

RAZVOJ PROAKTIVNE TRANSPARENTNOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI: KLJUČNI FAKTORI (NE)USPJEHA¹

Autorica: Nermina Voloder

Proaktivna transparentnost još uvijek predstavlja novinu u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini, a tek je manji broj institucija pristupio implementaciji ovog koncepta. Istraživanja pokazuju da na web stranicama značajnog broja institucija nisu objavljene ni osnovne informacije o njihovom rukovodstvu, strukturi, nadležnostima, budžetu i programima. Na loše rezultate u domenu transparentnosti utjecali su brojni faktori kao što su, između ostalog, zastarjeli i fragmentirani zakonski okviri, nerazvijena administrativna kultura unutar institucije, konzervativno tumačenje propisa, te nizak nivo znanja javnih službenika o osnovnim principima proaktivne transparentnosti.

SAŽETAK

UVOD

Transparentnost i otvorenost javnih institucija, te pravo građana da znaju na koji način vlast donosi odluke i troši javni novac predstavljaju temelje demokratskog društva. Sam koncept transparentnosti različito se tumačio i implementirao kroz historiju. Od početne ideje da su institucije vlasti dužne da omoguće pristup informacijama kada to građani traže putem pismenih zahtjeva, pojam transparentnosti je značajno evoluirao i danas podrazumijeva obavezu institucija da, koristeći pogodnosti informacijsko-komunikacijskih tehnologija i razvoja interneta, *proaktivno* i bez čekanja na pojedinačne zahtjeve objavljuju informacije i podatke koje posjeduju.

Javne informacije koriste različiti akteri u društvu, te je u tom smislu dostupnost informacija preduslov za nesmetano odvijanje niza političkih, društvenih, ekonomskih i administrativno-pravnih procesa. Tako proaktivna transparentnost javnih institucija omogućava građanima brži, jednostavniji i jeftiniji pristup informacijama što doprinosi većem učešću u donošenju odluka, lakšem korištenju javnih usluga i uopće lakšem ostvarivanju prava. Istovremeno, mediji i organizacije civilnog društva putem javno dostupnih informacija provode monitoring rada javnih institucija te ukazuju na nepravilnosti i različite oblike zloupotrebe vlasti čime doprinose razvoju odgovornije uprave. Pored toga, pristup informacijama u posjedu javne uprave naročito je važan za privredne

subjekte, pravna lica, poduzetnike i strane investitore, budući da uspješnost i lakoća poslovanja u velikoj mjeri zavisi od adekvatnih i lako dostupnih informacija. Osim toga, u doba informatičke revolucije, brojni komercijalni poslovi nastaju na osnovu otvorenih javnih podataka koje poduzetnici pretvaraju u nove proizvode i usluge koje potom plasiraju na tržište. Proaktivno objavljivanje informacija, naposljetku, donosi dobrobit i samim javnim institucijama jer ukoliko su informacije o nadležnostima, poslovima i javnim uslugama lako dostupne, smanjuje se potreba za odgovaranje na pojedinačne upite i zahtjeve građana, što dovodi do rasterećenja administracije, veće učinkovitosti i smanjenja troškova. Istovremeno, transparentnost u radu doprinosi izgradnji ugleda institucije i povećanju povjerenja građana u njihov rad.

Zbog svih ovih razloga, principe proaktivne transparentnosti javnih institucija usvojile su brojne demokratske države, a neke od njih nametnule su se i kao lideri u toj oblasti. Tako naprimjer, u Velikoj Britaniji se objavljuje mnoštvo informacija o javnim poslovima i javnim zvaničnicima, kao što su plaće svih uposlenika i troškovi svih vladinih odjelaⁱⁱ. U Sjedinjenim Američkim Državama pokrenut je portal za pristup javnim bazama podataka, koje se u značajnoj mjeri koriste za razvoj inovacija i poduzetničkih aktivnosti.ⁱⁱⁱ Danska je u posljednjih nekoliko godina naglasak stavila na objavljivanje velikog broja podataka koje građani, poslovni sektor i javne institucije svakodnevno koriste, a sve kako bi modernizirala javnu upravu i napravila uštede u javnom sektoru.^{iv} Značajne pomake ostvarile su i zemlje u regionu zapadnog Balkana gdje se posebno izdvaja Hrvatska koja je u svoj zakonski okvir uvrstila odredbe o proaktivnoj transparentnosti te pravu na ponovnu upotrebu javnih podataka.^v Proaktivna transparentnost promovira se i kroz niz globalnih inicijativa, kao što su Partnerstvo za otvorenu vlast^{vi}, pokret za

transparentnost u domenu zaštite životne sredine koji je rezultirao usvajanjem Aarhuške konvencije,^{vii} zatim međunarodna inicijativa za transparentnost u raspolaganju prirodnim resursima^{viii}, transparentnost u domenu sklapanja javnih ugovora^{ix} i brojne druge.

