

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI I REGIONU



REGIONALNI INDEKS OTVORENOSTI



Otvorenost izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini i regionu

Autor/ice: Kristina Kalajdžić, Sanjin Mahmutović i Amina Izmirlić Čatović

Sarajevo, 2023.

Regionalni indeks otvorenosti

ZaštoNe?



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

Uvod

Koncept otvorene uprave obuhvata širok spektar politika i praksi koje mogu dovesti do novih načina upravljanja, kako iz vladine, tako i iz perspektive građana - može promovisati dobro upravljanje i podstaći bolje odlučivanje, smanjenje korupcije i efikasnije usluge koje vlasti isporučuju građanima/kama.¹

Među ključnim karakteristikama otvorene uprave je transparentnost, odnosno dostupnost informacija i podataka potrebnih za demokratsku kontrolu organa javne vlasti. Pored transparentnosti, ključni principi na kojima počiva otvorena uprava su pristupačnost, učinkovitost i integritet. Vodeći se ovim principima, nevladine organizacije iz regiona Zapadnog Balkana – Centar za demokratsku tranziciju (CDT) iz Crne Gore, Metamorfozis Fondacija iz Severne Makedonije, Partneri za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija) i Udruženje građana Zašto ne? iz Bosne i Hercegovine (BiH) 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 i društvu po osnovu četiri principa – transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost, s tim da se kroz ove dimenzije prožima i dodatni domen – koliko se objavljuju i koriste otvoreni podaci.

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 sedmu 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 rezultate istraživanja o otvorenosti izvršne vlasti u 2022/2023. godini. Poštovaćemo principe transparentnosti istraživanja i upoznati institucije sa svim detaljima njegovog sprovođenja i donesenim zaključcima.

Projektni tim

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



Otvorenost izvršne vlasti u regionu

Kontinuirana politička nestabilnost u regionu Zapadnog Balkana utiče i na razvoj politika i kulture otvorenosti vlasti. Iako se sve države regiona deklarativno zalažu za unapređenje otvorenosti i transparentnosti, odnosno veću dostupnost informacija o radu organa javne vlasti, participaciju građana/ki, digitalizaciju i unapređenje pristupa uslugama, u realnosti malo toga se radi da javnost može da razumije i kontroliše rad vlasti.

Rezultati ovogodišnjeg monitoringa pokazuju da vlade u državama regiona nisu ostvarile značajan napredak u pogledu prokativne transparentnosti i otvorenosti prema građanima/kama. Najbolje rezultate među vladama ostvaruju Vlada Sjeverne Makedonije koja ispunjava 79.14% indikatora otvorenosti i Vijeće ministara BiH sa 73.31% ispunjenih indikatora otvorenosti. Potom slijede Vlada Crne Gore (68.87%) i Vlada Republike Srbije (54.94%), a na začelju liste su Vlada Republike Srpske (38.2%), Vlada FBiH (37.57%) i Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine (31.3%). Kada je riječ o ministarstvima, najbolje rezultate u prosjeku ostvaruju ministarstva Sjeverne Makedonije sa 61.58% ispunjenosti indikatora otvorenosti. U ostalim zemljama ministarstva zadovoljavaju manje od polovine postavljenih indikatora – u Srbiji 51.48%², Crnoj Gori 45.48%³, BiH 37.40%. Organi uprave u Sjevernoj Makedoniji u prosjeku zadovoljavaju 54.04% indikatora otvorenosti, slijede organi uprave Crne Gore (43.63%), BiH (38.27%) i Srbije 35.10%.

Navedeni podaci svjedoče da nivo otvorenosti izvršne vlasti i dalje nije na zadovoljavajućem nivou. Razloge za ovakvo stanje možemo pronaći u nedostatku političke volje da se javne politike u ovoj oblasti sistemski uredi i implementiraju. Dodatno kočenje za sprovođenje reformi predstavljaju konstantni izborni procesi, koji parališu rad većeg dijela državnih institucija. U toku 2022. godine i u prvoj polovini 2023. godine svaka od četiri zemlje koje su uključene u istraživanje organizovala je izbore, i /ili prošla kroz proces rekonstrukcije vlade.

