



**ANALITIKA**

Centar za društvena istraživanja

# Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini

---

Od principa do prakse

---



---

# Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini

Od principa do prakse

---



Sarajevo, 2016. godina

Naslov: Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Od principa do prakse

Autorica: Nermina Voloder

Urednik: Tarik Jusić

Izdavač:

Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina: 2016.

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

Adresa izdavača:

Hamdije Kreševljakovića 50, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

info@analitika.ba

www.analitika.ba

Lektura:

Alma Genjac-Nakičević

Korektura:

Mirela Rožajac-Zulčić

Dizajn publikacije:

Branka Ilić

DTP:

Jasmin Leventić

Štampa:

Blicdruk d.o.o. Sarajevo

-----  
CIP - Katalogizacija u publikaciji

Nacionalna i univerzitetska biblioteka Bosne i Hercegovine, Sarajevo

342.727:35(497.6)(047)

VOLODER, Nermina

Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini : od principa do prakse / Nermina Voloder. - Sarajevo : Analitika - Centar za društvena istraživanja, 2016. - 65 str. : graf. prikazi ; 30 cm

O autorici: str. 65. - Bibliografija: str. 61-64 ; bibliografske i druge bilješke uz tekst.

ISBN 978-9926-425-06-7

COBISS.BH-ID 23438598  
-----

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



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

---

1.	UVOD	6
2.	PRAVO NA INFORMACIJU I PROAKTIVNA TRANSPARENTNOST	9
2.1.	Dobrobiti od proaktivne transparentnosti	10
2.2.	Faktori razvoja proaktivne transparentnosti	11
2.2.1.	Pravni okvir i proaktivna transparentnost	11
2.2.2.	Administrativna kultura i otvorenost javnih institucija	12
2.2.3.	Kapaciteti za primjenu principa proaktivne transparentnosti	13
2.2.4.	Utjecaj vanjskih aktera	14
3.	STANDARDI I PRAKSE U OBLASTI PROAKTIVNE TRANSPARENTNOSTI	15
4.	PRAVO NA INFORMACIJU U BIH: PARCIJALAN I ZASTARIO FORMALNO-PRAVNI OKVIR	19
5.	PROAKTIVNA TRANSPARENTNOST JAVNIH INSTITUCIJA U BIH	22
5.1.	Stepen proaktivne transparentnosti u praksi	23
5.2.	Faktori koji utječu na proaktivnu transparentnost	26
5.2.1.	Politike i standardi	27
5.2.2.	Administrativna kultura	31
5.2.3.	Kapaciteti i resursi institucije	34
5.2.4.	Drugi akteri	36
6.	ZAKLJUČAK I PREPORUKE	39
	Prilog 1: Metodološki okvir	42
	Prilog 2: Standardi proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH	46
	Prilog 3: Stepen proaktivne transparentnosti institucija na nivou BiH	48
	Prilog 4: Top 10 institucija na nivou BiH prema stepenu proaktivne transparentnosti	52
	BIBLIOGRAFIJA	53
	O AUTORICI	57

---

# 1.

## Uvod

Transparentnost institucija vlasti i javnog sektora općenito jedan je od osnovnih postulata demokratskog društva, a temelji se na pretpostavci da informacije od javnog karaktera moraju biti dostupne, a građani informirani o radu institucija i odlukama koje se donose u njihovo ime. Transparentnost povećava odgovornost izabраниh zvaničnika u obavljanju javnih funkcija, smanjuje prostor za korupciju i zloupotrebu vlasti, omogućuje građanima kontrolu rada vlasti i doprinosi donošenju kvalitetnijih odluka od javnog interesa.

Pojam transparentnosti javnih institucija ima sada već dugu historiju i može se povezati sa uvođenjem prvog zakona o slobodi pristupa informacijama u Švedskoj 1766. godine. No, tek u drugoj polovici 20. stoljeća dolazi do intenzivnijeg razvoja zakonodavstva o pravu na pristup informacijama, kada su slične zakone postupno uvodile i druge države. S razvojem novih informacijsko-komunikacijskih tehnologija i nastankom interneta, dolazi do promjene u ostvarivanju prava na pristup informacijama, gdje se naglasak sve više stavlja na proaktivnu transparentnost institucija odnosno ideju da su javne institucije dužne samostalno, odnosno proaktivno, objavljivati na webu informacije koje se nalaze u njihovom posjedu, ne čekajući zahtjeve građana. Koncept proaktivne transparentnosti snažno je podržan kroz nekoliko značajnih multilateralnih inicijativa poput Partnerstva za otvorenu vlast<sup>1</sup>, pokreta za otvorene podatke<sup>2</sup>, a mnoge države, poput Velike Britanije, Sjedinjenih Američkih Država, te skandinavskih zemalja postale su predvodnice u toj oblasti.

Međutim, Bosna i Hercegovina prilično zaostaje za savremenim trendovima u ovoj oblasti. Naime, u BiH, pravo na pristup informacijama u posjedu javnih institucija garantirano je Zakonom o slobodi pristupa informacijama (u daljem tekstu: ZOSPI), koji je na državnom nivou usvojen 2000. godine<sup>3</sup>, a entitetskom 2001. godine.<sup>4</sup> Zakon određuje da svako ima pravo uputiti zahtjev institucijama

---

<sup>1</sup> Više o Partnerstvu za otvorenu vlast vidjeti na: Open Government Partnership, <http://www.opengovpartnership.org/> (stranica posjećena 31. 10. 2016).

<sup>2</sup> Više o pokretu za otvorene podatke vidjeti na: Open Knowledge International, Open Government Data, <http://opengovernmentdata.org/> (stranica posjećena 31. 10. 2016); "Principles of Open Government Data", <https://opengovdata.org/> (stranica posjećena 31. 10. 2016).

<sup>3</sup> "Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini", *Službeni glasnik BiH* 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13.

<sup>4</sup> "Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine", *Službene novine FBiH* 32/01; "Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj", *Službeni glasnik RS* 20/01.

za pristup informacijama pod njihovom kontrolom, a da su javni organi u obavezi da objave takve informacije.<sup>5</sup> Ali ovi zakoni ne obavezuju javne institucije da proaktivno objavljuju informacije i ne sadrže odredbe iz domena “otvorenih podataka”<sup>6</sup> pa se slobodno može reći da su potpuno zastarjeli i više ne odgovaraju informacijsko-tehnološkom okruženju u kojem javne institucije djeluju, da zaostaju za pravnim standardima kada je riječ o sadržaju ZOSPI-a drugdje u svijetu, a i da su u suprotnosti sa navikama i očekivanjima građana kada je riječ o principima komunikacije, obimu, formi i sadržaju na internetu dostupnih informacija o javnim institucijama. Pored toga, postojeći zakonski okvir koji se odnosi na slobodan pristup informacijama, u neskladu je i sa nizom sektorskih zakona i politika, ali i praksi i inicijativa unutar javnih institucija na različitim nivoima vlasti, a koje u određenoj mjeri promiču principe i već primjenjuju neke mjere proaktivne transparentnosti. Najbolji primjeri za to, a koji će detaljno biti elaborirani u nastavku teksta, jesu naprimjer odredbe Zakona o javnim nabavkama BiH kojima se institucije obavezuju na objavu informacija u domenu javnih nabavki, ili naprimjer Preporuke za izradu i održavanje web prezentacije institucija Republike Srpske koje čak sadrže i odredbe o otvorenim podacima, kao i prije godinu dana izrađeni principi i smjernice proaktivne transparentnosti koje su usvojile i počele primjenjivati četiri institucije na nivou BiH.

Upravo zbog velikog raskoraka koji postoji između ključnih zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH i trendova u toj oblasti, kao i zbog neujednačenih politika i praksi unutar BiH, ova studija će nastojati ponuditi uvid u trenutno stanje kada je riječ o proaktivnom objavljivanju informacija javnih institucija, te identificirati ključne faktore koji utječu na razvoj proaktivne transparentnosti u BiH. Osnovna pitanja na koja će studija pokušati dati odgovor su: u kojoj mjeri zakonski okvir u BiH prati savremene trendove u domenu transparentnosti javnih institucija, koji njegovi aspekti bi se eventualno trebali unaprijediti i na koji način? U kojoj mjeri javne institucije u BiH ispunjavaju standarde proaktivne transparentnosti? I konačno, koji su to ključni faktori koji utječu na stepen razvoja proaktivne transparentnosti javnih institucija BiH, odnosno kako stvoriti povoljnije okruženje za razvoj proaktivne transparentnosti u BiH?

Ovaj izvještaj rezultat je istraživanja koje je sprovedeno u periodu od marta do septembra 2016. godine, a sastojalo se od pregleda međunarodnih standarda i praksi, analize zakonskog okvira i relevantnih politika u BiH, intervju sa predstavnicima javnih institucija na nivou BiH, te dva kruga analize web stranica javnih institucija na nivou BiH kako bi se utvrdio stepen njihove proaktivne transparentnosti. Prvi krug analize web stranica urađen je u maju 2016. godine i obuhvatio je 68 institucija na nivou BiH, a drugi krug je bio u septembru iste godine, a obuhvatio je web stranice 10 najbolje rangiranih institucija iz prvog

<sup>5</sup> “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini”, član 14.

<sup>6</sup> Treće poglavlje tematizira Međunarodne standarde i dobre prakse u oblasti proaktivne transparentnosti.

kruga analiza web stranica. Kao osnov za analizu web stranica korišteni su “Standardi proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini”<sup>7</sup> o kojima će više biti riječi u četvrtom poglavlju ove studije. Nakon provedene analize o dostupnosti informacija na web stranicama, obavljani su intervjui sa predstavnicima javnih institucija kako bi se identificirali faktori koji doprinose ili pak ograničavaju proaktivnu transparentnost u BiH, te dobila sveobuhvatna slika o praksama, različitim pristupima, ograničenjima i izazovima kada je u pitanju transparentnost institucija.

Kako bi ponudio odgovore na definirana istraživačka pitanja, izvještaj najprije predstavlja osnovni koncept, a zatim i međunarodne standarde i dobre prakse proaktivne transparentnosti u komparativnoj perspektivi. Nakon toga, slijedi pregled i analiza zakonskog okvira, politika i praksi proaktivne transparentnosti u BiH općenito. Četvrto poglavlje predstavlja rezultate empirijskog istraživanja koje smo proveli za potrebe ove studije, a koje uključuje podatke o dostupnosti informacija na web stranicama institucija na nivou BiH, te analizu rezultata dobivenih iz intervjua i drugih relevantnih sekundarnih izvora. Na kraju, ponuđen je sažet pregled zaključaka istraživanja kao i niz preporuka za unapređenje ukupnog stepena proaktivne transparentnosti javnih institucija u BiH.

---

<sup>7</sup> Standardi proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH sadrže 38 dokumenata i informacija za koje se preporučuje da budu objavljene na zvaničnim web stranicama javnih institucija. Informacije su podijeljene u šest kategorija: budžetske informacije (1), informacije o javnim nabavkama (2), strateški dokumenti (3), operativne informacije (4), organizacijske informacije (5), informacije o slobodi pristupa informacijama (6). Standarde proaktivne transparentnosti izradila je radna grupa formirana u okviru Programa jačanja javnih institucija u BiH, koji po nalogu Vlade SR Njemačke provodi *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ). U radu grupe učestvovali su Ured koordinatora za reformu javne uprave, Agencija za statistiku BiH, Direkcija za evropske integracije, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH, Transparency International BiH, Centar za istraživačko novinarstvo (CIN), Analitika – Centar za društvena istraživanja i *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ).



## 2.

# Pravo na informaciju i proaktivna transparentnost

Proaktivna transparentnost doprinosi ostvarivanju prava na informaciju i podrazumijeva da javne institucije samoinicijativno objavljuju informacije koje se nalaze u njihovom posjedu. Radi se o relativno novom konceptu, koji je svoju punu afirmaciju doživio zadnjih deset godina, usljed brzog razvoja interneta i reinterpretaacije, odnosno liberalnijeg tumačenja prava na informaciju u 21. vijeku<sup>8</sup>. Kada je riječ o utjecaju tehnološkog progresa, prije svega u vidu razvoja interneta i novih informacijsko-komunikacijskih tehnologija, javne institucije danas imaju brojne mogućnosti za prezentaciju i širenje informacija, uz minimalan trošak, i bez vremenskih i teritorijalnih ograničenja.

Istovremeno sa tehnološkim promjenama dolazi i do evolucije samog koncepta prava na pristup informacijama. Naime, pravo na pristup informacijama u svojim počecima odnosilo se uglavnom na pravo javnosti da pristup informacijama ostvari putem zahtjeva upućenog instituciji koja tu informaciju posjeduje. Danas, sve više se naglasak stavlja na obavezu javnih institucija da, na vlastitu inicijativu i bez čekanja na pojedinačni zahtjev, rutinski objavljuju informacije koje su za javnost razumljive, relevantne i lako dostupne. Ova praksa naziva se *proaktivno objavljivanje informacija*<sup>9</sup>, a rezultat te prakse jeste *proaktivna transparentnost*.<sup>10</sup>

Ideja proaktivne transparentnosti razvijala se postepeno, od zahtjeva da institucije osiguraju bazične informacije o svojoj nadležnosti, načinu rada i uslugama koje pružaju kako bi građani znali kome uputiti zahtjev za pristup specifičnim informacijama i uslugama<sup>11</sup>, do sve izraženijeg zahtjeva da rad institucija bude potpuno transparentan i otvoren prema javnosti. To, između ostalog, podrazumijeva objavljivanje svih relevantnih informacija o instituciji: poput trošenja javnog novca, procedura i odluka koje institucija donosi, javnih

---

<sup>8</sup> Alen Rajko, *Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda i komparativnih rješenja* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2014), str. 16.

<sup>9</sup> U određenim praksama i legislativama, kao naprimjer u SAD-u, koristi se naziv aktivno objavljivanje informacija, dok u drugim, kao naprimjer u Indiji, navodi se latinski naziv *suo moto* (na vlastitu inicijativu). Helen Darbshire, *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges and Opportunities* (Washington: World Bank Institute, 2011), str. 3.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Thomas S. Blanton, "The Openness Revolution: The Rise of a Global Movement for Freedom of Information", *Development Dialogue*, br. 1 (2002), str. 18.

ugovora, informacija o zapošljavanju, planova i strateških ciljeva institucije, te rezultata njenoga rada.<sup>12</sup> Najnovija faza razvoja prava na pristup informacijama odnosi se na otvaranje javnih podataka (engl. *open data*), što podrazumijeva objavljivanje velikog broja strukturiranih baza podataka u otvorenim i mašinski čitljivim formatima, koji su dostupni svima i mogu se besplatno koristiti, dijeliti i dalje objavljivati u bilo koju svrhu.<sup>13</sup>

## 2.1. Dobrobiti od proaktivne transparentnosti

Proaktivna transparentnost donosi brojne prednosti u odnosu na reaktivni model pristupa informacijama. Najprije, ona omogućava direktniji, lakši i brži pristup informacijama za javnost. Građanima se uklanjaju brojne barijere za pristup informacijama, kao što je podnošenje zahtjeva na propisanom obrascu, poznavanje zakonskog okvira, čekanje ili eventualno plaćanje naknada za pristup informacijama. Nasuprot tome, proaktivno objavljivanje informacija osigurava da su informacije koje javni sektor posjeduje dostupne svima, a ne samo podnosiocima zahtjeva. Na taj način, proaktivno objavljivanje informacija smanjuje nejednakosti koje mogu nastati zbog činjenice da bi tek mali broj građana koji je podnio zahtjev imao pristup i mogao koristiti te informacije.<sup>14</sup>

Veća dostupnost informacija znači i veću informiranost građana o političkim procesima i pitanjima od javnog interesa za cijelu zajednicu. Na ovaj način, stvaraju se preduslovi za učešće građana u donošenju odluka, a pristup informacijama osnova je i za korektivno djelovanje i argumentiranu kritiku rada institucija. Također, ukoliko nemaju odgovarajuće informacije, građani nisu u mogućnosti ostvariti svoja prava niti imati adekvatan pristup uslugama koje pruža javni sektor.

Proaktivna transparentnost doprinosi i većoj odgovornosti i boljem radu vlasti i javne administracije. Pristup informacijama jedan je od osnovnih alata za praćenje rada izabranih zvaničnika, te osiguranje veće odgovornosti za trošenje novca poreznih obveznika. Također, gdje je rad institucije više izložen uvidu

---

<sup>12</sup> Mario Savino, *The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards*, SIGMA Papers, br. 46 (Paris: OECD Publishing, 2010); Anamarija Musa, *Pravni i institucionalni aspekti prava na pristup informacijama i transparentnosti u Republici Hrvatskoj* (Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014).

<sup>13</sup> Više o definiciji otvorenih podataka vidjeti: Open Knowledge Foundation, *The Open Data Handbook* (Cambridge: Open Knowledge Foundation, 2015); Barbara Ubaldi, *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*, OECD Working Papers on Public Governance br. 22 (Paris: OECD Publishing, 2013); Anamarija Musa, *Europska regulacija ponovne uporabe informacija* (Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, 2015); Nermina Voloder, *Otvoreni javni podaci u Bosni i Hercegovini: Od ideje do realizacije* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016).

