



DOBRO UPRAVLJANJE

ZA OTVORENOST I ODGOVORNOST
U POLITICI I UPRAVLJANJU

autorica: Tijana Cvjetićanin

OTVORENOST PARLAMENTA U REGIONU I BOSNI I HERCEGOVINI

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 prijedlog praktične politike je urađen uz pomoć Evropske unije.
Sadržaj je isključivo odgovornost ActionSEE mreže i ni na koji način ne odražava
stavove Evropske unije.

autorica: Tijana Cvjetićanin

OTVORENOST PARLAMENTATA U REGIONU I BOSNI I HERCEGOVINI

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, april 2017.

UVOD

Udruženje građana „Zašto ne“ je, u saradnji sa partnerima iz regionalne mreže NVO "ActionSEE", pripremio prijedlog konkretnih politika, u kome analiziramo nivo transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti parlamenata u regionu Zapadnog Balkana.

Prijedlog je rezultat istraživanja baziranog na naučnoj metodologiji koju su članice mreže ActionSEE razvijale u prethodnih nekoliko mjeseci. Cilj naših aktivnosti je da kroz objektivno mjerenje otvorenosti parlamenata u regionu utvrdimo stvarno stanje u ovoj oblasti i uputimo preporuke za njegovo unapređenje. Cilj je, također, unaprjeđenje poštovanja principa dobrog upravljanja, u kojima otvorenost zauzima značajno mjesto.

Svi parlamenti u regionu moraju obezbijediti punu otvorenost svog rada i time demonstrirati političku odgovornost i poštovanje osnovnih principa demokratije. Parlamenti moraju, kroz obezbjeđivanje svih relevantnih informacija, omogućiti nesmetan uvid u svoj rad. Samo otvorene i odgovorne institucije mogu raditi na stvaranju demokratskog društva kakvom teže sve zemlje regiona.

Obaveze parlamenata na najbolji način definiše Deklaracija o otvorenosti parlamenata, u kojoj se sugeriše da parlament mora obezbijediti da građani/ke imaju pravnu pomoć u ostvarivanju prava na pristup parlamentarnim informacijama. Apostrofira se dužnost skupštine da podstiče otvorenost i dijeli primjere dobre prakse sa drugim parlamentima kako bi se povećala otvorenost i transparentnost. Dalje, afirmiše se saradnja sa organizacijama civilnog društva koje se bave monitoringom rada parlamenta i građanima/kama kako bi se osiguralo da parlamentarne informacije budu potpune, tačne i pravovremene.

Imajući u vidu navedeno, potrebno je da svi parlamenti u regionu, koji to nisu uradili, pristupe potpisivanju Deklaracije o otvorenosti parlamenta, te da rade na njenoj implementaciji.

Naš prijedlog praktične politike je upućen donosiocima odluka u parlamentima zemalja regiona. On može biti od koristi i predstavnicima međunarodnih institucija, ali i organizacijama civilnog društva koje se bave ovim pitanjima.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem predlogu.

Otvorenost zakonodavne vlasti u regionu

Parlamenti u regionu u prosjeku ispunjavaju 63% kriterijuma otvorenosti. Ovaj rezultat nije zadovoljavajući, imajući u vidu da je riječ o tijelima koja su neposredno izabrana i odgovorna građanima i građankama.

Parlamenti imaju ključnu ulogu u demokratskom sistemu, te bi trebalo da budu nosioci procesa koji će omogućiti građanima/kama da efikasnije prate rad institucija. Međutim, kao ni u slučaju izvršne vlasti, najviša zakonodavna tijela regiona nemaju strateški pristup politici otvorenosti. Zahtjevi i standardi otvorenosti najčešće nisu eksplicitno definisani i mogu se samo posredno izvesti iz Ustava, Poslovnika i drugih akata. Kao takvi predmet su različitog tumačenja i rapoloženja parlamentarne većine, što ne predstavlja dobar osnov za jačanje otvorenosti.

Informacije o radu parlamenta pripadaju javnosti¹, te je nužno konstantno usavršavati postojeći nivo kulture parlamentarne otvorenosti. Politika otvorenosti trebalo bi da se razvija prateći informaciono-komunikacione trendove, kroz korištenje novih tehnologija 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 minimizira upotrebna vrijednost informacija koje objavljuju.

