

# **ISTRAŽIVANJE O PRIMJENI ZAKONA O SLOBODI PRISTUPA INFORMACIJAMA**

**Upravljanje javnim sredstvima i njihovim usmjeravanjem prema krajnjim korisnicima u Bosni i  
Hercegovini**

**Septembar 2018.**

## UVOD

TI BiH je u junu 2018. godine započeo istraživanje vezano za upravljanje javnim sredstvima i njihovim usmjeravanjem prema krajnjim korisnicima u Bosni i Hercegovini. Osim utvrđivanja stepena provođenja Zakona o slobodi pristupa informacijama, cilj je bio da se stekne uvid u usmjeravanje javnih sredstava namjenjenih za grantove, subvencije, pokroviteljstva i sponzorstva, stipendije i jednokratne novčane pomoći, da se dobiju podaci o krajnjim korisnicima tih sredstava, te da se ove informacije učine dostupnim građanima Bosne i Hercegovine.

S tim u vezi, Istraživanjem su obuhvaćena ministarstva na svim nivoima kao i opštine/općine što predstavlja uzorak od *280 javnih institucija i to 80 na nivou Republike Srpske, 191 Federacije Bosne i Hercegovine i 9 Bosne i Hercegovine*. Od javnih institucija tražene su sljedeće **informacije o krajnjim korisnicima i visini sredstava koja je tokom 2016.g. i 2017.g. institucija dodjeljivala neprofitnim organizacijama (nevladine, sportske, sindikalne organizacije, fondacije i sl.), političkim partijama, privrednim subjektima, vjerskim zajednicama i pojedincima, a po osnovu grantova, subvencija, stipendija, pokroviteljstva i sponzorstva, te jednokratne novčane pomoći (npr. za obrazovanje, zdravstvenu zaštitu i sl.)**.

Tražene informacije, prema važećim zakonima o slobodi pristupa informacijama, predstavljaju javno dobro, te bi kao takve trebalo da su dostupne svim građanima Bosne i Hercegovine. Takođe, tražene informacije se odnose na način potrošnje i iznos javnih sredstava koji je dodijeljen sa različitih nivoa vlasti različitim kategorijama krajnjih korisnika. Zajedničko svim vrstama dodijeljenih javnih sredstava (grantovi, stipendije, sponzorstva) jeste da se radi o javnim sredstvima čija je upotreba povezana sa javnim ovlašćenjima. Iz toga razloga svi otpori da se tražene informacije učine dostupnim javnosti uglavnom nisu bili u skladu sa zakonskim odredbama koji se reguliše pristup informacijama.

