

Mehanizam za nezavisno izvještavanje (MNI): Izvještaj o dizajnu za Bosnu i Hercegovinu 2019-2021.

Izvještaj je pripremljen u saradnji s Elmom Demir, nezavisnom istraživačicom

Sadržaj

| | | |
|--|-----------|----|
| Sažetak: Bosna i Hercegovina | 2 | |
| I. Uvod | 5 | |
| II. Kontekst otvorene vlasti u Bosni i Hercegovini | 6 | |
| III. Rukovođenje i proces učešća više zainteresovanih strana | 14 | |
| IV. Obaveze | 21 | |
| 1. Otvoreni podaci o javnim nabavkama u BiH | | 22 |
| 2. Razvoj internet-platforme za online izradu planova integriteta u institucijama | | 25 |
| 3. Razvoj online modula za edukaciju državnih službenika u procesima izrade i provođenja planova integriteta | | 28 |
| 4. Povećanje dostupnosti, otvorenosti i upotrebe službenih statističkih podataka | | 30 |
| 5. Uključivanje organizacija civilnog društva u procese kreiranja javnih politika | | 33 |
| 6. Unapređenje transparentnosti u institucijama BiH | | 36 |
| 7. Izrada proračuna za građane | | 39 |
| V. Opće preporuke | 41 | |
| VI. Metodologija i izvori | 44 | |
| Aneks I. Indikatori za obaveze | 47 | |



Kompleksna institucionalna struktura i politički sistem Bosne i Hercegovine odrazili su se na njene inicijative u okviru Partnerstva za otvorenu vlast (POV) od 2014. godine. Prvi Akcioni plan BiH pripremljen je uz doprinos civilnog društva i objavljen je 2019. godine. Obaveze u Akcionom planu su proistekle iz tekućih projekata, a manje kao nove inicijative, i uključuju: pristup otvorenim podacima, transparentnost javnih nabavki, javne konsultacije i planove integriteta u javnim institucijama. Dostavljanje povratnih informacija o prijedlozima obaveza i šira saradnja između civilnog društva i institucija vlasti u izradi obaveza mogle bi poboljšati rezultate Akcionog plana.

Sažetak: Bosna i Hercegovina

Partnerstvo za otvorenu vlast (POV) je globalno partnerstvo koje okuplja reformski opredijeljene predstavnike iz institucija vlasti i lidere iz civilnog društva kako bi pripremili akcione planove koji čine institucije vlasti inkluzivnijim, prilagodljivijim i odgovornijim. Nezavisni mehanizam za izvještavanje (IRM) prati sve akcione planove kako bi osigurao da vlasti poštuju preuzete obaveze. Bosna i Hercegovina se pridružila POV-u 2014. godine. Od tada Bosna i Hercegovina nije provela nijedan akcioni plan. Ovaj izvještaj ocjenjuje dizajn prvog Akcionog plana Bosne i Hercegovine.

Opći pregled Akcionog plana

Kompleksan, decentraliziran i asimetričan politički sistem i politički ukorijenjene podjele na etničkim linijama u postkonfliktnom okruženju otežavali su pronalaženje sporazuma među različitim institucijama, a uticali su i na proces zajedničke pripreme i ambicije Akcionog plana. Plan uključuje obaveze koje su većinom relevantne za vrijednosti POV-a. U slučajevima nekih obaveza, aktivnosti su već u toku, dok se druge nadovezuju na šire inicijative državnih institucija ili strategije, pružajući kontinuitet - poput otvaranja baza podataka, pojednostavljenje pripreme planova integriteta i poboljšanje mehanizama za učešće civilnog društva u donošenju odluka.

Proces izrade Akcionog plana bio je dug jer forum koji okuplja zainteresovane aktere (multistakeholder forum), osnovan 2016. godine, nije mogao pravilno funkcionisati i donositi odluke. Na početku procesa postojale su prilike za veće učešće civilnog društva, a održane su i minimalne javne konsultacije o Nacrtu akcionog plana. Većina obaveza u konačnom Akcionom planu odnosi se na tekuće projekte i veće inicijative institucija na državnom nivou.

Akcioni plan sadrži sedam obaveza. Posebno istaknute obaveze sa umjerenim potencijalnim uticajem odnose se na transparentnost javnih nabavki i uključivanje civilnog društva u unapređenje procesa participativnog donošenja javnih politika. Ostale obaveze s manjim potencijalnim uticajem bave se pitanjima otvorenih podataka, proaktivnom transparentnošću institucija BiH i, prvi put, pripremom Budžeta za građane. Jedna obaveza koja se odnosi na proces izrade planova integriteta nije relevantna za vrijednosti POV-a.

Tabela I Na prvi pogled

Zemlja učesnica od: 2014.
 Akcioni plan koji se razmatra: Prvi
 Vrsta izvještaja: Dizajn
 Broj obaveza: 7

Izrada Akcionog plana

Da li postoji forum više zainteresovanih strana: Da
 Stepen javnog uticaja: Uključivanje
 Djeluje suprotno procesu POV: Ne

Dizajn Akcionog plana

Obaveze relevantne za vrijednosti POV: 6 (85%)
 Transformativne obaveze: 0
 Obaveze sa potencijalnom zvjezdicom: 0

Tabela 2. Istaknute obaveze

| Opis obaveze | Koraci naprijed | Status na kraju ciklusa provedbe |
|---|--|--|
| Obaveza 1. Otvoreni podaci o javnim nabavkama u BiH - Javno objaviti sve podatke o javnim nabavkama u BiH koji se prikupljaju putem portala javnih nabavki. | Osigurati da podaci u sistemu javnih nabavki budu visoke kvalitete te da su otvoreni. Razmotriti kako bi se informacije mogle sistematski koristiti za otkrivanje, istraživanje i krivično gonjenje za prevare i zloupotrebu javnih sredstava. | Napomena: Ova procjena će se dati na kraju ciklusa Akcionog plana. |
| Obaveza 5. Uključivanje organizacija civilnog društva u procese kreiranja javnih politika – Održati radionice kako bi se predstavio online sistem javnih konsultacija i prikupile preporuke za unapređenje procesa javnih konsultacija. | Osigurati širu komunikaciju sa civilnim društvom u zemlji. Osigurati da se implementiraju preporuke o tome kako unaprijediti proces javnih konsultacija i da se daju povratne informacije civilnom društvu o tome zašto se neke preporuke uzimaju ili ne uzimaju u obzir. | Napomena: Ova procjena će se dati na kraju ciklusa Akcionog plana. |
| Obaveza 7. Izrada Budžeta za građane - Pripremiti u saradnji sa civilnim društvom i objaviti Budžet za građane. | Provesti kampanju za podizanje svijesti javnosti o finalnom Budžetu za građane kako bi dosegao širu javnost. Organizovati radionice i konsultacije s građanima rano u procesu izrade Budžeta kako bi se identifikovali njihovi prioriteti za javnu potrošnju, koji bi mogli uticati na samu javnu potrošnju ili na koje dijelove Budžeta za građane se fokusirati, te pružiti povratne informacije o ovom inputu. | Napomena: Ova procjena će se dati na kraju ciklusa Akcionog plana. |

Preporuke

Cilj preporuka MNI-a jeste da pruže smjernice koje će pomoći u razvoju sljedećeg i implementaciji trenutnog Akcionog plana. Pogledajte Poglavlje V: Opće preporuke za više detalja o svakoj od dolje navedenih preporuka.

Tabela 3. Pet KLJUČNIH preporuka MNI-a

| |
|---|
| Kreirati sveobuhvatnu internet-stranicu POV-a za BiH |
| Tražiti i objaviti povratne informacije o doprinosima s javnih konsultacija i objaviti razloge iza izbora obaveza |
| U saradnji sa civilnim društvom razviti državnu strategiju otvorenih podataka |
| Izmijeniti Zakon o slobodnom pristupu informacijama kako bi se uskladio sa evropskim standardima transparentnosti |
| Unaprijediti sistem praćenja javnih nabavki u BiH i osigurati da se slučajevi korupcije istraže i sankcionišu |

O MEHANIZMU ZA NEZAVISNO IZVJEŠTAVANJE (MNI)

Mehanizam za nezavisno izvještavanje (MNI) POV-a procjenjuje pripremu i provedbu nacionalnih akcijskih planova u cilju podsticanja dijaloga među sudionicima i jačanja odgovornosti.

Elma Demir je saradivala s MNI-om u istraživanju i intervjuima u pripremi ovog izvještaja. **Elma Demir** je nezavisna istraživačica u oblasti otvorenosti javnih institucija i društvenog razvoja. Ranije je radila kao istraživačica na Goldsmiths Univerzitetu u Londonu, Dartmouth Univerzitetu, Svjetskoj banci, NATO-u u BiH, Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine te je radila kao savjetnik i konsultant za mnoge druge međunarodne i lokalne organizacije.



I. Uvod

Partnerstvo za otvorenu vlast (POV) je globalno partnerstvo koje okuplja reformski opredijeljene predstavnike iz institucija vlasti i lidere iz civilnog društva kako bi pripremili akcione planove koji čine institucije vlasti inkluzivnijim, prilagodljivijim i odgovornijim. Obaveze iz Akcionog plana mogu se nadovezivati na postojeće inicijative, identificirati nove korake u procesu tekućih reformi ili pokrenuti aktivnosti u potpuno novom području. Nezavisni mehanizam za izvještavanje (IRM) POV-a prati sve akcione planove kako bi osigurao da vlasti poštuju preuzete obaveze. Predstavnici civilnog društva i institucija vlasti koriste se ovim procjenama kako bi razmotrili vlastiti napredak i utvrdili da li su njihove aktivnosti uticale na živote ljudi.

Bosna i Hercegovina se pridružila POV-u 2014. godine. Od tada Bosna i Hercegovina nije provela nijedan akcioni plan. Ovaj izvještaj ocjenjuje dizajn prvog Akcionog plana Bosne i Hercegovine.

Nezavisni mehanizam za izvještavanje (IRM) POV-a u partnerstvu sa Elmom Demir pripremio je ovu evaluaciju. Cilj MNI-a je da pruži informacije za potrebe tekućeg dijaloga o izradi i ispunjavanju budućih obaveza. Za potpuni opis metodologije MNI-a posjetite internet-stranicu:

<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>

II. Kontekst otvorene vlasti u Bosni i Hercegovini

Ovo je prvi Akcioni plan za otvorenu vlast Bosne i Hercegovine (BiH). Kompleksan, decentraliziran i asimetričan politički sistem otežava provedbu reformi za otvorenu vlast. Iako BiH ima zakone o slobodnom pristupu informacijama, građanskim slobodama, izjavama o imovini i budžetskoj transparentnosti, u praksi njena administrativna složenost ograničava učešće građana u donošenju odluka, ostvarivanju prava i nadzoru nad radom institucija.

Bosna i Hercegovina ima kompleksan i asimetrično decentraliziran politički sistem. Postoje četiri nivoa vlasti koji su u velikoj mjeri autonomni i ne slijede uvijek vertikalnu strukturu donošenja odluka.¹ Ispod državnog nivoa nalazi se entitetski nivo, koji se sastoji od Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske. Pored dva entiteta, Brčko distrikt ima svoje posebno institucionalno uređenje. FBiH ima federalnu strukturu koja se sastoji od 10 autonomnih kantona, koji su dalje podijeljeni u općine. Republika Srpska ima samo općine. Sadašnja situacija izravna je posljedica sukoba koji se desio od 1992. do 1995. godine. Od tada je međunarodna zajednica, posebno Evropska unija (EU), podržala mnoge reformske procese. Za otvorenu vlast najvažnija je Reforma javne uprave i Strategija za borbu protiv korupcije. Međutim, nedostatak istinske podrške visokog političkog rukovodstva i nedavna politička blokada nakon Općih izbora 2018. godine usporili su tempo reformi.²

Općenito, BiH ispunjava osnovne kriterije podobnosti POV-a u pogledu slobodnog pristupa informacijama, transparentnosti budžeta, građanskim slobodama i izjavama o imovini javnih službenika. Međutim, država se suočava sa nizom izazova u svakom od ovih područja.

Transparentnost, pristup informacijama i otvoreni podaci

U skladu sa svojim decentraliziranim političkim sistemom, pristup informacijama u Bosni i Hercegovini regulisan je na državnom i entitetskom nivou.³ Iako je državni Zakon o slobodnom pristupu informacijama (ZOSPI) na snazi od 2000. godine i na RTI listi dobio je respektabilnih 102 od 150 bodova⁴, njegova primjena u praksi je različita. Posebno su slabi upravni mehanizmi za provođenje zakona.⁵ Pristup informacijama ostvaruje se prvenstveno kada postoji spremnost visokog rukovodstva institucije za takav pristup.⁶ Analiza Zakona o slobodnom pristupu informacijama u BiH od strane Ombudsmena za ljudska prava u Bosni i Hercegovini - nezavisnog nadzornog tijela - pokazuje da su korištene razne prakse koje ugrožavaju pravo na informaciju, poput kašnjenja u procesu donošenja odluka o internim žalbama; donošenje odluka koje ne sadrže sve elemente propisane zakonom; ispunjavanje formalnih uslova, ali ne i odobravanje stvarnog pristupa traženim indeksima; neprovođenje relevantnih testova javnog interesa kada je to neophodno.⁷

Zakon o zaštiti ličnih podataka BiH⁸ komplikuje provedbu ZOSPI-ja jer ga neke javne vlasti koriste za uskraćivanje i zatvaranje pristupa svojim podacima.⁹ Organizacije civilnog društva tvrde da su takve prakse posebno problematične u pravosuđu, gdje su sudovi i tužilaštva brzo počeli anonimizirati sve svoje optužnice i presude, uključujući slučajeve od velike javne važnosti, poput predmeta organizovanog kriminala, korupcije i ratnih zločina.¹⁰ Ova praksa je zaustavljena,¹¹ ali pristup pravosudnim podacima ostaje ograničen, kompleksan i skup.¹²

ZOSPI je trenutno predmet potpune revizije uz podršku Evropske unije i trebao bi biti predmet javnih konsultacija.¹³ Preporuke revizije se odnose na sljedeće: nedostatak odredbi koje regulišu proaktivno otkrivanje informacija,¹⁴ slab institucionalni okvir za praćenje implementacije i nedostaci u procesu pristupa informacijama na zahtjev.

Državna vlada, kao i entitetske vlade u BiH nemaju javne politike otvorenih podataka. Prema Globalnom indeksu za otvorene podatke za 2016. godinu BiH je bodovana sa 26%, što je svrstava na 58. mjesto od 94. procijenjenih zemalja.¹⁵ Informacije kao što su statistika, nabavke, javni budžeti, zakoni na državnom i entitetskim nivoima i nacrti zakona dostupni su, ali ne u otvorenom i mašinski čitljivom formatu. Registri kompanija, podaci o administrativnim granicama, kvalitetu vode, državnoj potrošnji i vlasništvu nad zemljištem, kao i geoprostorni podaci uopće nisu javno dostupni.¹⁶ Podaci o izborima su dostupni na internetu.¹⁷ Važne makroekonomske pokazatelje otvorila je i objavila Centralna banka Bosne i Hercegovine 2018. godine.¹⁸ Glavni preduslovi za otvaranje podataka u BiH uključuju bolje provođenje

ZOSPI-ja i proaktivnu transparentnost na svim nivoima vlasti; usklađivanje i standardizacija registara u javnim institucijama; jačanje kapaciteta institucija za prikupljanje, upravljanje i dijeljenje podataka.¹⁹ Nedavni primjer novootvorenog javnog registra je sažeti e-registar udruženja i fondacija u Bosni i Hercegovini.²⁰

Posljednjih godina uloženi su naponi na promovisanju proaktivnog objavljivanja informacija na internet-stranicama državnih institucija. Javna politika o proaktivnoj transparentnosti²¹ usvojena je na državnom nivou 2018. godine. Međutim, vlade drugih nivoa vlasti nisu vezane za ovu odluku. Praćenje provedbe ove politike na državnom nivou dio je Obaveze 6 ovog A

kcionog plana koja bi mogla osigurati da javne institucije objavljuju svoje podatke.

Pored procesa otvaranja podataka za javnost, organizacije civilnog društva naglašavaju potrebu za otvaranjem podataka u standardizovanim formatima.²² Javne institucije u BiH često objavljuju podatke u različitim formatima (obično pdf) i koriste neusklađene metodologije.²³ Većina institucija nije digitalizirala ove procese.²⁴

Podaci o broju zaraženih i umrlih osoba tokom COVID-19 krize redovno se prikupljaju i izvještavaju putem centara za upravljanje krizom, koji su također izradili specijalizirane internet-stranice o epidemiji.²⁵ Općenito, ove su informacije pouzdane i redovno su ažurirane. Međutim, informacije o poduzetim mjerama i pravilima koja se često mijenjaju podijeljene su u formatima koji nisu prilagođeni korisnicima.²⁶ Informacije o praksama institucija vlasti su raštrkane na različitim internet-stranicama državnih, entitetskih, kantonalnih i lokalnih vlasti, što izaziva zbunjenost i nepovjerenje javnosti.²⁷

Nivo dezinformacija značajno se povećao tokom COVID-19 krize.²⁸ Iako su glavni izvori dezinformacija anonimne internet-stranice i mediji, često zabrani javni zvaničnici šire dezinformacije u svojim izjavama, a sadržaj dezinformacija može se izravno povezati s etnonacionalističkim i geopolitičkim agendama.²⁹ Organizacije civilnog društva razvile su nekoliko specijaliziranih platformi za dezinformacije na osnovu praćenja medija širom BiH.³⁰ Objavljeni su izvještaji da su dvije entitetske vlade uhapsile oko 10 osoba zbog dijeljenja dezinformacija povezanih s koronavirusom, uključujući slučajeve dijeljenja objava na društvenim mrežama.³¹ Republika Srpska je krajem marta 2020. godine usvojila Zakon koji određuje visoke novčane kazne za takva krivična djela, ali je Zakon povučen mjesec dana kasnije.³² Iako su novčane kazne uvedene kao odgovor na javnozdravstvenu situaciju, novinari i međunarodna zajednica izrazili su zabrinutost da bi zakon mogao dovesti do cenzure.³³

Građanske slobode i okruženje za civilno društvo

Iako država zakonski garantuje prava na slobodu izražavanja i slobodu udruživanja i okupljanja, u praksi različita ograničenja povremeno ugrožavaju ove građanske slobode.³⁴ Protesti organizovani širom zemlje 2014. godine zaustavljeni su na kraju policijskim nasiljem i hapšenjima.³⁵ Vlasti su nakon toga počele koristiti interne administrativne procedure³⁶ kako bi ograničile javna okupljanja i proteste. Nedavno su vlasti Republike Srpske (RS) uhapsile organizatore protesta³⁷ i sprovodile ispitivanja mnogih pristalica pokreta "Pravda za Davida"³⁸. Policija RS-a čak je izdala naredbe o zabrani bilo kakvog okupljanja i protesta zbog neriješenog ubistva Davida Dragičevića.³⁹ Nakon brojnih napada i hapšenja, vođa pokreta Davor Dragičević (Davidov otac) pobjegao je iz zemlje, tražeći politički azil u Austriji.⁴⁰

Vlasti često traže da organizatori demonstracija osiguraju vlastitu zaštitu putem privatnih zaštitarskih kompanija, umjesto da pružaju policijsku zaštitu kako je predviđeno zakonom.⁴¹ LGBTQ+ pokret za prava dobio je 2017. i 2019. godine dozvole za održavanje marševa i festivala zahvaljujući pritisku međunarodne zajednice, ali nisu dobili policijsku zaštitu uprkos prethodnim festivalima na kojima su se suočavali sa ozbiljnim fizičkim napadima vjerskih ekstremista.⁴²

Učešće javnosti u procesima donošenja odluka regulisano je zakonom, a svi nivoi vlasti uključuju neke mehanizme za participaciju građana; međutim, to su uglavnom formalni postupci kojima nedostaje efektivan uticaj.⁴³ Prakse između različitih nivoa vlasti i institucija dosta se razlikuju.⁴⁴ Čak i kada se traže doprinosi stručnjaka i civilnog društva, ne daju se povratne informacije zašto nešto jeste ili nije uzeto u obzir i dodano u nacrt zakonodavnog teksta.⁴⁵

Prema Globalnom indeksu za slobodu medija za 2020. godinu BiH ima „problematičnu“ situaciju sa slobodama u medijima, iako ima bolje rezultate od svojih susjeda u jugoistočnoj Evropi.⁴⁶ Politički pritisak, zastrašivanje i napadi na novinare, neadekvatni uslovi rada, netransparentno vlasništvo i nerazvijeno tržište koje pogoduje jačanju medijskog klijentelizma glavni su problemi s kojima se susreću mediji u BiH.⁴⁷

Nezavisne organizacije civilnog društva oslanjaju se na strana donatorska sredstva za realizaciju svojih aktivnosti, dok značajan dio javnih fondova indirektno finansira etnonacionalističke političke stranke.⁴⁸ Većina partnerstava između javnih institucija i organizacija civilnog društva su *ad hoc* i zasnovana na projektima, uprkos naporima da se ojačaju odnosi između vlasti i civilnog društva.⁴⁹

Tokom COVID-19 pandemije zabilježeno je nekoliko slučajeva kršenja ljudskih prava i vladavine zakona u BiH. Obje entitetske vlade usvojile su vlastite mjere⁵⁰ kao odgovor na krizu, ograničavajući slobode kretanja i okupljanja do neodređenog datuma korištenjem hitnih kriznih procedura.⁵¹ Ove mjere su uključivale ograničenja kretanja, policijski sat (posebno za starije od 65 godina), zabrane društvenih okupljanja, hitno zatvaranje škola, javnih objekata i tržnih centara i ograničavanje pristupa javnim uslugama.⁵² Neka pravila su ublažena nakon što je Ustavni sud BiH donio odluku o kršenju prava građana.⁵³ Kršenje prava na privatnost desila su se i u oba entiteta. Imena ljudi u obaveznoj samoizolaciji objavljena su u Federaciji BiH. Takva praksa zaustavljena je nakon što je Agencija za zaštitu privatnosti Federacije BiH presudila da se radi o kršenju prava. Vlasti Republike Srpske također su prekršile prava na privatnost objavljivanjem imena ljudi koji nisu poštovali pravila izolacije.⁵⁴ Ipak, građani su generalno podržali mjere upravljanja krizom za adresiranje COVID-19 pandemije.⁵⁵

Odgovornost i antikorupcija

Bosna i Hercegovina ima uspostavljen širok zakonski okvir za borbu protiv korupcije.⁵⁶ Međutim, veliki broj zakona i institucija fragmentira krivično gonjenje i implementaciju antikorupcijskih mjera. Institucije i tijela na svim nivoima BiH mogu istraživati i procesuirati korupciju, dok nezavisno tijelo, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK), radi na prevenciji, edukaciji i koordinaciji borbe protiv korupcije. Korupcija je i dalje široko rasprostranjena, a počinioci ovakvih krivičnih djela se rijetko procesuiraju ili kazne.⁵⁷ Indeks percepcije korupcije Transparency Internationala ukazuje na kontinuirani porast percepcije korupcije u zemlji.⁵⁸ Jedan optuženi u jedinom krivičnom predmetu za korupciju 2019. godine Tužilaštva Bosne i Hercegovine je oslobođen.⁵⁹ Veći broj tužbi procesuirao se na kantonalnom i okružnom nivou (i uglavnom se radi o manje značajnim slučajevima korupcije). Ipak, od 97 slučajeva korupcije na svim nivoima BiH u 2019. godini, njih 67,8% završilo je s uslovnom kaznom.⁶⁰

