

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI



REGIONALNI INDEKS OTVORENOSTI



Otvorenost izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini

Autor/ica: Sanjin Mahmutović i Amina Izmirlić Čatović

Sarajevo, 2023.

Regionalni indeks otvorenosti



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

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Kada je riječ o otvorenosti izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini, u okviru istraživanja proveden je monitoring otvorenosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, kao i entitetskih vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.

Zajednički rezultat otvorenosti izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini ove tri institucije za 2022. godinu iznosi 49,69%, što predstavlja blagi pad u odnosu na 2021. godinu kada je rezultat otvorenosti izvršne vlasti u BiH iznosio 49,85%.

U poređenju s drugim državama u regionu, izvršna vlast Bosne i Hercegovine nalazi na trećem mjestu, nakon Sjeverne Makedonije i Crne Gore, te ispred Srbije.

I dok je Vlada Republike Srpske unaprijedila rezultat u odnosu na prethodnu godinu (sa 35,85% na 38,2%), slabije rezultate u 2022. godini imali su Vijeće ministara BiH (sa 75,54% na 73,31%) i Vlada Federacije BiH (sa 38,17% na 37,57%).

Kada je riječ o četiri principa na kojima su zasnovani indikatori istraživanja (transparentnost, pristupačnost, učinkovitost i integritet), izvršna vlast u Bosni i Hercegovini zadovoljava 53,65% indikatora u oblasti transparentnosti, te se nalazi na trećem mjestu iza Sjeverne Makedonije (67,76%) i Crne Gore (55,9%), a ispred Srbije (48,5%).

U oblasti pristupačnosti, izvršna vlast u BiH zadovoljava 41,84% indikatora, te se nalazi na posljednjem mjestu iza Sjeverne Makedonije, Crne Gore i Srbije.

U oblasti učinkovitosti, izvršna vlast u Bosni i Hercegovini se također nalazi na posljednjem mjestu iza pomenutih država sa zadovoljenih 34,4% indikatora.

Kada je riječ o integritetu, izvršna vlast u Bosni i Hercegovini zadovoljava 29,35% indikatora, te se nalazi ispred Srbije, a iza Sjeverne Makedonije i Crne Gore.



VIJEĆE MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE

Vijeće ministara BiH, koje je tokom istraživanja za 2020. godinu zabilježilo značajan rast od 15%, i blagi rast od 1% tokom 2021. godine, tokom istraživanja za 2022. godinu palo je sa 74,54% na 73,31%.

Kada su u pitanju četiri principa na kojima su zasnovani indikatori istraživanja, Vijeće ministara BiH zadovoljava 65,9% indikatora kada je u pitanju transparentnost, 60,64% indikatora koji se odnose na pristupačnost, 69,90% indikatora koji se odnose na učinkovitost te 62,35% indikatora koji se odnose na integritet.

Kada je riječ o otvorenosti Vijeća ministara po principima transparentnosti, pristupačnosti, integriteta i učinkovitosti, ova institucija zadovoljava u prosjeku 64.69 od svih postavljenih indikatora po svim pomenutim principima, što predstavlja progres u odnosu na prethodnu godinu (60%).

Vijeće ministara BiH je unaprijedilo rezultate još tokom 2021. godine nakon održanih sastanaka na kojima je prezentovan projekat Index otvorenosti kao i rezultati ove institucije sa sugestijama koji se aspekti mogu unaprijediti i poboljšati, te su određene i kontakt-osobe za komunikaciju. Komunikacija se nastavila tokom istraživanja za 2022. godinu, te je ova institucija respozivna kako na poslani upitnik, tako i na ZOSPI.

Svakako treba istaći da su za poboljšanje rezultata u oblasti otvorenosti i transparentnosti najzaslužniji javni službenici/e koji su iskazali/e spremnost za saradnju i bili/e otvoreni/e za sugestije kada je u pitanju unapređenje otvorenosti i transparentnosti.

Iako u istraživanju za 2022. godinu Vijeće ministara bilježi blagi pad rezultata, ova institucija je i dalje druga najotvorenija institucija u Bosni i Hercegovini, te ispunjava nešto manje od 3/4 postavljenih indikatora.