Nedovoljna transparentnost organizacionih i finansijskih informacija

Monitoringom je utvrđeno da parlamenti uglavnom nisu transparentni u pogledu objavljivanja informacija sa sjednica parlamentarnih odbora. Većina parlamenata ne objavljuje listing glasanja i listu poslanika koji su prisustvovali sjednicama odbora. Dodatno, u većini zemalja sjednice odbora se ne prenose audio ili video putem.

Većina parlamenata u regionu tek treba da afirmiše princip finansijske javnosti i otvorenosti. Parlamenti uglavnom ne ispunjavaju ni minimum međunarodnih standarda budžetske transparentnosti², koji nalažu da finansijska dokumenta budu dostupna javnosti. Na zvaničnim internet stranicama većine parlamenata /ke ne mogu pronaći budžete za sve tri prethodne godine. Također, velika većina ne objavljuje izvještaje o izvršenju budžeta. Parlamenti treba da rade kontrolu trošenja državnog novca u toku godine i da objavljuju polugodišnje izvještaje o izvršenju budžeta.

1) Deklaracija o otvorenosti parlamenata. Dostupno na: <https://goo.gl/NhTYvH>. Pristupljeno: 27.03.2017.

2) Best Practices for Budget Transparency, OECD, 2002. Dostupno na: <https://goo.gl/qamVDW>; Guidelines for Parliamentary Websites, Inter-Parliamentary Union, 2009. Dostupno na: <https://goo.gl/gD2Wg0>. Pristupljeno: 27.03.2017.

Nedovoljno razvijena komunikacija sa građanima/kama i mogućnost njihovog učešća

Parlamenti u regionu treba da jačaju svoju predstavničku funkciju kroz ostvarivanje direktne komunikacije sa građanima i njihovo uključivanje u proces kreiranja politika. Parlamenti treba posebnu pažnju da posvete razvoju elektronskih usluga.

Parlamenti treba da budu dostupni građanima i građankama, te je potrebno da se, osim mogućnosti ostvarivanja komunikacije putem telefona ili e-maila, inicira pokretanje inovativnih kanala za dvosmjernu komunikaciju sa građanima/kama. Također, potrebno je aktivnije koristiti postojeće mehanizme za komunikaciju, a naročito društvene mreže. Monitoringom je utvrđeno da većina parlamenata ili nema naloge na društvenim mrežama ili ih ne koristi aktivno.

Dodatno, monitoringom je prepoznata potreba za jačanjem kapaciteta za punu i dosljednu primjenu zakona o slobodnom pristupu informacijama³.

(NE)Etičko ponašanje poslanika/ca

Dosljedna primjena etičkih kodeksa poslanika/ca je od ključne važnosti za podizanje nivoa političke odgovornosti i povjerenja javnosti u rad parlamenata. Međutim, dok određene zemlje regiona nisu ni usvojile etičke kodekse, druge ga aktivno ne promovišu niti djelotvorno primjenjuju. Parlamenti u regionu treba da 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. Takođe, potrebno je donijeti pravila koja će obavezati parlamente da objavljuju rezultate postupaka povodom kršenja odredbi kodeksa. Na taj način bi se povećala transparentnost tih postupaka.

Nedovoljni efekti parlamentarne kontrole ostalih grana vlasti

Monitoringom je utvrđeno da je u zemljama regiona uspostavljen niz mehanizama za parlamentarnu kontrolu izvršne vlasti. Međutim, njihova primjena je najčešće formalne prirode. U praksi izostaju vidljivi efekti kontrole, te su rijetki primjeri koji su dali konkretne ishode u smislu utvrđivanja odgovornosti i sankcionisanja predstavnika izvršne ili drugih grana vlasti.

3) Monitoring je pokazao da većina parlamenata nema uspostavljen sistem obuka ili kreiran vodič koji je namijenjen državnim službenicima, kako bi službenici pristupali podacima koji se objavljuju shodno Zakonu o slobodnom pristupu informacijama i kako bi preduzimali ostale obaveze koje predviđa taj Zakon.

4) "Ovjeravanje" zakona i nekorisćenje postojećih mehanizama parlamentarnog nadzora proističe iz političkih sistema zemalja Zapadnog Balkana, koji su glavni uzrok dominacije izvršne vlasti nad zakonodavnom.

