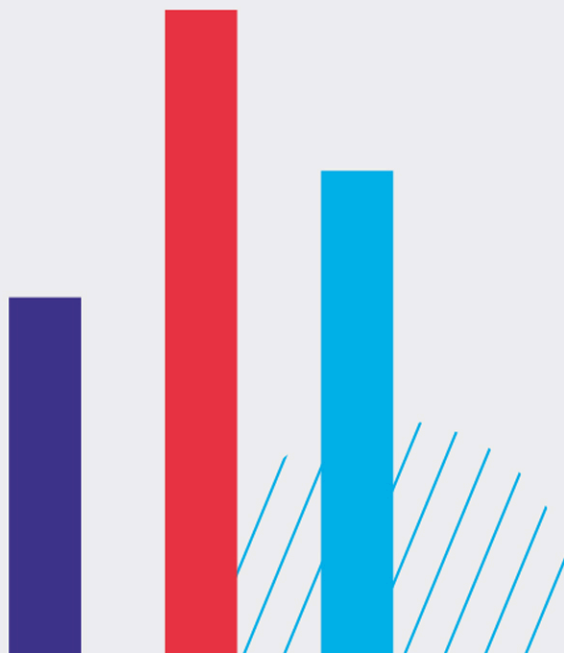
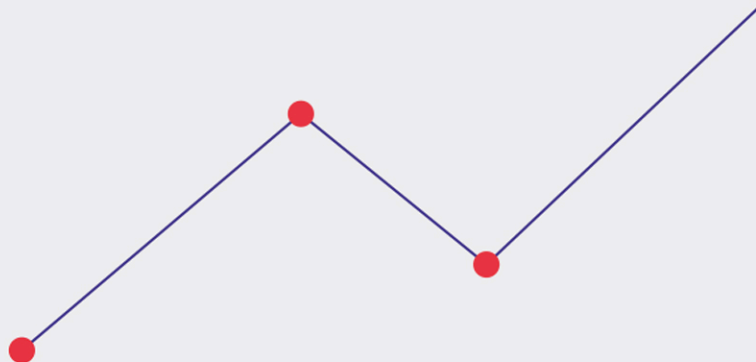
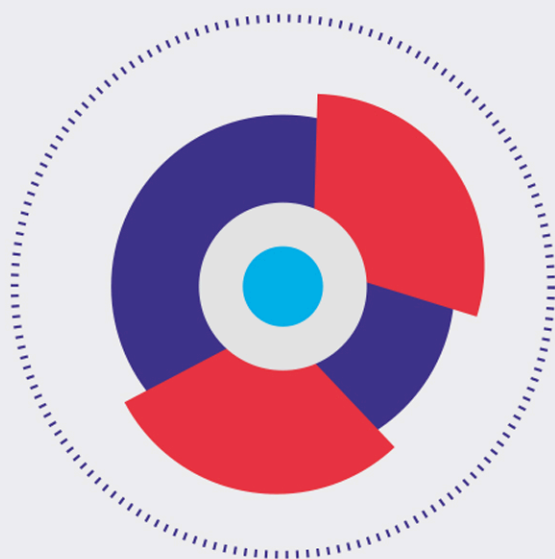


Otvorenost izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini i regionu



Otvorenost izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini i regionu

Autorica: Danira Karović

Sarajevo, 2021

Regionalni indeks otvorenosti

Ovaj dokument dio je projekta koji finansira Nacionalna zadužbina za demokratiju.
Sadržaj ne odražava nužno mišljenje donatora.

Uvod

Otvorenost je ključni uslov demokratije jer omogućava građanima da dobiju informacije i znanje potrebno za ravnopravno učestvovanje u političkom životu, efektivno donošenje odluka i kontrolisanje rada institucija. Politike transparentnosti prošle su nekoliko faza razvoja, shodno potrebama i zahtjevima društva, i postale su dio agendi vlasti na Zapadnom Balkanu. Danas su zahtjevi za većom transparentnošću i otvorenošću sastavni dio reformi koje zemlje sprovode na svom putu ka Evropskoj uniji (EU), kao i kroz angažman u drugim međunarodnim inicijativama.