Bosna i Hercegovina u značajnom je zaostatku u odnosu na ove trendove, što se negativno odražava na cijelo društvo. Istraživanja pokazuju da građani iz godine u godinu imaju dosta nizak stepen povjerenja u javne institucije: prema istraživanjima Analitike iz 2014. i 2015. godine na reprezentativnom uzorku od 1000 ispitanika iz BiH, čak 70 ispitanika ne vjeruje vladama na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou.^x Slično tome, u protekle četiri godine konstantno se povećava stepen percepcije korupcije u Bosni i Hercegovini.^{xi} Poguban utjecaj nereformiranih javnih institucija na kompetitivnost u Bosni i Hercegovini zabilježio je Svjetski ekonomski forum, koji u svojim izvještajima pokazuje da su neefikasna državna birokratija, korupcija i nestabilnost institucija neki od glavnih razloga za loše uslove za razvoj kompetitivnosti u Bosni i Hercegovini.^{xii} Tako je u izvještaju za 2015/2016. godinu Bosna i Hercegovina na 137. poziciji od 140 država kada je riječ o rasipanju budžetskih sredstava, i na 133. mjestu kada je riječ o transparentnosti donošenja javnih politika.^{xiii} Evidentno je da je reforma javne uprave tek na početku, te da je potreban efikasniji sistem u pružanju javnih usluga korisnicima, što se navodi i u posljednjem izvještaju Evropske komisije o BiH iz novembra 2016. godine.^{xiv}

Rezultati istraživanja, prezentirani u nastavku teksta, pokazuju da je većina institucija još uvijek vrlo zatvorena prema javnosti, a ne postoje ni adekvatne javne politike kojima bi se ovaj princip promovirao u praksi. Na razvoj proaktivne transparentnosti, osim javnih politika, utječu i drugi faktori kao što je administrativna

kultura i otvorenost institucija prema javnosti, otpor prema promjenama, kapaciteti, znanja i vještine unutar institucija za primjenu principa proaktivne transparentnosti, angažman organizacija civilnog društva, medija i donatora.

PROAKTIVNA TRANSPARENTNOST JAVNIH INSTITUCIJA U BIH

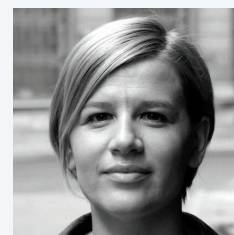
Kao osnov za analizu proaktivne transparentnosti javnih institucija korišteni su "Standardi proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini"^{xv} koji identificiraju 38 dokumenata i informacija za koje se preporučuje da budu objavljene na zvaničnim web stranicama javnih institucija, odnose se na: budžetske informacije (budžet, izvještaj o izvršenju, itd.), informacije o javnim nabavkama (plan nabavki, ugovori, itd.), strateške dokumente (srednjoročni plan rada, sektorske strategije, itd.), operativne informacije (plan rada, izvještaji o radu), organizacijske informacije (zakoni, unutrašnja organizacija, plaće), i informacije o slobodi pristupa informacijama (indeks-registar, vodič i zahtjev za pristup informacijama, itd.).^{xvi}

Analiza web stranica 68 javnih institucija na državnom nivou ukazuje na njihovu izrazitu netransparentnost: u prosjeku javne institucije proaktivno objavljuju svega 34,8 posto od 38 vrsta informacija preporučenih za objavu u okviru "Standarda proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini". To znači da najveći broj institucija ne objavljuje ključne informacije o svom radu, strukturi, planovima i rezultatima rada, prihodima i rashodima. Kada je riječ o pojedinačnim kategorijama informacija, najnedostupnije su budžetske informacije: oko 90 posto institucija nije objavilo niti osnovne informacije o budžetu, a 80 posto ne objavljuje izvještaj o izvršenju budžeta. Do maja 2016. nijedna institucija nije objavila plaće zaposlenika. Veoma nizak stepen transpa-

rentnosti zabilježen je u domenu objave operativnih informacija: 62% institucija nema objavljen godišnji plan rada, dok skoro 70% institucija ne objavljuje izvještaje o radu.^{xvii} Također, veoma mali broj institucija je objavio revizorski izvještaj (13%), pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta (25%) i plan djelovanja protiv korupcije (30%).

Ovdje je potrebno naglasiti da navedeni Standardi proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini nisu obavezujući, te da ih je do sada počela primjenjivati samo nekolicina institucija, što znači da ni objava većine informacija koje se u Standardima preporučuju nije zakonom propisana. Međutim, transparentnost je ograničena čak i kada govorimo o informacijama koje su javne institucije dužne objavljivati po zakonu, kao što su naprimjer planovi javnih nabavki, indeks-registar informacija u posjedu institucije, vodič i zahtjev za slobodan pristup informacijama. Grafikon 1 daje pregled dostupnosti 38 kategorija informacija definiranih Standardima proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH na web stranicama 68 analiziranih javnih institucija na nivou BiH iz maja 2016.