Stoga, dio indikatora koji se može unaprijediti odnosi se između ostalog, kao što je navedeno i u prošlogodišnjoj analizi, na objavu podataka o imenima i pozicijama državnih službenika/ica, na objavu zapisnika sa sjednice, na video i audio prijenos sjednica, 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 BIH

Rezultat otvorenosti i transparentnosti Vlade FBiH tokom 2022. godine pao je sa 38,17% na 37,56%. Vrijedi podsjetiti da je i u prošlogodišnjem istraživanju rezultat otvorenosti Vlade FBiH pao za oko 20% u odnosu na 2020. godinu. Razlog zbog kojeg je došlo do pomenutog pada ogleđa se u činjenici da je izrađena novu zvanična 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. Istraživanje za 2022. godinu pokazalo je da nije došlo do unapređenja te da na novoj web stranici i dalje nisu dostupni dokumenti koji su se mogli pronaći na staroj web stranici federalne vlade.

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine zadovoljava 42,02% indikatora koji se odnose na transparentnost, 34,38% indikatora koji se odnose na pristupačnost, 30% onih koji se odnose na učinkovitost te 18,57% indikatora koji se odnose na integritet.

Na stranici Vlade Federacije BiH u periodu za 2022. godinu, baš kao i tokom prethodnog istraživanja za 2021. godinu, nisu bile dostupne osnovne informacije kao što je organigram, program i izvještaj o radu, spisak zaposlenih i informacije o platama javnih funkcionera/ki.

Kada su u pitanju informacije o sjednicama vlade, nisu bile dostupne informacije o dnevnom redu (kao i blagovremeno objavljivanje dnevnog reda) s obzirom na činjenicu da federalna vlada dnevni red objavljuje na web stranici tek po njegovom usvajanju na početku svake sjednice. Nisu bili dostupni ni zapisnici i transkripti, niti audio/video prenos sjednica.

U pogledu dostupnosti Komunikacijske strategije, ili strategija koja bi se odnosila na otvorenost i transparentnost, situacija je nepromijenjena u odnosu na 2021. godinu, te je ova institucija i u odgovoru na upitnik navela da ne raspolaže ovim strategijama.

Budžetska transparentnost je još jedan segment koji bi se mogao unaprijediti, s obzirom da nedostaju informacije odnosno godišnji izvještaj o izvršenju budžeta, kao i periodični izvještaji, a pohvalna bi bila i praksa objavljivanja budžeta za građane. Također, još neki od indikatora koji bi se mogli unaprijediti odnose se na dostupnost odluka i ugovora o javnim nabavkama.



Kao i u prethodnom istraživanju, ni 2022. godine nisu bili dostupne smjernice za izražavanje zabrinutosti, pritužbe i žalbe, ne postoji direktni online kanal na web stranici vlade, a ni etički kodeks nije objavljen online.

VLADA REPUBLIKE SRPSKE

Vlada Republike Srpske zadovoljava 38,2% postavljenih indikatora, što predstavlja blagi rast u odnosu na prošlogodišnje istraživanje kada je ova institucija zadovoljila 35,85% indikatora.

Što se tiče Vlade Republike Srpske, ovaj organ izvršne vlasti zadovoljava 53,04% indikatora koji se odnose na transparentnost, 32,81% indikatora koji se odnose na pristupačnost, tek 3,3% indikatora koji se odnose na učinkovitost te 7,14% indikatora koji se odnose na integritet.

Potrebno je istaći da se ipak radi o blagom progresu u odnosu na prošlogodišnje istraživanje, s obzirom da ranije princip učinkovitosti nije zadovoljavao niti jedan od postavljenih indikatora i rezultat je iznosio 0%. Principi transparentnosti i pristupačnosti u prošlogodišnjem istraživanju zadovoljili su 46,91% i 35,94% postavljenih indikatora, a princip integriteta zadovoljio je isti procenat indikatora kao i prošle godine. .

Na zvaničnoj web-stranici Vlade RS pretraživač, kao i u prethodnim istraživanjima, i dalje nije u funkciji. Pored toga, nisu provedene aktivnosti na poboljšanju same web stranice, tako da je pronalazak dokumenata i informacija dodatno otežan.

Iako je rezultat blago bolji od rezultata iz 2021. godine, može se zaključiti da ova institucija nije provodila aktivnosti na unapređenju svoje otvorenosti i transparentnosti te i dalje nedostaje niz indikatora.

Izvještaj o radu, informacije o platama zaposlenih kao i informacije o imenima i pozicijama zaposlenih, zapisnici sa sjednica i blagovremeno objavljivanje dnevnog reda sa materijalima, video/audio prenos sjednica i strategije koje bi tretirale pitanje otvorenosti i transparentnosti, kao i komunikaciona strategija nisu dostupni na zvaničnoj web stranici Vlade RS.