S obzirom na to da institucije širom svijeta preuzimaju konkretne akcije u cilju povećanja svoje transparentnosti i odgovornosti prema građanima, iz istih su razloga organizacije okupljene oko mreže Action SEE razvile Regionalni indeks otvorenosti koji mjeri stepen otvorenosti institucija zemalja Zapadnog Balkana prema građanima i društvu, na osnovu četiri principa: **transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost.**

Cilj naših aktivnosti je da pružimo analizu stanja u ovom domenu rada javne uprave, doprinesemo implementaciji reformi i utičemo na jačanje principa dobrog upravljanja te, u konačnici, pomognemo samim institucijama da ih efikasnije primjene u svom radu.

Proteklih godina, članice mreže Action SEE koristile su različite mehanizme kako bi pokušale uticati na unapređenje politika i praksi transparentnosti i otvorenosti vlada, ministarstava i organa uprave. Iako svaka zemlja regiona ima svoje specifične, političke uslove u kojima razvija i svoju otvorenost, postoji značajan prostor za zajedničko regionalno djelovanje na poboljšanju stanja.

Rezultati ovogodišnjeg istraživanja svjedoče da i dalje postoji prostor za unapređenje stanja na polju otvorenosti, međutim, istovremeno je moguće primijetiti da pojedine institucije ulažu određene napore da ova pitanja regulišu i poboljšaju. Tako su određene zemlje pitanja otvorenosti javne uprave počele uređivati strateškim dokumentima i drugim politikama, zahvaljujući kojima i uviđamo pojedinačna poboljšanja. Ipak, izazovi su i dalje brojni, naročito u dosljednoj implementaciji ovih politika, te je zbog toga važno ulagati dodatne napore za dostizanje pune otvorenosti vlasti u regionu.

Ovaj dokument predstavljamo u cilju davanja novog doprinosa uspostavljanju sistema otvorene javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana – Bosni i Hercegovini (BiH), Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji. U svrhu kvalitetnijeg javnog dijaloga o ovim temama, organizovat ćemo niz javnih događaja na kojima ćemo čuti mišljenja svih zainteresovanih strana i pokušati naći zajednička održiva rješenja za dalje razvoje u ovoj oblasti. Također, poštovat ćemo principe transparentnosti istraživanja i upoznati institucije sa svim detaljima njegovog sprovođenja i donesenih zaključaka.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našoj analizi.

Action SEE tim

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U REGIONU

Rezultati ovogodišnjeg istraživanja pokazuju da otvorenost pojedinačnih institucija izvršnih vlasti u regionu u određenim segmentima napreduje, međutim, sveukupno gledano, otvorenost vlasti nije na zadovoljavajućem nivou.

Prema podacima o otvorenosti vlada u regionu, najotvorenija je Vlada Sjeverne Makedonije, koja ispunjava 83,43% zadatih kriterija otvorenosti, potom Vijeće ministara BiH sa 74,9%. Na trećem mjestu je Vlada Crne Gore sa 59,46%, a slijedi Vijeće FBiH sa 58,42%.

Vlada Republike Srbije ispunjava 47,67% kriterija, a Vlada Autonomne pokrajine Vojvodina 50,18%. Na posljednjem mjestu je Vlada Republike Srpske sa 38,53% ispunjenih kriterija otvorenosti.

Kada je riječ o ministarstvima, u prosjeku najbolje rezultate ostvaruju ministarstva u Sjevernoj Makedoniji sa 62%, zatim slijede ministarstva Crne Gore sa 57,9%. Ministarstva u Srbiji ispunjavaju 48,7%, a ministarstva u Bosni i Hercegovini zadovoljavaju 30,6% kriterija otvorenosti.

Treba istaći i činjenicu da je u prethodnom periodu došlo do reorganizacije dijela organa javne uprave, usljed čega je metodologija mjerenja morala biti prilagođena novim okolnostima. Ovo je naročito vidljivo u Crnoj Gori, u čijem su slučaju kvantitativno analizirana samo ministarstva koja imaju kontinuitet u svom radu u prethodne tri godine.