² Procenat dobijen za ministarstva Republike Srbije treba uzeti sa posebnom pažnjom, jer je u toku 2022. godine formirana nova Vlada sa sedam novih ministarstava (ovdje se misli na novoformirana ministarstva i ministarstva koja su nastala na osnovu promjene djelokruga odnosno preuzimanja poslova). Metodologija istraživanja je morala biti prilagođena novonastaloj situaciji, te je otvorenost ovih ministarstava mjerena na osnovu redukovanog broja indikatora. Stoga rezultati ovih ministarstava nisu direktno uporedivi sa rezultatima ostalih ministarstava, i ona su izuzeta iz indeksa otvorenosti ministarstava Srbije koji je izračunat uzimajući u obzir rezultate 18 ministarstava koja imaju kontinuitet u svom radu te je bilo moguće istraživati njihove prakse i rad u oblasti transparentnosti i otvorenosti.

³ U ovom krugu istraživanja i otvorenost Ministarstva evropskih poslova je mjerena na osnovu redukovanog broja indikatora, imajući u vidu da je postojao duži protok vremena u kojem nije postojalo zasebno ministarstvo koje se bavilo evropskim poslovima, te stoga nije bilo moguće provjeriti da li ovo ministarstvo ima uspostavljene prakse otvorenosti i transparentnosti na isti način kao za druga ministarstva. Imajući to u vidu, indeks otvorenosti ministarstava Crne Gore je dobijen izuzimanjem rezultata koje ostvaruje Ministarstvo evropskih poslova.



U Crnoj Gori je u periodu od februara do avgusta 2022. godine Parlament dva puta izglasao nepoverenje Vladi, koja trenutno funkcioniše u tehničkom mandatu, a vanredni parlamentarni izbori u ovoj zemlji održani su 11. juna. 2023. godine.

U Sjevernoj Makedoniji dogodile su se dvije rekonstrukcije Vlade u periodu kraćem od dvije godine, što je dovelo do personalnih promena u ministarstvima i državnoj upravi i bitno usporilo reforme. U BiH su u oktobru 2022. godine održani opšti izbori, nakon čega je uslijedio proces formiranja vlada na svim nivoima. Ovi procesi su u većini slučajeva bili usporeni najčešće zbog političkog uslovljavanja na svim nivoima, pa tako vlast u pojedinim kantonima i dalje nije formirana. U Republici Srbiji opšti izbori održani su u aprilu 2022. godine. Iako izbori nisu bitno uticali na političku moć najveće partije u državi, nova Vlada formirana je tek krajem oktobra 2022. godine. Česti izbori opterećuju budžet, prekidaju zakonodavnu aktivnost i usporavaju reforme, što se vidi i po rezultatima ovogodišnjeg monitoringa otvorenosti.

Politika otvorenosti nije prioritet država regiona

Države Zapadnog Balkana načelno se zalažu za unapređenje transparentnosti i otvorenosti vlada i organa javne uprave. U procesu pristupanja Evropskoj uniji ove oblasti su označene kao prioritetne, posebno kada se radi o unapređenju dostupnosti informacija o radu vlada i informacijama o potrošnji državnih sredstava. Paralelno sa tim, države regiona najavljuju digitalizaciju uprave, i lakši pristup uslugama građanima.

Monitoring koji svake godine sprovodimo pokazuje da ove države nisu ostvarile napredak u izradi i implementaciji politika otvorenosti.

