



**Otvorenost izvršne vlasti
u Bosni i Hercegovini
i regionu**

2022.

Otvorenost izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini i regionu

Autorice: Milena Gvozdrenović i Amina Izmirlić Čatović

Sarajevo, 2022.

Regionalni indeks otvorenosti

*Ovaj dokument je dio projekta koji finansira National Endowment for Democracy (NED).
Njegov sadržaj ne odražava nužno mišljenje donatora.*

ZaštoNe? 

 **CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU**


**PARTNERI
SRBIJA**

МЕТАМОРФОЗИС 
Фондација за интернет и општество

 **NED** | NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

Uvod

Koncept otvorene uprave obuhvata širok spektar politika i praksi koji mogu dovesti do novih načina upravljanja, kako iz vladine tako i iz perspektive građana/ki - može promovisati dobro upravljanje i podstaći bolje odlučivanje, smanjenje korupcije i efikasnije usluge koje vlasti isporučuju građanima i građankama.¹ Među ključnim karakteristikama otvorene uprave je transparentnost, odnosno dostupnost informacija i podataka potrebnih za kontrolu javne vlasti. Pored transparentnosti, ključni principi na kojima počiva otvorena uprava su **participacija, odgovornost i integritet**.

Vodeći se ovim principima, nevladine organizacije iz regiona Zapadnog Balkana – Centar za demokratsku tranziciju (CDT) iz Crne Gore, Metamorfozis fondacija iz Sjeverne Makedonije, Partneri za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija) i Udruženje građana/ki “Zašto ne” iz Bosne i Hercegovine razvijaju svoj analitički instrument – Regionalni indeks otvorenosti – koji nam daje pouzdane podatke o tome koliko institucije primjenjuju standarde dobrog upravljanja u svom radu.

Dakle, Regionalni indeks otvorenosti mjeri koliko su institucije izvršne vlasti otvorene prema građanima/kama i društvu na osnovu četiri dimenzije – transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost, s tim da se kroz ove dimenzije prožima i dodatni domen – koliko se objavljuju i koriste otvoreni podaci.

¹ Izvještaj sa 35. sjednice Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope na temu “Transparentnost i otvorena uprava” od 7. novembra 2018.

Cilj naših aktivnosti je da pružimo analizu stanja u oblasti otvorenosti i transparentnosti rada institucija izvršne vlasti i doprinesemo kreiranju i sprovođenju reformi u ovim oblastima, kroz izgradnju partnerskog odnosa sa svim institucijama.

Ovo istraživanje se sprovodi šestu godinu zaredom. Naše organizacije su nakon svakog kruga istraživanja nastojale da pomognu reformske procese u svojim zemljama, učestvuju u različitim domaćim i međunarodnim inicijativama koje se bave ovim pitanjima i ostvare saradnju sa institucijama, kako bi pomogle razvoj i primjenu politika transparentnosti i otvorenosti vlasti. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične političke uslove u kojima se i ove politike razvijaju, ali smatramo da postoji značajan potencijal za regionalnu saradnju na ovom polju.

U ovom dokumentu predstavljamo vam ključne nalaze istraživanja o otvorenosti izvršne vlasti u 2021. godini. Poštovaćemo principe transparentnosti istraživanja i upoznati institucije sa svim detaljima njegovog sprovođenja i donesenih zaključaka.

Pozivamo sve kreatore politika iz zemalja našeg regiona da preuzmu odlučne i konkretne korake na popravljanju stanja. Smatramo da se pitanja otvorenosti i transparentnosti rada institucija ne smiju tretirati ad hoc, već moraju imati svoje utemeljenje u zakonskom i strateškom okviru zemalja kao i glasne zagovornike/ce na najvišim državnim i društvenim funkcijama. Ostajemo na raspolaganju da zajednički kreiramo te procese.

Pozivamo zainteresovanu javnost da nam se javi za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našoj analizi.