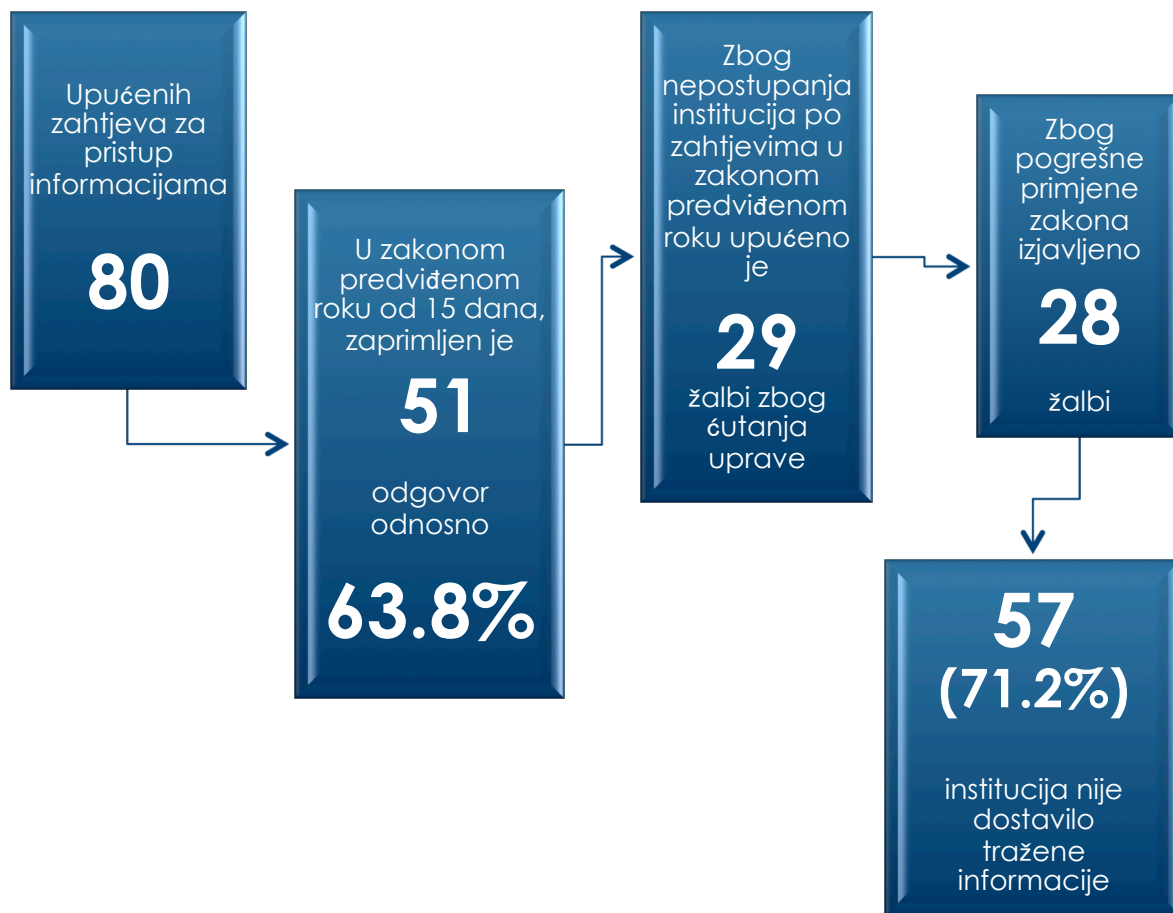
## REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Rezultati istraživanja pokazuju da je **63,7 %** od ukupnog broja obuhvaćenih institucija u Republici Srpskoj, **69.2 %** u Federaciji Bosne i Hercegovine, te **90 %** na nivou BiH svoj odgovor dostavilo TI BiH-u u zakonom predviđenom roku. Po nivoima to izgleda ovako:

### Republika Srpska

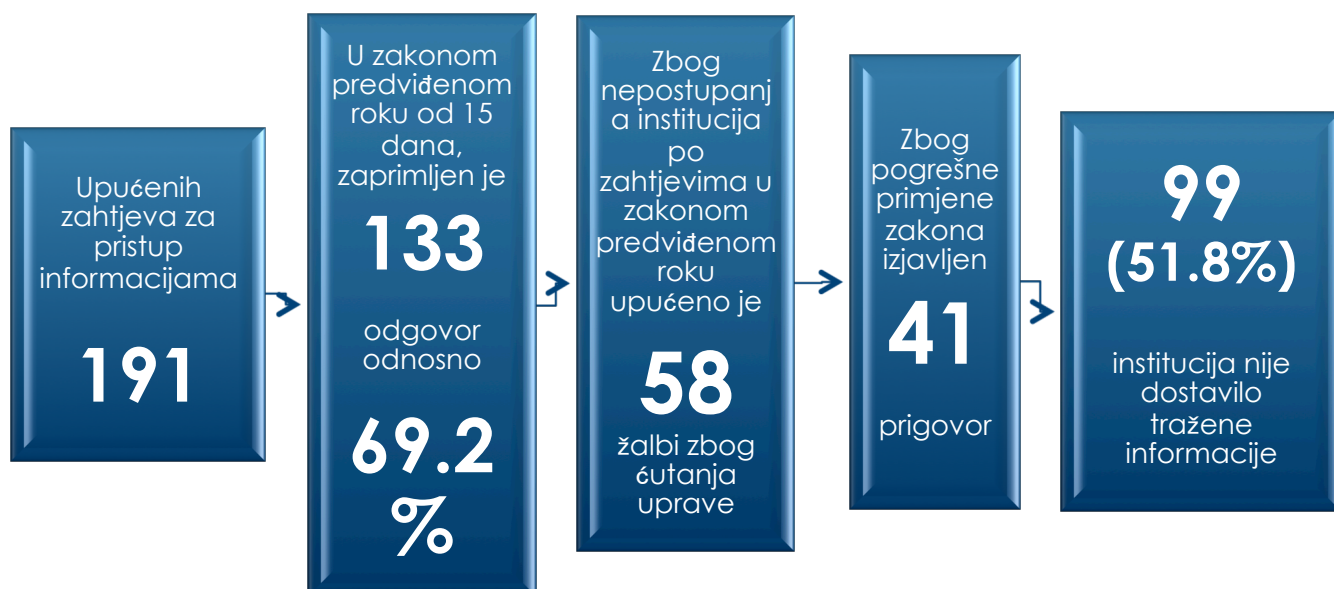
Transparency International u BiH je uputio zahtjeve za pristup informacijama na adrese 80 javnih institucija (ministarstva i opštine) u Republici Srpskoj. U zakonom predviđenom roku, zaprimljeno je 51 odgovora, odnosno izraženo u postotcima, 63.7%. Dalje, TI BiH je izjavio 29 žalbi zbog "ćutanja upave", te 28 žalbi zbog pogrešne primjene zakona.

Grafički prikaz rezultata prikazan je u nastavku.



### Federacija Bosne i Hercegovine

Transparency International u BiH je uputio zahtjeve za pristup informacijama na adrese 191 institucije (ministarstva i općine) u Federaciji Bosne i Hercegovine. U zakonom predviđenom roku zaprimljeno je 133 odgovora, odnosno izraženo u postotcima, 69.2%. Dalje, TI BiH je izjavio 58 žalbi zbog „čutanja uprave“, te 41 prigovor zbog pogrešne primjene zakona.



## Državni nivo (Bosna i Hercegovina)

Transparency International u BiH je uputio zahtjeve za pristup informacijama na adrese 9 institucija (ministarstava) na nivou Bosne i Hercegovine. U zakonom predviđenom roku zaprimljeno je 8 odgovora, odnosno izraženo u postocima, 90 %. Dalje, TI BiH je izjavio 1 žalbu zbog „ćutanja administracije“.



Iz analize sadržaja pristiglih odluka javnih preduzeća proizilazi da se u značajnoj mjeri zanemaruje cilj i predmet zakona. Institucije obuhvaćene istraživanjem najčešće su propuštala da dostave informacije o krajnjim korisnicima sredstava (ime ili naziv) i/ili pojedinačnim izdvojenim iznosima. Konkretno najčešće su dostavljane informacije (tabelarni prikaz) o ukupnom iznosu izdvojenih sredstava, međutim informacije o krajnjim korisnicima, odnosno pravnim i fizičkim licima korisnicima tih sredstava su u većem dijelu izostala.

Konkretizacije radi, krajnji korisnici te visina izdvojenih sredstava se razlikuju u zavisnosti od budžeta lokalne samouprave i resora uprave, te informacije koje su dostavljane TI BiH-u, pored izdvajanja za političke partije, vjerske zajednice i neprofitne organizacije, predstavljaju izdvajanja za **isplate stipendija, podrška poljoprivrednoj proizvodnji, grantove udruženjima i pojedincima, podrška kulturno-umjetničkim društvima, sportski savez, podrška za projekte udruženja, obilježavanje značajnih datuma i ostalih manifestacija, podrška za zapošljavanje, podrška privrednim subjektima, jednokratne novčane pomoći porodiljama, naknade za prevoz učenika i studenata, zdravstvene zaštite, pomoći porodicama poginulih boraca i RVI i dr.** Najčešće izostavljene informacije su informacije o korisnicima stipendija, sredstvima za NVO, subvencije, te podsticaje poljoprivrednicima i sl.