<sup>14</sup> Access Info Europe, *Open Government Standards: Transparency Standards* (Madrid: Access Info Europe, 2014), str. 6.

javnosti, smanjuje se prostor za korupciju i druge oblike zloupotrebe ovlasti. Proaktivna transparentnost također olakšava rad javnoj administraciji, budući da se objavljivanjem informacije na web stranici smanjuje potreba za procesuiranjem i odgovaranjem na pojedinačne zahtjeve za pristup informacijama.<sup>15</sup>

Konačno, proaktivna transparentnost, posebno u domenu otvorenih podataka, može biti značajan podsticaj za razvoj privrede. Naime, javne institucije prikupljaju i kreiraju veliki broj podataka, koje poduzetnici, većinom mali i srednji biznisi, koriste kako bi razvili nove proizvode i usluge, koje će potom plasirati na tržište. Javni podaci se stoga smatraju sirovinom za razvoj poduzetništva, novih zapošljavanja i podsticanje ekonomskog rasta, a doprinose i većem izboru usluga za korisnike, kao i većim prihodima za državu nastalih od oporezivanja poduzetničkih aktivnosti koje se baziraju na javnim podacima.

## 2.2. Faktori razvoja proaktivne transparentnosti

Unatoč brojnim prednostima te trendu priznavanja proaktivne dimenzije prava na pristup informacijama, javne institucije susreću se sa brojnim izazovima prilikom uspostavljanja sistema proaktivne transparentnosti. Uspješna implementacija proaktivne transparentnosti u praksi ovisi o brojnim faktorima, koji se mogu grupirati u četiri ključne kategorije: pravni okvir, administrativna kultura i kapaciteti institucije, te interes javnosti, medija, organizacija civilnog društva i drugih aktera za transparentnost javnih institucija.<sup>16</sup>

### 2.2.1. Pravni okvir i proaktivna transparentnost

Proaktivnu transparentnost u značajnoj mjeri omogućava snažan pravni okvir kojim se garantira i štiti pravo javnosti da zna, te propisuje obaveza javnih institucija da proaktivno objavljuju informacije od javnog interesa.<sup>17</sup> Brojne zemlje su princip transparentnosti ugradile u različite propise kojima se regulira rad javnih institucija, među kojim je najrelevantniji zakon o slobodi pristupa informacijama koji nalaže da su informacije javno dobro, te da su građani pravi vlasnici tih informacija koje javne institucije i čuvaju u njihovo ime. Time, svaki pojedinac ima pravo da traži informacije u posjedu javnih institucija. Pored toga, sve veći broj ovih zakona uklanja tu vrstu barijere prema kojoj su informacije dostupne na zahtjev, te nameće obavezu javnim institucijama da samoinicijativno objavljuje veliki broj informacija na svojim službenim web stranicama, bez čekanja na zahtjeve građana.

---

<sup>15</sup> Savino, *The Right to Open Public Administrations in Europe*.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.; Maíra Martini, *Right to Information Laws: Impact and Implementation* (Berlin: Transparency International, 2014), str. 4.

Transparentnost se, osim zakona o slobodi pristupa informacijama, promovira i kroz set drugih propisa koji reguliraju objavu određenog tipa informacija iz različitih oblasti. Tako su odredbe o proaktivnom objavljivanju dio brojnih sektorskih zakona, kao što su zakoni o ugovorima koje javni sektor sklapa sa privatnim kompanijama, bilo da se radi o postupku javne nabavke, dodjeli koncesije, javnoprivatnom partnerstvu, zatim zakoni o savjetovanju javnosti u procesu donošenja propisa, javnosti sjednica zakonodavnih tijela i slično.<sup>18</sup> Svi ovi zakoni, iako se odnose na samo ograničen broj informacija, važna su podloga za promociju principa proaktivne transparentnosti i polazna osnova za postepeno proširivanje obaveze o proaktivnom objavljivanju i na druge institucije i kategorije informacija.

Osim zakona, važan faktor koji utječe na implementaciju principa proaktivne transparentnosti jesu interni akti kojima se operacionaliziraju standardi i definiraju procedure proaktivne objave informacija.<sup>19</sup> Primjena zakona u tom kontekstu značajno je olakšana ukoliko postoje jasne smjernice za javne službenike o tome na koji način se pravo na pristup informacijama ostvaruje u praksi. Takve smjernice mogu imati presudni značaj za implementaciju proaktivne transparentnosti u praksi, jer obuhvataju važna pitanja kao što su kreiranje, upravljanje i protok informacija unutar institucije, specificiranje kategorija informacija za proaktivnu objavu na web stranici, pravilnu interpretaciju i primjenu izuzetaka od objave, interne procedure kojim se garantira pravovremenost, potpunost i tačnost objavljenih informacija.<sup>20</sup>

### 2.2.2. Administrativna kultura i otvorenost javnih institucija

Odgovarajući zakoni i propisi jesu važan preduslov za ostvarivanje principa proaktivne transparentnosti, no oni imaju ograničen doseg ukoliko ne postoji administrativna kultura otvorenosti institucija prema javnosti.<sup>21</sup> Kultura otvorenosti se prije svega manifestira u osjećaju odgovornosti za povjerenu javnu funkciju i razumijevanju javnih službenika da rade u javnom interesu, da se njihov rad finansira javnim novcem, te da stoga imaju obavezu polaganja računa građanima. Ipak, dugo vremena se princip tajnosti rada birokratije smatrao

---

<sup>18</sup> Richard Calland, *Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information* (Kolkata: Institute of Development Studies, 2010).

<sup>19</sup> Laura Neuman i Richard Calland, "Making The Access to Information Law Work: The Challenges of Implementation", u *The Right to Know: The Transparency for Open World*, ur. Ann Florini (New York: Columbia University Press, 2007); Martini, *Right to Information Laws*, str. 4.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Ne postoji jedna usaglašena definicija institucionalne kulture, no većina autora pod tim pojmom podrazumijeva "set vrijednosti, standarda i pravila unutar organizacije, te obrazaca ponašanja unutar institucije (među zaposlenicima, različitim odjelima, odnos prema nadređenim), kao i prema vani (drugim javnim institucijama, građanima, medijima itd.). Vidjeti naprimjer: Mirko Pečarić, "Administrative Culture", *Hrvatska i komparativna javna uprava* 11, br. 2 (2011), str. 379–409.

legitimnim načinom da se zaštiti javni interes, zbog čega je zatvorenost institucija postala dio pravne i administrativne tradicije.<sup>22</sup> Ostaci te tradicije i danas se mogu vidjeti u mnogim praksama, kao što su odbijanje pristupa informacijama pozivajući se na zaštitu povjerljivosti podataka, zaštitu privatnosti i slično, zatim nepoduzimanje svih mjera da se informacije od javnog značaja učine dostupnim građanima, šutnja administracije ili kašnjenja u odgovaranju na zahtjeve građana.<sup>23</sup>

Posebnu ulogu u promjeni administrativne kulture igra politička podrška i opredjeljenje rukovodilaca institucija da aktivno rade na prevazilaženju ukorijenjenih shvatanja o zatvorenosti javnog sektora. Politička volja za promjenom ustaljenih praksi i promocijom transparentnosti mjeri se ne samo deklarativnom podrškom već i osiguranjem resursa i odgovarajućih podsticaja unutar institucije potrebnih kako bi savremeni standardi transparentnosti zaista zaživjeli u praksi.<sup>24</sup>

### **2.2.3. Kapaciteti za primjenu principa proaktivne transparentnosti**

Za efektivnu implementaciju politika proaktivne transparentnosti važno je osigurati odgovarajuće kapacitete javnih institucija, koji mogu biti kadrovske, finansijske i tehničke prirode. Prije svega, institucije moraju imati osoblje koje će biti zaduženo za poslove kojima se osigurava transparentnost javnih institucija. Istraživanja u ovoj oblasti pokazuju da je nedostatak osoblja jedna od najvećih prepreka sa kojom se institucije suočavaju prilikom implementacije politika transparentnosti.<sup>25</sup> Finansijska ograničenja, kao naprimjer nemogućnost da se osiguraju prostor, plaće, oprema za rad službenika, zatim kreira sistem upravljanja dokumenata te uspostavi funkcionalna web stranica za objavu informacija, značajno utječe na učinkovitost institucije da osigura transparentnost svoga rada.<sup>26</sup>

Edukacija osoblja i jačanje kapaciteta institucija važna su komponenta uspostavljanja efikasnog sistema proaktivne transparentnosti. Pravilna primjena zakona i provedba dobrih praksi zahtijeva kontinuirano i sistematsko obučavanje ključnog osoblja, kako bi se jačalo njihovo znanje i vještine za upravljanje i diseminaciju informacija u javnosti putem različitih kanala.<sup>27</sup> U prilog tome govori

---

<sup>22</sup> Savino, *The Right to Open Public Administrations in Europe*, str. 12.

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Anupama Dokeniya, *Implementing the Right to Information: Lessons from Experience* (Washington: The World Bank, 2013), 18; Rebecca Zausmer, *Towards Open and Transparent Government: International Experiences and Best Practices* (London: Global Partners and Associates, 2011).

<sup>25</sup> Neuman i Calland, *Making The Access to Information Law Work*, str. 11.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Dokeniya, *Implementing the Right to Information*, str. 13.

i činjenica da su u pojedinim naprednim zemljama u domenu transparentnosti, kao što je naprimjer Finska, uporedo sa izmjenama zakona pokrenuli brojne programe za obuku službenika zaduženih za implementaciju tih zakona.<sup>28</sup>

#### 2.2.4. Utjecaj vanjskih aktera

Na transparentnost javnih institucija utječu i brojni akteri van institucije kao što su građani, mediji, nevladine organizacije, kompanije, akademska zajednica i međunarodne razvojne agencije i donatori, odnosno svi akteri koji aktivno promoviraju i vrše pritisak na institucije da objavljuju informacije.<sup>29</sup> Štaviše, interes javnosti te zahtjevi za specifičnim informacijama mogu poslužiti institucijama kao osnova za identificiranje kategorija informacija za proaktivnu objavu. Relevantni međunarodni dokumenti kao što su naprimjer Konvencija o pristupu službenim podacima Vijeća Evrope<sup>30</sup> ili pojedini nacionalni zakoni o slobodi pristupa informacijama, kao naprimjer u Sloveniji<sup>31</sup> i Hrvatskoj<sup>32</sup>, sadrže upravo odredbu prema kojoj upiti ili informacije koje su najčešće tražene putem zahtjeva trebaju biti automatski objavljene na web stranici.

---

<sup>28</sup> Savino, *The Right to Open Public Administrations in Europe*, str. 14.

<sup>29</sup> Dokeniya, *Implementing the Right to Information*, str. 24.

<sup>30</sup> Council of Europe, Council of Europe Convention on Access to Official Documents: Explanatory Report (Tromsø: Council of Europe, 18. 6. 2009).

<sup>31</sup> "Access to Public Information Act", Information Commissioner of Republic of Slovenia, član 10.

<sup>32</sup> "Zakon o pravu na pristup informacijama Republike Hrvatske", *Narodne novine* 25/13 i 85/15, član 10.

### 3.

## Standardi i prakse u oblasti proaktivne transparentnosti

Pravo javnosti da zna na koji način institucije vlasti u njihovo ime odlučuju i na koji način troše javna sredstva propisano je u brojnim međunarodnim dokumentima i nacionalnim zakonodavstvima. Pri tome, značajan broj instrumenata za ostvarenje prava na pristup informacijama promovira ideju da su institucije dužne redovno i proaktivno informirati javnost o svojim aktivnostima. Proaktivno objavljivanje informacija se tako, kroz nekoliko međunarodnih dokumenata i inicijativa, isticalo prvo kao preporuka institucijama i princip dobre uprave, a potom i kao zakonska obaveza.

Jedan od prvih dokumenata u kojem se navodi obaveza institucija da proaktivno objavljuju ključne informacije jesu Principi zakona o slobodi pristupa informacijama, koje je još 1999. godine, izradila međunarodna organizacija Article 19.<sup>33</sup> U ovom dokumentu se preporučuje minimalno objava (1) informacija o tome kako javni organ funkcionira, uključujući troškove, revizorske izvještaje, standarde, postignuća, posebno kada se radi o javnom organu koji pruža direktne usluge građanima; (2) informacije o zahtjevima i žalbama koje građani mogu podnijeti javnom organu; (3) vodič o tome na koji način javnost može učestvovati u diskusiji o važnim zakonskim prijedlozima ili javnim politikama; (4) vrste informacija koje javni organi posjeduju i oblik u kojem se te informacije čuvaju; (5) sadržaj bilo koje odluke ili politike koja ima utjecaja na javnost, zajedno s razlozima i materijalima koji su bili podloga za donošenje takvih odluka.

Ideja proaktivne transparentnosti deset godina poslije inkorporirana je u Konvenciju Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima<sup>34</sup>, koja predstavlja prvi obavezujući međunarodni dokument o pravu na pristup informacijama.<sup>35</sup> U ovom dokumentu se navodi da institucije moraju objavljivati informacije o "strukturi, osoblju, aktivnostima, pravilima, politikama, odlukama, delegiranju ovlasti, informacijama o pravu na pristup informacijama i o načinu upućivanja

---

<sup>33</sup> Article 19, *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation* (London: Article 19, 1999), str. 3.

<sup>34</sup> "Council of Europe Convention on Access to Official Documents", CETS br. 205, 18. 6. 2009.

<sup>35</sup> Konvencija je donesena 2009. godine, a BiH je 2012. godine postala jedna od potpisnica. Ova konvencija još nije stupila na snagu, budući da trenutni broj zemalja koje su potpisale konvenciju nije dovoljan za njenu ratifikaciju.

zahtjeva za pristup službenim dokumentima, kao i druge informacije od javnog interesa”.<sup>36</sup>

Značajan doprinos u promociji proaktivne transparentnosti imale su sektorske konvencije i direktive, koje nalažu obaveznu objavu informacija važnih za određenu oblast ili problematiku. Tako naprimjer, UN-ova Konvencija protiv korupcije<sup>37</sup> propisuje da države potpisnice objavljuju informacije o načinu zapošljavanja, unapređenja i penzioniranja državnih službenika, o finansiranju političkih stranaka i o sistemu javnih nabavki. Također, Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u odlučivanju i pristupu pravdi u okolišnim pitanjima ili Aarhuška konvencija<sup>38</sup> propagira pravo na zdravu životnu sredinu, a kao dio tog prava obavezu državnih institucija da informiraju javnost o relevantnim okolišnim pitanjima.<sup>39</sup>

Pojedinim zemljama je članstvo u međunarodnoj inicijativi Partnerstvo za otvorenu vlast, koja promovira reforme u oblasti transparentnosti i odgovornosti vlasti, poslužilo kao okvir za dodavanje odredbe o proaktivnom objavljivanju informacija u svoje zakone.<sup>40</sup> Tako je naprimjer Bugarska 2015. godine usvojila amandmane na zakon o slobodi pristupa informacijama te propisala 17 kategorija informacija za proaktivnu objavu, a koje obuhvataju objavu finansijskih informacija, javnih ugovora, normativnih akata, zapošljavanja u javnom sektoru, programskih dokumenata, izvještaja i dr.<sup>41</sup>

Brojne zemlje u svijetu integrirale su standarde o proaktivnoj transparentnosti u svoje zakone o slobodi pristupa informacijama, pritom ih prilagodivši lokalnom kontekstu, pravnom, administrativnom i političkom uređenju. Tako su inovacije u zakonu o slobodi pristupa informacijama kojim se promovira proaktivna objava informacija obilježile početak i kraj mandata američkog predsjednika Baracka Obame. On je prvi dan nakon preuzimanja dužnosti 2009. godine izdao memorandum svim rukovodiocima vladinih ureda i agencija da “ne čekaju zahtjeve od javnosti, već pravovremeno i proaktivno objavljuju informacije prema javnosti”<sup>42</sup>. Pred kraj mandata, sredinom 2016. godine, Obama je donio novi, reformirani Zakon o slobodi pristupa informacijama (FOIA Improvement Act), koji propisuje da su javni organi dužni djelovati tako da uvijek daju prednost objavljivanju informacije i otvorenosti prema javnosti. Osim toga, ovaj zakon u odnosu na memorandum iz 2009. godine daje još veći naglasak na proaktivno objavljivanje uvodeći princip prema kojem “pristup informacijama za jednu

---

<sup>36</sup> “Council of Europe Convention on Access to Official Documents”, član 10.

<sup>37</sup> “United Nations Convention against Corruption”, 31. 10. 2003.

<sup>38</sup> “Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters”, United Nations Economic Commission for Europe, 25. 6. 1998.

<sup>39</sup> BiH je potpisala i ratificirala ove konvencije.

<sup>40</sup> Open Government Partnership, “Star Reforms in the Open Government Partnership”, str. 30.

<sup>41</sup> Access to Information Programme, “Access to Public Information Act”.

