

Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i BiH

ZaštoNe 

 **ActionSEE**



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

Ovaj prijedlog praktične politike je dio projekta finansiranog od strane NED – National Endowment for Democracy



Ovaj projekat je sufinansiran od strane Evropske unije.
Predlog praktične politike je urađen uz pomoć Evropske unije.
Sadržaj je isključivo odgovornost ActionSEE mreže i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

Autorice: Aida Ajanović i Danira Karović

Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu i BiH

PREPORUKE ZA UNAPRJEĐENJE STANJA

STAVOVI IZNIJETI U DOKUMENTU PREDSTAVLJAJU STAVOVE
AUTORA I NE ODRAŽAVAJU NUŽNO MIŠLJENJE DONATORA.

THE VIEWS EXPRESSED IN THIS DOCUMENT ARE AUTHORS' AND
DO NOT NECESSARILY REFLECT THE VIEWS OF THE DONOR.

Sarajevo, Juni 2018.

UVOD

Zašto ne? Sarajevo je, u saradnji sa partnerima iz regionalne mreže NVO "ActionSEE", pripremio prijedlog praktične politike, u kome analiziramo nivo transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti izvršnih vlasti u regionu Zapadnog Balkana.

Prijedlog je rezultat opsežnog istraživanja, baziranog na naučnoj metodologiji, koje su članice mreže ActionSEE provele u prethodnih nekoliko mjeseci. Cilj cjelokupnog istraživanja jeste da pruži detaljan pregled stanja u navedenim oblastima, te da doprinese implementaciji reformi u radu javnu upravu, utječe na jačanje principa dobre uprave i pomogne samim institucijama da ih efikasnije primjene u svom radu. Smatramo da su to ciljevi koje dijelimo sa samim institucijama koje su obuhvaćene istraživanjem.

Prijedlog praktične politike, sa popratnim analizama, drugi je po redu ovakav dokument. Članice mreže i prošle su godine, nakon sprovedenog istraživanja, izradile preporuke za unaprjeđenje otvorenosti institucija vlasti.

Na osnovu rezultata istraživanja koje je sprovedeno 2016. godine, izrađene su politike koje pružaju pregled stanja u institucijama BiH i regiona, uključujući uočene nedostatke i dobre prakse u ovoj oblasti. Na temelju tih analiza, prošle godine su izrađene i preporuke i „mape puta“ za unaprjeđenje specifičnih područja koja su pokrivena istraživanjem.

Članice mreže ActionSEE su nakon toga, temeljeći svoj rad na saznanjima i rezultatima prošlogodišnjeg monitoringa, pristupile unaprjeđenju i prilagodbi metodologije istraživanja i njenih indikatora, a u nadi da će nove informacije koje su prikupljene doprinijeti kvalitetnijim rezultatima projekta. Cilj korištenja novih i poboljšanih indikatora je dodavanje novih dimenzija istraživanju i efikasniji doprinos unaprjeđenju otvorenosti institucija regiona.

Posjedujući iza sebe znanje, konkretne rezultate i analize regionalne otvorenosti, te vjerujući da će institucije izvršne vlasti, vođene jednostavno predstavljenim koracima za unaprjeđenje stanja u navedenim oblastima, raditi na poboljšanju iste, odlučili smo zagovarati viši nivo otvorenosti institucija vlasti u regionu.

Tako je ovogodišnje istraživanje obogaćeno indikatorima kojima se zagovara viši standard proaktivne transparentnosti.

Politika otvorenosti mora biti politika svih vlada u regionu, mora biti definisana kao i ostale važne politike i ne smije biti plod trenutne odluke ili trenutnog raspoloženja vlasti. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične, političke uslove u kojima razvija i svoju otvorenost, ali se može primijetiti značajan prostor za zajedničko regionalno djelovanje na poboljšanju stanja.

Naš prijedlog je upućen donosiocima odluka u izvršnim vlastima zemalja regiona na svim nivoima: Vladi, ministarstavima i ostalim organima državne uprave. On može biti od koristi i predstavnicima međunarodnih institucija, ali i kolegama iz NVO sektora koji se bave ovim pitanjima.

