

**NALAZI ISTRAŽIVANJA O TRANSPARENTNOSTI
JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U BOSNI I
HERCEGOVINI 2012**

*Projekat „Monitoring i zagovaranje za dobro upravljanje u BiH Općinama“
(MAGG)*

Sarajevo, decembar 2012.

Izradu ovog izveštaja finansijski je podržala Ambasada Kraljevine Holandije u Bosni i Hercegovini na čemu smo im posebno zahvalni.

Stavovi iznešeni u ovom izveštaju predstavljaju isključivo stavove TI BiH i ni u kojem slučaju ne oslikavaju stavove Ambasade Kraljevine Holandije u Bosni i Hercegovini.

Ukratko o projektu

Transparency International Bosne i Hercegovine (TI BiH), pod pokroviteljstvom Ambasade Kraljevine Holandije u Bosni i Hercegovini, u periodu od januara 2012 do augusta 2013, sprovodi projekat MAGG- Monitoring i zagovaranje za dobro upravljanje u BiH općinama.

Opšti cilj projekta je unapređenje standarda upravljanja, nivoa transparentnosti i odgovornosti u radu lokalnih administracija, na taj način doprinoseći demokratskoj stabilnosti i održivom razvoju u BiH. Specifični cilj projekta je unaprijediti upravljanje i povećati transparentnost i odgovornost u općinama širom BiH, kroz monitoring politika i praksi, te zagovaranje zasnovano na analizi i istraživanjima. Pored toga, obezbjeđivanjem specijaliziranog znanja za lokalne lidere, građane i organizacije civilnog društva o tome kako da se lokalne vlasti drže odgovornima, a dobro upravljanje unaprijedi, projekt ima za cilj da izgradi kapacitete lokalnih učesnika radi postizanja većeg kvaliteta, učinkovitosti i efektivnosti lokalnih administracija, što će povećati uključenost, transparentnost i odgovornost.

Očekivani rezultati projekta su: uspostavljeni kriteriji za mjerenje transparentnosti i odgovornosti u lokalnim vlastima bh općina, radi unapređenja učinkovitosti, transparentnosti i bolje komunikacije sa lokalnim partnerima; kreiran priručnik za lokalne lidere i učesnike (organizacije civilnog društva, mediji, građani itd.) o tome kako promovirati participativne oblike demokratije i povećati nivo odgovornosti i transparentnosti; povećanje uključenosti lokalnih učesnika u njihovim zajednicama kroz unapređenje vještina putem treninga i znanje o principima dobrog upravljanja radi povećanja odgovornosti, legitimnosti i transparentnosti djelovanja lokalnih vlasti; unapređenje znanja lokalnih lidera o mehanizmima i načinima za smanjenje koruptivnih praksi i povećanje odgovornosti i transparentnosti u upravljanju njihovim lokalnim zajednicama; donesene preporuke javnih politika za lokalne administracije o tome kako unaprijediti nivo transparentnosti i odgovornosti lokalnih administracija, te aktivnije se angažovati skupa sa građanima radi postizanja inkluzivnih procesa donošenja odluka.

Glavne aktivnosti projekta su:

- Istraživanje o nivoima transparentnosti u lokalnim administracijama u općinama;
- Razvoj priručnika za trening o dobrom upravljanju za lokalne lidere, organizacije civilnog društva i građane; •
- Održavanje treninga za predstavnike lokalnih vlasti i organizacije civilnog društva, građane, medije itd, sa posebnim akcentom na općine koje pokazuju najslabije rezultate na ljestvici transparentnosti i otvorenosti;
- Razvoj i distribucija dokumenata javnih politika među partnerima, s ciljem unapređivanja upravljanja i odgovornosti u lokalnim zajednicama.

Osim istraživanja i prethodno navedenih aktivnosti, svrha ovog projekta jeste i uspostavljanje standarda i kriterijuma za procjenu transparentnosti rada jedinica lokalne samouprave, koji trebaju poslužiti samim jedinicama kao vodič za poboljšanje njihovog načina rada i komunikacije s građanima.

Sadržaj

Ukratko o projektu	3
Sadržaj.....	4
Izvršni sažetak.....	5
Uvod.....	6
Metodologija	7
Polazne osnove	7
Indeks transparentnosti.....	10
Rezultati	13
Izvod iz istraživanja	13
Opšti nalazi.....	15
Rezultati po analiziranim segmentima	22
Transparentnost rada skupštine	24
Transparentnost rada lokalne administracije i načelnika jedinice lokalne samouprave	27
Saradnja jedinica LS i organizacija civilnog društva	30
Saradnje jedinica LS sa lokalnim institucijama/preduzećima/organizacijama, uključujući i mjesne zajednice.....	32
Postojanje anti-korupcionih mehanizama.....	35
Implikacije za aktivnosti unapređenja kapaciteta i (nove) javne politike.....	37
Aktivnosti unapređenja kapaciteta	37
(Nove) javne politike.....	40
Prilog 1 – Indikatori u okviru indeksa transparentnosti.....	42
Prilog 2 – Lista JLS prema indeksu transparentnosti.....	46

Izvršni sažetak

Utvrđivanje transparentnosti i otvorenosti administrativnih organizacija je zadatak koji zahtijeva pažljiv metodološki pristup. Stoga je razvoj metodologije ujedno predstavljao i prvi korak u okviru projekta "Monitoring i zagovaranje za dobro upravljanje u BiH općinama" na procjeni stanja i utvrđivanja indeksa transparentnosti u jedinicama lokalne samouprave (JLS) u BiH. Kako su osnovni elementi integriteta jedinica lokalne samouprave naslonjeni na nekoliko segmenata, postojeće stanje transparentnosti analizirano je u pogledu rada lokalne skupštine i lokalne uprave, saradnje sa civilnim društvom, saradnje sa lokalnim institucijama, te postojanja anti-koruptivnih mehanizama. Pristup se zasniva na na dosad provedenim aktivnostima na uvođenju koncepta "dobre uprave", te na ranije provedenim projektnim aktivnostima hrvatske nevladine organizacije GONG i programskim aktivnostima OSCE-a BiH.

Istraživanje stanja i prikupljanje podataka po jedinicama lokalne samouprave u BiH s ciljem utvrđivanja indeksa transparentnostiprovedeno je u periodu od maja do avgusta 2012. godine. Treba napomenuti da tokom istraživanja nisu zabilježeni veći problemi. Obrađeni su podaci za 140 jedinica lokalne samouprave, s tim da u slučaju Drvara i Istočnog Drvara nije bilo podataka.

Rezultati istraživanja ukazuju da najveći broj jedinica lokalne samouprave spada u grupu „djelimično transparentnih“, tj. u grupu općina sa ostvarenim indeksom u vrijednosti od 51 do 75 od ukupnog broja indikatora (100). Istraživanje pokazuje da čak 112 jedinica lokalne samouprave (80,58% od ukupnog broja analiziranih) u BiH spada u ovu kategoriju. Istovremeno, zabilježen je samo jedan slučaj „transparentne“ jedinice LS, i radi se o Gradu Banja Luka koja je sa rezultatom od 76 ostvarenih indeksnih poena i sam na granici između „transparentne“ i „djelimično transparentne“. Ostalih 27 jedinica lokalne samouprave svrstane su u kategorije „netransparentne“ i „izuzetno netransparentne“.

Rezultati istraživanja ukazuju da se stanje po entitetima ne razlikuje značajno, dok postoje određena odstupanja u pojedinim segmentima kada govorimo o stanju u Brčko Distriktu.

