

Mehanizam za nezavisno izvještavanje

Pregled akcionog plana:
Bosna i Hercegovina 2022.–
2024.

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Uvod

U januaru 2021. godine, Mehanizam za nezavisno izvještavanje (MNI) je predstavio nove proizvode koji su rezultat procesa Osvježenog pristupa MNI-ja (IRM Refresh).¹ Novi pristup se zasniva na lekcijama naučenim iz 350 detaljnih, nezavisnih procjena utemeljenih na dokazima koje je pripremio MNI te doprinosu zajednice Partnerstva za otvorenu vlast (POV). MNI nastoji da iznese jednostavne, pravovremene, svrsishodne proizvode koji su fokusirani na rezultate te doprinose učenju i odgovornosti u ključnim trenucima ciklusa akcionog plana POV-a.

Proizvodi MNI-ja su:

- **Kratak opis zajedničkog rada:** Predstavlja lekcije iz prethodnih akcionih planova, služi svrsi učenja i daje informacije o planiranju i osmišljavanju zajedničkog rada.
- **Pregled akcionog plana:** Kratak nezavisni tehnički pregled karakteristika akcionog plana te prednosti i izazova koje MNI identificira radi bolje informiranosti procesa implementacije.
- **Izvještaj o rezultatima:** Opšta procjena implementacije koja se fokusira na rezultate na nivou politika i na proces promjena. Takođe provjerava i usklađenost sa pravilima POV-a i daje informacije o odgovornosti i dugoročnom učenju. Ovaj proizvod je predstavljen u prelaznoj fazi 2022. godine i počinje od akcionih planova čija implementacija završava 31. avgusta 2022. godine. Izvještaji o rezultatima se dostavljaju do četiri mjeseca nakon završetka ciklusa implementacije.

Ovaj proizvod se sastoji od MNI-jevog pregleda akcionog plana za Bosnu i Hercegovinu za period 2022.–2024. Akcioni plan se sastoji od 10 obaveza. Ovaj pregled naglašava analizu kvaliteta akcionog plana radi doprinosa implementaciji i rezultatima. Za podatke o svakoj od pojedinačnih obaveza, pogledajte Aneks 1. Za detalje u vezi s metodologijom i indikatorima koje je MNI koristio za ovaj Pregled akcionog plana, pogledajte Odjeljak III.

¹ „Osvježeni pristup MNI-ja”, Partnerstvo za otvorenu vlast, <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>.

Sadržaj

Odjeljak I: Pregled akcionog plana za period 2022.–2024.	2
Odjeljak II: Perspektivne obaveze iz akcionog plana za Bosnu i Hercegovinu za period 2022.–2024.	4
Odjeljak III. Metodologija i indikatori MNI-ja	15
Aneks 1. Podaci o svakoj od pojedinačnih obaveza	18
Prilog 2: Zajednički rad na akcionom planu	20

Odjeljak I: Pregled akcionog plana za period 2022.–2024.

Drugi akcioni plan za Bosnu i Hercegovinu sadrži tri perspektivne obaveze za razvoj portala otvorenih podataka, objavljivanje podataka o javnim nabavkama i jačanje transparentnosti finansiranja medija i građanskog društva od strane vlasti. Međutim, političke krize su negativno uticale na usvajanje akcionog plana. Kontinuirani angažman foruma s više zainteresiranih strana bi uprkos takvim krizama podstakao implementaciju i osigurao nadzor u saradnji s građanskim društvom.

Drugi akcioni plan za Bosnu i Hercegovinu (BiH) sadrži deset obaveza. Njime se uvodi prva obaveza POV-a za BiH u pogledu transparentnosti stvarnog vlasništva i nastavljaju se napori iz prethodnog plana u pogledu otvorenih podataka, javnih nabavki, borbe protiv korupcije, transparentnosti budžeta i pristupa informacijama. Obaveze su usmjerene samo na institucije na državnom nivou, jer niži nivoi vlasti (entiteti) funkcioniraju autonomno.

Najaktivnija faza procesa zajedničkog rada se odvijala između juna i novembra 2021. Tokom tog perioda, forum s više zainteresiranih strana je održavao sastanke i pripremao nacrt akcionog plana, sastajao se sa širim krugom organizacija građanskog društva te provodio javne konsultacije putem platforme eKonsultacije (www.ekonsultacije.gov.ba). Međutim, nije bilo komentara na nacrt. Akcioni plan je u decembru 2021. godine dostavljen Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, što je usvajanje odgodilo do kraja 2022. godine. Proces donošenja odluka u BiH je bio paraliziran tokom teške političke krize koja je dovela do tog da visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu raspiše prijevremene izbore u oktobru 2022.

BiH nije ispunila minimalne zahtjeve ažuriranih Standarda za učešće i zajednički rad POV-a.¹ Savjetodavno vijeće više zainteresiranih strana, Inicijativa SV, se nije sastajalo tokom 2022. godine, a repozitorij na web stranici za POV Ministarstva pravde nije ažuriran dva puta godišnje.² Da bi se ispunili zahtjevi POV-a tokom perioda implementacije, forum s više zainteresiranih strana BiH se mora sastajati najmanje svakih šest mjeseci a repozitorij se mora ažurirati najmanje dva puta godišnje.

UKRATKO

Zemlja učesnica od: 2014.

Pregled akcionog plana za period: 2022.-2024.

Proizvod MNI-ja: Pregled akcionog plana

Broj obaveza: 10

Pregled obaveza:

Obaveze s perspektivom otvorene vlasti: 10 (100%)

Obaveze sa značajnim potencijalom za rezultate: 1 (10%)

Perspektivne obaveze: 3

Oblasti politika:

Preneseno iz prethodnih akcionih planova:

- Otvoreni podaci
- Javne nabavke
- Borba protiv korupcije
- Transparentnost budžeta
- Pristup informacijama

Pojavljuje se u ovom akcionom planu:

- Stvarno vlasništvo

Usklađenost s minimalnim zahtjevima POV-a za zajednički rad: Ne

Tri perspektivne obaveze u ovom akcionom planu imaju za cilj poboljšanje pristupa informacijama vlasti. Obaveza br. 1 se tiče uspostavljanja prvog centraliziranog portala otvorenih podataka vlasti u BiH. To bi pojednostavilo pristup informacijama koje su trenutno rasute po web stranicama organa vlasti, uključujući i podatke koji ranije nisu objavljivani u formatu otvorenih podataka, i moglo bi otvoriti put širem otkrivanju informacija u budućnosti. Obaveza br. 6 se tiče proaktivnog objavljivanja informacija na državnom portalu javnih nabavki (www.ejn.gov.ba) u formatu otvorenih podataka, čime bi se poboljšala upotreba istih u javnom monitoringu. Obaveza br. 9 se tiče uspostavljanja dobrovoljnih kriterija kojima se državne institucije na nivou BiH ohrabruju da na službenom portalu na mreži objave informacije o javnim sredstvima dodijeljenim medijima i organizacijama građanskog društva. Poboljšanje transparentnosti finansiranja bi moglo pomoći u smanjenju pogrešne raspodjele sredstava i jačanju nezavisnosti građanskog društva.³

Preostale obaveze također nude mogućnosti za inkrementalni napredak, ali ne predviđaju suštinske promjene postojećih praksi vlasti. Obaveze br. 7 i br. 10 predviđaju web stranice za državne agencije usmjerene na borbu protiv korupcije i rodnu ravnopravnost, a Obaveza br. 8 se tiče objavljivanja planova integriteta organa vlasti na mreži. Njihov potencijal za rezultate bi se mogao poboljšati uspostavljanjem mehanizama povratnih informacija koji uključuju učešće građana kako bi se ojačala odgovornost relevantnih agencija. Što se tiče obaveza koje imaju za cilj jačanje svijesti o stvarnom vlasništvu, budžetima agencija i državnoj statistici (3–5), provedbena tijela mogu planirati sljedeće korake koji će inicirati konkretne reforme politika. Pored toga, Obaveza br. 2, čiji je cilj uvođenje novih praksi organa vlasti u pogledu otkrivanja informacija, bi mogla uključiti dodavanje sankcija za neusklađenost kako bi se postigao namjeravani napredak u svim državnim agencijama.

Politička nestabilnost i ćorsokak u kojem se nalaze važna politička pitanja mogu zakomplicirati ili odgoditi implementaciju akcionog plana. U Izvješčaju EU za BiH za 2022. se navodi da nedostatak političke podrške ometa koordiniranu implementaciju reformi na svim nivoima vlasti.⁴ Ovo je aktuelni problem u BiH, koji je odložio i usvajanje akcionog plana u dva uzastopna ciklusa. Dok su zainteresirane strane svjesne ovih okolnosti, izostanak izdvajanja iz državnog budžeta za implementaciju akcionog plana bi učinio da se moraju u velikoj mjeri oslanjati na vanjske donatore i ponovo se izložiti riziku odlaganja implementacije.

