnosti i smanjiti korupciju, a oboje je potrebno kako bi lokalna demokratija procvjetala;
 - d. svjesni da primjena principa otvorene vlasti može dovesti do djelotvornijeg pružanja lokalnih javnih usluga;
 - e. uvjereni da države članice Vijeća Evrope moraju učiniti više na promoviranju otvorene vlasti na svim nivoima;
8. Preporučuje da Odbor ministara pozove vlade svojih država članica da:
- a. usvoje zajedničke standarde otvorene vlasti, posebno:
 - i. oslanjajući se na šest principa Međunarodne povelje o otvorenim podacima;
 - ii. podržavajući usvajanje zajedničkih standarda otvorene vlasti, poput globalnih principa otvorenog ugovaranja;
 - iii. podržavajući provođenje četiri principa utvrđena u Kodeksu dobre prakse za učešće građana u procesu donošenja odluka, a to su učešće, povjerenje, odgovornost i nezavisnost, neophodnih za osiguravanje dobre saradnje između civilnog društva i vlasti;

- b. potiču nadležne vlasti da objavljuju ključne dokumente i informacije, a posebno:
 - i. potiču objavljivanje budžetskih dokumenata;
 - ii. informacije o nivou javnih usluga na koje ljudi imaju pravo;
 - iii. olakšaju pristup podacima koji su razumljivi za upotrebu u javnom i privatnom sektoru;
 - iv. promoviraju objavljivanje ključnih dokumenata na više jezika;
- c. podrže procese javnih konsultacija;
- d. podrže djelotvorno praćenje i provođenje mjera transparentnosti na lokalnom i regionalnom nivou, posebno:
 - i. osiguravanjem da uredi ombudsmana imaju aktivnu ulogu u realizaciji otvorene vlasti;
 - ii. osiguravanjem redovne unutrašnje i/ili vanjske revizije lokalnih vlasti;
 - iii. omogućivanjem provođenja društvenih revizija od strane NVO-a na lokalnom nivou;
- e. uključe sve zainteresirane strane u promoviranje transparentnosti i otvorene vlasti na lokalnom i regionalnom nivou, a posebno:
 - i. potaknu veću budžetsku pismenost parlamentaraca, državnih službenika, izabраних predstavnika, novinara i predstavnika civilnog društva;

- ii. podignu svijest javnosti o važnosti civilnog društva, nevladinih organizacija i zviždača u rješavanju problema korupcije i rasipanja u lokalnoj i regionalnoj vlasti;
- f. osiguraju da njihovo zakonodavstvo bude kompatibilno s principima utvrđenim u ovoj preporuci i njenom obrazloženju.

Između ostalog, imajući u vidu rizike korupcije kojoj su izložene lokalne i regionalne vlasti, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Evrope potiče lokalne i regionalne vlasti na razvoj i primjenu koncepta "otvorene vlasti".

U izvještaju kojeg je usvojio Kongres detaljno se navode tri principa otvorene vlasti – transparentnost, učešće i odgovornost – koji se mogu i koje bi trebalo primjenjivati na funkcioniranje lokalnih i regionalnih vlasti.

Ovaj izvještaj je dio plana aktivnosti Kongresa u radu na sprečavanju korupcije i promociji javne etike na lokalnom i regionalnom nivou. Ima za cilj pružiti niz praktičnih odgovora na izazove s kojima se suočavaju lokalne i regionalne vlasti.

Vijeće Evrope je vodeća organizacija za zaštitu ljudskih prava na kontinentu. Čini je 47 država članica, uključujući sve države članice Evropske unije. Kongres lokalnih i regionalnih vlasti je institucija Vijeća Evrope zadužena za unapređenje demokratije na lokalnom i regionalnom nivou u državama članicama. Kongres čine dva doma, Dom lokalnih organa vlasti i Dom regija, i tri odbora, a u njegovom radu učestvuje 648 izabranih zvaničnika koji predstavljaju preko 150.000 lokalnih i regionalnih vlasti.