Parlamenti ne smiju biti mjesta za nekritičko usvajanje prijedloga izvršne vlasti, već za njihovo preispitivanje i efikasno kontrolisanje učinjenog⁴. 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 doprinijeti podizanju nivoa političke odgovornosti.

Otvorenost parlamenata u BiH (Parlamentarna Skupština BiH, Parlament FBiH i Narodna Skupština RS)

Zakonodavna vlast u Bosni i Hercegovini (Parlamentarna skupština BiH, Parlament Federacije BiH, Narodna skupština Republike Srpske)

Zakonodavna vlast u BiH zadovoljava **51,18% indikatora otvorenosti i u odnosu na ostale države regiona nalazi se na posljednjem mjestu**, iza makedonskog parlamenta koji se nalazi na pretposljednem mjestu.

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 ponaosob. 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 zadovoljen je sa 48,48% ispunjenih indikatora, pri čemu je u pogledu pristupa informacijama ostvaren najviši rezultat (52,93%), dok je najlošije ocijenjena interakcija sa građanima/kama (36,97%).

Uključenost javnosti u rad parlamentarnih tijela je minimalna. 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. Nijedna parlamentarna komisija u proteklih godinu dana nije tražila komentar na razmatrane akte od stručne javnosti, organizacija civilnog društva, ili bilo kog eksternog tijela. 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.

BiH je na pretposljednem mjestu i kada je u pitanju kriterij **transparentnosti** zakonodavnih institucija, sa rezultatom od 51,36% zadovoljenih indikatora.

Najbolji rezultat unutar ovog kriterija zabilježen je u odnosu na transparentnost javnih nabavki (63,25%).

Sa druge strane, budžetska transparentnost bh. parlamenata znatno je slabija (33,1%). Parlamenti u BiH imaju vrlo neujednačene prakse u objavljivanju budžeta i izvještaja o njihovom izvršenju, pa se tako na zvaničnoj stranici Narodne skupštine RS mogu naći budžeti za posljednje tri godine, na stranicama oba doma PSBiH samo za jednu, dok je na stranici federalnog parlamenta Dom naroda objavljen budžet za dvije godine, a na stranici Predstavničkog doma ni za jednu.

Posebno je zabrinjavajuće slab ili nikakav značaj koji se pridaje transparentnosti izvještaja o izvršenju budžeta - prema kriterijima pretrage uspostavljenim metodologijom istraživanja, od svih parlamentarnih tijela pronađen je samo jedan takav izvještaj, na stranici NSRS (za jednu godinu). "Budžet za građane", dokument koji bi ponudio jednostavan i pristupačan uvid u budžete, 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 samo na stranici NSRS, dok su izvještaji o implementaciji godišnjih planova za sve tri godine dostupni na stranici NSRS i federalnog Doma naroda; Predstavnički dom PSBiH ima objavljen izvještaj za jednu godinu, a DN PSBiH i PD PFBiH ni za jednu.

Informacije o radu parlamentaraca/ki (evidencija prisutnosti na sjednicama, evidencija o glasanju, transkripti i snimci sjednica, itd.) objavljuju se vrlo neujednačeno. Tako, na primjer, od svih parlamentarnih tijela, samo Predstavnički dom PSBiH ima kontinuiranu, potpunu i lako dostupnu evidenciju o prisutnosti poslanika/ca na sjednicama. Nijedan parlament ne objavljuje transkripte i detaljne informacije sa zasjedanja parlamentarnih komisija i drugih radnih tijela.

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.

BiH je na pretposljednem mjestu i kada je u pitanju kriterij **transparentnosti** zakonodavnih institucija, sa rezultatom od 51,36% zadovoljenih indikatora.

Najbolji rezultat unutar ovog kriterija zabilježen je u odnosu na transparentnost javnih nabavki (63,25%).

Sa druge strane, budžetska transparentnost bh. parlamenata znatno je slabija (33,1%). Parlamenti u BiH imaju vrlo neujednačene prakse u objavljivanju budžeta i izvještaja o njihovom izvršenju, pa se tako na zvaničnoj stranici Narodne skupštine RS mogu naći budžeti za posljednje tri godine, na stranicama oba doma PSBiH samo za jednu, dok je na stranici federalnog parlamenta Dom naroda objavljen budžet za dvije godine, a na stranici Predstavničkog doma ni za jednu.