Projektni tim

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U REGIONU

Otvorenost i transparentnost vlasti je jedno od ključnih pitanja reforme javne uprave i procesa evropskih integracija koje vode zemlje Zapadnog Balkana. Iako naš region formalno radi na izvršavanju ovih zadataka, koji treba da nas približe evropskoj porodici, još uvijek postoji izražena potreba za sistemskim uređenjem politika otvorenosti i komunikacije, koje moraju biti postavljene na dugoročnim osnovama kako bismo mogli da imamo konkretne i postojane benefite za naše zajednice i društvo. Kao posebno osjetljivo pokazuje se pitanje transparentnosti javne potrošnje, a apel zaslužuje i potreba uključivanja građana/ki i civilnog sektora u kreiranje politika i donošenje odluka.

Podaci koje smo prikupili kroz Regionalni indeks otvorenosti pokazuju da otvoreno i transparentno djelovanje institucija postoji samo na pojedinačnom nivou i da nije riječ o utvrđenim i dugoročnim praksama ponašanja, odnosno da su rijetki primjeri onih institucija koje su na snažnim osnovama postavile pravile i procedure javnog djelovanja. Posebno zabrinjavajuće je što na nivo otvorenosti utiču personalne promjene na nivou institucije, a ne programi i politike jedne države.

Iz ovog razloga smo više puta pozivali vlade zemalja regiona da rade na izradi strategija i pravilnika otvorenosti izvršne vlasti, kao i da se aktivnije uključe u međunarodne inicijative koje imaju za cilj promociju doborog upravljanja.

Podaci pokazuju da je u 2021. godini najbolje rezultate ostvarila Vlada Sjeverne Makedonije (82,71%), slijedi Vijeće ministara BiH (75,54%), potom Vlada Crne Gore (58,16%) i Vlada Republike Srbije (45,43%).

Dalje, Vlada FBiH ispunjava 38,17% indikatora otvorenosti, Vlada Republike Srpske 35,85%, Pokrajinska Vlada Vojvodine 30,49%.

Kada je riječ o ministarstvima, najbolje rezultate u prosjeku ostvaruju ministarstva Sjeverne Makedonije sa 58,56% ispunjenosti indikatora otvorenosti. U ostalim zemljama ministarstva zadovoljavaju manje od polovine postavljenih indikatora – u Crnoj Gori 48,17%, Srbiji 46,82%, BiH 38,5%.

Najslabije rezultate bilježimo kod organa državne uprave. U prosjeku, organi uprave Sjeverne Makedonije zadovoljavaju 41,54%, Crne Gore 40,82%, BiH 40,49%, Srbije 31,20%.

U nastavku ovog dokumenta ukazujemo na neke od ključnih kritičnih tačaka za ostvarivanje većeg nivoa otvorenosti izvršne vlasti u regionu.



(Ne)strateški pristup politikama otvorenosti

Sjeverna Makedonija je prva zemlja u našem regionu koja se opredijelila da politiku otvorenosti posebno uradi kroz posebnu strategiju. Strategija transparentnosti Vlade Sjeverne Makedonije ima za cilj unapređenje transparentnosti i povjerenja u rad institucija. Iskustvo ove zemlje potvrđuje da nije dovoljno samo da se dobro isplaniraju aktivnosti koje će voditi ka većoj transparentnosti organa vlasti. Naime, ključno je postaviti sistem monitoringa i evaluacije na dobrim osnovama, kako bi se obezbijedila kvalitetna realizacija predviđenih aktivnosti. Naši podaci pokazuju da sprovođenje ove strategije stagnira veći dio vremena.

Od ukupno 45 aktivnosti iz Akcionog plana Strategije, više od polovine uopšte nije realizovano. Samo devet aktivnosti je u potpunosti realizovano u isplaniranom roku, tri su realizovane uz zakašćenje, dok je osam aktivnosti u toku. Neophodno je da Vlada Sjeverne Makedonije produži period implementacije strategije, prilagodi ga novim društveno-političkim uslovima i obezbijedi mehanizme za dosljedno sprovođenje predviđenih aktivnosti.

Bosna i Hercegovina je 2000. godine dobila Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZoSPI), prvo na državnom nivou, a zatim 2001. godine i u oba entiteta. Međutim, iako je prva u regiji usvojila ovaj zakon, do danas nije došlo do značajnijih progresivnih unapređenja koji bi olakšali pristup informacijama i veću transparentnost. Štaviše, novi prijedlozi zakona su dosta lošiji u odnosu na važeći zakon. Prednacrt zakona o slobodi pristupa informacijama, koji je Ministarstvo pravde BiH objavilo još u februaru 2021. godine, dodatno otežava pristup informacijama.