**Sredstva dodjeljena neprofitnim organizacijama** – Javni organi su najčešće dostavljali informacije vezane za sredstva dodjeljena nevladinim, sportskim i drugim organizacijama i to ukupan iznos sredstava, bez dostavljanja naziva krajnjih korisnika.

**Sredstva dodjeljena političkim partijama** – Informacije o sredstvima dodjeljenim političkim partijama predstavljaju najčešće dostavljane informacije. Javni organi su ove informacije dostavljali u tabelarnom prikazu sa nazivima političkih partija i izdvojenim sredstvima ponaosob.

**Sredstva dodjeljena vjerskim zajednicama** – Javni organi su dostavljali uglavnom ukupan iznos izdvojenih sredstava, te je TI BiH putem pravnih lijekova dolazio do informacija o krajnjim korisnicima.

**Sredstva dodjeljena privrednim subjektima** – Javni organi su najčešće dostavljali informacije o ukupnom iznosu sredstava izdvojenom za privredne subjekte, bez navođenja naziva subjekata. U odgovorima je najčešće obrazloženo da su sredstva dodjeljena u skladu sa zakonom i podzakonskim aktima, ili je ovaj dio zahtjeva izostavljen i ignorisan.

**Sredstva dodjeljena pojedincima, poljoprivredni podsticaji, jednokratne novčane pomoći** - Ove informacije predstavljaju najčešće nedostavljane informacije, te su javni organi uglavnom dostavljali zbir javnih sredstava izdvojenih za jednokratne novačane pomoći, stipendije, zdravstvenu zaštitu pravdajući to zaštitom ličnih podataka ili obimnom dokumentacijom.

Poređenja radi, u Republici Srpskoj su od 64 lokalne samouprave, u zakonskom roku, svu traženu dokumentaciju dostavile 12, ili 18.7 %, u Federaciji BiH od 80 lokalnih samouprava 28 ili 35 %. Što se tiče ministarstava u Republici Srpskoj, u zakonom predviđenom roku od 16 svoj odgovor sa traženom dokumentacijom dostavilo je 11, ili 68,7 %, Federalna ministarstva od 16 zaprimljeno je 9 ili 56.2 %, te kantonalna ministarstva od 96 zaprimljeno je 55 odgovora sa traženom dokumentacijom ili 57.3 %.

Istraživanje je pokazalo nedovoljan stepen transparentnost informacija o trošenju i krajnjim korisnicima javnog novca, kao i nedovoljnu praksu proaktivnog objavljivanja javnih informacija. Zakoni o slobodi pristupa informacijama u BiH nemaju propisane odredbe vezane za proaktivno objavljivanje informacija, međutim, ne postoji zakonska zabrana da se te informacije učine dostupnim putem službenih glasnika, web stranici i sl.. Pristup informacijama o krajnjim korisnicima javnih sredstava nije bilo moguće ostvariti uvidom na web stranice javnih organa, pa ni službenih glasnika, obzirom na objavljene uopštene informacije, te javne dokumente sa nedovoljno sadržaja i jasnoće. Primjera radi, javni organi su u velikom broju odgovarali da su podaci o trošenju, načinu trošenja i raspolaganja javnim sredstvima javni, transparentni i dostupni javnosti, i to putem budžeta i odluka o izvršenju budžeta, međutim uvidom u pomenute dokumente vidljivo je da informacije o trošenju javnih sredstava nisu dovoljno razrađene i jasne, te nije moguće pronaći precizne informacije.