Posmatramo li rezultate prema svih pet segmenata, JLS su u prosjeku najbolje rezultate ostvarile u segmentu rada skupštine/vijeća (skoro 67% mogućih indikatora/bodova), nakon čega slijedi segment rada lokalne administracije i načelnika JLS (oko 60% mogućih indikatora), te segment saradnje JLS i organizacija civilnog društva (51% indikatora). Najniži rezultati zabilježeni su u segmentima saradnje JLS sa lokalnim institucijama/preduzećima/organizacijama, uključujući i mjesne zajednice (oko 48% mogućih indikatora), te postojanja anti-korupcionih mehanizama (oko 43% mogućih indikatora).

Provedeno ispitivanje s ciljem utvrđivanja indeksa transparentnosti u JLS u BiH predstavlja osnov za definisanje glavnih elemenata daljih aktivnosti unapređenja kapaciteta JLS, organizacija civilnog društva i građana. Istovremeno, ispitivanje je definisalo i određene manjkavosti primjene postojećih zakonskih rješenja, te detektovalo potrebu za kreiranjem novih javnih politika s ciljem povećanja transparentnosti i smanjenja korupcije na lokalnom nivou.

Uvod

Monitoring i zagovaranje za dobro upravljanje u BiH općinama (*MAGG*) je projekat koji za cilj ima unapređenje standarda upravljanja, nivoa transparentnosti i odgovornosti u radu lokalnih administracija, time doprinoseći demokratskoj stabilnosti i održivom razvoju u BiH

U okviru ovog projekta predviđeno je uspostavljanje kriterijuma za mjerenje transparentnosti i odgovornosti u lokalnim vlastima radi unapređenja efektivnosti, transparentnosti i bolje komunikacije sa lokalnim partnerima. To je ujedno predstavljalo i osnovu za rad na utvrđivanju indeksa transparentnosti o čemuće se više govoriti u dijelu koji opisuje metodologiju.

Osnovni koncept transparentnosti rada JLS posmatran je u širem smislu, kako bi se njime obuhvatila ukupna otvorenost lokalnih vlasti prema građanima i interesnim grupama koje postoje na lokalnom nivou.

Operacionalizacija koncepta transparentnosti zahtijevala je definiranje standarda transparentnosti na osnovu dosadašnjih dostignuća u razvoju lokalne uprave, te stepena usklađenosti sa pojedinim pravnim aspektima i dobrim praksama. U sam indeks transparentnosti nisu uključeni svi mogući pokazatelji, već je njihov izbor zasnovan na ocjeni usklađenosti indikatora sa stepenom razvijenosti demokratskih vrijednosti u zemlji i postojećih inicijativa na razvoju lokalne uprave u proteklih petnaestak godina. Stoga je, osim transparentnosti rada izvršne i zakonodavne vlasti, uzeta u obzir i njihova saradnja sa civilnim društvom, javnim preduzećima na lokalnom nivou, te mjesnim zajednicama. Poseban segment u okviru procjene stanja transparentnosti odnosi se na usklađenost politika i praksi jedinica lokalne samouprave u domenu prevencije i borbe protiv korupcije, odnosno u domenu postojanja antikorupcionih mehanizama koji direktno utiču na povećanje transparentnosti i integritet lokalne uprave.

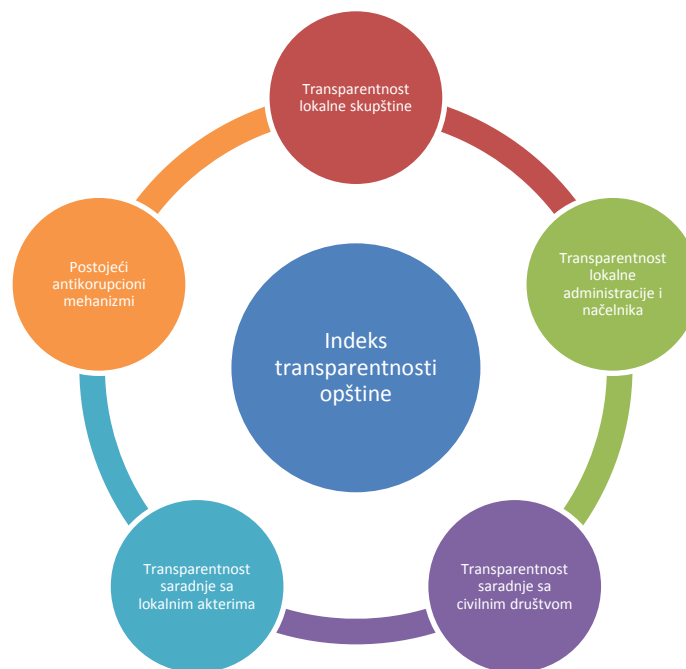
MAGG, osim utvrđivanja indeksa transparentnosti, predviđa i aktivnosti planiranja i provođenja treninga o dobrom upravljanju za lokalne lidere, organizacije civilnog društva i građane, te razvoj dokumenata javnih politika s ciljem unapređivanja upravljanja i odgovornosti u lokalnim zajednicama. Imajući to u vidu, utvrđivanje stanja u jedinicama lokalne samouprave putem indikatora transparentnosti je od ključnog značaja za dalje projektne aktivnosti.

Ovaj izvještaj sastoji se od tri dijela. U prvom dijelu opisana je metodologija koja je namjenski razvijena i korištena prilikom utvrđivanja pojedinačnih indikatora i sveobuhvatnog indeksa transparentnosti. U drugom dijelu predstavljeni su sveobuhvatni rezultati provedenog istraživanja. Treći dio bavi se pojedinim specifičnim rezultatima, a može poslužiti kao osnov utvrđivanja potrebe za budućim aktivnostima treninga i temama za nove javne politike.

Metodologija

Polazne osnove

Utvrđivanje transparentnosti i otvorenosti administrativnih organizacija nije jednostavan posao, pogotovo sa aspekta sveobuhvatnosti i cjelovitosti samog postupka. Ovo se posebno odnosi na one organizacije koje bi po definiciji trebale da budu „korisnički servisi“, kao što je to slučaj sa jedinicama lokalne samouprave. Građani i ostali subjektitrebali bi biti u potpunosti upoznati sa radom lokalne administracije injenih predstavnika, te osposobljeni i ohrabreni za aktivno učešće u donošenju odluka koje su značajne za tu lokalnu zajednicu. Međutim, kako se lokalna samouprava doživljava kao još jedan nivo vlasti u državi, često su jedinice lokalne samouprave sve osim korisničkog servisa građana. Kompetitivni aspekti političkih procesa na lokalnom nivou često izostavljaju same građane, stavljajući u prvi plan lokalnu politiku i njene predstavnike. U ovim slučajevima, odluke lokalnih skupština/vijeća uglavnom odražavaju volju političkih stranaka i njihovih lokalnih predstavnika, rad administracije je birokratizovan i neefikasan, ne postoji dijalog između uprave i nevladinih organizacija, dok je korupcija prisutna u mnogim segmentima njihovog djelovanja.