<sup>42</sup> The White House, “Freedom of Information Act: Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies”, 21. 1. 2009.



osobu znači pristup informacijama za sve” (“release to one is a release to all”).<sup>43</sup> Paralelno s izmjenom legislative, u SAD-u je u praksi došlo do radikalnog pomjeranja granica transparentnosti, posebice pokretanjem portala otvorenih podataka 2009. godine, na kojem se trenutno nalazi skoro 200.000 baza podataka iz različitih oblasti, od zdravstva, obrazovanja, okoliša, javne sigurnosti do biznisa, proizvodnje, energije, nauke i istraživanja.<sup>44</sup> Otvoreni podaci u SAD-u omogućili su razvoj poduzetništva, zapošljavanja i otvaranja brojnih kompanija koje se bave prikupljanjem, procesuiranjem i prodajom podataka: procjenjuje se da npr. prihodi kompanija koje svoje usluge prodaju koristeći podatke o vremenskim prilikama iznose oko dvije milijarde dolara.<sup>45</sup>

Velika Britanija, koja je jedan od šampiona transparentnosti u svijetu, odlučila se za drugačiji pristup koji se fokusirao na specifičnost svake institucije. Naime, institucije su imale obavezu da kreiraju vlastite “sheme objavljivanja” u kojima se navode vrste informacija koje će rutinski i bez zahtjeva javnosti objavljivati na svojoj web stranici. Ipak, kako je svaka institucija pravila sheme prema vlastitim kriterijima, to je u praksi rezultiralo velikom neujednačenošću i razlikama među institucijama u proaktivnom objavljivanju. Stoga je 2009. godine intervenirao britanski povjerenik za informacije te kreirao model objavljivanja informacija koji je obavezao sve javne organe da javnosti pruže informacije koje odgovaraju na sljedeća pitanja: (1) ko smo i šta su naše nadležnosti, (2) koliko javnog novca trošimo i na koji način, (3) koji su naši prioriteti i na koji način ih realiziramo, (4) kako donosimo odluke, (5) koje su javne politike koje definiraju našu ulogu i odgovornosti, (6) koje informacije posjedujemo, i (7) koje usluge nudimo.<sup>46</sup> Proaktivno objavljivanje, kao i u američkom primjeru, podržano je otvaranjem portala otvorenih podataka na kojim se nalaze desetine hiljada baza podataka, poput plaća zaposlenih, transakcija unutar javnog sektora, registara kompanija sa kojima javni sektor ima sklopljen ugovor, podataka o zagađenosti, stopi uspješnosti škola, podataka o stopi kriminaliteta, itd.<sup>47</sup>

Neki od naprednih zakona o slobodi pristupa informacija propisuju ekstenzivne liste informacija za proaktivnu objavu. Primjer za to jeste indijski zakon o pravu na informacije iz 2005. godine koji navodi opsežnu listu od čak 18 kategorija informacija, gdje između ostalog spada registar svih javnih službenika i zaposlenika, plaća svakog zaposlenika, zapisnici sa sastanaka javnih tijela,

---

<sup>43</sup> The White House, “Fact Sheet: New Steps Toward Ensuring Openness and Transparency in Government”, 30. 6. 2016.; Sunlight Foundation, “In a Victory for Open Government, President Obama Signs FOIA Reform into Law”, 30. 6. 2016.

<sup>44</sup> Open Data Portal USA, <https://www.data.gov> (stranica posjećena 30. 10. 2016).

<sup>45</sup> Richard Mandel i Erik Noyes, “Beyond the NWS: Inside the Thriving Private Weather Forecasting Industry”, *Weatherwise*, septembar–oktobar (2012).

<sup>46</sup> Information Commissioner’s Office, “Model Publication Scheme, Freedom of Information Act”, 23. 10. 2015.

<sup>47</sup> Open Data Portal UK, <https://www.data.gov.uk> (stranica posjećena 30. 10. 2016).

korisnici državnih subvencija, koncesija i drugih dozvola i sl.<sup>48</sup> U Meksiku se javne institucije obavezuju da objavljuju čak 17 specifičnih kategorija informacija, koje uključuju i informacije o javnim finansijama i dugovima, budžetima i troškovima, rezultatima revizije, visini plaće javnih službenika, kao i o izradi i realizaciji vladinih programa subvencija, stipendija, itd.<sup>49</sup> Pored toga, zakon propisuje obavezu da se proaktivno objavljuju detalji svih vladinih ugovora o izvršenju radova i isporuci usluga, uključujući cijenu ugovora, ime izvođača ili dobavljača i rok do kada ugovor mora biti izvršen. Poseban portal je kreiran kako bi se građani na jednom mjestu mogli informirati o javnim finansijama Vlade Meksika, prihodima i rashodima, dugovima, transferima sredstava, jedinicama lokalne vlasti i slično.<sup>50</sup>

Pozitivne primjere proaktivne transparentnosti nalazimo i u zakonodavstvima zemalja u regionu. Javne institucije u Srbiji, naprimjer, imaju obavezu objavljivati pregled podataka o pruženim uslugama, podatke o prihodima i rashodima, javnim nabavkama, državnoj pomoći, isplaćenim plaćama, zaradama i drugim primanjima javnih službenika.<sup>51</sup> U Sloveniji, svaki javni organ dužan je na internetu objaviti, između ostalog, sve informacije koje su najmanje tri puta tražene putem individualnog zahtjeva. Hrvatski Zakon o pravu na pristup informacijama obavezuje javne organe da na svojim internetskim stranicama objavljuju 14 kategorija informacija, uključujući i zapisnike sa sjednica institucija vlasti, informacije o izvoru finansiranja, budžetu i izvršenju budžeta, informacije o dodijeljenim subvencijama, bespovratnim sredstvima i donacijama, kao i liste korisnika i visinu iznosa.<sup>52</sup>

Na primjeru zakona pojedinih država o pravu na informaciju također je vidljiva promjena paradigme koja se odražava i u terminologiji koja se koristi. Naime, većina država prilikom izrade i usvajanja zakona, preuzela je generički naziv “sloboda pristupa informacijama”, no, noviji zakoni kao što je naprimjer indijski ili hrvatski, naglašavaju da građani, umjesto “slobode pristupa informacijama” imaju “pravo na informaciju” što korespondira sa osnovnim značenjem i principima proaktivne transparentnosti.<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> Government of India, Ministry of Law and Justice, “Right to Information Act, 2005” Act No. 22 of 2005, član 4.

<sup>49</sup> “Mexico’s Federal Transparency and Access to Public Government Information Law”, prev. Carlota McAllister, <http://portal.unesco.org/ci/en/files/26142/12047262363Mexico.pdf/Mexico.pdf> (stranica posjećena 23. 10. 2016).

<sup>50</sup> Open Government Guide, “Mexico Has Established a Budget Transparency Portal”. <http://www.opengovguide.com/country-examples/mexico-established-budget-transparency-portal/> (stranica posjećena 31. 10. 2016).

<sup>51</sup> “Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnih organa”, *Službeni glasnik Republike Srbije* 68/10.

<sup>52</sup> “Zakon o pravu na pristup informacijama Republike Hrvatske”, član 10.

<sup>53</sup> Vidjeti naprimjer: Government of India – Ministry of Law and Justice, “Right to Information Act, 2005”; “Zakon o pravu na pristup informacijama Republike Hrvatske”.

## 4.

# Pravo na informaciju u BiH: Parcijalan i zastario formalno- pravni okvir

Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI), usvojen 2000. godine na državnom, te 2011. godine i na entitetskom nivou vlasti, propisuje pravo svakog pojedinca na pristup informacijama pod kontrolom javnih organa. Prema zakonu, to pravo se ostvaruje putem pismenog zahtjeva upućenog instituciji koja posjeduje tražene informacije.<sup>54</sup> Zakoni, s druge strane, ne obavezuju institucije da proaktivno, i kada ne postoji konkretan zahtjev, objavljuju informacije od javnog značaja. Stoga je zakonski temelj na kojem se bazira ostvarivanje prava na informaciju značajno limitiran, što posljedično ograničava razvoj proaktivne transparentnosti u praksi.

Ipak, postoje drugi sektorski propisi koji u sebi sadrže odredbe o proaktivnom objavljivanju. Primjera radi, Zakon o javnim nabavkama BiH obavezuje sve javne institucije da na svojim web stranicama objavljuju planove javnih nabavki i osnovne elemente ugovora za sve postupke javne nabavke, kao i sve izmjene ugovora do kojih dođe u toku realizacije ugovora.<sup>55</sup> Također, ugovorni organi dužni su objaviti pozive za javnu nabavku i odluke o dodjeli ugovora na portalu javnih nabavki,<sup>56</sup> a pratećim podzakonskim aktom predviđena je i objava tenderske dokumentacije, u prve tri godine u postotku od 30 do 70 posto, a od 2018. godine obavezna je objava tenderske dokumentacije za sve postupke javne nabavke.<sup>57</sup>

Zakon o budžetima u Federaciji BiH nalaže objavu smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnji period, dokumenta okvirnog budžeta, te periodičnih i godišnjih izvještaja o izvršenju budžeta na web stranicama nadležnih institucija<sup>58</sup>. Agencija za državnu službu BiH dužna je, prema zakonu koji regulira ovu oblast, objaviti javni oglas za upražnjeno mjesto u najmanje tri domaća

---

<sup>54</sup> “Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini”.

<sup>55</sup> “Zakon o javnim nabavkama”, *Službeni glasnik BiH* 39/14, članovi 17 i 75.

<sup>56</sup> *Ibid.*, član 35.

<sup>57</sup> Agencija za javne nabavke BiH, Uputstvo o dopuni Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu “E-nabavke” (Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH, 2015), član 1.

<sup>58</sup> “Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine”, *Službene novine Federacije BiH* 102/13, članovi 17, 18 i 100.

sredstva javnog informiranja i na vlastitoj službenoj stranici.<sup>59</sup> Prema zakonima o reviziji, uredi za reviziju objavljuju izvještaje o reviziji na svojim službenim web-stranicama.<sup>60</sup> Pravilnici kojima se regulira pitanje konsultacija s javnošću u procesu donošenja javnih politika na državnom i entitetskom nivou<sup>61</sup> obavezuju nadležne institucije da objave prednacrt pravnog propisa za javnu raspravu na svojoj web stranici. Uz to, na nivou BiH i FBiH, institucije vlasti imaju obavezu da na web stranici objave svoj godišnji plan rada, koji uključuje i plan normativno-pravnih poslova<sup>62</sup>.

Osim toga, na nekim nivoima vlasti usvojeni su propisi koji se odnose na održavanje službenih web stranica, koji također određuju vrste informacija koje trebaju biti proaktivno objavljene. Uputstvo o izradi i održavanju službenih internet stranica institucija BiH propisuje minimalne zahtjeve o sadržaju na web stranici, gdje spadaju podaci o instituciji, dokumenti, kontakt podaci, vijesti, aktuelnosti i linkovi.<sup>63</sup> Znatno detaljnije smjernice za objavljivanje sadržaja na web stranicama navedene su u Preporukama za izradu i održavanje web prezentacije institucija Republike Srpske<sup>64</sup>. Taj dokument navodi tri kategorije informacija za obaveznu proaktivnu objavu: kontakt podaci, informacije o uslugama i aktivnostima, te zakonodavno-organizacioni okvir djelovanja. Osim toga, navodi se i osam preporučenih kategorija: informacije o budžetu i sredstvima rada institucije, o njenim projektima, sprovođenju javnih rasprava, postupku podnošenja zahtjeva instituciji i ulaganja žalbi protiv njenih odluka, informacije o javnim nabavkama, baze podataka u nadležnosti institucije, linkovi ka prezentacijama značajnih institucija, ali i mogućnost dvosmjerne komunikacije (forumi, ankete)<sup>65</sup>. Na nivou

---

<sup>59</sup> “Zakon o državnoj službi u institucijama BiH”, *Službeni glasnik BiH* 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12, član 21.

<sup>60</sup> “Zakon o reviziji institucija BiH”, *Službeni glasnik BiH* 12/06, član 16; “Zakon o reviziji institucija u Federaciji BiH”, *Službene novine FBiH* 22/06, član 16; “Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 98/05 i 20/14, član 21.

<sup>61</sup> “Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa”, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 81/06 i 80/14; “Uredba o pravilima za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata”, *Službene novine Federacije BiH* 51/12; “Pravila normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 13/06; “Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 24/14; “Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona”, *Službeni glasnik Republike Srpske* 123/08 i 73/12.

<sup>62</sup> “Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa”, član 5; “Uredba o pravilima za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata”, član 8.

<sup>63</sup> “Uputstvo o izradi i održavanju službenih internet stranica institucija Bosne i Hercegovine”, *Službeni glasnik BiH* 21/09.

<sup>64</sup> Agencija za informaciono društvo Republike Srpske (AIDRS), Preporuke za izradu i održavanje web prezentacija institucija Republike Srpske, Verzija 1.3 (Banja Luka: AIDRS, 2013).

<sup>65</sup> *Ibid.*, str. 5.

Federacije BiH ne postoji ovakva vrsta uputstva. S druge strane, tamo gdje postoje uputstva, ona su neobavezujuća i njihova provedba u praksi je jako slaba.<sup>66</sup>

Osim toga, sektorski propisi i politike reguliraju samo pojedine aspekte rada malog broja institucija, ili za veći broj institucija propisuju proaktivno objavljivanje određenog broja specifičnih vrsta informacija (npr. javne nabavke). Ipak, za većinu informacija koje se nalaze u posjedu javnih institucija ne postoji formalna-pravna obaveza poštivanja principa proaktivne transparentnosti niti postoje smjernice kako bi se ti principi implementirali u praksi. Drugim riječima, za sveobuhvatnije sistemsko reguliranje ovog pitanja nedostaju propisi koji će se odnositi na sve organe javne vlasti na određenom administrativnom nivou, i kojima će se obuhvatiti mnogo širi spektar informacija koje bi se trebale proaktivno objavljivati a po uzoru na savremene standarde i trendove u toj oblasti.

Upravo zbog ovakve situacije i ozbiljnog zaostajanja BiH u odnosu na regionalne i globalne trendove u domenu proaktivne transparentnosti i garantiranja prava na informacije građanima, u posljednjih desetak godina posebno važnu ulogu u ovoj oblasti imaju organizacije civilnog društva i određeni broj međunarodnih donatora i razvojnih agencija koji su usmjerili znatne napore i sredstva na promociju i zagovaranje uvođenja proaktivne transparentnosti u javne institucije u BiH. Slobodno možemo reći da je dosadašnji napredak u domenu transparentnosti javnih institucija ostvaren prije svega zahvaljujući naporima ove skupine aktera, uz saradnju manjeg broja javnih institucija iz BiH. Rezultat ovih napora jeste radikalna promjena paradigme transparentnosti javnih institucija u BiH: koncept proaktivne transparentnosti stavljen je na agendu javnih institucija, predložene su mnoge konkretne mjere za unapređenje postojećeg zakonskog okvira u toj oblasti, BiH je postala član multilateralne inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast 2014. godine koja se fokusira upravo na ključne aspekte proaktivne transparentnosti, kreiran je transparentniji sistem javnih nabavki i javnih konsultacija, te općenito došlo je do postupnog unapređenja kapaciteta javnih institucija da odgovore na zahtjeve koje pred njih stavljaju principi proaktivne transparentnosti. Svojevrstu prekretnicu u ovoj oblasti napravile su četiri javne institucije koje su izradile i krenule sa provedbom standarda proaktivne transparentnosti, koji su detaljnije elaborirani u nastavku teksta.

---

<sup>66</sup> Ibid.; Centri civilnih inicijativa (CCI), *Javnost rada vlada i parlamenata u BiH: službene web stranice institucija kao efikasan alat za pružanje informacija* (Tuzla: CCI, 2014); Ured za reviziju institucija BiH, *Izveštaj revizije učinka – Transparentnost rada institucija BiH* (Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2015).

## 5.

# Proaktivna transparentnost javnih institucija u BiH

Sredinom 2015. godine, četiri javne institucije na nivou BiH, u saradnji sa organizacijama civilnog društva, izradile su *Standarde proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH* kojima je definirano 38 dokumenata i specifičnih vrsta informacija, klasificiranih u šest kategorija informacija (budžetske informacije, informacije o javnim nabavkama, strateški dokumenti, operativne informacije, organizacijske informacije i informacije o slobodnom pristupu informacijama) koje su se ove institucije obavezale objavljivati na svojim web stranicama (vidjeti Prilog 2 za kompletnu listu ovih standarda).<sup>67</sup> Lista informacija predstavlja kombinaciju informacija koje su institucije po osnovu drugih zakona već dužne objavljivati (kao naprimjer informacije o javnim nabavkama čiju objavu nalaže aktuelni Zakon o javnim nabavkama BiH iz 2014. godine) te informacije kao što su naprimjer budžet, plaće, sistematizacija radnih mjesta, koje institucije po zakonu nisu dužne objavljivati, ali su važne za transparentnost i odgovornost institucije, te njihova objava predstavlja dobru praksu.

Upravo ovi standardi uzeti su kao polazište za naše istraživanje proaktivne transparentnosti, s obzirom na to da su u njima po prvi put na sistematičan način definirane konkretne smjernice i principi proaktivne transparentnosti za javne institucije u BiH. Uzimajući 38 identificiranih dokumenata i vrsta informacija iz ovih standarda kao analitički okvir, u maju 2016. godine analizirali smo web stranice 68 institucija na nivou BiH kako bismo utvrdili stepen njihove proaktivne transparentnosti. S obzirom na to da je bio maj mjesec, uzimali smo u obzir dokumente koji su trebali biti objavljeni do maja 2016. godine. Nakon toga, u septembru 2016. godine još jednom smo uradili analizu web stranica, ali sada samo za najboljih 10 institucija iz prvog kruga istraživanja. U drugom krugu fokus je bio na dokumente koji su (formalno i tehnički) mogli odnosno trebali biti objavljeni do septembra 2016. godine.

---

<sup>67</sup> U sklopu "Programa jačanja javnih institucija u Bosni i Hercegovini" (kroz koji je finansirana i izrada ovog izvještaja) oformljena je radna grupa koju su činile četiri institucije korisnice programa – Ured koordinatora za reformu javne uprave u BiH, Agencija za statistiku BiH, Direkcija za evropske integracije i Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta, kao i nekoliko organizacija civilnog društva (uključujući i izdavača ovog izvještaja) a koja je izradila *Standarde proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH*, koji su nastali kao rezultate rada ove grupe, a sadrže 38 dokumenata i informacija za koje se preporučuje da ih javne institucije proaktivno objavljuju na svojim web stranicama.

Sistem mjerenja transparentnosti je bio vrlo jednostavan – svaki od 38 dokumenata/informacija donio bi 100 procenata ako je bio objavljen, a nula procenata ako nije objavljen na web stranici institucije. Ukupan rezultat je prosjek svih dobivenih rezultata iz 38 kategorija. To znači da bi ona institucija koja bi imala objavljenih svih 38 dokumenata/informacija imala konačan rezultat od 100 procenata (vidjeti Prilog 1 za više informacija o metodologiji).