Rezultati pokazuju da se nivo otvorenosti smanjuje kako se krećemo ka onim organima vlasti koji su na nižem hijerarhijskom nivou u javnoj upravi, tako da su organi uprave “najzatvoreniji” dio izvršne vlasti, što je trend koji godinama postoji u analiziranim zemljama. Organi uprave u Crnoj Gori u prosjeku ispunjavaju 49,41% kriterija otvorenosti, slijede organi uprave u Sjevernoj Makedoniji sa 40,57%, potom Bosni i Hercegovini sa 34,55%, te Srbiji sa 34,18%.

Pored toga, postoje znatne neujednačenosti u pojedinačnim rezultatima otvorenosti organa uprave, tako da postoje organi koji su primjer otvorenog i transparentnog djelovanja, ali i oni koji bez ikakvih posljedica ne poštuju ne samo principe i prakse dobrog upravljanja nego čak ni zakonske obaveze javnosti rada.

Kao prva država u regionu koja je strateški uredila politiku otvorenosti, Sjeverna Makedonija dala je primjer kako treba sistematski usmjeriti napore ka uređenju pitanja otvorenog i proaktivnog djelovanja državnih organa prema građanima.

Ipak, kada je riječ o sprovođenju Strategije transparentnosti Vlade Republike Sjeverne Makedonije 2019-2021, primjećujemo da Vlada nije realizovala većinu predviđenih aktivnosti, pokazujući time slabost u prevođenju proklamovanih principa otvorenosti rada u praksu.

Slična situacije je i u BiH, imajući u vidu da primjena politike proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH varira od institucije do institucije, što dalje prouzrokuje neujednačen nivo otvorenosti organa uprave.



Nova vlada Crne Gore nije nastavila aktivnosti na izradi prve strategije otvorenosti, već je, sudeći po Programu rada u 2021. godini, odustala od ovog veoma važnog procesa.

Predsjednik Vlade je u ekspozeu istakao transparentnost državne administracije kao princip rada, međutim, za sada ne bilježimo napredak u ovoj oblasti. Naprotiv, mnoga javno data obećanja o uspostavljanju transparentnog sistema upravljanja su i dalje neispunjena.

U Srbiji su na snazi i dalje ista strateška dokumenta i zakoni koji regulišu obaveze u pogledu otvorenosti izvršnih vlasti, a koji ne daju opipljive pomake u praksi.

Kriza uslovljena pandemijom COVID-19 u prethodnoj godini dala je osnova da se pojedina dokumenta i podaci u vezi s radom izvršnih vlasti sakriju od očiju javnosti.

Pored toga, vanredna situacija ogolila je mnogobrojne probleme s kojima se organi državne uprave suočavaju, naročito kada je riječ o javnim nabavkama, ali i nefunkcionisanju elektronskih servisa.

U nastavku ukazujemo na neke od ključnih nedostataka koje države regiona moraju otkloniti kako bi obezbijedile otvorenost u radu javne uprave.

Rasprostranjena finansijska netransparentnost

Trenutna praksa izvršnih vlasti pokazuje da institucije imaju dosta neujednačene pristupe kada je u pitanju objavljivanje finansijskih informacija i dokumenata. Rijetke su institucije koje objavljuju kompletne informacije o budžetu. Pored toga, primjetan je nedostatak inicijative da se ovaj važan dokument učini razumljivim građanima, kako bi im se približilo na šta će se sve institucije izvršne vlasti trošiti javni novac. Također, veoma su oskudne informacije o tome kako je planirani novac zaista i potrošen.

Više od polovine vlada u regionu nije učinilo javnim polugodišnji izvještaj o izvršenju budžeta na svojim internet-stranicama, a praksa neobjavljivanja odluka o potrošnji budžetske rezerve i dalje predstavlja veliki problem s obzirom na širinu prostora koja ostavlja mogućnost za zloupotrebe. Praksa neobjavljivanja planova javnih nabavki, ugovora i tenderske dokumentacije još uvijek je rasprostranjena u regiji. Ova je praksa intenzivirana u toku pandemije, što možemo naročito istaći u slučaju Srbije, gdje su određeni postupci javnih nabavki medicinskih sredstava tretirani kao tajna.¹

Slična je situacija i s nabavkom medicinske opreme i vakcina u Bosni i Hercegovini. Insistiranja na tajnosti podataka koji se odnose na ugovore o nabavkama u vrijeme pandemije se i dalje dešavaju, bez obzira na činjenicu da je u toku nekoliko sudskih procesa (najpoznatiji slučaj "Respiratori") koji su upravo posljedica netransparentnog postupanja u krizi.