Posebno je zabrinjavajuća poduža lista izuzetaka ili mogućih ograničenja kod pristupa informacijama u posjedu javnih vlasti, ali i mogućnost da se sadašnji rok od 15 dana za postupanje po zahtjevima za pristup informacijama produži na još 15 dana. Problematično je i to što se u ovom prednacrtu, između ostalog, navodi da drugostepeni organ u postupcima za ostvarivanje prava na pristup informacijama, vrši Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara BiH, umjesto Institucije ombudsmana za ljudska prava BiH kao jedina nezavisna institucija koja je do sada pratila primjenu ovog zakona.

Izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Srbije su usvojene u novembru 2021. godine, nakon više od pet godina rada na ovom aktu. Organizacije koje su učestvovalе u procesu javnih konsultacija smatraju da usvojeni tekst može tek djelimično da riješi probleme u primjeni zakona. Glavne zamjerke su da nije adekvatno adresiran problem neizvršavanja rješenja koje donosi Povjerenik za informacije od javnog značaja, kao i da je izmjenama nedovoljno adresirana potreba za većom proaktivnom transparentnošću organa javne vlasti.

Civilni sektor je nastojao da nametne neka progresivnija rješenja kroz zakon, koja bi omogućila da građani/ke više znaju o tome kako institucije troše javni novac i upravljaju javnim resursima i ovlaštenjima. Međutim, zbog loših rješenja u prvim nacrtima zakona, ovaj proces se pretvorio u odbranu dostignutih prava. Upravo iz tog razloga, zaključak organizacija uključenih u ovaj proces jeste da je propuštena prilika da se suštinski unaprijedi ključni propis koji uređuje javnost u radu institucija.

Pitanje strateškog planiranja otvorenosti i transparentnosti rada izvršne grane vlasti u Crnoj Gori do sada nije bio u vrhu prioriteta vlasti. Svi dosadašnji pokušaji da se ova pitanja sistematizuju u jedinstveni dokument su propali, tako da ove politike i dalje čekaju na političke elite koje će dati potrebnu podršku takvom procesu i pokrenuti reformski poduhvat.

Crna Gora nije ostvarila značajne rezultate kroz učešće u inicijativi Partnerstvo otvorenih vlada (OGP). Čeka se da nova vlada ponovo pokrene ovaj proces i donese novi akcioni plan. Novi zakon o slobodnom pristupu informacijama je i dalje na čekanju.

Predloženi akt uvodi nove obaveze na polju proaktivnog objavljivanja informacija koje su u posjedu organa vlasti. Iako bi to podrazumijevalo napredak, otvoreno je pitanje koliko će se te zakonske norme uspješno sprovoditi, imajući u vidu da dosadašnji model nadzora nad primjenom zakona nije uslovio veću proaktivnost organa vlasti.

Lijepljenje etiketa “tajno”

Organi vlasti nerijetko koriste arbitrarno svoja ovlaštenja u dijelu proglašavanja dokumenata i podataka tajnim, dok je javnosti zbog same karakteristike tajnih podataka izuzetno teško može da sprovodi kontrolu nad sistemom tajnosti. Javnost najčešće nema načina da dovede u pitanje moguće neopravdano klasifikovanje dokumenata, pa ni da prati rokove za prestanak tajnosti dokumenata. Podaci Regionalnog indeksa otvorenosti pokazuju da ministarstva na teritoriji četiri države nemaju ujednačenu praksu i definisane standarde kada se radi o pružanju informacija o obimu pojave proglašavanja dokumenata nekim stepenom tajnosti.

Naime, dio ministarstava nam je dostavio tražene statističke podatke o broju dokumenata koji su označili nekim stepenom tajnosti, time potvrđujući da se tražene informacije imaju smatrati informacijama od javnog značaja i interesa. Sa druge strane, dio ministarstava odbio je dostavljanje traženih informacija uz agrumentaciju da su statistički podaci o broju tajnih podataka također tajni podaci. Pored toga, nekoliko ministarstava navelo je da nije moguće dostaviti tražene informacije jer bi to zahtijevalo izradu novog dokumenta, odnosno da takvu vrstu evidencije ne vode.