Ovdje je važno napomenuti da *Standardi proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH* nisu obavezujućeg karaktera, i da su se do trenutka pisanja ovog izvještaja, odnosno do septembra 2016, na njihovu primjenu od ukupno 68 institucija obuhvaćenih ovim istraživanjem obavezale samo četiri javne institucije koje su i bile članice radne grupe koja je izradila spomenute standarde. To svakako ima implikacije i na rezultate istraživanja, i treba se uzeti u obzir prilikom interpretacije nalaza istraživanja izloženih u nastavku teksta.

## 5.1. Step en proaktivne transparentnosti u praksi

Rezultati istraživanja ukazuju na nizak step en transparentnosti javnih institucija na nivou BiH. Prosječan nivo transparentnosti jeste 34,8 posto, što znači da većina institucija na svojim web stranicama nemaju objavljene ni osnovne informacije o svom radu, rukovodstvu, strukturi, nadležnostima, budžetu, programima itd. Od ukupno 68 institucija, samo 8 institucija je imalo objavljeno više od 50 posto dokumenata/informacija predviđenih Standardima. Istovremeno, rezultati pokazuju da su prakse objavljivanja informacija među institucijama dosta neujednačene: pojedine institucije ispunile su blizu 75 posto standarda, dok kod institucija na samom začelju liste postotak objavljenih informacija iznosi samo 11 posto (Za više detalja vidjeti tabelu 1, Prilog 3).

Posmatrano po kategorijama informacija, netransparentnost je naročito istaknuta u domenu objave finansijskih informacija, pa tako 90 posto institucija nema objavljen budžet u bilo kojem obliku, a niti jedna institucija, prema rezultatima istraživanja iz maja 2016. godine, nije objavila plaće zaposlenika. Također, informacije o rashodima institucije odnosno trošenju javnog novca uglavnom su nedostupne javnosti: tek oko 20 posto institucija je objavilo izvještaj o izvršenju budžeta.

Pored toga, institucije su naročito nespремne da objavljuju informacije čija proaktivna objava nije izričito propisana nekim od zakona, iako se radi o informacijama od interesa za javnost. Tako, jako mali broj institucija je objavio revizorski izvještaj (13 posto), pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta (25 posto) i plan djelovanja protiv korupcije (30 posto). Iznenadujuće, kod pojedinih institucija su nedostupne čak i bazične informacije, koje predstavljaju ličnu kartu te institucije. Tako, neke institucije nemaju informaciju o svojim nadležnostima (17 posto), zakonima koji uređuju njihov rad i oblast u

kojoj djeluju (17 posto), organigram (41 posto) ili kontakte zaposlenih (38 posto). S druge strane, institucije također nisu spremne da javnosti učine dostupnim informacije o planovima i rezultatima svog rada. Naime, 62 posto institucija nema objavljen godišnji plan rada, dok skoro 70 posto institucija ne objavljuje izvještaje o radu<sup>68</sup> (Rezultati dostupni u Grafikonu 1).

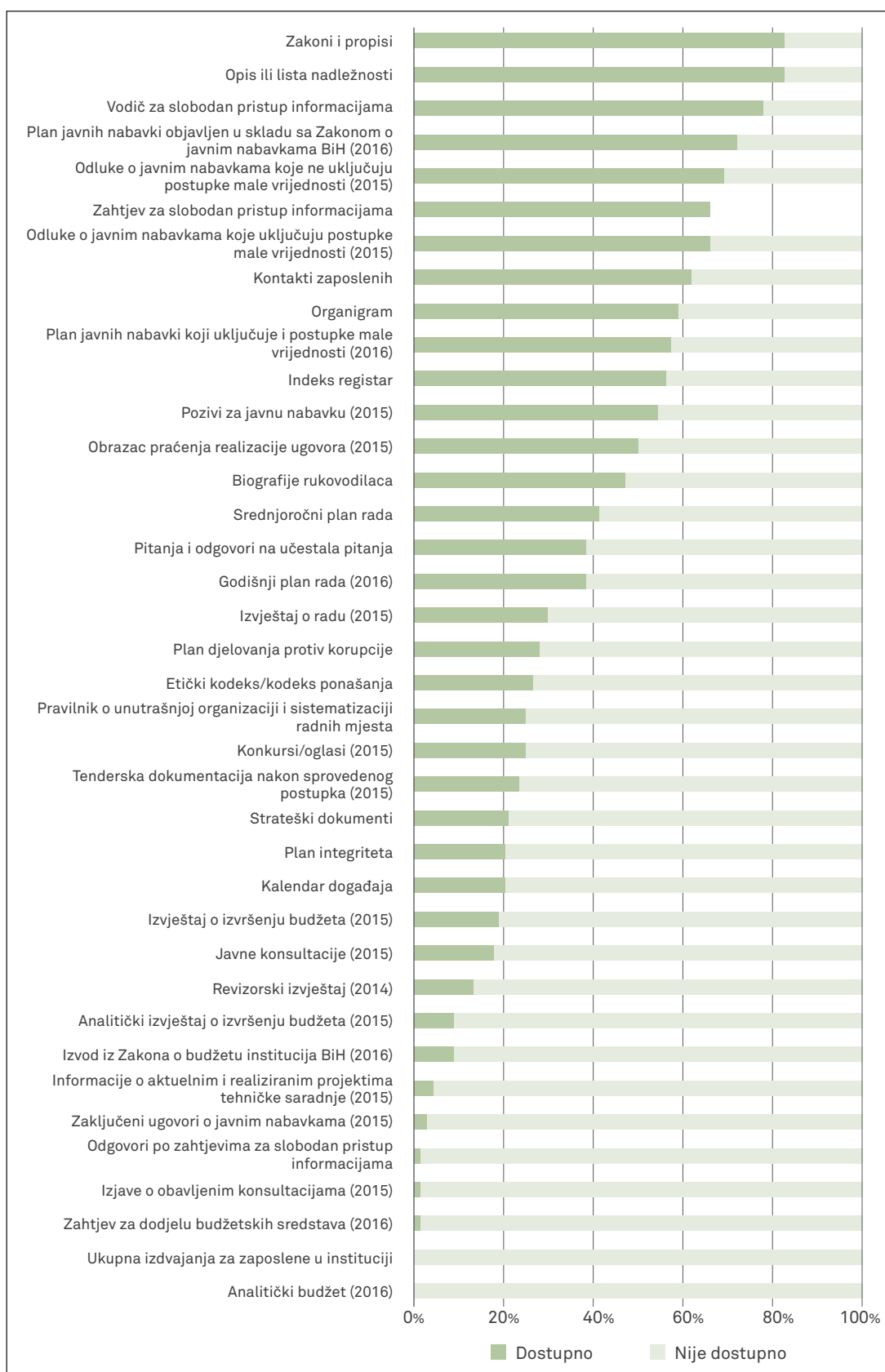
Međutim, ni zakonska odredba o proaktivnoj objavi određenih kategorija informacija, tamo gdje postoji u okviru sektorskih zakona, ne garantira dostupnost tih informacija na web stranicama institucija. Dobar primjer za to su informacije o javnim nabavkama. Naime, Zakon o javnim nabavkama u BiH, koji je stupio na snagu krajem 2014. godine, propisuje da sve institucije na svojim web stranicama moraju objaviti plan javnih nabavki u kojem se nalazi lista svih postupaka koje institucija namjerava provesti u predstojećoj godini, te osnovne elemente sklopljenih i realiziranih ugovora. Prema istraživanju, 28 posto institucija nije objavilo plan javnih nabavki, a 50 posto nije objavilo osnovne elemente ugovora o javnim nabavkama.

---

<sup>68</sup> Za više detalja vidjeti: Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Rezultati istraživanja o proaktivnoj transparentnosti javnih institucija u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika, 2016).



Grafikon 1: Pregled dostupnih informacija na web stranicama institucija BiH  
(N=68, maj 2016)



Izvor: Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Rezultati istraživanja o proaktivnoj transparentnosti javnih institucija u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika, 2016)

Istraživanje je također ukazalo na dodatna ograničenja u domenu transparentnosti institucija, a koja se tiču preglednosti, odnosno funkcionalnosti web stranica javnih institucija kao i kvalitete objavljenih informacija. Naime, značajan broj institucija ima nepregledne i nefunkcionalne web stranice, što otežava pretragu informacija. U tim slučajevima, iako su informacije objavljene, do njih je teško doći, s obzirom na to da se nalaze u neodgovarajućim kategorijama, ili u arhivi, ili su općenito teško vidljive na web stranici, što se negativno odražava na ukupnu transparentnost institucije. Također, značajan faktor koji je utjecao na dostupnost informacija i dokumenata na web stranici jesu neujednačeni nazivi dokumenata, koji odstupaju od standardnih naziva ili termina koji se navode u zakonu, što značajno otežava prepoznavanje traženih informacija i dokumenata.

Institucije koje su ostvarile najbolji rezultat su ujedno institucije koje su izradile standarde proaktivne transparentnosti i usvojile ih kao zvaničnu politiku institucije. Ovakvi rezultati su očekivani, budući da su se četiri institucije korisnice programa koji po nalogu Vlade SR Njemačke provodi GIZ obavezale na ispunjavanje standarda u roku od godinu dana (do septembra 2016. godine), što nije bio slučaj sa ostalim institucijama obuhvaćenim ovim istraživanjem. U drugom krugu istraživanja provedenom u prvoj polovici septembra 2016. godine, a koje je uključilo 10 prvoplasiranih institucija iz prvog kruga (iz maja 2016), zabilježen je znatan pomak u objavljivanju informacija na web stranicama kod spomenute četiri institucije. Ovdje se prije svega ističe Ured koordinatora za reformu javne uprave, kao jedina institucija koja je objavila plaće zaposlenika, ugovore o javnim nabavkama, te izjave o obavljenim konsultacijama, a ostvarila je i maksimalan rezultat u kategoriji organizacijske informacije i informacije o slobodnom pristupu informacijama (vidjeti tabelu 2, Prilog 3).

Evidentno, ne može se reći da su sve institucije imale jednaku poziciju s obzirom na to da su navedene četiri institucije bile u boljoj startnoj poziciji i logično je da su ostvarile bolji rezultat s obzirom na to da su jedino one usvojile Standarde i da su očekivale da će se ovakvo istraživanje raditi u roku od godine dana nakon usvajanja Standarda. Međutim, to ne umanjuje značaj naših nalaza o generalno vrlo niskom stepenu proaktivne transparentnosti većine promatranih institucija.

## 5.2. Faktori koji utječu na proaktivnu transparentnost

Kako bismo bolje razumjeli faktore koji utječu na sposobnost i predanost javnih institucija da unaprijede nivo svoje transparentnosti i usvoje principe, standarde i dobre prakse iz domena proaktivne transparentnosti, tokom jula i augusta 2016. godine, uradili smo 24 intervjua sa zaposlenicima ukupno 12 institucija obuhvaćenih ovim istraživanjem, te sa predstavnikom GIZ-a, pri čemu smo vodili računa da intervjue radimo sa predstavnicima institucija koje su imale različit stepen proaktivne transparentnosti prema našoj analizi njihovih web stranica iz maja 2016. Pitanja u intervjuima su se fokusirala na različite aspekte u radu javnih

institucija, a koji mogu utjecati na prakse proaktivnog objavljivanja uključujući politike i propise kojim se regulira objavljivanje informacija i održavanje web stranica, struktura i organizacija, resursi potrebni za objavljivanje informacija, podrška proaktivnoj transparentnosti na nivou menadžmenta, motivacija za objavljivanje ili neobjavljivanje određenih vrsta informacija, te prepreke i problemi prilikom objave informacija.<sup>69</sup> Pored intervjua, u obzir smo uzeli i druge izvore informacija i podataka, od naše primarne studije web stranica, pa do sekundarnih izvora o transparentnosti institucija u BiH.

### 5.2.1. Politike i standardi

Na osnovu intervjua sa predstavnicima javnih institucija u BiH, može se zaključiti da su za razvoj proaktivne transparentnosti presudne javne politike kojima se propisuju obaveza i standardi za objavljivanje informacija od javnog značaja. Takvo shvatanje temelji se na nekoliko pretpostavki:

Javnim politikama i standardima se definira i operacionalizira sami pojam transparentnosti, na način da se apstraktna ideja transparentnosti pretvara u niz konkretnih, mjerljivih indikatora. Iz obavljenih intervjua je moguće zaključiti da transparentnost često izostaje upravo zbog činjenice da institucije nemaju dovoljno znanja niti uputa šta je potrebno uraditi kako bi se institucija ocijenila transparentnom. Ovakva situacija direktna je posljedica fragmentiranog zakonskog okvira i nedostataka unutar zakona o slobodi pristupa informacijama, koji ne sadrži odredbu o proaktivnom objavljivanju informacija te pravo na ponovnu upotrebu javnih podataka.<sup>70</sup> Zakoni o slobodi pristupa informacijama na državnom i entitetskom nivou baziraju se na reaktivnom pristupu, odnosno pravo na pristup informacijama uslovljavaju pojedinačnim zahtjevima građana.

Osim odredbi o proaktivnoj transparentnosti, Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH također ne utvrđuje obavezu javnih institucija da objavljuju javne podatke, putem otvorenih i mašinski čitljivih formata, radi njihove ponovne upotrebe u druge svrhe, čime je potencijal za transparentnost institucija, unapređenje javnih usluga i razvoj poduzetništva značajno umanjen.<sup>71</sup> Istraživanja u ovoj oblasti ukazuju na to da su znanja, spremnost i podrška otvaranju podataka unutar institucija vrlo limitirana.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Sagovornicima je prilikom obavljanja intervjua garantirana anonimnost, kako bi mogli otvoreno govoriti o praksama, problemima i izazovima unutar institucije, a time istraživanje rezultiralo kvalitetnim uvidom u trenutno stanje kada je u pitanju proaktivna transparentnost u BiH.

<sup>70</sup> Za više informacija pogledati: Rajko, *Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini*; Nermina Voloder, *Zanemareni standard u Bosni i Hercegovini: Proaktivna dimenzija prava na pristup informacijama* (Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2014).

<sup>71</sup> Više o koristima otvaranja javnih podataka: Voloder, *Otvoreni javni podaci u Bosni i Hercegovini*.

<sup>72</sup> Open Knowledge Foundation, *Open Data Readiness Assessment – Bosnia and Herzegovina*, mart 2015. Dokument u arhivi Analitike. Transparency International BiH, Procjena stanja spremnosti na otvorene podatke u Federaciji Bosne i Hercegovine (Sarajevo: Transparency International BiH, 2016).

Zbog svega navedenog možemo reći da zakonski okvir o slobodi pristupa informacijama nije usaglašen sa međunarodnim standardima i praksama u ovoj oblasti, očekivanjima i potrebama građana, niti sa tehnološkim razvojem i mogućnostima.

Pored toga, obaveza proaktivnog objavljivanja propisana je u nekoliko sektorskih zakona, od kojih se posebno ističu Zakoni o javnim nabavkama BiH, kojima se ugovorni organi obavezuju da objavljuju planove javnih nabavki, pozive za javnu nabavku, odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača, osnovne elemente realiziranih ugovora. Sektorski propisi predstavljaju dobru polaznu osnovu za proaktivno objavljivanje informacija, no ovi propisi nisu dovoljni, jer pokrivaju samo jedan dio informacija koje javne institucije imaju u svom posjedu.

Upravo u okruženju u kojem nedostaju jasne i sveobuhvatne zakonske odredbe, do izražaja dolaze dobrovoljne inicijative na nivou pojedinačnih institucija, koje pak zavise od administrativne kulture koja promovira odgovornost i transparentnost unutar institucije i prema javnosti. Primjer za to je inicijativa četiriju institucija na nivou BiH, korisnica programa Jačanja javnih institucija u BiH,<sup>73</sup> koje su odlučile da povećaju nivo svoje transparentnosti tako što će objavljivati veći broj informacija na svojim web stranicama. Standardizacija informacija odnosno kreiranje liste informacija za proaktivnu objavu pokazalo se od ključne važnosti za provedbu inicijative, budući da su institucije imale konkretne smjernice kako unaprijediti transparentnost u praksi, a zahvaljujući standardima njihov napredak se mogao evidentirati i mjeriti.<sup>74</sup> Prema rezultatima istraživanja o dostupnosti informacija na web stranicama javnih institucija BiH, provedenim u maju i septembru 2016. godine, institucije koje su izradile i usvojile ove standarde, očekivano, našle su se na vrhu rang liste institucija. Na ovaj način su Standardi proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH, bez obzira na to što nisu obavezujući i nisu dio zakona, koristan alat za druge institucije koje nastoje unaprijediti svoju transparentnost, a nemaju dovoljno znanja ili vještina u toj oblasti.

Međutim, spomenuti standardi, trenutno jedini dokument koji postavlja okvir za proaktivnu transparentnost u BiH, također imaju ograničenja. Standardima nisu obuhvaćeni otvoreni javni podaci koje institucije imaju u svom posjedu, a koji u skladu sa trendovima i praksama u toj oblasti trebaju biti dostupni u mašinski čitljivom obliku i otvorenim formatima. Uključivanjem ove odredbe dodatno bi se adresirale slabosti postojećeg zakonskog okvira o slobodi pristupa informacijama.

---

<sup>73</sup> Radi se o sljedeće četiri institucije: Ured koordinatora za reformu javne uprave, Agencija za statistiku BiH, Direkcija za evropske integracije, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH.

<sup>74</sup> Za više detalja vidjeti: Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Rezultati istraživanja o proaktivnoj transparentnosti javnih institucija u Bosni i Hercegovini*.