Poslednjih nekoliko ciklusa monitoringa pokazuju da je **Sjeverna Makedonija** najdalje odmakla po pitanju izrade strateških dokumenata u oblasti transparentnosti i otvorenosti. Kao prva zemlja u regionu koja se opredijelila da politiku otvorenosti uredi kroz poseban dokument, Sjeverna Makedonija je donijela Strategiju za transparentnost Vlade Sjeverne Makedonije u 2019. godini. Međutim, implementacija strategije se pokazala kao izazov. Iskustvo ove zemlje potvrđuje da nije dovoljno samo planirati aktivnosti koje će dovesti do veće transparentnosti vlasti, već je neophodno uspostaviti adekvatan sistem praćenja i evaluacije, kako bi se obezbijedila kvalitetna realizacija planiranih aktivnosti.

Na osnovu ovih zaključaka, naučenih lekcija i novih dešavanja u sferi otvorenosti, uz podršku Metamorfozis fondacije i drugih eksperata, Vlada Sjeverne Makedonije priprema



novu Strategiju transparentnosti za period 2023 – 2025⁴. Takođe, Agencija za slobodan pristup informacijama Sjeverne Makedonije početkom 2023. godine izradila je obavezno uputstvo za organe javne vlasti za unapređenje transparentnosti u njihovom radu⁵.

Ovaj dokument sadrži listu informacijama koje građani najčešće traže, podijeljenu u 37 oblasti. Dokument obavezuje organe javne vlasti da u roku od 6 meseci objave sve informacije koje posjeduju sistematizovane po oblastima, kao i da objavljuju sve odgovore koje dostavljaju po zahtjevima za slobodan pristup informacijama. Iako je pohvalno to što Sjeverna Makedonija preduzima mjere u cilju izrade politika otvorenosti i transparentnosti, jači naponi treba da budu preduzeti u cilju implementacije ovih akata.

Vijeće ministara **BiH** je krajem 2018. godine, na predlog Ureda koordinatora za reformu javne uprave, usvojilo Politiku i standarde proaktivne transparentnosti i zadužilo sve institucije Vijeća ministara BiH da redovno ažuriraju informacije objavljene na svojim internet stranicama. Dio institucija pokazao je napredak nakon usvajanja pomenutih politika i standarda, ipak, kao što pokazuju rezultati ovog regionalnog istraživanja, i dalje postoji potreba za unapređenjem sveukupne otvorenosti i transparentnosti institucija u ovoj zemlji.

Novi Zaključak Vijeća ministara BiH iz 2022. godine obavezuje institucije BiH da donesu interne akte/pravilnike o proaktivnom objavljivanju informacija od javnog interesa. Po dostupnim podacima, za sada je 30 od 65 institucija donijelo ove akte.⁶

Iako je Bosna i Hercegovina bila prva država u regionu koja je 2001. godine usvojila Zakon o slobodi pristupa informacijama, puna primjena zakona nikada nije ostvarena, a novim Nacrtom Zakona o slobodi pristupa informacijama umanjuje se dostignuti nivo prava na pristup informacijama od javnog značaja. Organizacije civilnog društva u BiH više puta su ukazivale na štetnost ovih odredbi i uputile preko 200 predloga na nacrt zakona, no Ministarstvo pravde BiH nije prihvatilo niti jedan.⁷

U **Crnoj Gori** zakoni i strateška dokumenta kojima se reguliše transparentnost i otvorenost čekaju neku novu vladu i neku odgovorniju političku elitu. Tri prethodne Vlade su

⁴ Metamorphosis Foundation: https://metamorphosis.org.mk/en/aktivnosti_arhiva/by-supporting-the-process-of-creating-the-strategy-for-transparency-of-the-government-metamorphosis-will-contribute-to-the-advancement-of-the-transparency-process-of-the-government-and-the-institutio/

⁵ Center for Change Management:

https://cup.org.mk/publication/%D0%A3%D0%BF%D0%B0%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_mkd%20%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE.pdf