¹ Od trenutka kada je proglašeno vanredno stanje u Republici Srbiji, Vlada je donijela zaključak koji određuje tajnost podataka, a koji se odnose na nabavku medicinskih sredstava tokom pandemije. Tim su zaključkom dokumenti o trošenju javnih sredstava za nabavku medicinske opreme označavani kao „strogo povjerljivi“, a njime je omogućeno i sprovođenje nabavki bez primjene Zakona o javnim nabavkama. Podaci o pojedinačnoj cijeni ili ukupnom iznosu potrošenom na medicinsku opremu za vrijeme Covid-19 krize do danas nisu javno dostupni, a i sam zaključak koji uređuje to pitanje nije nikada bio dostupan javnosti.

Transparentnost odlučivanja i dalje na niskom nivou

Potpuna transparentnost odluka koje donose predsjednik i članovi vlade na sjednicama je i dalje jedan od ključnih problema u zemljama regiona. Javnost i dalje nema u cijelosti uvid u sve materijale o kojima se raspravlja na sjednicama, te i dalje ne postoji praksa objavljivanja transkripta sa sjednica vlade.

Vlade uglavnom informišu javnost o ključnim odlukama i zaključcima sa sjednica putem saopštenja za medije, što se ne može smatrati dovoljnim za razumijevanje i kontrolu politika o kojima vlada odlučuje.

Pristup informacijama otežan, nezainteresovanost za dosljedno sprovođenje javnih rasprava

Institucije još uvijek proizvoljno određuju do kojeg će stepena Zakon o slobodnom pristupu informacijama sprovoditi. Uprkos zakonskoj obavezi, brojni su organi vlasti koji ne čine dostupnim tražene informacije. Tako nam svaki četvrti organ vlasti iz regiona nije dostavio odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama. Njih je 74% dostavilo podatke u zakonskom roku, a 2% van zakonskog roka.

Institucije izvršne vlasti i dalje ne ulažu dovoljno napora da stimuliraju građane i zainteresovanu javnost za učešće u javnim raspravama i konsultacijama. U ovom dijelu bilježimo probleme u pogledu objavljivanja informacija koje su neophodne kako bi ovaj postupak bio adekvatno sproveden, i to, prije svega, poziva na javne rasprave, RIA izvještaja i, u konačnom, izvještaja nakon održanih rasprava.

Izvršna vlast u znatnoj mjeri i dalje ne prepoznaje značaj društvenih mreža za uspostavljanje komunikacije s građanima. Skoro polovina institucija izvršne vlasti u regionu i dalje nema svoj nalog na Facebooku, a 72,57 % ne koristi Twitter.

Otvorenost izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini

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

Metodologijom izrađenom za potrebe mjerenja otvorenosti izvršne vlasti u BiH, a s ciljem komparacije rezultata, sama izvršna vlast grupisana je u tri sekcije, a to su vlade, ministarstva te organi uprave.

Pošto Bosna i Hercegovina ima složeniju strukturu nego druge zemlje u regionu, rezultati određenih nivoa predstavljaju zajednički rezultat više institucija koje pripadaju određenom tipu institucije.

Mjerenje otvorenosti vlada u BiH uključilo je istraživanje rada Vijeća ministara BiH, Vlade Federacije BiH, te Vlade Republike Srpske. Ovogodišnji rezultat vlada zadovoljava ukupno 57,28% indikatora otvorenosti, što predstavlja značajno unapređenje u odnosu na prošlogodišnjih 48,12%.

Pojedinačni rezultati za 2020.² godinu su:

1. Vijeće ministara BiH - 74,9%
2. Vlada FBiH - 58,42%
3. Vlada Republike Srpske - 38,53%

² Rezultati za 2019. godinu: (Vijeće ministara BiH – 59,51%, Vlada FBiH – 48,31%, Vlada RS – 36,54%)

Najveći skok, odnosno unapređenje rezultata, napravilo je Vijeće ministara BiH, koje je načinilo progres od skoro 15% u poređenju s prethodnom godinom, ali ne treba zanemariti i veliki skok koji je napravila i Vlada Federacije BiH, koja je ove godine po prvi put u historiji istraživanja pokazala interesovanje za saradnju.