Zakonima je predviđeno da tajnost podataka može biti razlog za nedostavljanje informacija, ali to ne znači da je pristup tajnim podacima u potpunosti onemogućen. Zakoni na različite načine predviđaju načine postupanja ukoliko se zahtjev za pristup informacijama odnosi na tajne podatke, međutim svi imaju za cilj preispitivanje odluke o tajnosti, odnosno upućuju na to da je neophodno u konkretnom slučaju procijeniti da li postoji interes koji dominira nad pravom na pristup informacijama. Razlike u našim zakonodavstvima se odnose na to ko je organ koji treba da preispita i omogući pristup podacima.

Statistički podaci o broju dokumenata koji su označeni kao tajni daju nam samo uvid u to koliko je određeno ministarstvo bilo aktivno u oblasti tajnosti podataka na godišnjem nivou. Također, polazeći od toga da javnost ima pravo na uvid u rad organa javne vlasti, a označavanje dokumenata tajnim jeste dio ovlaštenja koja ministarstva imaju, opravdan je interes javnosti da zna kako ova ovlaštenja ministarstva koriste.

U prilog tome da tražene informacije treba smatrati informacijama na koje javnost ima pravo pristupa, govori podatak da je najveći broj ministarstava ove informacije ustupio tražiocima. Sa druge strane, ministarstva koja to nisu učinila, propustila su da obrazlože kako bi pristup traženim informacijama mogao da dovede do teških posljedica po interese zaštićene zakonom kojim se uređuje tajnost, te da li je sproveden postupak za preispitivanje odluke o označavanju dokumenta tajnim.

Teško do informacija i kroz zakonske mehanizme

Podaci Regionalnog indeksa otvorenosti pokazuju da se do određenih informacija o radu organa vlasti ne može doći čak ni onda kada ih zakon obavezuje da informacije ustupe tražiocima.

Na naše zahtjeve za slobodan pristup informacijama, dvije trećine institucija iz regiona je odgovorilo u zakonskom roku. Njih 9,5% nam je ustupilo odgovor ali nakon isteka zakonskog roka od 15 odnosno 20 dana u Sjevernoj Makedoniji, dok 24% nam nije uputilo odgovore.

U okviru ovog istraživanja smo uputili i upitnike posmatranim institucijama, i možda i očekivano, kada je u pitanju doborovljna saradnja sa organizacijama civilnog društva bilježimo još negativnije trendove.

Dakle, posmatrajući ovo kao jedan od indikatora uspjeha saradnje sa civilnim sektorom, a kada se u obzir uzmu podaci da nam je nešto manje od polovine institucija dostavilo odgovore na upitnik, jasno je da je ovo još jedan od razloga za zabrinutost.

Proaktivnost mrtvo slovo na papiru

Izuzev zakona kojim se tretira slobodan pristup informacijama u BiH, sve zemlje u regionu imaju definisanu zakonsku obavezu proaktivne transparentnosti. Međutim, samo nepoštovanje ove obaveze uz kombinaciju slabih nadzornih mehanizama, obesmišljavaju cilj i svrhu tih zakonskih odredbi. Tako postoje organi vlasti koji čak nemaju ni svoje internet-stranice ili se iste ne koriste dovoljno u namjeri upoznavanja javnosti sa informacijama iz djelokruga institucija. Postoje primjeri institucija koje mjesecima pa čak i godinama ne ažuriraju redovno svoje stranice vijestima i aktuelnostima, kao i onih koje pružaju vrlo šture ili gotovo nikakve informacije o svom radu.

Posebne probleme godinama bilježimo u odnosu na finansijsku transparentnost, počevši od objavljivanja osnovnih informacija o godišnjem budžetu i planovima javnih nabavki. Još nepovoljnija situacija je u odnosu na objavljivanja izvještaja o utrošenim sredstvima – npr. skoro dvije trećine ministarstava iz regiona ne objavljuje završne račune.

Pitanja upravljanja sredstavima iz budžetske rezerve i socijalnim davanjima su i dalje pod velom tajni u zemljama regiona.