Posebno je zabrinjavajuće slab ili nikakav značaj koji se pridaje transparentnosti izvještaja o izvršenju budžeta - prema kriterijima pretrage uspostavljenim metodologijom istraživanja, od svih parlamentarnih tijela pronađen je samo jedan takav izvještaj, na stranici NSRS (za jednu godinu). "Budžet za građane", dokument koji bi ponudio jednostavan i pristupačan uvid u budžete, 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 samo na stranici NSRS, dok su izvještaji o implementaciji godišnjih planova za sve tri godine dostupni na stranici NSRS i federalnog Doma naroda; Predstavnički dom PSBiH ima objavljen izvještaj za jednu godinu, a DN PSBiH i PD PFBiH ni za jednu.

Informacije o radu parlamentaraca/ki (evidencija prisutnosti na sjednicama, evidencija o glasanju, transkripti i snimci sjednica, itd.) objavljuju se vrlo neujednačeno. Tako, na primjer, od svih parlamentarnih tijela, samo Predstavnički dom PSBiH ima kontinuiranu, potpunu i lako dostupnu evidenciju o prisutnosti poslanika/ca na sjednicama. Nijedan parlament ne objavljuje transkripte i detaljne informacije sa zasjedanja parlamentarnih komisija i drugih radnih tijela.

Budžetska transparentnost je na zabrinjavajuće niskom nivou. Nacrti i planovi budžeta, usvojeni 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 takođe 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 (dnevnih redova, materijala koji se razmatraju na sjednicama, transkripta sjednica, podataka o glasanju, itd.) koje mora biti pretraživo i dostupno javnosti. Isti princip treba primjeniti i na sjednice komisija i ostalih parlamentarnih tijela. Promjena sastava parlamenta i "smjena" izbornih mandata ne smije uticati na otvorenost, kontinuitet, obuhvat i dostupnost informacija o radu parlamenata.

Kada je u pitanju **učinkovitost**, zakonodavna vlast u BiH 57,42% zadovoljenih indikatora.

Vrlo su izražene razlike između podoblasti koje su praćene unutar ovog kriterija. Parlamenti u BiH tako ostvaruju relativno dobar rezultat u podoblasti parlamentarnog monitoringa (67,02%), u kojoj je zabilježen drugi najbolji pojedinačni rezultat parlamentarnih tijela u BiH (parlamentarni monitoring Predstavničkog doma PSBiH sa 78,72% ispunjenih indikatora).

Sa druge strane, u podoblasti strateškog planiranja, gdje je ispitana procjena uticaja propisa, ispunjeno je tek 19,8% indikatora i to samo zahvaljujući činjenici da su ovakvi mehanizmi identifikovani u Predstavničkom domu PFBiH, dok ostala parlamentarna tijela ne zadovoljavaju niti jedan indikator u ovoj podoblasti.

Parlamenti u BiH trebaju utvrditi systemske 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 50,61% praćenih indikatora i posljednja je u regionu.

Najlošiji rezultat u ovoj oblasti bh. parlamenti imaju u pogledu propisa koji se odnose na lobiranje, u kojoj nijedno zakonodavno tijelo u državi ne zadovoljava niti jedan postavljeni indikator, 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 44,35% indikatora. Etički kodeksi parlamenata uglavnom ne propisuju jasne sankcije za kršenje kodeksa, a 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 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 BOSNI I HERCEGOVINI: REZULTATI PO PARLAMENTIMA I PARLAMENTARNIM DOMOVIMA

Poređenje rezultata svih analiziranih tijela zakonodavne vlasti pokazuje da najbolji pojedinačni rezultat u ispunjavanju svih praćenih indikatora ima Predstavnički dom PSBiH (55,28%), dok je najlošiji rezultat Predstavničkog doma PFBiH (45,47%). Kada se gledaju prosječni rezultati svakog od parlamenata, najbolji rezultat ima Narodna skupština Republike Srpske, koja zadovoljava 55,04% indikatora, iza nje je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine sa 52,28% ispunjenih indikatora, dok je najlošiji Parlament Federacije BiH sa 48,15%.