Informacije o grantovima neprofitnim organizacijama moguće je pronaći kao budžetsku stavku, te ukupan iznos izdvojenih sredstava, međutim informacije o krajnjim korisnicima uglavnom nisu javno objavljene. Takođe, ista situacija je i za grantove i transfere pojedincima, kao i za podsticaje poljoprivrednicima, stipendije i druge jednokratne novčane pomoći. Javni organi su se često pozivali na zaštitu komercijalnih interesa te zaštitu ličnih podataka, kao i nemogućnost pronalazjenja traženih informacija, pravdajući to obimnošću i nedovoljno preciziranim zahtjevom. Takođe, čest je slučaj selektivnog pristupa odobravanju pristupa informacijama, pa tako imamo situaciju da javni organ odbije pristup informacijama o krajnjim korisnicima stipendija, dok su spiskovi ranije bili objavljeni na web sajtu, te su u nekoliko slučajeva javni organi navodili da uposlenicima organa nije u opisu posla da rade dodatne analize smatrajući pod tim pripremu informacija. Javni organi moraju učiniti dostupnim informacije o krajnjim korisnicima sredstava, te nije dovoljno navesti samo stavku „*izdvajanja za stipendije*“ ili „*grantovi za neprofitne organizacije*“, već je potrebno izdvojiti imena i nazive korisnika, zajedno sa izdvojenim sredstvima ponaosob.

S obzirom na sve navedeno, informacije o uopštenim budžetskim stavkama i rashodima javnih organa su uglavnom dostupne građanima putem izvršenja o budžetu, na web stranicama ili podnošenjem zahtjeva za pristup informacijama, međutim pristup konkretnim informacijama o krajnjim korisnicima i izdvojenim javnim sredstvima ponaosob je otežan. U skladu sa sadašnjom praksom nije moguće brzo i efikasno doći do informacija kako javni organi raspoređuju javni novac, te u koje svrhe i kojim korisnicima.

### **Najčešće navođeni razlozi za nedostavljanje traženih informacija su sljedeći:**

1. Obimnost dokumentacije;
2. Dostavljanje drugih informacija;
3. Nemogućnost postupanja po zahtjevu (član 12. ZOSPI);
4. Neobaveznost javnog organa da stvara nove informacije;
5. Utvrđen izuzetak u vezi sa povjerljivim komercijalnim interesima (član 7. ZOSPI);
6. Utvrđen izuzetak kod zaštite privatnosti - lične informacije i pozivanje na zakon o zaštiti ličnih podataka (član. 8. ZOSPI);
7. Navodi da su informacije objavljene na web sajtu;
8. Omogućavanje jedino ličnog uvida u tražene informacije, bez dostave informacija na adresu tražioca;
9. Informacije javnog preduzeća da informacije nisu do javnog interesa - bez sprovođenja testa javnog interesa (član 9. ZOSPI);
10. Informacije su dostupne kod drugog organa;
11. Nepostupanje po ostavljenim rokovima za uplatu troškova umnožavanja.

⇒ **Obimnost dokumentacije** - Navodi javnog organa da tražene informacije predstavljaju obimnu dokumentaciju ne predstavlja zakonski osnov za utvrđivanje izuzetka od saopštavanja. U slučajevima kada je umnožavanje informacije veoma složeno i dugotrajno, umnožavanje se osigurava podnosiocu zahtjeva u vrijeme koje je prihvatljivo i za podnosioca zahtjeva i za nadležni javni organ, a ne daje mogućnost javnom organu da obimnost navede kao razlog nedostavljanja informacija. TI BiH se kroz ovo istraživanje susretao sa obrazloženjima da oko 20 stranica teksta predstavlja obimnu dokumentaciju, što je apsolutno neprihvatljivo sa stanovišta zakona. Javni organ je obavezan da dostavi informaciju, a u slučaju da broj stranica traženih informacija izlazi iz okvira koje je javni organ obavezan dostaviti besplatno, podnosilac zahtjeva snosi troškove kopiranja/umnožavanja informacija.