¹ „Standardi za učešće i zajednički rad POV-a za 2021.“, Partnerstvo za otvorenu vlast, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>.

² Repozitorij se ažurira novim podacima foruma s više zainteresiranih strana. Pošto se forum nije sastajao 2022. godine, repozitorij nije ažuriran.

³ To je objašnjeno u Odjeljku II: Perspektivne obaveze.

⁴ „Izvješčaj o Bosni i Hercegovini za 2022“, Evropska komisija, 12. oktobar 2022., https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2022_en.

Odjeljak II: Perspektivne obaveze iz akcionog plana za Bosnu i Hercegovinu za period 2022.–2024.

Sljedeći pregled razmatra tri obaveze kod kojih je MNI identificirao potencijal za ostvarenje rezultata koje najviše obećavaju. Perspektivne obaveze se odnose na oblast politike koja je važna za zainteresirane strane ili državni kontekst. Moraju biti provjerljive, uključivati relevantnu perspektivu otvorene vlasti i imati određen ili značajan potencijal za rezultate. Ovaj pregled također pruža i analizu izazova, prilika i preporuka za doprinos procesu učenja i implementacije ovog akcionog plana.

Tabela 1. Perspektivne obaveze

Perspektivne obaveze
1. Koordinacija razvoja ekosistema otvorenih podataka: Ova obaveza se tiče uspostavljanja prvog centraliziranog portala otvorenih podataka vlasti u BiH, što bi pojednostavilo pristup informacijama koje su trenutno rasute po web stranicama organa vlasti. To bi moglo otvoriti put širem otkrivanju informacija u budućnosti.
6. Otvoreni podaci o javnim nabavkama: Ova obaveza se tiče proaktivnog objavljivanja informacija na državnom portalu javnih nabavki (www.ejn.gov.ba) u formatu otvorenih podataka, čime bi se poboljšala upotrebljivost istih u svrhe jačanja odgovornosti.
9. Unapređenje transparentnosti preraspodjele budžeta Ova obaveza se tiče smanjenja pogrešne raspodjele javnih sredstava uspostavljanjem dobrovoljnih kriterija kojima se državne institucije ohrabruju da na službenom portalu na mreži objave informacije o javnim sredstvima dodijeljenim medijima i organizacijama građanskog društva.

Obaveza br. 1: Koordinacija razvoja ekosistema otvorenih podataka

Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH, Uprava za indirektno oporezivanje BiH, Agencija za statistiku BiH, Agencija za javne nabavke BiH, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka, Centralna izborna komisija BiH, Transparency International BiH, Zašto ne, Centar za zastupanje građanskih interesa

Za potpuni opis obaveze, pogledajte Obavezu br. 1 u akcionom planu za Bosnu i Hercegovinu za period 2022.–2024. godine: <https://www.opengovpartnership.org/documents/bosnia-and-herzegovina-action-plan-2022-2024-december/>.

Kontekst i ciljevi

Vlasti BiH trenutno nemaju centralizirani portal otvorenih podataka na kojem bi javne institucije mogle objavljivati skupove podataka. 2023. godine je Inventar otvorenih podataka (INOP) rangirao BiH na 106. mjesto od 193 zemlje, što ukazuje na nedostatke u otvorenosti i pokrivenosti većine kategorija podataka u skladu s međunarodnim standardima, iako su podaci ekonomske statistike bili konsistentniji.¹ Akcioni plan za BiH navodi da, iako ne postoje posebni dokumenti o upravljanju i zaštiti podataka, postoji sveobuhvatan regulatorni i finansijski okvir za objelodanjivanje podataka kao dio procesa reforme javne uprave.² Akcioni plan navodi da, iako je potražnja skromna, postoji značajan porast javnog interesa za otvorene podatke.

Imajući to u vidu, svrha ove obaveze je uspostavljanje portala otvorenih podataka na mreži. Ključni ciljevi su veća dostupnost i povećana upotreba podataka javne uprave. Obaveza također

uključuje aktivnosti za jačanje svijesti građanskog društva i nosilaca javnih funkcija—kako na državnom tako i na nižim nivoima vlasti—kako bi se podstaklo objavljivanje na platformi. Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave (PARCO) je predložila ovu obavezu koja proizlazi iz njihovog strateškog okvira za reformu javne uprave.³

Potencijal za rezultate: Značajan

Prema riječima predstavnika PARCO-a, Agencija za statistiku je jedina institucija koja redovno objavljuje nove podatke.⁴ Slično tome, predstavnici građanskog društva ponavljaju da javne institucije objavljuju vrlo malo podataka—od kojih većina nije mašinski čitljiva i teško im je pristupiti zbog neprilagođenosti korisnicima.⁵ Prema projektu Jačanje građanskog društva Zapadnog Balkana za reformiranu javnu upravu (WeBER), nedostatak jedinstvene baze podataka je jedan od razloga neslaganja.⁶

Izrada centralizirane baze podataka za otvorene podatke bi mogla dati značajne rane rezultate za Bosnu i Hercegovinu u razvoju ekosistema otvorenih podataka, sa širokoopsežnim unapređenjem nivoa ambicije ove obaveze tokom implementacije. Predstavnik PARCO-a navodi da bi institucije koje su pozvane da učestvuju u obavezi u početku objavljivale podatke koji su već javno dostupni na njihovim web lokacijama i postepeno proširivale pokrivenost.⁷

Akcioni plan precizira da će neki skupovi podataka biti objavljeni u formatu otvorenih podataka na novom portalu tokom perioda implementacije. Aneks 2 izvještaja Procjena spremnosti za otvorene podatke u BiH za 2020. godinu identifikira sedam skupova podataka iz institucija koji bi se mogli prenijeti na centralizirani portal otvorenih podataka i još 42 koji bi se mogli razmotriti.⁸ Predstavnici građanskog društva su također iskazali interesovanje za finansijske podatke (koji se trenutno ne objavljuju uvijek u otvorenim formatima) i standardne statističke podatke, naglašavajući važnost toga da podaci budu dostupni u pretraživim i otvorenim formatima.⁹

Institucije koje bi inicijalno objavljivale podatke na portalu otvorenih podataka uključuju Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH, Upravu za indirektno oporezivanje BiH, Agenciju za statistiku BiH, Agenciju za javne nabavke BiH, Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Agenciju za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH i Centralnu izbornu komisiju.¹⁰ Dugoročno, PARCO očekuje da će portal biti dostupan agencijama na svim administrativnim nivoima, čime će se poboljšati transparentnost.¹¹

Predstavnik PARCO-a tvrdi da bi centralizirani portal građanima olakšao pristup i pretraživanje podataka. U inače institucionalno kompliciranoj državi ovo bi bilo od velikog značaja za korisnike podataka. Iako je to izvan okvira ove obaveze, zainteresirane strane su dodale da bi portal mogao da se koristi i za proaktivno objavljivanje informacija koje se često traže – a ponekad i naplaćuju – u budućnosti. Nadalje, kažu da će centralizacija podataka također poboljšati situaciju s ponovnom upotrebljivošću podataka i interoperabilnost s platformama trećih strana.¹² Predstavnici građanskog društva objašnjavaju da bi obaveza mogla dovesti do otkrivanja novih informacija i podataka koje bi mogli koristiti mediji, građansko društvo i javnost.¹³

Prilike, izazovi i preporuke tokom implementacije

Postoje jasne prilike za poboljšanje dostupnosti u načinu objavljivanja podataka, kao i za poboljšanje situacije u pogledu otvorenosti i ponovne upotrebljivosti podataka koje čuvaju javne institucije. Međutim, PARCO i predstavnici građanskog društva su već identifikirali problem koji

se odnosi na nedostatak osoblja s tehničkim kapacitetima za prenos postojećih podataka u otvoreni format.¹⁴ Kažu i da nedostatak metapodataka i standarda predstavlja izazov za objavljivanje podataka na portalu. Predstavnik građanskog društva dodaje da se mnogi tehnički zahtjevi (kao što je aplikacija za e-potpis) moraju riješiti prije nego što se može pokrenuti portal.¹⁵

Prema projektu WeBER, prepreke otvorenim podacima uključuju nedostatak IT ekspertize, nedostatak razumijevanja regulative o podacima i odsustvo krovnog upravljačkog tijela za otvorene podatke.¹⁶ Iako PARCO preferira da Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH preuzme tu odgovornost preko svog odjela za e-upravu, nije dovoljno jasno kakav je obim kapaciteta odjela.¹⁷