Postojanje politika kojima se uređuje pitanje proaktivne transparentnosti štiti instituciju od mogućih negativnih posljedica koje mogu biti uzrokovane promjenom rukovodstva. Većina službenika za informiranje sa kojima smo obavili razgovor je naglasila da se sa promjenom rukovodstva mijenjaju i prakse u instituciji, a kada je u pitanju objavljivanje informacija na web stranicama, to nerijetko znači da službenici za odnose sa javnošću moraju otpočinjati, kako su to naveli, novu borbu ili proces pregovaranja kako bi nove rukovodioce uvjerali u važnost i korist principa transparentnosti rada. Postojanje politika, saglasni su službenici za odnose s javnošću, poslužilo bi kao argument za nužnost objave određenih informacija i dokumenata budući da nerijetko rukovodioci, ali i srednji menadžment, zahtijevaju da im se predoči “gdje to piše”.<sup>75</sup> Osim što služe kao uporište i temelj za izgradnju veće transparentnosti, politike o proaktivnom objavljivanju na taj način doprinose izgradnji institucionalne memorije i dobrih praksi otpornih na izborne cikluse.

Većina sagovornika iz javnih institucija saglasna je da su politike i standardi o proaktivnom objavljivanju informacija prijeko potrebni, no različita su mišljenja o pristupima u kreiranju takvih politika. U tom smislu, podijeljenost se uglavnom zasniva na tome da li proaktivnu transparentnost treba propisati u sklopu nekog od zakona, npr. zakona o slobodi pristupa informacijama, ili kroz npr. pravilnik ili uputstvo na nivou Vijeća ministara BiH ili vlada na drugim nivoima vlasti ili kroz interne akte pojedinih institucija. S jedne strane, pretpostavka je da bi se zakonskom obavezom proaktivnog objavljivanja imalo veći domet i utjecaj na implementaciju principa proaktivne transparentnosti, budući da samo objavljivanje nije stvar izbora, već obaveze. Drugi pak ističu da je “zakon nešto veliko, nešto ozbiljno”<sup>76</sup>, te da je prakse proaktivne transparentnosti potrebno, barem u prvoj fazi, promovirati putem preporuka i uputstava usvojenih na nivou vlade ili kroz interne akte samih institucija.

Oba navedena pristupa imaju prednosti i mane. U prvom slučaju, zakonska obaveza implicira veći nivo odgovornosti i posvećenosti institucija koje su obavezne da ispune zakon. Provođenje zakona se prati kroz različite forme kontrole i revizije nadležnih organa, ali i monitoring medija i nevladinih organizacija. Na taj način institucije su prisiljene da ispoštuju standarde i obaveze proaktivnog objavljivanja informacija. Među institucijama postoji veliki broj pobornika ove vrste *top-down* pristupa, a radi se uglavnom o institucijama koje imaju strogo legalistički pristup pitanjima transparentnosti, odnosno smatraju da je potrebno objavljivati samo one informacije čiju objavu zakoni propisuju. U intervjuima, pojedini sagovornici su istakli da je unificiran pristup, gdje se pravila donose odozgo i vrijede za sve podjednako, najprihvatljiviji način za unapređenje transparentnosti institucija. Ipak, zakonska odredba o proaktivnom objavljivanju ne garantira da će institucija u praksi ispuniti svoje obaveze, što pokazuju i

---

<sup>75</sup> Iz intervjua sa predstavnicima javnih institucija u BiH, juli i august 2016.

<sup>76</sup> Ibid.

rezultati našeg istraživanja o dostupnosti informacija na web stranicama 68 institucija iz maja 2016. godine. Naime, 28 posto institucija ne objavljuje planove javnih nabavki na web stranici, a 50 posto institucija na svojoj stranici nema osnovnih elemenata ugovora o javnim nabavkama, unatoč tome što je obaveza objavljivanja ovih dokumenata propisana Zakonom o javnim nabavkama BiH. Neke institucije ne objavljuju ni osnovne dokumente koje propisuje Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH, kao što su vodič za pristup informacijama (22 posto), zahtjev za pristup informacijama (34) ili indeks registar (44 posto). (Kompletni rezultati dostupni su u Prilogu 3).

Zagovornici ideje da se proaktivna transparentnost prije svega promovira kroz praksu i interne akte institucija, navode prednosti promjena koje dolaze iznutra, a koje nastaju kroz institucionalno sazrijevanje, izgradnju konsenzusa, dobrovoljnog prihvatanja i promoviranja određenih standarda. Ovakve inicijative, prema riječima nekolicine intervjuiranih, imaju veći i trajniji efekat, budući da su nastale kroz uključenost osoblja unutar institucije koje će te politike implementirati u praksi. Slabost ovog pristupa jeste velika zavisnost od administrativne kulture unutar institucija, osjećaju odgovornosti čelnih osoba u instituciji i viziji da transparentnost može donijeti brojne koristi instituciji. Istraživanje Analitike je pokazalo da je broj takvih institucija jako mali, a intervjui sa predstavnicima institucija ukazuju na to da je proces mijenjanja administrativne kulture jako spor i mukotrpan, te da podrška, inicijative ili pritisak izvana može značajno ubrzati taj proces.

Za proaktivnu transparentnost relevantni su, ne samo propisi kojima se uređuju kategorije informacija za proaktivnu objavu, već i zakoni kojima se detaljnije reguliraju legitimni izuzeci od objave. Na osnovu odgovora sagovornika iz institucija BiH, može se zaključiti da pogrešno razumijevanje koncepta i zakonskih propisa o zaštiti ličnih podataka<sup>77</sup> predstavlja jednu od glavnih prepreka za objavljivanje informacija o radu i funkcioniranju institucije. Ovaj zakon se često tumači vrlo restriktivno, a informacije koje sadrže lične podatke, kao što je ime i prezime, neutemeljeno se izuzimaju od objave.<sup>78</sup> To se prije svega odnosi na shvatanje da informacije o zaposlenicima, kao što su naprimjer njihove plaće, predstavljaju informacije lične prirode koje treba štititi, te da ne postoji opravdan razlog javnosti za pristup takvim informacijama. Postupanja određenih institucija pokazuju da se informacije koje sadrže lične podatke ne objavljuju jer se *pretpostavlja* da takvu objavu ne dozvoljava Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH, nadležna institucija za monitoring provođenja Zakona o

---

<sup>77</sup> "Zakon o zaštiti ličnih podataka", *Službeni glasnik BiH* br. 49/06.

<sup>78</sup> Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH, Godišnji izvještaj o zaštiti ličnih podataka u Bosni i Hercegovini za 2015. godinu (Sarajevo: Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH, 2016), str. 7; Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2015. godinu (Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2016), str. 42; Centar za istraživačko novinarstvo, "Presuda u korist CIN-a", Centar za istraživačko novinarstvo, 31. 8. 2012.

zaštiti ličnih podataka u BiH. U tom smislu, interpretacija Zakona o zaštiti ličnih podataka i odluka Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH često se navode kao osnov za zaštitu puno većeg obima ličnih podataka, nego što to zakoni propisuju. Ova činjenica ukazuje i na općenitu zbunjenost i neobučenost službenika kada je u pitanju pravilna primjena legislative u domenu zaštite ličnih podataka i osiguranje balansa između poštivanja ovog prava i zaštite prava javnosti na pristup informaciji od javnog značaja. Također, problemi u tumačenju zakona ukazuju na potrebu snažnijeg angažmana Agencije za zaštitu ličnih podataka u BiH u educiranju službenika o primjeni zakonskih odredbi, kako bi se ograničilo neutemeljeno korištenje zaštite ličnih podataka pomoću koje se kriju informacije od javnog interesa.

### 5.2.2. Administrativna kultura

Važan faktor koji utječe na prakse objavljivanja, osim zakona, predstavlja i administrativna kultura u institucijama, koja odražava set vrijednosti, ponašanja i kodeksa unutar jedne institucije. Na osnovu intervjua sa predstavnicima institucija, može se izdvojiti nekoliko dimenzija institucionalne kulture koje su relevantne za razvoj praksi proaktivne transparentnosti:

#### Osjećaj odgovornosti

Stepen transparentnosti institucije uveliko ovisi o tome da li zaposlenici institucije imaju razvijenu svijest o tome da se javne institucije finansiraju javnim novcem, rade u interesu i službi građana, te kao takve imaju obavezu da polažu račune javnosti o rezultatima svoga rada. U prilog tome služe i izjave određenog broja sagovornika koji transparentnost razumijevaju kroz prizmu odgovornosti, više nego kroz obavezu ispunjavanja zakonskih odredbi: “Transparentnost je nešto što se podrazumijeva”, “Termin zakon ne bih koristio. Transparentnost je u osjećaju rukovodstva jedne institucije.”<sup>79</sup> Pri tome, posebnu težinu nosi odgovornost rukovodećeg kadra i politička podrška da se putem “maksimalne transparentnosti razgoliti način rada institucije”, te da se “provedu reforme u političkoj kulturi i shvatanju kako se vrši vlast”.<sup>80</sup> Ipak, politička podrška unapređenju transparentnosti zna biti često samo deklarativna, zbog čega krucijalnu važnost imaju politike i dokumenti kojima se propisuje postupanje institucije bez obzira na stavove rukovodstva. (Detaljnije elaborirano u 5.2.1. Politike i standardi, te kroz alociranje neophodnih resursa za proaktivno objavljivanje informacija, više u 5.2.3.)

Značaj odgovornosti kao relevantnog faktora za transparentnost institucija naročito dolazi do izražaja kada je riječ o objavi informacija koje se u javnoj upravi tradicionalno smatraju osjetljivim. Radi se uglavnom o finansijskim

---

<sup>79</sup> Iz intervjua sa predstavnicima javnih institucija u BiH, juli i august 2016.

<sup>80</sup> Ibid.

informacijama, kao što su plaće zaposlenika, budžeti, izvještaji o izvršenju budžeta, potom organizacijskih informacija kao što su sistematizacija radnih mjesta, rezultati revizije i sl. Naime, rezultati istraživanja o dostupnosti informacija na web stranicama 68 institucija pokazuju da institucije najmanje objavljuju informacije o trošenju javnih sredstava – samo 10 posto institucija je objavilo budžet, a tek 20 posto institucija je objavilo izvještaj o izvršenju budžeta. Prema istraživanju iz septembra 2016. godine, koje je obuhvatilo top deset institucija iz istraživanja u maju iste godine, samo jedna institucija je objavila plaće zaposlenih.

Objava plaća zaposlenih u javnoj upravi u Bosni Hercegovini nije propisana niti jednim zakonom, te transparentnost u ovom domenu prvenstveno zavisi od percepcije i shvatanja rukovodstva. U odgovorima sagovornika se naziru različita shvatanja o ovom pitanju, od podrške i naglašavanja da “građani imaju pravo da znaju na šta se troši javni novac jer su to sredstva građana, političari na funkcijama se smiju shvatati budžet kao neku vrstu gotovo ličnog plijena” do rezerviranosti i mišljenja da “ko želi da zna, treba da se potrudi”<sup>81</sup>. Osim toga, neobjavlivanje određenih informacija, posebice finansijskih, često se pravda činjenicom da su te informacija “već objavljene” negdje drugdje, kao naprimjer da se budžeti za sve institucije objavljuju u okviru Zakona o budžetu institucija i međunarodnih obaveza BiH, koje donosi Ministarstvo finansija i trezora BiH, ili da su plaće objavljene u oglasima za zapošljavanje koje raspisuje Agencija za državnu službu. Na taj način, institucije pronalaze uporište za nepreuzimanje odgovornosti za objavljivanje informacija o raspolaganju i trošenju javnih sredstava unutar tih institucija. Ograničavanje ove vrste diskrecije postiže se uglavnom usvajanjem odgovarajućih politika i seta standarda, od zakona do internih akata i pravilnika, koji propisuje postupanje institucije u određenoj oblasti.

### **Otpor prema promjenama**

Sklonost ili pak otpor prema promjenama jedan je od aspekata institucionalne kulture koji također značajno određuje prakse u domenu proaktivne transparentnosti. S jedne strane, ističe se da “prave promjene uvijek dolaze od grupe entuzijasta”<sup>82</sup>, koji bez obzira na pozicioniranost unutar hijerarhijske ljestvice institucije pronađu način da promoviraju nove ideje i prakse. Pri tome, promjene koje se uvode odozdo prema gore, a ne obrnuto, imaju najveći izgled na uspjeh upravo zbog toga što su izgrađene na konsenzusu i razmjeni znanja. Ipak, otpor prema promjenama unutar institucije mnogo češća je pojava u odnosu na inovacije i spremnost administracije da se prilagodi novim trendovima u bilo kojoj oblasti, pa tako i u domenu transparentnosti. Zaposleni na različitim pozicijama pokazuju otpor prema promjenama, a prema odgovorima sagovornika, najčešće se

---

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Ibid.



radi se o rukovodiocima i srednjem menadžmentu.<sup>83</sup> Također, otpor se javlja kada je u pitanju objava određenih informacija, koje se smatraju povjerljivim i mogućim predmetom zloupotrebe. Osim toga, institucije također pokazuju određeni strah od isticanja, odnosno izdvajanja od drugih institucija. Razlog za pristup koji se može sumirati kao “ako to drugi nisu objavili, zašto bismo mi morali biti prvi” jesu moguće neželjene reakcije drugih institucija ili veća izloženost javnosti u odnosu na druge institucije.

### **Korist od proaktivne transparentnosti**

Stvarna ili percipirana korist od proaktivne transparentnosti također predstavlja važnu odrednicu administrativne kulture kada je u pitanju proaktivno objavljivanje informacija. Za većinu institucija, primarna motivacija za veću transparentnost bila je jačanje ugleda i brenda institucije – objavljivanje većeg broja informacija bio je instrument za izgradnju pozitivnog imidža kao otvorene, odgovorne, pristupačne institucije koja “nema šta da krije”.<sup>84</sup> Ovdje je instrumentalna vrijednost transparentnosti posebno naglašena – objavljivanje informacija se ne posmatra isključivo kao informiranje javnosti, već i kao instrument za postizanje drugih ciljeva – izgradnje legitimiteta i kredibiliteta institucije, promoviranje odgovornosti i vladavine prava, povećanje povjerenja javnosti u rad institucije, unapređenje imidža institucije u javnosti, i slično.

Za pojedine institucije, činjenica da javnost, uključujući medije, organizacije civilnog društva, i građane, jako malo zna o mandatu, nadležnostima i aktivnostima institucije bio je pokretač za veću proaktivnu objavu informacija na web stranici. Na taj način, proaktivno objavljivanje informacija je bio način da se iskomunicira ono što institucija radi, te da se isprave pogrešne interpretacije mandata koje su postojale u javnosti, da se “čuje za institucije, da više ljudi zna za nas”. Istovremeno, većom transparentnošću određene institucije nastoje da isprave negativnu percepciju i nepovjerenje javnosti o javnoj upravi. Radi se o malom broju institucija u kojima se osoblje ne identifikira sa dominantnom percepcijom, i koji su ujedno agenti promjena u instituciji. Kao što nam je jedna sagovornica u intervjuu istakla: “Percepcija da smo rigidni, da se u upravi ništa ne radi, da se uprava teško mijenja je poprilično bolna percepcija za službenike koji ne odgovaraju toj slici”, te da svaka promjena, inovacija koja posluži kao inspiracija drugim institucijama je “jedna vrsta institucionalne satisfakcije.”

Proaktivna transparentnost za određene institucije koje primjenjuju dobre prakse istovremeno je značila polje za dokazivanje i metod za jačanje svoga legitimiteta u oblastima u kojima djeluju. Radi se uglavnom o institucijama koje u svojoj nadležnosti imaju promociju standarda u određenoj oblasti, monitoringa drugih institucija ili predvodnika reformi u određenim oblastima ili su u svom radu orijentirane na međunarodnu saradnju. Takve institucije, predvodnici su u

---

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Ibid.

dobrim praksama, primjer drugima, a to proističe iz njihova shvatanja da ukoliko institucija drugima propisuje standarde i kriterije u određenoj oblasti, i sama mora biti spremna da ih implementira.

Istovremeno, proaktivna transparentnost, osim što je način za jačanje legitimiteta i pozicije određenih institucija, također služi i kao alat za vršenje funkcija iz nadležnosti institucije. Objavljivanje informacija u javnosti, te diseminacija informacija prema specifičnim ciljnim skupinama, komuniciranje i koordinacija različitih aktera, te promocija standarda i propisa dio su svakodnevnih aktivnosti u okviru vlastitih nadležnosti institucija. Uspješnim komuniciranjem i bržim protokom informacija (njihovim postavljanjem na internet stranice naprimjer) institucije bolje izvršavaju zadatke iz svoje nadležnosti.

Također, niz drugih koristi je potaklo pojedine institucije da postanu proaktivne u objavljivanju informacija. Jedna od njih jeste praktičnost i smanjenje administrativnog opterećenja osoblja u institucijama, što je posebno vidljivo prilikom obrade pojedinačnih zahtjeva za slobodan pristup informacijama – institucije koje su objavile veći broj informacija, ne moraju procesuirati zahtjeve koji se odnose na pristup tim specifičnim informacijama, ili ukoliko se takav zahtjev pojavi, dovoljno je uputiti korisnika na link na web stranicu gdje je ta informacija objavljena. Ipak, jako mali broj institucija sa čijim predstavnicima smo obavili intervju su istakli ovu vrstu prednosti, upravo zbog toga što je mali broj institucija koje su ostvarile dobre prakse u ovoj oblasti. Međutim, s obzirom na to da proaktivna transparentnost predstavlja novitet u upravi, može se pretpostaviti da će njenom intenzivnijom i sistematičnijom implementacijom sve više do izražaja dolaziti i koristi koje donosi za institucije u vršenju njihovih redovnih poslova.