⇒ **Dostavljanje drugih informacija** - Određene institucije su odgovore vezane za krajnje korisnike sredstava, te iznose dodijeljenih sredstava uređivali na način da dostave samo tabelarni prikaz budžetskih izdvajanja po kategorijama, te navedu zakone i podzakonske akte kojima se regulišu određena izdvajanja, dok su imena i prezimena, odnosno naziv korisnika i iznosi izdvojenih sredstava izostali. S tim u vezi, TI BiH je kroz prigovore/žalbe ukazivao na pogrešno postupanje, jer se na ovaj način tražiocu informacija dostavljaju sasvim druge informacije u odnosu na onu koju je tražio, te se može smatrati da je zahtjev u potpunosti odbijen.

⇒ **Nemogućnost postupanja po zahtjevu** (član 12. ZOSPI) - Obimnost dokumentacije ili potreban duži vremenski period da se iste pronađu određeni organi su koristili kao argument za odbijanje pristupa informacijama zbog nedostatka formalnih uslova. S tim u vezi, TI BiH je kroz pravne lijekove ukazivao na pogrešnu primjenu člana 12. Zakona, te da su jasno propisani izuzeci od objavljivanja informacija.

- ⇒ **Neobaveznost javnog organa da stvara nove informacije** - Zakon o slobodi pristupa informacijama ne obavezuje javne organe da stvaraju nove informacije, već da omoguće pristup postojećim, a što su određeni javni organi pogrešnim tumačenjem koristili da prikupljanje informacija o krajnjim korisnicima, recimo jednokratne novčane pomoći, okarakterišu kao stvaranje nove informacije. TI BiH nije tražio nove informacije, već postojeće, te je obaveza javnog organa da iste prikupi i dostavi tražiocu informacija.
- ⇒ **Utvrđen izuzetak u vezi sa povjerljivim komercijalnim interesima (član 7. Zakona)** - Određene institucije su se pozivale na član 7. Zakona, odnosno na zaštitu povjerljivih komercijalnih interesa, te po tom osnovu odbijale pristup traženim informacijama. TI BiH je putem žalbi/prigovora ukazivao da tražene informacije nikako ne predstavljaju informacije koje sadrže povjerljive komercijalne interese, niti informacije o utrošku javnog novca mogu biti povjerljive.
- ⇒ **Utvrđen izuzetak kod zaštite privatnosti (lične informacije i pozivanje na zakon o zaštiti ličnih podataka, član. 8. Zakona)** - Javni organi su u određenim slučajevima utvrđivali izuzetak od saopštavanja traženih informacija pozivajući se na član 8. Zakona, ukazujući na privatnost trećih osoba i potrebu zaštite privatnosti. S tim u vezi, TI BiH je ukazivao da u konkretnom slučaju tražene informacije (ime i prezime, kao i naziv pravnog lica) nikako ne predstavljaju informacije koje se mogu okarakterisati kao lične, već informacije koje predstavljaju informacije od javnog interesa koje imaju prevagu nad privatnim.
- ⇒ **Navodi da su informacije objavljene na web sajtu** - Nadalje, odbijanje dostave informacija uz obrazloženje da su informacije objavljene na internet stranici ne predstavlja zakonom propisan izuzetak ili razlog za odbijanje pristupa informacijama. Čak i da su sve tražene informacije objavljene na web sajtu ili službenim glasilcima, javni organ je obavezan da iste dostavi po zahtjevu za pristup informacijama.
- ⇒ **Omogućavanje jedino ličnog uvida u tražene informacije, bez dostave informacija na adresu tražioca** - Omogućavanjem jedino ličnog uvida u tražene informacije, bez ostavljanja mogućnosti da se iste dostave na adresu tražioca informacija, javni organ postupa suprotno članu 14. Zakona. Svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu da te informacije saopšti na način na koji se opredjeljuje tražilac informacija, a ne na način kako to javni organ želi.
- ⇒ **Informacije javnog preduzeća da informacije nisu od javnog interesa (član 9.)** - Određeni broj institucija je odbio da dostavi tražene informacije uz obrazloženje da iste nisu javne u skladu sa zakonom, internim aktima, pravilnicima, statutima i sl., a što predstavlja pogrešno postupanje, obzirom da su Zakonom definisani razlozi utvrđivanja izuzetaka, a ne internim aktima. Javni organi su svoje odbijajuće odluke donosili bez provođenja zakonom obavezne procedure ispitivanja javnog interesa, a što predstavlja svojevrsan garant podnosiocima zahtjeva za pristup informacijama da javni organ neće po automatizmu utvrđivati izuzetke, nego će od slučaja do slučaja, primjenjivati dvostruki kontrolni mehanizam.
- ⇒ **Informacije su dostupne kod drugog organa** - Javni organi su u određenim slučajevima odbijali pristup informacijama uz obrazloženje da nisu u posjedu istih, te da kontrolu vrši drugi organ. Postupajući na ovaj način javni organi postupaju suprotno članu 13. Zakona, koji propisuje da ukoliko javni organ koji primi zahtjev nije nadležan, dužan je da bez odlaganja dostavi zahtjev nadležnom organu i o tome obavijestu podnosioca.
- ⇒ **Nepostupanje po ostavljenim rokovima za uplatu troškova umnožavanja** - U jednom slučaju javni organ je omogućio pristup traženim informacijama te pozvao TI BiH da uplati troškove umnožavanja u određenom roku, uz upozorenje da ukoliko se troškovi ne uplate u ostavljenom roku smatraće se da je tražilac informacija odustao od zahtjeva. U konkretnom slučaju TI BiH je ukazao na pogrešnu primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama kao i Zakona o opštem upravnom postupku.