Za rješavanje ovih ograničenja i poboljšanje rezultata implementacije, MNI preporučuje sljedeće:

- **PARCO bi mogao pružiti obuku za prošireni broj državnih agencija kako bi potaknuo proaktivno objavljivanje podataka.** PARCO bi mogao pružiti sesije obuke za zvaničnike o prednostima novog portala, kao i o očekivanjima i najboljim praksama za upravljanje podacima i njihovo objavljivanje. Službenici PARCO-a bi također mogli pregledati relevantne prakse u drugim zemljama. Litvanija je, na primjer, na svom portalu predstavila smjernice za institucije javnog sektora za inventarizaciju i prioritizaciju podataka za objavljivanje, istovremeno osiguravajući usklađenost sa standardima otvorenih podataka.¹⁸
- **PARCO bi u saradnji s građanskim društvom mogao zajedno raditi na izradi vremenskog rasporeda za razvoj portala.** Taj raspored bi mogao da definiira jasnu metodologiju za uključivanje podataka u portal, rokove za implementaciju, kao i vremenski okvir za izradu strategije za generiranje novih podataka. To bi pomoglo da se portalu da smisao proaktivnosti i jasnije definirane aktivnosti izvan opsega akcionog plana, što bi također moglo pomoći u osiguravanju finansiranja—kao što je navedeno u sljedećoj preporuci.
- **Javne institucije moraju osigurati sredstva za održivu implementaciju i održavanje portala.** PARCO—ili bilo koja druga imenovana institucija odgovorna za portal—mora osigurati i dodijeliti stalna sredstva kako bi se osigurao njegov kontinuirani uspjeh. Sredstva bi se mogla koristiti za nadogradnju IT sistema organa vlasti i poboljšanje kompatibilnosti s politikama otvorenih podataka. Također je važno da se podaci objavljuju u skladu s pravnom stečevinom EU.
- **PARCO bi se mogao angažirati s građanskim društvom i javnošću** kako bi promovirao korištenje portala za praćenje rada državnih agencija. Angažman građanskog društva je važan u definiranju standarda, prioriteta i korištenja podataka. Da bi se to učinilo, zainteresirane strane bi mogle razviti mehanizam povratnih informacija koji uključuje učešće građana kako bi se ojačala odgovornost. To može uključivati javno izvještavanje o nedostajućim skupovima podataka ili proaktivno kodiranje ili imenovanje javnih institucija koje ne rade u skladu s minimalnim zahtjevima za otkrivanje podataka. Nadalje, BiH bi mogla u zemljama kao što su Tunis i Kostarika naći inspiraciju za razvoj strategije otvorenih podataka u partnerstvu s građanskim društvom.¹⁹

Obaveza br. 6: Otvoreni podaci o javnim nabavkama

Agencija za javne nabavke

Za potpuni opis obaveze, pogledajte Obavezu br. 6 u akcionom planu za Bosnu i Hercegovinu za period 2022.–2024. godine: <https://www.opengovpartnership.org/documents/bosnia-and-herzegovina-action-plan-2022-2024-december/>.

Kontekst i ciljevi

Freedom House navodi da se mnogi ugovori o javnim nabavkama u BiH dodjeljuju u tajnosti,²⁰ dok Evropska komisija ocjenjuje da su procesi nabavke i implementacija ugovora podložni nepravilnostima i ranjivi na korupciju.²¹ Na osnovu izvještaja građanskog društva, otprilike 9 od svakih 10 procesa javnih nabavki ima koruptivne elemente.²² Izvještaj Kancelarijæ za reviziju institucija Bosne i Hercegovine za 2021. godinu je pokazao da institucije BiH nisu poduzele dovoljno mjera za uspostavljanje efikasnog sistema javnih nabavki, čime je narušeno povjerenje građana u vlast te je došlo do neefikasne upotrebe novca poreskih obveznika.²³

S ciljem povećanja transparentnosti i smanjenja korupcije, svrha ove obaveze je objaviti sve podatke o javnim nabavkama prikupljene putem državnog portala javnih nabavki (www.ejn.gov.ba) u formatu otvorenih podataka. Ovo se nadovezuje na obavezu iz prethodnog akcionog plana čiji je cilj bilo objavljivanje svih podataka o javnim nabavkama u BiH a čija je implementacija bila ograničena zbog nedostatka sredstava i zakonodavne podrške za reformu.²⁴ Službenik Agencije za javne nabavke je potvrdio da je finansiranje ove obaveze odobreno i da koriste tehničko rješenje za prevazilaženje zakonodavnih barijera identificiranih u prethodnom ciklusu.²⁵

Potencijal za rezultate: Skroman

Implementacija obaveze bi povećala transparentnost olakšavanjem pristupa postojećim informacijama o nabavkama koje bi se proaktivno objavljivale u otvorenom formatu. Prema riječima zvaničnika Agencije za javne nabavke, postoji veliki interes građanskog društva, medija i međunarodnih organizacija za informacije o nabavkama.²⁶

Obaveza bi također mogla pomoći u prijavljivanju slučajeva korupcije ili zloupotrebe u javnim nabavkama, jer bi nadzornim i organizacijama za monitoring bilo lakše preuzimati, filtrirati i pretraživati podatke o nabavkama. U status quo situaciji, građani se oslanjaju na mehanizam za traženje informacija i ručnu pretragu kako bi pronašli relevantne podatke o nabavkama. Predstavnik građanskog društva je rekao da bi usklađenost s formatom otvorenih podataka bila korak naprijed u pojednostavljanju procesa preuzimanja i filtriranja informacija za ponovnu upotrebu i istraživanje.²⁷

Ova obaveza ima skroman potencijal za rezultate na poboljšanju transparentnosti javnih nabavki. Dok bi više informacija o nabavkama bilo javno dostupno kao otvoreni podaci, predstavnik građanskog društva je rekao da je veliki dio informacija već dostupan—iako ne u formatu otvorenih podataka—i/ili da su potrebni zvanični zahtjevi za informacijama²⁸ Izrazili su zabrinutost da će vlasti dati informacije samo o prošlim tenderima, jer bi objavljivanje informacija o tekućim tenderima zahtijevalo izmjenu i dopunu Zakona o javnim nabavkama.²⁹

Prilike, izazovi i preporuke tokom implementacije

Zainteresirane strane i kod vlasti a i građanskog društva su bile optimistične u pogledu dovršetka implementacije obaveze jer je pronađeno tehničko rješenje za rješavanje ranije

zakonodavne barijere, odobrenja za implementaciju su zaključena, a finansiranje je konačno odobreno u julu 2022.³⁰ Predstavnik građanskog društva je izrazio zabrinutost da će reforma otežati javni pristup portalu.³¹ Međutim, javni zvaničnici su potvrdili da to nije slučaj, jer će sve trenutno dostupne informacije ostati dostupne.³² Službenik agencije za nabavke je izjavio da obaveza neće moći direktno riješiti problem upitnih aktivnosti kod nekih proceduralnih pitanja koja se javljaju tokom elektronskih aukcija—kao što su poništavanje ponuda, odbijanje ponuđenih ugovora i/ili aktivnosti između ponuđača.³³

MNI preporučuje implementatorima ove obaveze da urade sljedeće:

- **Osiguravanje da se svi podaci objave u skladu sa standardom otvorenog ugovaranja podataka.**³⁴ Učinite podatke interoperabilnim s drugim sistemima—kao što su podaci o potrošnji organa vlasti—i ažurirajte portal kako bi se ispunili principi javnih nabavki uključeni u Poglavlje 5 pravnih stečevina EU. Agencija za javne nabavke bi mogla osigurati da objavljeni podaci budu dostupni u više formata kako bi se trećim stranama olakšala ponovna upotreba i analiza. Portal za e-nabavke Finske je dobar primjer, poznat po konceptu prilagođenom korisnicima.³⁵
- **Sistematsko uključivanje učešća organizacija građanskog društva** u nadzor implementacije obaveza. Agencija za javne nabavke bi mogla imati koristi od identifikacije i konsultiranja zainteresiranih strana prije nego što razvije format otvorenih podataka kako bi bolje razumjela zahtjeve korisnika. Mogli bi preduzeti mjere za podsticanje upotrebe podataka uspostavljanjem mehanizama povratnih informacija koji građanima daju priliku da zahtijevaju djelovanje poput revizija, sistema označavanja i/ili prijavljivanja putem dežurnih telefonskih linija. Latvija je, na primjer, uvela automatizirani sistem označavanja procesa nabavke za koje se sumnja da su nepravilni.³⁶ U Ukrajini je mehanizam Dozorro stvorio zajednicu aktivnih građana i nadzornika praćenja ugovora i procesa nabavke.³⁷ U Italiji OpenCoesione građanima nudi sličnu platformu za nadzor i praćenje.³⁸
- **Postavljanje dugoročne ambicije za ovu oblast politike** da bi se omogućilo da informacije o tekućim tenderima budu dostupne u otvorenom formatu. Iako se obaveza tiče unapređenja transparentnosti završenih procesa nabavke, dugoročni ciljevi bi mogli unaprijediti transparentnost procesa ugovaranja putem objavljivanja informacija u stvarnom vremenu. To može zahtijevati razmatranje izmjena i dopuna Zakona o javnim nabavkama.