Brojne institucije, također, ne predstavljaju javnosti svoje godišnje planove rada, niti daju izvještaje o tome šta su uradile u toku godine. Samo nešto više od trećine institucija u regionu (37%) je objavilo na svojoj internet-stranici godišnji program rada za 2021. godinu, kao i izvještaje o radu (35,3%).

Kada je riječ o aktivnostima na društvenim mrežama, čak 75% institucija u regionu ne koristi Twitter za informisanje javnosti o svom radu, a 43,1% ni Facebook.

Otvorenost izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini

Kada govorimo o otvorenosti izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini, potrebno je istaći da se u okviru istraživanja zbog specifičnog državnog uređenja prati rad Vijeća ministara Bosne i Hercegovine kao najvišeg izvršnog organa u ovoj državi, ali i rad entitetskih vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.

Zajednički rezultat otvorenosti izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini ove tri institucije za 2021. godinu iznosi 49,85% što predstavlja pad od skoro 10% u odnosu na 2020. godinu kada je rezultat otvorenosti izvršne vlasti u BiH iznosio 57,28%.

Ostvarujući rezultat otvorenosti od oko 49%, izvršna vlast Bosne i Hercegovine nalazi se tek na trećem mjestu, nakon Sjeverne Makedonije i Crne Gore.

I dok je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine blago unaprijedilo rezultat u odnosu na prethodnu godinu, koji trenutno iznosi 75,54%, obje entitetske vlade bilježe slabije rezultate u odnosu na prethodnu godinu istraživanja.

Tako Vlada Republike Srpske zadovoljava 35,85% postavljenih indikatora, u odnosu na 2020. godinu kada je taj rezultat iznosio 38,53%, dok Vlada FBiH bilježi pad od skoro 20%. Naime, rezultat otvorenosti za 2021. godinu iznosi 38,17%, što je značajan pad u odnosu na 2020. godinu kada je taj rezultat iznosio 58,42%.

Kada su u pitanju četiri principa na kojima su zasnovani indikatori istraživanja, u oblasti transparentnosti izvršna vlast BiH zadovoljava polovinu indikatora, čime se nalazi na drugom mjestu iz Sjeverne Makedonije.

No, kada su u pitanju preostala tri principa - pristupačnost, integritet i učinkovitost, izvršna vlast u BiH zadovoljava u prosjeku tek 45,52%, 27,93% i 39,97% postavljenih indikatora, čime se nalazi na posljednjem mjestu iza Sjeverne Makedonije, Crne Gore i Srbije.

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine

Vijeće ministara BiH, koje je tokom istraživanja za 2020. godinu zabilježilo značajan rast od 15%, tokom istraživanja za 2021. godinu bilježi tek blagi rast od oko 1%. No, bitno je istaći da ova institucija u posljednjih nekoliko godina bilježi konstantan rast kada je u pitanju otvorenost i transparentnost, te da je iskazan interes za poboljšanje rezultata i napredak u ovim oblastima.

Za unapređenje rezultata u oblasti otvorenosti i transparentnosti svakako su najviše zaslužni javni službenici/e ovih institucija, koji/e svoj posao obavljaju odgovorno i shvataju važnost pravovremenog informisanja i same proaktivne transparentnosti, te su u više navrata iskazali/e spremnost za saradnju i bili/e otvoreni/e za sugestije kada je u pitanju unapređenje otvorenosti i transparentnosti.

S tim u vezi, sa službenicima/ama su tokom 2021. održani sastanci na kojima im je prezentovan projekat Index otvorenosti kao i rezultati njihove institucije sa sugestijama koji se aspekti mogu unaprijediti i poboljšati, te su određene i kontakt-osobe za komunikaciju.

Kada je u pitanju otvorenost Vijeća ministara po principima transparentnosti, pristupačnosti, integriteta i učinkovitosti, ova institucija zadovoljava u prosjeku 60% od svih postavljenih indikatora po svim pomenutim principima.

