

Otvorenost parlamenta u regionu i BiH

ZaštoNe 

 **ActionSEE**



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

Ovaj prijedlog praktične politike je dio projekta finansiranog od strane NED – National Endowment for Democracy



Ovaj projekat je sufinansiran od strane Evropske unije.
Predlog praktične politike je urađen uz pomoć Evropske unije.
Sadržaj je isključivo odgovornost ActionSEE mreže i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

Autor/ica: Aida Ajanović i Dalio Sijah

Otvorenost parlamenata u regionu i BiH

PREPORUKE ZA UNAPRJEĐENJE STANJA

STAVOVI IZNIJETI U DOKUMENTU PREDSTAVLJAJU STAVOVE
AUTORA I NE ODRAŽAVAJU NUŽNO MIŠLJENJE DONATORA.

THE VIEWS EXPRESSED IN THIS DOCUMENT ARE AUTHORS' AND
DO NOT NECESSARILY REFLECT THE VIEWS OF THE DONOR.

Sarajevo, Juni 2018.

UVOD

UG „Zašto ne“ je, u saradnji sa partnerima iz regionalne mreže "ActionSEE", pripremio prijedlog praktične politike, u kom je analiziran nivo transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti zakonodavne vlasti u regionu Zapadnog Balkana.

Prijedlog je rezultat opsežnog istraživanja, baziranog na metodologiji, koje su članice mreže ActionSEE sprovele u prethodnih nekoliko mjeseci u svim državama Zapadnog Balkana. Cilj istraživanja je da pruži temeljan pregled stanja u navedenim oblastima, doprinese kvalitetu reforme rada javne uprave, utiče na jačanje principa dobre uprave i pomogne institucijama da ih efikasnije primjene u svom radu. Smatramo da su to ciljevi koje dijelimo sa samim institucijama koje su obuhvaćene istraživanjem.

Prijedlog praktične politike, sa pratećim analizama, drugi je po redu ovakav dokument. Članice mreže su i prošle godine, nakon sprovedenog istraživanja, izradile preporuke za unaprjeđenje otvorenosti institucija.

Na osnovu rezultata istraživanja koje je sprovedeno 2016. godine, izrađene su politike koje pružaju pregled stanja u institucijama BiH i regiona, uključujući uočene nedostatke i dobre prakse u ovoj oblasti. Na temelju tih analiza, prošle godine su izrađene i preporuke i „mape puta“ za unaprjeđenje specifičnih područja koja su pokrivena istraživanjem.

Članice mreže ActionSEE su nakon toga, zasnivajući svoj rad na saznanjima i rezultatima prošlogodišnjeg monitoringa, pristupile unaprjeđenju i prilagodavanju metodologije istraživanja i njenih indikatora, a u nadi da će nove informacije koje su prikupljene doprinijeti kvalitetnijim rezultatima projekta. Cilj korištenja novih i poboljšanih indikatora je dodavanje novih dimenzija istraživanju i efikasniji doprinos unaprjeđenju otvorenosti institucija regiona.

Sa znanjem iza sebe, konkretnim rezultatima i analizama regionalne otvorenosti, vjerujući da će institucije parlamenta, vođene jednostavno predstavljanim i dostižno postavljenim koracima za unaprjeđenje stanja u navedenim oblastima, raditi na poboljšanju iste, odlučili smo da zagovaramo viši nivo otvorenosti parlamenata u regionu. Tako je ovogodišnje istraživanje obogaćeno indikatorima kojima se zagovara viši standard proaktivne transparentnosti.

Politika otvorenosti mora biti politika svih parlamenata u regionu, mora biti definisana kao i ostale važne politike i ne smije biti plod trenutne odluke ili trenutnog raspoloženja vlasti. Svaka zemlja regiona ima svoje specifične, političke uslove u kojima razvija i svoju otvorenost, ali se može primijetiti značajan prostor za zajedničko regionalno djelovanje na unaprjeđenju stanja.

OTVORENOST PARLAMENATA U REGIONU

Nakon analize velikog broja metodološki zaokruženih podataka primijetili smo sličnosti i razlike o stanju u ovoj oblasti u zemljama regiona.

Rezultati sprovedenog istraživanja pokazuju da otvorenost parlamenata na regionalnom nivou nije zadovoljavajuća. Kao i u slučaju institucija izvršnih vlasti, zabilježeno je da je ukupan rezultat otvorenosti parlamenata na nivou regiona niži nego u prethodnom ciklusu posmatranja i mjerenja. Umjesto očekivanog napretka u sferi otvorenosti, parlamenti u regionu su ostvarili lošiji rezultat u odnosu na prethodni period istraživanja. Tako, otvorenost u 2017. godini, u prosjeku, iznosi 55% ispunjenih indikatora. Ovaj rezultat je manji za 3% u odnosu na zabilježenu otvorenost u 2016. godini, kada je ona iznosila 58%.