Implementacija državne Strategije za borbu protiv korupcije⁶¹, koja je pripremljena da bi riješila probleme protivrječnosti, kasni i ostaje nepotpuna.⁶²

Zaštita uzbunjivača postoji na državnom nivou i u Republici Srpskoj.⁶³ Ovi zakoni nisu usklađeni i stvaraju potpuno različite mehanizme zaštite: na državnom nivou APIK je zadužen za rješavanje zahtjeva za status uzbunjivača i preduzimanje mjera za adresiranje odmazde, dok se u Republici Srpskoj takve žalbe rješavaju kroz pravosudni sistem.⁶⁴ Primjena oba zakona u praksi pokazala je mnoge pravne praznine, što je rezultiralo nepotpunom zaštitom uzbunjivača.⁶⁵ Većina državnih institucija poštuje minimalne standarde propisane Zakonom o zaštiti uzbunjivača u institucijama BiH, poput pružanja kontakta za prijavu korupcije ili objavljivanje internih pravilnika.⁶⁶

Regulativa o sukobu interesa obavezuje izabrane javne zvaničnike da prijave imovinu. Iako postoji zakonodavstvo, u ovom slučaju na državnom i entitetskom nivou, njegova provedba i dalje je slaba.⁶⁷

Izmjene zakona na državnom nivou 2013. godine značile su da regulativom sukoba interesa upravlja komisija koju čine parlamentarni poslanici, a ne Centralna izborna komisija. Općenito, veliki broj nosilaca javnih funkcija je involviran u različite sukobe interesa i miješaju svoje službene mandate sa svojim stranačkim/ličnim interesima.⁶⁸ Nekoliko skorašnjih skandala u koje su bili uključeni visoki politički zvaničnici i nosioci pravosudnih funkcija dodatno su ugrozili povjerenje građana u javne institucije.⁶⁹

Pandemija COVID-19 rezultirala je i sa nekoliko slučajeva korupcije u javnim nabavkama u BiH, te je ukazala na slabost pravosudnog sistema u procesuiranju korupcije.⁷⁰ Skandal „Sreberna malina“ je dobro poznat slučaj tokom kojeg je mala kompanija, koja se bavi proizvodnjom voća i povrća iz Srebrenice dobila višemilionski ugovor o uvozu 100 kineskih respiratora za borbu protiv koronavirusa, po cijeni daleko višoj nego što bi trebala biti za ove aparate.⁷¹ Zloupotreba javnih funkcija, pranje novca i udruživanje radi činjenja krivičnih djela prijavljeni su tokom istrage Tužilaštva BiH.⁷²

Transparentnost javnog budžeta

Svi nivoi vlasti u BiH objavljuju svoje godišnje planove budžeta i izvještaje o potrošnji. Međutim, u većini slučajeva, budžetski formati nisu prikladni za građane. Međunarodno partnerstvo za budžet ocjenjuje BiH sa 33 boda od 100 koji se odnose na budžetsku transparentnost, 7 od 100 za učešće građana u budžetskim procesima i 52 od 100 za budžetsku reviziju (na državnom nivou) u svojoj Anketi otvorenosti budžeta za 2019. godinu.⁷³ Ovo znači da država objavljuje minimalne budžetske informacije i da postoji vrlo malo mogućnosti za javnost da se uključi u budžetski proces. Državno zakonodavstvo predviđa ograničen nadzor tokom budžetskog ciklusa, ali postoji dobra revizija.⁷⁴ Međutim, uprkos revizijskom nadzoru, javna tužilaštva rijetko se bave utvrđenim nepravilnostima u javnoj potrošnji, dok vrhovne revizorske institucije nemaju uspostavljene dobre kanale komunikacije s javnošću.⁷⁵

Nedostatak budžetske transparentnosti usko je vezan za neefikasne fiskalne politike i državni uticaj na ekonomiju. Javna potrošnja čini više od 40% BDP-a.⁷⁶ S obzirom na ranije spomenutu političku i institucionalnu kompleksnost, prevelika potrošnja na javnu upravu praktificirana je u posljednje dvije decenije. Ovaj problem je dugogodišnji predmet kritike međunarodne zajednice, stručnjaka i civilnog društva, što ukazuje da ovakav sistem je i osnova za sistematsku korupciju, s obzirom da političke elite koriste javne institucije za usmjeravanje javnih resursa za svoje političke i lične koristi, kao i za zapošljavanje velikog broja ljudi kroz političke ili porodične veze.⁷⁷

¹ Pogledati "Schematic overview of levels of governance in Bosnia and Herzegovina," Direkcija za evropske integracije BiH, Januar 2012, <http://www.dei.gov.ba/dei/dokumenti/uskladjivanje/default.aspx?id=13859&langTag=bs-BA>; Intervju sa Vladicom Babićem, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK), 13.5.2020.

² Nakon Općih izbora 2018. godine trebalo je 14 mjeseci da se pobjedničke stranke - SNSD, SDA i HDZ BiH - dogovore i formiraju Vijeće ministara (VM), Vladu na državnom nivou. Konačno, u decembru 2019. godine stranke su se složile da podnesu NATO-u godišnji nacionalni program umjesto „Programa reformi“, koji je percipiran kao korak ka kontroverznom pitanju članstva u NATO-u. Tada je za šefa VM izabran Zoran Tegeltija (iz SNSD-a). Aleksandar Brezar, "Nations in Transit 2020: Bosnia and Herzegovina," Freedom House, 2020, <https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/nations-transit/2020>; "Freedom in the World 2020: Bosnia and Herzegovina," Freedom House, 2020, <https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/freedom-world/2020>; "Freedom in the World 2019: Bosnia and Herzegovina," Freedom House, 2019, <https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/freedom-world/2019>.

³ Zakon o slobodnom pristupu informacijama u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik BiH br. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13); Zakon o slobodnom pristupu informacijama Republike Srpske (Službeni glasnik RS br. 20/01); Zakon o slobodnom pristupu informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH br. 32/01, 48/11); Direktiva za provođenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 36/04).

⁴ BiH je rangirana kao 36. država po Indeksu prava na informaciju (Right to Information Index - RTI), <https://www.rti-rating.org/country-data/>

⁵ "Specijalni izvještaj o iskustvima u primjeni zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini", Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, Decembar 2019,

https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2020020515415139bos.pdf; str.5 "Pravo na pristup informacijama u Bosni i Hercegovini: Ka efektivnijem institucionalnom okviru" Udruženje 'Analitika,' Oktobar 2015, http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/pravo_na_pristup_informacijama_-_brief_web-1.pdf

⁶ "Odstupanje od slobodnog pristupa informacijama," Centar za istraživačko novinarstvo, 28.09.2015, <https://www.cin.ba/odstupanje-od-slobodnog-pristupa-informacijama/>; "Pružanje informacija naporan posao za BiH institucije", Centar za istraživačko novinarstvo, 28.9.2017, <https://www.cin.ba/pruzanje-informacija-naporan-posao-za-bh-institucije/>

⁷ "Specijalni izvještaj o iskustvima u primjeni zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini", Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH, Decembar 2019,

https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2020020515415139bos.pdf

⁸ Službeni glasnik br. 49/06, 76/11, <http://azlp.ba/propisi/Default.aspx?id=5&pageIndex=1&langTag=hr-HR>

⁹ "Istraživanje o provedbi zakona o slobodnom pristupu informacijama: Upravljanje javnim sredstvima i njihovo usmjeravanje prema krajnjim korisnicima u Bosni i Hercegovini", Transparency International BiH, Septembar 2018, <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2018/09/Istraživanje-2018-pdf.pdf>; "Međunarodni dan slobode pristupa informacijama: BiH potreban novi

zakon,” Mediacentar, 28 Septembar 2019, <https://media.ba/bs/vijesti-i-dogadaji-vijesti/medunarodni-dan-slobode-pristupa-informacijama-bih-potreban-novi-zospj>

¹⁰ Edin Hodžić, Emina Čerimović, Amra Mehmedić, “Anonimizacija sudskih i tužilačkih akata u BiH: (Ne)mogući kompromis između zaštite ličnih podataka i prava na informaciju o krivičnim postupcima” Udruženje “Analitika,” 2014, https://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/anonimizacija-studija_web_5maj_0.pdf

¹¹ “Smjernice za objavljivanje tužilačkih i sudskih odluka na službenim web stranicama,” Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, Februar 2014, https://www.pravosudje.ba/vstv/faces/faces/pdfservlet?p_id_doc=28346

¹² “Anonimizacija sudskih i tužilačkih akata u BiH: (Ne)mogući kompromis između zaštite ličnih podataka i prava na informaciju o krivičnim postupcima,” Udruženje “Analitika,” 2014, http://utfbih.ba/wp-content/uploads/2016/06/anonimizacija-studija_web_5maj_0.pdf; “Institucionalna korupcija i pravosuđe,” Asocijacija za demokratske inicijative/Mreža pravde, 2014, http://adi.org.ba/wp-content/uploads/2014/08/ljudska_prava_-2013-2014.pdf

¹³ Intervju s Goranom Kučerom, Ministarstvo pravde BiH, 10.6.2020 te Nedžadom Selmanom i Goranom Kučerom, Ministarstvo pravde BiH, 14.2.2020; Evropska komisija. “Commission Staff Working Document: Analytical Report Accompanying the document. Communication from the Commission to the European Parliament the Council Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina’s application for membership of the European Union” {COM(2019) 261 final}, 29.5.2019, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf>

¹⁴, http://www.vijeceministara.gov.ba/home_right_docs/info/default.aspx?id=29703&langTag=bs-BA

¹⁵ “Global Open Data Index 2016: Bosnia and Herzegovina”, <https://index.okfn.org/place/>

¹⁶ Ibid.

¹⁷ <http://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=48&Lang=3&Mod=0>

¹⁸ <https://cbbh.ba/Content/Read/1133>

¹⁹ Intervju sa Alenom Mrgudom, Agencija za statistiku BiH (30.4.2020); Intervju sa Darkom Brkanom, Udruženje “Zašto ne” (15.05.2020); Nermina Voloder, “Otvoreni javni podaci u Bosni i Hercegovini: Od ideje do realizacije,” Udruženje “Analitika,” https://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/otvoreni_javni_podaci_u_bosni_i_hercegovini_od_ideje_do_realizacije.pdf; Milan Stojkov i drugi, “Open Government Data in Western Balkans: Assessment and Challenges,” Paper presented at the 6th International Conference on Information Society and Technology ICIST 2016, 2016, <https://pdfs.semanticscholar.org/0491/9342ddcb76af18b1d373f670e88c6ef17465.pdf>

²⁰ <http://zbirneregistri.gov.ba/Home>

²¹ Politika i Standardi proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH, Septembar 2019, http://www.vijeceministara.gov.ba/home_right_docs/info/default.aspx?id=29703&langTag=hr-HR

²² Intervju sa Darkom Brkanom, Udruženje “Zašto ne” (15.5.2020); Intervju sa Zoranom Ivančićem, Fondacija “Centar za zastupanje građanskih interesa (CPI)”, 13.5.2020.

²³ Intervju sa Alenom Mrgudom, Agencija za statistiku BiH (30.4.2020); Intervju sa Darkom Brkanom, Udruženje “Zašto ne” (15.5.2020); Intervju sa Elvisom Mujanovićem, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), (04.06.2020)

²⁴ Intervju sa Alenom Mrgudom, Agencija za statistiku BiH (30.4.2020); Intervju sa Darkom Brkanom, Udruženje “Zašto ne” (15.5.2020).

²⁵ Federacija BiH: https://covid-19.ba/dokumenti/vlada_fbih; Republika Srpska: <https://koronavirusrpskoj.com/>

²⁶ Mjere i pravila u Federaciji BiH: https://covid-19.ba/dokumenti/vlada_fbih; Mjere i pravila u Republici Srpskoj: <https://koronavirusrpskoj.com/vladine-mjere/>

²⁷ „Opening governments in times of lockdown: Lessons learned for citizens-oriented administrations from the COVID-19 crisis in the Western Balkans,” Evropski centar za javne politike, Weber Instrument za monitoring, 8.6.2020, <http://www.par-monitor.org/posts/opening-governments-in-times-of-lockdown>; „The Western Balkans and the COVID-19: Effects on good governance, rule of law and civil society,” Mreža „Think for Europe“, 2.7.2020, <https://www.thinkforeurope.org/wp-content/uploads/2020/07/The-Western-Balkans-and-the-COVID-19-Effects-on-good-governance-rule-of-law-and-civil-society.pdf>

²⁸ “BIRN, Share Fondacija zabilježila je 163 kršenja digitalnih prava tokom COVID-19 pandemije,” Mediacentar, 4.06.2020, <https://www.media.ba/bs/vijesti-i-dogadaji-vijesti/birn-i-share-fondacija-zabiljezili-163-slucaja-kršenja-digitalnih-prava>; Marija Ristić i Sofija Todorović, “From Cures to Curses, Manipulation Flourishes in the Digital Environment,” BIRN, Juni 2020, <https://bird.tools/wp-content/uploads/2020/06/From-Cures-to-Curses-Manipulation-Flourishes-in-the-Digital-Environment.pdf>; Share Monitoring: Keeping track of online violations in Southern and Eastern Europe, BIRN and Share Foundation, <https://monitoring.bird.tools> (Web stranici pristupila: 29.6.2020).

²⁹ Mladen Obrenović, “How Fake News Spreads: Mainstream Media Republish Suspect Sites’ Stories,” BalkanInsight, 31.8.2020, <https://balkaninsight.com/2020/08/31/how-fake-news-spreads-mainstream-media-republish-suspect-sites-stories/>; Emir Zulejhić “Research on disinformation in online media: Who creates “fake news hubs” in BiH and the region?” ZastoNe, 13.5.2019, <https://zastone.ba/en/research-on-disinformation-in-online-media-who-creates-fake-news-hubs-in-bih-and-the-region/>; Milica Kovacevic, “Balkan Infodemic – How the Virus Became a Geopolitical Weapon,” BalkanInsight, 6.8.2020, <https://balkaninsight.com/2020/08/06/balkan-infodemic-how-the-virus-became-a-geopolitical-weapon/>; “Uživo: Praćenje dezinformacija tokom COVID-19 pandemije,” Udruženje “Zasto Ne?”, 2020, <https://zastone.ba/uzivo-pracenje-dezinformacija-tokom-pandemije-covid-19/>;

³⁰; “Uživo: Praćenje dezinformacija tokom COVID-19 pandemije,” Udruženje “Zasto Ne?”, <https://zastone.ba/uzivo-pracenje-dezinformacija-tokom-pandemije-covid-19/>; “Najnovije informacije o koronavirusu,” Raskrinkavanje.rs, <https://www.raskrinkavanje.rs/covid19/>; “Live blog o dezinformacijama o koronavirusu,” Raskrinkavanje.rs, <https://www.raskrinkavanje.rs/covid19/?vrsta=dezinformacije>

- ³¹ “Impact of Covid-19 Measures on Human Rights and Criminal Justice in Western Balkans and Turkey,” Civil Rights Defenders, 26.5.2020, <https://crd.org/2020/05/26/impact-of-covid-19-measures-on-human-rights-and-criminal-justice-in-western-balkans-and-turkey/>
- ³² Ibid.
- ³³ “OSCE concerned about decree against “fake news” in Republika Srpska, Bosnia and Herzegovina, and calls on authorities to withdraw it,” OSCE, 14.4.2020, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/450115> ; Danijel Kovačević, “Bosnia Trying to Censor Information about Pandemic, Journalists Say,” BalkanInsight, 8. april 2020, <https://balkaninsight.com/2020/04/08/bosnia-trying-to-censor-information-about-pandemic-journalists-say/>
- ³⁴ “Specijalni izvještaj o pravu na slobodu mirnog okupljanja”, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Februar 2020, https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obudsmen_doc2020022808504462bos.pdf
- ³⁵ “Bosnia and Herzegovina: Investigate Police Violence Against Protesters,” Human Rights Watch, 21.2.2014, <https://www.hrw.org/news/2014/02/21/bosnia-and-herzegovina-investigate-police-violence-against-protesters>
- ³⁶ Amila Kurtović, “Između slobode i restrikcija: zakonski okvir slobode okupljanja u BiH,” Udruženje “Analitika,” Decembar 2016, <http://www.analitika.ba/bs/publikacije/izmedu-slobode-i-restrikcija-zakonski-okvir-slobode-okupljanja-u-bih>
- ³⁷ Ljiljana Kovačević, “Pravda za Davida: Hronologija borbe Davora Dragičevića,” Mreža za izgradnju mira i Žurnal, 25.12.2018, <https://www.mreza-mira.net/vijesti/razno/hronologija-borbe-davora-dragicevica/> ; Pravda za Davida i Dženana: Nekoliko hiljada protestuju u Banja Luci i Sarajevu”, Mreža za izgradnju mira i InfoRadar, 21.11.2018, <https://www.mreza-mira.net/vijesti/razno/pravda-za-davida-i-dzenana/> ; “Konferencija za medije organizacija civilnog društva ispred Ombudsmana zbog policijske represije,” Transparency International BiH, 8.7.2020, <https://ti-bih.org/konferencija-za-medije-organizacija-civilnog-drustva-ispred-ombudsmana-zbog-policijske-represije/>
- ³⁸ Amarildo Gutić, “TERORIZAM: Kako je grupa Pravda po Dodiku organizirala entitetski udar,” Mreža za izgradnju mira i Žurnal, 6.1.2019, <https://www.mreza-mira.net/vijesti/razno/terorizam-kako-je-grupa-pravda-po-dodiku-organizirala-entitetski-udar/> ; Alida Vračić, ““I in 5 million”: Mounting pressure in Balkan protests,” European Council on Foreign Relations, 15.1.2019, https://www.ecfr.eu/article/commentary_1_in_5_million_mounting_pressure_in_balkan_protests
- ³⁹ Dragan Maksimović, “Forgotten case of David Dragicevic,” Deutsche Welle (DW), 27.6.2019, <https://www.telegraf.rs teme/david-dragicevic/page/2>
- ⁴⁰ Vijesti tema “David Dragicevic,” RS Telegraf, <https://www.telegraf.rs teme/david-dragicevic/page/2>
- ⁴¹ Uglješa Vuković, “Pravo na slobodu okupljanja u Bosni i Hercegovini: Između međunarodnih standarda i nacionalnih praksi,” Sarajevski otvoreni centar u ime Inicijative za monitoring evropskih integracija u BiH, Februar 2018, <https://eu-monitoring.ba/pravo-na-slobodu-okupljanja-u-bosni-i-hercegovini-izmedu-medunarodnih-standarda-i-nacionalnih-praksi/>
- ⁴² Ibid.
- ⁴³ “Local and regional democracy in Bosnia and Herzegovina,” Vijeće Evrope, Izvještaj CG37(2019)18final, 31.10.2019, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-bosnia-and-herzegovina-monitoring-comm/168098072a> ; “Policy Paper Participation in Bosnia and Herzegovina,” HTSPE Limited, 2009, <http://civilnodrustvo.ba/media/45730/policy-paper-participation-of-civil-cociety-in-policy-dialogue-in-bih.pdf>
- ⁴⁴ “Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA II) 2014-2020 Bosnia And Herzegovina: Civil Society Facility and Media Programme 2018-2019,” Evropska komisija, 2018, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ipa_ii_2018-040-646.03_2019-040-647.03-csfmedia-bosnia_and_herzegovina.pdf ; “National survey of citizens’ perceptions in Bosnia and Herzegovina 2016,” USAID BiH MEASURE, Mart 2017, http://measurebih.com/uimages/MEASURE-BiH_NSCP2016_FindingsReport_0322.pdf ; “Mapping Study of CSOs in Bosnia and Herzegovina,” EPRD Office for Economic Policy and Regional Development Ltd., August 2016, <http://europa.ba/wp-content/uploads/2016/11/Mapping-study-of-CSOs-in-BiH.pdf> ;
- ⁴⁵ Saša Gavrić, Damir Banović, Mariña Barreiro, “The Political System of Bosnia and Herzegovina: Institutions – Actors – Processes,” Sarajevo Open Center (SOC), 2013, https://soc.ba/site/wp-content/uploads/2013/07/POLITICAL-SYSTEM-OF-BiH_FINAL_web1.pdf ; Reuf Bajrović, “BiH municipalities and the EU: Direct participation of citizens in policy-making at the local level,” 2005, http://pdc.ceu.hu/archive/00003191/01/bih_municipalities_and_the_eu.pdf
- ⁴⁶ <https://rsf.org/en/ranking/2020>
- ⁴⁷ “Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists: Bosnia and Herzegovina”, Vijeće Evrope, <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/-bosnia-and-herzegovina> ; Sanela Hodžić, “Pod pritiskom: Izvještaj o stanju medijskih sloboda u BiH,” Mediacentar Sarajevo, 2010, <https://www.media.ba/bs/publication/pod-pritiskom-izvjestaj-o-stanju-medijskih-sloboda-u-bih/> ; Tijana Cvjetičanin, Darko Brkan, Edis Fočo, “Četvrti dio: Sloboda i nezavisnost medija - neophodan korak ka evropskim vrijednostima,” Udruženje “Zašto ne?,” April 2019, <https://zastone.ba/app/uploads/2019/04/Sloboda-i-nezavisnost-medija---neophodan-korak-ka-evropskim-vrijednostima-1.pdf>
- ⁴⁸ “Finansiranje boračkih udruženja,” Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), <https://www.cin.ba/finansiranje-borackih-udruzenja/>
- ⁴⁹ Randall Puljek-Shank, “Beyond Projects: Local Legitimacy and Civil Society Advocacy in Bosnia and Herzegovina,” Fredrich Ebert Stiftung, Octobar 2019, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/sarajevo/15730-20191031.pdf> ; Tijana Dmitrović, “Challenges of Civil Society in Bosnia and Herzegovina,” Fondacija za socijalno uključivanje u Bosni i Hercegovini, <http://www.sif.ba/dok/1392298597.pdf> ; “Civil society,” Delegacija Evropske unije u Bosni i Hercegovini, http://europa.ba/?page_id=676
- ⁵⁰ Federacija BiH: https://covid-19.ba/dokumenti/vlada_fbih/ ; Republika Srpska: <https://koronavirusrpskoj.com/vladine-mjere/>
- ⁵¹ “Impact of Covid-19 Measures on Human Rights and Criminal Justice in Western Balkans and Turkey,” Civil Rights Defenders, 26.5.2020, <https://crd.org/2020/05/26/impact-of-covid-19-measures-on-human-rights-and-criminal-justice-in-western-balkans-and-turkey/>