S obzirom na činjenicu da Vijeće ministara Bosne i Hercegovine zadovoljava oko 3/4 postavljenih indikatora, neispunjeni dio odnosi se dijelom na indikatore koji se traže u zakonskoj regulativi, a neki od primjera gdje bi moglo doći do unapređenja odnose se na objavu podataka o imenima i pozicijama državnih službenika/ica, na objavu zapisnika sa sjednice, na video i audio prijenos sjednica, na objavu polugodišnjeg izvještaja o potrošnji budžeta, na uspostavu Facebook naloga i portala e-uprave, na objavu podataka za koje je odobren slobodan pristup (odgovori na zahtjev za FOI) kao i na postojanje i objavu dugoročnog planskog dokumenta (za period od jednog mandata) rada Vlade.

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine

Rezultat otvorenosti i transparentnosti Vlade FBiH tokom 2021. godine pao je za oko 20% u odnosu na prethodnu godinu, te trenutno iznosi tek 38,17%. Razlog zbog kojeg je došlo do ovog pada leži u činjenici da je ova vlada tokom prethodne godine izradila novu zvaničnu web-stranicu, a u periodu provođenja istraživanja na novoj web-stranici nije bilo moguće pronaći velik broj dokumenata i informacija koje su bile dostupne na staroj web-stranici.

Tako Vlada FBiH za 2021. godinu, kada su u pitanju tri principa (transparentnost, pristupačnost i integritet) na kojima su zasnovani indikatori istraživanja ne zadovoljava ni polovinu indikatora, dok u slučaju principa učinkovitosti zadovoljava 50% postavljenih indikatora.

Na novoj zvaničnoj web-stranici Vlade FBiH nije bilo moguće pronaći neke najosnovnije informacije o radu ove institucije poput organigrama, programa rada, izvještaja o radu, spisak javnih službenika/ica, kao ni informacije o platama javnih funkcionera/ki.

Također, informacije o sjednicama poput dnevnog reda (kao i blagovremeno objavljivanje dnevnog reda), zapisnika, transkripta, audio/video prenosa nisu bile dostupne.

Pored toga, ova institucija nema ni PR strategiju ni strategiju otvorenosti i transparentnosti, a nije bilo moguće pronaći ni odluke, ugovore kao i izvještaje o provedenim javnim nabavkama niti budžetske informacije poput budžeta i periodičnih i godišnjih izvještaja o budžetskom izvršenju.

Smjernice za izražavanje zabrinutosti, pritužbe i žalbe, direktni online kanal i etički kodeks također nisu dostupni na web-stranici, što je uticalo na dosta lošiji rezultat ove institucije tokom posljednjeg istraživanja.



Vlada Republike Srpske

Vlada Republike Srpske zadovoljava 38,85% postavljenih indikatora što predstavlja blagi pad od oko 3% u odnosu na prethodnu godinu.

Kada su u pitanju četiri principa na kojima su zasnovani indikatori, princip učinkovitosti ne zadovoljava niti jedan od postavljenih indikatora te rezultat iznosi 0%, a kod principa integriteta zadovoljeno je tek 7,14% indikatora. Principi transparentnosti i pristupačnosti zadovoljili su 46,91% i 35,94% postavljenih indikatora.

Osim što pretraživač na web-stranici i dalje nije u funkciji, a i sama stranica nije u potpunosti pregledna i jednostavna za upotrebu, pronalazak informacija i dokumenata je u određenoj mjeri otežan.

Plan/program rada Vlade, izvještaj o radu, informacije o zaposlenim i platama, informacije o sjednicama (dnevni red, transkript, zapisnik, audi/video prenos), potpune informacije o javnim nabavkama također nisu dostupne na web-stranici, a ova institucija nije odgovorila ni na upitnik poslan tokom istraživanja.

Pored toga, ni smjernice za izražavanje zabrinutosti, pritužbe i žalbe, direktni online kanal i etički kodeks nisu dostupni građanima/kama na zvaničnoj web-stranici Vlade Republike Srpske, kao ni plan integriteta ove institucije. Stoga, s obzirom na činjenicu da je rezultat skoro identičan rezultatu od prethodne godine, može se zaključiti da ova institucija nije provodila aktivnosti na unapređenju svoje otvorenosti i transparentnosti.