Kako se osnovni elementi integriteta jedinica lokalne samouprave naslanjaju na nekoliko segmenata, od suštinskog značaja je da se postojeće stanje transparentnosti utvrdi u svakom od njih..¹ To se prvenstveno odnosi na:

- Rad lokalne skupštine;
- Rad lokalne administracije i načelnika JLS;
- Saradnju jedinica LS i organizacija civilnog društva;
- Saradnju jedinica LS sa lokalnim institucijama/preduzećima/organizacijama, uključujući i mjesne zajednice;
- Postojeće antikorupcione mehanizme (primjena Zakona o slobodi pristupa informacijama, Zakona o sprečavanju sukoba interesa, Zakona o finansiranju političkih partija, te primjenu odredbi koje proizilaze iz strateških dokumenata koji tretiraju oblast borbeprotiv korupcije).

- ***Rad lokalne skupštine/vijeća***

Procjena transparentnosti rada lokalne skupštine obuhvata i institucionalni okvir, i rad izabranih nosioca lokalne vlasti u okviru istog. Pored aspekata koji su propisani Statutom jedinice lokalne samouprave, te Poslovníkom o radu lokalne skupštine, bitno je utvrditi provođenje određenih zakonskih odredbi koje regulišu oblasti lokalne samouprave, izborne procedure, upravnog postupka, imenovanja, sukoba interesa, te brojnih drugih akata koji se tiču rada ovog tijela. Javnost rada, uključenost građana, generalne javnosti, i medija, redovno funkcionisanje skupštine, te procedure planiranja i donošenja akata jesu bitni elementi za procjenu transparentnosti ovih tijela. Posebno treba naglasiti značajnost donošenja razvojnih dokumenata, budžeta, te prostornih i regulacionih planova, kao i uključenost građana i javnosti u navedene procese.

- ***Rad lokalne administracije i načelnika jedinice LS***

Načelnik općine predstavlja relativnu novinu u političkom sistemu na lokalnom nivou. Funkcija izvršne vlasti, koju je ranije vršio izvršni odbor jedinice lokalne samouprave, sada je povjerena jednoj osobi koja se direktno bira na lokalnim izborima. Politička legitimnost koju načelnik crpi iz direktnog izbora nameće obavezu javnosti rada prema građanima, uz istovremenu odgovornost i prema izabranim predstavnicima u okviru lokalne skupštine. Kao i kod lokalne skupštine, načelnik je odgovoran za transparentnost rada lokalne administracije, proces donošenja budžeta i drugih planskih akata, provođenje zakona o upravnom postupku, provođenje

¹ Utvrđivanje indeksa transparentnosti se temelji na nadležnostima u okviru Zakona o o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH, broj 51/06) te Zakona o lokalnoj samoupravi u Republici Srpskoj (Službeni glasnik RS, broj 101/04).

zakona o javnim nabavkama, provođenje zakona o slobodi pristupa informacijama, te ostale aktivnosti u okviru svoje nadležnosti . Ono što ga u velikoj mjeri razlikuje od lokalne skupštine je svakodnevna izloženost javnosti, a time i potreba za izuzetno pažljivim pristupom transparentnosti tokom vršenja redovnih poslova i upravljanja administracijom. Istovremeno, transparentnost rada načelnika u velikoj mjeri se procjenjuje i od strane lokalnih odbornika, te služi kao osnova za analizu njegovih rezultata i definisanje određenih mjera u skladu sa tim.

- ***Saradnja jedinica LS i organizacija civilnog društva***

Organizacije civilnog društva predstavljaju način ispoljavanja volje građana s ciljem aktivnog i slobodnog uključivanja u razne sfere društvenog djelovanja. Obzirom na činjenicu da se njihova popularizacija u BiH javlja od sredine 90-tih godina, može se reći da je ovaj sektor još uvijek nedovoljno razvijen. Najveći broj nevladinih organizacija vezuje se za teritoriju jedne lokalne samouprave, dok iz lokalnih budžeta na nevladin sektor odlazi polovina ukupnog iznosa izdvajanja vladinih institucija. Jedan od najznačajnijih izazova sa kojim se suočava nevladin sektor u BiH je njegova integracija u lokalne zajednice u kojima djeluje. Saradnja između lokalne uprave i civilnog sektora dosad se uglavnom svodila na participaciju, putem nekog od postojećih mehanizama neposrednog učešća građana kao što su javne rasprave, građanska inicijativa, zborovi građana, itd. Jedan broj nevladinih organizacija je finansiran sa lokalog nivoa. Inače, najveći broj organizacija je finansiran s ciljem pružanja podrške njihovom radu, dok je jedan broj organizacija finansiran u cilju pružanja određenih usluga određenim kategorijama stanovništva.

Odnos jedinice lokalne samouprave i organizacija civilnog društva zavisi od više faktora, ali jedan od najvažnijih je odnos rukovodstva prema ovom segmentu društva. S obzirom na postojeći stepen razvoja civilnog društva, podrška lokalne uprave je i više nego značajna za osnivanje ovih organizacija i realizaciju njihovih aktivnosti. Poseban segment odnosi se na organizacije koje pokrivaju ranjive i „socijalno isključene“ grupe kao što su Romi, manjine, osobe sa invaliditetom, mladi i stari. Sadašnja zakonska rješenja u pogledu lokalne samouprave u oba entiteta ne razrađuju posebno aspekt civilnog društva dok je sektorskim zakonima (o udruženjima i fondacijama, o omladinskom preduzetništvu, o socijalnoj zaštiti, itd.) identifikovan značaj jedinice lokalne samouprave kada je riječ o radu i daljem razvoju organizacija civilnog društva.

- *Saradnja JLS sa lokalnim institucijama/preduzacima/organizacijama, uključujući i mjesne zajednice*

Jedinice lokalne samouprave funkcionišu u kompleksnom sistemu lokalnih institucija, imajući dominirajuću ulogu u društveno-političkom životu zajednice. Kada posmatramo interakcije predstavnika jedinica lokalne samouprave sa raznim lokalnim institucijama, preduzećima i organizacijama (uključujući mjesne zajednice), vidljivo je da je transparentnost ovih interakcija od velikog značaja. Dodjela sredstava, izbor rukovodstva u lokalnim institucijama i drugi elementi su ključni za procjenu nivoa transparentnosti jedinica lokalne samouprave. Zakonska rješenja definišu određena pravila u vezi imenovanja, načina alokacije sredstava, uključivanja u rad i slično. Međutim, ovako definisana pravila uglavnom su donesena u cilju utvrđivanja usklađenosti sa procedurama i postupkom, dok se manje pažnje obraća na transparentnost samih procedura, odnosno postupaka.

- *Postojanje anti-korupcionih mehanizama*

Iako se u postojećim zakonima o lokalnoj samoupravi uopć ne pominje aspekt korupcije, to ne znači da se ova negativna društvena pojava ne manifestuje na lokalnom nivou. Istraživanja i prijave građana pokazala su da je korupcija najzastupljenija upravo na lokalnom nivou². Samo odsustvo transparentnosti u procesu budžetiranja, donošenju prostornih planova, provođenju javnih nabavki, dodjele sredstava i subvencija, te u brojnim drugim poslovima lokalne uprave navode na mogućnost lukrativnog ponašanja i pojavu korupcije. Stoga je jako značajno utvrditi i stanje postojećih anti-korupcionih mehanizama u okviru jedinice lokalne uprave. Ovo se prvenstveno odnosi na primjenu postojećih zakona o slobodi pristupa informacijama, zakona o sprečavanju sukoba interesa, zakona o finansiranju političkih partija, te implementaciju mjera koje proizilaze iz strateških dokumenata koji tretiraju oblast borbe protiv korupcije.