- 52 “The Covid-19 Crisis in Bosnia and Herzegovina,” OECD, 8.6.2020, <https://www.oecd.org/south-east-europe/COVID-19-Crisis-in-Bosnia-and-Herzegovina.pdf>
- 53 “Impact of Covid-19 Measures on Human Rights and Criminal Justice in Western Balkans and Turkey,” Civil Rights Defenders, 26.5.2020, <https://crd.org/2020/05/26/impact-of-covid-19-measures-on-human-rights-and-criminal-justice-in-western-balkans-and-turkey/>
- 54 “Bosnia and Herzegovina and Montenegro to Respect Right to Privacy of Citizens in Self-Isolation,” Civil Rights Defenders, 25.3.2020, <https://crd.org/2020/03/25/bosnia-herzegovina-and-montenegro-to-respect-right-to-privacy-of-citizens-in-self-isolation/>
- 55 “Rapid Assessment Kap (Knowledge Attitude Practice) – Covid-19 Response: Public opinion polling in Bosnia and Herzegovina,” USAID i UNICEF, April 2020, https://www.unicef.org/bih/media/5236/file/Report%20KAP%20Rapid%20Response%20COVID%20-19_English%20version.pdf
- 56 “Bosnia & Herzegovina Corruption Report,” Business Anti-Corruption Portal (Biznis portal za anti-korupciju), August 2016, <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/bosnia-herzegovina/>
- 57 “BiH među zemljama koje najviše nazaduju u borbi protiv korupcije,” Transparency International BiH, 23.01.2020, <https://ti-bih.org/english-bih-medju-zemljama-koje-najvise-nazaduju-u-borbi-protiv-korupcije/?lang=en> ; Elma Demir, “Institucionalna korupcija i pravosuđe u Bosni i Hercegovini” u Ljudska prava i pravosuđe u BiH, Asocijacija za demokratske inicijative (ADI) / Centar za ljudska prava Sarajevo u ime Mreže pravde BiH, 2014, http://adi.org.ba/wp-content/uploads/2014/08/ljudska_prava_-_2013-2014.pdf ; “Najveći broj prijava korupcije na državnu upravu i pravosuđe, smanjen broj prijava zviždača,” Transparency International BiH, 27.2.2020, <https://ti-bih.org/najveci-broj-prijava-korupcije-na-drzavnu-upravu-i-pravosudje-smanjen-broj-prijava-zvizdaca/?lang=en> ; “Trial monitoring of corruption cases in BiH: Second assessment,” OSCE Misija u BiH, April 2019, <https://www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina/417527?download=true>
- 58 “BiH među zemljama koje najviše nazaduju u borbi protiv korupcije,” Sarajevo Times, 7.2.2020, <https://www.sarajevotimes.com/bosnia-herzegovina-among-countries-that-are-most-declining-in-fight-against-corruption/>
- 59 “Za godinu dana samo jedna presuda za korupciju po predmetima Tužilaštva BiH,” Transparentno.ba, 3.6.2020, <https://transparentno.ba/2020/06/03/za-godinu-dana-samo-jedna-presuda-za-korupciju-po-predmetima-tuzilastva-bih/>
- 60 Ibid.
- 61 Strategija za borbu protiv korupcije 2015 - 2019. i Akcioni plan za provođenje strategije za borbu protiv korupcije 2015 - 2019., <http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/strategije/default.aspx?id=412&langTag=bs-BA>
- 62 Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju protiv korupcije BiH je u procesu izrade nove strategije za borbu protiv korupcije za period 2020-2024.
- 63 Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik br. 100/13), <http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Zakoni/drugi-vazniji-zakoni/default.aspx?id=231&langTag=bs-BA> ; Zakon o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u Republici Srpskoj (Službeni glasnik br. 62/17), <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/zakon-o-zastiti-lica-koja-prijavljuju-korupciju.html>
- 64 Uglješa Vuković, “Bosnia and Herzegovina: Whistleblowing and Distrust of Institutions,” Mediacentar, 9.1.2018, <https://www.media.ba/en/magazin-etika/bosnia-and-herzegovina-whistleblowing-and-distrust-institutions>
- 65 Anja Zulić, „Zakoni koji štite zviždače: Niz pravnih praznina mogu dovesti do zloupotreba,” eTrafika, 4.1.2019, <https://www.etratika.net/drustvo/63814/zakoni-koji-stite-zvizdace-niz-pravnih-praznina-mogu-dovesti-do-zloupotreba/> ; „Međunarodni dan zviždača: Donijeti zakon u FBIH i pojačati pravnu zaštitu svih prijavitelja korupcije,” Transparency International BiH, 23.06.2020, <https://ti-bih.org/mejunarodni-dan-zvizdaca-donijeti-zakon-u-fbih-i-pojacati-pravnu-zastitu-svih-prijavitelja-korupcije/?lang=en>
- 66 “Monitoring primjene Zakona o zaštiti lica koja prijavljuju korupciju u institucijama BiH,” Account Mreža, 16.1.2019, https://www.account.ba/upload/documents/MT%20Zvzdaci_Monitoring_Zakon%20o%20zastiti%20prijavitelja%20korupcije%20u%20institucijama%20BiH.pdf
67. “Imovina političara” i “Imovina sudija i tužilaca,” Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), <http://imovinapoliticara.cin.ba> i <http://imovinapoliticara.cin.ba/imovina-sudija-i-tuzilaca/profil.php>
- 68 “Expert Report on Rule of Law issues in Bosnia and Herzegovina,” Delegacija Evropske unije u BiH, Brisel, 5.12.2019, <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/ExpertReportonRuleofLawissuesinBosniaandHerzegovina.pdf>
- 69 Ibid.
- 70 Predmeti se nalaze ovdje: <https://transparentno.ba>
- 71 Aida Djugum, Edib Bajrović, i Andy Heil. “How Did A Bosnian Raspberry Farm Get A State Contract To Acquire 100 Ventilators?” Radio Slobodna Evropa, 05.05.2020, <https://www.rferl.org/a/bosnia-ventilators-scandal-covid-19-raspberry-farm-multimillion-deal-procurement/30594315.html>
- 72 “Objavljen izvještaj suda: Solak i Hodžić se sumnjiče za pranje novca i brojne zloupotrebe,” Centralna.ba, 11.5.2020, <https://centralna.ba/objavljen-izvjestaj-suda-solak-i-hodzic-se-sumnjice-za-pranje-novca-i-brojne-zloupotrebe/>
- 73 Open Budget Survey 2019: Bosnia and Herzegovina, International Budget Partnership (Anketa otvorenosti budžeta 2019: Bosna i Hercegovina, Međunarodno partnerstvo za budžet), <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/bosnia-and-herzegovina>
- 74 Ibid.
- 75 Western Balkans PAR Monitor: Public Finance Management, The Western Balkans Enabling Project for Civil Society Monitoring of Public Administration Reform – WeBER (PAR monitor za Zapadni Balkan: Upravljanje javnim finansijama, Projekat podrške praćenje reforme javne uprave od strane civilnog društva Zapadnog Balkana – WeBER), https://weber-cep.s3.amazonaws.com/data/attachment_892/pfm_weber.pdf
- 76 Evropska komisija. “Commission Staff Working Document: Analytical Report Accompanying the document. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council

Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union" {COM(2019) 261 final}, 29.5.2019, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf>

⁷⁷ Srđan Blagovčanin "The Rule of the Cartel," Transparency International BiH, 25.6.2020, <https://ti-bih.org/publikacije-istrazivanja/?lang=en> ; "Corruption becoming official policy in Bosnia, Transparency International warns," NI, 23.1.2020, <http://ba.n1info.com/English/NEWS/a405680/Corruption-becoming-official-policy-in-Bosnia-Transparency-International-warns.html> ; "Corruption and Anti-Corruption in Bosnia and Herzegovina (BiH)," Anti-Corruption Resource www.U4.no, 23.11.2009, <https://www.u4.no/publications/corruption-and-anti-corruption-in-bosnia-and-herzegovina-bih.pdf> ; "Od otvaranja radova, objekata, dodjele pomoći, do zloupotrebe javnih sredstava za stranačku kampanju," Transparentno.ba, 24.9.2018, <https://transparentno.ba/2018/09/24/od-otvaranja-radova-objekata-dodjele-pomoci-do-direktne-zloupotrebe-javnih-sredstava-za-stranacku-kampanju/> ; "Istraživanje TI BiH: Koliko plaćamo rad javnih medija?" Transparentno.ba, 27.12.2019, <https://transparentno.ba/2019/12/27/istrazivanje-ti-bih-koliko-placamo-rad-javnih-medija/> ; "Kome i kako se dijele interventna sredstva BiH institucija?" Transparentno.ba, 16.10.2018, <https://transparentno.ba/2018/10/16/kome-se-i-kako-dijeje-interventna-sredstva-bh-institucija/> ; Peter Andreas, "Criminalized Legacies of War: The Clandestine Political Economy of the Western Balkans," Problems of Post-Communism, 51:3, 3-9, 2004, DOI: <https://doi.org/10.1080/10758216.2004.11052164> ; Amra Festić i Adrian Rausche, "War by Other Means: How Bosnia's Clandestine Political Economies Obstruct Peace and State Building," Problems of Post- Communism, 51:3, 27-34, 2004, <https://doi.org/10.1080/10758216.2004.11052170>

III. Rukovođenje i proces učešća više zainteresovanih strana

Bosna i Hercegovina (BiH) pridružila se POV-u 2014. godine. Ostvaren je ograničen napredak u usvajanju Akcionog plana jer određene institucije na entitetskom nivou nisu uspjele sudjelovati na sastancima foruma zainteresovanih aktera (multistakeholder forum). BiH je dostavila svoj prvi Akcioni plan 2019. godine, nakon rješavanja pitanja u vezi sa strukturom foruma. Civilno društvo je učestvovalo u procesu zajedničkog kreiranja Akcionog plana. Akcioni plan sadrži obaveze, kao što su otvoreni podaci o javnim nabavkama, planovi integriteta, budžet za građane i participacija građana, koji su povezani sa već postojećim projektima ili inicijativama.

3.1 Rukovođenje

Ovaj dio izvještaja opisuje rukovodstvo POV-a i institucionalni kontekst POV-a u Bosni i Hercegovini.

Dvije godine nakon pridruživanja POV-u Vlada je na državnom nivou formirala Savjetodavno vijeće za inicijativu „Partnerstvo za otvorenu vlast“. Ovo formalno tijelo više zainteresovanih aktera (multistakeholder forum) okupilo je predstavnike dvije institucije na državnom nivou - Ministarstva pravde BiH i Ureda koordinatora za reformu javne uprave BiH (PARCO) – sa zadatkom da pružaju stručnu i administrativnu podršku višestranačkom tijelu – kao i predstavnike Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta, zajedno sa četiri predstavnika iz organizacija civilnog društva (OCD).¹

Ministarstvo pravde pokrenulo je i vodilo postupak obavještenja i javnog konkursa za uključivanje organizacija civilnog društva u rad Savjetodavnog vijeća.² Na osnovu kriterija za selekciju razvijenih sa civilnim društvom, na internet-stranici Ministarstva objavljen je javni poziv na koji se prijavilo osam organizacija.³ Četiri su izabrane da se pridruže Savjetodavnom vijeću uzimajući u obzir njihova prethodna iskustva i postojeću stručnost u oblasti otvorenosti javne uprave: Transparency International BiH, Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), Fondacija „Centar za zastupanje građanskih interesa“ (CPI)⁴, i Udruženje „Zašto ne?“⁵ Učešće organizacija civilnog društva u POV-u finansijski su podržale evropske vlade, Delegacija Evropske unije i privatne fondacije.⁶

Nakon održavanja samo tri sastanka u periodu od dvije godine⁷ bilo je očigledno da Savjetodavno vijeće nije funkcionisalo efikasno, jer određeni predstavnici entitetskih vlada nisu učestvovali u izradi i raspravi prijedloga za Akcioni plan.⁸ Time Bosna i Hercegovina nije dostavila akcioni plan za tri uzastopna ciklusa, što je primoralo Upravni odbor POV-a da proglasi status Bosne i Hercegovine u POV-u neaktivnim.⁹

Ministarstvo pravde BiH i PARCO adresirali su ovaj problem revidirajući strukturu Savjetodavnog vijeća. Izmijenjena je Odluka o strukturi Savjetodavnog vijeća i izostavljeni su predstavnici sa entitetskog nivoa, dok su uključena četiri predstavnika državnih institucija, koji su predali svoje obaveze za Akcioni plan: Agencija za prevenciju korupcije i koordinacija protiv korupcije BiH (APIK), Agencija za statistiku BiH, Agencija za javne nabavke BiH i Ministarstvo finansija i trezora BiH.¹⁰ U aprilu 2019. godine Savjetodavno vijeće u novom sazivu pripremilo je Nacrt akcionog plana POV-a, koji je zatim pregledalo i odobrilo Vijeće ministara BiH.

Općenito, političko rukovodstvo na državnom nivou podržalo je POV usvajanjem neophodnih podzakonskih akata i njihovih amandmana za rad Savjetodavnog vijeća i prihvatanjem uključivanja aktivnosti državnih institucija u Akcioni plan. Trenutne obaveze dobile su visoku političku podršku prije njihovog uključivanja u procese POV-a. U vrijeme pisanja ovog izvještaja, članovi Savjetodavnog vijeća iz državnih institucija su javni službenici (osim jednog). U nekoliko slučajeva bilo je neophodno tražiti odobrenje višerangiranih zvaničnika u procesu odlučivanja, što je odgodilo donošenje odluka.¹¹ Uzimajući u obzir da pravila Savjetodavnog vijeća omogućavaju učešće po dva predstavnika iz institucija, bilo bi korisno za budući rad ovog tijela osigurati kombinovano učešće državnih službenika i izabranih nosilaca vlasti (zvaničnika višeg i srednjeg nivoa).

Usko povezano s ovim pitanjem je uključivanje ostalih nivoa vlasti u forum zainteresovanih aktera (multistakeholder forum), ali i općenito u inicijative POV-a. Bosna i Hercegovina je visoko decentralizovana zemlja u kojoj se javne politike i usluge koje su od najvećeg interesa građanima i organizacijama civilnog društva pružaju na entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou. Na sastanku Savjetodavnog vijeća 13. februara 2020. godine članovi su izrazili interes za uključivanje ostalih nivoa

vlasti i njihovih inicijativa - na entitetskom nivou, zajedno s gradovima i općinama - u POV i sljedeći akcioni plan.¹² Uzimajući u obzir Lokalni program POV-a, Savjetodavno vijeće se složilo raditi na javnoj i medijskoj promociji POV-a i pozvati druge nivoe vlasti da se pridruže Savjetodavnom vijeću ili odvojeno podnesu akcione planove.¹³

3.2 Proces zajedničkog kreiranja Akcionog plana

Proces pripreme prvog Akcionog plana za Bosnu i Hercegovinu bio je dugotrajan. Iako se država pridružila POV-u 2014. godine, njezin prvi Akcioni plan dostavljen je u aprilu 2019. godine. Dugo odgađanje i nedostatak funkcionalnog foruma zainteresovanih aktera (multistakeholder forum) proizlazi iz složene i konkurentne političke i institucionalne strukture zemlje, što narušava donošenje odluka.

Organizacije civilnog društva (OCD) su od početka bile uključene u procese POV-a. Bile su uključene i u formulisanje Odluke o osnivanju i Poslovnika o radu Savjetodavnog vijeća i njegovih kasnijih izmjena.¹⁴

Internet-stranicu POV-a u BiH razvile su organizacije civilnog društva 2015. godine¹⁵, a vodeće državne institucije su javno dijelile informacije, pozive i materijale u vezi s POV-om na svojim internet-stranicama i putem e-pošte.¹⁶ Intervjuisani predstavnici iz organizacija civilnog društva smatraju da veća medijska vidljivost teme otvorene vlasti može pružiti osnovu za kreiranje javnog mnijenja i pritiska na donosiocima političkih odluka da se pridržavaju POV-a i drugih sličnih reformi.¹⁷ U ovom pogledu, unapređenje komunikacijskih kanala mogao bi biti prvi korak. Iako Ministarstvo pravde BiH, PARCO i organizacije civilnog društva objavljuju vijesti i materijale vezane za POV na svojim internet-stranicama, informacije su raštrkane i nisu jasno vidljive.

Javni događaji održani su 2015. godine kako bi se prikupile ideje od strane predstavnika civilnog sektora i javnosti i identifikovale potencijalne obaveze za Akcioni plan. Organizacije civilnog društva organizovale su tri radionice koje su bile otvorene za sve, uključujući i predstavnike javnih institucija. Radionice su bile tematizirane kroz tri nivoa otvorenosti vlasti: transparentnost, participacija i integritet. Svaka radionica nadovezivala se na prethodnu radionicu i razvila nove ideje za obaveze.¹⁸ Ovi događaji rezultirali su identifikacijom 16 pitanja i prijedloga za Akcioni plan koje je predložilo civilno društvo.¹⁹ Predložene obaveze ocijenjene su politički ambicioznim i važnim za jačanje javne odgovornosti u zemlji, kao što je revizija Zakona o slobodnom pristupu informacijama, stvaranje mehanizama za bolju saradnju između javnih institucija i organizacija civilnog društva na svim nivoima vlasti te razvoj javne politike otvorenih podataka.²⁰

Savjetodavno vijeće definisalo je četiri glavne teme za Akcioni plan na osnovu ovih 16 prijedloga i pozvalo predstavnike institucija vlasti da razviju prijedloge u ovim oblastima. To su: sloboda pristupa informacijama, poboljšanje finansijske transparentnosti, jačanje integriteta javnih institucija na svim nivoima vlasti i poboljšanje saradnje javnih institucija na svim nivoima vlasti sa organizacijama civilnog društva.²¹ Četiri tematska područja utvrđena su na radionici Savjetodavnog vijeća održanoj 29-30. maja 2018. godine.²²

Nedostatak podrške ambicioznim obavezama od strane entitetskih predstavnika foruma sa više zainteresovanih strana zaustavio je proces pripreme Akcionog plana.²³ Iako Savjetodavno vijeće nije moglo donositi formalne odluke zbog nedostatka kvoruma, članovi OCD-a nastavili su se sastajati s predstavnicima Ministarstva pravde BiH i PARCO-a kako bi u međuvremenu zajednički definisali rješenja za preuzete obaveze.²⁴ To je rezultiralo činjenicom da Akcioni plan uključuje većinom obaveze koje su dio tekućih projekata i većih inicijativa državnih institucija koje su već predale svoje prijedloge za Akcioni plan.²⁵ Ovakav pristup je trebao osigurati implementaciju preuzetih obaveza jer je za njih već postojala visoka politička podrška te finansijski i ljudski resursi.²⁶ Od sedam obaveza iz Akcionog plana, pet je dio projekata državnih institucija koje su zajednički implementirane u partnerstvu s međunarodnim razvojnim agencijama, a u nekim slučajevima i sa organizacijama civilnog društva.²⁷

Nacrt akcionog plana bio je predmet javnih konsultacija u trajanju od dvije sedmice u oktobru 2018. godine na državnom portalu eKonsultacije.²⁸ Savjetodavno vijeće nije provelo „šire ili dodatne konsultacije“, poput radionica ili drugih događaja.²⁹ Međutim, Savjetodavno vijeće smatralo je da je uključenost njegovih članova iz reda organizacija civilnog društva dovoljna s obzirom da je ranije

spomenuto šire uključivanje civilnog društva provedeno 2015–2017. godine.³⁰ Ministarstvo pravde BiH objavilo je dokument o dvosedmičnim konsultacijama navodeći da nije dobilo komentare na Akcioni plan BiH.³¹

Nakon što su prihvaćene izmjene u institucionalnoj strukturi Savjetodavnog vijeća 2019. godine, njegovi članovi iz reda civilnog društva i državnih institucija su odlučili³², nakon javnih konsultacija, da ne razmatraju nove obaveze te da se fokusiraju na sedam obaveza koje su proistekle iz tekućih projekata i većih inicijativa državnih institucija.³³ Akcioni plan je odobren i usvojen u aprilu 2019. godine. Organizacije civilnog društva smatrale su usvajanje sedam obaveza kao neophodan pristup kako bi se prevazišlo dugo odgađanje usvajanja Akcionog plana i poništavanje neaktivnog statusa POV-a u BiH, te da se kreirala osnova za ambicioznije procese i akcioni plan u narednom ciklusu.

Iako 16 prijedloga civilnog društva nije direktno uključeno kako je formulirano u Akcioni plan koji je dostavljen POV-u, tematska područja kojima se bave sačinjavaju obaveze koje su zapravo bile uključene u Plan. Naprimjer, neke obaveze u planu odnose se na teme pokrenute tokom konsultacija o otvaranju javnih nabavki, poboljšanju javnih konsultacija i planova integriteta, razvoju proaktivne transparentnosti i objavljivanju informacija o javnom budžetu prilagođenim građanima. Međutim, izostavljen je njihov širi opseg i time veći potencijalni uticaj, kao i pitanja koja se odnose na učinkovitiju provedbu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, javne politike otvorenih podataka i objavljivanje videozapisa sa sjednica vlada. Time se, prema stavu predstavnika najaktivnijih organizacija civilnog društva u ovim oblastima, prvi Akcioni plan u BiH fokusira na pripremne korake za ambicioznije mjere u narednim akcionim planovima.³⁴

Tabela 4: Nivo javnog uticaja

MNI je prilagodio „Spektar participacije“ Međunarodnog saveza za građansku participaciju (IAP2) potrebama POV-a.³⁵ Ovaj spektar prikazuje potencijalni nivo javnog uticaja sadržaja Akcionog plana. U duhu POV-a, većina zemalja treba težiti za „saradnjom“.

| Nivo javnog uticaja | | Tokom izrade Akcionog plana |
|----------------------------------|---|-----------------------------|
| Oснаživanje | Vlada je predala moć donošenja odluka pripadnicima javnosti. | |
| Saradnja | Postojao je učestali dijalog i javnost je pomogla u definisanju agende. | |
| Uključivanje³⁶ | Vlada je dostavila povratnu informaciju o tome kako su doprinosi javnosti razmatrani. | ✓ |
| Konsultovanje | Javnost je mogla da pruži doprinos. | |
| Informisanje | Vlada je pružila informacije javnosti o Akcionom planu. | |
| Bez konsultacija | Bez konsultacija | |

POV Standardi participacije i zajedničkog kreiranja

POV je usvojilo Standarde za participaciju i zajedničko kreiranje kako bi podržalo učešće i saradnju civilnog društva u svim fazama ciklusa POV-a 2017. godine. Očekuje se da će sve zemlje učesnice POV-a ispuniti ove standarde. Standardi imaju za cilj da podižu ambicije i kvalitet participacije tokom razvoja, implementacije i pregleda akcionih planova POV-a.

Sljedeća tabela daje pregled uspješnosti Bosne i Hercegovine u provođenju Standarda za participaciju i zajedničko kreiranje tokom izrade Akcionog plana.