⁶ Ured koordinatora za reformu javne uprave Bosne i Hercegovine: <https://parco.gov.ba/hr/2023/06/13/cuzulan-i-cuzic-potrebno-je-jos-intenzivnije-i-sistematicnije-raditi-na-promociji-standarda-i-principa-proaktivne-transparentnosti/>

⁷ Transparency International BiH, Organizacije civilnog društva upozoravaju: Prijedlog zakona o slobodi pristupa informacijama će ugroziti prava građana: <https://ti-bih.org/organizacije-civilnog-drustva-upozoravaju-prijedlog-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-ce-ugroziti-prava-gradjana/>



najavljivale izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama ali ovaj proces nikada nije dovršen. Predlog Zakona koji predviđa bitna poboljšanja u odnosu na postojeći ostao je zaglavljen u skupštinskoj proceduri; s tim da on sadrži vrlo restriktivna ograničenja pristupa obavještajno-bezbjednosnim podacima.

Kao posebno sporna u praksi, pokazala su se ograničenja od primjene zakona poput poslovne ili poreske tajne koja otvaraju prostor za zloupotrebu i prikrivanje informacija od javnog značaja.

Iako najavljivian, Zakon o Vladi, ostao je samo u formi nacrt. Predlozi Centra za demokratsku tranziciju (CDT) kojima bi se obezbijedila veća transparentnost procesa odlučivanja Vlade su prihvaćeni u toku izrade zakona. Stoga, u nacrt zakona je ušla obaveza objavljivanja dnevnih redova sjednica Vlade, uključujući i nazive (oznake) materijala koji su označeni stepenom tajnosti; objavljivanje materijala koji su predloženi za svaku tačku dnevnog reda sjednica, osim onih označenih odgovarajućim stepenom tajnosti; objavljivanje materijala i odluka koje je Vlada donijela na telefonskim sednicama; objavljivanje zapisnika sa sjednica Vlade.⁸ Ostaje da se vidi da li će izrada Zakona o Vladi biti prioritet nove vlasti i da li će transparentnost sjednica Vlade biti regulisana na navedeni način.

Vlada Crne Gore nije radila na izradi posebnih strategija kojima bi se unaprijedila otvorenost i transparentnost izvršne vlasti, s izuzetkom aktivnosti na izradi Nacionalnog akcionog plana Partnerstvo za otvorenu upravu.

U **Srbiji**, posebne strategije koje bi se odnosile isključivo na otvorenost i transparentnost državnih organa ne postoje. Ipak, kroz sektorske strategije i strategije razvoja organa uprave, transparentnost i digitalizacija uprave navode se često kao prioriteti. I u ekspozeu Vlade Srbije iz 2022, navodi se da je jedan od pet prioriteta Vlade nastavak digitalizacije i razvoj robotike i vještačke inteligencije⁹.

Srbija nije napredovala značajno u oblasti transparentnosti rada organa javne vlasti ni prema rezultatima regionalnog istraživanja, niti prema izvještajima Povjerenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. U normativnom pogledu, novim Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja stvoreni su uslovi za otklanjanje nekih od ključnih problema u ovoj oblasti, poput nemogućnosti upravnog izvršenja rješenja Poverenika, međutim otvoren je i prostor za nove zloupotrebe prava, zbog kojih institucija Pjoverenika poziva na nove izmjene Zakona¹⁰.

⁸ Nacrt Zakona o Vladi. Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/497c3769-17b1-4c03-85e8-afb406ea4067>.

⁹ Ekspoze Vlade Srbije, oktobar 2022: <https://www.srbija.gov.rs/tekst/330252/ekspoze.php>

¹⁰ <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/260922/260922-vest6.html>



Partnerstvo za otvorenu upravu - prilika ili šansa koja se propušta

Sve države uključene u monitoring učestvuju u međunarodnoj inicijativi Partnerstva za otvorenu upravu (POU)¹¹ čija je svrha obezbjeđivanje podrške i većeg angažovanja vlada širom svijeta u cilju poboljšanja integriteta, transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti država.