### **5.2.3. Kapaciteti i resursi institucije**

Izazov sa kojim se često institucije suočavaju jesu nedovoljni kapaciteti za standardizaciju, pripremu i objavljivanje informacija od javnog značaja, a ograničenja koja se najčešće navode se tiču osiguranja dovoljnih kadrovskih, tehničkih i s tim povezanih finansijskih resursa.

Nedostatak ljudskih resursa zajednički je problem većine institucija, sa čijim predstavnicima smo obavili intervju. Problem se manifestira na način da institucije, usljed finansijskih ograničenja, nemaju dovoljno osoblja koje bi obavljalo poslove pripreme informacija i dokumenata za objavu i redovnog ažuriranja web stranice. Male institucije, bez obzira na njihov značaj i nadležnost, nemaju službenika za informiranje, te se poslovi komuniciranja informacija prema javnosti dodaju službenicima koji su zaposleni na drugim pozicijama, npr. pravicima ili stručnim savjetnicima za određenu oblast. Problem koji se ovdje javlja jeste da se uz ovaj nivo resursa obavljaju tek minimalni poslovi iz domena transparentnosti, kao npr. odgovaranje na zahtjeve po osnovu slobodnog pristupa informacijama, sporadično ažuriranje web stranica ili objava tek osnovnih informacija.

Institucije koje imaju zaposlene službenika za informiranje ili službenika za odnose sa javnošću ukazuju na nedostatak tehničkog osoblja, prije svega web administratora koji bi pomogli prilikom administriranja i ažuriranja web stranice. Također, spajanje srodnih, ali različitih poslova (službenik zadužen za postupanje po zahtjevima na osnovu ZOSPI-a, administrator web stranice, komunikacija sa medijima i drugim ciljnim skupinama) u jednu poziciju, predstavlja znatno opterećenje za službenike kojima su povjereni ti poslovi, što za posljedicu ima i slab učinak u proaktivnom objavljivanju informacija od javnog značaja. Upravo ovi službenici, kako nam je rečeno u intervjuima, nemaju vremena da prate nove trendove u oblasti komuniciranja. Međutim, kako su istakli neki od sagovornika, problem nedostatka resursa u instituciji zna biti prenaplašen, te poslužiti kao izgovor instituciji za nedostatak angažmana u toj oblasti. Kao važniji faktor u odnosu na broj zaposlenih, navodi se obučenost i stručnost osoba koje obavljaju taj posao, kao i podrška rukovodstva institucije.

S tim u vezi, službenici za odnose s javnošću imaju centralnu ulogu u promociji standarda proaktivne transparentnosti. S obzirom na prirodu posla koji obavljaju, oni nastupaju kao spona institucije i javnosti, te su u poziciji da djeluju pozitivno na administrativnu kulturu unutar institucije, te na imidž institucije prema vani. Njihov potencijal da zagovaraju promjene u instituciji u pogledu unapređenja transparentnosti, promocije novih politika i praksi direktno ovisi o znanju, vještinama i stručnosti, što edukaciju u ovoj oblasti čini izuzetno potrebnom i važnom. Službenici za informiranje mogu značajno utjecati na menadžment institucije da se promijene konzervativni stavovi o transparentnosti institucija. Naime, iako se često pozicija menadžera institucije navodi kao ključna, jer u brojnim institucijama, rukovodilac odobrava objavljivanje svih informacija i nameće standarde transparentnosti institucije, pozicija službenika za informiranje u tom procesu nije marginalna. Naprotiv, sa upornošću, znanjem i pravom argumentacijom, službenici često uspiju slomiti otpor unutar institucije i na kraju uvesti promjene. Kao što je ranije istaknuto, za gradnju institucionalne memorije i institucionalizaciju dobrih praksi, te smanjenje rizika stalnog mijenjanja praksi usljed promjene rukovodstva, za službenike, ali i instituciju je od velikog značaja usvajanje politika i praksi kojima se gradi sistem proaktivnog objavljivanja informacija.

Osim ljudskih resursa, značajan broj institucija nema adekvatne web stranice koje bi odgovorile na potrebe korisnika za lako pristupačnim informacijama. Finansijska ograničenja u ovom dijelu reflektiraju se kroz limitiranost web stranice u pogledu dizajna, mogućnosti za prezentacije, klasificiranje i pretragu informacija. Najčešći problemi koji se pojavljuju jesu da se važni dokumenti institucije objavljuju u vijestima, a koje poslije određenog vremena prelaze u arhivu, što ih čini teško dostupnim za korisnike. Nefunkcionalnost web stranica javnih institucija također je došla do izražaja tokom istraživanja koje je Analitika provela u maju i septembru 2016. godine, pri čemu su pojedine web stranice bile teško pretražive, dokumenti se nalazili u neodgovarajućim kategorijama, a u pojedinim slučajevima dokumenti nisu bili pretraživi direktno na web stranici,

već se do njih dolazilo putem pretraživača. Kao rezultat ovoga, transparentnost institucija je značajno smanjena iako su dokumenti i informacije objavljene na web stranici.

#### 5.2.4. Drugi akteri

Utjecaj na institucionalnu kulturu i transparentnost institucije mogu imati i brojni drugi akteri van javne uprave, a u slučaju institucija koje su bile predmet ovog istraživanja, najviše se ističu: organizacije civilnog društva, mediji i međunarodni donatori.

Narativ o pravu na pristup informaciji u Bosni i Hercegovini dugo vremena se bazirao na reaktivnom pristupu – pravu građana da putem zahtjeva za pristup informacijama traže informacije te obavezu javnih institucija da odgovore na takve zahtjeve. No, zahvaljujući zagovaranju nevladinih organizacija, došlo je do promjene paradigme gdje se fokus sa reaktivnog objavljivanja prebacuje na proaktivnu transparentnost, obavezu javnih organa da samoinicijativno objavljuju informacije u svom posjedu.<sup>85</sup> Vremenom, proaktivna transparentnost je stavljena na dnevni red brojnih institucija, donatora i većeg broja organizacija civilnog društva.

Brojnim institucijama mediji predstavljaju važan kanal za promociju institucije i informiranje javnosti o svojim aktivnostima. Štaviše, određen broj institucija skoro da poistovjećuje transparentnost sa pojavljivanjem u medijima, pa brzo odgovaranje na upite novinara i prisutnost u medijima postaje definirajući faktor za transparentnost institucije. Važnost medija u tom smislu proizlazi iz svjesnosti specifične pozicije medija kao posrednika između institucije i javnosti, koji ima značajnu ulogu u oblikovanju javnog mnijenja, te izgradnji imidža i percepcije građana o javnim institucijama, ali i javnoj upravi općenito. Ovaj pristup također ima svoja ograničenja, budući da se građani o javnim institucijama informiraju direktno na stranicama, posebno ukoliko su u potrazi za specifičnim informacijama ili dokumentima od njihovog interesa. S druge strane, određen broj institucija, opravdano ili neopravdano, zazire od medija, posebno ukoliko se objavljuju informacije koje ranije nisu bile dostupne, ali mogu biti zloupotrijebljene ili pogrešno interpretirane.

Učešće institucija u programima tehničke podrške, podrška međunarodnih donatora, te aktivnosti pojedinih javnih institucija koje u sklopu svojih nadležnosti promoviraju transparentnost, pokazalo se kao značajan faktor za afirmaciju ideje o proaktivnoj transparentnosti. Tako je tokom posljednjih nekoliko godina došlo je do značajnijeg angažmana organizacija civilnog društva, međunarodnih donatora i razvojnih agencija, i pojedinih javnih institucija u BiH, koje nastoje kroz

---

<sup>85</sup> Za više informacija vidjeti: Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Ka proaktivnoj transparentnosti u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika, 2013); Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Proaktivna transparentnost u BiH: Od kakofonije do harmonizacije* (Sarajevo: Analitika, 2014).

koordinirane aktivnosti u oblasti analize javnih politika, preporuka za izmjene zakona, razvoja kapaciteta i razvoja prijedloga standarda i smjernica podstaknuti sistematsko uvođenje i institucionalizaciju principa i praksi proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH.

Unapređenje transparentnosti, bolja komunikacija institucija uprave sa javnosti i aktivno učešće građana u odlučivanju ciljevi su reforme javne uprave koja je u Bosni i Hercegovini formalno počela 2007. godine. Konkretno, u sklopu reforme oblasti pod nazivom Institucionalna komunikacija, institucije na četiri upravna nivoa<sup>86</sup> podstiču na strateški pristup komunikacijama, aktivnija saradnja sa medijima, unapređenje sadržaja na web stranicama i edukacija ključnog osoblja, a sa krajnjim ciljem da se “razvija javna uprava koja bi bila učinkovitija i odgovornija, koja bi građanima pružala bolje usluge sa manje novca, te poslovala na temelju transparentnih i otvorenih procedura”.<sup>87</sup> Aktivnosti unutar Programa jačanja javnih institucija, među kojima je i izrada standarda proaktivne transparentnosti, također imaju cilj da smanje nesrazmjer između standarda koje propisuje reforma javne uprave i njihove realizacije u praksi.

Među javnim službenicima, kako smo mogli saznati iz intervjuja, nalazi i preporuke revizorskih ureda imaju značajan autoritet. U tom kontekstu je značajno spomenuti izvještaj o učinku Ureda za reviziju institucija BiH koji je tematizirajući pitanje transparentnosti javnih institucija BiH, institucijama skrenuo pažnju da djeluju proaktivno te na svojim web stranicama pravovremeno i kontinuirano objavljuju informacije o svojim aktivnostima i rezultatima svog rada.<sup>88</sup> Ova vrsta vanjskog podsticaja koji dolazi od revizora javnog sektora ima veliki značaj da određena pitanja stavi na listu prioriteta unutar institucije.

Također, važno je spomenuti i niz drugih inicijativa, aktivnosti i projekata koji uključuju razne aktere od institucija, organizacija civilnog društva, međunarodnih donatora: uspostavljen je portal javnih nabavki, na kojem se objavljuju pozivi za javnu nabavku, odluke o dodjeli ugovora i tenderska dokumentacija,<sup>89</sup> zatim su zahvaljujući sredstvima iz IPA fonda pokrenute online konsultacije na državnom nivou, koje omogućuju zainteresiranoj javnosti sudjelovanje u kreiranju javnih

---

<sup>86</sup> Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini provodi se na četiri upravna nivoa – nivo BiH, Federacije BiH, Republike Srpske, te Brčko Distrikta, a implementira se kroz šest reformskih oblasti: strateško planiranje, koordinacija i izrada politika (1), javne finansije (2), upravljanje ljudskim potencijalima (3), upravni postupci i upravne usluge (4), institucionalna komunikacija (5), e-uprava (6). Ured koordinatora za reformu javne uprave, Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini (Sarajevo: Ured koordinatora za reformu javne uprave, 2006).

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Ured za reviziju institucija BiH, Izvještaj revizije učinka – Transparentnost rada institucija BiH.

<sup>89</sup> Trenutno se tenderska dokumentacija, prema Uputstvu Agencije za javne nabavke BiH, objavljuje za 30 posto postupaka, a od početka 2018. obavezna je objava tenderske dokumentacije za sve postupke javne nabavke. Agencija za javne nabavke BiH, Uputstvo o dopuni Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu “E-nabavke”; Agencija za javne nabavke BiH, Portal javnih nabavki BiH, <https://www.ejn.gov.ba/> (stranica posjećena 1. 11. 2016).

politika u nadležnosti institucija BiH.<sup>90</sup> Naposljetku, Bosna i Hercegovina je u septembru 2014. godine postala članica globalne inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast<sup>91</sup>, koja zagovara reforme u oblasti transparentnosti i otvorenosti rada javnih institucija, uključivanja i osnaživanja građana i civilnoga društva, borbe protiv korupcije te korištenja novih tehnologija za poboljšanje kvalitete usluga koje javna uprava pruža građanima. Članstvom u ovoj inicijativi, država se obavezala da će, u saradnji sa organizacijama civilnog društva, provesti niz konkretnih mjera kako bi unaprijedila rad javnih institucija, a među istaknutim mjerama koje se koriste jeste i proaktivna transparentnost.

---

<sup>90</sup> Za više detalja vidjeti: <https://ekonsultacije.gov.ba> (stranica posjećena 1. 11. 2016).

<sup>91</sup> Open Government Partnership, "Outcome Statement of the OGP High-level Event: Citizen Action, Government Responsiveness", 24. 9. 2016.

## 6.

# Zaključak i preporuke

Bosna i Hercegovina zaostaje za svjetskim trendovima u objavljivanju informacija od javnog značaja, što je evidentno i u zakonskom okviru, ali i praksama u ovoj oblasti. Pravo na informaciju se u međunarodnim okvirima danas uglavnom interpretira kroz obavezu institucija da proaktivno objavljuju informacije u svom posjedu. No, u BiH zakoni koji reguliraju pristup javnim informacijama zadržali su, sada zastarjeli, reaktivni pristup koji se bazira na ostvarivanju prava na pristup informacijama na osnovu zahtjeva javnosti. U tom kontekstu, zakon nije uzeo u obzir ni razvoj novih tehnologija, sve veći pristup internetu, te danas dostupne brojne mogućnosti za prezentaciju i distribuciju informacija.

Neke od odredbi o proaktivnom objavljivanju fragmentirane su na različite sektorske propise kojima se regulira objava specifičnih informacija, npr. informacije o javnoj nabavci ili nacrti propisa. Istraživanje provedeno za potrebe ove studije ukazuje da ovakva vrsta rasparčanosti ne doprinosi transparentnosti institucija u BiH, budući da brojne institucije ne objavljuju ni informacije koje su po zakonu dužne objaviti, a istovremeno ne postoje efikasni mehanizmi monitoringa za implementaciju mnoštva nepovezanih odredbi, pravilnika i preporuka.

Za stvarno zaživljavanje proaktivne transparentnosti nedostaje sistemski, sveobuhvatan pristup u vidu propisivanja kategorija informacija koje svaka javna institucija treba učiniti dostupnim na proaktivnoj osnovi, kao što je to urađeno u brojnim drugim zemljama, uključujući zemlje u regionu.

Nepostojanje kriterija i standarda o tome šta institucije trebaju objavljivati predstavlja značajnu barijeru na putu ka većoj transparentnosti institucija. Različite institucije imaju različite definicije i kriterije za transparentnost, što za posljedicu ima velike oscilacije među institucijama kada je u pitanju proaktivno objavljivanje. Naime, prakse objavljivanja se drastično razlikuju, od institucija sa visokim stepenom transparentnosti do institucija koje objavljuju tek mali broj osnovnih informacija. Javne politike stoga imaju važnu funkciju uspostavljanja konsenzusa o nivou transparentnosti koji se zahtijeva od svih institucija.

Međutim, za kreiranje povoljnog okruženja nije dovoljno samo usvojiti propise. Uspjeh inicijativa za veću transparentnost uveliko ovisi od administrativne kulture unutar institucije, odgovornosti i načinu na koji službenici institucije, uključujući i rukovodstvo, vide svoju ulogu i misiju. Institucionalna kultura u BiH i podrška većem otvaranju institucija prema javnosti nije dovoljno razvijena, ili često postoji samo na deklarativnom nivou. O nedostatku odgovornosti unutar institucija u BiH govori i činjenica da na web stranicama najčešće nedostaju informacije koje upravo ulaze u srž odgovornosti institucije prema javnom

novcu i povjerenim zadacima, kao što su plaće, budžeti, unutrašnja organizacija, realizacija ugovora i sl.

Otvaranje institucije ide jako sporo, a u nedostatku sistemskih rješenja, pravila i propisa, uređenje pitanja transparentnosti prepušteno je rukovodstvu institucije, što sistem čini ranjivim na stalne promjene uzrokovane promjenom rukovodstva. Uloga rukovodećeg kadra u unapređenju transparentnosti institucija u provedenom istraživanju se navodi kao jedna od ključnih odrednica, no neke od suštinskih promjena koje su se desile u ovom području nisu potakle od rukovodstva, već od službenika unutar institucije, što ukazuje na značaj jačanja kapaciteta institucije i educiranja kadrova koji se direktno bave transparentnošću.

Značajan utjecaj na mijenjanje administrativne kulture imaju institucije pioniri u oblasti transparentnosti, koje na svojim web stranicama objavljuju informacije koje su do tada bile nedostupne i koje se smatraju osjetljivim za objavu, kao naprimjer plaće zaposlenika. Napredne prakse ovih institucija imaju potencijal da podignu standarde i očekivanja od institucija kada je u pitanju objava informacija na web stranicama. Također, većim otvaranjem i objavljivanjem informacija na web stranicama kod određenog broja institucija dolazi do izražaja i nedostatak istih informacija kod ostalih institucija, čime raste pritisak da se osigura isti nivo transparentnosti svih institucija koje se finansiraju javnim novcem te obavljaju javne funkcije.