Napominjemo da je ovogodišnje istraživanje obuhvatilo i zagovaralo viši stepen otvorenosti institucija u odnosu na prošlu godinu, dodajući nove indikatore kojim se ta otvorenost mjeri, pa su tako zaoštreni i sami kriteriji mjerenja. Vjerujemo da je takav, pooštreni pristup istraživanju dodatno uticao da rezultati pokažu pad otvorenosti zakonodavne vlasti. S druge strane, rezultati i analizirani podaci pokazuju da zakonodavna vlast od objavljivanja prethodnih rezultata nije uložila napor da radi na razvoju otvorenosti, pa novi indikatori nemaju suštinski značaj za sveopšti pad otvorenosti.

Kako je to bilo vidljivo i naznačeno u analizama otvorenosti parlamenata 2016. godine, a ostalo nepromijenjeno i u rezultatima monitoringa koji je sproveden u 2017. godini, najviša zakonodavna tijela regiona nemaju strateški pristup politici otvorenosti. Zahtjevi otvorenosti se mogu samo posredno izvesti iz Ustava, Poslovnika i drugih akata, i kao takvi predmet su različitog tumačenja i raspoloženja parlamentarne većine.

Pad nivoa otvorenosti svih parlamenata na regionalnom nivou, izuzev Parlamenta Albanije koji je ostvario bolji rezultat 2017. godine (75%), u odnosu na 2016. godinu (60%), pokazuje kako parlamenti u razmaku od godinu dana nisu uložili napor da održavaju dostignuti stepen otvorenosti, niti da ulažu u njen razvoj.

Informacije o radu parlamenta pripadaju građanima, te je nužno konstantno usavršavati postojeći nivo kulture parlamentarne otvorenosti. Politika otvorenosti trebalo bi da se razvija prateći razvoj novih tehnologija i njihovom punom upotrebom, što bi, između ostalog, podržalo i olakšalo i objavljivanje podataka u mašinski čitljivoj formi. U prilog tome ide podatak koji pokazuje da parlamenti u regionu nisu posvećeni objavljivanju podataka u otvorenom formatu čime se opovrgava i minimizuje upotrebna vrijednost informacija koje objavljuju.

Da je zaista prisutan izostanak želje da se radi na unaprjeđenju otvorenosti i transparentnosti parlamenata, potvrđuje i činjenica da je broj parlamenata koje su aktivno učestvovali u sprovedenom istraživanju, te dostavili odgovore na postavljene upitnike, koji su ključni dio cjelokupnog istraživanja, manji u odnosu na prošlu godinu. Nespremnost da se odgovori na upitnik je sama po sebi indikator nedovoljne otvorenosti i nezainteresovanosti za promociju otvorenosti.

Naš monitoring je pokazao nekoliko "kritičnih tačaka", odnosno ključnih prepreka za razvoj parlamentarne otvorenosti u regionu.

TRANSPARENTNOST, PRISTUPAČNOST I KOMUNIKACIJA SA GRAĐANIMA

Zabilježen pad transparentnosti i pristupačnosti parlamenata u regionu se mora zaustaviti i značajno unaprijediti, kako bi ove institucije, izabrane od strane građana i za građane, u potpunosti djelovale kao noseći stubovi demokratije u ovim društvima.

Iako postojanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u regionu u velikoj mjeri doprinosi većoj transparentnosti parlamenata, neophodno je da se njegova primjena dodatno osnaži, a da parlamenti ulože napor kako bi unaprijedili sopstvenu proaktivnost po pitanju objavljivanja informacija o radu.

Iako među parlamentima u regionu postoje šampioni i primjeri dobre prakse kada se radi o objavljivanju podataka o radu parlamenta i poslanika, zaključujemo da se zakonodavni okvir i deklarativna opredijeljenost da se poštuju principi otvorenosti i međunarodni standardi, često zadržavaju samo na papiru. Istraživanje i ove godine pokazuje da informacije o aktivnostima poslanika po odborima, dokumentima koji nastaju u radu odbora ili podnijetim amandmanima, i dalje ne objavljuje većina parlamenata u regionu. Takođe, objavljivanje informacija o radu parlamenata i poslanika često ne prati i njihova odgovornost za ostvarene rezultate i kvalitet rada ove institucije.

Prosječan rezultat, koji su u segmentu komunikacije sa građanima, ostvarili parlamenti u regionu, a koji iznosi 27% ispunjenosti indikatora, predstavlja još jedan razlog za zabrinutost. Parlamenti u regionu nastavljaju da budu inertni i ne trude se da ulažu u nove kanale komunikacije, koji mogu da pomognu u premošćavanju jaza između građana i njihovog predstavničkog tijela. Kao regionalni problem se javlja i poštovanje principa da se podaci objavljuju u open data¹ formatima, koji bi povećali dostupnost i olakšali građanima prikupljanje informacija.

¹Otvoreni podaci su podaci strukturirani u računarski razumljivom formatu, kojim se daje mogućnost slobodnog i ponovnog korišćenja.