Indeks transparentnosti

Metodološka osnova za utvrđivanje indeksa transparentnosti u jedinicama lokalne samouprave u BiH zasniva se na pozitivnim iskustvima istraživanja pod nazivom „Lokalna, odgovorna i transparentna uprava i samouprava – LOTUS“, provedenog od strane nevladine organizacije GONG u svim gradovima i općinama u Republici Hrvatskoj, te iskustvima Organizacije za

² Transparency International BiH, www.ti-bih.org

evropsku bezbjednost i saradnju (OSCE) u implementaciji projektnih aktivnosti na razvoju i demokratizaciji jedinica lokalne samouprave u BiH.³

Imajući u vidu ciljeve projekta i nastojanje stvaranja efikasnih kriterija za utvrđivanje nivoa transparentnosti i otvorenosti u jedinicama lokalne samouprave u BiH, odlučeno je da se projektom definiše indeks transparentnosti koji bi komparativno utvrđivao i procjenjivao postojeći nivo transparentnosti i otvorenosti u lokalnim zajednicama u BiH. Kako su brojni elementi uključeni u njegovu procjenu, on je kompozitni i u sebi sadrži brojne indikatore transparentnosti/otvorenosti.

Indeks transparentnosti čini 100 indikatora, od kojih svaki ima vrijednost 1. Zbrajanjem svih indikatora dolazi se do vrijednosti ukupnog indeksa transparentnosti. To se odnosi na sve navedene segmente, odnosno:

- Rad lokalne skupštine – 24 indikatora;
- Rad lokalne administracije i načelnika jedinice LS – 35 indikatora;
- Saradnju jedinica LS i organizacija civilnog društva – 12 indikatora;
- Saradnju jedinica LS sa lokalnim institucijama/preduzećima/organizacijama, uključujući i mjesne zajednice – 15 indikatora;
- Antikorupcioni mehanizmi – 14 indikatora.

Više detalja o pojedinačnim indikatorima dato je u Prilogu 1 na kraju ovog dokumenta.

Idealan indeks transparentnosti svake jedinice lokalne samouprave trebao biti 100, odnosno indeks kod kojeg bi svi indikatori bili pozitivni i usklađeni sa normativnim i praktičnim aspektima transparentnosti i otvorenosti za jedinice lokalne samouprave. Međutim, teško je očekivati da se ovakve vrijednosti mogu pojavljivati kod jedinica lokalne samouprave u BiH imajući u vidu postojeće stanje i trenutne prakse, kao i dosadašnje izvještaje o nivou transparentnosti i otvorenosti lokalnih vlasti⁴.

Prilikom procjene, ostavljena je i mogućnost utvrđivanja stanja u svakom od navedenih segmenata odnosno procjeni stanja transparentnosti za lokalnu skupštinu ili lokalnu administraciju i načelnika putem utvrđivanja aktuelnog stanja transparentnosti u ukupnom broju definisanih indikatora. Tako bi se na primjeru ispunjenosti 18 od 24 mogućih indikatora u okviru

³ Program reforme opštinske uprave (MAP) je program koji je od 2004. do 2008. godine implementirao OSCE BiH s ciljem stvaranja efikasnih, transparentnih lokalnih administracija u BiH sa kvalifikovanim, motivisanim osobljem koje odgovara na potrebe građana. Tokom početnih faza programa, eksperti OSCE-a i općinski predstavnici zajednički su procjenjivali status opštinske uprave, što je ujedno predstavljalo idejnu osnovu za kreiranje metodološke osnove za potrebe definisanja indeksa transparentnosti. Pored MAP-a, OSCE je implementirao još dva programa koji su usmjereni na stvaranje odgovornijih lokalnih vlasti u BiH – UGOVOR i Lokalno je primarno (za više vidjeti www.oscebih.org). Takođe, projekat LOTUS je projekat koji provodi hrvatska nevladina organizacija GONG s ciljem postavljanje standarda i kriterija za procjenu transparentnosti rada jedinica lokalne samouprave, koji trebaju poslužiti samim jedinicama kao vodič za poboljšanje njihovog načina rada i komunikacije s građanima (za više vidjeti <http://www.gong.hr/page.aspx?pageID=185>).

⁴ Načelnik i lokalna samouprava: liderstvo, demokratija, razvoj, Centri civilnih inicijativa, Sarajevo, decembar 2009

rada lokalnih skupština došlo do procjene stanja da je stanje transparentnosti lokalne skupštine 0,75 ili 75%.

U oba slučaja, i kod utvrđivanja kompozitnog indeksa i kod procjene transparentnosti određenog segmenta samog indeksa, dobijaju se vrijednosti koje su uporedive po jedinicima lokalne samouprave, te na osnovu kojih se mogu generisati izvještaji o neophodnosti unapređenja određenih segmenata. Utvrđivanje indeksa transparentnosti izvršeno je putem upitnika/ankete koji je kreiran u skladu sa prethodno navedenim metodološkim obrascem i definisanim indikatorima transparentnosti. Popunjavanje upitnika rađeno je nakon prikupljanja podataka, i to putem:

- Analize webstranice općine/općine i njenog sadržaja za jedinicu lokalne samouprave;
- Direktnog slanja upitnika općinama na popunjavanje;
- Razgovora sa predstavnicima jedinice lokalne samouprave.

Analiza općnske web stranice je prvi korak u prikupljanju podataka i popunjavanju upitnika. Obzirom na njen sadržaj, u prosjeku je najmanje 30% odgovora bilo dostupno kroz pažljivu analizu sadržaja – utvrđivanjem elemenata javnosti u Statutu i Poslovniku, analizom objavljenih podataka i saopštenja, analizom određenih registara, itd. Nakon detaljno provedene analize sadržaja, pristupilo se popunjavanju pitanja na koja je u okviru date internet stranice bilo moguće naći odgovor. Količina odgovora zavisila je od kvaliteta i ažurnosti pripreme stranice, te vremena neophodnog za pronalazak odgovora na sama pitanja.

Kontakt sa predstavnicima općine (načelnik, predsjednik skupštine ili druga osoba koja je upućena u funkcionisanje jedinice lokalne samouprave) je bio sljedeći korak u okviru kojeg su dobiveni odgovora na preostala pitanja. Ove osobe su značajan izvor informacija ali ne treba zaboraviti da su često „pristrasne“ kada govore o općini iz koje dolaze. Stoga su za sve odgovore prikupljeni i određeni dokumente koji potvrđuju vjerodostojnost odgovora datog sagovornika. Upitnici su slati putem fax-a ili maila JLS s ciljem popunjavanja upitnika i definisanja postojećeg stanja u vezi sa indikatorima transparentnosti.

Prikupljanje podataka, odnosno istraživanje od strane anketara trajalo je dva mjeseca, U tom pogledu, definisanje indikatora transparentnosti na osnovu istraživanja uključivalo je:

- Kancelarijsko istraživanje – tokom ove faze vršilo se prikupljanje osnovnih podataka o općinama, te analiza sadržaja njihovih internet stranica. U ovoj fazi obavljeno je i prikupljanje podataka o osnovnim kontaktima koji su bitni za dalji rad. Ovaj korak u pravilu je trajao 2 sedmice.
- Telefonsko istraživanje i slanje upitnika općinama – tokom ove faze kontaktirane su osobe koje su bitne za davanje pojedinih odgovora na pitanja u okviru ankete. U nekim slučajevima zabilježeno je direktno dobijanje odgovora na neka od pitanja iz upitnika, dok je u najvećem broju slučajeva zabilježeno slanje pitanja na adresu općine.