U svrhu kvalitetnijeg javnog dijaloga o ovim temama organizovaćemo niz javnih događaja, na kojima ćemo čuti mišljenja svih zainteresovanih strana i pokušati da nađemo zajednička održiva rješenja za razvoj u ovoj oblasti.

Također, poštovaćemo principe transparentnosti istraživanja i upoznati institucije sa svim detaljima njegovog sprovođenja i donesenih zaključaka.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem predlogu praktične politike.

OTVORENOST INSTITUCIJA IZVRŠNE VLASTI U REGIONU

Nakon analize velikog broja metodološki zaokruženih podataka primijetili smo sličnosti i razlike o stanju u ovoj oblasti u zemljama regiona.

Rezultati sprovedenog istraživanja pokazuju da otvorenost izvršnih vlasti na regionalnom nivou nije zadovoljavajuća. Umjesto očekivanog napretka u sferi otvorenosti, institucije izvršnih vlasti u regionu ostvarile su lošiji rezultat u odnosu na prethodnu godinu. Otvorenost, u prosjeku, iznosi 38% ispunjenih indikatora, dok je prošle godine procenat bio veći i iznosio je 41%.

Podsjećamo, ovogodišnje istraživanje obuhvatilo je i zagovaralo viši stepen otvorenosti institucija u odnosu na prošlu godinu, dodajući nove indikatore kojim se ta otvorenost mjeri, pa tako pooštravajući i same kriterije mjerenja. Vjerujemo da je takav, pooštreni pristup istraživanju dodatno utjecao da rezultati pokažu pad otvorenosti institucija izvršne vlasti. S druge strane, rezultati i analizirani podaci pokazuju da institucije vlasti nisu generalno radile na ukupnom razvoju otvorenosti, pa novi indikatori nemaju prevagnuću ulogu u padu otvorenosti.

Kako je to bilo vidljivo i naznačeno u analizama iz 2017. godine, a ostalo nepromijenjeno i ove godine, još uvijek ne postoje jasne, konzistentne i u strateškim dokumentima utemeljene politike otvorenosti. Također, podaci pokazuju da otvorenost opada kada se kreće od viših ka nižim nivoima vlasti i organima koji su svojim politikama i djelovanjem bliži građanima. Svaka zemlja ima svoje specifične političke uslove, u kojima razvija svoju transparentnost i otvorenost, koje tretiramo u drugom dijelu ovog dokumenta, ali se može primijetiti značajan prostor za zajedničko regionalno djelovanje na poboljšanju stanja.

Pad otvorenosti na regionalnom nivou, gdje se kao izuzetak pojavljuje samo Vlada Makedonije koje je ostvarila značajniji napredak, pokazuje kako izvršne vlasti u proteklih godinu dana nisu radile na razvoju svoje otvorenosti. Fokuseranost nosilaca izvršne i zakonodavne vlasti na izbore i izborni proces, koji se odvijao u zemljama regiona u proteklih godinu dana, bitno je odredio djelovanje i prioritete vlasti zemalja regiona, što je istraživanje i potvrdilo.

Još uvijek je jasno vidljiv nedostatak strateškog pristupa otvorenosti u zemljama regiona. Prikupljeni podaci pokazuju u velikom broju slučajeva nepostojanje dokumenata kojima se tretira otvorenost i transparentnost institucija izvršne vlasti, radilo se tu o strategijama, proceduralnim pravilima ili politikama koje tretiraju navedena pitanja. Iako jedan manji broj institucija izvršne vlasti posjeduje dokumente kojima je na određeni način regulisano pitanje otvorenosti istih, ne govorimo o ujednačenoj praksi, kako u pogledu pristupa otvorenosti, tako i u pogledu vrste dokumenta ili podzakonskog akta kojim se pitanje reguliše. Neujednačenost je prisutna kako među samim zemljama regiona, tako i među institucijama izvršne vlasti unutar iste države.