Obaveza br. 9: Unapređenje transparentnosti preraspodjele budžeta

Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije /Ministarstvo financija i trezora

Za potpuni opis obaveze, pogledajte Obavezu br. 9 u akcionom planu za Bosnu i Hercegovinu za period 2022.–2024. godine: <https://www.opengovpartnership.org/documents/bosnia-and-herzegovina-action-plan-2022-2024-december/>.

Kontekst i ciljevi

Ova obaveza se tiče uspostavljanja dobrovoljnih kriterija kojima se državne institucije ohrabruju da proaktivno objave iznose i namjene javnih sredstava dodijeljenih medijima i organizacijama građanskog društva. Time bi se uveli i dobrovoljni kriteriji za medije i organizacije građanskog društva da javno objavljuju informacije o upotrebi tih sredstava sa jasnim opisom. Obaveza je

proizašla iz proaktivne obaveze transparentnosti u prethodnom akcionom planu.³⁹ Građansko društvo i Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (APCCFC) smatraju da je upitno diskreciono finansiranje od strane državnih institucija prioritarno pitanje u okviru ove obaveze.⁴⁰

Vlada BiH je u periodu 2020.–2021. organizacijama građanskog društva dodijelila 61,5 miliona EUR.⁴¹ Najveći dio ovih sredstava je dodijeljen sportskim klubovima, boračkim organizacijama i vjerskim zajednicama. Gotovo polovina je raspoređena na lokalnom nivou, iako su samo 3% sredstava osigurale vlasti na državnom nivou.⁴² Vijeće ministara je 2020. godine usvojilo Pravilnik o kriterijima za finansiranje i sufinansiranje projekata u oblastima od javnog interesa koje provode udruženja i fondacije.⁴³ Međutim, nije jasno da li će se dobrovoljni kriteriji definirani u ovoj obavezi zasnivati na pravilniku.

Istraživanje iz 2021. je pokazalo da samo 3,5% organizacija građanskog društva u BiH vjeruje da je raspodjela sredstava od strane vlasti transparentna.⁴⁴ Kontakt tačka POV-a za BiH napominje da nema dostupnih podataka o stvarnoj količini sredstava koja su dodijelile vlasti⁴⁵ jer mnoge institucije ne objavljuju detaljne informacije o finansiranju građanskog društva⁴⁶ niti nude jasno obrazloženje za odluke o finansiranju, što rezultira nedostatkom odgovornosti i sumnjom u politički motiviranu raspodjelu sredstava,⁴⁷ pogotovo na lokalnom nivou.⁴⁸ U izvještaju građanskog društva se navodi da neke organizacije građanskog društva sve manje djeluju kao monitori ili čuvari,⁴⁹ dok predstavnik APCCFC-a navodi da izdvajanje budžeta za medije i organizacije građanskog društva ostaje siva zona koja stvara prostor za diskrecione odluke i može dovesti do zloupotrebe javnih sredstava.⁵⁰

Predstavnik APCCFC-a izvještava da će ova obaveza proizvesti jasne kriterije za objavljivanje raspodjele budžetskih planova, javnih tendera, javnih obavještenja i izvještaja o implementaciji budžeta od strane vlasti i građanskog društva.⁵¹ Transparency International BiH potvrđuje da bi kriteriji definirali cjelokupnu raspodjelu budžeta i procese donošenja odluka – od izbora komisije do identifikacije potencijalnih sukoba interesa – koji su povezani s planovima integriteta organa vlasti.⁵² Međutim, to bi bilo usmjereno na institucije na državnom nivou, što čini samo mali dio sredstava koje vlasti ulažu u organizacije građanskog društva i medija. Također izvještavaju o planovima pokretanja portala na mreži za objavljivanje baze podataka informacija i dokumenata organa vlasti.⁵³ Od medija i organizacija građanskog društva se očekuje da objave i podatke o raspodjeli i realizaciji budžeta na svojim web lokacijama.

Prije ove obaveze Transparency International BiH je objavio repozitorij praćenja raspodjele javnih sredstava udruženjima i fondacijama registriranim u državi.⁵⁴ Međutim, ti podaci se prikupljaju putem zahtjeva za informacijama, službenih glasnika, baza podataka o javnim nabavkama i ručnog pretraživanja web lokacija organa vlasti.⁵⁵ Kao rezultat toga, nisu iscrpni i možda nisu tačni. Pokretanjem portala na mreži ova obaveza bi mogla poboljšati kvalitet informacija o raspodjeli budžeta dostupnih javnosti.

Potencijal za rezultate: Skroman

Transparency International BiH napominje da planirani kriteriji ne bi bili obavezni,⁵⁶ što znači da je potencijal za rezultate od implementacije ove obaveze skroman. Organizacije građanskog društva i agencija za borbu protiv korupcije će razgovarati o kriterijima za proaktivno objavljivanje i konsultirati državne institucije kao što su Ministarstvo pravde i Ministarstvo finansija BiH, kako bi se potaknula implementacija. Jedan predstavnik napominje da APCCFC vjeruje u usvajanje kriterija, ali očekuje da će interakcije između institucija u početku biti

negativne ili čak neprijateljske. To bi potencijalno moglo odgoditi implementaciju dok se državne institucije ne uvjere u značaj i neophodnost otkrivanja ovih informacija.⁵⁷

Uspješno usvajanje ovih kriterija bi moglo generirati skromno poboljšanje transparentnosti javnih sredstava na državnom nivou, što bi indirektno moglo smanjiti nivo zloupotrebe sredstava i ojačati nezavisnost projekata građanskog društva i medija. Međutim, uticaj bi zavisio od mogućnosti građana da pristupe informacijama o budžetu i odlukama o potrošnji i izdvajanjima svih institucija na državnom nivou.

Prilike, izazovi i preporuke tokom implementacije

Glavne bojazni u vezi s implementacijom ove obaveze uključuju nejasnu institucionalnu odgovornost za upravljanje i održavanje baze podataka nabavki i dobrovoljnu prirodu iste. Trenutno se radi o izboru između Ministarstva finansija ili APCCFC-a—od kojih je potonji počeo da se priprema za diskusije s drugim javnim institucijama kako bi se razjasnila neslaganja u njihovim izvještajima o izvršenju budžeta u okviru ove obaveze.⁵⁸ Nedostatak institucionalnog razumijevanja i proaktivne implementacije bi mogao onemogućiti ostvarenje željenih rezultata u pogledu ove obaveze.

Imajući to u vidu, MNI predlaže sljedeće radnje za unapređenje implementacije:

- **Sistematsko uključivanje učešća organizacija građanskog društva** u nadzor implementacije obaveze, uključujući i razvoj dobrovoljnih kriterija i portala podataka. Implementatori moraju osigurati da aktivnosti u okviru ove obaveze ne ograničavaju građansko društvo u djelotvornom radu i pozitivnom doprinosu njihovoj nezavisnosti. Saradnja s građanskim društvom u razvoju dobrovoljnih kriterija bi mogla da se pozabavi pitanjima koja se tiču učestalosti i pravovremenosti ažuriranja informacija, kao i usvajanja otvorenog formata podataka i objavljivanja uporedivih skupova podataka.
- **Razvijanje strategije angažmana na državnom nivou radi postizanja usklađenosti** kriterija širom institucija. S obzirom na dobrovoljnu prirodu usklađenosti, sankcije za neusklađenost bi bile ograničene. Imajući to u vidu, možda će biti potrebno ponuditi poticaje, na primjer prepoznavanje onih koji dobro rade putem institucionalnih nagrada ili objavljivanja razumljivih informacija u skladu s kriterijima. Također bi bilo važno ocijeniti da li bi sankcije bile efikasne u podsticanju veće usklađenosti i odvratanju od neusklađenosti. Iskustvo Estonije u razvoju javnog alata za praćenje na mreži kako bi se građanima omogućilo da uporede učinak lokalnih općina u određenom rasponu domena – od pružanja komunalnih i socijalnih usluga do otvorenih praksi organa vlasti – bi moglo biti korisno kao referenca.⁵⁹
- **APCCFC bi mogao ostvariti kontakt s institucijama nižih nivoa vlasti**, kako bi podstakao otkrivanje informacija o dodjeli javnih sredstava organizacijama građanskog društva i medija. S obzirom da se skoro polovina sredstava za građansko društvo i medijske organizacije distribuira na lokalnom nivou, to bi moglo imati snažan uticaj na ukupnu transparentnost.