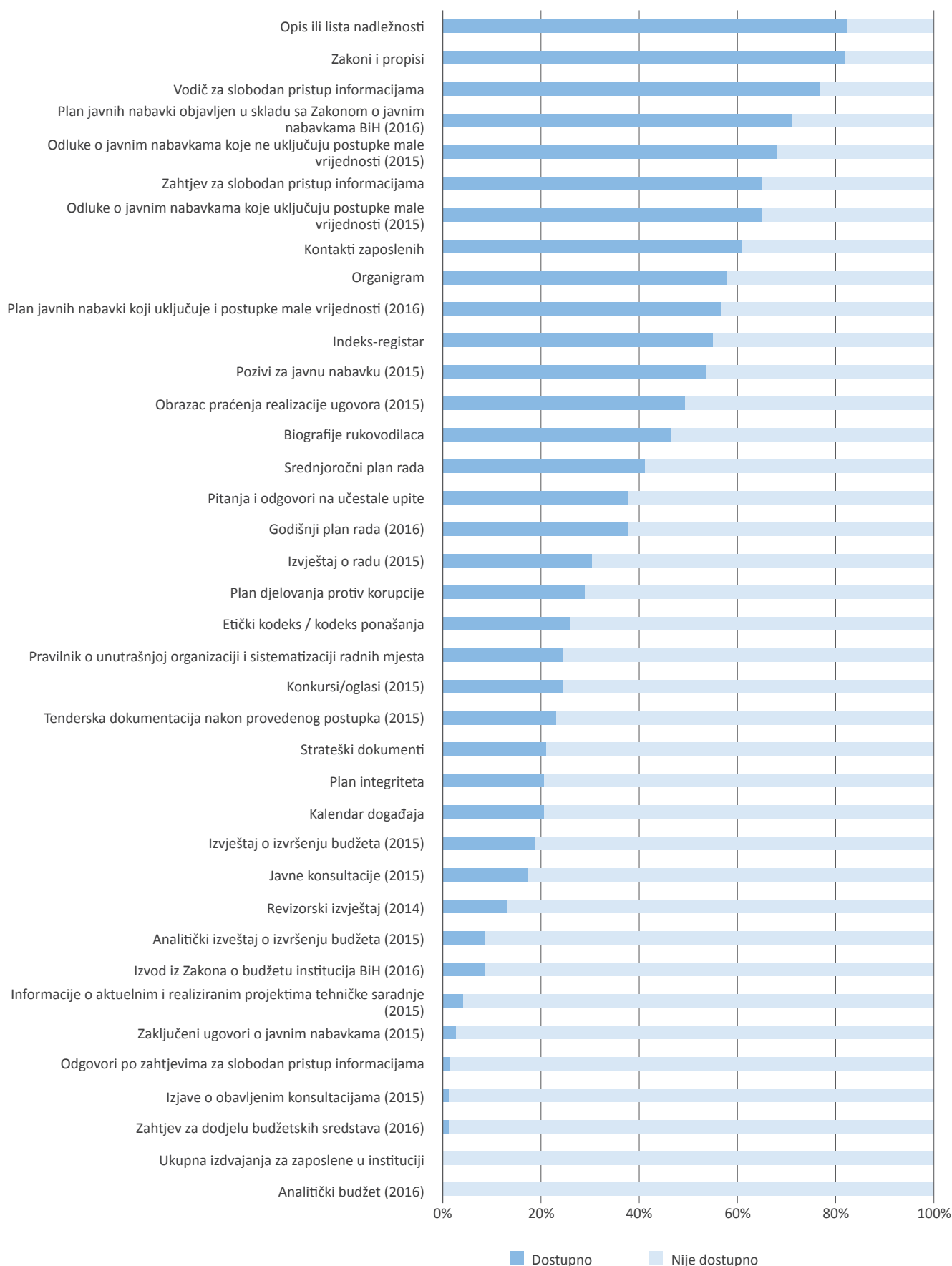
Unatoč generalno lošim rezultatima kada je riječ o proaktivnoj transparentnosti na nivou BiH, istraživanje je pokazalo da postoje određene institucije koje su uspostavile dobre prakse u ovom domenu, a neke su se posebno istakle poput Ureda koordinatora za reformu javne uprave – jedine institucije koja je do septembra 2016. objavila plaće zaposlenika, ugovore o javnim nabavkama, te izjave o obavljenim konsultacijama, kao i sve informacije iz kategorije organizacijskih informacija i informacija o slobodnom pristupu informacijama.^{xviii} Naredna tabela daje pregled rezultata analize proaktivne transparentnosti 10 najnaprednijih institucija na nivou BiH, na osnovu dva kruga istraživanja iz maja i septembra 2016.



O autorici

Nermina Voloder je zaposlena u Analitici – Centru za društvena istraživanja, na poziciji istraživača u oblasti transparentne i odgovorne javne uprave. Magistrirala je 2013. godine na Evropskom regionalnom programu "Demokratija i ljudska prava u jugoistočnoj Evropi", postdiplomskom studiju koji zajednički provode Univerzitet u Sarajevu i Univerzitet u Bologni. Diplomirala je na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu, na Odsjeku za novinarstvo. Od 2007. do 2012. godine radila je kao novinarka za nekoliko štampanih i elektronskih medija u Bosni i Hercegovini. Napisala je više istraživačkih izvještaja u domenu slobodnog pristupa informacijama, otvorenih podataka i javnih nabavki.

Grafikon 1. Pregled dostupnosti informacija na web-stranicama institucija u BiH



*Tabela 1. Nivo proaktivne transparentnosti deset institucija na nivou BiH
(maj i septembar 2016)*

Institucija	Maj 2016.		Septembar 2016.	
	Rezultat (%)	Pozicija (br.)	Rezultat (%)	Pozicija (br.)
Ured koordinatora za reformu javne uprave (PARCO)	63,16	3.	87,72	1.
Direkcija za evropske integracije	67,54	2.	78,07	2.
Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH	74,56	1.	77,19	3.
Agencija za statistiku BiH	50,88	7.	64,04	4.
Agencija za sigurnost hrane BiH	58,77	5.	57,89	5.
Ministarstvo pravde BiH	50,00	8.	57,02	6.
Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH	50,00	8.	55,26	7.
Parlamentarna skupština BiH	60,53	4.	55,26	7.
Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH	49,12	9.	53,51	8.
Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	53,51	6.	48,25	9.