Legenda:

Zeleno = Ispunjava standard

Žuto = U toku (poduzeti su koraci kako bi se ispunio ovaj standard, ali standard nije zadovoljen)

Crveno = Nema dokaza o aktivnosti

| Forum sa više zainteresovanih strana | Status |
|--|--------|
| 1a. Oformljen forum: Savjetodavno vijeće za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast” okuplja relevantne institucije na državnom nivou i OCD u procesima razvoja i provedbe Akcionog plana. | Zeleno |
| 1b. Redovnost: Savjetodavno vijeće sastaje se otprilike dva puta godišnje. Članovi su izrazili posvećenost češćim susretima u budućnosti. | Žuto |
| 1c. Kolaborativni razvoj mandata: Članovi Savjetodavnog vijeća zajednički razvijaju njegovu nadležnost, članstvo i strukturu upravljanja. | Zeleno |
| 1d. Javnost mandata: Neke informacije i materijali dostupni su na internet-stranicama koordinirajućih institucija. ³⁷ | Žuto |
| 2a. Raznovrsnost aktera: Savjetodavno vijeće uključuje predstavnike vlasti i nevladinih organizacija. | Zeleno |
| 2b. Jednakost: Formalno, brojčano je manje članova Savjetodavnog vijeća iz civilnog društva od članova iz reda državnih institucija. Članovi civilnog društva smatraju da postoji paritet odnosno jednakost u praksi, a zapisnici sa sastanaka pokazuju da je na sastancima foruma bio jednak broj članova iz obje skupine. Prema Pravilniku Savjetodavnog vijeća, članovi organizacija civilnog društva mogu „staviti veto“ na bilo koju odluku i tako imaju jednaku moć u odlučivanju. | Zeleno |
| 2c. Transparentan izbor: Nevladini članovi Savjetodavnog vijeća biraju se poštenim i transparentnim postupkom. ³⁸ | Zeleno |
| 2d. Zastupljenost visokog nivoa vlasti: Savjetodavno vijeće uključuje prvenstveno predstavnike srednjeg ranga odlučivanja bez visokih ovlasti za donošenje odluka. Samo jedan član je visoki izabrani zvaničnik. | Žuto |
| 3a. Otvorenost: U principu, Savjetodavno vijeće može da prihvata doprinose i uključi bilo kog aktera civilnog društva ili drugih zainteresovanih strana izvan Vijeća u procesu izrade Akcionog plana. | Zeleno |
| 3b. Učešće na daljinu: Savjetodavno vijeće može organizovati daljinsko učešće na nekim sastancima i događajima. Međutim, to se nije dogodilo tokom procesa zajedničkog kreiranja Akcionog plana. | Crveno |
| 3c. Zapisnici: Vode se zapisnici Vijeća. Zapisnik sa prvog sastanka je objavljen, a ostali su dostupni na zahtjev. ³⁹ | Žuto |

| Priprema Akcionog plana | |
|--|------|
| 4a. Transparentnost procesa: Informacije o POV-a procesima koji se odnose na državu objavljuju se na institucionalnim internet-stranicama nekih članica Vijeća. Međutim, informacije su raštrkane i nisu centralno organizovane. | Žuto |
| 4b. Pravovremenost dokumentacije: Savjetodavno vijeće dijeli informacije o POV-u sa učesnicima kako bi olakšalo informirano i pripremljeno učešće u svim fazama procesa. Međutim, često takve informacije dijele se u kratkom roku. | Žuto |
| 4c. Širenje svijesti: Savjetodavno vijeće provodi ograničene aktivnosti na informisanju i širenju svijesti sa relevantnim sudionicima kako bi se informisali o procesu POV-a. Postoje planovi za poticanje promotivnih aktivnosti. | Žuto |
| 4d. Kanali komunikacije: U nekoliko slučajeva Savjetodavno vijeće omogućilo je direktnu komunikaciju sa zainteresovanim stranama kako bi odgovorili na pitanja vezana za proces Akcionog plana, posebno u vrijeme intenzivnih aktivnosti POV-a. | Žuto |
| 4e. Obrazloženi odgovori: Savjetodavno vijeće nije objavilo obrazloženje odluka ili odgovora na javne komentare. Kao odgovor na javne konsultacije, Ministarstvo pravde BiH objavilo je dokument kojim potvrđuje da nije bilo primljenih komentara. Članovi Savjetodavnog vijeća iz reda civilnog društva su bili aktivni sudionici svih formalnih i neformalnih sastanaka ovog višestranačkog tijela, sudjelujući u raspravama i dali su svoje odobrenje odabranim obavezama u Akcionom planu. | Žuto |
| 5a. Repozitorij: PARCO i Ministarstvo pravde BiH objavljuju određene zvanične materijale i informacije vezane za POV. Također, Fondacija „Centar za zastupanje građanskih interesa“ (CPI) u ime Savjetodavnog vijeća kreirala je internet-stranicu OGP.ba koja dokumentira proces zajedničkog kreiranja Akcionog plana. | Žuto |

¹ Odluka o osnivanju Savjetodavnog vijeća za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast”, (Službeni glasnik BiH br. 94/16).

² Poziv je objavljen na web stranici Ministarstva pravde BiH 6.1.2017., „Informacije o aktivnostima na provođenju Inicijative “Partnerstvo za otvorenu vlast”, Zaključci 124. sjednice Vijeća ministara BiH, 12.12.2017, http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/zakljucici_sa_sjednica/default.aspx?id=27133&langTag=bs-BA

³ “Javni poziv organizacijama civilnog društva za predlaganje 4 (četiri) kandidata/kinje i njihovih zamjenika/ica za članove/ice i zamjenike članova/ica Savjetodavnog vijeća inicijative „Partnerstvo za otvorenu vlast“, Ministarstvo pravde BiH, http://www.mpr.gov.ba/ministarstvo/dokumenti/javni%20poziv_Bos.pdf

⁴ Inicijalno, Udruženje Centar za društvena istraživanja „Analitika“ bilo je član Savjetodavnog vijeća, ali zbog njegove neaktivnosti, njegove predstavnike zamijenili su članovi Fondacije “Centar za zastupanje građanskih interesa (CPI)”.

⁵ “Izabrani članovi iz organizacija civilnog društva u Savjetodavno vijeće inicijative „Partnerstvo za otvorenu vlast“, CivilnoDruštvo.ba, 24.02.2017, <http://civilnodrustvo.ba/resursni-centar/novosti/nvo-vijesti/izabrani-cla...društva-u-savjetodavno-vijeće-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-vlast> (web stranici pristupila 10.7.2019)

⁶ Ambasada Velike Britanije, Ambasada Njemačke, Ambasada Nizozemske, Fondacija za otvoreno društvo, Europska unija. Vijesti, <http://ogp.ba/novosti/> ; “Analiza mjera iz Akcionog plana organizacija civilnog društva koje su dio OGP inicijative,” Transparency International BiH, Februar 2016, <https://ti-bih.org/analiza-mjera-iz-akcionog-plana-organizacija-civilnog-drustva-koje-su-dio-ogp-inicijative/?lang=en> ; “Narativni izvještaj za 2015,” Fondacija “Centar za zastupanje građanskih interesa (CPI)” (CPI), <https://www.cpi.ba/wp-content/uploads/2014/06/CPI-Godisnji-izvjestaj-2015-za-web-stranicu.pdf> ; “E-Newsletter: Javne nabavke,” Transparency International BiH, Septembar 2017, http://ogp.ba/wp-content/uploads/2017/11/Newsletter_OGP-1.pdf ; “Projekat jačanja javnih institucija,” GIZ, <https://www.giz.de/en/worldwide/31709.html>

⁷ Većina članova Savjetodavnog vijeća sastala se i nezvanično. Međutim, ovi sastanci nisu bili formalni, jer nisu imali potreban kvorum, s obzirom da predstavnici Republike Srpske i Brčko distrikta nisu prisustvovali sastancima. “Letter of Minister of Justice

Josip Gruseba to Mr. Sanjay Pradhan of Open Government Partnership Initiative,” Ministarstvo pravde, Ref.no: 13-14-13-1137/17, Sarajevo, 18.12.2017.

⁸ Zapisnik sa prvog sastanka Savjetodavnog vijeća za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast”, Ministarstvo pravde BiH, 20.6.2018.

⁹ “Resolution of the OGP Steering Committee regarding the status of the Government of Bosnia and Herzegovina’s participation in OGP”, Partnerstvo za otvorenu vlast, 5.12.2018, https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/12/Bosnia-Herzegovina_SC-resolution_12052018.pdf

¹⁰ Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o Savjetodavnog vijeća za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast”, (Službeni glasnik BiH br. 72/19).

¹¹ Intervju sa Goranom Kučerom, Ministarstvo pravde BiH, 10.6.2020 te Nedžadom Selmanom i Goranom Kučerom, Ministarstvo pravde BiH, 14.2.2020; Intervju sa Leilom Bičakčić, Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), 29.4.2020.

¹² Bilješke sa sastanka Savjetodavnog vijeća za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast”, Sarajevo, 13.2.2020.

¹³ Ibid.

¹⁴ Intervju sa Goranom Kučerom, Ministarstvo pravde BiH, 10.6.2020 te Nedžadom Selmanom i Goranom Kučerom, Ministarstvo pravde BiH, 14.2.2020; Zapisnik sa konstituirajućeg sastanka Savjetodavnog vijeća za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast”, PARCO, 6.6.2018; Zapisnik sa prvog sastanka Savjetodavnog vijeća za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast”, Ministarstvo pravde BiH, 20.6.2018.; Zapisnik sa drugog sastanka Savjetodavnog vijeća za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast”, Ministarstvo pravde BiH, 30.8.2018.; Bilješke sa sastanka Savjetodavnog vijeća za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast”, Sarajevo, 13.2.2020.

¹⁵ <http://ogp.ba>

¹⁶ <http://parco.gov.ba/hr/ogp/> i

http://www.mpr.gov.ba/search/Default.aspx?q=partnerstvo&searchDepth=0&selectedCategory=0&contentType=0&langTag=bs-BA&template_id=117&pageIndex=1

¹⁷ Intervju sa Leilom Bičakčić, Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), 29.4.2020.

¹⁸ Javni poziv za drugi radni sastanak za definisanje prijedloga za Akcioni plan BiH u okviru Partnerstva za otvorenu vlast, OGP.ba, 15.8.2015, http://ogp.ba/akcioni_plan/poziv-na-drugi-radni-sastanak-za-definisanje-prijedloga-za-akcioni-plan-bih-u-okviru-partnerstva-za-otvorenu-vlast/ (web stranici pristupila 30.8.2019); Pozivamo vas da uzmete učešće u procesu definisanja prijedloga mjera za Akcioni plan, OGP.ba, 10.7.2015, http://ogp.ba/akcioni_plan/pozivamo-vas-da-uzmete-ucesce-u-procesu-definisanja-prijedloga-mjera-za-akcioni-plan/ (internet-stranici pristupila 30.8.2019); Usaglašen treći set prijedloga za Akcioni plan BiH u okviru Partnerstva za otvorenu vlast, 2016, <http://ogp.ba/novosti/usaglasen-treci-set-prijedloga-za-akcioni-plan-bih-u-okviru-partnerstva-za-otvorenu-vlast/> (internet-stranici pristupila 30.8.2019); Intervju sa Zoranom Ivančićem, Fondacija “Centar za zastupanje građanskih interesa (CPI)”, 13.5.2020.

¹⁹ “Akcioni plan: Plan rada na izradi prijedloga mjera za prvi Akcioni plan BiH u okviru Partnerstva za otvorenu vlast,” Internet-stranica OGP.ba, Septembar 2015, <http://ogp.ba/akcioni-plan/>

²⁰ “Analiza mjera iz Akcionog plana organizacija civilnog društva koje su dio OGP inicijative,” Transparency International BiH, Februar 2016, <https://ti-bih.org/analiza-mjera-iz-akcionog-plana-organizacija-civilnog-drustva-koje-su-dio-ogp-inicijative/?lang=en>

²¹ Zapisnik sa prvog sastanka Savjetodavnog vijeća za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast”, Ministarstvo pravde BiH, 20.6.2018.

²² Ovu informacije dostavila je predstavnica PARCO-a tokom perioda za predštampu ovog izvještaja.

²³ “Nacrt akcionog plana Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za provedbu inicijative “Partnerstvo za otvorenu vlast” za period 2018-2020”, Vlada Federacije BiH, 30.8.2018, http://fbihvlada.gov.ba/bosanski/javni_poziv.php; Zapisnik sa konstituirajućeg sastanka Savjetodavnog vijeća za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast”, PARCO, 6.6.2018; Zapisnik sa prvog sastanka Savjetodavnog vijeća za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast”, Ministarstvo pravde BiH, 20.6.2018.; Zapisnik sa drugog sastanka Savjetodavnog vijeća za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast”, Ministarstvo pravde BiH, 30.8.2018.; Bilješke sa sastanka Savjetodavnog vijeća za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast”, Sarajevo, 13.2.2020.

²⁴ Intervju sa Goranom Kučerom, Ministarstvo pravde BiH, 10.6.2020 te Nedžadom Selmanom i Goranom Kučerom, Ministarstvo pravde BiH, 14.2.2020; Zapisnik sa konstituirajućeg sastanka Savjetodavnog vijeća za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast”, PARCO, 6.6.2018; Zapisnik sa prvog sastanka Savjetodavnog vijeća za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast”, Ministarstvo pravde BiH, 20.6.2018.; Zapisnik sa drugog sastanka Savjetodavnog vijeća za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast”, Ministarstvo pravde BiH, 30.8.2018.; Bilješke sa sastanka Savjetodavnog vijeća za inicijativu “Partnerstvo za otvorenu vlast”, Sarajevo, 13.2.2020.

²⁵ Ibid.

²⁶ Intervju sa Goranom Kučerom, Ministarstvo pravde BiH, 10.6.2020 te Nedžadom Selmanom i Goranom Kučerom, Ministarstvo pravde BiH, 14.2.2020; Intervju sa Leilom Bičakčić, Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), 29.4.2020. Intervju sa Darkom Brkanom, Udruženje “Zašto ne” (15.5.2020).

²⁷ Intervju sa Alenom Mrgudom, Agencija za statistiku BiH (30.4.2020); Prepiska s Dariom Kihlijem i Belmom Sećibović, Agencija za javne nabavke BiH (6.5.2020.); Intervju sa Elvisom Mujanovićem, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), (4.6.2020); Prepiska sa Halidom Pašić i Igorom Bevandom, Ministarstvo finansija i trezora BiH (12.5.2020.); Intervju sa Vedranom Fazlagić i Muberom Begić, Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH (PARCO) (29.4.2020.); Intervju sa Vladicom Babićem, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju protiv korupcije BiH (13.5.2020).

²⁸ <https://ekonsultacije.gov.ba/legislativeactivities/documents/4267>;

²⁹ Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa predviđaju dvije vrste javnih konsultacija: minimalne javne konsultacije koje se odvijaju putem državnog portala eKonsultacije i šire/dodatne javne konsultacije. Pravilnik predlaže šire konsultacije za politike koje imaju značajan socijalni uticaj (član 10. i 13.) i koje su nove (član 15.), što je slučaj Akcionog plana BiH za POV. Pravila za

konsultacije u izradi pravnih propisa ("Službeni glasnik BiH", br. 5/17). Ova Pravila zamijenila su ranija Pravila i procedure ("Službeni glasnik BiH", br. 80/04, 81/06).

³⁰ Intervju sa Goranom Kučerom, Ministarstvo pravde BiH, 10.6.2020.

³¹ <https://ekonsultacije.gov.ba/legislativeactivities/documents/4267>;

³² Intervju sa Goranom Kučerom, Ministarstvo pravde BiH, 10.6.2020 te Nedžadom Selmanom i Goranom Kučerom, Ministarstvo pravde BiH, 14.2.2020; Intervju sa Leilom Bičakčić, Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), 29.4.2020. Intervju sa Darkom Brkanom, Udruženje "Zašto ne" (15.5.2020).

³³ Ibid.

³⁴ Intervju sa Emsadom Dizdarevićem, Transparency International (28.4.2020) i Leilom Bičakčić, Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), (29.4.2020).

³⁵ "IAP2's Public Participation Spectrum" (IAP2, 2014),

http://c.yomcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.

³⁶ Statut POV-a također definiše uslove za participaciju i zajedničko kreiranje koje država mora ispuniti u izradi i provedbi svog akcionog plana kako bi djelovala u skladu s POV procedurama. U skladu sa ovim uslovima, Bosna i Hercegovina nije djelovala suprotno procedurama POV tokom izrade Akcionog plana (2019-2021).

³⁷ Fondacija "Centar za zastupanje građanskih interesa (CPI)" administrira POV internet-stranicu u ime Savjetodavnog vijeća: <http://ogp.ba>. PARCO je kreirao POV podstranicu na svojoj službenoj internet-stranici (<http://parco.gov.ba/hr/ogp/>) na kojoj objavljuje neke vijesti i materijale. Ministarstvo pravde BiH objavljuje neke vijesti vezane za POV i svoje materijale na svojoj internet-stranici pod Vijestima

(http://www.mpr.gov.ba/search/Default.aspx?q=partnerstvo&searchDepth=0&selectedCategory=0&contentType=0&langTag=bs-BA&template_id=117&pageIndex=1). Međutim, informacije o POV-u su rasute po ovim internet-stranicama, plus zapisnici sa nekih sastanaka nisu dostupni na internetu.

³⁸ "Javni poziv organizacijama civilnog društva za predlaganje 4 (četiri) kandidata/kinje i njihovih zamjenika/ica za članove/ice i zamjenike članova/ica Savjetodavnog vijeća inicijative „Partnerstvo za otvorenu vlast“, Ministarstvo pravde BiH, http://www.mpr.gov.ba/ministarstvo/dokumenti/javni%20poziv_Bos.pdf

³⁹ PARCO je kreirao POV podstranicu na svojoj službenoj internet-stranici (<http://parco.gov.ba/hr/ogp/>) na kojoj objavljuje neke vijesti i materijale. Ministarstvo pravde BiH objavljuje neke vijesti vezane za POV i svoje materijale na svojoj internet-stranici pod Vijestima.

(http://www.mpr.gov.ba/search/Default.aspx?q=partnerstvo&searchDepth=0&selectedCategory=0&contentType=0&langTag=bs-BA&template_id=117&pageIndex=1).

IV. Obaveze

Sve vlade koje učestvuju u POV-u pripremaju POV akcijske planove koji uključuju konkretne obaveze tokom dvogodišnjeg perioda. Vlade započinju pripremu svojih POV akcionih planova dijeljenjem postojećih namjera koje se odnose na otvaranje javne uprave, uključujući specifične strategije i tekuće programe.

Obaveze bi trebale biti primjerene okolnostima i izazovima svake zemlje. Također, obaveze bi trebale biti relevantne za vrijednosti POV-a i detaljno opisane u Statutu POV-a članovima i Deklaraciji o otvorenoj vlasti koju su potpisale sve zemlje učesnice POV-a.¹ Indikatori i metode korištene u MNI istraživanju mogu se naći u MNI Priručniku za procedure.² Sažetak ključnih indikatora koje MNI procjenjuje nalazi se u Aneksu ovog izvještaja.

Opći pregled obaveza

Ovaj Akcioni plan kreiran je oko četiri teme koje su članovi Savjetodavnog vijeća identificirali kao ključna područja za državu:

- Sloboda pristupa informacijama;
- Poboljšanje finansijske transparentnosti;
- Jačanje integriteta institucija na svim nivoima vlasti;
- Poboljšanje saradnje institucija na svim nivoima vlasti sa civilnim društvom.³

Ove teme su razvijene na osnovu prijedloga civilnog društva tokom procesa zajedničkog kreiranja Akcionog plana. Obaveze u Akcionom planu, međutim, odražavaju samo dijelove tekućih reformskih procesa u zemlji, posebno Reformu javne uprave i Strategiju za borbu protiv korupcije. Iako su obaveze već dio reformskih procesa, one ipak predstavljaju osnovu za značajnije reforme u budućnosti. Samo će institucije na državnom nivou provoditi preuzete obaveze. Plan uključuje obaveze objavljivanja otvorenih podataka na portalu za javne nabavke u skladu sa standardima za otvorene podatke, objavljivanje statistike kao otvorenih podataka, povećanje institucionalne transparentnosti i pojednostavljenje procesa pripreme planova integriteta. Ambicioznije obaveze odnose se na izradu Budžeta za građane prvi put, zajedno sa prikupljanjem i provođenjem preporuka civilnog društva o tome kako poboljšati učešće javnosti u procesima donošenja odluka.

¹ "Open Government Partnership: Articles of Governance" (Partnerstvo za otvorenu vlast: Statut), 17.6.2019.

<https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>.

² "MNI Priručnik za procedure", Partnerstvo za otvorenu vlast, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

³ Zapisnik sa prvog sastanka Savjetodavnog vijeća za inicijativu "Partnerstvo za otvorenu vlast", Ministarstvo pravde BiH, 20.6.2018.

I. Otvoreni podaci o javnim nabavkama u BiH

Glavni cilj

“Učiniti javno dostupnim sve podatke o javnim nabavama u BiH koje se prikupljaju putem portala za javne nabave www.ejn.gov.ba. Podaci će pokazati kako se troše javna sredstva od strane ugovornih tijela na svim razinama vlasti u BiH. Podaci će biti dostupni u strojno čitljivom JSON obliku, kako bi se podaci mogli koristiti za razvoj web i mobilnih aplikacija različite namjene, te u Excel formatu za manuelnu obradu od strane zainteresiranih pojedinaca i organizacija poput organizacija civilnog društva, novinara, akademskih radnika, kompanija.”

“ Otvoreni podaci o javnim nabavama će omogućiti transparentan uvid u način provođenja postupaka javnih nabava, te vrijednosti dodijeljenih ugovora što će omogućiti jednostavniji rad upravnih inspekcija, ureda za reviziju financijskog poslovanja, po potrebi tužiteljstava i drugih tijela za sprovođenje zakona, čime će se utjecati na smanjenje korupcije u ovom području.”

Aktivnosti

„I.1. Analiza postojećih pozitivnih pravnih propisa, utvrđivanje potrebnih aktivnosti na izradi nacrtu, odnosno potrebnih izmjena i dopuna podzakonskih akata, kao i donošenje istih.

I.2. Implementacija OCS standarda na tehničkoj razini.

I.3. Razvoj open data modula kao ekstenzije portala za javne nabave (www.ejn.gov.ba). Cilj je osigurati podatkovnu infrastrukturu za provođenje analiza i razvoj aplikacija i informacijskih servisa iz područja javnih nabava u BiH.“

Napomena urednika: Kompletan tekst ove obaveze nalazi se u Akcionom planu BiH:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/bosnia-and-herzegovina-action-plan-2019-2021/>.

| Procjena MNI Izvještaja za dizajn | |
|-----------------------------------|-----------------------------|
| Provjerljivo: | Da |
| Relevantno: | Da Pristup informacijama |
| Potencijalni uticaj: | Umjeren |

Analiza obaveze

Glavni cilj ove obaveze je inkorporiranje Standarda ugovornih otvorenih podataka (OCDS) u e-platfomu za javne nabavke na državnom nivou kako bi se poboljšala čitljivost i upotrebljivost svih podataka o javnim nabavkama, uključujući i nabavke male vrijednosti. Ovaj proizvod Partnerstva za otvoreno ugovaranje održava se pomoću JSON šema.¹ Obaveza također uključuje analizu i izmjene propisa i podzakonskih akata neophodnih za usvajanje ovih otvorenih standarda.

Obaveza je relevantna za POV vrijednost *pristupa informacijama* jer bi njena implementacija rezultirala povećanjem količine i kvaliteta podataka o javnim nabavkama dostupnih javnosti.