Ostale obaveze

Ostale obaveze koje MNI nije identificirao kao perspektivne se razmatraju u nastavku. Ovaj pregled pruža preporuke za doprinos učenju i implementaciji ovih obaveza.

Obaveza br. 2 za poboljšanje transparentnosti institucija vlasti BiH ima nejasan potencijal za rezultate. Iako cilj obaveze nastavlja relevantnu obavezu iz prethodnog akcionog plana, ne postoje sankcije za neusklađenost. Obaveza se oslanja na korištenje podataka anketa kako bi

se institucije ohrabrile da prošire svoje proaktivne napore u pogledu transparentnosti. Predstavnici građanskog društva prepoznaju da se situacija popravlja, ali i da je potrebno proširiti postojeće standarde te poboljšati institucionalne kapacitete i stručnost da bi se više informacija učinilo javno dostupnim.⁶⁰

Obaveza br. 3 o jačanju svijesti o transparentnosti stvarnog vlasništva među organizacijama građanskog društva također ima nejasan potencijal za rezultate. Predstavnik Ministarstva pravde kaže da ova obaveza predstavlja mali korak ka uspostavljanju registra stvarnog vlasništva.⁶¹ Potrebni su opsežniji koraci kako bi se ažuriralo zakonodavstvo protiv pranja novca i izbjeglo da Udarne grupa za kontrolu i sprečavanje pranja novca navede BiH kao jurisdikciju pod pojačanim nadzorom za strateške nedostatke u borbi protiv pranja novca.⁶² Iako ukazuju na ograničenost nivoa ambicije obaveze, predstavnici građanskog društva primjećuju i potencijalnu korist od detaljnijeg učenja o pitanjima stvarnog vlasništva.⁶³

Obaveza br. 4 prenosi opredjeljenje iz prethodnog akcionog plana usmjereno na uvođenje „budžeta za građane“ sa samo jedne (trenutno) na deset dodatnih institucija.⁶⁴ Iako predstavlja napredak u pogledu transparentnosti, ova obaveza ima skroman potencijal za rezultate jer organizacije građanskog društva ne vide da može da proširi učešće građana u planiranju i implementaciji budžeta.⁶⁵ Zvaničnik Ministarstva finansija BiH je naveo da su, u skladu sa Zaključkom Vijeća ministara BiH o politici proaktivne transparentnosti, institucije BiH dužne da objave zahtjev za dodjelu sredstava iz budžeta.⁶⁶ To bi povećalo vjerovatnoću da će se obaveza prenijeti na druge nivoe vlasti kroz standardizaciju metodologije izvještavanja i objavljivanje budžetskih podataka širom institucija i nivoa vlasti. Osim toga, važno je osigurati da informacije budu dostupne u formatu otvorenih podataka.

Obaveza br. 5 na sličan način nastavlja inicijativu započetu u prethodnom ciklusu akcionog plana, a to je objavljivanje statističkih podataka i održavanje edukativnih radionica o korištenju i tumačenju statistike. Rukovodstvo Agencije za statistiku ohrabruje organizacije građanskog društva da se uključe u ovu obavezu i imaju pouzdanja u njen potencijalni uticaj.⁶⁷ MNI je ovoj obavezi dodijelio skroman potencijal za rezultate na osnovu ciljeva u vidu obogaćivanja podataka osnovnim tumačenjem, što pomaže kod rješavanja problema zloupotrebe podataka o zaposlenosti, popisu stanovništva i spoljnotrgovinskim vrijednostima.⁶⁸

Obaveza br. 7 je usmjerena na konsolidaciju informacija o borbi protiv korupcije na svim nivoima vlasti. To predstavlja napredak u pogledu centralizacije pristupa javnim podacima u inače kompliciranoj raspodjeli nadležnosti.⁶⁹ Web lokacija bi uključivala osnovne podatke o strateškim i normativnim okvirima (uključujući interna podzakonska akta i finansijska pravila), redovnim i projektnim aktivnostima, plus podatke o pomoći i podršci međunarodnih i organizacija građanskog društva.⁷⁰ Obaveza ima nejasan potencijal za rezultate jer ne daje jasne detalje u vezi plana implementacije i uticaja. Objavljivanje revizorskih izvještaja ili sudskih odluka također može biti korisno u borbi protiv korupcije i omogućavanju javnog nadzora.⁷¹

Obaveza br. 8 o digitalizaciji procesa izrade plana integriteta je nastavak jedne obaveze iz prethodnog akcionog plana. Ima skroman potencijal za rezultate jer bi digitalizacija i objavljivanje planova integriteta pomogli da se omogući javni nadzor nad mjerama za rješavanje problema integriteta u državnim institucijama. Dok bi preventivne mjere mogle biti uporedive među institucijama i adekvatne po obimu, građansko društvo je istaklo potrebu da državne institucije javno izvještavaju o implementaciji plana integriteta.⁷²

Obaveza br. 10 o poboljšanju web lokacije Agencije za ravnopravnost polova ima skroman potencijal za rezultate. Mogla bi pomoći agenciji da bolje ispuni svoj mandat podrške i pružanja informacija o pitanjima ravnopravnosti polova. Iako agencija ima vrlo ograničene kapacitete, važno je osigurati da informacije objavljene na web lokaciji budu lako dostupne, prilagođene korisnicima i generirane u formatu otvorenih podataka kako bi se sačuvala održivost implementacije.

¹ Inventar otvorenih podataka, „Bosna i Hercegovina”, pristup stranici 14. jula 2023., <https://web.archive.org/web/20230321151330/https://odin.opendatawatch.com/Report/countryProfileUpdated/BIH?year=2022>. Iako su informacije bile dostupne u vrijeme pisanja ovog pregleda početkom 2023. godine, podaci i izvještaj INOP-a za 2022.-2023. su u međuvremenu skinuti s mreže do jula 2023. dok traju pripreme za dostavljanje podataka Odjelu za statistiku Ujedinjenih naroda.

² Ne postoje veze sa dokazima o tom da se ovi okviri odnose na otvaranje podataka.

³ Selma Džihanović-Gratz (Ministarstvo pravde), intervju s istraživačkim osobljem MNI-ja, 15. mart 2023.; Leila Bičakčić (Centar za istraživačko novinarstvo – CIN), intervju s istraživačkim osobljem MNI-ja, 22. mart 2023.; Emsad Dizdarević (Transparency International), intervju s istraživačkim osobljem MNI-ja, 22. mart 2023.; Mubera Begić (Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave (PARCO), intervju s istraživačkim osobljem MNI-ja, 23. mart 2023.; Vedrana Faladžić (Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave (PARCO), intervju s istraživačkim osobljem MNI-ja, 23. mart 2023.

⁴ Faladžić, intervju.

⁵ Bičakčić, intervju.

⁶ Emina Kuhinja i Haris Čutahija, „Problem nedostatka otvorenih podataka u Bosni i Hercegovini”, Jačanje građanskog društva Zapadnog Balkana za reformiranu javnu upravu (2021.), <https://www.par-monitor.org/addressing-the-lack-of-open-data-in-bosnia-and-herzegovina/>.

⁷ Begić, intervju.

⁸ „Procjena spremnosti za otvorene podatke u Bosni i Hercegovini” [Open Data Readiness Assessment in BiH], PARCO, December 2020, https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2020/12/Procjena-spremnosti-za-otvorene-podatke_EN.pdf.

⁹ Bičakčić, intervju; Dizdarević, intervju; Darko Brkan (Zašto ne), intervju s istraživačkim osobljem MNI-ja, 28. mart 2023.

¹⁰ Begić, intervju.

¹¹ Begić, intervju.

¹² Begić, intervju.

¹³ Dizdarević, intervju; Brkan, intervju.

¹⁴ Begić, intervju; Bičakčić, intervju.

¹⁵ Dizdarević, intervju.

¹⁶ Kuhinja i Čutahija, „Problem nedostatka otvorenih podataka u Bosni i Hercegovini”.

¹⁷ Faladžić, intervju.

¹⁸ „Litvanija - Otvoreni podaci (LT0024)”, Partnerstvo za otvorenu vlast, <https://www.opengovpartnership.org/members/lithuania/commitments/LT0024/>.