Kako bi javne institucije u Bosni i Hercegovini napravile odlučan iskorak u prostor transparentne i odgovorne javne uprave, neophodno je da se još intenzivnije i sistematičnije radi na promociji standarda i principa proaktivne transparentnosti, uz maksimalan angažman svih relevantnih aktera – javnih institucija, civilnog društva, donatora, medija i građana općenito. U tom smislu, moguće je izdvojiti nekoliko ključnih preporuka za razvoj javnih politika i praksi u domenu proaktivne transparentnosti u Bosni i Hercegovini:

- Prije svega, potrebno je izmijeniti zakone o slobodi pristupa informacijama na svim nivoima u Bosni i Hercegovini, na način da se uvrsti odredba o obaveznom objavljivanju informacija, uključujući javne podatke u posjedu javnog sektora. Takva izmjena bi se oslanjala na tri stuba:
  - (1) propisivanje obaveza javnih institucija da proaktivno objavljuju informacije i baze podataka u svom posjedu i pravo korisnika na ponovnu upotrebu javnih podataka, bez bilo kakvih ograničenja,
  - (2) specificiranje kategorija informacija i dokumenata koje institucije moraju proaktivno objaviti, a po uzoru na napredna zakonska rješenja u drugim zemljama, te relevantnim međunarodnim dokumentima kao što je to naprimjer Konvencija Vijeća Evrope o pristupu službenim dokumentima,
  - (3) monitoring nadležnih institucija o ispunjavanju odredbi o proaktivnom objavljivanju informacija i baza podataka u posjedu javnih institucija.
- Potrebno je provoditi sistematsku edukaciju javnih službenika o principima, pravilima i načinima primjene proaktivne transparentnosti, što bi između ostalog uključivalo kriterije za identificiranje informacija za proaktivnu objavu, priprema informacija, osiguranje kvaliteta, potpunosti i pravovremenosti



objavljenog sadržaja, primjenu izuzetaka za objavu informacija koji su propisani važećim zakonima u BiH, objavljivanje informacija putem različitih kanala, tako da one budu lako dostupne građanima. Edukacije bi trebale uključivati prije svega službenike za odnose sa javnošću, imajući u vidu njihovu centralnu ulogu u poslovima koji se tiču transparentnosti institucija. Također, rukovodeći kadar, srednji menadžment kao i svi zaposleni koji odlučuju ili imaju utjecaja na objavu informacija trebaju biti upoznati sa konceptom i koristima od proaktivne transparentnosti.

- Centralne vlade na različitim administrativnim nivoima (BiH, Federacija BiH, Republika Srpska, Brčko Distrikt, kantonalne vlade), kao i pojedinačne institucije, ne trebaju čekati usvajanje izmjena i dopuna zakona o slobodi pristupa informacijama kojima će se proaktivna transparentnost propisati kao obavezujuća, već je potrebno da izrade vlastite dokumente, u vidu uputstava, pravilnika ili internih akata, u kojima su navedene kategorije informacija koje institucija treba rutinski i pravovremeno objavljivati na svojim web stranicama.
- Od ključne važnosti, a zbog manjka lokalnih resursa, jeste da međunarodne razvojne agencije i donatori nastave sa promocijom i podrškom implementaciji standarda proaktivne transparentnosti u javnoj upravi, i to na sljedeće načine:
  - (1) potrebno je kroz saradnju ili podršku drugih aktera kao što su organizacije civilnog društva, drugi donatori i razvojne agencije, povećati broj institucija koje će u što kraćem roku na dobrovoljnoj osnovi prihvatiti i implementirati Standarde proaktivne transparentnosti ili slične dokumente koji nude sistematske smjernice za primjenu proaktivne transparentnosti u javnim institucijama,
  - (2) dalji razvoj proaktivne transparentnosti nužno treba da stavi naglasak na institucionalizaciju obaveze otvaranja javnih podataka u odgovarajućim formatima, u skladu sa savremenim standardima i trendovima u toj oblasti. Ovo podrazumijeva i da se postojeće politike, smjernice ili drugi standardi koji se sada primjenjuju u različitim institucijama BiH dopune odredbama o otvaranju podataka u posjedu javnih institucija,
  - (3) potrebno je kreirati i promovirati smjernice u kojima će se standardi proaktivne transparentnosti detaljno operacionalizirati i pojasniti, a što ima za cilj lakšu provedbu standarda u drugim institucijama.
- Institucije trebaju posvetiti posebnu pažnju unapređenju svojih web stranica, posebno u domenu preglednosti i funkcionalnosti, te lakše dostupnosti i pretraživosti objavljenih informacija. Istovremeno, institucije trebaju standardizirati nazive dokumenata tako da se objavljuju pod istim nazivima, kako bi se lakše prepoznali i korisnicima olakšala pretraga informacija.

## Prilog 1: Metodološki okvir

Za potrebe ove studije za prikupljanje podataka korištene su kvantitativne i kvalitativne metode istraživanja: analiza sekundarnih izvora, analiza zakonskog okvira, analiza web stranica javnih institucija i intervjui sa predstavnicima javnih institucija i donatora.

### Analiza web stranica u maju 2016.

Metodološki okvir za analizu web stranica baziran je na Standardima proaktivne transparentnosti javnih institucija u BiH<sup>92</sup>, što znači da je nivo transparentnosti javnih institucija procjenjivan u odnosu na dostupnost ukupno 38 dokumenata i informacija koje su propisane ovim standardima (Prilog 2).

Istraživački proces se sastojao od analize ukupno 68 web stranica javnih institucija na državnom nivou kako bi se prikupili empirijski podaci o tome koliko javne institucije proaktivno objavljuju informacije na svojim web stranicama. Kao početni korak odabira uzorka iskorištena je lista institucija izvršne i zakonodavne vlasti na osnovu rasporeda rashoda po budžetskim korisnicima Ministarstva finansija i trezora BiH a uvrštene su i dodatne institucije koje nisu bile uključene u listu, poput Centralne banke BiH. Od ukupno 76 identificiranih institucija, njih 6 nije imalo web stranicu, a dvjema pristup tokom istraživanja nije bio moguć. Finalni uzorak je stoga sačinjen od 68 institucija.

Sam proces provjeravanja dostupnosti dokumenata na stranicama institucija obavili su neovisni koderi. Kako bi se umanjio nivo greške u procesu kodiranja, poduzeto je nekoliko metodoloških koraka:

- Prije same pretrage, koderi su dobili vodič koji je detaljno opisivao dokumente koji se potražuju, a obezbijedeni su i primjerci dokumenata koji se traže.
- Obavljen je trening o procesu pretrage i evidentiranja.
- Kodiranje je rađeno u dva kruga (dakle, dva puta) za sve institucije:
  - Prvi krug kodiranja radila su dva neovisna kodera.
  - Drugi krug kodiranja radila su četiri nova kodera, koja su ponovo kodirala sve stranice institucija.
  - Tokom drugog kruga kodiranja koderi su za osam nasumično odabranih institucija vršili tzv. duplo kontrolno kodiranje, gdje je npr. koder A ponovo kodirao stranicu institucije koju je koder B pretražio u prethodnom danu, a da pri tome nisu znali da je stranica već bila kodirana. Cilj duplog kontrolnog kodiranja bio je kontinuirano testirati razlike u interpretaciji između kodera, otkloniti eventualne greške i povećati pouzdanost rada kodera.
- Tri kodera su finalno provjerila sve nepodudarnosti između dva kruga kodiranja i razriješili nesuglasice prije nego što je proces analize završen.

---

<sup>92</sup> Program jačanja javnih institucija u BiH, *Standardi proaktivne transparentnosti u BiH* (Sarajevo: Program jačanja javnih institucija u BiH, 2015).

Ovakav pristup omogućio je otklanjanje velikog broja grešaka i osigurao je da finalni rezultati daju što realniju sliku nivoa transparentnosti javnih institucija.

Razvijen je sistem bodovanja tako što svaka od 38 vrsta informacija definiranih Standardima proaktivne transparentnosti donosi 100% ako je dostupna, odnosno 0% ako nije dostupna. Na osnovu dostupnosti 38 vrsta informacija računa se prosječan stepen proaktivne transparentnosti za svaku od 6 kategorija informacija (budžetske informacije, informacije o javnim nabavkama, strateški dokumenti, operativne informacije, organizacijske informacije i informacije o slobodnom pristupu informacijama) kao i za instituciju u cijelosti.

Određene općenitije vrste informacija bilo je neophodno raščlaniti na nekoliko specifičnih, mjerljivih podvrsta informacija. Tako smo pod “strateškim dokumentima” (koji u Standardima nisu preciznije definirani) podrazumijevali postojanje strateškog plana razvoja, sektorske strategije i strategije komuniciranja.

Također, modificiran sistem ocjenjivanja je primijenjen u slučajevima kada se radi o informacijama kod kojih postoji gradacija u nivou kompleksnosti ponuđene informacije, a kako je to definirano Standardima. Tako naprimjer, ukoliko su moguće tri vrste dokumenata koje reflektiraju tri nivoa transparentnosti (osnovni, srednji i napredni) i ukoliko je institucija objavila dokument u naprednoj formi, to istovremeno znači da je objavila i dokumente na osnovnom i srednjem nivou, s obzirom na to da dokument na naprednijem nivou u sebe uključuje informacije i iz dokumenata nižeg nivoa transparentnosti. U tom slučaju institucija bi automatski dobila 100% i za informacije na nižem stupnju transparentnosti.

Kako je to i uobičajeno, analiza web stranica imala je i nekoliko važnih metodoloških ograničenja:

- Važno ograničenje su predstavljali neujednačeni nazivi dokumenata na analiziranim web stranicama, gdje se odstupa od standardnih naziva ili termina koji se navode u zakonu, što je otežalo njihovo prepoznavanje i evidentiranje.
- Značajan problem predstavljale su često nefunkcionalne i nepregledne web stranice, što je također znatno otežalo proces analize.
- Ovo istraživanje bazira se na pretpostavci da institucije posjeduju svaku od 38 vrsta informacija i da su ih mogle objaviti ako su željele. Međutim, teoretski je moguće da određene institucije u promatranom periodu uopće nisu imale slučajeve javnih nabavki, javnih konsultacija ili projekata tehničke pomoći. U takvim slučajevima, institucija bi dobila 0% za neobjavlivanje navedenih informacija, što bi se negativno odrazilo na ocjenu njene proaktivne transparentnosti, iako to nije adekvatna ocjena s obzirom na to da tražena informacija nije ni mogla biti objavljena jer ne postoji. Otklanjanje ovog metodološkog problema nije moguće s obzirom na prirodu analize sadržaja web stranica, jer bi podrazumijevalo primjenu drugih metoda istraživanja koje bi prevazilazile obim ovog istraživanja. Međutim, testovi na prikupljenim podacima pokazali su da se isključivanjem tih vrsta informacija bitnije ne utječe na ukupno rangiranje i ocjenjivanje nivoa proaktivne transparentnosti institucija, te su i zadržane u konačnom prikazu i analizi rezultata.

## Analiza web stranica u septembru 2016.

Analiza web stranica je ponovno urađena u septembru 2016. godine, koristeći istu metodologiju kao i u maju, ali na znatno manjem uzorku.

S obzirom na to da je istraživanje u maju 2016. uglavnom obuhvatilo informacije objavljene do kraja 2015. godine, u prvoj polovici septembra 2016. godine urađen je drugi krug analize proaktivne transparentnosti koji je obuhvatio i informacije objavljene u 2016. godini.

Drugi krug istraživanja fokusirao se samo na 10 najnaprednijih institucija sa rang liste iz prethodnog kruga istraživanja iz maja 2016.

## Intervjui

Osim kvantitativnog istraživanja, ova studija je obuhvatila kvalitativnu analizu praksi proaktivnog objavljivanja, kako bi se identificirali ključni faktori koji doprinose ili pak ograničavaju razvoj proaktivne transparentnosti u BiH. U tu svrhu, urađeni su semistrukturirani intervjui sa ukupno 23 predstavnika iz 12 institucija, te intervju sa predstavnikom GIZ-a. Institucije su selektirane na osnovu rezultata analize web stranica iz maja 2016, na način da reflektiraju različite nivoe proaktivne transparentnosti u institucijama.

Lista sagovornika i datumi obavljanja intervjua:

1. Slobodan Stanić, zamjenik direktora, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta, 15. 7. 2016.
2. Slavica Škoro, stručna savjetnica za odnose s javnošću, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta, 15. 7. 2016.
3. Dragan Ćuzulan, koordinator reforme javne uprave, Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, 18. 7. 2016.
4. Vedrana Faladžić, viša stručna saradnica za odnose s javnošću, Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, 18. 7. 2016.
5. Marina Kavaz-Siručić, glasnogovornica, Direkcija za evropske integracije BiH, 18. 7. 2016.
6. Jasenka Hadžajlija, šefica odsjeka za promociju evropskih integracija, Direkcija za evropske integracije BiH, 18. 7. 2016.
7. Jasmina Dževlan, službenica za odnose s javnošću, Agencija za unapređenje stranih investicija BiH, 19. 7. 2016.
8. Gordan Milinić, direktor, Agencija za unapređenje stranih investicija BiH, 19. 7. 2016.
9. Boris Pupiće, službenik za odnose sa javnošću, Agencija za rad i zapošljavanje BiH, 20. 7. 2016.
10. Mubera Begić, stručna savjetnica za reformsku oblast Institucionalna komunikacija, Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, 20. 7. 2016.
11. Ombudsman za zaštitu potrošača u BiH (odgovori dostavljeni putem e-maila), 20. 7. 2016.

12. Ivona Bulić, šefica odsjeka za odnose s javnošću i korisnicima, biblioteka, Agencija za statistiku BiH, 21. 7. 2016.

13. Alen Mrgud, šef odsjeka za uredništvo i publikovanje, Agencija za statistiku BiH, 21. 7. 2016.

14. Zlatko Horvat, sekretar Ministarstva civilnih poslova, Ministarstvo civilnih poslova BiH, 27. 7. 2016.

15. Zorica Rulj, viša stručna saradnica za odnose s javnošću, Ministarstvo civilnih poslova BiH, 27. 7. 2016.

16. Tarik Džubur, šef Odjeljenja za opće i pravne poslove, Uprava BiH za zaštitu bilja, 28. 7. 2016.

17. Snežana Akulović, šefica Odjeljenja za fitofarmaceutska sredstva i mineralna đubriva, Uprava BiH za zaštitu bilja, 28. 7. 2016.

18. Mirjana Micevska, rukovoditeljica Službe za informiranje, Vijeće ministara BiH, 29. 7. 2016.

19. Azra Aličković, šef Odsjeka za medije i analitiku Službe za informiranje, Vijeće ministara BiH, 29. 7. 2016.

20. Elvis Mujanović, savjetnik tematske oblasti Komunikacije i upravljanje znanjem. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 1. 8. 2016.

21. Kika Babić-Svetlin, stručna savjetnica za planiranje, razvoj i monitoring, Agencija za ravnopravnost spolova BiH, 2. 8. 2016.

22. Sanja Dakić, saradnica na FIGAP programu, Agencija za ravnopravnost spolova BiH, 2. 8. 2016.

23. Željko Tepavčević, zamjenik direktora, Agencija za rad i zapošljavanje BiH, 3. 8. 2016.

24. Mihajlo Sužnjević, šef Odsjeka za informiranje, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, 25. 8. 2016.

## Prilog 2: Standardi proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH

Tabela 1. Standardi proaktivne transparentnosti institucija

NIVO	BUDŽETSKE INFORMACIJE
Osnovni	Budžet, izvod iz Zakona o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH (za instituciju)
	Izveštaj o izvršenju budžeta/Aneks revizorskog izvještaja
Srednji	Budžet u formatu zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava institucije
Napredni	Budžet, analitički
	Izveštaj o izvršenju budžeta, analitički
INFORMACIJE O JAVNIM NABAVKAMA	
Osnovni	Plan javnih nabavki
	Pozivi za javnu nabavku
	Odluka o izboru ponuđača/poništenju postupka, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama
	Izveštaj o realizaciji ugovora (Lista osnovnih elemenata ugovora za sve postupke javnih nabavki)
Srednji	Godišnji plan javnih nabavki koji sadrži postupke nabavki malih vrijednosti
	Odluka o izboru ponuđača/poništenju postupka, uključujući za ugovore male vrijednosti
Napredni	Tenderska dokumentacija nakon provedenog postupka
	Zaključeni ugovori, uz zaštitu povjerljivih informacija
STRATEŠKE INFORMACIJE	
Osnovni	Strateški dokumenti institucije
	Srednjoročni plan rada
OPERATIVNE INFORMACIJE	
Osnovni	Izveštaj o radu
	Godišnji plan rada
	Revizorski izvještaji
	Konkursi i oglasi i njihova arhiva
	Lista aktuelnih i realiziranih projekata tehničke saradnje
	Kalendar događaja
	Dokumenti za javne konsultacije
Napredni	Izjava o obavljenim konsultacijama
ORGANIZACIJSKE INFORMACIJE	
Osnovni	Zakoni i/li odluke o osnivanju te ostali relevantni propisi iz nadležnosti
	Lista nadležnosti institucije
	Organigram
	Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta
	Kontakti zaposlenih
	Biografije rukovodilaca institucije
	Akcijski plan za borbu protiv korupcije
	Plan integriteta
Etički kodeks/Kodeks ponašanja službenika u instituciji	

Napredni	Ukupna izdvajanja za imenovana lica, rukovodeće državne službenike, državne službenike i zaposlenike prema pozicijama u instituciji
	<b>SLOBODA PRISTUPA INFORMACIJAMA</b>
Osnovni	Indeks-registar informacija u posjedu institucije
	Vodič za pristup informacijama
	Zahtjev za pristup informacijama
	Pitanja i odgovori na učestale upite
Napredni	Odgovori po zahtjevima za pristup informacijama

Bazirano na: Standardi proaktivne transparentnosti u javnoj upravi u BiH, 2015.

## Prilog 3: Stepen proaktivne transparentnosti institucija na nivou BiH

Tabela 2. Stepen proaktivne transparentnosti institucija na nivou BiH, maj 2016.