Izvori: Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Rezultati istraživanja proaktivne transparentnosti javnih institucija u BiH* (Sarajevo: Analitika, 2016); Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Primjena standarda proaktivne transparentnosti u institucijama BiH: Nekoliko primjera dobre prakse* (Sarajevo: Analitika, 2016).

FAKTORI RAZVOJA PROAKTIVNE TRANSPARENTNOSTI U BiH

Postoji niz faktora koji utječu na to da li će javni sektor uspjeti odgovoriti na zahtjeve proaktivne transparentnosti, kao što su odgovarajuće javne politike, administrativna kultura unutar institucije koja uslovljava nivo otvorenosti prema javnosti, kapaciteti i resursi institucije za provedbu politika i principa proaktivne transparentnosti u praksi, te pritisak i interes javnosti i drugih društvenih aktera za transparentnost javnih institucija.^{xix} U nastavku teksta razmotrit ćemo svaki od ovih faktora u kontekstu BiH.

Neadekvatan zakonski okvir

U Bosni i Hercegovini ne postoje politike kojima se na sistematski način regulira pitanje proaktivnog objavljivanja informacija u posjedu javnih institucija, i to je jedan od najznačajnijih faktora koji ograničava

razvoj proaktivne transparentnosti. Zakoni o slobodi pristupa informacijama na državnom i entitetskom nivou, za razliku od zakona u brojnim drugim zemljama, ne sadrže odredbu o obaveznom proaktivnom objavljivanju^{xx} niti specificiraju kategorije informacija koje javne institucije moraju objavljivati na proaktivnoj osnovi.^{xxi} Dodatno, ZOSPI niti druge politike ne propisuju obavezu objavljivanja javnih podataka u odgovarajućim formatima koji omogućavaju njihovu dalju upotrebu u druge svrhe, što značajno odstupa od praksi i standarda u ovoj oblasti.^{xxii} Kao posljedica nedostatnih politika, ideja transparentnosti ostaje apstraktan termin, koji institucijama ne daje dovoljno jasan okvir i upute za djelovanje kako bi se transparentnost podigla na viši nivo.

No, obaveza proaktivnog objavljivanja informacija u određenoj mjeri ipak postoji i propisuje se kroz niz sektorskih zakona i pravilnika. Tako, naprimjer, Zakon o

javnim nabavkama BiH nalaže obavezno objavljivanje planova javnih nabavki, poziva za javnu nabavku, odluka o dodjeli ugovora, pregleda ugovorenih i realiziranih ugovora, a podzakonskim aktom propisano je i postepeno objavljivanje tenderske dokumentacije na portalu javnih nabavki, tako da će od 2018. godine biti obavezno objavljivanje tenderske dokumentacije za sve postupke javne nabavke.^{xxiii} Preporuke za izradu i održavanje web prezentacija institucija Republike Srpske propisuju tri obavezne kategorije za objavu informacija, te osam kategorija informacija, gdje spadaju i otvoreni podaci, čija objava se preporučuje.^{xxiv} Pravilnik o konsultacijama na nivou BiH obavezuje nadležne institucije da objave prednacrt pravnog propisa na svojoj web stranici radi javne rasprave, a obavezno je objavljivanje godišnjeg plana rada, koji uključuje i plan normativno-pravnih poslova.^{xxv}

Međutim, spomenute odredbe o proaktivnom objavljivanju su fragmentirane i proističu iz različitih zakona, što otežava njihovu dosljednu primjenu u praksi. Također, sektorski propisi odnose se na samo jedan dio informacija u posjedu javnog sektora, te kao takvi ne predstavljaju sistemsko rješenje za pitanje proaktivne transparentnosti.

Slaba institucionalizacija

U nedostatku politika o transparentnosti, odluke o objavljivanju informacija predmet su diskrecije rukovodilaca institucije, što čini sistem podložnim i promjenljivim. Zato je značaj politika i standarda u ovoj oblasti ne samo u tome da jasno propisuju kategorije informacija za objavu odnosno postupanje institucije, već i da istovremeno stvaraju i temelj za institucionalizaciju praksi proaktivne transparentnosti na koje neće značajno utjecati promjene rukovodstva ili konzervativni stavovi čelnih osoba u instituciji. Drugim riječima, ukoliko institucija ima usvojene politike i standarde

proaktivne transparentnosti, to predstavlja važnu pretpostavku za izgradnju stabilnijeg institucionalnog okvira koji se neće mijenjati u zavisnosti od rezultata izbornih ciklusa.

Pogrešno i restriktivno tumačenje odredbi o zaštiti privatnosti

Proaktivnu objavu informacija u značajnoj mjeri ograničava pogrešno i restriktivno tumačenje zakonskih propisa o zaštiti ličnih podataka. Na osnovu intervjua sa predstavnicima javnih institucija, može se zaključiti da ne postoji dovoljno znanja među javnim službenicima o tome kako na pravilan način zaštititi lične podatke, a da se pritom ne ograniči pristup informacijama koje su od javnog značaja, kao što su to naprimjer imena i plaće zaposlenika u javnoj upravi.^{xxvi}