Ni prisustvo međunarodnih inicijativa koje zagovaraju otvorenost u zemljama regiona nisu u velikome doprinijele povećanju otvorenosti i transparentnosti institucija izvršne vlasti. Izostanak unutrašnjih politika i težnji da se radi na unaprjeđenju ovih oblasti jasno se odražava i na prisustvo zemalja regiona u tim inicijativama.

Da je zaista prisutan izostanak želje da se radi na unaprijeđenju otvorenosti i transparentnosti institucija izvršne vlasti u regionu, potvrđuje i činjenica da je broj institucija koje su aktivno učestvovala u sprovedenom istraživanju, te dostavile odgovore na postavljene upitnike, koji su ključni dio cjelokupnog istraživanja, manji u odnosu na prošlu godinu. Nespremnost da se odgovori na upitnik je sama po sebi indikator manjka otvorenosti, i nezainteresovanosti za promociju otvorenosti.

I dalje ostaje preporuka da je potrebno usvojiti strateške dokumente i godišnje akcijske planove, koji tretiraju razvoj otvorenosti. Potrebno je, unutar država, planirati razvoj ali i ujednačiti otvorenost institucija izvršne vlasti. Nakon uvođenja strateškog planiranja, potrebno je razmotriti i donošenje zakona o Vladi i ministarstvima jer bi se na taj način najefikasnije rješavalo ovo ali i druga pitanja funkcionisanja državne uprave.

Naš monitoring je pokazao nekoliko "kritičnih tačaka", odnosno ključnih prepreka za razvoj otvorenosti u regionu.

TRANSPARENTNOST I KOMUNIKACIJA

Iako među institucijama izvršne vlasti u regionu postoje šampioni i primjeri dobre prakse u sprovođenju zakona o slobodi pristupa informacijama, isti pak nisu rasprostranjeni ni unutar zemlje iz koje dolaze. Institucije vlasti još uvijek proizvoljno određuju do kojeg stepena će se pomenuti zakon sprovoditi, a ne poduzimaju se ni koraci kojima bi se ova oblast zakonski dodatno unaprijedila, obezbjeđujući proaktivnu transparentnost, objavu registara i vodiča za pristup informacijama, te objavu svih odgovora na zahtjeve za pristup informacijama.

Komunikacija sa građanima još uvijek je daleko od zadovoljavajuće, i očekuje se značajan rad kako bi se ista popravila u narednom periodu. Situacija je nepromijenjena kada su u pitanju savremeniji načini komuniciranja sa građanima, gdje još uvijek prevladavaju klasične metode komunikacije. Kao regionalni problem se javlja i poštovanje principa da se podaci objavljuju u open data¹ formatima, koji bi povećali dostupnost i olakšali građanima prikupljanje informacija.

PLANIRANJE I TROŠENJE DRŽAVNOG NOVCA

Praksa objavljivanja finansijskih informacija i dokumenata još uvijek je visoko neujednačena, te je transparentnost trošenja državnog novca na izuzetno nezadovoljavajućem nivou. Jačanje finansijske transparentnosti treba biti u fokusu i jedan od prioriteta institucija izvršne vlasti u regionu u narednom periodu, za šta je potrebno uložiti posebne napore.

Informacije o budžetu, ali i informacije o tome kako je planirani novac zaista i utrošen, rijetko se objavljuju. Ministarstva finansija zemalja u regionu najčešće su institucije koje historijski objavljuju ovakve podatke, dok ostale institucije izvršne vlasti sporadično i nepotpuno koriste ovakvu mogućnost. Budžet za građane, te mogućnost učešća građana u procesima planiranja i trošenja budžetskih sredstava, ostao je nepoznanica regionalnim institucijama izvršne vlasti.

¹Otvoreni podaci su podaci strukturirani u računarski razumljivom formatu, kojim se daje mogućnost slobodnog i ponovnog korišćenja.

Također, praksa objavljivanja planova javnih nabavki još uvijek je rasprostranjenija, a uglavnom nisu dostupni ni pozivi i odluke o javnim nabavkama, kao ni pripadajući ugovori i aneksi ugovora.