Otvorenost ministarstava u Bosni i Hercegovini

Rezultat otvorenosti ministarstava za 2021. godinu iznosi 38,50%, što predstavlja blagi rast u odnosu na prethodnu godinu. U ovaj rezultat ubrajaju se rezultati devet ministarstava na nivou BiH, te po 16 entitetskih ministarstava iz Republike Srpske i FBiH.

Kada su u pitanju principi na kojima su zasnovani indikatori, Bosna i Hercegovina se po principima transparentnosti, pristupačnosti i integriteta nalazi na posljednjem mjestu iza Sjeverne Makedonije, Srbije i Crne Gore, dok u pogledu principa učinkovitosti ostvaruje nešto bolji rezultat sa 48,29% zadovoljenih indikatora i nalazi se na drugom mjestu iza Sjeverne Makedonije.

Što se tiče otvorenosti i transparentnosti državnih i entitetskih ministarstava, rezultati pokazuju da su ministarstva sa nivoa Bosne i Hercegovine otvorenija od entitetskih za oko 20%.

Naime, devet državnih ministarstava zadovoljava u prosjeku oko 53% postavljenih indikatora, dok 16 ministarstava sa nivoa entiteta Republika Srpska i FBiH zadovoljavaju oko 34% indikatora.

Dva ministarstva na nivou Bosne i Hercegovine koja zadovoljavaju preko 70% postavljenih indikatora i koja su ostvarila značajan napredak kada je otvorenost i transparentnost u pitanju su Ministarstvo komunikacija i prometa BiH sa 75,35% i Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine sa 70,32% zadovoljenih indikatora.

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine ispunjava 60,43% indikatora, Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine i Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine ispunjavaju oko 50%, dok Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine i Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH oko 40%, te Ministarstvo odbrane BiH i Ministarstvo vanjskih poslova BiH oko 30% postavljenih indikatora.

Ministarstva oba bh. entiteta zadovoljavaju u prosjeku tek oko 34% postavljenih indikatora, pa tako samo jedno ministarstvo - Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva zadovoljava više od 50% postavljenih indikatora, te se može zaključiti da ministarstva u BiH nisu dovoljno posvećena informisanju javnosti o svom radu, te javnost pretraživanjem njihovih zvaničnih web-stranica u velikom broju slučajeva ne može saznati šta ministarstva planiraju da urade ili kakve rezultate su postigla u toku godine.

Iako je došlo do određenog unapređenja kada je u pitanju otvorenost i transparentnost ministarstava, rezultati bi se mogli unaprijediti i u slučaju državnih ministarstava, a naročito kod entitetskih s obzirom na činjenicu da čak 31 ministarstvo na zadovoljava ni polovinu postavljenih indikatora.

Kod određenog broja ministarstava pretraživač nije bio u funkciji, nije bilo moguće pronaći nadležnosti te institucije ili CV ministra/ice, kao ni informacije o platama ili spisak javnih službenika/ica.

Potpune informacije o javnim nabavkama ili budžetske informacije također nisu dostupne, ili su polovično dostupne u ovisnosti od institucije do institucije, pa se može zaključiti da u ovom segmentu nije bilo značajnijeg pomaka u odnosu na prethodne godine kada je situacija bila gotovo identična.

Kada su u pitanju javne konsultacije i interakcija s građanima/kama, i ovogodišnji rezultati su slični rezultatima od prethodnih godina. Iako je u BiH pokrenut portal eKonsultacije, s ciljem da građanima/kama omogući da učestvuju u kreiranju i provedbi javnih politika koje su u nadležnosti institucija BiH ne samo kroz klasične metode javnih konsultacija već i putem interneta, veliki broj građan/ki ga ne koristi.

Također, smjernice za izražavanje zabrinutosti, pritužbe i žalbe, direktni online kanal za komunikaciju i upotreba društvenih mreža poput Facebooka su i dalje rijetka pojava, a imovinski kartoni ministara/ica i dalje nisu javno dostupni ni na jednoj zvaničnoj web-stranici institucija.

Otvorenost organa uprave u BiH

Kao što je bila praksa i u prethodnim mjerenjima otvorenosti i transparentnosti organa uprave, mjerenje se vršilo kroz uzorak od 45 nasumično izabranih organa uprave u BiH. Njihov ovogodišnji rezultat iznosi 40,49%, što predstavlja blago unapređenje od oko 5% u odnosu na prethodnu godinu.