Sjeverna Makedonija završava implementaciju petog Nacionalnog akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu za period 2021-2023, a paralelno je započet proces pripreme novog Nacionalnog akcionog plana za Partnerstvo za otvorenu upravu 2024-2026. Tekući akcioni plan sadrži 23 obaveze ambiciozno postavljene, posebno u pogledu transparentnosti javnih nabavki, pružanja javnih usluga i pristupa pravdi za ugrožene grupe. Na sajtu POU navodi se da bi potpuna implementacija Akcionog plana mogla pozicionirati Sjevernu Makedoniju kao lidera na Zapadnom Balkanu u oblasti otvorenosti.¹²

Bosna i Hercegovina je do sada izradila dva nacionalna akciona plana. Prvi, za period od 2019. do 2021. godine, imao je ograničeni uspjeh, a većina preuzetih obaveza je tek djelimično bila ispunjena.¹³ Drugi Akcioni plan, za period od 2021. do 2023. godine, usvojen je tek krajem 2022. godine, što ilustruje nivo posvećenosti države implementaciji reformi u oblasti otvorenosti.¹⁴

Crna Gora je nekoliko godina bila neaktivna u Partnerstvu, zbog čega joj je prijetilo isključenje iz članstva. Na izradu trećeg akcionog plana čekalo se pune dvije godine. Vlada Crne Gore je u decembru 2022. godine usvojila novi Nacionalni akcioni plan za period 2023-2024.¹⁵

U Srbiji je u toku proces izrade petog Akcionog plana. Posljednji akcioni plan bio je fokusiran na digitalizaciju i učešće javnosti u donošenju odluka. Polovina obaveza je ili u potpunosti ili suštinski završena, ali samo jedna (pojednostavljenje administrativnih procedura) imala je značajan transformativni uticaj na unapređenje otvorenosti uprave¹⁶.

¹¹ Partnerstvo za otvorenu upravu: <https://www.opengovpartnership.org/>

¹² Partnerstvo za otvorenu upravu, Severna Makedonija: <https://www.opengovpartnership.org/members/north-macedonia/>

¹³ Mehanizam za nezavisno izvještavanje (MNI): Prelazni izvještaj o rezultatima za Bosnu i Hercegovinu 2019-2021 <https://www.opengovpartnership.org/documents/bosnia-and-herzegovina-transitional-results-report-2019-2021/>

¹⁴ Partnerstvo za otvorenu upravu, Bosna i Hercegovina <https://www.opengovpartnership.org/members/bosnia-and-herzegovina/>

¹⁵ Partnerstvo za otvorenu upravu, Crna Gora: <https://www.opengovpartnership.org/members/montenegro/>

¹⁶ Partnerstvo za otvorenu upravu, Srbija: <https://www.opengovpartnership.org/documents/serbia-results-report-2020-2022/>



Preporuke za buduće akcione planove, navedene u nezavisnom izvještaju, odnose se prije svega na veću podršku vrha izvršne vlasti planiranju i sprovođenju akcionih planova.

POU je prilika da civilno društvo i države zajedno kreiraju prioritete koji treba da doprinesu osnaživanju učešća građana u upravljanju, borbi protiv korupcije, jednostavnijem pristupu informacijama i uslugama, itd, a sve u cilju ostvarivanja djelotvornijeg i odgovornijeg rada javne vlasti. Stoga je neophodno da akcioni planovi sadrže obaveze koje targetiraju ove oblasti i imaju transformativni potencijal, a glavni preduslov za uspjeh predstavlja jasna posvećenost vlada da akcione planove sprovedu u djelo.

Bez nadzora nad tajnim podacima

Drugu godinu za redom, kroz ovo istraživanje, prikupljaju se informacije o broju podataka koje organi javne vlasti označavaju oznakama tajnosti. Razlog leži u tome što se upravo tajnost često koristi kao argument za prikrivanje informacija koje su od javnog značaja. Ove godine, pokušali smo da utvrdimo i kako države u regionu sprovode nadzor nad primjenom zakona koji se odnose na tajnost podataka. Rezultati su zabrinjavajući i traže hitne reakcije.