Rezultati

Izvod iz istraživanja

Istraživanje, prikupljanje i obrada podataka s ciljem utvrđivanja indeksa transparentnosti provedeno je u periodu od maja do avgusta 2012, a na osnovu definisane metodologije.⁵ Ukupno je angažovano 5 istraživača-anketara, koji su bili zaduženi za određenu grupu jedinica lokalne samouprave po geografskom principu. Tokom istraživanja kontaktirane su sve jedinice LS iz oba BiH entiteta, kao i Brčko distrikt BiH (ukupno 142). Treba napomenuti da istraživanje nije obuhvatilo gradove Sarajevo i Istočno Sarajevo koji predstavljaju jedinice LS koje su sastavljene od općina koje su obuhvaćene samim istraživanjem.

Kao što je spomenuto, metodologija je kao prvi korak predviđala analizu općinskih internet stranica s ciljem prikupljanja raspoloživih informacija na taj način. Iako svjesni da pojedine jedinice lokalne samouprave još uvijek nemaju aktivnu stranicu, te da samom tom činjenicom ostvaruju lošije rezultate po pojedinim indikatorima, nepostojanje službene internet stranice nije moguće obrazložiti manjkom finansijskih sredstava, već prije kao odraz krajnje netransparentnosti i zatvorenosti prema građanima i ostalim zainteresovanim stranama. U 21. vijeku, službena internet stranica trebala bi biti nezaobilazan, ili čak primarni vid komunikacije javne uprave, imajući u vidu tehnološki napredak i broj korisnika interneta.⁶ Podaci koji su traženi na ovaj način uglavnom se odnose na obavještanje građana o važnijim odlukama i sjednicama, te na dostupnost glavnih akata jedinice lokalne samouprave. Uvidom u statute i poslovničke provjeravalo se postojanje procedura koje osiguravaju transparentnost rada, dok su informacije za koje se nije očekivalo da budu istaknute na internet stranicama, te se ne mogu pronaći u relevantnim dokumentima, prikupljane anketom/upitnikom koji je dostavljen svim jedinicama lokalne samouprave.

Obrađeni su podaci za 140 jedinica lokalne samouprave, s tim da u slučaju Drvara i Istočnog Drvara nije bilo dostupnih podataka. Prema rezultatima provedenog istraživanja, 10 jedinica lokalne samouprave nije imalo službene Internet stranice. To se odnosi na općine Glamoč, Kupres RS, Drvar, Drinić, Jezero, Krupa na Uni, Šekovići, Donji Žabar, Domaljevac i Teočak. Osim općina Glamoč, Drvar i Šekovići, koje spadaju u grupu općina koje su postojale i prije rata, interesantno je da internet stranica nije postojala u onim općinama koje su nastale nakon rata kao posljedica povlačenja međuentitetske linije. Ove novoformirane općine su uglavnom

⁵ Tokom provođenja istraživanja, anketari su kontaktirali osoblje terenskih kancelarija OSCE-a s ciljem razmjene informacija o pojedinim aspektima rada jedinica lokalne samouprave koji su korisni za utvrđivanje indikatora po pojedinim općinama. Osoblje terenskih kancelarija OSCE-a je istraživačima obezbjedilo kontakte po općinama.

⁶ Prema podacima portala Internet World Stats broj internet korisnika (privatnih i poslovnih) na dan 30. juna 2012. godine je iznosio 1.955.277 korisnika, sa prosječnom pokrivenošću od oko 42,3% cjelokupne populacije. Istovremeno, broj korisnika Facebook profila je iznosio 1.268.560. Za više vidjeti podatke na <http://www.internetworldstats.com/stats4.htm#europe>

male, ali se teško može pronaći ijedan validan argument za postojeće stanje (ne)transparentnosti i nepostojanje službenih internet stranica lokalne uprave. Istovremeno, zabilježeno je i da je općina Ključ tehnički imala internet stranicu ali da je ista bila u potpunosti nefunkcionalna i nije sadržala nikakve informacije.

Saradnja jedinica lokalne samouprave ocjenjuje se većim dijelom pozitivnom - većina općina dostavila je popunjene upitnike u najkraćem roku, ili je tražila dodatne informacije radi što efikasnijeg popunjavanja. Manji dio općina je upitnike dostavio tek nakon urgencija i višestrukog ponavljanja molbe za dostavljanje upitnika, ili na osnovu službeno upućenog zahtjeva za pristup informacijama (Banja Luka, Oštra Luka, Novi Grad). U slučajevima općina Jajce i Kiseljak upitnici nikad nisu ni dostavljeni, a općinska administracija je u komunikaciji sa istraživačem djelovala potpuno nezainteresovano za saradnju i dostavljanje upitnika.

Iskustva istraživača pokazuju da se analizom dokumenata i službene internet stranice moglo dobiti u prosjeku od 30 do 60% svih indikatora, u zavisnosti od općine/općine pojedinačnih općina. Negdje su se odgovori u značajnoj mjeri mogli pronaći na osnovu podataka i korespondirajućih dokumenata dostupnih putem interneta, dok su se kod drugih općina morali tražiti odgovori pismenim ili usmenim putem za skoro sve indikatore. Ovo, pored propusta i netransparentnosti, ukazuje i na nejednak pristup u pogledu službene stranice općinske administracije kao sredstva komunikacije jedinica lokalne samouprave sa građanima i ostalim zainteresovanim stranama. U BiH ne postoje zakonske ili podzakonske osnove, niti definisani standardi u pogledu kvaliteta informacija koje bi trebale biti dostupne javnosti na zvaničnim internet stranicama. Sve često zavisi od volje i rukovodstva lokalne uprave da ovim putem pruži određene informacije, dok se nerijetko taj segment prepušta administriranju nižerangiranim službenicima, bez ikakvog sistemskog rješenja.

Istraživači su se u pojedinim slučajevima susretali sa problemima u pogledu „internih“ nadležnosti i odgovornosti pojedinaca, te problemima (ne)organizovanosti lokalnih administracija. Ovdje se naročito misli na problem prilikom popunjavanja anketnog upitnika od strane odgovorne osobe u administraciji, gdje se često gubio trag upitniku od momenta kada su ga u lokalnoj administraciji primili i prosljedili dalje na popunjavanje. Zabilježeni su i slučajevi davanja netačnih tj. neargumentovanih odgovora na određena pitanja. Zbog toga su svi upitnici dodatno kontrolisani od strane istraživača i projektnog tima, s ciljem utvrđivanja pravog stanja u vezi indeksa transparentnosti.⁷ U slučajevima u kojima osobe iz lokalne uprave koje su popunjavale upitnik nisu navele vjerodostojan izvor ili dokumentaciju koja potvrđuje njihove stavove za određeni indikator, ocijenjeno je da predstavlja očiglednu arbitrarnost, te ovi odgovori nisu smatrani kao tačni.