Kada govorimo o pozitivnim pomacima, važno je istaći da su za unapređenje rezultata u oblasti otvorenosti najviše zaslužni javni službenici/ce ovih institucija, koji svoj posao obavljaju odgovorno i shvataju važnost pravovremenog i istinitog informisanja i same proaktivne transparentnosti.

Princip “pristupačnost”, koji je fokusiran na pristup informacijama, interakciju s građanima/građankama, te provođenje javnih konsultacija, izvršne vlasti u BiH zadovoljavaju sa 52,53% indikatora otvorenosti, što predstavlja identičan rezultat prošlogodišnjem.

Učinkovitost sveukupne izvršne vlasti u BiH zadovoljava 48,83% postavljenih indikatora. Kada je u pitanju integritet izvršne vlasti u BiH, on zadovoljava 39% ispitanih indikatora, a kriterij transparentnosti sa 37,3% 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.

Ne postoji 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. Ovaj aspekt rada tijela izvršne vlasti mora biti nadograđen i dodatno unaprijeđen.

Budžetska transparentnost nije na zadovoljavajućem nivou. Razlog za navedeno jeste to što Vlada Republike Srpske nije objavila svoj budžet za prethodnu godinu, a ni protekle godine, što je već nekako postala i standardna praksa otkako je napravljen novi website Vlade RS.

Vlada FBiH i Vijeće ministara BiH objavili su budžet za građane za proteklu godinu, dok Vlada RS nije omogućila građanima/kama ni ovu vrstu dokumenta.

Kada je u pitanju objavljivanje finansijskih izvještaja, situacija je ista kao i u slučaju budžeta. Preporuke u ovoj domeni su u najvećoj mjeri usmjerene u imperativno objavljivanje svih finansijskih dokumenata od javnog značaja.

Ministarstva u BiH (državna i entitetska)

Ministarstva u Bosni i Hercegovini u prosjeku zadovoljavaju svega 30,6% analiziranih kriterija u oblastima transparentnosti, pristupačnosti, učinkovitosti i integriteta, što predstavlja rezultat identičan prošlogodišnjem. Međusobne razlike su i dalje velike kada poredimo rezultate koje su ostvarila entitetska i državna ministarstva.

Naime, rezultati otvorenosti ministarstava na državnom nivou su dosta bolji u odnosu na ministarstva koja funkcionišu na federalnom nivou ili na nivou Republike Srpske. Najbolje rangirano je Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, koje ispunjava 54,3% ukupnih indikatora, dok se na posljednjem mjestu nalazi Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske, sa 12%.

Kriterij pristupačnosti, koji uključuje pristup informacijama, interakciju s građanima/kama i mehanizam javnih konsultacija, bosanskohercegovačka ministarstva zadovoljavaju u tek 15% analiziranih kriterija.

Mali broj upitnika koja su vratila ministarstva Bosne i Hercegovine, a koja su sadržavala pitanja poput održanih edukacija, seminara i sličnih aktivnosti s ciljem edukacije i povećanja pristupačnosti institucija, dodatno je doprinio lošem rezultatu u ovom polju.

Kada su u pitanju javne konsultacije i interakcija s građanima/kama, ovogodišnji rezultati su identični prošlogodišnjim. 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 građana i građanki ga ne koristi.

Razlog za to sigurno leži i u činjenici da građani i građanke nisu primarno zainteresovani za politike koje se donose na ovom nivou vlasti, već ih više zanimaju federalne, kantonalne i lokalne teme.

Integritet svih resornih ministarstva (na državnom i entitetskim nivoima u BiH) iznosi 17%, što je također identičan rezultat prošlogodišnjem. Iako se organizacije civilnog društva zalažu i insistiraju na objavljivanju, imovinski kartoni ministara i ministarki i dalje nisu javno dostupni ni na jednoj zvaničnoj web stranici institucija.