ADMINISTRATIVNA KULTURA I OTVORENOST JAVNIH INSTITUCIJA

Transparentnost javnih institucija značajno ovisi o administrativnoj kulturi i svijesti o značaju proaktivnog pristupa u objavljivanju informacija. Unutar institucija, posebice na nivou rukovodstva, princip transparentnosti se posmatra kroz prizmu potencijalnih koristi i rizika. Dobre prakse u objavljivanju informacija od javnog značaja prisutne su uglavnom u institucijama u kojima su jasno artikulirane i institucionalizirane brojne prednosti proaktivne transparentnosti, kao što su izgradnja pozitivnog imidža u javnosti, jačanje legitimiteta i kredibiliteta institucije, povećanje povjerenja javnosti u rad institucije, korištenje komunikacija za postizanje strateških ciljeva institucije itd. Ograničen nivo transparentnosti institucija u značajnoj mjeri je posljedica uvjerenja da će objavljivanjem informacija institucija postati izložena većoj kontroli i kritici javnosti. Takav stav je posebno izražen kada je riječ o objavljivanju finansijskih

informacija, kao što su budžeti i plaće, budući da postoji bojazan da će objavljene informacije biti zloupotrijebljene ili pogrešno protumačene.

Podrška menadžmenta ističe se kao ključni faktor za uspjeh i primjenu principa proaktivne transparentnosti. Ipak, ukoliko se detaljnije analizira na koji način se osigurava podrška menadžmenta, možemo zaključiti da je umjesto volje, spremnosti i konkretne podrške, važno osigurati da rukovodstvo institucije *razumije* značaj, svrhu i dobrobiti proaktivne transparentnosti, pri čemu dolazi do izražaja uloga službenika za informiranje i ostalog osoblja koje se bavi komunikacijama unutar institucija i upornost u zagovaranju principa proaktivne transparentnosti.

KAPACITETI I RESURSI INSTITUCIJE

Implementacija principa proaktivne transparentnosti značajno ovisi o kapacitetima i resursima unutar institucije, što je izazov s kojim se susreću brojne institucije u BiH. Prema rezultatima istraživanja, institucije usljed finansijskih ograničenja često nisu u mogućnosti da zaposle osoblje (službenike za odnose s javnošću, web administratore, IT podršku) koje bi bilo zaduženo za pripremu informacija i dokumenata za objavu, održavanje i redovno ažuriranje web stranice, te komunikaciju sa javnošću. Posao službenika za odnose s javnošću u pojedinim institucijama povjeren je službenicima koji obavljaju druge poslove, npr. pravnicima ili stručnim saradnicima za određenu tematsku oblast, što za rezultat ima preopterećenost javnih službenika i nemogućnost praćenja i provedbe novih standarda u domenu transparentnosti. Transparentnost javnih institucija ograničena je i zbog činjenice da značajan broj institucija nema adekvatne web stranice koje korisnicima omogućuju lakši pristup informacijama. Najčešći problemi koji se pojavljuju, a koji su evidentirani i prilikom

analize web stranica koju je provela Analitika, jesu limitiranost web stranice u pogledu dizajna, mogućnosti za prezentacije, klasificiranje i pretragu informacija, pa se važni dokumenti institucije često objavljuju u vijestima, a koje poslije određenog vremena prelaze u arhivu, što ih čini teško dostupnim za korisnike.

Međutim, određen broj predstavnika javnih institucija sa kojima smo obavili intervju smatra da je problem nedostatka resursa više fiktivan nego stvaran, te služi kao opravdanje institucijama za nedovoljnu posvećenost principima proaktivne transparentnosti. S tim u vezi, većina sagovornika je saglasna da je za razvoj proaktivne transparentnosti daleko važnija edukacija javnih službenika, a posebno službenika za odnose s javnošću koji provode te politike.

DRUGI AKTERI

Na transparentnost javnih institucija utječu brojni drugi akteri van institucije, koji u sklopu svojih aktivnosti vrše pritisak na javne institucije, ali im i pomažu, da objavljuju informacije od javnog značaja. U kontekstu BiH, značajnu ulogu su odigrale nevladine organizacije koje su putem zagovaračkih aktivnosti, istraživanjem i analizom javnih politika koncept proaktivne transparentnosti stavile na agendu javnih institucija i međunarodnih donatora. Pored toga, proaktivna transparentnost u BiH promovira se i kroz učešće institucija u programima međunarodne tehničke podrške, te aktivnosti pojedinih javnih institucija koje u sklopu svojih nadležnosti promoviraju transparentnost, poput revizorskih ureda koji institucijama nalažu proaktivno djelovanje u objavljivanju informacija na web stranicama^{xxvii}, Agencija za javne nabavke BiH koja je uspostavila portal javnih nabavki^{xxviii} te Ministarstvo pravde BiH koje je uz podršku Evropske unije pokrenulo online

platformu za konsultacije u izradi pravnih propisa na nivou BiH.^{xxix}

Također je važno istaknuti da je Bosna i Hercegovina u septembru 2014. godine postala članica globalne inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast (OGP – Open Government Partnership)^{xxx}, te se time obavezala da će provesti reforme u oblasti transparentnosti i otvorenosti rada javnih institucija, uključivanja i osnaživanje građana i civilnoga društva, borbe protiv korupcije te korištenja novih tehnologija za poboljšanje kvalitete usluga koje javna uprava pruža građanima, što može biti dodatni okvir i podsticaj za realizaciju principa proaktivne transparentnosti. Međutim, osim njenog formalnog pristupa inicijativi, BiH do sada nije napravila ozbiljne pomake u ispunjenju svojih obaveza preuzetih pristupanjem OGP inicijativi.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Proaktivna transparentnost važan je aspekt savremenih demokratskih društava i preduslov je za, između ostalog, političke, društvene i ekonomske reforme i izgradnju povjerenja u javne institucije. Analiza web stranica ukazuje na jako nizak stepen transparentnosti javnih institucija na nivou BiH, na koji je između ostalog utjecalo nekoliko faktora kao što su neadekvatan zakonski okvir, nerazvijena administrativna kultura, te nizak stepen poznavanja koncepta proaktivne transparentnosti među javnim službenicima i donosiocima odluka.