Ono što svakako zabrinjava je da su transparentnost i komunikacija sa građanima na najnižem nivou kada se radi o pripremi, diskusiji, usvajanju i predstavljanju (u otvorenom formatu) najvažnijeg godišnjeg zakonodavnog akta u svakoj državi – državnog budžeta. Prosječan rezultat za svaku državu u 2017. godini, a kada se radi o segmentu državnog budžeta, je svega 33%, dok se za sve države, izuzev Albanije (86%) i Crne Gore (58%), ovaj procenat kreće između 19% (Srbija) i 32% (Kosovo).

Nužno je da parlamenti u regionu ulože napor kako bi u potpunosti uvažili značaj, ulogu i mišljenje civilnog društva u demokratskim uređenjima i unaprijedili mehanizme saradnje sa njim. Zabilježeno je, da je i pored postojećih mehanizama i deklarativnih opredjeljenja nosilaca zakonodavne vlasti, u prosjeku narušena parlamentarna saradnja sa civilnim društvom u regionu. Najdrastičniji takav primjer se dogodio u Srbiji, kada je Narodna skupština Republike Srbije prekinula saradnju sa Otvorenim parlamentom zbog protesta koji je ova inicijativa uložila na način na koji je debatovan i usvojen Zakon o budžetu za 2018. godinu.

PARLAMENTARNI NADZOR – DOBRA OSNOVA I SLABA PRIMJENA

U parlamentima u regionu Zapadnog Balkana ustanovljene su dobre osnove za vršenje parlamentarnog nadzora – osim u slučaju Kosova koje ispunjava svega 19% postavljenih indikatora. Međutim, neophodno je da se ova funkcija zakonodavne vlasti značajno osnaži na nivou čitavog regiona, sa naglaskom na obezbjeđivanje njene pune primjene u praksi. Dobra zakonodavna osnova za vršenje parlamentarnog nadzora ne podrazumijeva da će on biti efektivno primijenjen u praksi. Parlamenti u regionu su, i tokom 2017. godine, nastavili da formalno primjenjuju ovu svoju funkciju, što dovodi do toga da rezultati parlamentarnog nadzora izostanu.

Ovakva situacija nas navodi na prošlogodišnji zaključak. Izuzetno je važno da parlamenti ne budu mjesta za nekritičko usvajanje prijedloga izvršne vlasti, već za njihovo preispitivanje i efikasno kontrolisanje učinjenog. Zakonodavne obaveze poslanika ne smiju biti razlog za zanemarivanje kontrolne funkcije koja predstavlja jednu od najvažnijih garancija demokratije. Svi parlamenti u regionu moraju uložiti napore za punu primjenu postojećih mehanizama i time doprinjeti podizanju nivoa političke odgovornosti.

Potrebu da se kontrolna i nadzorna funkcija parlamenta ojača u pogledu njene efektivne primjene, naglasila je i Evropska komisija u pojedinačnim izvještajima za svaku zemlju, objavljenim u aprilu 2018. godine.

SLABA EVALUACIJA I KONTROLA RADA PARLAMENATA I PONAŠANJA POSLANIKA – UČINAK, INTEGRITET I ETIKA

Ni tokom 2017. godine se rad parlamenata u regionu u prosjeku nije zasnivao na postavljanju jedinstvene metodologije i odgovarajućih indikatora za mjerenje rezultata i kvaliteta njegovog rada i rada poslanika. Strateško planiranje parlamenata na nivou čitavog regiona ispunjava svega 21% postavljenih indikatora. Ovakva situacija, koja se ponavlja iz godine u godinu, nastavlja da se odražava na informisanje građana o učincima i efektima rada zakonodavne vlasti.

U većini parlamenata u regionu još uvijek nije usvojen Zakon o lobiranju. Dodatno, integritet parlamenata je i dalje nizak iz razloga što etički kodeksi parlamenata u nekim državama regiona ili još uvek nisu usvojeni, ili je njihova primjena izuzetno slaba. Kao i u rezultatima za 2016. godinu, i u ovom ciklusu mjerenja je zabilježena niska etičnost u radu parlamenta i poslanika, a prošlogodišnje preporuke u ovom domenu nisu primijenjene.

Nužno je da parlamenti koji još uvijek nisu usvojili etički kodeks, to postave kao prioritet na svoju agendu. Zatim, neophodno je da svi parlamenti država regiona uspostave jasne mehanizme za praćenje sprovođenja etičkih kodeksa poslanika i sankcionisanje svakog kršenja propisanih etičkih standarda. Praksa iz regiona pokazuje da kršenje etičkih kodeksa uglavnom ne rezultira sankcionisanjem nedoličnog ponašanja, i često predstavlja predmet političkih dogovora. Dosljedna primjena etičkih kodeksa je od ključne važnosti za podizanje nivoa političke odgovornosti i povjerenja javnosti u rad parlamenata.

ZAKONODAVNA VLAST U BOSNI I HERCEGOVINI (PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BIH, PARLAMENT FBIH, NARODNA SKUPŠTINA RS)

Zakonodavna vlast u BiH, koje je obuhvaćena ovim istraživanjem, zadovoljava tek nešto manje od 46% postavljenih indikatora otvorenosti i u odnosu na zemlje regiona nalazi se na posljednjem mjestu, dok je lider Crna Gora sa 80% zadovoljenih indikatora.