Institucije također nisu uložile napore ka rješavanju problema sukoba interesa i suzbijanja korupcije. Ministarstva u BiH nisu dovoljno posvećena ni 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.

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

Ukupna ocjena transparentnosti ministarstava u BiH iznosi skromnih 23% indikatora otvorenosti, što predstavlja dosta lošiji rezultat nego što je to bio slučaj s prošlom godinom. Najveći nedostaci primjetni su u domeni budžetske i transparentnosti javnih nabavki.

Ovakav trend netransparentnog trošenja budžetskog novca zahtijeva sistemski pristup i veće zalaganje kako javne vlasti, tako i civilnog društva, kako bi se inicirale i izvršile promjene ovakve prakse.

Otvorenost organa uprave u BiH

Kao što je bila praksa i u prethodnim mjerenjima, otvorenost organa uprave mjerena je kroz uzorak od 45 nasumično izabranih organa uprave u BiH. Njihov ovogodišnji rezultat iznosi 34,55, što predstavlja unapređenje od 8% u odnosu na prošlu godinu.

Najveće poboljšanje desilo se u domeni učinkovitosti, gdje je, u odnosu na prošlogodišnjih 16% rezultat unaprijeđen za čak 24%. Razlog za to leži u tome što je ove godine dosta veći broj institucija dostavio upitnike u kojima su opisali načine unutrašnjeg funkcionisanja.

Kada je u pitanju integritet, organi uprave zadovoljavaju 25.53% indikatora otvorenosti. Značajan broj institucija kreirao je planove integriteta, međutim, problem je što većina institucija nema konkretnije strategije za borbu protiv korupcije, a koje uključuju akcione planove, te svakako izvještaje o provedbi tih akcionih planova.

Ovakvu vrstu izvještaja za prethodnu godinu (odnosno za posljednji aktivni period implementacije) ima svega deset organa uprave. Rezultat od 22% ispunjenih indikatora u oblasti transparentnosti lošiji je u odnosu na prošlu godinu, kada je iznosio 33%.

Finansijska transparentnost i dalje predstavlja jedan od većih problema, pa je tako svega pet institucija, od 45, na zvaničnoj web stranici imalo objavljeno budžete za prethodne tri godine. Ako tome dodamo još lošiji rezultat objavljivanja izvještaja o izvršenju budžeta i polugodišnjih izvještaja o utrošku budžetskih sredstava, slika budžetske netransparentnosti je kompletna. Slična je situacija i s objavljivanjem informacija koje se odnose na javne nabavke.

Ništa bolja situacija nije ni u oblasti pristupačnosti koja se odnosi na pristup informacijama, a gdje su organi uprave ostvarili svega 22,92% ispunjenosti indikatora.

Ipak, iako je generalni rezultat u ovoj oblasti nezadovoljavajući, određene institucije rade na svojoj otvorenosti i ostvaruju dobre rezultate. Pa tako Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH i dalje ostaje primjer dobre prakse sa 89,87% ispunjenih indikatora otvorenosti.

Njih slijede Uprava za indirektno oporezivanje sa 67,2%, Državna agencija za istrage i zaštitu sa 62,53%, te Agencija za osiguranje u Bosni i Hercegovini sa 57,44% ispunjenih indikatora otvorenosti.



Metodologija istraživanja

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 jačanje interakcije s građanima. Integritet obuhvata dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije. Posljednji princip, učinkovitost, tiče se monitoringa i evaluacije politika koje sprovode institucije.

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama³ i primjerima dobre prakse, ovi principi 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 i upitnika koji su proslijeđeni institucijama.

Kroz oko 40 do 100 indikatora, u zavisnosti od vrste institucije (vlade (99), ministarstva (54) i organi uprave (45)), mjerili smo i analizirali otvorenost 237 institucija izvršne vlasti. Mjerenje je sprovedeno u periodu od januara do aprila 2021. Greška mjerenja iznosi +/- 3 %. Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo analizu s ključnim kritičnim tačkama i problemima u domenu otvorenosti rada institucija za koje se nadamo da su od koristi za unapređenje njihovog rada.

³ Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, Svjetska banka itd.

ACTION SEE je mreža organizacija civilnog društva koje zajedno rade 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.