U kontekstu javnih nabavki nije moguće pronaći ugovore o javnim nabavkama, Vlada nije odgovorila na ZOSPI, ne postoji zasebna sekcija koja sadrži sve informacije vezane za slobodan pristup informacijama, niti su Etički kodeks i Plan integriteta objavljeni.



OTVORENOST MINISTARSTAVA U BIH

U okviru istraživanja prati se 41 ministarstvo od čega je 9 na državnom, a po 16 na entitetskom nivou - u FBiH i RS. Rezultat otvorenosti ministarstava za 2022. godinu iznosi 37,40% što predstavlja pad od oko 1% u odnosu na prethodnu godinu, kada je zabilježen blagi rast.

Kada je u pitanju otvorenost, u odnosu na zemlje regije, bh. ministarstva zauzimaju posljednje mjesto iza Sjeverne Makedonije, Srbije i Crne Gore.

Otvorenost državnih ministarstava nešto je bolja u odnosu na entitetska ministarstva i u prosjeku iznosi oko 52,78%. Kada su u pitanju entitetska ministarstva, tek jedno ministarstvo ispunjava nešto više od 50% indikatora, dok je 31 preostalo ministarstvo u Federaciji BiH i RS ne zadovoljava ni polovinu indikatora, te se može zaključiti da ministarstva u BiH nisu dovoljno posvećena informisanju javnosti o svom radu, te javnost pretraživanjem njihovih zvaničnih web-stranica ne može saznati koje aktivnosti ministarstva provide ili planiraju da urade ili kakve rezultate su postigla u toku godine.

Kada su u pitanju državna ministarstva, od njih 9, četiri ministarstva ispunjavaju preko 60% postavljenih indikatora, dok samo jedno, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH, ispunjava preko 70%, a tri državna ministarstva ne ispunjavaju ni polovinu indikatora.

Iako nije došlo do većeg nazadovanja, evidentno je da ipak ne postoji ni napredak kada je u pitanju otvorenost ministarstava, čemu svjedoči i činjenica da većina ministarstava nije odgovorila na upitnik koji im je poslan u sklopu istraživanja, a jedan dio ministarstava nije odgovorio ni na zahtjev za slobodan pristup informacijama.

S obzirom da se situacija nije značajno promijenila u odnosu na prethodno istraživanje, i dalje je potrebno unaprijediti iste indikatore kao i prethodnih godina. Kod određenog broja ministarstava pretraživač i dalje nije u funkciji, informacije o nadležnostima institucije ili CV ministra/ice, kao ni informacije o platama ili spisak javnih službenika/ica i dalje nisu dostupne.

Potrebno je unaprijediti i budžetsku transparentnost i transparentnost javnih nabavki, kao i interakciju sa građanima/kama.



OTVORENOST ORGANA UPRAVE U BIH

Uzorak za istraživanje za 2022. godinu obuhvatio je 49 nasumičnih organa uprave, čiji je rezultat iznosio 38,27% što predstavlja pad od oko 12%.

Od svih 49 organa uprave koji su bili obuhvaćeni istraživanjem za 2022. godinu, a generalno i od svih institucija izvršne i zakonodavne vlasti u BiH, Ured koordinatora za reformu javne uprave sa 84,81% ima najbolji rezultat kada je u pitanju otvorenost i transparentnost u Bosni i Hercegovini, a pored toga, ova institucija je treća najotvorenija institucija u regiji.

Od 49 organa uprave, tek njih 12 zadovoljava više od polovine indikatora, a određen broj institucija nije imao ni funkcionalnu web stranicu, ili ista nije postojala, što je uticalo na dosta lošije rezultate organa uprave u istraživanju za 2022. godinu.

Slično kao i prethodnih godina, potrebno je unaprijediti niz indikatora, krenuvši od osnovnih poput funkcionalne web stranice, funkcionalnog pretraživača, osnovnih informacija o instituciji poput kontakt informacija, nadležnosti, informacija o zaposlenima i osobi koja je na čelu institucije, informacija o platama itd.

Kao što je navedeno i u prethodna dva izvještaja, finansijska transparentnost i dalje predstavlja jedan od većih problema, pa svega nekolicina institucija redovno objavljuje godišnje 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 proslijeđeni institucijama.

Kroz oko 40 do 100 indikatora, u zavisnosti od institucije, mjerili smo i analizirali otvorenost institucija izvršne vlasti. Mjerenje je sprovedeno u periodu od marta do maja 2023.

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.