Trenutno su sve javne institucije u BiH dužne provoditi javne pozive za nabavke i odabir ponuđača putem e-platfome za javne nabavke na državnom nivou www.ejn.gov.ba.² Izuzetak ovom pravilu su nabavke koje se provode putem direktnih ugovora, a to su ugovori male finansijske vrijednosti ispod 6.000.00 KM (USD3.460.00). Određene procjene navode da ovi ugovori čine od 16% do 40% cjelokupne vrijednosti svih javnih nabavki u BiH.³ Direktni ugovori su korišteni za razne šeme prevara, a organizacije civilnog društva već dugo javno pozivaju da se ovaj problem adresira.⁴

Prema Globalnom indeksu o otvorenim podacima iz 2016. godine, podaci o javnim nabavkama u BiH na e-platfomi su besplatni i redovno ažurirani.⁵ Međutim, platforma ne pruža mogućnost da se mašinski čitljivi podaci preuzimaju od trećih strana skupno ili pod otvorenom licencom.⁶ Od 2017. godine javnost

može putem e-platforme pristupiti i pretraživati ugovore o javnim nabavkama po različitim fazama postupka, vrsti, kao i nekoliko dodatnih kategorija (po dobavljaču, datumu, mjestu itd.).⁷ Podaci o javnim nabavkama dostupni su javnosti u PDF formatu, a Agencija za javne nabavke BiH može pružiti određene podatke na osnovu dostavljenog zahtjeva za pristup informacijama u drugim formatima ako su takvi podaci dostupni. Dodatno, Agencija prati provedbu postupaka javnih nabavki koje objavljuje u svojim godišnjim izvještajima o procesima monitoringa.⁸ Međutim, te informacije su date u sumiranom obliku, a izvještaji nisu dostupni od 2018. godine nadalje.⁹

Dodatne funkcije na e-platформи za javne nabavke su dostupne od 2018. godine, nudeći nove alate kao što su obavijesti, kako bi se omogućilo bolje praćenje procesa javne nabavke i povećanje ugovorne funkcionalnosti za dostavljače i ponuđače.¹⁰ Dodatna poboljšanja su planirana. Ali ove se modifikacije neće direktno baviti postojećim problemima javnih nabavki. Ured za reviziju BiH utvrdio je u svom izvještaju iz 2018. godine da se 85% ugovora javnih nabavki koje provode institucije BiH ne vode prema odredbama Zakona o javnim nabavkama, bilo zbog odstupanja u postupku, nepoštivanja ugovornih obaveza ili zbog nedostatka informacija o provedbi ugovora.¹¹ Posljednji izvještaj Evropske unije (EU) o napretku BiH ocjenjuje postojeće administrativne kapacitete Agencije za javne nabavke BiH kao nedovoljne za pokretanje, provođenje i praćenje reforme javnih nabavki u svim sektorima, dodajući da je neophodno jačati nadzornu ulogu Agencije kako bi riješila slabe tačke i nepravilnosti u postupcima javnih nabavki.¹² Sličnu procjenu nadzornih kapaciteta Agencije dala je i organizacija Analitika 2016. godine, sugerišući da nadzor Agencije ne uključuje sistematsko praćenje pojava i trendova u javnim nabavkama, što je relevantno za usvajanje javnih politika u ovoj oblasti.¹³

Potencijalni uticaj ove obaveze je *umjeren*. Dostupnost otvorenih podataka o javnim nabavkama, uključujući za one ispod 6.000.00 KM (3.460,00 USD) u mašinski čitljivim formatima, mogla bi omogućiti analizu različitih obrazaca i trendova nabavki od strane različitih zainteresiranih aktera¹⁴ te je relevantna za predstavnike institucija vlasti kako bi lakše mogli istraživati prevare i zloupotrebu javnih sredstava.¹⁵ Visok nivo javne potrošnje u BiH kao dio ukupnog procenta BDP-a također upućuje na potencijalno umjeren uticaj. Međutim, obaveza nije jasna jer nije objašnjeno na koji način će se u postojećem sistem ugraditi ugovori male vrijednosti ili kako će se osigurati kvalitet podataka. Također, nije jasno da li će se obaveza i planirane aktivnosti pozabaviti ozbiljnim problemima i neriješenim pitanjima u procesu javnih nabavki. Da bi imala transformativni uticaj, obaveza bi, naprimjer, trebala uključivati pružanje dodatnih resursa i istražnih ovlasti koje bi osigurale da se podaci koriste za sistematsko otkrivanje, istragu i procesuiranje prevara i zloupotrebe javnih sredstava.

¹ https://standard.open-contracting.org/latest/en/getting_started/building_blocks/

² Sanjin Hamidićević "Vodič kroz javne nabavke u Bosni i Hercegovini," Centar za sigurnosne studije BiH, http://css.ba/wp-content/uploads/2017/05/Vodic_JN_ACroSS.pdf

³ "Analiza primjene Zakona o javnim nabavkama," Agencija za javne nabavke BiH, 17.4.2017, <https://www.ekonsultacije.gov.ba/legislationactivities/downloaddocument?documentId=2115> ; Intervju sa Leilom Bičakčić, Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), 29.04.2020; „Monitoring javnih nabavki“, Transparency International BiH, Novembar 2018, <https://unijauprs.org/wp-content/uploads/2019/05/Monitoring-javnih-nabavki.pdf>

⁴ Aleksandar Draganić i Bojan Kovačević, "Integritet ugovornih organa u javnim nabavkama: Domenta Ex Post monitoringa," Agencija za razvoj preduzeća EDA, Februar 2018, https://osfbih.org.ba/images/Progs/00-16/LP/LPPubs/Integritet_ugovornih_organ_2017.pdf ; „Monitoring javnih nabavki“, Transparency International BiH, Novembar 2018, <https://unijauprs.org/wp-content/uploads/2019/05/Monitoring-javnih-nabavki.pdf>

⁵ „Global Open Data Index: Bosnia and Herzegovina“, <https://index.okfn.org/place/ba/procurement/>

⁶ Ibid.

⁷ Za cijeli spisak javno dostupnih podataka vidi: „Pokretanje otvorenih podataka o dodijeljenim ugovorima u postupcima javnih nabavki“, Agencija za javne nabavke BiH, 4.12.2017, <https://www.ejn.gov.ba> (Vijesti).

⁸ Izvještaji, Agencija za javne nabavke BiH, <https://www.javnabavke.gov.ba/bs-Latn-BA/reports>

⁹ U posljednjih nekoliko godina analize i izvještaji objavljuju se u odjeljku Vijesti na internet-stranici Agencije, a nisu u Publikacijama. Vlada na državnom nivou dugo nije uspostavljena nakon Općih izbora 2018. godine, time zvanični izvještaji državnih institucija još uvijek nisu usvojeni.

¹⁰ "Nove funkcionalnosti u sistemu na kojima Agencija za javne nabavke BiH kontinuirano radi," Agencija za javne nabavke BiH, 20.11.2018, <https://www.ejn.gov.ba> (News).

¹¹ Ivan Kutleša, "Analiza e-sistema javnih nabavki u BiH," Udruženje "Analitika", 2016, https://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/analiza_sistema_e-nabavki_u_bosni_i_hercegovini_web.pdf ; " Izvještaj revizije učinka: Upravljanje procesom realizacije ugovora o javnim nabavkama u institucijama BiH," Ured za reviziju institucija BiH, Novembar 2018, <http://www.revizija.gov.ba/Content/OpenAttachment?Id=cbf4a734-5609-4f29-aef5-79ad50248e01&langTag=bs> ;

¹² Evropska komisija. "Commission Staff Working Document: Analytical Report Accompanying the document. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union" {COM(2019) 261 final}, 29.5.2019, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf>

¹³ " Preporuke za unapređenje sistema javnih nabavki u Bosni i Hercegovini," Policy memo, Udruženje Analitika, Juni 2016, <https://www.analitika.ba/bs/publikacije/preporuke-za-unapređenje-sistema-javnih-nabavki-u-bosni-i-hercegovini>

¹⁴ Prepiska sa Dariom Kihli i Belmom Sečibović, Agencija za javne nabavke BiH, 6.5.2020.

¹⁵ " Otvorene javne nabavke u BiH: Situacija i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda," Transparency International BiH, Oktobar 2015, http://ogp.ba/wp-content/uploads/2016/06/Otvorene_javne_nabavke_Stanje_i_perspektive_u_svijetu_medjunarodnih_standarda.pdf

2. Razvoj internet-platforme za online izradu planova integriteta u institucijama

Glavni cilj

“Upoznavanje s rizičnim situacijama koje mogu doprinijeti narušavanju integriteta u institucijama te davanje prijedloga kako da do nevedenih situacija ne dođe u budućnosti. U travnju 2018. godine, Agencija je izradila i objavila u obliku priručnika Pravila za izradu i provođenje planova integriteta u institucijama BiH čime je započeo drugi ciklus izrade planova integriteta. Kako bi se institucijama koje pristupaju izradi dokumenta olakšao te ujedno i modernizirao proces samoprocjene koji se vrši na ovaj način, pristupa se kreiranju web aplikacije za on line izradu planova integriteta čime će navedeni proces biti ubrzan i olakšan. Osobe koje će biti zadužene za izradu planova integriteta će proći potrebnu edukaciju od strane zaposlenih u Agenciji.

Web platforma izrađena i instalirana u institucijama BiH, koordinatori osposobljeni za korištenje platforme. Drugi ciklus izrade planova integriteta u institucijama BiH uspješno okončan.”

“U jednom dokumentu (elektronički oblik dokumenta) institucije će imati sačinjenu cjelokupnu listu rizika koji prijete da naruše integritet institucije te prijedlog mjera kako definirane rizike svesti na minimum. Realizirajući predložene mjere za poboljšanje integriteta u praksi, jača se povjerenje građana, ali i cjelokupne javnosti u rad javnih institucija.

S obzirom na to da je plan integriteta preventivni ankorupcijski mehanizam čiji cilj nije rješavanje pojedinačnih slučajeva korupcije, nego uspostavljanje mehanizama koji će utjecati na smanjenje rizika za nastanak korupcije i drugih nepravilnosti u svim područjima funkcioniranja institucije, elektroničkom izradom kao i objavljivanjem ovog dokumenta javne institucije značajno će utjecati na rješavanje problema korupcije u društvu.”

Aktivnosti

“2.1. Kreiranje web platforme;

2.2. Kreiranje i objavljivanje priručnika za korištenje web platforme, edukacija koordinatora, testna faza web aplikacije;

2.3. Instaliranje softwera u institucijama BiH, on line izrada planova integriteta.”

Napomena urednika: Kompletan tekst ove obaveze nalazi se u Akcionom planu BiH: <https://www.opengovpartnership.org/documents/bosnia-and-herzegovina-action-plan-2019-2021/>.

| Procjena MNI Izvještaja za dizajn | |
|-----------------------------------|-------------------------|
| Provjerljivo: | Da |
| Relevantno: | Da Javna odgovornost |
| Potencijalni uticaj: | Ne postoji |

Analiza obaveze

Cilj ove obaveze je podrška pripremi i usvajanju druge faze planova integriteta u svim institucijama u zemlji putem internet-platforme, koja bi trebala olakšati i ubrzati ovaj proces. Plan integriteta je preventivni interni mehanizam pripremljen na osnovu rezultata samoprocjene institucije o rizicima od korupcije, koruptivnih djela i drugih oblika nepravilnosti i neetičnog te neprofesionalnog ponašanja. Ne rješava pojedinačne slučajeve korupcije.¹

Strategija za borbu protiv korupcije za Bosnu i Hercegovinu 2015–2019. i njen prateći Akcioni plan² predviđaju pripremu i usvajanje četvorogodišnjih planova integriteta u svim javnim institucijama na svim nivoima vlasti u zemlji. Do sada je većina javnih institucija u zemlji razvila svoje planove integriteta, uključujući i institucije sektora pravde.³ Međutim, tokom ovog procesa uočene su pravne praznine, poput nejasnoća u definicijama i nedostajućih informacija⁴, te su 2018. godine usvojena nova pravila o izradi i provedbi planova integriteta.⁵ S obzirom na potrebu za poboljšanjem postojeće procedure i datum isteka već postojećih planova integriteta, predviđena je druga faza izrade planova integriteta. U tu svrhu obaveza ima za cilj primjenu softverske aplikacije koja bi trebala olakšati i uskladiti ovaj proces u svim institucijama. Aplikacija bi vodila izabrane zvaničnike i javne službenike u svim fazama izrade plana integriteta kako je formulisano pravilima: Faza 1) Usvajanje odluke o izradi plana integriteta i izrada plana rada radne grupe za izradu plana integriteta; Faza 2) Identifikacija rizika, analiza faktora rizika i procjena intenziteta rizika, što uključuje provođenje ankete među svim zaposlenim u instituciji; Faza 3) Predložiti mjere za poboljšanje integriteta, pripremiti izvještaj o stanju integriteta u instituciji i izraditi plan integriteta; Faza 4) Usvajanje plana integriteta, praćenje njegove provedbe i podnošenje godišnjeg izvještaja Agenciji i drugim relevantnim institucijama.⁶ Smjernice i prateći materijali već su razvijeni, ali bi bili prebačeni na softver kako bi cijeli proces bio automatiziran.

Javne institucije trebaju objaviti svoje četvorogodišnje planove integriteta na svojim internet-stranicama nakon što su usvojeni i godišnje izvještavati Agenciju o njihovoj provedbi.⁷ To se ne prakticira uvijek, a softversko rješenje u ovoj obavezi ne rješava ovaj problem niti omogućava pojedincima da vide jesu li institucije planove objavile na svojim internet-stranicama.

Kroz drugu fazu javne institucije trebaju da podižu svijest o koruptivnom ponašanju i potencijalnim rizicima, formalizuju antikorupcijske postupke i otvoreno se obavezuju na niz interno definisanih mjera koje bi trebale ublažiti potencijalne rizike i njegovati dobre prakse upravljanja. U poređenju sa ranijim pristupom, ovaj proces ima za cilj da anketira sve zaposlene u instituciji, ali ne podrazumijeva angažman javnosti.⁸ Softver ima za cilj pomoći Agenciji i institucijama u usklađivanju procesa na različitim nivoima vlada i automatizaciji zadataka praćenja i izvještavanja.⁹

Provedba ove obaveze prvenstveno je povezana sa POV vrijednošću *javna odgovornost*, jer nastoji unaprijediti proces ovog antikorupcijskog mehanizma. Obaveza je kodirana kao da nema potencijalnog uticaja jer se samo fokusira na usklađivanje procesa izrade planova integriteta u javnim institucijama, a ne na izmjenu postupka.¹⁰ Nije jasno kako bi se planovi koristili za podizanje svijesti o rizicima od korupcije u institucijama ili za poboljšanje antikorupcijskih mehanizama, smanjujući time njen potencijalni uticaj. Nadalje, iako su informacije u izvještajima dio opsežnih godišnjih institucionalnih izvještaja, odsustvo zahtjeva za objavljivanjem samih izvještaja o integritetu čini čitav postupak nejasnim za javnost i na taj način ograničava potencijalni uticaj obaveze.¹¹ Da bi imala manji ili čak umjeren uticaj, provedba obaveze mora uključivati javno objavljivanje planova integriteta i osigurati mehanizme koji građanima i organizacijama civilnog društva daju priliku da daju svoj doprinos, kao i pružanje povratnih informacija.

¹ „Priručnik za Pravila za izradu i provođenje plana integriteta u institucijama u Bosni i Hercegovini“, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH, April 2018, http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1

² Vijeće ministara BiH, Septembar 2014, <http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/strategije/default.aspx?id=412&langTag=bs-BA>

³ „Treći izvještaj monitoringa provođenja Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019. i Akcionog plana za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019.“, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH, Oktobar 2018, <http://apik.ba/izvjestaji/izvjestaji-agencije/default.aspx?id=1932&langTag=bs-BA>

⁴ Ibid.

⁵ Priručnik za Pravila za izradu i provođenje plana integriteta u institucijama u Bosni i Hercegovini“, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH, April 2018, http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Intervju sa Vladicom Babicem, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK), 13.5.2020.

¹⁰ Intervju sa Leilom Bičakčić, Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), 8.7.2020.

¹¹ Takve informacije dio su opsežnih godišnjih institucionalnih izvještaja koje je izradila Agencija, a koje usvaja Vijeće ministara BiH: http://apik.ba/izvjestaji/izvjestaji-agencije/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1 ; Vidi naprimjer: „Treći izvještaj monitoringa provođenja Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019. i Akcionog plana za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019.“, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH, Oktobar 2018, <http://apik.ba/izvjestaji/izvjestaji-agencije/default.aspx?id=1932&langTag=bs-BA>

3. Razvoj online modula za edukaciju državnih službenika u procesima izrade i provođenja planova integriteta

Glavni cilj

“Sačinjavanje te distribucija ankete koju će biti u obvezi ispuniti državni službenici zaposleni u institucijama BiH s ciljem utvrđivanja stanja osobnog integriteta državnih službenika. Na temelju provedene ankete, sačiniti analizu postojećeg stanja integriteta u državnoj službi. Agencija, u suradnji s NVO INFOHOUSE započinje aktivnosti na razvoju on line edukacije koja je usmjerena na poboljšanje znanja državnih službenika vezano za izradu planova integriteta u institucijama u BiH kao i na temu jačanja etike i profesionalnog integriteta. Izrada kao i objavljivanje na službenoj stranici Agencije on line modula.”

“Obuka je kreirana s ciljem poboljšanja i razvoja institucionalnih kapaciteta, poboljšavanja uloge zaposlenih u državnim institucijama, doprinosi prevenciji, nadzoru te otkrivanju koruptivnih ponašanja.”

Aktivnosti

“3.1. Osmišljavanje i sačinjavanje ankete za državne službenike;

3.2. Distribucija ankete državnim službenicima;

3.3. Analiza i objavljivanje prikupljenih podataka;

3.4. Priprema materijala potrebnih za edukaciju;

3.5. Priprema moodle-a za edukaciju;

3.6. Objavljivanje moodle-a na službenoj stranici Agencije te slanje obavijesti državnim službenicima o mogućnosti pohađanja navedene edukacije.”

Napomena urednika: Kompletan tekst ove obaveze nalazi se u Akcionom planu BiH: <https://www.opengovpartnership.org/documents/bosnia-and-herzegovina-action-plan-2019-2021/>.

| Procjena MNI Izvještaja za dizajn | |
|-----------------------------------|------------|
| Provjerljivo: | Da |
| Relevantno: | Ne |
| Potencijalni uticaj: | Ne postoji |

Analiza obaveze

Cilj ove obaveze je pružanje podrške procesu samoprocjene integriteta individualnim državnim službenicima. Obaveza je komplementarna obavezi br. 2 kroz razvoj online modula za učenje o razvoju planova integriteta putem e-platforme.

Edukacija o planovima integriteta sastavni je dio antikorupcijske obuke državnih službenika koji rade u javnim institucijama. Ove obuke provode državna i entitetske agencije za državnu službu u suradnji sa Agencijom za prevenciju korupcije i koordinaciju protiv korupcije BiH (APIK). Osim planova integriteta ovi treninzi pokrivaju teme kao što su propisi o borbi protiv korupcije, sukob interesa, zaštita uzbunjivača i druge srodne teme. Pored ovih obuka APIK je 2015–2017. godine organizovao veliki broj radionica za državne službenike na svim nivoima vlasti. ¹ Time je većina javnih službenika u zemlji upoznata s okvirom plana integriteta i prošla je neki oblik obuke o njemu. Nekoliko radionica je organizovano u suradnji sa organizacijama civilnog društva ACCOUNT i Udruženjem „Analitika“. ²

Uz podršku USAID-a i u saradnji sa Fondacijom INFOHOUSE pripremljen je moodle, e-platforma za obuku državnih službenika o planovima integriteta koja je otvorena od februara 2019. godine.³ Obuka uključuje četiri dijela. Prvi dio sastoji se od jednog dokumenta u kojem su navedeni zakoni o borbi protiv korupcije za sve nivoe vlasti. Ova lista, međutim, uključuje samo liste zakona, a ne stvarne tekstove ili dijelove koji su direktno relevantni za javne službenike. Drugi dio uključuje razne tekstualne dokumente koji služe kao vodiči, poput *Priručnika o pravilima za izradu i provedbu plana integriteta za institucije u Bosni i Hercegovini*.⁴ Treći dio sadrži primjere upitnika o integritetu za različite vrste institucija. Konačno, u četvrtom dijelu dostupan je e-test. Ukoliko je kurs u potpunosti završen, izdaje se e-potvrda za polaznika kursa. Dodatno, dopunski materijali za kurs sadrže dva kratka videozapisa civilnog društva o planovima integriteta i internet-forum, iako do trenutka pisanja ovog članka nije objavljen niti jedan post.⁵ Uzimajući u obzir pretežno tekstualne informacije u materijalima kursa, polaznici bi mogli imati koristi od interaktivnijih materijala, posebno vizuelnih.

Obaveza ima malu vezu sa vrijednostima POV-a jer podrazumijeva interni obrazovni program Vlade za javne službenike o planovima integriteta. Aktivnosti ne uključuju stvarnu realizaciju i praćenje online treninga. Pored toga, sadržaj obaveze posebno je neodređen u pogledu rezultata jer podrazumijeva realizaciju ankete i e-platforme za obuku bez jasnih naznaka njihovog obima, dizajna i očekivanih korisnika. Inače, moodle je dostupan na internetu od februara 2019. godine, a neki su treninzi već završeni prije usvajanja Akcionog plana. Izvještaji e-platforme niti Agencija ne nude statističke podatke o broju polaznika online kursa. Konačno, nedostatak potencijalnog uticaja je korektna procjena jer su tokom nekoliko godina organizovane mnoge edukativne radionice o planovima integriteta za javne službenike, a da se u posljednjem periodu nisu dogodile primjetne promjene u institucionalnoj praksi.⁶

Korak naprijed u primjeni ove obaveze bilo bi postavljanje indikatora, kao što je broj službenika koji prolaze e-obuku. Materijali za obuku i statistički podaci o broju javnih službenika koji su koristili moodle mogu se razvrstati po institucijama te bi trebali biti javno dostupni.

¹ „Treći izvještaj monitoringa provođenja Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019. i Akcionog plana za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019.“, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH, Oktobar 2018, <http://apik.ba/izvjestaji/izvjestaji-agencije/default.aspx?id=1932&langTag=bs-BA>

² Ibid.

³ Online kurs Agencije dostupan je na ovoj web stranici: <http://obuke.apik.ba/course> ; Pristup materijalima kursa zahtijeva prijavu kreiranjem korisničkog imena i lozinke. „Online antikorupcijsko obrazovanje dostupno je zaposlenicima javnih institucija u BiH“, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju protiv korupcije BiH, 27.2.2020. <http://apik.ba/aktuelnosti/saopcenja-za-javnost/default.aspx?id=1918&langTag=bs-BA> (website accessed: 29 June 2020).

⁴ Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju protiv korupcije BiH, April 2018, http://apik.ba/zakoni-i-drugi-akti/Plan_integriteta/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1

⁵ Moodle kurs “Planovi integriteta,” Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju protiv korupcije BiH, <http://obuke.apik.ba/course> (web stranici pristupila: 29.06.2020).

⁶ Srđan Blagovčanin “The Rule of the Cartel,” Transparency International BiH, 25.6.2020, <https://ti-bih.org/publikacije-istrazivanja/?lang=en> ; “Corruption becoming official policy in Bosnia, Transparency International warns,” NI, 23 January 2020, <http://ba.n1info.com/English/NEWS/a405680/Corruption-becoming-official-policy-in-Bosnia-Transparency-International-warns.html> ; Intervju sa Leilom Bičakčić, Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), 8.7.2020.

4. Povećanje dostupnosti, otvorenosti i upotrebe službenih statističkih podataka

Glavni cilj

“Kroz aktivnosti Agencije za statistiku BiH, planiramo povećati dostupnost, otvorenost i uporabu službenih statističkih podataka na način da će svi podaci koje je objavila Agencija biti besplatni, u strojno čitljivom obliku pod licencom otvorenih podataka i konstantno dostupni na www.bhas.gov.ba u skladu sa šemom implementacije pet zvjezdica. Uz navedene aktivnosti i kvalitetnu promociju koja uključuje događaje i izradu edukacijskih materijala želimo potaknuti povećanje uporabe podataka i razvoj inovativnih rješenja.“

„Otvaranje podataka iz različitih područja (gender, kriminalitet, kultura i umjetnost, obrazovanje, socijalna zaštita, stanovništvo, tržište rada, nacionalni računi, cijene, vanjska trgovina, građevinarstvo, industrija, investicije, poslovne statistike, turizam, poljoprivreda, šumarstvo, okoliš, energija, promet, komunikacije i dr.) radimo kako bismo potaknuli poboljšanje usluga, ekonomski rast, tehnološki razvoj i transparentnost.“

Da bismo ovo ostvarili, potrebno je unaprijediti podatkovnu infrastrukturu, prevazići pravne i organizacijske barijere i uspostaviti održiv i ažuran sustav plasiranja otvorenih podataka na stalnim web linkovima. Da bismo najbolje iskoristili podatke kojima raspolažemo, potrebna je aktivna interakcija s korisnicima u cilju razumijevanja njihovih potreba s jedne strane i provođenje edukacije korisnika s ciljem pravilne uporabe podataka i jačanja njihovih vještina.