Ipak, određeni, istina mali, broj institucija uspio je razviti dobre prakse u ovom domenu i time pokazati da je, unatoč nedostacima u zakonskom okviru i drugim negativnim kontekstualnim faktorima, moguće postepeno uvoditi promjene koje će doprinijeti većoj transparentnosti institucija. Stoga je za jačanje transparentne i odgovorne javne uprave neophodno

da se još intenzivnije i sistematičnije radi na promociji standarda i principa proaktivne transparentnosti, uz maksimalan angažman svih relevantnih aktera – javnih institucija, civilnog društva, donatora, medija i građana općenito. U tom smislu, izdvajamo nekoliko ključnih preporuka za razvoj javnih politika i praksi u domenu proaktivne transparentnosti u Bosni i Hercegovini:

1. Nadogradnja zakona o slobodi pristupa informacijama

Prije svega, potrebno je izmijeniti zakone o slobodi pristupa informacijama na svim nivoima u Bosni i Hercegovini, što bi podrazumijevalo intervencije u sljedećim aspektima:

a) Propisivanje obaveza javnih institucija da proaktivno objavljuju informacije, uz detaljnu specifikaciju vrsta informacija i dokumenata koji se trebaju objavljivati na web stranicama institucija. Dobra osnova za dopunu zakona u ovoj oblasti jesu napredna zakonska rješenja u drugim zemljama poput Velike Britanije, skandinavskih zemalja (Danska, Švedska, Finska), kao i zemalja iz regije kao što su Hrvatska i Srbija. Također kao osnova mogu poslužiti i Standardi proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH^{xxxi} koji su već polučili rezultate u institucijama koje su ih samoinicijativno usvojile i počele primjenjivati, poput Ureda koordinatora za reformu javne uprave, Agencije za statistiku BiH, Direkcije za evropske integracije i Agencije za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH.

b) Propisivanje odredbi o otvorenim podacima, odnosno propisivanje obaveze omogućavanja pristupa bazama podataka u posjedu javnih institucija. Ove odredbe treba da uvedu i pravo korisnika na ponovnu upotrebu javnih podataka, bez bilo kakvih ograničenja. Polazište za ovu intervenciju može se naći u publikaciji

Analitike pod nazivom “Otvoreni javni podaci u Bosni Hercegovini: Od ideje do realizacije”^{xxxii}, kao i u “Vodiču za otvaranje javnih podataka u institucijama u Bosni i Hercegovini”^{xxxiii} ali i u rješenjima iz drugih zemalja, poput naprimjer Republike Hrvatske koja je 2013. godine takve odredbe unijela u Zakon o pravu na pristup informacijama^{xxxiv}.

c) Uvođenje sistema monitoringa nadležnih institucija o ispunjavanju odredbi o proaktivnom objavljivanju informacija i baza podataka u posjedu javnih institucija, što bi podrazumijevalo aktivniji monitoring institucije od strane Institucije ombudsmena za ljudska prava u BiH, kao centralne institucije zadužene za praćenje implementacije zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, ili osnivanje posebne institucije, kao što je agencija ili povjerenik za informacije (kao npr. u Sloveniji, Hrvatskoj, Srbiji) koja bi bila zadužena za promociju standarda, edukaciju osoblja i praćenja provedbe zakona.^{xxxv}

2. Odluke o proaktivnom objavljivanju na različitim administrativnim nivoima

Vlade na različitim administrativnim nivoima (BiH, Federacija BiH, Republika Srpska, Brčko Distrikt, kantonalne vlade) trebaju usvojiti posebne odluke o proaktivnoj transparentnosti, u kojima će biti specificirano koje informacije institucija posjeduje a trebaju biti objavljene, te operativne mjere i korake koje će poduzeti kako bi te informacije bile proaktivno objavljene u institucijama koje se nalaze u nadležnosti navedenih vlada. Dobra osnova za ovakvu vrstu odluka jesu Standardi i principi proaktivne transparentnosti koje je relativno lako prilagoditi i implementirati na svakom administrativnom nivou u BiH.

3. Samoinicijativna primjena principa i standarda proaktivne transparentnosti

Pojedinačne institucije mogu odmah

samoinicijativno započeti s procesom proaktivnog objavljivanja, bez čekanja da se usvoje obavezujuće zakonske odredbe o proaktivnoj transparentnosti. Dovoljno je samo da se internim aktima usvoje smjernice poput onih definiranih u Standardima proaktivne transparentnosti, nakon čega institucija relativno brzo može unaprijediti ukupan nivo svoje transparentnosti bez nepotrebnog odlaganja, i bez značajnih zahtjeva za dodatnim resursima.

4. Edukacija javnih službenika

Nužno je pristupiti sistematskoj edukaciji javnih službenika, uključujući javne službenike koji se bave pripremom i objavom informacija, ali i rukovodstvo, srednji menadžment i ostale zaposlenike koji odlučuju o objavi informacija. Edukacija treba obuhvatiti obuku o principima, pravilima i načinima proaktivnog objavljivanja javnih informacija, kako bi one bile razumljive, korisne i lako dostupne svim građanima. Posebno je važno sprovoditi kontinuiranu obuku i zaštititi prava na privatnost u kontekstu proaktivne transparentnosti, pri čemu centralnu ulogu treba imati Agencija za zaštitu ličnih podataka, ali i druge institucije i organizacije aktivne u ovoj oblasti, poput PARCO-a, nevladinih organizacija i donatora.