EFIKASNOST, UČINKOVITOST I OČEKIVANJA GRAĐANA OD VLASTI

Značajno pitanje funkcionisanja izvršne vlasti, ali i njihove otvorenosti prema građanima, jeste kreiranje jasnih indikatora uspjeha vladinih politika, koji će biti dostupni građanima i na osnovu koji građani mogu pratiti realizaciju politika i stepen uspjeha iste.

Vlade u regionu tek treba da uspostave jedinstvene metode i procedure za kvalitetnu kontrolu njihovih politika i nemaju razvijene adekvatne indikatore za mjerenje učinka svojih politika. Dovoljna pažnja nije posvećena ni uspostavljanju jedinstvenog metoda po kojem bi ministarstva izvještavala Vladu o svom radu na godišnjem nivou. Sve navedeno se negativno odražava na informisanje građana o učincima i efektima rada izvršne vlasti.

IZVRŠNA VLAST BiH (Vijeće ministara BiH, Vlada Federacije BiH, Vlada Republike Srpske)

Izvršna vlast u BiH ima znatno složeniju strukturu i sastav nego zemlje u regionu, zbog čega je poređenje njenih rezultata sa rezultatima drugih država zahtijevalo poseban metodološki pristup. S obzirom da ni entitetske vlade, niti Vijeće ministara BiH, nisu mogli samostalno biti upoređeni sa vladama država regiona, predmet sprovedenog istraživanja bila su sva tri nivoa izvršne vlasti u BiH, a u ovoj analizi korišten je njihov ukupni rezultat kako bi se predstavilo stanje u Bosni i Hercegovini.

Izvršna vlast u BiH zadovoljava ukupno 45% indikatora otvorenosti.

Princip „pristupačnost“, koji je fokusiran na pristup informacijama, interakciju sa građanima/građankama, te provođenje javnih konsultacija, izvršne vlasti u BiH zadovoljava sa 39% indikatora.

Učinkovitost sveukupne izvršne vlasti u BiH zadovoljava 45% postavljenih indikatora.

Kada je u pitanju integritet izvršne vlasti u BiH, ona zadovoljava 47% ispitanih indikatora, a kriterij transparentnosti sa 49% zadovoljenih indikatora.

U pogledu transparentnosti vlasti, jedan od identifikovanih problema je postizanje potpune transparentnosti sjednica tijela izvršne vlasti u BiH. Iako uvijek postoje izvjesna ograničenja za prenošenje sjednica izvršne vlasti, javnost u BiH nema uvid u neke njihove elemente koji bi trebali biti javno dostupni, kao što su tok ili makar ključni momenti rasprave o tačkama sjednica. Na zvaničnoj web stranici Vijeća ministara BiH nije moguće, nakon svake sjednice, izvršiti uvid u materijale koji su razmatrani na toj sjednici, dostupni su samo dnevni red, saopćenja i zaključci. Ne postoji ni praksa objavljivanja zapisnika sa sjednice, kako bi građani/ke imali kompletniju sliku o dinamici i načinu razmatranja određenih politika i pitanja, koja imaju uticaj na njihov standard i kvalitet života. Slična je situacija i sa otvorenošću sjednica Vlade RS i Vlade FBiH. Ovaj aspekt rada tijela izvršne vlasti mora biti nadograđen i dodatno unaprijeđen.

Budžetska transparentnost zadovoljava 47% postavljenih indikatora, što u odnosu na prošlogodišnjih 58% predstavlja značajan pad. Mogućnost pretrage budžeta je ograničena, što otežava bilo kakvo poređenje, analizu ili upotrebu podataka za dalju obradu. Građani/ke nemaju priliku da analiziraju budžet kroz narativna i grafička objašnjenja, koja bi trebalo da su im dostupna kroz dokumente „Budžeta za građane“ ili slične forme kojima se budžetski dokumenti predstavljaju na jednostavan i lako razumljiv način. Međutim, ni na jednoj stranici navedenih institucija ne nalazimo na ovakvu vrstu dokumenta.