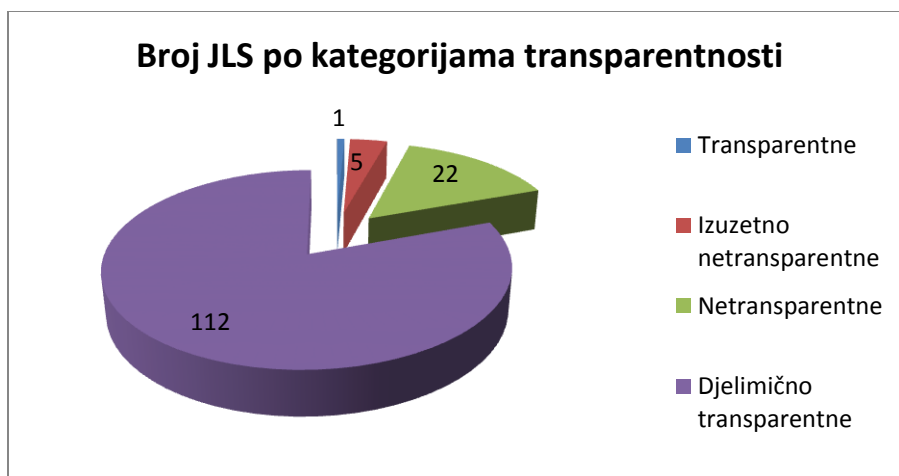
⁷ Za potrebe projekta i utvrđivanje indeksa transparentnosti je kreiran poseban internet portal i aplikacija koja istraživačima omogućila on-line unos podataka, na osnovu čega se vršila dalja kontrola i odobravanje od strane rukovodstva projekta. Ova internet aplikacija je ujedno i platforma za rangiranje jedinica lokalne samouprave, uključujući i mogućnost generisanja izvještaja po segmentima i komparacije Općina (maksimalno tri općine).

Na kraju treba napomenuti da tokom istraživanja nisu zabilježeni veći problemi, osim u prethodno navedenih par slučajeva. Generalno, cjelokupno istraživanje provedeno je u skladu sa definisanim metodološkim obrascem i prema planiranoj projektnoj dinamici. Iskustva u provođenju bit će detaljno razmotrena, na osnovu čega će se procijeniti potreba djelimične modifikacije metodologije koja neće imati uticaj na mogućnost budućeg poređenja stanja indikatora i cjelokupnog indeksa transparentnosti u različitim vremenskim periodima. Time će se obezbijediti mogućnost praćenja unapređenja stanja transparentnosti u jedinicama lokalne samouprave.

Opšti nalazi

Najviši mogući ukupni rezultat koji je svaka jedinica lokalne samouprave mogla ostvariti u ovom istraživanju bio je 100, pri čemu se prolaznim rezultatom smatrao onaj rezultat gdje je zadovoljeno više od 50 indikatora (od 51 pa naviše). Cjelokupna skala indeksa transparentnosti podijeljena je u četiri kategorije. Jedinice lokalne samouprave koje su imale u ukupnom skorom manje od 25 ostvarenih indikatora (dakle 25% ili manje) smatraju se “izrazito netransparentnim”, dok su one jedinice LS sa 26 do 50 indikatora u ukupnom rezultatu ocjenjene kao “netransparentne”. One koji su zadovoljile više od 50 indikatora svrstavaju se takođe u dvije grupe i to: “djelimično transparentne”, tj. one jedinice LS koje su zabilježile rezultat od 51 do 75 od ukupnog broja indikatora, dok su “transparentne” jedinice LS kod kojih je registrovano preko 75% od ukupnog broja indikatora u okviru sveobuhvatnog indeksa transparentnosti tj. od rezultat od 76 indikatora pa nadalje.

Rezultati ukazuju da najveći broj jedinica lokalne samouprave spada u grupu „djelimično transparentnih“, tj. u grupu sa ostvarenim indeksom u vrijednosti od 51 do 75 od ukupnog broja indikatora. Istraživanje ukazuje da čak 112 jedinica lokalne samouprave (80% od ukupnog broja analiziranih) u BiH spada u ovu kategoriju. Istovremeno, zabilježen je samo jedan slučaj „transparentne“ jedinice LS, i radi se o Gradu Banja Luka koja je sa rezultatom od 76 ostvarenih indeksnih poena i sam na granici između „transparentne“ i „djelimično transparentne“ jedinice LS. Broj jedinica lokalne samouprave koje su okarakterisane kao „izuzetno netransparentne“ je 5 i radi se o općinama Dobretić, Jajce, Kiseljak, Istočni Mostar i Kupres RS. Kao što je ranije pomenuto, uprkos poslanim urgencijama, općine Kiseljak i Jajce odbile su aktivno učešće u istraživanju, na taj način utičući i na sveukupan rezultat, dok se ostale 3 općine iz reda novoformiranih JLS koje su nastale nakon povlačenja međuentitetske linije. Na kraju, broj jedinica koje su spadale u grupu „netransparentnih“ je iznosio 22 (15,71% od ukupno analiziranih). Od ovog broja, 7 općina je iz reda novoformiranih dok ostatak čine općine koje su postojale i u predratnom periodu. Interesantno je da je u jednom broju ovih općina zabilježen veliki pad broja stanovnika u odnosu na predratni period (Nevesinje, Glamoč, Srbac, Šipovo, Bosansko Grahovo). Za više o indeksu transparentnosti po jedinicama LS, vidjeti Prilog 2.



Kako je metodologija kreirana s ciljem da obuhvati sve jedinice u BiH, uočava se specifična situacija u pogledu stanja u entitetima i Brčko distriktu. Naime, u BiH postoje dva sistema lokalne samouprave, jedan u RS a jedan u FBiH, dok je Brčko distrikt jedinica lokalne samouprave sa specijalnim statusom definisanim Ustavom. Rezultati istraživanja ukazuju da se stanje po entitetima značajno ne razlikuje (vidi Tabelu 1 dole).

Tabela 1 – Broj JLS po kategorijama transparentnosti

	FBiH	RS	Brčko distrikt
Transparentne	-	1	-
Djelimično transparentne	63	48	1
Netransparentne	12	10	-
Izuzetno netransparentne	3	2	-

Naime, najveći broj jedinica lokalne samouprave u entitetima spada u grupu „djelimično transparentnih“ tj. u grupu sa ostvarenim rezultatom od 51 do 75 od ukupnog broja indikatora. Broj djelimično transparentnih jedinica LS u FBiH iznosi 63, dok je njihov broj u RS 48. Brčko distrikt takođe spada u djelimično transparentne jedinice lokalne samouprave, sa indeksom transparentnosti od 60 poena. Istovremeno, dvanaest jedinica lokalne samouprave iz FBiH i deset u RS su ocijenjene kao netransparentne, sa ostvarenim rezultatom ispod 50 poena.

Prosječna vrijednost za sve jedinice lokalne samouprave u BiH iznosi 56 poena. Da ne postoje značajne razlike nivoa transparentnosti u entitetima, ukazuje i slična prosječna vrijednost indeksa transparentnosti svih jedinica u okviru entiteta i Brčko distrikta BiH. Prosječna vrijednost indeksa transparentnosti u FBiH iznosi oko 56 poena, dok ta vrijednost u RS iznosi oko 57 poena.