¹⁹ „Tunis - Okvir otvorenih podataka (TN0037)”, Partnerstvo za otvorenu vlast, <https://www.opengovpartnership.org/members/tunisia/commitments/tn0037/>; „Kostarika - Politika otvorenih podataka (CR0024)”, Partnerstvo za otvorenu vlast, <https://www.opengovpartnership.org/members/costa-rica/commitments/cr0024/>.

²⁰ „Bosna i Hercegovina” u izvještaju *Sloboda u svijetu 2022.*, Freedom House, <https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/freedom-world/2022>.

²¹ „Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2022”, Evropska komisija, 12. oktobar 2022., https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2022_en.

²² „Javne Nabavke: Kako se u BiH redovno krade na tenderima i zašto su tužiocima „vezane ruke”, [Pratimo Tendere, Public Procurement: How tenders are regularly stolen in BiH and why prosecutors' `hands are tied`], 4 May 2022, <https://pratimotendere.ba/bs-Latn-BA/articles/5415/javne-nabavke-kako-se-u-bih-redovno-krade-na-tenderima-i-zasto-su-tuziocima-vezane-ruke>.

²³ „Izvešće revizije učinka: Problemi i nedostaci institucija Bosne i Hercegovine u sustavu javnih nabava,” [Performance Audit Report: Problems and shortcomings of the institutions of Bosnia and Herzegovina in the public procurement system], Audit Office of the Institutions of Bosnia and Herzegovina, December 2021, <http://www.revizija.gov.ba/Content/OpenAttachment?Id=028f7eae-3164-4a48-bfe4-7c6e7c5b16cc&langTag=hr>.

²⁴ „Prelazni izvještaj o rezultatima za Bosnu i Hercegovinu za period 2019.–2021.“, Partnerstvo za otvorenu vlast, 10. jun 2022., <https://www.opengovpartnership.org/documents/bosnia-and-herzegovina-transitional-results-report-2019-2021/>.

²⁵ Dario Kihli (Agencija za javne nabavke), intervju s istraživačkim osobljem MNI-ja, 23. mart 2023.

²⁶ Kihli, intervju.

²⁷ Dizdarević, intervju.

²⁸ Dizdarević, intervju.

²⁹ Kihli, intervju.

³⁰ Kihli, intervju; Dizdarević, intervju.

³¹ Bičakčić, intervju.

³² Kihli, intervju; Bičakčić, intervju.

³³ Kihli, intervju.

³⁴ „Standard otvorenog ugovaranja“, Partnerstvo za otvoreno ugovaranje, <https://standard.open-contracting.org/latest/en/>.

³⁵ „Otvorene nabavke Finske“, Ministarstvo finansija Finske, <https://openprocurement.fi/>.

³⁶ „Latvija - Transparentnost u javnim nabavkama i ugovorima (LV0040)“, Partnerstvo za otvorenu vlast, <https://www.opengovpartnership.org/members/latvia/commitments/LV0040/>.

³⁷ „Kroz moć ljudi: osnaživanje građana čuvara“ Partnerstvo za otvorenu vlast, posljednje ažuriranje: 15. jul 2022., <https://www.ogpstories.org/through-the-power-of-the-people-empowering-citizen-watchdogs/>.

³⁸ „OpenCoesione“, OpenCoesione Italia, <https://opencoesione.gov.it/en/>.

³⁹ Mevludin Džindo (Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije), intervju s istraživačkim osobljem MNI-ja, 21. mart 2023.

⁴⁰ Brkan, intervju.

⁴¹ „Vlade u BiH troše milione javnog novca na finansiranje sumnjivih organizacija“, [The authorities in Bosnia and Herzegovina spend millions of public money on financing dubious organizations], Al Jazeera, 7. februar 2022., <https://balkans.aljazeera.net teme/2022/2/7/vlade-u-bih-trose-milione-javnog-novca-na-finansiranje-sumnjivih-organizacija>.

⁴² „Indeks održivosti organizacija građanskog društva za Centralnu i Istočnu Evropu i Evroaziju za 2021. godinu“, FHI360 et al., januar 2023., <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/csosi-europe-eurasia-2021-report.pdf>.

⁴³ „Indeks održivosti organizacija građanskog društva za Centralnu i Istočnu Evropu i Evroaziju za 2021. godinu“, FHI360 et al.

⁴⁴ „Indeks održivosti organizacija građanskog društva za Centralnu i Istočnu Evropu i Evroaziju za 2021. godinu“, FHI360 et al.

⁴⁵ Džihanović-Gratz, intervju.

⁴⁶ „Indeks održivosti organizacija građanskog društva za Centralnu i Istočnu Evropu i Evroaziju za 2021. godinu“, FHI360 et al.

⁴⁷ „Vlade u BiH troše milione javnog novca na finansiranje sumnjivih organizacija“, [The authorities in Bosnia and Herzegovina spend millions of public money on financing dubious organizations], Al Jazeera.

⁴⁸ „Indeks održivosti organizacija građanskog društva za Centralnu i Istočnu Evropu i Evroaziju za 2021. godinu“, FHI360 et al.

⁴⁹ „Novi izbori i novi načini netransparentnog finansiranja organizacija civilnog društva“, [New elections and new ways of non-transparent financing of civil society organizations], Centar za promociju civilnog društva, 6. jun 2022., <https://civilnodrustvo.ba/novi-izbori-i-novi-nacini-netransparentnog-financiranja-organizacija-civilnog-drustva/>.

⁵⁰ Džindo, intervju.

⁵¹ Džindo, intervju.

⁵² Dizdarević, intervju.

⁵³ Džindo, intervju.

⁵⁴ „Praćenje raspodjele javnih sredstava udruženjima i fondacijama u Bosni i Hercegovini“, Transparency International Bosna i Hercegovina, <https://nvo.transparentno.ba/>.

⁵⁵ „Praćenje raspodjele javnih sredstava udruženjima i fondacijama u Bosni i Hercegovini“, Transparency International Bosna i Hercegovina.

⁵⁶ Dizdarević, intervju.

⁵⁷ Džindo, intervju.

⁵⁸ Džindo, intervju.

⁵⁹ „Estonija - Presentacija lokalnih javnih usluga (EE0052)“, Partnerstvo za otvorenu vlast: <https://www.opengovpartnership.org/members/estonia/commitments/EE0052/>.

⁶⁰ Dizdarević, intervju; Brkan, intervju; Bičakčić, intervju.

⁶¹ Džihanović-Gratz, intervju.

⁶² „Izveštaj o Bosni i Hercegovini za 2022.“, Evropska komisija.

⁶³ Dizdarević, intervju; Brkan, intervju; Bičakčić, intervju.

⁶⁴ Džihanović-Gratz, intervju.

⁶⁵ Bičakčić, intervju; Dizdarević, intervju.

⁶⁶ Halida Pašić (Ministarstvo finansija i trezora BiH), komentari dostavljeni MNI-u u periodu prije objavljivanja Izveštaja, 4. jula 2023.

⁶⁷ Bičakčić, intervju; Dizdarević, intervju; Brkan, intervju.

⁶⁸ Alen Mrgud (Agencija za statistiku), intervju s istraživačkim osobljem MNI-ja, 21. mart 2023.

⁶⁹ Dizdarević, intervju.

⁷⁰ Džindo, intervju.

⁷¹ Brkan, intervju.

⁷² Bičakčić, intervju; Dizdarević, intervju.

Odjeljak III. Metodologija i indikatori MNI-ja

Svrha ovog pregleda nije evaluacija. Predviđen je kao kratak nezavisni tehnički pregled karakteristika akcionog plana te prednosti i izazova koje MNI identificira radi bolje informiranosti procesa implementacije. MNI ističe obaveze koje imaju najveći potencijal za rezultate, visoki prioritet za zainteresirane strane u zemlji, prioritet u kontekstu otvorenosti državne vlade ili kombinaciju ovih faktora.

MNI koristi proces filtriranja i grupiranja u svrhu identifikacije perspektivnih reformi ili obaveza:

- 1. korak:** Odrediti šta se može pregledati na osnovu provjerljivosti obaveze na način naveden u akcionom planu.
- 2. korak:** Odrediti da li obaveza ima perspektivu otvorene vlasti. Da li je relevantna za vrijednosti POV-a?
- 3. korak:** Pregledati obaveze koje se mogu provjeriti i koje imaju perspektivu otvorene vlasti kako bi se utvrdilo da li određene obaveze treba grupirati. Obaveze koje imaju zajedničke političke ciljeve ili doprinose istoj reformi tj. političkom pitanju treba grupirati. Potencijal za rezultate grupiranih obaveza treba razmatrati kao cjelinu. Osoblje MNI-ja kod grupiranih obaveza slijedi korake navedene u nastavku:
 - a. Određivanje krovnih tema. Ako akcioni plan nije već grupiran po temama, osoblje Mehanizma za nezavisno izvještavanje može koristiti tematsko označavanje POV-a kao referencu.
 - b. Preispitivanje ciljeva obaveza kako bi se identificirale obaveze koje se tiču istih političkih pitanja ili doprinose istoj široj politici ili reformi vlasti.
 - c. Organiziranje obaveza u klaster, po potrebi. Obaveze mogu u akcionom planu već biti organizirane u okviru specifične politike ili reformi vlasti.