Vijeće ministara BiH ne objavljuje na svojoj zvaničnoj web stranici konačan tekst Zakona o budžeta za tekuću i posljednje dvije godine, niti Zakon o izvršenju budžeta. S druge strane, Vlada FBiH i Vlada RS imaju objavljene zakone o budžetu i izvršenju budžeta za posljednje dvije godine.

Transparentnost procesa javnih nabavki u Bosni i Hercegovini ove godine zadovoljava 53% zadovoljenih indikatora, što je lošije u poređenju sa prethodnom godinom kada je ovaj indikator ispunjavao 71% (pojedinačno: Vlada RS 60% metodoloških kriterija transparentnosti javnih nabavki, Vlada FBiH 51%, te Vijeće ministara BiH ispunjava svega 48%).

Na službenim web stranicama se nalaze planovi javnih nabavki roba i usluga, kako za tekuću, tako i za prethodne dvije godine. Podaci vezani za provedene postupke javnih nabavki dosta su šturi. Naime, moguće je izvršiti uvid samo u obavijesti, odluke i izvješća o provedenim postupcima pojedinih javnih nabavki. Ugovora i podataka o najuspješnijim ponuđačima najčešće nema.

Objavljivanje godišnjih izvještaja o radu predstavlja jedan od ključnih instrumenata otvorenosti, ali i kontrole rada izvršne vlasti od strane građana/ki. Izvršne vlasti u BiH zadovoljavaju tek 44% indikatora koji se odnose na dostupnost izvještaja o radu (za posljednje tri godine), što predstavlja identičan rezultat u poređenju sa prošlom godinom.

Vijeće ministara BiH trebalo bi da donese uputstva, kako za resorna ministarstva tako i za područje svog djelokruga, kojim bi se detaljno odredili podaci koji se moraju nalaziti na web stranicama, kao i način njihovog objavljivanja. Ovi dokumenti bi trebali biti u open data formatu, te bi morala biti osigurana obavezna i stroga primjena ovog principa objavljivanja podataka. Iste preporuke trebale bi slijediti i entitetske vlade.

BiH još uvijek nije usvojila novi "Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH za period 2018 - 2022. godine". Prethodna Strategija za reformu javne uprave donesena je još 2006. godine². Provedba Strategije trebala bi omogućiti stvaranje javne uprave koja bi bila učinkovitija i odgovornija za ono što radi; koja bi efikasnije služila građanima/kama uz manje troškove; i koja bi radila na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz istodobno ispunjavanje svih uvjeta potrebnih za europske integracije, i time postala istinski faktor koji bi omogućavao kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj. Nažalost, u najnovijem Izvještaju³ Ureda za reviziju institucija BiH konstatovano je da je u posljednjih deset godina samo jedan projekat u sklopu reforme javne uprave realizovan u predviđenom roku.

Prilikom istraživanja otvorenosti navedenih institucija ove godine, moguće je primjetiti da je jako malo pažnje posvećeno tehničkoj ispravnosti i funkcionalnosti samih web stranica. Pretraživanje stranica nije bilo moguće na stranici Vlade FBiH, kao i Vlade RS. Funkcionalnost pretraživača tokom prošlogodišnjih istraživanja nije predstavljala problem, no ipak su ove godine u domeni pristupačnosti navedene institucije pokazale degradaciju u ovom polju.

² Strategija reforme javne uprave za period 2016-2020.
http://www.adsfbih.gov.ba/uploaded/posebnidokumenti/strategija_reforme_ju_u_bih.pdf

³ Izvještaj Ureda za reviziju javne uprave za 2016. godinu
http://www.revizija.gov.ba/revizioni_izvjestaji/finansijska_revizija/Izvjestaji_2016/?id=5641

MINISTARSTVA U BIH (državna i entitetska)

Ministarstva u Bosni i Hercegovini u prosjeku zadovoljavaju svega 27% analiziranih kriterija u oblastima transparentnosti, pristupačnosti, učinkovitosti i integriteta, što dodatno svjedoči o niskom nivou otvorenosti izvršne vlasti u BiH.