Zakonodavna vlast u BiH ima znatno složeniju strukturu nego zemlje u regionu, zbog čega je poređenje njenih rezultata sa rezultatima drugih država zahtijevalo poseban metodološki pristup. S obzirom da ni državni ni entitetski parlamenti nisu mogli samostalno biti upoređeni sa parlamentima ostalih država, predmet sprovedenog istraživanja bila su tijela zakonodavne vlasti na oba nivoa. Dodatno, specifično je i postojanje dvodomnih parlamenata u FBiH i BiH, koje je također zahtijevalo drugačiji pristup u odnosu na onaj primjenjen u drugim državama. Zbog činjenice da, u oba parlamenta, domovi zasebno organizuju objavljivanje podataka na svojim web-stranicama, kao i druge komunikacijske prakse, indikatori su praćeni za svaki parlamentarni dom pojedinačno. Stanje u BiH u analizi je predstavljeno kroz ukupan rezultat oba doma Parlamentarne skupštine BiH, oba doma Parlamenta Federacije BiH, te Narodne skupštine Republike Srpske.

Princip pristupačnosti u zakonodavnim tijelima BiH u posljednjem istraživanju zadovoljen je sa 39% ispunjenih indikatora. U pogledu pristupa informacijama zadovoljenosti ovog segmenta principa pristupačnosti iznosi 47%.

Interakcija sa građanima, koja je prošle godine bila ocijenjena najlošije sa 37% zadovoljenih indikatora zabilježila je pad na čak 14%. Javne konsultacije su najbolje ocijenjen segment principa pristupačnosti, te procenat zadovoljenja indikatora u ovom slučaju iznosi 49%.

Uključenost javnosti u rad parlamentarnih tijela u BiH je veoma mala. Mehanizmi komunikacije su najčešće jednosmjerni i uključuju samo postojanje kontakt formi i objavljivanje kontakt podataka na zvaničnim stranicama parlamenata. Parlamenti u BiH ne koriste dostupne kanale dvosmjerne komunikacije sa građanima/kama, poput društvenih mreža i online peticija.

S obzirom da nam iz zakonodavnih institucija osim NSRS, nisu dostavljeni odgovori na poslani upitnik, indikatori koji su se odnosili na mogućnost stručne javnosti da ponudi mišljenje na razmatrane akte, ocijenjeni su negativnim ocjenama u slučaju PSBiH i Parlamenta FBiH, pošto na zvaničnim web stranicama ne postoje dokumenti ili dokazi da je to praksa. Iako je zakonom propisano da sve institucije moraju imati registar informacija u svom posjedu, kao i jasno određenu odgovornu osobu nadležnu za zahtjeve za pristup informacijama, to u praksi nije slučaj.

Potrebno je uložiti mnogo veće napore u otvaranje komunikacijskih kanala parlamenata sa građanima/kama, te pitanju uključivanja javnosti u rad parlamenata pristupiti sistemski i proaktivno. Parlamenti u svoj rad trebaju uključiti stručnu javnost i organizacije civilnog društva, te kreirati, koristiti i aktivno promovirati mehanizme za učešće građana/ki u radu parlamenta.

Sloboda pristupa informacijama mora se dodatno osigurati jačanjem zakonske regulative, kroz uspostavljanje čvršćih mehanizama za nadzor nad provođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama, uključujući i nezavisno tijelo čije bi odluke bile obavezujuće.

Zakonodavna tijela u BiH zadovoljavaju 48% postavljenih indikatora prema kriteriju transparentnosti.

Najbolji rezultat unutar ovog kriterija zabilježen je u odnosu na transparentnost javnih nabavki 60%, no i u tom segmentu je zabilježen trend pada u odnosu na prošlu godinu (63%).

Sa druge strane, budžetska transparentnost bh. parlamenata zabilježila je daleko veći pad ispunjenosti indikatora u odnosu na prošlogodišnje rezultate – sa 33% na 24%.

Kao i u prethodno provedenom istraživanju, parlamenti u BiH imaju vrlo neujednačene prakse u objavljivanju budžeta i izvještaja o njihovom izvršenju.

Tako se na zvaničnoj stranici Narodne skupštine RS mogu naći budžeti za posljednje tri godine, na stranicama oba doma PSBiH za dvije, dok je stranicama federalnih domova Parlamenta nije objavljen niti jedan dokument budžeta, iako je u istraživanju za 2016. godinu federalni Dom naroda imao objavljen budžet za dvije godine.

U pogledu objavljivanja izvještaja o izvršenju budžeta, situacija je slična. NSRS ima objavljena dva dokumenta izvršenja budžeta za protekle tri godine, oba doma PS BiH po dva, dok Dom naroda Parlamenta FBiH ima objavljen jedan ovakav dokument, a Predstavnički dom niti jedan. Kao što je to bio slučaj i u rezultatima za 2016. godinu, "Budžet za građane", dokument koji bi ponudio jednostavan i pristupačan uvid u budžete, još uvijek ne objavljuje nijedan bh. parlament.