Otvaranje podataka poboljšava i njihovu kvalitetu utjecajem na metodologiju prikupljanja i izračuna putem reakcija korisnika. Korisnici podataka su poslovni subjekti i njihova udruženja, državna tijela i tijela jedinica lokalne samouprave, kulturne, obrazovne i znanstvene institucije, kao i najšira javnost te je zbog toga važno da imaju pravovremeno dostupne, kvalitetne, točne, objektivne i neovisne kvantitativne informacije potrebne za kvalitetne procjene i odluke.

S obzirom na širok spektar različitih korisnika, za potrebe edukacije potrebna je izrada različitih edukacijskih alata u vidu kratkih animiranih filmova, brošura, prezentacija i infografika, a s ciljem poticanja razvoja inovativnih rješenja, organizacija takmičenja sa simboličnim nagradama (npr. najzanimljivija aplikacija nastala na otvorenim podacima).“

Aktivnosti

“4.1. Uspostava user-friendly interaktivnog web portala bhas.gov.ba;

4.2. Formiranje setova podataka iz različitih područja i publiciranje pod licencom otvorenih podataka u skladu sa šemom implementacije pet zvjezdica;

4.3. Izrada edukacijskih alata, interakcija s korisnicima i promotivni eventi.“

Napomena urednika: Kompletan tekst ove obaveze nalazi se u Akcionom planu BiH:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/bosnia-and-herzegovina-action-plan-2019-2021/>.

| Procjena MNI Izvještaja za dizajn | |
|-----------------------------------|-----------------------------|
| Provjerljivo: | Da |
| Relevantno: | Da Pristup informacijama |
| Potencijalni uticaj: | Manji |

Analiza obaveze

Implementacijom predložene obaveze Agencija za statistiku BiH nastoji poticati korištenje svojih statistika i podataka u razvoju javnih politika i procesima donošenja odluka pružanjem podataka u formatima prilagođenim potrebama korisnika, interaktivnim alatima te obrazovnim i promotivnim aktivnostima. Agencija posebno planira preoblikovati svoju internet-stranicu kako bi je učinila interaktivnijom i omogućila otvoreni pristup svojim podacima.

Ova obaveza ima evidentan značaj za POV vrijednost *pristupa informacijama* jer će više baza podataka biti dostupno u otvorenim formatima. Akcioni plan navodi da je obaveza relevantna i za vrijednost *učesće građana*, ali u ovom izvještaju nije dato isto kodiranje jer su korisnici uključeni kao primatelji podataka, te da za njih ne postoje mehanizmi kroz koje bi mogli učestvovati u oblikovanju provedbe obaveze, kao što su konsultacije kako bi se utvrdilo kojim bazama podataka treba dati prioritet za objavljivanje.

Agencija je implementirala dio planiranih aktivnosti prije usvajanja Akcionog plana.¹ Redizajnirala je svoju internet-stranicu (aktivnost 4.1) i statističke podatke u skladu sa standardima EU u oblasti javne diseminacije. Reorganizovala je način na koji se podaci objavljuju korištenjem jednostavnijih formata za nestručnjake i stručnjake, dodavši baze podataka u vremenskim serijama i prilagođenim alatima za tabele za većinu statističkih kategorija te pružajući metodološka objašnjenja na pristupačiji način. Dodatno, posebna internet-stranica o popisu stanovništva iz 2013. godine objavljena je s različitim interaktivnim alatima.² U vrijeme objavljivanja Akcionog plana internet-stranica nije objavila podatke o broju ljudi koji su pristupili internet-stranici, iako je ovo uključeno u Plan.³

Obaveza nije jasna oko toga koje baze podataka ili kriterije koji se koriste za odabir tematskih područja baza podataka treba preoblikovati. Prema najnovijem izvještaju Evropske komisije o napretku BiH, statistika u BiH "samo je donekle pravovremena, relevantna i pouzdana."⁴ Izvještaj identifikuje podatke iz oblasti biznisa, turizama, industrije, građevinarstva i usluga koje nisu dostupne ili se ne prikupljaju.⁵ EU posebno ističe da upotreba administrativnih podataka nije razvijena.⁶ Ovakve i druge slične statistike koje nedostaju, uz neadekvatne metodologije prikupljanja podataka, ometaju upotrebu statistike u razvoju javnih politika. S druge strane, Agencija pregovara s Ministarstvom sigurnosti BiH o razmjeni i objavljivanju migracijskih statistika. Ovi podaci su veoma važni za različite svrhe planiranja javnih politika i za ispunjavanje EU standarda i zahtjeva. Generalno, prikupljanje administrativnih podataka zahtijeva rad na širokoj komunikaciji i saradnji sa mnogim javnim institucijama jer bi one trebale razviti odgovarajuće registre podataka i metodologije.

Glavni izazov Agencije za statistiku odnosi se na nedostatak koordinacije između različitih nivoa vlasti kako bi mogla objediniti, obraditi i distribuirati statističke podatke širom zemlje. Entiteti ne prikupljaju i ne distribuiraju podatke uvijek u skladu sa standardima EU i ne pružaju uvijek kompletan set statističkih podataka kako je predviđeno Zakonom o statistici BiH, već insistiraju na prikupljanju i objavljivanju određenih podataka samo na vlastitim internet-stranicama. Podaci na lokalnom/općinskom nivou često nisu dostupni.

Što se tiče formata, statistički podaci na staroj internet-stranici Agencije objavljeni su u PDF formatu. Na novoj internet-stranici podaci će biti dostupni u Excelu, ali i u PDF formatu u statističkoj periodici i obavještenjima. Osim što će moći preuzimati podatke u mašinski čitljivom formatu (Excel), korisnici će moći prilagođavati generisanje vremenskih serija i tabela podataka direktno na internet-stranici.⁷ Konačno, podaci na novoj internet-stranici bit će organizovani i povezani kako bi se ispunili standardi Rangiranja povezanih otvorenih podataka s pet zvjezdica (Five-Star Linked Open Data Ranking).⁸ Agencija planira definisati i primijeniti pravila pristupa podacima na sličan način kako je to riješeno u Velikoj Britaniji⁹ u Licenci otvorene vlasti za informacije iz javnog sektora.¹⁰

Aktivnost koja podrazumijeva kreiranje edukacionih alata i promotivnih događaja za interakciju s korisnicima podataka predstavlja zadatak na kojem Agencija već radi. Provedbom ove obaveze Agencija želi proširiti svoju publiku te u tu svrhu sudjeluje na raznim konferencijama i radionicama koje organiziraju druge institucije na kojima prezentuje svoj rad i proizvode.¹¹ Pored toga, Agencija je počela

objavljivati vizuelne materijale i infografike na svojoj Facebook-stranici kako bi skrenula pažnju javnosti na različite baze podataka. U vrijeme pisanja izvještaja (datum pristupanja 8.7.2020.) Agencija je imala 942 pratitelja (followers) i 923 sviđanja (likes) na stranici.¹² Agencija je revidirala svoj pristup komunikaciji s medijima planirajući organizovanje relevantnih tematskih pres-konferencija umjesto predstavljanja svojih mjesečnih statističkih izvještaja. Naprimjer, u februaru 2020. godine Agencija je predstavila specijalni tematski statistički izvještaj o rodu u različitim sektorima.¹³

Može se očekivati da će obaveza imati *manji uticaj* jer će se baze podataka otvoriti u novim formatima prilagođenim korisnicima, a postoje nastojanja u komunikaciji i sa krajnjim korisnicima podataka. Obaveza bi mogla rezultirati povećanjem svijesti javnosti o pouzdanim statistikama i otvorenim podacima. Civilno društvo također smatra da je otvaranje javnih registara i različitih administrativnih podataka presudno za razvoj društvene odgovornosti i transparentnosti.¹⁴ Obaveza nema veći uticaj jer je nejasno kojim će se bazama podataka dati prioritet za objavljivanje, a ne postoje ni ciljevi za porast ponovne upotrebe podataka ili informacija o tome kako će se kvalitet podataka postići ili održavati.

Da bi osigurale značajniji uticaj, institucije bi trebale raditi na poboljšanju odnosa između različitih statističkih agencija u BiH ili otvaranju odabranih baza podataka koje su od većeg javnog interesa i koje bi mogle imati značajan društveni uticaj te ih objaviti pod otvorenom licencom u javnim registrima. Značajno uključivanje građana i ciljanih zainteresovanih aktera putem nekog oblika internetskih ili fizičkih konsultacija moglo bi učiniti obavezu relevantnom za *učesće građana* i povećati važnost baza podataka za korisnike.

¹ Aktivnost 4.1. je u potpunosti realizirana kao i većina zadataka u okviru aktivnosti 4.2. *Formiranje setova podataka iz različitih područja i publiciranje pod licencom otvorenih podataka u skladu sa šemom implementacije pet zvjezdica*. Agencija je implementirala samo nekoliko aktivnosti u okviru 4.3. *Izrada edukacijskih alata, interakcija s korisnicima i promotivni eventi*. Agencija planira u skorom periodu organizirati različite događaje i kreirati alate umrežavanja.

² Intervju sa Alenom Mrgudom, Agencija za statistiku BiH (30.4.2020).

³ Intervju sa Alenom Mrgudom, Agencija za statistiku BiH (10.7.2020).

⁴ Evropska komisija. "Commission Staff Working Document: Analytical Report Accompanying the document. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council

Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union" {COM(2019) 261 final}, 29.5.2019, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-analytical-report.pdf>

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ <https://www.ontotext.com/knowledgehub/fundamentals/five-star-linked-open-data/>

⁹ <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/version/3/>

¹⁰ Intervju sa Alenom Mrgudom, Agencija za statistiku BiH (30.4.2020);

¹¹ Intervju sa Alenom Mrgudom, Agencija za statistiku BiH (30.4.2020); Vidi: "Dan slobodnog pristupa informacijama," Vijesti, Agencija za statistiku BiH, 28.9.2018, <http://bhas.gov.ba/News/Read/9>; „Radionica o proaktivnoj transparentnosti u javnim institucijama”, Vijesti, Agencija za statistiku BiH, 22.2.2019, <http://bhas.gov.ba/News/Read/16>; „Konferencija – Digitalizacija BiH društva”, Vijesti, Agencija za statistiku BiH, 21.3.2019, <http://bhas.gov.ba/News/Read/17>; „Radionica o proaktivnoj transparentnosti za institucije FBiH, RS i BDBiH”, Vijesti, Agencija za statistiku BiH, 30.10.2019, <http://bhas.gov.ba/News/Read/25>; „Konferencija o otvorenoj vlasti u Bosni i Hercegovini”, Vijesti, Agencija za statistiku BiH, 12.02.2020, <http://bhas.gov.ba/News/Read/32>.

¹² <https://www.facebook.com/BHAS.BIH/>

¹³ "Žene i muškarcima 2019," Agencija za statistiku BiH, 7.2.2020, <http://bhas.gov.ba/News/Read/30>

¹⁴ Intervju sa Darkom Brkanom, Udruženje "Zašto ne" (15.5.2020); Intervju sa Zoranom Ivančićem, Fondacije "Centar za zastupanje građanskih interesa (CPI)", 13.5.2020.; Intervju sa Leilom Bičakčić, Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), 8.7.2020.

5. Uključivanje organizacija civilnog društva u procese kreiranja javnih politika

Glavni cilj

“Održati osam radionica za organizacije civilnog društva na kojima bi se predstavila Pravila za konzultacije u izradi pravnih propisa („Službeni glasnik BiH“ br. 5/17) i mogućnosti aktivnog sudjelovanja u procesima kreiranja propisa i drugih akata iz nadležnosti Vijeća ministara BiH. Na radionicama bi se predstavila i web platforma eKonzultacije i način na koji se organizacije civilnog društva mogu registrirati i aktivno sudjelovati u procesima izrade propisa i drugih akata putem slanja svojih prijedloga i komentara.

“Ispunjavanjem ove obaveze žele se motivirati organizacije civilnog društva da aktivnije sudjeluju u procesima kreiranja javnih politika Vijeća ministara BiH kako bi svojim prijedlozima i komentarima unaprijedili kvalitetu propisa koji se donosi na razini Vijeća ministara BiH.”

Aktivnosti

„5.1. U suradnji s OCD odrediti lokacije održavanja radionica;

5.2. Pripremiti i objaviti poziv za održavanje radionica;

5.3. Održati radionice u osam gradova BiH;

5.4. Izraditi Preporuke za unaprjeđenje procesa javnih konzultacija na bazi prijedloga organizacija civilnog društva;

5.5. Implementirati preporuke u cilju kreiranja kvalitetnijeg zakonodavnog i pravnog okvira za uključivanje OCD u procese kreiranja javnih politika“

Napomena urednika: Kompletan tekst ove obaveze nalazi se u Akcionom planu BiH:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/bosnia-and-herzegovina-action-plan-2019-2021/>.

| Procjena MNI Izvještaja za dizajn | |
|-----------------------------------|----------------------|
| Provjerljivo: | Da |
| Relevantno: | Da Učešće građana |
| Potencijalni uticaj: | Umjeren |

Analiza obaveze

Ova obaveza nastoji da podstakne širu i značajniju participaciju organizacija civilnog društva u javnim konsultacijama na državnom nivou kroz organizaciju informativnih radionica širom zemlje. Pored boljeg razumijevanja postupaka javnih konsultacija, Ministarstvo pravde želi da prikupi povratne informacije o tome kako poboljšati politike javnih konsultacija i iskoristiti ih kao osnovu za zakonske izmjene na državnom nivou.

Obaveza je relevantna za vrijednosti POV-a jer nastoji pripremiti prostor za veće učešće građana u procesima donošenja odluka na državnom nivou.

Prvi put će se održati ovakve informativne radionice za pojašnjenje javnih konsultacija.

Postoje dvije vrste javnih konsultacija na državnom nivou prema definiciji Pravidnika o konsultacijama u izradi pravnih propisa; „minimalne“ - koje se objavljuju i zaprimaju komentare putem online platforme eKonzultacije¹ i „šire/dodatne“ konsultacije, kao što su radionice i pozivi za stručne izvještaje i slično, a preporučuju se za pitanja od većeg ekonomskog, ekološkog, socijalnog i javnog interesa.²

Od 2017. godine većina državnih institucija koristi platformu eKonsultacije za provođenje obaveznih minimalnih javnih konsultacija o propisima i javnim politikama. Godišnji planovi usvajanja zakona, strateški dokumenti i rani nacrti zakona također su podvrgnuti javnim konsultacijama. Zainteresovani pojedinci i OCD mogu se registrovati na platformi i izraziti interes za određene institucije. Kroz ovaj sistem kontakti se prosljeđuju institucijama, tako da mogu pozivati zainteresovane strane kada provode javne konsultacije. Institucije su dužne adresirati komentare i dati povratne informacije tokom javnih konsultacija i pružiti obrazloženje zašto je nešto uzeto u obzir ili nije. Međutim, zbog ograničenih kapaciteta, javne konsultacije se ne provode sistematski, a odgovori na dostavljene komentare i povratne informacije nisu često detaljni.³

„Šire“ javne konsultacije nisu česte s obzirom da je platforma razvijena tokom političkog i institucionalnog zastoja nakon Općih izbora 2018. godine i naknadnog kašnjenja u uspostavljanju Vlade. Međutim, bilo je značajnijeg učešća javnosti u nekim nacrtima zakona koji su bili otvoreni za „šire“ javne konsultacije. Naprimjer, više od 200 komentara zaprimljeno je na Prijedlog o izmjenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Međutim, u ovom slučaju izmjene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama nisu pripremljene otkako su promjene predložene 2011. godine.

Implementacija preporuka sa radionica kroz koje se nastoji poboljšati sistem javnih konsultacija mogla bi se baviti i višestrukim preprekama koje ograničavaju efikasno uključivanje javnosti i organizacija civilnog društva (OCD) u donošenju odluka. Tokom intervju s predstavnicima Ministarstva pravde prepoznata je udaljenost i kompleksnost javnih politika na državnom nivou kao prepreka građanskoj participaciji⁴, a međunarodne studije su naglasile da se institucije često drže formalnih konsultacija bez stvarnog uključivanja povratnih informacija i komentara koje su dostavile OCD na nacрте zakona.⁵

Broj javnih konsultacija i opseg institucionalnog interesa za učešće u kreiranju javnih politika i donošenju odluka na državnom nivou povećavaju se vremenom. Prema izvještaju Ministarstva pravde BiH - institucije koja je zadužena za praćenje provođenja aktivnosti javnih konsultacija od strane institucija na državnom nivou - 56 državnih institucija koristilo je platformu eKonsultacije za svoje konsultacije u 2018. godini.⁶ Te iste godine institucije su provele ukupno 281 minimalnu konsultaciju u izradi zakonskih propisa i drugih akata i objavile 234 izvještaja o provedenim konsultacijama⁷, dok je održano 15 „širih“ konsultacija.⁸

Međutim, broj dostavljenih prijedloga i komentara tokom konsultacija je prilično nizak s obzirom na to da većina javnih institucija ne zaprima nikakve prijedloge ili komentare tokom procesa javnih konsultacija. „Minimalne“ konsultacije ne smiju biti kraće od 15 dana, a „šire“ javne konsultacije od 30 dana. U najnovijem istraživanju koje je Ministarstvo pravde provelo 2019. godine, od 56 institucija koje su odgovorile na njihov upitnik, samo 17 je navelo da su dobile sugestije i komentare tokom javnih konsultacija, dok je samo jedna (1) institucija ocijenila dostavljene prijedloge dobrim, 15 kao zadovoljavajuće, a jedna (1) kao loše. Iako je platforma eKonsultacije u decembru 2019. godine imala 2.370 registrovanih korisnika, što je 494 korisnika više nego u decembru 2018., većina korisnika nije aktivna.⁹

Obaveza može imati umjeren učinak ukoliko se implementira. Trebala bi povećati broj OCD koje koriste platformu eKonsultacije i učestvuju u javnim konsultacijama, iako se ne obavezuje brojem OCD koje trebaju učestvovati na radionicama. Provedba aktivnosti 5.4 i 5.5 koje se odnose na prikupljanje i provođenje preporuka civilnog društva o poboljšanju javnih konsultacija mogla bi biti posebno važna za dugoročno učešće građana u donošenju odluka. Preporuke bi mogle dodatno istaknuti poznate prepreke za učešće građana kako je ranije navedeno, a posebno da se pripremaju relevantne i detaljne povratne informacije o konsultacijama koje objašnjavaju gdje i kako se javni doprinos razmatrao i uvrstio ili nije u javne politike i pravne propise. Pružanje detaljnih povratnih informacija moglo bi također podržati zakonske reforme tako što će kasnije otežati blokiranje procese usvajanja izmjena zakona.¹⁰ Takva promjena mogla bi predstavljati veliki korak od formalnog uključivanja građana u procese donošenja odluka prema značajnoj javnoj participaciji u procesima odlučivanja. Međutim, obaveza ima prilično ograničen vremenski period za implementaciju preporuka, što obično traje dugo jer su u pitanju službeni procesi usvajanja Zakona, koji je izvan okvira Akcionog plana.

¹ <https://ekonsultacije.gov.ba>

² Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa („Službeni glasnik BiH“ br. 5/17). Ova Pravila su zamijenile ranija Pravila i procedure („Službeni glasnik BiH“, br. 80/04, 81/06).

³ “Bosnia and Herzegovina 2018 Report,” Evropska komisija, SWD(2018) 155 final, 17.4.2018, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf> ; Lejla Ramić, “ Procjena učinaka propisa u Bosni i Hercegovini – stvarnost ili mit?” Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH, Januar 2019, <https://eu-monitoring.ba/procjena-ucinka-propisa-u-bosni-i-hercegovini-stvarnost-ili-mit/> ; Nermina Voloder, “ Izazovi procjene utjecaja propisa u Bosni i Hercegovini,” POLICYhub, 27.4.2017, <http://www.policyhub.net/bs/politike-i-standardi/206> ; Fatima Mahmutčehajić i Vedad Silajdžić, “Better regulation in Bosnia and Herzegovina: A central plank for the rule of law,” Rad u zborniku radova sa 9. Međunarodne konferencije, Škole ekonomije i biniza, 12.10.2018, <http://www.efsa.unsa.ba/ices2018/sites/default/files/ICES2018%20Conference%20Proceedings%20final%20version%20%282%29.pdf> ; Dario Sijah, “ Da li će BiH do juna uskladiti Zakon o javnim nabavkama sa EU legislativom?” Istinomjer, 5.2.2020, <https://istinomjer.ba/da-li-ce-bih-do-juna-uskladiti-zakon-o-javnim-nabavkama-sa-eu-legislativom/> ; “ Primjena Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH,” Vijesti, Vijeće ministara BiH, 7.8.2020, http://vijeceministara.gov.ba/stalna_tijela/generalni_sekretarijat/default.aspx?id=28281&pageIndex=1&langTag=bs-BA

⁴ Intervju sa Nedžadom Selmanom i Goranom Kučerom, Ministarstvo pravde BiH, (14.2.2020.).

⁵ Pogledaj “Local and regional democracy in Bosnia and Herzegovina,” Vijeće Evrope, Report CG37(2019)18final, 31.10.2019, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-bosnia-and-herzegovina-monitoring-comm/168098072a> ; “Policy Paper Participation in Bosnia and Herzegovina,” HTSPE Limited, 2009, <http://civilnodrustvo.ba/media/45730/policy-paper-participation-of-civil-cociety-in-policy-dialogue-in-bih.pdf> ; Saša Gavrić, Damir Banović, Mariña Barreiro, “The Political System of Bosnia and Herzegovina: Institutions – Actors – Processes,” Sarajevski otvoreni centar (SOC), 2013, https://soc.ba/site/wp-content/uploads/2013/07/POLITICAL-SYSTEM-OF-BIH_FINAL_web1.pdf ;

⁶ Izvještaj o provedbi Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa za 2019. godinu, Ministarstvo pravde BiH, Februar 2020. (nacrtno).

⁷ Izvještaj o provedbi Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa za 2019. godinu, Ministarstvo pravde BiH, Februar 2020. (nacrtno).

⁸ Izvještaj o provedbi Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa za 2018. godinu, Ministarstvo pravde BiH, Januar 2019. http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/Izvjestaj_o_provodjenju_Pravila_za_konsultacije_za_2018.godinu_BOS.pdf

⁹ Izvještaj o provedbi Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa za 2019. godinu, Ministarstvo pravde BiH, Februar 2020. (nacrtno).