5. Nastavak i širenje programa međunarodne tehničke pomoći za unapređenje stepena proaktivne transparentnosti javnih institucija u BiH

Od krucijalne važnosti, a zbog manjka lokalnih resursa, jeste da međunarodne razvojne agencije i donatori nastave s promocijom i podrškom implementaciji standarda proaktivne transparentnosti u javnoj upravi. To, između ostalog, može da uključuje sljedeće aktivnosti:

a) povećanje broja institucija koje će u što kraćem roku na dobrovoljnoj osnovi, i kroz saradnju ili podršku drugih aktera

kao što su organizacije civilnog društva, drugi donatori i razvojne agencije, prihvatiti i implementirati Standarde proaktivne transparentnosti ili slične dokumente koji nude sistematske smjernice za primjenu proaktivne transparentnosti u javnim institucijama;

b) dalji razvoj proaktivne transparentnosti nužno treba da stavi naglasak na institucionalizaciju obaveze otvaranja javnih podataka u odgovarajućim formatima, u skladu sa savremenim standardima i trendovima u toj oblasti. Ovo podrazumijeva i da se postojeće politike, smjernice ili drugi standardi koji se sada primjenjuju u različitim institucijama BiH dopune odredbama o otvaranju podataka u posjedu javnih institucija;

c) kreiranje i promoviranje smjernica u kojima će se standardi proaktivne transparentnosti detaljno operacionalizirati i pojasniti, a što ima za cilj lakšu provedbu standarda u drugim institucijama.

6. Unapređenje web stranica javnih institucija

Institucije trebaju posvetiti posebnu pažnju unapređenju svojih web stranica, posebno u domenu preglednosti i funkcionalnosti, te lakše dostupnosti i pretraživosti objavljenih informacija.

7. Implementacija preuzetih obaveza u okviru inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast

Neophodno je što prije osnovati savjetodavno vijeće inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u BiH, te u širim konsultacijama sa zainteresiranom javnošću (nevladinim organizacijama, medijima, akademskom zajednicom, privrednicima) kreirati i provesti akcioni plan s konkretnim mjerama i aktivnostima koje imaju cilj unaprijediti odgovornost i transparentnost javnih institucija, gdje poseban fokus treba biti stavljen na promociju i provedbu principa proaktivne transparentnosti.

Reference

- i Ovaj *policy brief* sumira ključne rezultate istraživanja o proaktivnoj transparentnosti koji su objavljeni u: Nermina Voloder, *Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Od principa do prakse* (Analitika: Sarajevo, 2016).
- ii Open Data Portal UK, <https://www.data.gov.uk> (stranica posjećena 6. 11. 2016).
- iii Na portalu se trenutno nalazi skoro 200.000 baza podataka iz različitih oblasti, od zdravstva, obrazovanja, okoliša, javne sigurnosti do biznisa, proizvodnje, energije, nauke i istraživanja. Open Data Portal USA, <https://www.data.gov> (stranica posjećena 6. 11. 2016).
- iv The Danish Government, *Basic Data for Everyone – A Driver for Growth and Efficiency* (Copenhagen: Danish Government, 2012).

- v “Zakon o pravu na pristup informacijama Republike Hrvatske”, *Narodne novine* 25/13 i 85/15, član 10.
- vi Open Government Partnership, <http://www.opengovpartnership.org/> (stranica posjećena 6. 11. 2016).
- vii “Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters”, United Nations Economic Commission for Europe, 25. 6. 1998, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> (stranica posjećena 5. 11. 2016).
- viii Extractive Industries Transparency Initiative, <https://eiti.org/> (stranica posjećena 5. 11. 2016).

ix Open Contracting Partnership, <http://www.open-contracting.org/> (stranica posjećena 6. 11. 2016).

x Vidjeti: Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Rezultati ankete: Visok stepen nepovjerenja u političke partije i institucije vlasti u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika, 2014); Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Rezultati ankete: Nastavljen trend nepovjerenja građana u političke partije i institucije vlasti u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika, 2015).

xi BiH se prema indeksu percepcije korupcije nalazi na 76. mjestu, od ukupno 168 zemalja, sa ocjenom 38 na skali od 0 do 100, gdje 0 predstavlja najviši nivo percipirane korupcije, dok 100 predstavlja najniži nivo korupcije. BiH je nazadovala u odnosu na prošlu godinu, kada je ocjena iznosila 39, a primjetan je i konstantan pad na ljestvici, počevši od 2012. godine, kada je BiH imala ocjenu 42. Transparency International, *Corruption Perception Index 2015* (Berlin: Transparency International, 2016).

xii World Economic Forum, *Global Competitiveness Index 2016-2017: Bosnia and Herzegovina* (Geneva: World Economic Forum, 2016) http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017/WEF_GCI_2016_2017_Profile_BIH.pdf (stranica posjećena 6. 11. 2016).

xiii World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2015-2016* (Geneva: World Economic Forum, 2015), str. 119.