Parlamenti u BiH nisu dovoljno transparentni u pogledu izvještavanja o svojim planovima i njihovoj implementaciji, sa izrazito neujednačenim praksama u ovom pogledu. Program rada za tri prethodne godine objavljen je na stranicama oba doma PSBiH, dok su na stranici NSRS objavljena dva. Na web stranicama federalnih parlamentarnih domova objavljen je po jedan program rada u posljednje tri godine.

Kao i u rezultatima istraživanja za 2016. godinu, u novom istraživanju je primjetno da se informacije o radu parlamentaraca/ki objavljuju vrlo neujednačeno. Audio ili video snimci sjednica su dostupni samo na web stranicama Predstavničkog doma PSBiH i Doma naroda Parlamenta FBiH, a nijedan parlament ne objavljuje transkripte i detaljne informacije sa zasjedanja parlamentarnih komisija i drugih radnih tijela. Sa druge strane, svi parlamenti objavljuju rezultate glasanja sa sjednica osim Predstavničkog doma Parlamenta FBiH koji ih nema nikako i Doma naroda FBiH, koji rezultate glasanja objavljuje u sklopu transkripta sa sjednica.

Budžetska transparentnost je na zabrinjavajuće niskom nivou te u odnosu na prošlu godinu nije došlo do napretka. Usvajeni budžetski dokumenti i izvještaji o izvršenju budžeta moraju se učiniti dostupnim javnosti, kroz kontinuirane i ujednačene prakse koje treba uspostaviti u svim parlamentima. Potrebno je također uspostaviti dosljednu praksu objavljivanja planova rada i izvještaja o radu svih parlamentarnih tijela, uključujući i redovito izvještavanje o aktivnostima parlamentaraca/ki. Za sjednice parlamenata treba obezbijediti mehanizme praćenja i dokumentovanja, poput audio i video prijenosa i snimaka, kontinuiranog arhiviranja svih pratećih materijala, koje mora biti pretraživo i dostupno javnosti. Isti princip treba primjeniti i na sjednice komisija i ostalih parlamentarnih tijela.

Kada je u pitanju princip učinkovitosti, zakonodavna vlast u BiH ima 54% zadovoljenih indikatora, te je zabilježen trend stagnacija u odnosu na prethodnu godinu.

Parlamenti u BiH u podoblasti parlamentarnog monitoringa zadovoljavaju 60% indikatora, dok se u podoblasti strateškog planiranja, gdje je ispitana procjena uticaja propisa, ispunjenost indikatora kreće blizu 20%.

Parlamenti u BiH trebaju utvrditi sistemske mehanizme za procjenu uticaja propisa koje usvajaju. Ovi procesi trebaju se urediti propisima koji bi garantovali njihovu učinkovitost, transparentnost, te obezbjedili učešće i ekspertizu zainteresovane i stručne javnosti u evaluaciji uticaja zakona i drugih akata u parlamentarnoj proceduri prije njihovog usvajanja.

Kada je u pitanju integritet zakonodavne vlasti u BiH, ona zadovoljava 46% praćenih indikatora.

Niti jedan Parlament u državi ne zadovoljava postavljene indikatore u pogledu propisa koji se odnose na lobiranje, s obzirom da pitanje lobiranja nije zakonski regulisano ni na jednom nivou vlasti. Usvajanje i objavljivanje etičkih kodeksa parlamenata također je nezadovoljavajuće, te u ovom pogledu zakonodavna tijela u BiH ispunjavaju 49% indikatora. Narodna skupština RS i oba doma PSBiH imaju etičke kodove za parlamentarce koji su i objavljeni na zvaničnim web stranicama, dok ih domovi Parlamenta FBiH nemaju objavljene. Ipak, nijedan od postojećih etičkih kodeksa ne obavezuje parlamente da objave rezultate istraga pokrenutih po osnovu kršenja etičkih kodeksa.

Sva parlamentarna tijela u BiH moraju usvojiti i objaviti etičke kodekse. Postojeće etičke kodekse potrebno je revidirati, ujednačiti i dosljedno provoditi. Etički kodeksi moraju propisivati jasne procedure nadzora nad provođenjem kodeksa, te obavezu objavljivanja podataka o provođenju etičkih kodeksa i istragama pokrenutim u slučaju kršenja istih.

TIJELA ZAKONODAVNE VLASTI U BIH: REZULTATI PO PARLAMENTIMA I PARLAMENTARNIM DOMOVIMA

Poređenje rezultata svih analiziranih tijela zakonodavne vlasti pokazuje veoma neujednačenu praksu zakonodavnih tijela u BiH u pogledu otvorenosti. Najbolji pojedinačni rezultat u ispunjavanju svih praćenih indikatora ima Narodna skupština Republike Srpske (57%) dok je najlošiji rezultat ostvario Predstavnički dom PFBiH (33%).