¹⁰ “Bosnia and Herzegovina 2018 Report,” Evropska komisija, SWD(2018) 155 final, 17.4.2018, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf> ; Lejla Ramić, “ Procjena učinaka propisa u Bosni i Hercegovini – stvarnost ili mit?” Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH, Januar 2019, <https://eu-monitoring.ba/procjena-ucinka-propisa-u-bosni-i-hercegovini-stvarnost-ili-mit/> ; Nermina Voloder, “ Izazovi procjene utjecaja propisa u Bosni i Hercegovini,” POLICYhub, 27.4.2017, <http://www.policyhub.net/bs/politike-i-standardi/206> ; Fatima Mahmutčehajić i Vedad Silajdžić, “Better regulation in Bosnia and Herzegovina: A central plank for the rule of law,” Rad u zborniku radova sa 9. Međunarodne konferencije, Škole ekonomije i biniza, 12.10.2018, <http://www.efsa.unsa.ba/ices2018/sites/default/files/ICES2018%20Conference%20Proceedings%20final%20version%20%282%29.pdf> ; Dario Sijah, “ Da li će BiH do juna uskladiti Zakon o javnim nabavkama sa EU legislativom?” Istinomjer, 05.02.2020, <https://istinomjer.ba/da-li-ce-bih-do-juna-uskladiti-zakon-o-javnim-nabavkama-sa-eu-legislativom/> ; “ Primjena Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH,” Vijesti, Vijeće ministara BiH, 7.8.2020, http://vijeceministara.gov.ba/stalna_tijela/generalni_sekretarijat/default.aspx?id=28281&pageIndex=1&langTag=bs-BA

6. Unapređenje transparentnosti u institucijama BiH

Glavni cilj

“ Proaktivna objava informacija će omogućiti transparentan uvid u rad institucija i odluke koje se donose u ime građana. Građanima se na ovaj način olakšava pristup informacijama, pri čemu se podnošenje zahtjeva na propisanom obrascu, poznavanje zakonskog okvira, čekanje ili eventualno plaćanje naknada za pristup informacijama zamjenjuje proaktivnim pristupom institucije i objavom informacija prije traženja istih. Također, proaktivna objava informacija osigurava da su informacije koje institucija posjeduje dostupne svima, a ne samo podnositeljima zahtjeva. Ukoliko nemaju odgovarajuće informacije, građani nisu u mogućnosti ostvariti svoja prava i pristup uslugama koje pruža javni sektor. Pristup informacijama spada u osnovne alate za praćenje rada izabраних dužnosnika, te osiguranje veće odgovornosti za trošenje novca poreznih obveznika.”

“Obaveza će izravno adresirati gore navedeni problem, s ciljem povećanja stupnja proaktivne transparentnosti kroz sljedeće mjere:

- zagovaranje i promocija proaktivne objave informacija unutar državne službe;
- promocija proaktivne objave usmjerena na rukovodstvo institucija;
- izgradnja kapaciteta državnih službenika u području proaktivne transparentnosti;
- ispitivanje zadovoljstva korisnika o proaktivnoj transparentnosti;
- mjerenje i praćenje napretka u području proaktivne transparentnosti.”

Aktivnosti

“6.1. Nakon što je Vijeće ministara BiH usvojilo informaciju o Politici proaktivne transparentnosti i Standardima proaktivne transparentnosti Ureda koordinatora za reformu javne uprave i obvezao sve institucije na realizaciju zaključka, povećan je stupanj ispunjavanja standarda proaktivne transparentnosti u institucijama BiH.

6.2. Unaprijeđeni kapaciteti državnih službenika i rukovoditelja institucija o proaktivnoj transparentnosti;

6.3. Uspostavljen mehanizam za mjerenje i istraživanje o proaktivnoj transparentnosti.”

Napomena urednika: Kompletan tekst ove obaveze nalazi se u Akcionom planu BiH:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/bosnia-and-herzegovina-action-plan-2019-2021/>.

| Procjena MNI Izvještaja za dizajn | |
|-----------------------------------|-----------------------------|
| Provjerljivo: | Da |
| Relevantno: | Da Pristup informacijama |
| Potencijalni uticaj: | Minimalan |

Analiza obaveze

Ova obaveza nastoji povećati pristup informacijama kroz proaktivno objavljivanje informacija od strane institucija. Nastoji obavezati institucije za proaktivnu transparentnost odlukom Vijeća ministara BiH, nakon čega je pružena obuka kao i monitoring kako bi se osigurala implementacija.

Ured za reviziju institucija BiH kontinuirano u svojim izvještajima ističe nedostatak transparentnosti državnih institucija.¹ U svom izvještaju o reviziji učinka o transparentnosti iz 2015. godine, revizori su utvrdili da državne institucije samo djelimično objavljuju informacije od javnog interesa i da se njihove prakse u velikoj mjeri razlikuju, te da ne postoji standardizirani pristup proaktivnoj transparentnosti.² Analiza civilnog društva iz 2016. godine pokazala je da je prosječni proaktivni nivo transparentnosti od

68 internet-stranica 40 državnih institucija iznosio 34,8%.³ Istraživanje provedeno u junu i julu 2019. godine pokazalo je da 63,46% javnih institucija ispunjava standarde proaktivne transparentnosti koje je usvojilo Vijeće ministara BiH.⁴

Iako se odgovornost javnih vlasti da proaktivno objavljuju informacije spominje u različitim zakonima, izričita obaveza nije predviđena niti za jedan nivo vlasti. Da bi adresirao ovaj problem, PARCO je 2015. godine razvio⁵ Politiku proaktivne transparentnosti u javnoj upravi zajedno sa Standardima u saradnji sa četiri druge institucije na državnom nivou i grupom organizacija civilnog društva.⁶

Aktivnost 6.1. je provedena u decembru 2018. godine, budući da je Vijeće ministara BiH usvojilo Politiku i Standarde⁷ obavezujući sva svoja ministarstva i agencije da redovno ažuriraju dokumente i informacije objavljene na svojim službenim internet-stranicama. Ovi standardi sadrže 38 vrsta materijala⁸ koje treba proaktivno objavljivati, uključujući budžete, javne nabavke, strateške dokumente, operativne i organizacione podatke i informacije vezane za slobodi pristup informacijama.⁹

Aktivnost 6.2 podrazumijeva kreiranje prilika za izgradnju kapaciteta. Javni diskurs o proaktivnoj transparentnosti započeo je 2014. godine nakon što su organizacije civilnog društva, uz podršku međunarodne zajednice, organizovale nekoliko konferencija na tu temu kako bi kreirale svijest javnosti o tom pitanju i zahtijevale bolju institucionalnu praksu. PARCO se nakon ovih događaja zajedno sa nekoliko drugih agencija na državnom nivou¹⁰ i organizacijama civilnog društva¹¹ pridružio projektu koji je podržala Njemačka razvojna agencija - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) - kroz koji je održano nekoliko sastanaka i radionica o proaktivnoj transparentnosti. Kroz aktivnost 6.2 PARCO želi nastaviti ovaj rad na jačanju kapaciteta izabраних zvaničnika i javnih službenika.

Aktivnost 6.3 nastoji osigurati učinkovitu provedbu proaktivne transparentnosti. Institucije su dužne pružiti PARCO-u informacije o ispunjavanju standarda proaktivne transparentnosti.¹² Ovi izvještaji nisu javni, ali ih PARCO koristi za procjenu implementacije. Također se koriste za izradu javnog izvještaja koji PARCO priprema i šalje Vijeću ministara BiH.¹³ U junu 2018. godine PARCO je proveo online istraživanje za institucije na državnom nivou koje služi kao mehanizam za mjerenje provedbe 38 standarda proaktivne transparentnosti.¹⁴ Ovaj dokument je dostavljen Vijeću ministara BiH na razmatranje, međutim, nije još uvijek usvojen i pored nekoliko podsjetnika upućenih državnoj vladi. U vrijeme pisanja ovog izvještaja (maj 2020. godine) PARCO je uputio zahtjev institucijama na državnom nivou da imenuju kontakt osobu za popunjavanje ankete. Potom ova institucija planira ponovo provesti online istraživanje i analizirati nivo proaktivne transparentnosti i promjenu koja se dogodila otkako su Politika i Standardi razvijeni i promovisani.¹⁵

Sveukupno, ova obaveza ima manji potencijalni uticaj. Obaveza predstavlja korak u dobrom pravcu, jer bi obaveza i praćenje proaktivnih mjera transparentnosti mogli podstaći povećanje količine informacija dostupnih javnosti. Međutim, nedostatak detalja o formatima i prezentaciji podataka limitira njihov ukupni uticaj. Nedostatak kriterija ili ciljeva za jačanje kapaciteta izabраних zvaničnika i javnih službenika također limitira sveukupni uticaj.

¹ "Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvještaje institucija Vijeća ministara BiH", "Učinkovitost FIPA-e u privlačenju stranih investicija u BiH", "Preduslovi za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije", "Raspodjela i korištenje sredstava tekuće rezerve," itd. www.revizija.gov.ba

² "Izvještaj revizije učinka: Transparentnost rada institucija BiH," Ured za reviziju institucija BiH, August 2015, <http://www.revizija.gov.ba/Content/OpenAttachment?Id=6d14c739-777f-4a2d-9da4-3fd11adbb664&langTag=bs>

³ "Rezultati istraživanja o proaktivnoj transparentnosti javnih institucija u Bosni i Hercegovini," Udruženje "Analitika," Septembar 2016, <http://analitika.ba/bs/publikacije/rezultati-istrazivanja-o-proaktivnoj-transparentnosti-javnih-institucija-u-bosni-i>

⁴ Istraživanje je obuhvatilo 74 institucije, od kojih je 44 odgovorilo na svih 38 pitanja. "Vijesti: Napredak u ispunjavanju standarda proaktivne transparentnosti," PARCO, 23.8.2019, <http://parco.gov.ba/hr/2019/08/23/napredak-u-ispunjavanju-standarda-proaktivne-transparentnosti/>; "Vijesti: Četiri institucije Vijeća ministara BiH ispunile sve Standarde proaktivne transparentnosti," PARCO, 22.8.2019, <http://parco.gov.ba/hr/2019/08/22/cetiri-institucije-vijeca-ministara-bih-ispunile-sve-standarde-iiiproaktivne-transparentnosti/>

⁵ Podržana od strane Njemačke razvojne agencije - the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

⁶ Transparency International BiH, Udruženje "Analitika," i Centar za istraživačko novinarstvo (CIN).

⁷ "Politika i Standardi proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH" Vijeće ministara BiH, Decembar 2018, http://www.vijeceministara.gov.ba/home_right_docs/info/default.aspx?id=29703&langTag=hr-HR

⁸ Politika i Standardi usvojeni su 2018., dok je Akcioni plan OGP-a za BiH usvojen 4.4. 2019. godine. Usvajanje gore spomenute politike i standarda ugrađeno je u Akcioni plan POV-a jer su ovi materijali dostavljeni približno istovremeno Vijeću ministara BiH, ali usvojeni su u različito vrijeme. Intervju s Vedranom Fazlagić i Muberom Begić, Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH (PARCO), 29.4.2020.

⁹ „Zaključak br. 14 sa 160. sjednice Vijeća ministara BiH: Informacija o aktivnostima u oblasti unapređenja proaktivne transparentnosti i potrebi usvajanja politike i standarda proaktivne transparentnosti i Prijedlog politike i standarda proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini, "Vijeće ministara BiH, 3.12.2018,

http://www.savjetministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/zakljucci_sa_sjednica/default.aspx?id=29686&langTag=hr-HR

¹⁰ The Agency for Higher Education and Quality Assurance of BiH, the Agency of Statistics of BiH, the Directorate for European Integrations (DEI), the Information Service of the General Secretariat of the Council of Ministers of BiH, the Agency for Civil Service of BiH, and the Agency for Prevention of Corruption and Coordination of Fight Against Corruption of BiH.

¹¹ Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH (HEA), Agencija za statistiku BiH (BHAS) i Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara BiH (DEI), Služba za informiranje Generalnog sekretarijata Vijeća ministara BiH, Agencija za državnu službu BiH i Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APIK).

¹² „Zaključak br. 14 sa 160. sjednice Vijeća ministara BiH: Informacija o aktivnostima u oblasti unapređenja proaktivne transparentnosti i potrebi usvajanja politike i standarda proaktivne transparentnosti i Prijedlog politike i standarda proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini, "Vijeće ministara BiH, 3.12.2018,

http://www.savjetministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/zakljucci_sa_sjednica/default.aspx?id=29686&langTag=hr-HR

¹³ The IRM received this information from PARCO during the pre-publication period for this report. MNI je zaprimio ovu informaciju od PARCO-a tokom perioda prije objave ovog izvještaja.

¹⁴ Informacija o provedenom online istraživanju o provedbi Politike i Standarda proaktivne transparentnosti, Ured koordinatora za reformu javne uprave (PARCO), August 2018.

¹⁵ Intervju s Vedranom Fazlagić i Muberom Begić, Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH (PARCO), 29.4.2020.

7. Izrada proračuna za građane

Glavni cilj

“Redovita priprema i objava Proračuna za građane predstavlja odraz najboljih međunarodnih praksi i trendova u domenu transparentnosti javnih financija. S obzirom na to da državna razina vlasti do sada nije imala značajnijih aktivnosti i inicijativa na ovom polju, uvođenjem prakse sačinjavanja i objave Proračuna za građane očekuje se prije svega jačanje svijesti građana i javne odgovornosti Vlade, ali i znatno bolji rejting BiH institucija na međunarodnoj ljestvici proračunske transparentnosti, mjerene prvenstveno Indeksom proračunske transparentnosti, što će rezultirati i povećanjem povjerenja građana, donatora i organizacija civilnog društva.”

Aktivnosti

“7.1. U suradnji s NVO utvrditi interese i potrebe korisnika/ciljne skupine, razmotriti i obraditi prikupljene informacije, a zatim osmisliti, napisati, dizajnirati i objaviti Proračun za građane, te ga distribuirati građanima putem web stranica i u printanom obliku;

7.2. Izrada smjernica za pripremu Proračuna za građane za institucije BiH i pružanje edukacije institucijama u vezi s izradom Proračuna za građane.”

Napomena urednika: Kompletan tekst ove obaveze nalazi se u Akcionom planu BiH: <https://www.opengovpartnership.org/documents/bosnia-and-herzegovina-action-plan-2019-2021/>.

| Procjena MNI Izvještaja za dizajn | |
|-----------------------------------|---|
| Provjerljivo: | Da |
| Relevantno: | Da Pristup informacijama Učešće građana |
| Potencijalni uticaj: | Umjeren |

Analiza obaveze

Svrha obaveze 7 je priprema i objava budžetskih informacija u formatu prilagođenom korisnicima iz šire javnosti. Ova publikacija obuhvatit će budžetske informacije državnih institucija.¹

Obaveza je relevantna za POV vrijednost *pristup informacijama* jer će poboljšati pristup budžetskim informacijama institucija na državnom nivou. Iako su budžetske informacije u BiH javno dostupne, ne objavljuju se u formatu prilagođenom građanima tako da bi šira javnost mogla lakše shvatiti kako se troše javna sredstva.² Do sada su budžeti za građane usvojeni u nekoliko gradova, uključujući Tuzlu, Zenicu, Bijelinju i Banjaluku.³ Fondacija “Centar za zastupanje građanskih interesa (CPI) kreirala je posebnu internet-stranicu o javnoj potrošnji sa infografikama za sve nivoe vlasti.⁴

Međunarodno partnerstvo za budžet (MPB) u Indeksu otvorenosti budžeta za 2019. godinu naglašava da BiH nije izradila budžet za građane na državnom nivou (niti je pripremila budžet za građane na državnom nivou u bilo kojem periodu tokom kojeg je MPB provodio svoja istraživanja). MPB preporučuje da BiH „izradi i objavi online budžet za građane i Srednjoročni pregled budžeta.“⁵

Ova obaveza je relevantna za vrijednost *učesće građana* zbog predviđenog uključivanja civilnog društva radi identifikacije i utvrđivanja informacija koje će sadržavati Budžet za građane. Međutim, obaveza ne predviđa uvođenje specifičnih mjera za učesće građana u formulisanju, usvajanju ili provođenju budžeta, koje trenutno ne postoje u BiH. MPB Indeks otvorenosti budžeta za 2019. godinu ocjenjuje BiH sa samo 7 bodova od 100 prema kriterijima za učesće. MPB preporučuje razvoj mehanizama za uključivanje

javnosti tokom formulisanja budžeta i za aktivno povezivanje sa ranjivim i nedovoljno zastupljenim grupama.⁶

Ministarstvo u saradnji sa svojim partnerima - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) i organizacijom civilnog društva EDA Banja Luka – trenutno provodi nekoliko pripremnih aktivnosti koje bi trebale osigurati kreiranje Budžeta za građane prema interesima korisnika, zasnovanog na stvarnim potrebama. U tu svrhu planirane se radionice⁷, ankete⁸, intervjui i druge vrste analiza s različitim vrstama sudionika.⁹

Predložena obaveza ima umjereni potencijal za uticaj na javni pristup budžetskim informacijama.¹⁰ Predviđena participativna priroda za izradu Budžeta za građane trebala bi osigurati objavljivanje korisnih i razumljivih podataka. Time će se povećati transparentnost javne potrošnje na državnom nivou i pristup takvim informacijama za građane. Međutim, obavezi nedostaje medijska kampanja koja bi mogla osigurati široko informisanje javnosti i veći broj stanovništva koje pristupa i koristi informacije o budžetu. Široka diseminacija publikacije Budžeta za građane i organizacija ciljanih promotivnih događaja pomogle bi publikaciji da dopre do šire javnosti, ali i do specifičnih grupa civilnog društva koje bi trebale imati koristi od novodostupnih budžetskih informacija za svoje zagovaračke aktivnosti.

Transformativna obaveza bi uključivala korištenje Budžeta za građane kao mehanizma angažovanja građana u izradi samog državnog budžeta, pomažući u identifikiranju građanskih prioriteta i pružanju povratnih informacija prije nego što se budžet formalno usvoji. Ovakva obaveza bi mogla sadržavati uvođenje mehanizama za participativno budžetiranje i na entitetskom nivou ili na lokalnim nivoima vlasti.

¹ Svi nivoi vlasti razvijaju i usvajaju svoje odvojene godišnje budžete.

² Anida Šabanović and Ana Bukovac – Vuletić, “National PAR Monitor: Bosnia and Herzegovina 2017-2018,” Vanjskopolitička inicijativa BiH, Novembar 2018, http://weber-cep.s3.amazonaws.com/data/attachment_799/weber_par_monitor_2017-2018.pdf

³ Budžet za građane: Grad Tuzla, http://grad.tuzla.ba/wp-content/uploads/2014/11/Budzet_za_grajdane_2019.pdf and <http://grad.tuzla.ba/category/tuzla-institucionalno/budzet-za-gradane/> ; Budžet za građane: Grad Zenica, <http://www.zenica.ba/gradska-uprava/budzet/budzet-za-gradane/> ; Budžet za građane: Grad Bijeljina, <https://www.alvrs.com/vl/media/djcatalog/Bijeljina.pdf> ; Budžet za građane: Grad Banja Luka, <http://www.banjaluka.rs.ba/6yuet-3a-rpa9ane-ca3hajre-ka3o-ce-n/?fbclid=IwAR2jUZhXwcyaaZRyGXKCl03MCnEKISzyOfu8EEo9JescbLtf-KMGR8BwKfW>

⁴ <http://javnefinansije.cpi.ba/budzetski-korisnici/bosna-i-hercegovina.html>

⁵ Open Budget Survey 2019: Bosnia and Herzegovina, International Budget Partnership <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/bosnia-and-herzegovina>

⁶ Ibid.

⁷ “Projekat o pripremama za izradu Budžeta za građane“, Ministarstvo finansija i trezora BiH, 29.05.2020, https://www.mft.gov.ba/bos/index.php?option=com_content&view=article&id=1027:projekat-o-pripremama-za-izradu-budzeta-za-gradane&catid=46&Itemid=100002

⁸ https://docs.google.com/forms/d/1N6yL--4r-TdDPHzSQNCXTZHGDLcgahz8e86l43UziU/viewform?edit_requested=true

⁹ Prepiska sa Halidom Pašić i Igorom Bevandom, Ministarstvo finansija i trezora BiH (12.5.2020.)

¹⁰ Aleksandar Draganić, “Budžetom za građane do otvorenije vlasti,” Transparency International BiH, Septembar 2015, <https://ti-bih.org/budzetom-za-grajdane-do-otvorene-vlasti-septembar-2015/>

V. Opće preporuke

Ovo poglavlje nastoji informisati izradu sljedećeg akcionog plana i pomoći u provedbi trenutnog Akcionog plana. Podijeljeno je u dva dijela: 1) ključne preporuke MNI-a za poboljšanje POV procesa i izrade akcionih planova u zemlji i 2) procjena kako je Vlada odgovorila na prethodne ključne preporuke MNI-a.

5.1 Ključnih PET preporuka MNI-a

| Preporuke za proces izrade sljedećeg akcionog plana | |
|---|---|
| 1 | Kreirati sveobuhvatnu internet-stranicu POV-a za BiH |
| 2 | Tražiti i objaviti povratne informacije o doprinosima s javnih konsultacija i objaviti razloge iza izbora obaveza |

Kreirati sveobuhvatnu internet-stranicu POV-a za BiH

Obezbijediti pravovremeno i proaktivno objavljivanje materijala Savjetodavnog vijeća, kao što su zapisnici sa sastanaka, akcioni plan, odluke i povratne informacije s konsultacija na jednom repozitoriju, odnosno internet-stranici POV-a. Trenutno su informacije koje se odnose na POV rasute i objavljene na tri različite internet-stranice, što otežava razumijevanje procesa i limitira pristup. Internet-stranica OGP.ba, koju je kreiralo civilno društvo, trenutno nije dostupna. Internet-stranicu treba održavati i redovno je ažurirati.

Tražiti i objaviti povratne informacije o doprinosima s javnih konsultacija i objaviti razloge iza izbora obaveza

Ministarstvo pravde BiH objavilo je dokument s konstatacijom da nije bilo doprinosa na javnim konsultacijama. Ministarstvo pravde BiH moglo je održati šire konsultacije koje bi obezbijedile dostavljanje komentara na Akcioni plan. Kao što je ranije navedeno, BiH institucije trebaju provoditi značajnije konsultacije. Iako obaveza 5 nastoji adresirati ovu problematiku identifikacijom onoga što bi civilnom društvu olakšalo učešće, izrada sljedećeg akcionog plana trebao bi biti proces koji bi imao koristi od širih/dodatnih javnih konsultacija. Proces zajedničkog kreiranja bi se poboljšao tako što bi se obezbijedio širi geografski domet, izvan glavnog grada, kao dio konsultacija s građanima. Obrazloženje izbora obaveza u akcionom planu, uključujući obrazloženja za prijedloge obaveza koji nisu usvojeni, treba objaviti u skladu sa POV-ovim standardima za zajedničko kreiranje i participaciju. Ovo nije urađeno u ovom procesu kokreiranja.

Obezbijediti paritet članova multistakeholder foruma u pogledu rodne ravnopravnosti

Na osnovu Odluke o njegovom osnivanju i kasnijih izmjena i dopuna, Savjetodavno vijeće uključuje predstavnike osam institucija i četiri organizacije civilnog društva (OCD). Što se tiče roda, žene čine 25%, a muškarci 75% članova koji vode rad Savjetodavnog vijeća. Tokom sljedećeg procesa razvoja akcionog plana ovo tijelo bi moglo obezbijediti rodnu ravnopravnost, kao i ravnopravnu reprezentaciju članstva iz reda civilnog društva i institucija vlasti.

| Preporuke za izradu sadržaja sljedećeg akcionog plana | |
|--|---|
| 1 | U saradnji sa civilnim društvom razviti državnu strategiju otvorenih podataka |
| 2 | Izmijeniti Zakon o slobodnom pristupu informacijama kako bi se uskladio sa evropskim standardima transparentnosti |
| 3 | Unaprijediti sistem praćenja javnih nabavki u BiH i osigurati da se slučajevi korupcije istraže i sankcionišu |

U saradnji sa civilnim društvom razviti državnu strategiju otvorenih podataka

BiH trenutno nema usvojenu javnu politiku o otvorenim podacima. Detaljni analitički pregledi dostupnosti otvorenih podataka, normi, baza podataka, kapaciteta i pravnih propisa trebali bi biti prvi korak ka kreiranju javne svijesti i interesa za otvaranje podataka institucija vlasti. Savjetodavno vijeće moglo bi predložiti obaveze u ovoj oblasti i saradivati sa zainteresovanim organizacijama civilnog društva i javnim institucijama na izradi strategije otvorenih podataka na državnom nivou i podstaći otvaranje javnih registara i drugih administrativnih podataka, nadovezujući se na obavezu 4 u trenutnom Akcionom planu. Organizacije civilnog društva dale su preporuku o otvorenim podacima tokom faze konsultacija o POV-u 2015–2017. godine, ali prvi Akcioni plan BiH nije dovoljno obuhvatio taj prijedlog.