I dalje veliki broj organa javne vlasti u zemljama regiona odbija da dostavi informacije o broju podataka koje su označili kao tajne, uprkos tome što odavanje tih podataka ne može da ugrozi bezbjednosne interese država. Od 241 organa izvršne i zakonodavne vlasti kojima su upućeni zahtjevi za pristup informacijama od javnog značaja, podatke je odbilo da dostavi 25, a čak 57 uopšte nije odgovorilo na zahtjeve. U pogledu nadzora, na osnovu odgovora institucija stiče se zaključak da se nadzor nad tajnošću podataka u regionu Zapadnog Balkana gotovo uopšte ne sprovodi. Ovo kreira dva ozbiljna problema.

Tamo gdje nema nadzora, informacije se proizvoljno mogu klasifikovati kao tajne, čime se ugrožava pravo građana/ki na informacije od javnog značaja i sprečava mogućnost preispitivanja rada državnih organa.

Drugo, bez adekvatnog sistema kontrole i nadzora, može doći do otkrivanja ili zloupotreba tajnih podataka koji su zakonito označeni kao tajni, što može da doprinese ugrožavanju nacionalne ili javne bezbjednosti, odbrane i drugih važnih interesa države i njenih građana/ki. Iako nijedna od četiri države ne stoji dobro na ovom polju, u Srbiji je najalarmantnije stanje, jer se nadzor nad tajnošću podataka uopšte ne sprovodi, a broj podataka koji su samo u 2022. godini označeni kao tajni veći je od 1 milion četiristo hiljada. U nastavku su prikazani podaci za svaku državu.

U **Srbiji** je za nadzor nad tajnošću podataka zaduženo Ministarstvo pravde. Odgovor Ministarstva na zahtjev za pristup informacijama upućuje na to da Ministarstvo uopšte ne vrši nadzor u oblasti tajnosti podataka, uz obrazloženje da se u praksi pojavio problem primjene odredaba o nadzoru iz Zakona o tajnosti podataka, koje su sistemskog karaktera i zahtijevaju izmjenu zakona¹⁷.

Ovo ne bi bio toliko veliki problem, da isti odgovor nije dobijen iz Ministarstva u septembru 2020. godine, kao i u decembru 2017. godine, što znači da Ministarstvo duže od pet godina nije preduzelo mjere da uočene probleme u praksi otkloni. Ovo je alarmantan podatak, kada se upari sa informacijama o broju podataka koji su u Srbiji označeni kao tajni u toku 2022. godine.

Na uzorku od 73 organa javne vlasti, koji uključuje sva ministarstva, dvije vlade, dvije skupštine i uzorak od 44 organa uprave, dolazimo do broja od preko 1 milion četiristo hiljada podataka koji su označeni kao tajni. Treba imati u vidu da uzorak ne uključuje sve organe vlasti u Srbiji, kao i da su odgovor odbili da dostave Vlada Republike Srbije, Vojnobezbjednosna agencija i Vojnoobaveštajna agencija što znači da je broj podataka označenih kao tajni samo u 2022. godini mnogo veći.

Ministarstvo bezbjednosti **Bosne i Hercegovine** odbilo je da dostavi informacije o sprovedenim nadzorima i aktivnostima u oblasti tajnosti podataka. U rješenju koje je dostavljeno naveli su da bi odavanje ovih informacija moglo nanijeti štetu legitimnim ciljevima Bosne i Hercegovine koji se odnose na interese sigurnosti. Ovaj odgovor kosi se sa osnovnim principima na kojima počiva pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koje postoji kako bi javnost imala uvid u rad organa javne vlasti. Informacije o broju izvršenih nadzora predstavljaju informacije na osnovu kojih javnost može da preispita rad i odgovornost organa koji u skladu sa zakonima treba da sprovodi svoja ovlašćenja.