NSRS je također zadovoljila najviše indikatora i u pojedinačnim oblastima, a na to je utjecala i činjenica da smo tokom ovogodišnjeg istraživanja dobili odgovore iz ove zakonodavne institucije, pa su tako neki indikatori bolje ocijenjeni u odnosu na prošlu godinu.

U odnosu na pojedinačne oblasti, princip pristupačnosti najviše ispunjava NSRS sa skoro 53% zadovoljenih indikatora, dok je na posljednjem mjestu Dom naroda PSBiH sa tek nešto manje od 32% zadovoljenih indikatora. Sličan je slučaj i sa kriterijem učinkovitosti, gdje NSRS ispunjava 70% indikatora, dok su federalni domovi parlamenta najlošije rangirani sa 44 % zadovoljenih indikatora.

Predstavnički dom Parlamenta FBiH ima i najlošiji rezultat u ispunjavanju indikatora za transparentnost (27%), koji je zabilježio pad sa 39% u odnosu na prošlogodišnje rezultate. U ovom pogledu najbolji rezultat ostvarila je Narodna skupština RS sa 61%, što je u rangu rezultata iz prethodnog istraživanja. Budžetska transparentnost najveća je kod NSRS sa 37%, a najmanja kod Predstavničkog doma Parlamenta FBiH – 0%. Ovaj dom na svojoj web stranici nema objavljen niti jedan dokument budžeta ili izvršenja budžeta u posljednje tri godine.

Najviše indikatora za poštovanje principa integriteta zadovoljava PS BiH čija oba doma zadovoljavaju po 54% indikatora.

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE

Prosječan rezultat Parlamentarne skupštine BiH je 49% ispunjenih indikatora otvorenosti, od čega Predstavnički dom PS BiH ispunjava blizu 50% indikatora, a Dom naroda PS BiH 47 %.

Najviše praćenih indikatora PS BiH ispunjava u oblasti učinkovitosti – 56%, za kojom slijede transparentnost 54%, oblast koja je zabilježila blagi rast za nešto više od 1% ispunjenih indikatora (53%) i integriteta 54%, gdje je zabilježen rast od nešto više od 5%.

Indikatori koji su ispitivani putem upitnika koji su dostavljenih zakonodavnim tijalima ocijenjeni su najnižim ocjenama, s obzirom da ni tokom ovogodišnjeg istraživanja oba doma PSBiH nisu dostavila odgovore na upitnik. Ovakvo postupanje najvišeg zakonodavnog tijela u državi u svakom slučaju ukazuje na odsustvo dobrih praksi u komunikaciji sa javnošću.

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH ima nešto bolje rezultate od Doma naroda u dvije od četiri praćene oblasti. U oblastima učinkovitosti i integriteta rezultati oba parlamentarna doma su identični i iznose skoro 56% (učinkovitost) i 54% (integritet) ispunjenih indikatora.

Sa druge strane oblast pristupačnosti je zabilježila pad ispunjenosti indikatora sa 48% na čak 34%, što je definitivno utjecalo i na ukupni ovogodišnji rezultat. Za razliku od prošlogodišnjeg istraživanja, kada je na web stranici PSBiH bilo naznačeno ime osobe odgovorne za rješavanje zahtjeva za slobodni pristup informacijama, u ovogodišnjem istraživanju ovaj indikator je ocijenjen negativnom ocjenom jer se ime osobe više ne nalazi na zvaničnoj stranici PSBiH, iako je to zakonska obaveza.

PD PSBiH ispunjava 56% indikatora u oblasti transparentnosti (što je identično prošlogodišnjem rezultatu), dok je rezultat DN PSBiH 53% ispunjenih indikatora i zabilježio je rast u odnosu na prošlogodišnji rezultate (50%). Rast se ogleda u činjenici da je Dom naroda tokom prošlogodišnjeg istraživanja imao objavljen samo po jedan dokument budžeta i izvršenja budžeta u posljednje tri godine, dok su tokom posljednjeg istraživanja bila objavljena po dva dokumenta u protekle tri godine.

Problem u kontinuitetu objavljivanja informacija na internetu, te nedostatak dosljednog arhiviranja postojećih materijala kojim bi se obezbjedio sveobuhvatan i javnosti dostupan elektronski arhiv institucionalnih informacija, uticao je na lošiji rezultat u ispunjavanju postavljenih indikatora.

PARLAMENT FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Parlament FBiH ima najlošiji prosječni rezultat od tri praćena parlamenta sa tek 37% ispunjenih indikatora. Dom naroda PFBiH zadovoljava 41%, a Predstavnički dom PFBiH tek 33% svih postavljenih indikatora.

Niti jedna od praćenih oblasti u prosjeku ne zadovoljava ni polovinu postavljenih indikatora u oba doma Parlamenta FBiH. Najlošiji prosječan rezultat je u oblasti transparentnosti (36%) gdje je rezultat daleko lošiji u odnosu na prošlu godinu (44%). Dom naroda zadovoljava 45%, a Predstavnički dom tek nešto manje od 27% indikatora.