xiv European Commission, *Bosnia and Herzegovina 2016 Report* (Brussels: European Commission, 2016) http://europa.ba/wp-content/uploads/2016/11/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf (stranica posjećena 6. 11. 2016).

xv Standarde proaktivne transparentnosti izradila je radna grupa formirana u okviru Programa jačanja javnih institucija u BiH, koji po nalogu Vlade SR Njemačke provodi *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ). U radu grupe učestvovali su Ured koordinatora za reformu javne uprave, Agencija za statistiku BiH, Direkcija za evropske integracije, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH, Transparency International BiH, Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), Analitika – Centar za društvena istraživanja i Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Za više detalja vidjeti: Program jačanja javnih institucija u BiH, *Politika proaktivne transparentnosti u BiH* (Sarajevo: Program jačanja javnih institucija u BiH, 2015); Program jačanja javnih institucija u BiH, *Standardi proaktivne transpa-*

rentnosti u BiH (Sarajevo: Program jačanja javnih institucija u BiH, 2015).

xvi Detaljan opis metodologije, bodovanja te metodoloških ograničenja dat je u publikaciji: Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Rezultati istraživanja o proaktivnoj transparentnosti javnih institucija u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika, 2016).

xvii Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Rezultati istraživanja o proaktivnoj transparentnosti javnih institucija u Bosni i Hercegovini*; Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Primjena standarda proaktivne transparentnosti u institucijama Bosne i Hercegovine: Nekoliko primjera dobre prakse* (Sarajevo: Analitika, 2016); Voloder, *Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini*.

xviii Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Primjena standarda proaktivne transparentnosti u institucijama Bosne i Hercegovine*.

xix Mario Savino, *The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards*, SIGMA Papers, br. 46 (Paris: OECD Publishing, 2010).

xx "Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini", *Službeni glasnik BiH* 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13; "Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine", *Službene novine FBiH* 32/01; "Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj", *Službeni glasnik RS* 20/01.

xxi Za više informacija pogledati: Alen Rajko, *Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda i komparativnih rješenja* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2014); Nermina Voloder, *Zanemareni standard u Bosni i Hercegovini: Proaktivna dimenzija prava na pristup informacijama* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2014).

xxii Nermina Voloder, *Otvoreni javni podaci u Bosni i Hercegovini: Od ideje do realizacije* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016).

xxiii "Zakon o javnim nabavkama", *Službeni glasnik BiH* 39/14, članovi 17, 35. i 75; Agencija za javne nabavke BiH, Uputstvo o dopuni Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu "E-nabavke" (Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH, 2015).

xxiv Agencija za informaciono društvo Republike Srpske (AIDRS), Preporuke za izradu i održavanje web prezentacija institucija Republike Srpske, verzija 1.3. (Banja Luka: AIDRS, 2013), str. 15.

xxv “Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa”, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 81/06 i 80/14, član 5; “Uredba o pravilima za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata”, *Službene novine Federacije BiH* 51/12, član 8.

xxvi Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH, Godišnji izvještaj o zaštiti ličnih podataka u Bosni i Hercegovini za 2015. godinu (Sarajevo: Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH, 2016), str. 7; Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2015. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2016), str. 42; Centar za istraživačko novinarstvo, “Presuda u korist CIN-a”, Centar za istraživačko novinarstvo, 31. 8. 2012.

xxvii Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj revizije učinka – Transparentnost institucija BiH (Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2015).

xxviii Agencija za javne nabavke, Portal javnih nabavki u BiH, <https://www.ejn.gov.ba/> (stranica posjećena 1. 11. 2016).

xxix Za više detalja vidjeti: <https://ekonsultacije.gov.ba> (stranica posjećena 1. 11. 2016).

xxx Open Government Partnership, “Outcome Statement of the OGP High-level Event: Citizen Action, Government Responsiveness”, 24. 9. 2016. <http://www.opengovpartnership.org/blog/open-government-partnership/2014/09/24/outcome-statement-ogp-high-level-event-citizen-action> (stranica posjećena 1. 11. 2016).

xxxi Program jačanja javnih institucija u BiH, *Standardi proaktivne transparentnosti u BiH*.

xxxii Voloder, *Otvoreni javni podaci u Bosni i Hercegovini*.

xxxiii Tomislav Vračić, *Vodič za otvaranje javnih podataka u javnim institucijama u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016).

xxxiv “Zakon o pravu na pristup informacijama Republike Hrvatske”, član 10.

xxxv Za više detalja vidjeti: Nermina Voloder, *Pravo na pristup informacijama: ka efektivnijem institucionalnom okviru u BiH* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2015).

Ova je publikacija nastala u okviru projekta “Istraživanje o proaktivnoj transparentnosti javnih institucija u Bosni i Hercegovini”, koji, u ime Saveznog ministarstva za ekonomsku saradnju i razvoj SR Njemačke, podržava GIZ u okviru Programa jačanja javnih institucija u BiH. Štampanje ove publikacije realizirano je u okviru projekta “Zagovaranje za otvorenu vlast: Pravo da znam u jugoistočnoj Evropi”, koji finansira Evropska unija.

Za više informacija
kontaktirajte:

Analitika – Centar za
društvena istraživanja
www.analitika.ba
info@analitika.ba

Copyright © 2016
Analitika – Centar za
društvena istraživanja,
sva prava pridržana.



Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost Analitike – Centra za društvena istraživanja i ni u kom slučaju ne predstavlja stavove Saveznog ministarstva za ekonomsku saradnju i razvoj SR Njemačke, GIZ-a, niti stavove Evropske unije.