Postupajući na ovaj način, stiče se utisak da institucija nešto krije ili ne radi svoj posao, što stvara dodatno nepjoverenje građana/ki u rad institucije, i kreira percepciju da institucija ne štiti interese građana/ki. Od 98 organa javne vlasti u BiH kojima je upućen zahtjev za pristup informacijama, 31 organ je odbio da dostavi tražene informacije.

Na osnovu institucija koje su dostavile odgovore dolazimo do broja od 1651 podatka koji su označeni kao tajni u 2022. godini. Ipak, približan broj koliko je zaista podataka označeno kao tajno od strane izvršne i zakonodavne vlasti teško je dati, jer su informacije, između ostalih, odbili da dostave Vlada Republike Srpske, Parlament BiH - Predstavnički dom, Parlament BiH - Dom naroda, Parlament FBiH - Predstavnički dom, kao i dio

¹⁷ Partneri Srbija: <https://www.partners-serbia.org/post?id=526>

ministarstava sa nadležnostima u oblasti unutrašnjih poslova i bezbjednosti, što utiče da slika o tome koliko podataka se u BiH označava kao tajna bude nepotpuna.

Direkcija za zaštitu tajnih podataka **Crne Gore** dostavila je informacije o aktivnostima u oblasti nadzora nad tajnošću podataka. U odgovoru su naveli da su u toku 2022. godine sproveli 12 redovnih i 7 vanrednih inspeksijskih nadzora, i to u Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore, i aerodromima Crne Gore.

Od 33 organa vlasti kojima je poslat zahtjev o informacijama o broju podataka koji su označeni kao tajni u 2022. godini, šest nam nije dostavilo odgovore po zahtjevu. Na osnovu odgovora institucija, dolazimo do toga da je najveći broj dokumenata koji je označen nekim stepenom tajnosti, njih 3502, u posjedu Ministarstva odbrane.¹⁸

Direkcija za bezbjednost klasifikovanih podataka **Sjeverne Makedonije**, u odgovoru na zahtev uputila je na svoj izveštaj o radu. U dijelu izveštaja koji se odnosi na inspeksijski nadzor, navodi se da institucija u 2022. godini nije sprovođila redovne inspeksijske nadzore, zbog manjka ljudskih kapaciteta, ali da je sprovela četiri vanredna nadzora po prijavi, od kojih je jedan rezultirao podnošenjem krivične prijave. Informacije o broju podataka označenih tajnim, dostavilo je 29 institucija od uzorka koji je činilo 37 institucija. Ove institucije označile su kao tajne ukupno 142 182 podatka.

Argument da institucija nema dovoljno zaposlenih zbog čega ne može da sprovodi inspeksijski nadzor čest je slučaj u zemljama regiona, koje na ovaj način pravdaju svoj nerad. Neophodno je da države imaju sisteme za kontrolu institucija, a posebno su važni mehanizmi za kontrolu i nadzor nad izvršnom granom vlasti u oblastima gdje su zloupotrebe česte.

¹⁸ U odgovoru na zahtjev za slobodan pristup informacijama, Ministarstvo unutrašnjih poslova je odgovorilo da ima 208 podataka koji su označeni nekim stepenom tajnosti (197 „interno“, sedam „povjerljivo“ i četiri „tajno“), Ministarstvo evropskih poslova je odgovorilo da ima devet predmeta označenih stepenom „interno“ u okviru kojih je 69 dokumenata „interno“ i da je od drugih institucija zaprimilo 10 dokumenata označenih kao „interno“, Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma je odgovorilo da su označena dva podatka stepenom „interno“ a jedan stepenom „tajno“, Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja jedan „interno“, Uprava za ljudske resurse šest „interno“. Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore je odgovorio da je donio jedno rješenje kojim su podaci označeni stepenom „interno“.