Budžetska transparentnost oba doma Parlamenta FBiH je veoma niska, pa tako Dom naroda PFBiH ima objavljen samo jedan dokument izvještaja o izvršenju budžeta, dok Predstavnički dom nema niti jedan na svojoj web stranici. Osim toga, niti jedan od domova Parlamenta FBiH nema objavljene polugodišnje izvještaje o izvršenju budžeta, budžet Parlamenta, ali ni tzv. Budžete za građane u protekle tri godine. Rezultati prošlogodišnjeg istraživanja pokazali su da je Predstavnički dom Parlamenta FBiH imao objavljene dokumente i amandmane na Budžet dostavljene od strane parlamentarnih komisija, dok u ovogodišnjem istraživanju niti jedan od parlamentarnih domova u FBiH nije imao ove informacije objavljene na svojoj zvaničnoj web stranici. S obzirom na to, rezultat od 0% u pogledu budžetske transparentnosti Predstavničkog doma PFBiH i 3% Doma naroda je veoma realan.

Stanje transparentnosti javnih nabavki donekle je bolje u odnosu na budžetsku transparentnost i iznosi 52% zadovoljenih indikatora u slučaju Doma naroda, odnosno 55% u slučaju Predstavničkog doma Parlamenta FBiH. Iako domovi naroda objavljuju planove javnih nabavki, Predstavnički dom PFBiH samo djelimično objavljuje odluke o javnim nabavkama, dok Dom naroda to čini u potpunosti. Ipak niti jedan od domova ne objavljuje pozive za javne nabavke, kao ni ugovore ili anekse na dodijeljene ugovore. Objava ugovora i aneksa na ugovore nije zakonska obaveza u BiH, međutim međunarodni standardi u oblasti transparentnosti institucija predviđaju objavu ovih dokumenata kako bi se dostigla puna finansijaska transparentnost.

Najbolje rezultate domovi Parlamenta FBiH imaju u oblasti učinkovitosti (44%), no dobar rezultat se uglavnom odnosi na pozitivno ocjenjena zakonska rješenja u ovoj oblasti. Međutim, indikatori koji su se odnosili na dostupnost informacija na web stranici, poput onih o objavi materijala za javna saslušanja ili izvještaja sa javnih rasprava, nisu zadovoljeni.

Federalni Dom naroda nešto je uspješniji od Predstavničkog doma u ostvarivanju principa integriteta gdje zadovoljava gotovo 41% indikatora, u odnosu na 32% koliko zadovoljava Dom naroda. Etički kodeks nije objavljen niti na jednoj od web stranica federalnih domova Parlamenta. Sa druge strane, imovinske kartice poslanika/delegata i jednog i drugog doma nisu dostupne na web stranicama, ali se mogu dobiti na uvid u Centralnoj izbornoj komisiji BiH (CIK).

Princip pristupačnosti oba doma Parlamenta FBiH zadovoljavaju sa cca 36% ispunjenih indikatora, međutim Dom naroda ispunjava nešto više indikatora kada govorimo o javnim konsultacijama. Pravilnik Doma naroda tako je regulisao mogućnost prisustva javnosti na sjednicama dok pravilnik Predstavničkog doma nije objavljen na web stranici te je zbog toga ostvario negativan rezultat istraživanja. Oba doma ostvaruju veoma lošu interakciju sa građanima, te su u tom pogledu zadovoljili tek po 11% postavljenih indikatora. Jedina mogućnost da građani kontaktiraju parlament i parlamentarce je putem e-mail adresa naznačenih na web stranici Parlamenta FBiH, koje često ne rade zbog punih inboksa.

Niti jedan od domova Parlamenta FBiH ne posjeduje Facebook ili Twitter nalog, kao ni online kanal kojim bi građani mogli da dostavljaju svoje primjedbe. Također, ne postoji mehanizam za online peticije, ali ni jednostavne informacije poput onih na koji način građani mogu da ostvare pristup zgradi Parlamenta.

Iako su sve institucije prema Zakonu o slobodi pristupa informacijama dužne da objavljuju registar informacija u svom posjedu, niti jedan od domova u Parlamentu FBiH ih ne objavljuje, kao ni ime osobe zadužene za postupanje po zahtjevima.

NARODNA SKUPŠTINA REPUBLIKE SRPSKE

Za razliku od prošle godine, Narodna skupština RS je dostavila odgovore na upitnik o otvorenosti institucija koja im je upućena u okviru istraživanja, te je bilo jedino zakonodavno tijelo u ovom istraživanju koje je to i učinilo. Odgovori su tako doprinijeli da NSRS jedina zabilježi blagi rast u gotovo svim praćenim oblastima. Podsjećamo da tokom prošlogodišnjeg istraživanja služba za odnose sa javnošću NSRS nije napravila nikakav povratni kontakt nakon primanja upitnika, te je na usmeni upit odgovorila da je upitnik zaprimljen, ali nije prosljeđen nijednom skupštinskom tijelu ili službi radi dostavljanja odgovora. Narodna skupština Republike Srpske zadovoljava 57% postavljenih indikatora otvorenosti.