Kada posmatramo listu jedinica lokalne samoprave po indeksu transparentnosti, vidljivo je da je među prvih 15 najbolje rangiranih 8 jedinica LS iz FBiH, te 7 jedinica LS iz RS. Najbolje rangirana jedinica je Banjaluka (76 poena), a slijede je Bijeljina (74), Bihać (70) i Ilidža (70). Među 15 prvih rangiranih JLS se nalazi samo jedna novouspostavljena općina, a radi se o opštini Foča-Ustikolina sa 68 poena. Ova mala općina od 1734 stanovnika⁸ predstavlja iznenađenje obzirom na svoju poziciju na skali indeksa transparentnosti. Međutim, pri pogledu na internet stranicu ove općine vidljivo je da se sama uprava trudi da građanima približi svoj rad, te ih informiše o najvažnijim aktivnostima lokalne uprave, lokalne skupštine, ali i drugih relevantnih subjekata. Može se reći da bi ova i slične općine mogle postati uzor drugim novoformiranim jedinicama lokalne samouprave sa aspekta unapređenja transparentnosti. Iako se često pronalaze argumenti za nedostatak finansija i ljudskih kapaciteta, primjer općine Foča Ustikolina pokazuje da je moguće biti transparentan bez obzira na veličinu općine, stepen razvijenosti i veličinu budžeta. Više detalja o 15 najbolje rangiranih gradova i općina može se vidjeti iz tabele koja slijedi:

Tabela 2 –15 najbolje rangiranih JLS na skali indeksa transparentnosti

Rank	Naziv općine	Indeks transparentnosti	Entitet
1	Banja Luka	76	RS
2	Bijeljina	74	RS
3	Bihać	70	FBiH
4	Ilidža	70	FBiH
5	Zavidovići	69	FBiH
6	Maglaj	69	FBiH
7	Teslić	69	RS
8	Bratunac	69	RS
9	Bosanska Krupa	68	FBiH
10	Rogatica	68	RS
11	Foča Ustikolina	68	FBiH
12	Vogošća	68	FBiH
13	Jablanica	68	FBiH
14	Šamac	67	RS
15	Modriča	67	RS

Takođe, vidljivo je da među 15 najlošije rangiranih općina/općina ima 9 jedinica LS iz FBiH, te 6 jedinica LS iz RS. Najlošije rangirana jedinica je Kiseljak (7 poena), a prethode joj Jajce (12),

⁸ Podaci Federalnog zavoda za statistiku (procjena na dan 30.06.2011. godine)

Dobretić (16) i Kupres RS (21) Među 15 najlošije rangiranih JLS se nalazi 7 novouspostavljenih općina. Pregled 15 najlošije rangiranih općina dat je u tabeli koja slijedi.

Tabela 2 –15 najlošije rangiranih JLS po indeksu transparentnosti

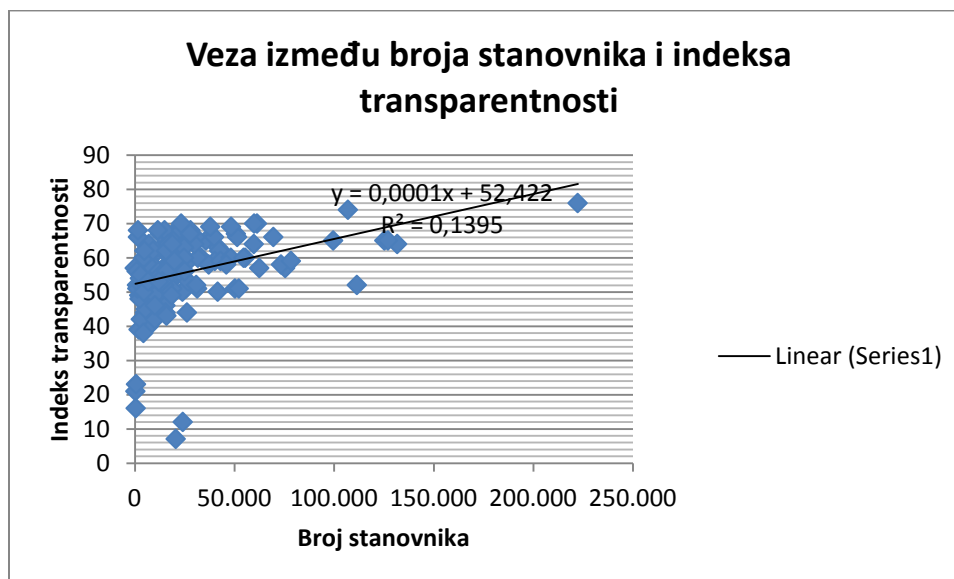
Rank	Naziv općine	Indeks transparentnosti	Entitet
1	Kiseljak	7	FBiH
2	Jajce	12	FBiH
3	Dobretić	16	FBiH
4	Kupres RS	21	RS
5	Istočni Mostar	23	RS
6	Neum	38	FBiH
7	Bosansko Grahovo	39	FBiH
8	Teočak	40	FBiH
9	Oštra Luka	42	RS
10	Šipovo	42	RS
11	Posušje	43	FBiH
12	Vukosavlje	44	RS
13	Široki Brijeg	44	FBiH
14	Grude	44	FBiH
15	Kreševo	45	FBiH

Treba podsjetiti na ranije pomenutu činjenicu da se u slučaju općina Kiseljak i Jajce radi o rezultatu koji je prouzrokovan nemogućnošću dobijanja informacija od strane općinske administracije, odnosno o odsustvu kooperativnosti i pored slanja zvaničnog zahtjeva za informacijama. Stoga se može reći da se ovdje radi o lošem rezultatu sa određenom dozom rezervi uslijed već navedenih razloga. Međutim, nekoperativnost i nespремnost na saradnju je svakako problematična jer se ne radi o malim općinama, već o općinama sa preko 20.000 stanovnika.

Kako je na prvi pogled uočljivo da postoji pozitivna veza između veličine jedinice lokalne samouprave kada je riječ o broju stanovnika i rezultata, odnosno pozicioniranosti na skali indeksa transparentnosti, odlučeno je provesti dva statistička testa – utvrđivanje stepena korelacije⁹ i koeficijenta determinacije. Naime, korelacija između veličine JLS mjerene brojem

⁹ Koeficijenti korelacije izražavaju mjeru povezanosti između dvije varijable u jedinicama nezavisnim o konkretnim jedinicama mjere u kojima su iskazane vrijednosti varijabli. U praksi se prilikom rada s linearnim modelima najčešće koristi *Pearsonov* koeficijent korelacije (produkt moment koeficijent korelacije). Vrijednost *Pearsonovog* koeficijenta korelacije kreće se od +1 (savršena pozitivna korelacija) do -1 (savršena negativna korelacija). Predznak koeficijenta nas upućuje na smjer korelacije – da li je pozitivna ili negativna, ali nas ne upućuje na snagu korelacije.

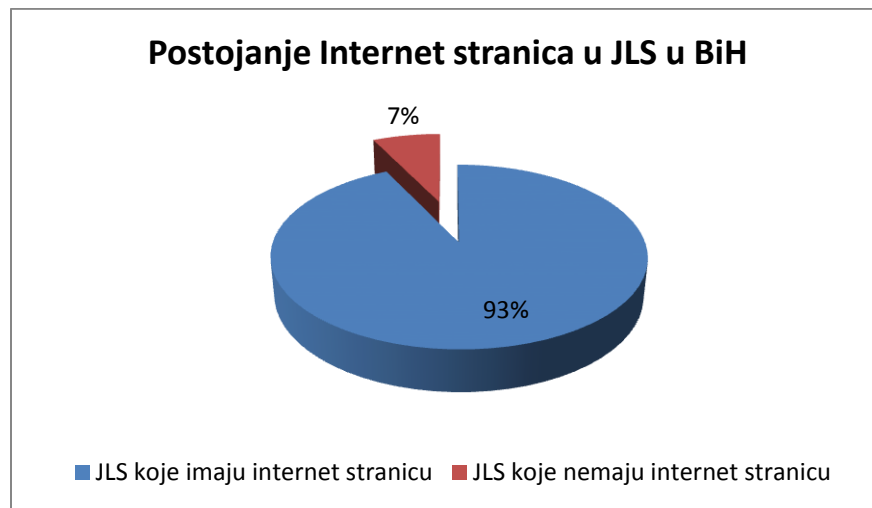
stanovnika i ostvarenog iznosa transparentnosti iznosi 0,37, što govori o postojanju pozitivne veze – što je veća općina, to je veći indeks transparentnosti. Međutim, kako ovaj pokazatelj ne govori o samoj snazi korelacije, proveden je i test utvrđivanja koeficijenta determinacije (R^2). Vrijednost ovog koeficijenta od 0,1395 znači da se svega 13,59% varijacija u indeksu transparentnosti može objasniti veličinom općineopćine, dok na ostale varijacije u indeksu transparentnosti (86,41%) utiču drugi faktori. Značajna je činjenica da ovaj model objašnjava da povećanje veličine jedinice za 10.000 stanovnika utiče na rast indeksa transparentnosti za 1 poen. Takođe, može se konstatovati da bi prosječna vrijednost indeksa transparentnosti iznosila 52,42 ukoliko bismo zanemarili uticaj broja stanovnika u svakoj općini. Veza između indeksa transparentnosti i veličine općineopćine po broju stanovnika potvrđuje činjenicu da su manje i novoformirane općinejedinice lokalne samouprave uglavnom netransparentnije od velikih općinakoje su postojale i prije 1992. godine.