- 4. korak:** Procjena potencijala za rezultate grupiranih ili samostalnih obaveza.

Filtriranje je interni proces. Podaci za pojedinačne obaveze su dostupni u Aneksu 1. Osim toga, tokom procesa internog pregleda ovog proizvoda, MNI provjerava tačnost nalaza i prikuplja daljnje unose putem stručnih procjena, povratnih informacija Jedinice za podršku POV-a, po potrebi, intervju i validacije sa zainteresiranim stranama u zemlji, revizije eksternih stručnjaka i nadzora Međunarodnog ekspertskog panela MNI-ja (MEP).

Kao što je ranije opisano, MNI se za ovaj pregled oslanja na **tri ključna indikatora**:

I. Provjerljivost

- **Da, dovoljno konkretno da bi se moglo pregledati:** Kao što stoji u akcionom planu, navedeni ciljevi i predložene radnje su dovoljno jasni i uključuju objektivno provjerljive aktivnosti za procjenu implementacije.
- **Ne, nije dovoljno konkretno da bi se moglo pregledati:** Kao što stoji u akcionom planu, navedeni ciljevi i predložene radnje nisu jasni i ne uključuju eksplicitno provjerljive aktivnosti za procjenu implementacije.
- Obaveze koje se ne mogu provjeriti će se smatrati obavezama na kojima se ne može vršiti revizija i neće se obavljati daljnja procjena.

II. Perspektiva otvorene vlasti

Ovaj indikator određuje da li je obaveza povezana s vrijednostima otvorene vlasti kao što su transparentnost, učešće građana ili javna odgovornost, kako je definirano Deklaracijom o otvorenoj vlasti i Statutom POV-a, kad odgovorite na sljedeća ključna pitanja. Na osnovu pažljivog čitanja teksta obaveze MNI prvo utvrđuje da li obaveza ima perspektivu otvorene vlasti:

- **Da/Ne:** Da li obaveza čini neku oblast politike, instituciju ili proces donošenja odluka transparentnijim, participativnijim ili odgovornijim prema javnosti?

MNI koristi vrijednosti POV-a kako je utvrđeno u Statutu. Osim toga, sljedeća pitanja za svaku vrijednost POV-a se mogu koristiti kao referenca za identifikaciju specifične perspektive otvorene vlasti u analizi obaveza:

- **Transparentnost:** Da li će vlasti objaviti više informacija, unaprijediti zakonske ili institucionalne okvire kako bi se garantiralo pravo na informacije, unaprijediti kvalitet informacija dostupnih javnosti ili unaprijediti transparentnost procesa ili institucija organa vlasti koji se bave donošenjem odluka?
- **Učešće građana:** Da li će vlasti kreirati ili unaprijediti prilike, procese ili mehanizme da bi javnost mogla da informira ili utiče na donošenje odluka? Da li će vlasti kreirati, omogućiti ili unaprijediti participativne mehanizme za manjine ili nedovoljno zastupljene grupe? Da li će vlasti omogućiti zakonsko okruženje koje garantira slobodu okupljanja, udruživanja i mirne proteste?
- **Javna odgovornost:** Da li će vlasti kreirati ili unaprijediti mogućnosti da se predstavnici vlasti pozovu na odgovornost za svoje postupke? Da li će vlasti omogućiti zakonske, političke ili institucionalne okvire za podsticanje odgovornosti nosilaca javnih funkcija?

III. Potencijal za rezultate

MNI je prilagodio ovaj indikator—ranije poznat kao indikator „potencijalnog uticaja”—kako bi se uzele u obzir povratne informacije iz procesa konsultacija Osvježenog pristupa MNI-ja sa zajednicom POV-a. Uz novi strateški fokus proizvoda MNI-ja orijentiranog na rezultate, MNI je modificirao ovaj indikator kako bi izložio očekivane rezultate i potencijal koji će biti verificirani u Izvještaju o rezultatima MNI-ja nakon implementacije. S obzirom na svrhu ovog Pregleda akcionog plana, procjena potencijala za rezultate je samo rana indikacija mogućnosti da obaveza donese značajne rezultate na osnovu svoje artikulacije u akcionom planu a u odnosu na stanje u relevantnoj oblasti politike.

Skala indikatora se definira kao:

- **Nejasan:** Obaveza je usmjerena na nastavak tekuće prakse u skladu sa postojećim zakonodavstvom, zahtjevima ili politikama bez naznake dodatne vrijednosti ili poboljšanog pristupa otvorene vlasti u odnosu na postojeće prakse.
- **Skroman:** Pozitivna, ali samostalna inicijativa ili promjena procesa, praksi ili politika. Obaveza ne generira obavezujuće ili institucionalizirane promjene u organima vlasti ili institucijama koje upravljaju nekom oblasti politike. Primjeri su objavljivanje alata (npr. web lokacije) ili podataka, obuka ili pilot projekata.
- **Značajan:** Mogući preokret u pogledu praksi, politika ili institucija koje upravljaju nekom politikom, javnim sektorom ili odnosom između građana i države. Obaveza generira obavezujuće i institucionalizirane promjene u organima vlasti.

Ovaj izvještaj je pripremio MNI u saradnji s Ivonom Mendes a pregledao ga je vanjski ekspert German Emanuele. Metodologija MNI-ja, kvalitet proizvoda Mehanizma za nezavisno izvještavanje, kao i sam proces evaluacije su predmet nadzora Međunarodnog ekspertskeg panela (MEP) MNI-ja. Za više informacija, pogledajte odjeljak sa MNI-jevim Pregledom na web lokaciji POV-a.¹

¹ „MNI-jev Pregled“, Partnerstvo za otvorenu vlast, <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>.

Aneks 1. Podaci o svakoj od pojedinačnih obaveza¹

Obaveza br. 1: Koordinacija razvoja ekosistema otvorenih podataka

- Provjerljivo: Da
- Da li ima perspektivu otvorene vlasti? Da
- Potencijal za rezultate: Značajan

Obaveza br. 2: Unapređenje transparentnosti u institucijama BiH

- Provjerljivo: Da
- Da li ima perspektivu otvorene vlasti? Da
- Potencijal za rezultate: Nejasan

Obaveza br. 3: Jačanje svijesti i informiranje organizacija građanskog društva o značaju pitanja stvarnog vlasništva

- Provjerljivo: Da
- Da li ima perspektivu otvorene vlasti? Da
- Potencijal za rezultate: Nejasan

Obaveza br. 4: Unapređenje transparentnosti budžeta

- Provjerljivo: Da
- Da li ima perspektivu otvorene vlasti? Da
- Potencijal za rezultate: Skroman

Obaveza br. 5: Poboljšanje dostupnosti i upotrebe statističkih podataka

- Provjerljivo: Da
- Da li ima perspektivu otvorene vlasti? Da
- Potencijal za rezultate: Skroman

Obaveza br. 6: Otvoreni podaci o javnim nabavkama

- Provjerljivo: Da
- Da li ima perspektivu otvorene vlasti? Da
- Potencijal za rezultate: Skroman

Obaveza br. 7: Uspostava e platforme za borbu protiv korupcije u BiH

- Provjerljivo: Da
- Da li ima perspektivu otvorene vlasti? Da
- Potencijal za rezultate: Nejasan

Obaveza br. 8: Digitalizacija borbe protiv korupcije

- Provjerljivo: Da
- Da li ima perspektivu otvorene vlasti? Da
- Potencijal za rezultate: Skroman

Obaveza br. 9: Unapređenje transparentnosti preraspodjele budžeta

- Provjerljivo: Da

- Da li ima perspektivu otvorene vlasti? Da
- Potencijal za rezultate: Skroman

Obaveza br. 10: Uspostavljanje sistema razmjene informacija s građanima BiH i poboljšanje transparentnosti informacija na web lokaciji

- Provjerljivo: Da
- Da li ima perspektivu otvorene vlasti? Da
- Potencijal za rezultate: Skroman

¹ **Uredničke napomene:**

1. Kratki nazivi obaveza se mogu urediti radi sažetosti. Za kompletan tekst obaveza pogledajte akcioni plan za Bosnu i Hercegovinu: <https://www.opengovpartnership.org/documents/bosnia-and-herzegovina-action-plan-2022-2024-december/>

Prilog 2.: Zajednički rad na akcionom planu

Zemlje članice POV-a se ohrabruju da teže punoj ambiciji ažuriranih Standarda za učešće i zajednički rad POV-a koji su stupili na snagu 1. januara 2022.¹ MNI procjenjuje sve zemlje koje su dostavile akcione planove prema ažuriranim standardima od 2022. nadalje. POV je uveo grejs period od 24 mjeseca kako bi se osigurao pošten i transparentan prelaz na ažurirane standarde. Za to vrijeme će MNI procjenjivati usklađenost zemalja sa standardima kao i usklađenost sa njihovim minimalnim zahtjevima.² Međutim, utvrdiće se da zemlje djeluju suprotno procesu POV-a samo ako ne ispune minimalne zahtjeve, počevši od akcionih planova koji se podnose početkom 2024. pa nadalje. Tabela 2 prikazuje do kojeg stepena učešće i zajednički rad zemalja ispunjavaju minimalne zahtjeve koji se primjenjuju tokom izrade Akcionog plana.