RANG	NAZIV INSTITUCIJE	BUDŽETSKE INFORMACIJE Prosjeak (%)	INFORMACIJE O JAVNIM NABAVKAMA Prosjeak (%)	STRATEŠKE INFORMACIJE Prosjeak (%)	OPERATIVNE INFORMACIJE Prosjeak (%)	ORGANIZACIONE INFORMACIJE Prosjeak (%)	SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA – Prosjeak (%)	UKUPAN REZULTAT Prosjeak (%)
1	Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH	80	87,5	66,66	62,5	70	80	74,56
2	Direkcija za evropske integracije	40	87,5	50	50	66,67	100	67,54
3	Ured koordinatora za reformu javne uprave	40	87,5	0	37,5	90	60	63,16
4	Parlamentarna skupština BiH	0	75	0	62,5	80	80	60,53
5	Agencija za sigurnost hrane BiH	60	75	66,66	50	60	40	58,77
6	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	20	50	66,66	25	90	60	53,51
7	Agencija za statistiku BiH	0	75	16,66	37,5	70	60	50,88
8	Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH	0	75	50	12,5	70	80	50,00
8	Ministarstvo pravde BiH	0	62,5	0	25	90	60	50,00
9	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH	20	75	0	12,5	76,67	60	49,12
10	Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH	0	75	16,66	62,5	40	60	48,25
11	Ministarstvo odbrane BiH	20	75	0	12,5	70	60	47,37
11	Uprava za indirektno oporezivanje BiH	0	87,5	0	25	50	80	47,37
12	Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH	0	62,5	83,33	25	60	60	46,49
12	Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH	0	87,5	83,33	37,5	40	40	46,49



13	Agencija za rad i zapošljavanje BiH	0	75	66,66	25	50	60	45,61
14	Ministarstvo sigurnosti BiH	40	75	0	12,5	50	60	44,74
15	Državna agencija za istrage i zaštitu	20	50	16,66	37,5	60	40	42,98
16	Ministarstvo finansija i trezora BiH	0	62,5	0	12,5	60	80	42,11
17	Agencija za državnu službu BiH	0	12,5	83,33	25	80	60	41,23
17	Agencija za javne nabavke BiH	0	62,5	83,33	12,5	50	60	41,23
17	Agencija za policijsku podršku BiH	0	75	33,33	25	60	20	41,23
17	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH	0	87,5	0	12,5	46,67	60	41,23
18	Agencija za nadzor nad tržištem BiH	0	75	66,66	25	20	80	40,35
18	Direkcija za ekonomsko planiranje BiH	0	62,5	16,66	12,5	60	60	40,35
19	Ured za reviziju institucija BiH	0	50	0	12,5	70	60	39,47
19	Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja	0	87,5	83,33	12,5	33,33	40	39,47
20	Centralna banka BiH	0	75	16,66	12,5	40	60	37,72
20	Komisija za koncesije BiH	0	87,5	16,66	0	50	40	37,72
21	Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje	20	25	66,66	25	36,67	80	36,84
21	Centralna izborna komisija BiH	20	75	50	12,5	20	60	36,84
21	Institut za intelektualno vlasništvo BiH	40	50	50	0	40	60	36,84
21	Ured za veterinarstvo BiH	0	62,5	0	0	50	80	36,84
22	Agencija za unapređenje stranih investicija u BiH	0	50	50	12,5	36,67	80	35,96
23	Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH	0	62,5	16,66	12,5	40	60	35,09
24	Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja	40	50	50	12,5	30	40	34,21
24	Konkurencijsko vijeće BiH	0	50	0	12,5	40	80	34,21
25	Institut za standardizaciju BiH	0	37,5	50	25	26,67	80	33,33
25	Agencija za antidoping kontrolu BiH	0	50	83,33	12,5	30	60	33,33
26	Predsjedništvo BiH	0	50	0	12,5	40	60	31,58
26	Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika	0	50	0	0	50	60	31,58

26	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	40	62,5	0	12,5	30	20	31,58
26	Regulatorna agencija za komunikacije BiH	0	50	0	25	30	60	31,58
27	Granična policija BiH	0	25	16,66	0	50	80	29,82
28	Ministarstvo civilnih poslova BiH	0	37,5	0	12,5	36,67	60	28,07
28	Centar za uklanjanje mina u BiH	0	25	50	25	36,67	40	28,07
29	Agencija za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH	0	50	33,33	12,5	36,67	20	27,19
29	Državna regulatorna komisija za električnu energiju	0	0	16,66	25	50	60	27,19
29	Elektroprenos BiH	0	75	16,66	12,5	30	0	27,19
29	Agencija za osiguranje depozita BiH	0	37,5	33,33	12,5	26,67	60	27,19
29	Agencija za osiguranje u BiH	0	12,5	66,66	37,5	40	20	27,19
30	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	0	50	0	0	30	60	26,32
30	Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja	0	37,5	0	12,5	30	60	26,32
31	Kancelarija za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju BiH (upravna organizacija MVTO)	0	37,5	16,66	37,5	23,33	20	25,44
32	Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost	20	12,5	16,66	37,5	30	0	21,93
33	Institut za akreditovanje BiH	0	50	16,66	12,5	26,67	0	21,05
34	Agencija za poštanski saobraćaj BiH	0	0	66,66	0	20,00	60	16,67
35	Institucija ombudsmena za zaštitu potrošača u BiH	0	0	16,66	12,5	16,67	60	15,79
35	Služba za zajedničke poslove institucija BiH	0	50	0	12,5	10	0	15,79
36	Fond za povratak BiH	0	12,5	50	12,5	23,33	0	14,04
37	Izvozno-kreditna agencija BiH	0	0	16,66	12,5	36,67	0	13,16
37	Arhiv BiH	0	0	50	25	20	0	13,16
37	Državna komisija BiH za saradnju sa UNESCO-om	0	0	50	12,5	30	0	13,16
38	Komisija za koordinaciju pitanja mladih BiH (MCP)	0	0	50	0	36,67	0	12,28

39	Institut za mjeriteljstvo BiH	0	12,5	16,66	12,5	20	0	11,40
39	Obavještajno-sigurnosna agencija BiH	0	12,5	0	0	23,33	20	11,40
39	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	0	25	50	0	13,33	0	11,40
40	Agencija za ravnopravnost spolova BiH	0	0	66,66	0	3,33	0	4,39

Izvor: Analitika – Centar za društvena istraživanja, *Rezultati istraživanja o proaktivnoj transparentnosti javnih institucija u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: Analitika, 2016).

## Prilog 4: Top 10 institucija na nivou BiH prema stepenu proaktivne transparentnosti

Tabela 3. Rang lista institucija prema stepenu proaktivne transparentnosti, septembar 2016.

Rang	Naziv institucije	BUDŽET – Prosjek (%)	JAVNE NABAVKE – Prosjek (%)	STRATEŠKE INFORMACIJE – Prosjek (%)	OPERATIVNE INFORMACIJE – Prosjek (%)	ORGANIZACIJSKE INFORMACIJE – Prosjek (%)	SLOB. PRISTUP INFO. – Prosjek (%)	UKUPAN REZULTAT SEPTEMBAR 2016 – Prosjek (%)	UKUPAN REZULTAT – MAJ 2016 – Prosjek (%)
1	Ured koordinatora za reformu javne uprave	80	87,5	66,66	75	100	100	<b>87,72</b>	<b>63,16</b>
2	Direkcija za evropske integracije	60	75	83,33	75	80	100	<b>78,07</b>	<b>67,54</b>
3	Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta BiH	80	75	66,66	75	80	80	<b>77,19</b>	<b>74,56</b>
4	Agencija za statistiku BiH	40	75	66,66	62,5	70	60	<b>64,04</b>	<b>50,88</b>
5	Agencija za sigurnost hrane BiH	60	75	50	50	60	40	<b>57,89</b>	<b>58,77</b>
6	Ministarstvo pravde BiH	40	62,5	83,33	50	60	60	<b>57,02</b>	<b>50,00</b>
7	Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH	0	87,5	50	25	70	80	<b>55,26</b>	<b>50,00</b>
7	Parlamentarna skupština BiH	0	75	0	62,5	60	80	<b>55,26</b>	<b>60,53</b>
8	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH	20	75	16,66	37,5	60	80	<b>53,51</b>	<b>49,12</b>
9	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	20	25	16,66	25	90	80	<b>48,25</b>	<b>53,51</b>

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

# Bibliografija

## Izveštaji i članci

1. Access Info Europe. *Open Government Standards: Transparency Standards*. Madrid: Access Info Europe, 2014.
2. Agencija za informaciono društvo Republike Srpske (AIDRS). Preporuke za izradu i održavanje web prezentacija institucija Republike Srpske, Verzija 1.3. Banja Luka: AIDRS, 2013.
3. Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH. Godišnji izvještaj o zaštiti ličnih podataka u Bosni i Hercegovini za 2015. godinu. Sarajevo: Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH, 2016.
4. Analitika – Centar za društvena istraživanja. *Ka proaktivnoj transparentnosti u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika, 2013.
5. Analitika – Centar za društvena istraživanja. *Primjena standarda proaktivne transparentnosti u institucijama BiH: Nekoliko primjera dobre prakse*. Sarajevo: Analitika, 2016.
6. Analitika – Centar za društvena istraživanja. *Proaktivna transparentnost u BiH: Od kakofonije do harmonizacije*. Sarajevo: Analitika, 2014.
7. Analitika – Centar za društvena istraživanja. *Rezultati istraživanja o proaktivnoj transparentnosti javnih institucija u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika, 2016.
8. Article 19. *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*. London: Article 19, 1999.
9. Blanton, Thomas S. "The Openness Revolution: The Rise of a Global Movement for Freedom of Information". *Development Dialogue*, br. 1 (2002), str. 7–21.
10. Calland, Richard. *Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information*. Kolkata: Institute of Development Studies, 2010.
11. Centar za istraživačko novinarstvo. "Presuda u korist CIN-a", Centar za istraživačko novinarstvo, 31. 8. 2012. <https://www.cin.ba/presuda-u-korist-cin-a/> (stranica posjećena 1. 11. 2016).
12. Centri civilnih inicijativa (CCI). *Javnost rada vlada i parlamenata u BiH: službene web stranice institucija kao efikasan alat za pružanje informacija*. Tuzla: CCI, 2014.
13. Council of Europe. Council of Europe Convention on Access to Official Documents: Explanatory Report. Tromsø: Council of Europe, 18. 6. 2009.
14. Darbshire, Helen. *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges and Opportunities*. Washington: World Bank Institute, 2011.
15. Dokeniya, Anupama. *Implementing the Right to Information: Lessons from Experience*. Washington: The World Bank, 2013.

16. Information Commissioner's Office. "Model Publication Scheme, Freedom of Information Act", 23. 10. 2015. <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1153/model-publication-scheme.pdf> (stranica posjećena 31. 10. 2016).
17. Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2015. godinu. Banja Luka: Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, 2016.
18. Mandel, Richard i Erik Noyes. "Beyond the NWS: Inside the Thriving Private Weather Forecasting Industry". *Weatherwise*, septembar–oktobar (2012). <http://www.weatherwise.org/Archives/Back%20Issues/2013/January-February%202013/beyond-nws-full.html> (stranica posjećena 29. 10. 2016).
19. Martini, Maíra. *Right to Information Laws: Impact and Implementation*. Berlin: Transparency International, 2014.
20. Musa, Anamarija. *Europska regulacija ponovne uporabe informacija*. Sarajevo: Fondacija – Centar za javno pravo, 2015.
21. Musa, Anamarija. *Pravni i institucionalni aspekti prava na pristup informacijama i transparentnosti u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014.
22. Neuman, Laura i Richard Calland. "Making The Access to Information Law Work: The Challenges of Implementation". U *The Right to Know: The Transparency for Open World*, uredila Ann Florini. Str. 179–213. New York: Columbia University Press, 2007.
23. Open Government Guide. "Mexico Has Established a Budget Transparency Portal". <http://www.opengovguide.com/country-examples/mexico-established-budget-transparency-portal/> (stranica posjećena 31. 10. 2016).
24. Open Government Partnership. "Outcome Statement of the OGP High-level Event: Citizen Action, Government Responsiveness", 24. 9. 2016. <http://www.opengovpartnership.org/blog/open-government-partnership/2014/09/24/outcome-statement-ogp-high-level-event-citizen-action> (stranica posjećena 1. 11. 2016).
25. Open Knowledge Foundation. *The Open Data Handbook*. Cambridge: Open Knowledge Foundation, 2015.
26. Pečarič, Mirko. "Administrative Culture". *Hrvatska i komparativna javna uprava* 11, br. 2 (2011), str. 379–409.
27. Program jačanja javnih institucija u BiH. *Standardi proaktivne transparentnosti u BiH*. Sarajevo: Program jačanja javnih institucija u BiH, 2015.
28. Rajko, Alen. *Proaktivna transparentnost u Bosni i Hercegovini: Stanje i perspektive u svjetlu međunarodnih standarda i komparativnih rješenja*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2014.
29. Savino, Mario. *The Right to. Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards, SIGMA Papers, br. 46*. Paris: OECD Publishing, 2010.
30. Sunlight Foundation. In a Victory for Open Government, President Obama Signs FOIA reform into law, 30. 6. 2016. <https://sunlightfoundation.com/blog/2016/06/30/in-a-victory-for-open-government-president-obama-signs-foia-reform-into-law/> (stranica posjećena 31. 10. 2016).

31. Transparency International. *Procjena stanja spremnosti na otvorene podatke u Federaciji Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Transparency International BiH, 2016.
32. Ubaldi, Barbara. *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives, OECD Working Papers on Public Governance br. 22*. Paris: OECD Publishing, 2013.
33. Ured koordinatora za reformu javne uprave. *Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Ured koordinatora za reformu javne uprave, 2006.
34. Ured za reviziju institucija BiH. *Izveštaj revizije učinka – Transparentnost rada institucija BiH*. Sarajevo: Ured za reviziju institucija BiH, 2015.
35. Voloder, Nermina. *Otvoreni javni podaci u Bosni i Hercegovini: Od ideje do realizacije*. Sarajevo: Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2016.
36. Voloder, Nermina. *Proaktivna dimenzija prava na pristup informacijama: Zanemareni standard u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Analitika, 2014.
37. The White House. “Fact Sheet: New Steps Toward Ensuring Openness and Transparency in Government”. 30. 6. 2016. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/06/30/fact-sheet-new-steps-toward-ensuring-openness-and-transparency> (stranica posjećena 31. 10. 2016).
38. The White House. “Freedom of Information Act: Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies”. 21. 1. 2009. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/freedom-information-act> (stranica posjećena 31. 10. 2016).
39. Zausmer, Rebecca. *Towards Open and Transparent Government: International Experiences and Best Practices*. London: Global Partners and Associates, 2011.

## Pravni propisi

1. “Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters”. United Nations Economic Commission for Europe, 25. 6. 1998. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> (stranica posjećena 31. 10. 2016).
2. Access to Information Programme. “Access to Public Information Act.” [http://www.aip-bg.org/en/legislation/Text\\_of\\_the\\_APIA/200432/](http://www.aip-bg.org/en/legislation/Text_of_the_APIA/200432/) (stranica posjećena 31. 10. 2016).
3. “Access to Public Information Act”. Information Commissioner of Republic of Slovenia. <https://www.ip-rs.si/en/legislation/zakon-o-dostopu-do-informacij-javnega-znacaja/> (stranica posjećena 30. 10. 2016).
4. Agencija za javne nabavke BiH. Uputstvo o dopuni Uputstva o uslovima i načinu objavljivanja obavještenja i dostavljanja izvještaja u postupcima javnih nabavki u informacionom sistemu “E-nabavke”. Sarajevo: Agencija za javne nabavke BiH, 2015. [http://www.javnenabavke.ba/legislativa/podzakonskaakta/upustva/Uputstvo\\_dopuna\\_eNabavke\\_bs.pdf](http://www.javnenabavke.ba/legislativa/podzakonskaakta/upustva/Uputstvo_dopuna_eNabavke_bs.pdf) (stranica posjećena 23. 10. 2016).
5. “Council of Europe Convention on Access to Official Documents”. CETS br. 205, 18. 6. 2009.
6. Government of India, Ministry of Law and Justice. “Right to Information Act, 2005”. Act No. 22 of 2005. <http://www.rti.gov.in/rti-act.pdf> (stranica posjećena 15. 10. 2016).

7. Open Government Partnership. "Star Reforms in the Open Government Partnership". [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/Star%20Commitments\\_0.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/Star%20Commitments_0.pdf) (stranica posjećena 30. 10. 2016).
8. "Pravila normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske". *Službeni glasnik Republike Srpske* 13/06.
9. "Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske". *Službeni glasnik Republike Srpske* 24/14.
10. "Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa". *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* 81/06 i 80/14.
11. "Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona". *Službeni glasnik Republike Srpske* 123/08 i 73/12.
12. "United Nations Convention against Corruption", 31. 10. 2003. [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf) (stranica posjećena 30. 10. 2016).
13. "Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnih organa". *Službeni glasnik Republike Srbije* 68/10.
14. "Uredba o pravilima za sudjelovanje zainteresirane javnosti u postupku pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata". *Službene novine Federacije BiH* 51/12.
15. "Zakon o budžetima u Federaciji BiH". *Službene novine FBiH* 19/06, 76/08, 5/09, 32/09, 51/09, 9/10, 36/10, 45/10 i 25/12.
16. "Zakon o državnoj službi u institucijama BiH". *Službeni glasnik BiH* 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12.
17. "Zakon o javnim nabavkama", *Službeni glasnik BiH* 39/14.
18. "Zakon o pravu na pristup informacijama Republike Hrvatske". *Narodne novine* 25/13 i 85/15.
19. "Zakon o reviziji institucija BiH". *Službeni glasnik BiH* 12/06.
20. "Zakon o reviziji institucija u Federaciji BiH". *Službene novine FBiH* 22/06.
21. "Zakon o reviziji javnog sektora Republike Srpske". *Službeni glasnik Republike Srpske* 98/05 i 20/14.
22. "Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini". *Službeni glasnik BiH* 28/00, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13.
23. "Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine". *Službene novine FBiH* 32/01.
24. "Zakon o slobodi pristupa informacijama u Republici Srpskoj". *Službeni glasnik RS* 20/01.
25. "Zakon o zaštiti ličnih podataka". *Službeni glasnik BiH* 49/06.



## O autorici

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



---

ANALITIKA – Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na sveukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.

---