Izmijeniti Zakon o slobodnom pristupu informacijama kako bi se uskladio sa evropskim standardima transparentnosti

Zakon o slobodnom pristupu informacijama ima ključnu ulogu u sistemu otvorene vlasti BiH. Povezan je s mnogim drugim javnim politikama, kao i sa nekoliko obaveza trenutnog Akcionog plana. Zakon je predmet reforme već nekoliko godina, koja je uključivala doprinos međunarodnih i lokalnih stručnjaka, organizacija civilnog društva i većeg broja relevantnih javnih institucija. Preporuke za unapređenje zakonskog rješenja odnose se na adresiranje nedostatka odredbi koje regulišu proaktivno objavljivanje informacija¹, slabog institucionalnog okvira za praćenje provedbe, kao i nedostataka u procesu pristupa informacijama na osnovu podnesenog zahtjeva. Još jedna ključna slabost Zakona je činjenica da nadzorno tijelo može donositi samo preporuke, a ne obavezujuće odluke. Pored toga, ne postoje sankcije za one koji ne poštuju Zakon niti postoje zaštite za one koji pružaju informacije kao odgovor na zahtjeve po *bona fide* principu. Nadalje, Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH 2018-2022. predviđa mjere za unapređenje monitoringa zakona. BiH tek treba usvojiti takve amandmane, koji bi uveliko ojačali pravni okvir za pristup informacijama. U isto vrijeme neophodna je i finansijska i politička podrška za stvarnu primjenu u praksi.

Unaprijediti sistem praćenja javnih nabavki u BiH i osigurati da se slučajevi korupcije istraže i sankcionišu

Iako je usvojena Strategija javnih nabavki BiH (2016-2020), njena implementacija nije završena. Javna potrošnja u BiH je enormna i značajno utiče na ekonomiju. Organizacije civilnog društva i međunarodna zajednica kontinuirano izražavaju zabrinutost zbog korupcije i zloupotrebe javnih sredstava putem javnih nabavki. Štaviše, nedavni korupcijski skandali povezani sa zloupotrebom ovlasti tokom procesa javnih nabavki tokom COVID-19 pandemije ukazuju na potrebu za efikasnijom provedbom Zakona i praćenjem postupaka javnih nabavki. Skandal „Sreberna malina“ je poznat primjer: mala kompanija koja se bavi proizvodnjom voća i povrća iz Srebrenice dobila je višemilionski ugovor za uvoz 100 kineskih respiratora za borbu protiv bolesti COVID-19, po cijeni daleko većoj nego što bi trebala biti za ove aparate.² Prvobitno je isporučeno samo 80 respiratora, a zloupotreba javne funkcije, pranje novca i udruživanje radi činjenja krivičnih djela prijavljeni su tokom istrage Tužilaštva.³

Trenutni Akcioni plan obavezuje se na unapređenje transparentnosti i dostupnosti podataka o javnim nabavkama. Međutim, da bi se uspostavio efikasan sistem javnih nabavki, neophodne su mjere za jačanje

nadzora kao i sankcije za sprečavanje i borbu protiv korupcije u javnim nabavkama. Radna grupa koja uključuje širok spektar sudionika, uključujući organizacije civilnog društva, mogla bi biti korisna za identifikaciju osnovnih slabosti sistema i predložiti rješenja. Sljedeći akcioni plan mogao bi se obavezati na obezbjeđenje facilitacije međusektorske saradnje i razvoj institucionalnih mehanizama za rješavanje nedostataka u monitoringu i istragama korupcije vezanim za javne nabavke. Fokus bi se mogao staviti na nabavke u zdravstvenom sektoru, a posebno na COVID-19, s obzirom da se očekuje hitna pomoć MMF-a i Evropske komisije. Poduzete mjere također bi trebalo primijeniti na entitetskim i drugim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

U sljedećem akcionom planu obezbijediti veći uticaj kroz participativno donošenje odluka i budžetiranje nadograđujući se na trenutne obaveze Akcionog plana

Sljedeći akcioni plan mogao bi pružiti osnovu za usvajanje ambicioznijih obaveza, posebno onih koje se odnose na učešće građana u donošenju odluka (obaveza 5) i Budžet za građane (obaveza 7). Nadovezujući se na ove trenutne inicijative, sljedeći akcioni plan mogao bi se obavezati na potencijalno značajniju promjenu građanske participacije u BiH.

Nadovezujući se na trenutnu obavezu 5 - uključivanja OCD-a u procese donošenja odluka, sljedeći akcioni plan mogao bi nastojati da osigura raniji i češći civilni angažman. Uključivanje zainteresovanih strana može započeti u fazi izrade nacrtu ili preliminarnih procjena, a ne samo u kasnijoj fazi kada se razmatra nacrt zakona ili javne politike. Mogla bi se uvrstiti obaveza koja bi obezbijedila prilagođen vremenski okvir za javne konsultacije te da detaljne povratne informacije također budu obavezne.

U pogledu obaveze 7 - o Budžetu za građane, sljedeći akcioni plan mogao bi se nadovezati na istu kroz povećanje angažmana civilnog društva i učešća građana tokom formulacije samog budžeta. To bi se moglo uraditi u ranoj fazi pripreme budžeta tako što bi se identificirali prioriteti građana za javnu potrošnju ili poreze, a mogu se kreirati i prilike za dostavljanje prijedloga od strane građana i unošenje istih u nacrt budžeta prije nego što se on usvoji. Obaveza bi mogla obezbijediti provedbu evaluacija koje se posebno bave uticajem budžeta na različite društvene grupe (poput žena, ruralnih zajednica, LGBTQ+ osoba, grupa s invaliditetom itd.).

¹, http://www.vijeceministara.gov.ba/home_right_docs/info/default.aspx?id=29703&langTag=bs-BA

² Aida Djugum, Edib Bajrovic, and Andy Heil. "How Did A Bosnian Raspberry Farm Get A State Contract To Acquire 100 Ventilators?" Radio Free Europe, 5.5.2020, <https://www.rferl.org/a/bosnia-ventilators-scandal-covid-19-raspberry-farm-multimillion-deal-procurement/30594315.html>

³ " Objavljen izvještaj suda: Solak i Hodžić se sumnjiče za pranje novca i brojne zloupotrebe," Centralna.ba, 11.5.2020, <https://centralna.ba/objavljen-izvjestaj-suda-solak-i-hodzic-se-sumnjice-za-pranje-novca-i-brojne-zloupotrebe/>

VI. Metodologija i izvori

Izveštaje MNI-a pripremaju istraživači za svaku zemlju ili entitet koji učestvuje u POV-u. Svi izvještaji MNI-a prolaze kroz proces provjere kvaliteta kako bi se osigurala primjena najviših istraživačkih standarda i savjesne procjene (due diligence).

Analiza napretka u akcionim planovima POV-a podrazumijeva kombinaciju intervjua, arhivskog istraživanja, opservacija i povratnih informacija od aktera iz nevladinog sektora. Izvještaj MNI-a se zasniva na činjenicama iz dokumenata dostupnim u repozitoriju POV-a u Bosni i Hercegovini (ili internet-pretraživačima), internet-stranicama, podacima u izvještajima vlasti o samoprocjeni, kao i svim drugim procjenama procesa i napretka koje provodi civilno društvo, privatni sektor ili međunarodne organizacije.

Svaki istraživač/ica MNI-a provodi intervjue sa zainteresovanim stranama kako bi se osigurao tačan prikaz postojećeg stanja. Imajući u vidu budžetska i kalendarska ograničenja, MNI ne može da se konsultuje sa svim zainteresovanim stranama ili da posjeti sva mjesta na kojima se provode obaveze. Neki konteksti zahtijevaju anonimnost intervjuisanih te MNI zadržava pravo da izuzme lične, identifikacione podatke ovih pojedinaca. Zbog neizbježnih metodoloških ograničenja, MNI snažno ohrabruje dostavljanje komentara tokom perioda za komentarisanje prije objavljivanja svakog izvještaja.

Svaki izvještaj prolazi kroz proces provjere kvaliteta koji obuhvata internu provjeru, koju vrše zaposleni u sjedištu MNI-a i Međunarodni ekspertski panel (MEP). Svaki izvještaj, također, prolazi kroz eksterni pregled tokom kojeg se pozivaju predstavnici vlasti i civilnog društva da dostave komentare o sadržaju nacрта izvještaja MNI-a.

Ovaj proces pregleda, uključujući i procedure za usvajanje primljenih komentara, detaljnije je objašnjen u Dijelu III Priručnika o procedurama MNI-a. ¹

Intervjui i doprinos zainteresovanih strana

Priprema ovog izvještaja uključivala je opservacije i učešće na konferencijama i sastancima vezanim za POV koji su organizovani u zemlji. Pored sekundarne literature, istraživačica je pregledala sve materijale povezane sa POV-om, poput zapisnika, poziva i zaključaka sa sastanaka Savjetodavnog vijeća za inicijativu „Partnerstvo za otvorenu vlast“, zajedno sa ostalim službenim materijalima koji se odnose na provedbu obaveza iz Akcionog plana. Većina materijala se direktno navodi u Izvještaju tamo gdje je to relevantno.

Istraživačica je učestvovala kao posmatrač na sljedećim događajima (hronološki obrnut redoslijed):

Sastanak Savjetodavnog vijeća za inicijativu „Partnerstvo za otvorenu vlast“, online, 14.5.2020.

Članovi Savjetodavnog vijeća podijelili su informacije o svojim aktivnostima i razgovarali o njihovim zajedničkim naporima za promociju POV-a u bliskoj budućnosti. Razgovarano je o statusu internet-stranice POV-a, kao i o uticaju COVID-19 pandemije na provedbu obaveza.

Sastanak Savjetodavnog vijeća za inicijativu „Partnerstvo za otvorenu vlast“, Sarajevo, 13.2.2020.

Članovi Savjetodavnog vijeća podijelili su informacije o svojim aktivnostima i razgovarali su o njihovim zajedničkim naporima za promociju POV-a u bliskoj budućnosti. Razgovarano je o statusu internet-stranice POV-a, kao i o potencijalnim zajedničkim projektima i saradnji.

Konferencija o otvorenoj vlasti, Sarajevo, 12.2.2020

Ova konferencija okupila je sve zainteresovane strane POV-a u zemlji i predstavila procese POV-a i informacije o statusu provedbe obaveza. Konferencija je uključivala posebnu sesiju o LGBTQ+ pravima i otvorenoj vlasti.

Pokretanje Partnerstva za otvorenu vlast u Bosni i Hercegovini: (Ne) moguća misija?, Udruženje Analitika, Sarajevo, 23.11.2016.

Pregled procesa POV-a i dostignuća u različitim zemljama širom svijeta i diskusija o stvaranju Akcionog plana POV-a u Bosni i Hercegovini i glavnim izazovima ovog procesa. Istraživačica je također predstavila na konferenciji POV proces pregleda i metodologiju MNI-a.

Konferencija Partnerstvo za otvorenu vlast „POV od vizije do akcije“, Transparency International BiH, Sarajevo, 21.6.2016.

Učesnici su razgovarali o iskustvima i rezultatima zemalja iz regije koje su članice POV inicijative, kao i o rezultatima rada OCD-a i institucija u BiH u ispunjavanju svojih obaveza, te o rezultatima procesa identifikacije predloženih mjera za prvi Akcioni plan u BiH. Istraživačica je također predstavila na konferenciji POV proces pregleda i metodologiju MNI-a kao i informacije o otvorenim podacima i potrebama vlasti u ovoj oblasti.

Dodatno, istraživačica je održala sastanke i intervjue, lično ili online sa članovima Savjetodavnog vijeća (abecednim redom):

Alen Mrgud, Agencija za statistiku BiH, 30.4.2020 i 10.7.2020.

Diskusija na sastanku i pismena prepiska odnosili su se na četvrtu obavezu iz Akcionog plana i pojašnjenja oko provedenih i predstojećih aktivnosti. Pored toga, neka statistička pitanja su raspravljana i objašnjena pored identifikacije potencijalnih potreba u javnoj politici.

Dario Kihli i Belma Sećibović, Agencija za javne nabavke BiH, 6.5.2020.

Istraživačica se kroz prepisku informisala o određenim aktivnostima koje Agencija provodi i zatražila dodatna pojašnjenja.

Darko Brkan, Udruženje „Zašto ne“, 15.5.2020.

Online sastanak se odnosio na raspravu o ulozi i uključenosti civilnog društva u proces POV-a u BiH. Istraživačica je razgovarala i o svojim inicijalnim nalazima i tražila uvide od ispitanika i stavove o nekoliko pitanja. Pored toga, govorilo se o uključivanju javnosti, kao i o mogućnosti istraživačice da predstavi izvještaj na predstojećoj POINT konferenciji.

Elvis Mujanović je savjetnik i menadžer za implementaciju jednog dijela projekta GIZ-a „Poboljšanje transparentnosti i odgovornosti“ i sarađivao je sa nekoliko državnih institucija na provođenju njihovih obaveza. Nadalje, g. Mujanović prati POV i rad Savjetodavnog vijeća BiH od njegovog osnivanja. Intervju se ticao uloge i podrške GIZ-a BiH u oblasti stručnosti g. Mujanovića.

Emsad Dizdarević, Transparency International, 28.4.2020.

Sastanak se bavio participacijom OCD-a u procesima POV-a, u razvoju Akcionog plana i provedbom određenih obaveza. Rasprava se dotakla i relevantnosti određenih obaveza za sveukupne demokratske procese, kao i rad Transparency Internationala u vladinim radnim grupama.

Goran Kučera, Ministarstvo BiH, 10.6.2020. i 16.6.2020.

Istraživačica je kroz telefonski razgovor tražila pojašnjenje u vezi sa pitanjima koja se odnose na proces zajedničkog kreiranja.

Halida Pašić i Igor Bevanda, Ministarstvo finansija i trezora BiH, 12.5.2020.

Kroz pisanu prepisku istraživačica se raspitala o određenim aktivnostima koje Ministarstvo provodi i zatražila dodatna pojašnjenja.

Leila Bičakčić, Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), 29.4.2020. i 8.7.2020.

Pored uloge i učešća civilnog društva u POV-u u BiH, tokom ovog internetskog sastanka razgovarano je i o tekućim reformskim procesima, zajedno sa planiranim aktivnostima Savjetodavnog vijeća u području medija i javnog informisanja. Pored toga, istraživačica je razgovarala o dizajnu obaveza u BiH i njihovom potencijalnom uticaju.

Nedžad Selman i Goran Kučera, Ministarstvo pravde BiH, 14.2.2020

Goran Kučera i Nedžad Selman su kontakt osobe POV-a u BiH i preuzeli su vodeću ulogu u upravljanju procesima POV-a u zemlji i koordiniranju ovih napora s drugim institucijama u BiH. Tokom sastanka razgovarano je o sljedećim pitanjima: stvaranje multistakeholder foruma od početnih faza do najnovijih procesa, političkim izazovima, a s kojima su se susretali tokom svog rada i kako su ih prevladali, te budućim planovima za POV u Bosni i Hercegovini. Pored toga, diskutovana su najnovija rješenja u pripremi novog Zakona o slobodnom pristupu informacijama, kao i izazovi za aktivno uključivanje javnosti u procese donošenja odluka.

Mirsad Buljević, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 10.6.2020.

Gospodin Buljević je zadužen za vođenje GIZ projekata o javnim nabavkama u BiH i radio je sa Agencijom za javne nabavke BiH na provedbi njihovih projekata, uključujući i aktivnosti pod obavezom br. 1 iz Akcionog plana BiH. Rasprava se odnosila na mjere iz ove obaveze i COVID-19 korupcijskog skandala u BiH.

Vedrana Fazlagić i Mubera Begić, Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH (PARCO), 29.4.2020.

Intervjuisane su odgovarale na specifična pitanja istraživačice o provođenju obaveze za koje su zadužene u ime njihove Institucije. Metode monitoringa i evaluacije te aktivnosti uključivanja građana opisane su zajedno sa budućim planovima Ureda koordinatora u oblasti proaktivne transparentnosti i otvorenih podataka.

Vildan Hadžihasanović, Ministarstvo pravde BiH, 14.10.2019.

Tokom sastanka su dostavljene najnovije informacije o skorašnjem razvoju POV-a u zemlji i radu Ministarstva pravde na implementaciji svojih obaveza u Akcionom planu.

Vladica Babić, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju protiv korupcije BiH, 13.5.2020.

Intervjuisani je predstavio rad Agencije u vezi sa Akcionim planom POV-a i statusom implementacije dviju obaveza te elaborirao izazove u procesu implementacije i saradnje sa civilnim društvom. Pored toga, ispitanik i istraživačica su razgovarali i o institucionalnoj složenosti u zemlji i njenom uticaju na korupciju.

Zoran Ivančić, Fondacija "Centar za zastupanje građanskih interesa (CPI)", 13.5.2020.

Istraživačica je razgovarala o svojim inicijalnim nalazima i zatražila stav od intervjuisanog, kao i mišljenja o nekoliko pitanja, posebno onih koja se odnose na status civilnog društva u zemlji, vidljivost POV-a i vezu s drugim procesima reforme dobrog upravljanja.

O Mehanizmu za nezavisno izvještavanje

Mehanizam za nezavisno izvještavanje (MNI) je ključni mehanizam putem kojeg sve zainteresovane strane mogu da prate POV u zemljama i entitetima koji učestvuju u ovom procesu. Međunarodni ekspertska panel (MEP) nadgleda provjeru kvaliteta svakog izvještaja. MEP se sastoji od stručnjaka iz oblasti transparentnosti, participacije, odgovornosti i istraživačkih metoda u društvenim naukama.

Trenutni članovi Međunarodnog ekspertskeg panela su:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

Mali tim zaposlenih sa sjedištem u Vašingtonu koordinira izradu izvještaja kroz proces MNI-a u bliskoj saradnji sa istraživačima. Pitanja i komentari mogu se uputiti timu na irm@opengovpartnership.org

Aneks I Indikatori za obaveze

Sve vlade koje učestvuju u POV-u pripremaju POV akcijske planove koji uključuju konkretne obaveze tokom dvogodišnjeg perioda. Vlade započinju pripremu svojih POV akcionih planova dijeljenjem postojećih namjera koje se odnose na otvaranje javne uprave, uključujući specifične strategije i tekuće programe.

Obaveze bi trebale biti primjerene okolnostima i izazovima svake zemlje. Također, obaveze bi trebale biti relevantne za vrijednosti POV-a detaljno opisane u Statutu POV-a članovima i Deklaraciji o otvorenoj vlasti koju su potpisale sve zemlje učesnice POV-a.² Indikatori i metode korištene u istraživanju MNI-a mogu se naći u MNI Priručniku za procedure.³ Sažetak ključnih indikatora koje MNI procjenjuje nalazi se ovdje:

- **Provjerljivo:**
 - Nije dovoljno konkretno da bi se moglo provjeriti: Da li navedenim ciljevima i predloženim aktivnostima, onako kako su napisane u tekstu obaveze, nedostaje jasnoće i konkretnosti da bi se njihova realizacija mogla objektivno provjeriti kroz proces procjene?
 - Dovoljno konkretno da bi se moglo provjeriti: Da li su navedeni ciljevi i predložene aktivnosti, onako kako su napisane u tekstu obaveze, dovoljno jasne i konkretne da bi se njihova realizacija mogla objektivno provjeriti kroz proces procjene?
- **Relevantno:** Ova varijabla ocjenjuje značaj obaveze za POV vrijednosti. Na osnovu pažljivog čitanja teksta obaveze kako je napisana u Akcionom planu, ključna pitanja za utvrđivanje relevantnosti su:
 - Pristup informacijama: Da li će vlasti objaviti više informacija ili unaprijediti kvalitet informacija dostupnih javnosti?
 - Učešće građana: Da li će vlasti kreirati ili unaprijediti prilike ili kapacitete javnosti da informišu ili utiču na donošenje odluka i javnih politika?
 - Javna odgovornost: Da li će vlasti kreirati ili unaprijediti prilike za suočavanje s javnošću kako bi se predstavnici vlasti pozvali na odgovornost za svoje postupke?
- **Potencijalni uticaj:** Ova varijabla ocjenjuje potencijalni uticaj obaveze ukoliko je realizovana onako kako je napisana. Istraživač/ica MNI-a koristi tekst iz Akcionog plana kako bi:
 - Utvrdio/la socijalni, ekonomski, politički ili ekološki problem;
 - Definisao/la status quo na početku Akcionog plana;
 - Procijenio/la u kojoj bi mjeri obaveza, ukoliko se implementira, uticala na učinak i rješavanje problema.
- **Ispunjeno:** Ova varijabla ocjenjuje provedbu i napredak obaveze. Ova varijabla se procjenjuje na kraju ciklusa Akcionog plana, u Izvještaju MNI-a o provedbi za datu državu.
- **Da li su institucije vlasti otvorenije?:** Ova varijabla nastoji da, pored mjerenja rezultata i učinka, procijeni kako se praksa institucija vlasti, u oblastima relevantnim za vrijednosti POV-a, promijenila kao ishod implementacije obaveze. Ova varijabla se procjenjuje na kraju ciklusa Akcionog plana, u Izvještaju MNI-a o provedbi za datu državu.

Šta čini obavezu fokusiranu na rezultate?

Obaveza fokusirana na rezultate ima više potencijala da bude progresivna i realizovana. Takva obaveza jasno opisuje:

1. **Problem:** Koji je ekonomski, socijalni, politički ili ekološki problem u pitanju, a ne bavi se opisivanjem administrativnog problema ili alata? (Naprimjer, „Pogrešna alokacija socijalnih fondova“ korisnija je od „ne postoji web stranica“.)
2. **Status quo:** Šta je status quo javne politike na početku Akcionog plana? (Naprimjer, „Trenutno se ne obrađuje 26% žalbi na korupciju u pravosuđu.“)
3. **Promjena:** Umjesto opisa srednjoročnih rezultata, radije uključuje željenu promjenu u praksi koja se očekuje od provedbe obaveze? (Naprimjer, „Udvostručavanje broja odgovora na

zaprimiteljne zahtjeve za informacijama“ je bolji cilj od „objavlivanja protokola za pružanje odgovora“.)

Obaveze sa zvjezdicom

Ovaj indikator, “obaveza sa zvjezdicom” (🌟), zahtijeva dodatno pojašnjenje jer je u posebnom interesu čitaoca i zato što podstiče takmičarski duh između zemalja koje učestvuju u POV-u. Preuzete obaveze sa zvjezdicom smatraju se primjerima kako obaveze POV-a trebaju izgledati. Da bi dobila zvjezdicu, obaveza mora ispuniti nekoliko kriterija.

- Potencijalna zvijezda: dizajn obaveze treba biti **provjerljiv, relevantan** za vrijednosti POV-a te imati **transformativan** potencijalni uticaj.
- Vlasti moraju ostvariti značajan napredak u ovoj obavezi tokom perioda implementacije Akcionog plana, i time steći ocjenu **značajne** ili **potpune** provedbe.

Ove varijable se procjenjuju na kraju ciklusa Akcionog plana, u Izvještaju MNI-a o provedbi za datu državu.

¹ MNI Priručnik za procedure, V.3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

² “Open Government Partnership: Articles of Governance” (Partnerstvo za otvorenu vlast: Statut), 17.6.2019. <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/> .

³ “MNI Priručnik za procedure“, Partnerstvo za otvorenu vlast, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.