Tabela 2. Usklađenost s minimalnim zahtjevima

Minimalni zahtjev	Ispunjen tokom zajedničkog rada?	Ispunjen tokom implementacije?
1.1 Prostor za dijalog: Savjetodavno vijeće inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast (poznate i kao „Inicijativa SV POV-a“), služi kao forum s više zainteresiranih strana POV-a BiH. Sastali su se tri puta tokom zajedničkog rada između jula i decembra 2021. godine, ali se nisu više sastajali do decembra 2022. godine, dok se čekalo da Vijeće ministara odobri plan. ³ Osnovna pravila učešća su dostupna na web lokaciji PARCO-a. ⁴	Ne	<i>Potrebno procijeniti u Izvještaju o rezultatima</i>
2.1 Web lokacija POV-a Tokom zajedničkog rada, ali nema dokaza da web lokacija POV-a BiH (www.ogp.ba) sadrži informacije o procesu zajedničkog rada na akcionom planu za period 2022.–2024. godine. ⁵ Alternativno, aktuelni i prošli akcioni planovi, kao i relevantni izvještaji, zapisnici sa sastanaka s više učesnika i kratak opis procesa zajedničkog rada su objavljeni u posebnom odjeljku posvećenom POV-u na web lokaciji Ministarstva pravde. ⁶	Da	<i>Potrebno procijeniti u Izvještaju o rezultatima</i>
2.2 Repozitorij: Aktuelni i prošli akcioni planovi, relevantni izvještaji i zapisnici sa sastanaka s više učesnika su objavljeni na web lokaciji Ministarstva pravde. ⁷ Međutim, ista nije ažurirana dva puta godišnje kako je preporučeno tokom zajedničkog rada. Posljednji put je ažurirana 28. aprila 2022.	Ne	<i>Potrebno procijeniti u Izvještaju o rezultatima</i>
3.1 Obavještenje unaprijed: Nema dokaza da je vremenski okvir zajedničkog rada bio dostupan javnosti dvije sedmice prije početka takvog rada.	Ne	Nije primjenjivo

<p>3.2 Komunikacija: Organizirane su terenske aktivnosti kako bi se ojačala svijest o POV-u i mogućnostima za uključivanje u razvoj akcionog plana. U julu 2021. godine Transparency International BiH i Ministarstvo pravde su održali radionicu u hotelu Garden City u Konjicu.⁸ Nakon konsultacija na mreži,⁹ savjetodavno vijeće je 20. decembra 2021. godine u Sarajevu široj grupi organizacija građanskog društva predstavilo preliminarni nacrt akcionog plana.</p>	<p>Da</p>	<p>Nije primjenjivo</p>
<p>3.3 Mehanizam povratnih informacija: Zainteresirane strane su dale svoj doprinos tokom sastanaka Inicijative SV i dvosedmičnih konsultacija na mreži od 24. novembra do 9. decembra 2021, u skladu s minimalnim zahtjevima Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa.¹⁰</p>	<p>Da</p>	<p>Nije primjenjivo</p>
<p>4.1 Obrazloženi odgovor: U skladu s akcionim planom, pripremljen je izvještaj o dvosedmičnim konsultacijama na mreži koji je s prijedlogom akcionog plana dostavljen Vijeću ministara na razmatranje i usvajanje. Međutim, nakon pregleda izvještaja, istraživač MNI-ja je utvrdio da nije bilo primljenih sugestija ili komentara.¹¹ Zapisnici sa sjednica Savjetodavnog vijeća pokazuju otvorenu raspravu o svim temama između predstavnika organa vlasti i nevladinih organizacija.¹² Pojedini predstavnici nevladinih organizacija su potvrdili da je to stvarno bio slučaj i izrazili zadovoljstvo nivoom dijaloga s organima vlasti.¹³ Istovremeno su istakli da nedostatak angažmana tokom perioda konsultacija na mreži ukazuje na nizak nivo interesa javnosti.¹⁴</p>	<p>Da</p>	<p>Nije primjenjivo</p>
<p>5.1 Otvorena implementacija: MNI će procijeniti da li su održani sastanci sa zainteresiranim predstavnicima građanskog društva kako bi se predstavili rezultati implementacije i građanskom društvu omogućilo da da komentare u Izvještaju o rezultatima.</p>	<p>Nije primjenjivo</p>	<p><i>Potrebno procijeniti u Izvještaju o rezultatima</i></p>

24. novembra 2021. godine, Upravni odbor POV-a je odobrio ažurirane Standarde za učešće i zajednički rad POV-a koji su stupili na snagu 1. januara 2022. Iako je BiH započela proces zajedničkog rada na akcionom planu 2021. godine, svi članovi koji učestvuju u radu POV-a će se ocjenjivati prema novim standardima, čim stupe na snagu. MNI je u ovom Pregledu akcionog plana ocijenio da BiH nije ispunila minimalne zahtjeve ažuriranih Standarda za učešće i zajednički rad POV-a.¹⁵

Da bi se ispunili ti minimalni zahtjevi tokom perioda implementacije, forum s više zainteresiranih strana treba da se sastaje najmanje svakih šest mjeseci radi koordinacije s različitim zainteresiranim stranama. Najmanje dva puta godišnje repozitorij se mora ažurirati relevantnim napretkom implementacije i dokumentacijom. U budućim ciklusima, zainteresirane strane bi također trebale da se pobrinu da vremenski rokovi budu dostupni dvije sedmice prije početka procesa zajedničkog rada.

¹ „Standardi za učešće i zajednički rad POV-a za 2021.“, Partnerstvo za otvorenu vlast, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>.

² „Smjernice MNI-ja za procjenu minimalnih zahtjeva“, Partnerstvo za otvorenu vlast, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-guidelines-for-the-assessment-of-minimum-requirements/>.

³ Vildan Hadžihanović (Ministarstvo pravde), Informacije dostavljene MNI-ju tokom perioda prije objavljivanja, 4. jul 2023.

⁴ „POV“, Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave, <https://parco.gov.ba/hr/ogp/>.

⁵ „OGP.ba“, POV Bosne i Hercegovine, arhivirano na lokaciji https://web.archive.org/web/20210801000000*/ogp.ba.

⁶ „POV“, Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, <http://www.mpr.gov.ba/reload/default.aspx?id=10936&langTag=en-US>.

⁷ „POV“, Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine.

⁸ „Zapisnik s 4. sastanka Savjetodavnog vijeća POV-a“, Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/?id=12283.

⁹ Leila Bičakčić (Centar za istraživačko novinarstvo – CIN), intervju s istraživačkim osobljem MNI-ja, 22. mart 2023.; Selma Džihanović-Gratz (Ministarstvo pravde), intervju s istraživačkim osobljem MNI-ja, 15. mart 2023.

¹⁰ „Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa“, Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/18.2%20Procisceni%20tekst%20Pravila%20za%20konzultacije%20u%20izradi%20pravnih%20propisa%20-%20HJ.pdf>.

¹¹ „eKonsultacije“, Vlada Bosne i Hercegovine, <https://ekonsultacije.gov.ba/legislativeactivities/documents/116089>.

¹² „POV“, Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine.

¹³ Bičakčić, intervju; Emsad Dizdarević (Transparency International), intervju s istraživačkim osobljem MNI-ja, 22. mart 2023.; Darko Brkan (Zašto ne), intervju s istraživačkim osobljem MNI-ja, 28. mart 2023.

¹⁴ Bičakčić, intervju.

¹⁵ „Standardi za učešće i zajednički rad POV-a za 2021.“, Partnerstvo za otvorenu vlast.