U odnosu na pojedinačne oblasti, princip pristupačnosti najviše ispunjava Dom naroda PFBiH sa 50,76% zadovoljenih indikatora, dok posljednje mjesto dijele Predstavnički dom PFBiH i Narodna skupština RS, sa 46,21%. Isti je slučaj i sa kriterijem učinkovitosti, gdje Dom naroda PFBiH ispunjava 65,9% indikatora, dok PD PFBiH i NSRS imaju po 50% ispunjenih indikatora.

Predstavnički dom Parlamenta FBiH ima i najlošiji rezultat u ispunjavanju indikatora za transparentnost (39,31%), dok je u ovom pogledu najbolji rezultat Narodne skupštine RS (61,61%). Budžetska **transparentnost** najveća je kod Doma naroda PFBiH, sa 40,41% ispunjenih indikatora, a najmanja kod PS BiH, čija oba doma zadovoljavaju tek 25,3% praćenih indikatora. Najviše indikatora za poštovanje principa **integriteta** zadovoljava Predstavnički dom PFBiH (56,63%), za kojim slijede Predstavnički dom PSBiH (56,12%) i Narodna skupština RS (54,08%). Najslabiji je rezultat Doma naroda PSBiH (41,33%), dok Dom naroda PFBiH ispunjava 44,9% postavljenih indikatora.

PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE

Prosječan rezultat Parlamentarne skupštine BiH je 52,27% ispunjenih indikatora otvorenosti, od čega Predstavnički dom PS BiH ispunjava 55,28%, a Dom naroda PS BiH 49,27%.

Najviše praćenih indikatora PS BiH ispunjava u oblasti **učinkovitosti** (60,59%), za kojom slijede **transparentnost** (53,15%) i **pristupačnost** (49,62%), dok je najslabije rangirana oblast **integriteta** (48,72%). Indikatori koji su ispitivani putem ankete ocijenjeni su najnižim ocjenama, s obzirom da ovo parlamentarno tijelo nije dostavilo odgovore na upitnik iako je isti bio dostavljen dva puta, na izričit zahtjev rukovodioca sektora za odnose javnošću, zajedničke službe oba doma parlamenta. Ovakvo postupanje najvišeg zakonodavnog tijela u državi samo po sebi ukazuje na odsustvo dobrih praksi u komunikaciji sa javnošću.

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH ima bolje rezultate od Doma naroda u tri od četiri praćene oblasti. U oblasti **učinkovitosti**, ovaj dom zadovoljava 62,71% postavljenih indikatora, dok DN PSBiH ispunjava 58,47%. PD PSBiH ispunjava 56,43 indikatora u oblasti **transparentnosti**, dok je rezultat DN PSBiH 49,86%. Najveća razlika između dva parlamentarna doma je u poštovanju principa **integriteta**, gdje Predstavnički dom ispunjava 56,12%, a Dom naroda tek 41,33% postavljenih indikatora.

Nasuprot tome, vrlo sličan rezultat oba doma ostvaruju u odnosu na princip **pristupačnosti**, gdje Predstavnički dom ispunjava 49,24%, a Dom naroda 50% praćenih indikatora.

Tokom perioda monitoringa, zvanična web stranica PS BiH bila je redizajnirana, što je dovelo do gubljenja materijala i teže pretraživosti postojećih dokumenata, te uticalo na lošiji rezultat u ispunjavanju postavljenih indikatora. 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, prisutan je i kod drugih institucija u BiH.

PARLAMENT FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Parlament FBiH ima najlošiji prosječni rezultat od tri praćena parlamenta, sa 48,15% ispunjenih indikatora, od čega Dom naroda PFBiH zadovoljava 50,83%, a Predstavnički dom PFBiH 45,47% indikatora. U odnosu na praćene oblasti, od ostalih odskače princip **učinkovitosti**, iako je rezultat i tu vrlo skroman, sa 57,95% ispunjenih indikatora. Najlošiji prosječan rezultat je u oblasti **transparentnosti** (44,45%) i **pristupačnosti** (48,48%), dok je nešto bolji rezultat ostvaren u poštovanju principa **integriteta** (50,77%).