Prema principu učinkovitosti, NSRS zadovoljava 70% indikatora, te je u odnosu na prošlu godinu zabilježila rast od 20%, prije svega zbog činjenice da su za razliku od prošle godine indikatori koji su se odnosili na odgovore iz dostavljenog upitnika, ocijenjeni pozitivnim ocjenama. Međutim u pogledu indikatora koji su se odnosili na zvaničnu web prezentaciju, poput objavljivanja izvještaja sa zasjedanja skupštinskih tijela ili objave svih usvojenih dokumenata u protekle dvije godine, nije zabilježen nikakav napredak.

Princip transparentnosti NSRS zadovoljava sa 61% ispunjenih indikatora i u nivou je prošlogodišnjih rezultata. NSRS na svojoj web stranici ima objavljene budžete za prethodne tri godine, kao i dva dokumenta Izvšenja budžeta, što nije bio slučaj u prošlom istraživanju, kada je bio objavljen samo jedan dokument Izvršenja budžeta za protekle tri godine. Ipak, NSRS ne objavljuje polugodišnje izvještaje o izvršenju budžeta, kao ni budžet za građane, te tako sve ukupno budžetska transparentnost NSRS iznosi 44% zadovoljenih indikatora. U pogledu transparentnosti javnih nabavki, sa druge strane, primjetno je kako NSRS na svojoj stranici objavljuje planove javnih nabavki, ali ne objavljuje ugovore i anekse na ugovore o javnim nabavkama. Iako objava ugovora i aneksa nije zakonska obaveza u BiH, međunarodni standardi u transparentnosti nalažu kako bi to trebao biti slučaj. Ipak u ovom smislu NSRS zadovoljava 70% indikatora koji se odnose na transparentnost javnih nabavki.

Rezultati prema principu integriteta su 50% zadovoljenih indikatora, dok je prema principu pristupačnosti zabilježeno 53% zadovoljenih indikatora. Najbolji pojedinačni rezultat ostvaren je u odnosu na podoblast učinkovitosti – strateško planiranje (99%) čiji je rezultat prije godinu dana iznosio 0%, te je ovaj skok direktna posljedica povrata odgovora iz poslanog upitnika, s obzirom da je većina indikatora u ovoj oblasti bila sadržana u istom.

Treba napomenuti kako se većina objavljenih dokumenata i podataka o radu skupštine (dnevni redovi sjednica, evidencija o glasanju, materijali za sjednice i sl.) mogu pronaći samo za period aktuelnog mandata, dok arhiva za prethodne sazive NSRS nije ponuđena u sklopu istih rubrika.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Otvorenost je ključni uslov demokratije jer omogućava građanima da dobiju informacije i znanje potrebno za ravnopravno učestvovanje u političkom životu, efektivno donošenje odluka i držanje institucija odgovornim za politike koje sprovede. Institucije širom svijeta preduzimaju konkretne akcije u cilju povećanja svoje transparentnosti i odgovornosti prema građanima. A da bismo ustanovili u kojoj mjeri građani Zapadnog Balkana dobijaju pravovremene i razumljive informacije od svojih institucija, razvijen je Regionalni indeks otvorenosti.

Regionalni indeks otvorenosti mjeri stepen do kojeg su institucije zemalja Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društvu, na osnovu četiri principa: (1) transparentnost (2) pristupačnost (3) integritet i (4) učinkovitost.

Princip transparentnosti podrazumijeva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. Pristupačnost se odnosi na obezbjeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije sa građanima. Integritet obuhvata mehanizme za prevenciju korupcije, sprovođenje etičkih kodeksa i regulaciju lobiranja. Posljednji princip, učinkovitost, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje sprovedu institucije.

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama² i primjerima dobre prakse, ovi principi su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocjenjuju na osnovu dostupnosti informacija na zvaničnim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika koji su prosljeđeni institucijama.

Kroz oko 80 indikatora po instituciji mjerili smo i analizirali otvorenost 275 institucija zakonodavne vlasti i prikupili preko 15 000 podataka o institucijama. Nakon izvršenog monitoringa, uslijedila je kontrolna faza koja je pokazala standardnu grešku mjerenja od +/- 3%.

Mjerenje je sprovedeno u periodu od januara do kraja aprila 2018. godine. Na osnovu rezultata istraživanja, razvijen je predstavljeni set preporuka i smjernica koje su usmjerene institucijama.

ACTION SEE je mreža organizacija civilnog društva koje zajedno rade na promovisanju i obezbjeđivanju transparentnosti i odgovornosti institucija u jugoistočnoj Evropi, povećanju potencijala za građanski aktivizam i participaciju, promovisanju i zaštiti ljudskih prava na internetu kao i na izgradnji kapaciteta za upotrebu novih tehnologija.

²Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, World Bank itd.

UDRUŽENJE GRAĐANA "ZAŠTO NE"

Adresa Džemala Bijedića 309, 71 000 Sarajevo, BiH
tel/fax +387 (0) 33 618 461
e-mail info[at]zastone.ba
website www.zastone.ba