Međusobne razlike u ukupnim rezultatima između državnih i entitetskih ministarstava u BiH su velike. Najbolje rangirano je Ministarstvo pravde BiH, koje ispunjava 54% ukupnih indikatora, a najlošije, sa svega 13% zadovoljenih indikatora, je Ministarstvo uprave i lokalne samouprave Republike Srpske. Ovakve rezultate su i prethodne godine pokazala navedena ministarstva tako da je moguće primjetiti da nije došlo do bilo kakvih značajnih promjena.

Kriterij pristupačnosti, koji uključuje pristup informacijama, interakciju sa građanima/kama i mehanizam javnih konsultacija, bosansko-hercegovačka ministarstva zadovoljavaju tek 15% analiziranih kriterija. Mali broj vraćenih upitnika od strane ministarstva Bosne i Hercegovine, koji su sadržavali pitanja poput održanih edukacija, seminara i sličnih aktivnosti s ciljem edukacije i povećanja pristupačnosti institucija, dodatno je doprinjeo lošem rezultatu u ovom polju.

Kada su u pitanju javne konsultacije i interakcija sa građanima/kama ovogodišnji rezultati su identični sa prošlogodišnjim. Svega 9% ministarstva u BiH sprovodi neke vrste javnih konsultacija i interakcije sa građanima/kama, što predstavlja poražavajući podatak ako se ima u vidu da javne konsultacije predstavljaju glavni i osnovni način građanske participacije u procesima donošenja odluka.

U BiH je pokrenut portal eKonsultacije⁴, sa ciljem da građanima/ka 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. Ova platforma za javne online konsultacije još uvijek nije zaživjela u svom punom kapacitetu, ali brojka od 47 institucija koje su trenutno prijavljene na ovoj platformi nije zanemariva, kao i činjenica da broj istih svakodnevno raste.

Kada je u pitanju učinkovitost rada ministarstava, Bosna i Hercegovina u ovoj oblasti ima rezultat od 17% zadovoljenih indikatora. Samo 27% ministarstava na svojim zvaničnim web stranicama ima objavljene programe rada, dok gotovo duplo manje ministarstava, njih 15%, objavljuje izvještaje o svom radu za prethodne tri godine.

⁴ eKonsultacije su web platforma koja omogućava informiranje i učešće građana/ki i predstavnika/ca organizacija civilnog društva u procesu donošenja određenih pravnih akata (<https://ekonsultacije.gov.ba/>).

Integritet svih resornih ministarstva (na državnom i entitetskim nivoima u BiH) iznosi 17%, s obzirom na činjenicu da imovinski kartoni ministara/ki nisu javno dostupni niti na jednom zvaničnom web sajtu. Otkako je od Centralne izborne komisije zatraženo da se imovinski kartoni uklone sa njihove zvanične web stranice, imovinski kartoni ministara/ki nisu dostupni javnosti. CIK ih ne izdaje na zahtjev, te je u njih moguće izvršiti uvid samo u njihovim prostorijama. Pored pitanja o dostupnosti imovinskih kartona, ove godine su uvrštena dva nova pitanja koja su vezana za antikorupcijske politike i donošenje i objavljivanje Plana integriteta, koji, pored toga što je zakonski obavezan, ima samo 36% ispitanih institucija.

Ukupna ocjena transparentnosti ministarstava u BiH iznosi skromnih 38% zadovoljenih indikatora.

Kada govorimo o transparentnosti ministarstva u postupcima javnih nabavki, ista zadovoljavaju tek blizu 39% analiziranih kriterija. Oko 36% ministarstava u BiH nije objavilo plan javnih nabavki za prethodnu godinu. Monitoring je pokazao da 62% ministarstava objavljuje pozive, te je 73% institucija koje objavljuju odluke o javnim nabavkama. I pored toga što postoji portal javnih nabavki⁵ koji objedinjuje proces javnih nabavki svih nivoa vlasti, standardi transparentnosti nalažu da se svi finansijski dokumenti institucija, uključujući dokumente koji se odnose na javne nabavke, objavljuju na njihovim zvaničnim stranicama, kako bi se u potpunosti ispoštovalo pravo javnosti na potpunu informiranost i transparentnost u postupcima javnih nabavki.