Federalni Dom naroda uspješniji je od Predstavničkog doma u ostvarivanju principa otvorenosti vlasti u tri od četiri praćene oblasti, za razliku od državnog parlamenta gdje je odnos obrnut. Predstavnički dom PFBiH ostvario je bolji rezultat samo u odnosu na kriterij **integriteta**, koji ispunjava sa 56,63%, dok ga Dom naroda ispunjava sa 44,9% indikatora. Izražena je razlika u rezultatima dva doma u odnosu na kriterij **učinkovitosti**, gdje DN PFBiH zadovoljava 65,9%, a PD PFBiH 50% postavljenih indikatora.

Princip **pristupačnosti** u Domu naroda PFBiH ispoštovan je sa 50,76%, a u Predstavničkom domu sa 46,21% indikatora.

Konačno, princip **transparentnosti**, gdje je Parlament FBiH najslabije rangiran, u Domu naroda zadovoljava 49,58%, a u Predstavničkom domu tek 39,31% indikatora.

NARODNA SKUPŠTINA REPUBLIKE SRPSKE

Kao ni Parlamentarna skupština BiH, Narodna skupština RS također nije dostavila odgovore na anketu o otvorenosti institucija koja im je upućena u okviru istraživanja. Za razliku od PS BiH, služba za kontakt 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. Napominjemo da su institucije izvršne vlasti u Republici Srpskoj postupile na sličan način, uz eksplicitno odbijanje Vlade i ministarstava da odgovore na upitnik, jer "ne učestvuju u istraživanjima ovog tipa."

Narodna skupština Republike Srpske zadovoljava 55,04% postavljenih indikatora otvorenosti, od čega najviše u odnosu na princip transparentnosti (61,61%) za kojim slijede integritet (54,08%), učinkovitost (50%) i pristupačnost (46,21%). Najbolji pojedinačni rezultat ostvaren je u odnosu na transparentnost javnih nabavki, gdje NSRS ispunjava 75% postavljenih indikatora. Najlošiji su rezultati u oblasti strateškog planiranja i propisa o lobiranju (0%), budžetskoj transparentnosti (36,38%), te u odnosu na principe, postojanje i objavljivanje etičkog kodeksa skupštine (39,13%).

Zvanična prezentacija Narodne skupštine RS ima još veće probleme nego stranica PD PSBiH u pogledu održavanja kontinuiteta objavljenih informacija, iako mnogi od njih nisu direktno prikazani u indikatorima istraživanja, koji su, u velikom broju slučajeva, fokusirani na kontinuitet objavljivanja i izvještavanja u posljednje tri godine.

Tako se, recimo, 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/kama da dobiju informacije i znanje potrebno za ravnopravno učestvovanje u političkom životu, efektivno donošenje odluka i držanje institucija odgovornim za politike koje sprovode. Veliki broj zemalja preduzima konkretne akcije u cilju povećanja svoje transparentnosti i odgovornosti prema građanima/kama. Da bismo ustanovili u kojoj mjeri građani/ke Zapadnog Balkana dobijaju pravovremene i razumljive informacije od svojih institucija, razvijen je Regionalni indeks otvorenosti parlamenata. Regionalni indeks otvorenosti mjeri stepen do kojeg su parlamenti otvoreni prema građanima/kama 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 jačanje interakcije sa građanima/kama. Integritet obuhvata mehanizme za prevenciju korupcije, sprovođenje etičkih kodeksa i regulaciju lobiranja. Posljednji princip, učinkovitost, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje se sprovode.

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama 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, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika koji su proslijeđeni institucijama. Kroz više od 100 indikatora mjerili smo i analizirali otvorenost parlamenata u regionu, i prikupili preko 1000 podataka. Mjerenje je sprovedeno u periodu od oktobra do kraja decembra 2016. godine. Na osnovu rezultata istraživanja, razvijen je predstavljeni set preporuka i smjernica koje su usmjerene institucijama.

ACTIONSEE je mreža organizacija civilnog društva koje zajedno radi 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.

UDRUŽENJE GRAĐANA "ZAŠTO NE"

Džemala Bijedića 309, 71 000 Sarajevo, BiH

tel/fax +387 (0) 33 618 461

info[at]zastone.ba

www.zastone.ba