## ZAKLJUČAK

Uzimajući u obzir reprezentativan uzorak, **istraživanje je pokazalo nezadovoljavajući stepen transparentnosti javnih organa** koje se ogleda kroz nepoštovanje zakonom propisane procedure, pogrešno tumačenje odredbi, te pogrešnu primjenu Zakona o slobodi pristupa informacijama, kao i nedovoljan stepen transparentnost informacija o trošenju i krajnjim korisnicima javnog novca, te nedovoljnu praksu proaktivnog objavljivanja javnih informacija.

Informacije koje najčešće nisu dostupne javnosti, a koje se odnose na potrošnju javnih sredstava, odnosile su se na informacije o korisnicima stipendija, sredstvima za NVO, subvencije, te podsticaje poljoprivrednicima i sl. **Javni organi uglavnom izbjegavaju prikazati krajnje korisnike, npr. krajnje korisnike poljoprivrednih podsticaja.**

Istraživanje je pokazalo da su generalno javni organi upoznati sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama, ali da je i dalje prisutan visok nivo pravne nesigurnosti u postupku traženja i dobijanja javnih informacija. Navedeno potvrđuje pogrešno tumačenje i primjena odredbi Zakona o slobodi pristupa informacijama koja se pokazala kroz ovo istraživanje, te veliki broj izjavljenih žalbi/prigovora.

Navedeno potvrđuje podatak da od 280 javnih organa obuhvaćenih istraživanjem, 31% svoj odgovor nije prosljedilo u zakonom predviđenom roku od 15 dana, a što ukazuje da je procedura trajala duže od mjesec dana, dok zakon propisuje rok od 15 dana, koji se može produžiti samo u određenim situacijama. Organi koji su prosljedili svoje odgovore su u malom broju (22%) po zahtjevu za pristup informacijama odlučivali u zakonom propisanoj formi upravnog akta, odnosno rješenja.

\*\*\*