Svega 12% ministarstava u cijeloj državi ima dostupne određene podatke obudžetu na svojim zvaničnim web stranicama (prosjek za posljednje tri godine), dok na stranicama preko 85% ministarstava nije dostupan budžet ni za jednu od prethodne tri godine. Ovakav trend netransparentnog trošenja budžetskog novca zahtjeva sistemski pristup i veće zalaganje kako javne vlasti, tako i civilnog društva, kako bi se inicirale i izvršile promjene ovakve prakse.

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.

Ukupno 54% ministarstava ne objavljuje ni najosnovnije podatke o svojim uposlenicima. Na službenim stranicama uglavnom nailazimo na podatke o ministru dok informacije o ostatku kolektiva, visini plate, kao ni brojčanom stanju ne nalazimo. Situacija u ovom polju ostala je nepromijenjena u odnosu na prošlogodišnje rezultate.

⁵e-Procurement je portal javnih nabavki BiH, na kojem su dostupni podaci o ponuđačima, ugovornim organima, te obavjestima o javnim nabavkama (<https://www.ejn.gov.ba/>)

Zvanične web stranice ministarstava sadrže informacije koje u velikom broju slučajeva nisu sistematizovane, određene rubrike su neažurirane ili prazne, uz veoma organičene mogućnosti pretrage. Loša organizacija podataka dovodi do toga da sajtovi često liče na labirinte u kojima su skrivene čak i one informacije koje jesu objavljene. Ne poštuju se principi objavljivanja podataka u open data formatu i nema jedinstvenog principa u ažuriranju i korištenju postojećih naloga na društvenim mrežama.

Primjetna je i ne toliko rijetka pojava nepostojanja web stranice ili praksa da ministarstvu pripada mali prostor unutar web portala Vlade. Ovakva praksa sama po sebi ne bi predstavljala problem da te iste institucije imaju sve potrebne informacije ili da su te informacije predstavljene na jednostavan i intuitivan način kako bi im korisnik mogao pristupiti.

Imajući u vidu navedene podatke, uz dodatne nalaze koje ovdje ne navodimo zbog ograničenosti prostora, jasno je da se pristup otvorenosti ministarstava mora iz osnova mijenjati po principu koji je naveden u uvodu ovog dijela teksta. Potrebno je naglasiti da postoje određene institucije koje mogu polužiti kao primjer, te da se uz malo volje i truda može poraditi na boljoj komunikaciji i efikasnosti korištenja vremena, te na taj način olakšati i sebi i građanima/kama u svakodnevnom poslu.

OSTALI ORGANI DRŽAVNE UPRAVE U BiH

Organi uprave u BiH (u uzorak za istraživanje ušlo je 45 organa uprave) također imaju skroman rezultat od 23% zadovoljenih indikatora otvorenosti.

Učinkovitost rada organa uprave u BiH zadovoljava 30% postavljenih indikatora.

Samo 33% organa uprave objavljuje godišnji program rada na svojoj službenoj web stranici, a izvještaje o radu njih 27%. Ovi rezultati u odnosu na prošlogodišnje pokazuju blage oscilacije koje ne predstavljaju ni pregresivnu ni regresivnu promjenu.

Što se tiče objavljivanja spisaka službenika/ca, sa njihovim zvanjima i pozicijama koje obnašaju, rezultati pokazuju da samo 2% organa uprave ima ove podatke na svojim stranicama, a 45% o nosiocima javnih funkcija. Blizu 60% organa uskraćuje javnosti osnovne informacije o tome ko su njihovi javni funkcioneri, koliku zaradu imaju i koji su njihovi kontakt podaci, što u odnosu na prethodnu godinu ne predstavlja ikakav pomak.

Službene web stranice organa uprave pokazale su lošije rezultate kada je u pitanju ažuriranje i pronalazak podataka, gdje je u 77% slučajeva veoma teško pronaći tražene podatke. Ovaj rezultat predstavlja pogoršanje od 12% u odnosu na prošlu godinu, koje nije zanemarivo, te je moguće zaključiti da se o tehničkoj strani i funkcionalnosti ne vodi mnogo računa. Primjera radi, Povjerenstvo za deminiranje u BiH nema još uvijek svoju web stranicu, a i do osnovnih kontakt informacija je teže doći, Federalna uprava za šumarstvo ima samo informacije o nadležnostima ove institucije unutar stranice Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja nije imala web stranicu sve do početka ove godine itd.