Osnovne informacije o radu vlasti i dalje nepoznanica

Da bi građani/ke stekli povjerenje u rad institucija, neophodno je da se unapredi komunikacija institucija sa građanima/kama. Danas se ona prevashodno odnosi na komuniciranje putem internet stranica institucija i društvenih mreža, kao i postupanje po zahtjevima za pristup informacijama.

Nažalost, ovogodišnji rezultati regionalnog monitoringa pokazuju da najveći broj institucija iz uzorka i dalje ne objavljuje osnovne informacije o radu, poput: godišnjih izvještaja o radu, godišnjih finansijskih izvještaja, informacija o imenima i platama zaposlenih u institucijama, itd.

Rezultati su još lošiji kada je u pitanju upitnik koji tradicionalno šaljemo svake godine institucijama u okviru ovog istraživanja. Upitnik se popunjava na dobrovoljnoj bazi, a ove godine ga je popunilo svega 40% institucija obuhvaćenih uzorkom. Posmatrajući ovo kao jedan od indikatora i nivoa saradnje institucija sa civilnim sektorom, možete se zaključiti da više od polovine institucija ne vidi saradnju sa civilnim sektorom kao važnu.

Objavljivanje podataka u mašinski čitljivom formatu, još jedan je od indikatora kojim mjerimo progresivnost institucija u oblasti pristupa informacijama. Iako se dugi niz godina promoviše upotreba otvorenih podataka, a većina država u regionu ima i posebne portala otvorenih podataka, na sajtovima institucija nisu pronađeni podaci u mašinski čitljivom i otvorenom obliku, poput formata XML, CSV, JSON. Otvaranjem podataka, institucije obezbjeđuju veći nivo transparentnosti u radu, i istovremeno pružaju građanima/kama i privredi nove mogućnosti da od podataka stvore neku novu vrijednost – bilo da se radi o nekoj novoj aplikaciji, poslovnom modelu, vizuelizaciji, mapi, istraživačkom projektu itd.

Pozivamo vlade regiona da otvorenost i transparentnost postave kao prioritetne oblasti svojih mandata, i da sprovedu neophodne reforme radi unapređenja stanja u ovom oblastima. Pored ove analize, pripremili smo i vodič sa smjernicama i predlozima za sistemsko unapređenje stanja u oblasti proaktivne transparentnosti.¹⁹

¹⁹ Proaktivno objavljivanje informacija: Smjernice i prakse: <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2023/04/Proaktivni-pristup-informacijama-Smjernice-i-Prakse-25.02..pdf>

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 koordinатора 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 istraživanja

Regionalni indeks otvorenosti nam daje vjerodostojnu sliku o tome koliko su institucije u regionu Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društvu.

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 o radu institucija i informacije o upotrebi javnih sredstava od strane institucija javno dostupne i objavljene. Pristupačnost se odnosi na poštovanje procedura za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama, te upotrebu kanala za komunikaciju 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 uspostavljanje sistema za monitoring i evaluaciju rada.

Metodologija je razvijena uz konsultovanje velikog broja kredibilnih izvora koji navode najbolje međunarodne prakse i standarde dobrog upravljanja.⁶ Navedeni principi Indeksa su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocjenjuju na osnovu dostupnosti informacija na internet stranicama institucija i pretraživanja informacija u drugim izvorima javnog informisanja, analize pravnog okvira i odgovora institucija na zahtjeve za slobodan pristup informacijama i upitnike.

Kroz oko 40 do 100 indikatora, u zavisnosti od institucije, mjerili smo i analizirali otvorenost 232 institucije izvršne vlasti. Istraživanje je sprovedeno u periodu od marta do kraja juna 2023. Greška mjerenja iznosi +/- 3%. Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo ovu analizu za koju se nadamo da je od koristi za unapređenje rada i praksi institucija u oblasti otvorenosti i transparentnosti.