Kada su u pitanju principi na kojima su zasnovani indikatori u oblastima transparentnosti, pristupačnosti i integriteta zadovoljeno je 38,52%, 31,11% i 26,67% indikatora, dok je u oblasti učinkovitosti zabilježen najbolji rezultat od svih zemalja regije koji iznosi 53,67%.

Od svih 45 organa uprave koji su bili obuhvaćeni ovogodišnjim istraživanjem, a generalno i od svih institucija izvršne i zakonodavne vlasti u BiH, Ured koordinatora za reformu javne uprave sa 86,63% i Direkcija za evropske integracije sa 84,59% zadovoljenih indikatora ostvaruju najbolji rezultat kada je u pitanju otvorenost i transparentnost u Bosni i Hercegovini.

Pored toga, Ured koordinatora za reformu javne uprave je prva, Direkcija za evropske integracije treća najotvorenija institucija u regiji i svakako predstavljaju primjere dobre prakse kada je u pitanju otvorenost i transparentnost institucija ka građanima/kama.

I u ovogodišnjem uzorku nekoliko institucija nije imalo funkcionalnu web-stranicu ili pak web-stranica nije ni postojala, a kod određenog broja institucija ni pretraživač nije bio u funkciji što svakako otežava pronalazak potrebnih informacija.

Osnovne organizacione informacije poput organigrama, CV direktora/ice organa uprave, spiska uposlenika/ca, informacija o platama zaposlenih kao i kontakt-informacije zaposlenih ili sektora unutar organa uprave nedostaju kod određenog broja institucija.

Kao što je navedeno i u prošlogodišnjem izvještaju, finansijska transparentnost i dalje predstavlja jedan od većih problema, pa svega nekolicina institucija redovno objavljuje godišnje finansijske planove tj. budžete, a objavljivanje izvještaja o izvršenju budžeta i periodičnih (kvartalnih ili polugodišnjih) izvještaja o utrošku budžetskih sredstava je također rijetkost, što je slučaj i sa informacijama vezanim za javne nabavke (pozivi, odluke, ugovori i izvještaji o javnim nabavkama).

Metodologija

Regionalni indeks otvorenosti se zasniva na skupu principa sadržanih u metodologiji kojom se osigurava da dobijeni rezultati budu tehnički i politički validni za donošenje zaključaka u vezi sa tim u kojoj mjeri institucije jedne zemlje poštuju principe dobrog upravljanja.

Regionalni indeks otvorenosti mjeri učinak izvršnih vlasti i parlamenata u poštovanju principa dobrog upravljanja, i to na osnovu četiri principa: (1) transparentnost, (2) pristupačnost, (3) integritet i (4) učinkovitost, s tim što se kroz sva ova četiri principa prožima i prati još jedan domen - otvoreni podaci.

Princip transparentnosti podrazumijeva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. Pristupačnost se odnosi na obezbijedivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije sa građanima/kama. Integritet obuhvata dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije. Posljednji princip, učinkovitost, odnosi se na spremnost institucija da uče iz tekućih procesa i unapređuju ih kroz uspostavljene sisteme za nadgledanje, vrednovanje i učenje. Svaki od ovih principa Indeksa je dalje razrađen kroz poddomene i pokazatelje kojima se dodjeljuje odgovarajuća vrijednost unutar principa pod koje potpadaju.

Metodologija je razvijena uz konsultovanje velikog broja kredibilnih izvora koji navode najbolje međunarodne prakse i standarde dobrog upravljanja. Oni su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocjenjuju na osnovu dostupnosti informacija na službenim internet-stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja, te zahtjeva za slobodan pristup informacijama i upitnika koji su prosljeđeni institucijama.

Kroz oko 40 do 100 indikatora, u zavisnosti od institucije, mjerili smo i analizirali otvorenost 232 institucije izvršne vlasti. Mjerenje je sprovedeno u periodu od januara do aprila 2022.

Greška mjerenja iznosi +/- 3%. Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo analizu sa ključnim kritičnim tačkama i problemima u domenu otvorenosti rada institucija za koje se nadamo da su od koristi za unapređenje njihovog rada.