Transparentnost organa uprave (državnih i entitetskih) iznosi skromnih 24% zadovoljenih indikatora.

Gotovo 93% organa uprave na svojim web stranicama nema objavljene budžete. Ako tome dodamo još lošiji rezultat objavljivanja izvještaja o izvršenju budžeta i polugodišnjih izvještaja o utrošku budžetskih sredstava, slika budžetske netransparentnosti je kompletna.

Oko 64% organa uprave ne objavljuje čak ni planove javnih nabavki. Pozive na javne nabavke nalazimo kod svega 30% institucija, dok odluke nalazimo u procentualno većoj količini od 47%. Informacije o ugovorima provedenih postupaka javnih nabavki je gotovo nemoguće pronaći, a kada se uzme u obzir cjelokupni broj institucija koje su podvrgnute istraživanju, dolazimo do beznačajnih rezultata.

Kada govorimo o tome koliko su organi uprave u BiH na državnom i entitetskim nivoima otvoreni po pitanju pristupa informacijama i interakcije sa građanima/kama, nailazimo na 15% zadovoljenih indikatora. Kada ovaj rezultat uporedimo sa prošlogodišnjim koji je iznosio 34%, dolazimo do zaključka da stvari ne idu u progresivnom pravcu, te da se institucije zaista moraju potruditi kako bi postale otvorenije, transparentnije, te time doprinijele formiranju odgovornijeg društva.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Otvorenost je ključni uslov demokratije jer omogućava građanima da dobiju informacije i znanje potrebno za ravnopravno učestvovanje u političkom životu, efektivno donošenje odluka i držanje institucija odgovornim za politike koje sprovode.

Institucije širom svijeta preduzimaju konkretne akcije u cilju povećanja svoje transparentnosti i odgovornosti prema građanima. A da bismo ustanovili u kojoj mjeri građani Zapadnog Balkana dobijaju pravovremene i razumljive informacije od svojih institucija, razvijen je Regionalni indeks otvorenosti.

Regionalni indeks otvorenosti mjeri stepen do kojeg su institucije zemalja Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društvu, na osnovu četiri principa: (1) transparentnost (2) pristupačnost (3) integritet i (4) učinkovitost.

Princip transparentnosti podrazumijeva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. Pristupačnost se odnosi na obezbjeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije sa građanima. Integritet obuhvata mehanizme za prevenciju korupcije, sprovođenje etičkih kodeksa i regulaciju lobiranja. Posljednji princip, učinkovitost, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje sprovode institucije.

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama⁶ i primjerima dobre prakse, ovi principi su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocjenjuju na osnovu dostupnosti informacija na zvaničnim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika koji su prosljeđeni institucijama.

Kroz oko 80 indikatora po instituciji mjerili smo i analizirali otvorenost 275 institucija izvršne vlasti i prikupili preko 15 000 podataka o institucijama. Mjerenje je sprovedeno u periodu od januara do kraja aprila 2018. godine. Na osnovu rezultata istraživanja, razvijen je predstavljeni set preporuka i smjernica za institucije.

ACTION SEE je mreža organizacija civilnog društva koje zajedno radi na promovisanju i obezbjeđivanju transparentnosti i odgovornosti institucija u jugoistočnoj Evropi, povećanju potencijala za građanski aktivizam i participaciju, promovisanju i zaštiti ljudskih prava na internetu kao i na izgradnji kapaciteta za upotrebu novih tehnologija.

⁶Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, World Bank itd.

UDRUŽENJE GRAĐANA "ZAŠTO NE"

Adresa Džemala Bijedića 309, 71 000 Sarajevo, BiH
tel/fax +387 (0) 33 618 461
e-mail info[at]zastone.ba
website www.zastone.ba