Implikacije gore navedenih razmatranja idu u korist teritorijalnih širenja i ukidanja pojedinih jedinica LS s ciljem stvaranja općina sa većim kapacitetima za ispunjavanje lokalnih nadležnosti. Međutim, prethodne inicijative u tom pravcu¹⁰ ukazuju da ne postoji politička volja za uvećavanjem jedinica lokalne samouprave. Stoga će značajno u narednom periodu biti dalje jačanje kapaciteta općinama unapređenju transparentnosti i odgovornosti, a time i stvaranju boljih uprava u manjim i novoformiranim općinama.

¹⁰ Projekat „Uvođenje višetipskog modela jedinica lokalnih samouprava u BiH“ koji je implementirala Razvojna agencija Eda a finansirao Fond otvoreno društvo BiH. Projektom je konstatovano da male, novouspostavljene općine ali i pojedine demografski ispražnjene predratne općine imaju problema sa svojim kapacitetom, te mogućnošću za dalji razvoj. Međutim, utvrđeno je da ne postoji mogućnost za teritorijalnim prekompozicijama s ciljem stvaranja racionalnijih jedinica LS.

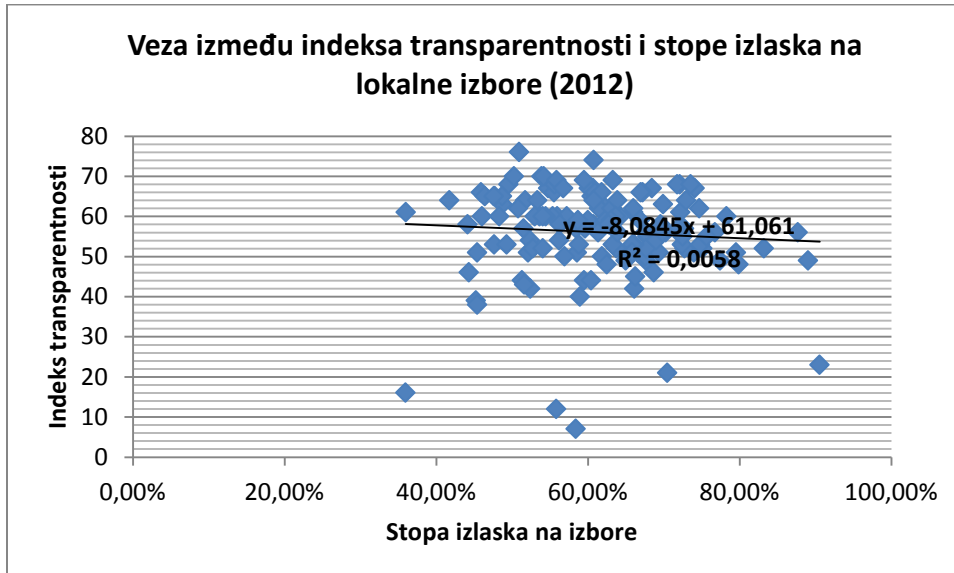
Na kraju, potrebno je osvrnuti se na stanje transparentnosti sa stanovišta informacija koje su dostupne na web stranicama jedinica lokalne samouprave. Kao što je prethodno navedeno, 10 jedinica lokalne samouprave nema svoju službenu web stranicu, a 130 ima barem manje ili više funkcionalnu stranicu. . Može se reći da građani u 7% jedinica LS nisu imali mogućnost jednostavnog uvida u rad lokalne uprave putem web stranica, ne ulazeći u kvalitet informacija na tim stranicama. Istovremeno, istraživanje pokazuje da veliki broj JLS na svojim stranicama pruža beskorisne informacije, predstavljajući na taj način PR alat načelnika i lokalnih političara. Međutim, kako je broj korisnika interneta u BiH u stalnom porastu, pred jedinice lokalne samouprave nameće se zadatak daljeg unapređenja stanja u pogledu komunikacije lokalne uprave sa građanima i javnošću.



Učešće građana u političkom životu lokalne zajednice i odlukama koje donosi lokalna javna uprava važan je aspekt razvoja demokratije. To je mehanizam za vršenje efikasnog vanjskog nadzora rada vlasti, ali i način za kreiranje javnih politika bliskih stvarnim potrebama građana. Naime, sa participacijom raste i vjerovatnoća da su javne politike bazirane na realnim potrebama građana, a i građani će prije podržati odluke nastale participatornim putem. U tom smislu, participacija je posebno pogodna za lokalni nivo vlasti, jer je proces donošenja odluka relativno blizu građana, a implikacije donesenih odluka mogu se brzo osjetiti unutar lokalne zajednice. Da bi na lokalnom nivou uopće došlo do participacije, te da bi ona bila smisljena i uspješna, neophodno je da bude zadovoljeno nekoliko važnih kriterija, poput stimulativnog zakonskog okvira, povjerenja građana u lokalnu upravu i postojanja snažnog civilnog društva. Osim toga, neophodna je i podrška političkih aktera za participatorne aktivnosti, kao i razvijeni kapaciteti lokalne samouprave kako bi ona mogla odgovoriti potrebama participatornih procesa. **I konačno, da bi uopće moglo doći do participacije, neophodno je da građani raspoložu relevantnim informacijama o radu lokalne uprave, o političkim opcijama i mehanizmima participacije koji im stoje na raspolaganju, kao i o ukupnim zbivanjima unutar date**

lokalne zajednice. Informisanost građana tako postaje bitan motivacijski faktor i preduslov njihova učešća u političkom životu lokalne zajednice.

Kada posmatramo indeks transparentnosti u pogledu stope izlaska na lokalne izbore u oktobru 2012. godine, vidimo da postoji negativna veza tj. utvrđen je stepen korelacije od $-0,07$. Istovremeno, koeficijent determinacije ukazuje da se teško može izvesti određeni svrsishodan zaključak, obzirom da je njegova vrijednost iznosila svega $0,006$. Međutim, ono što je svakako indikativno je negativna veza koja očigledno postoji, tj. implicitno je vidljivo da je veća stopa izlaznosti na izbore u onim lokalnim jedinicama u kojima je indeks transparentnosti niži. Nemogućnost direktne participacije usljed zatvorenosti i netransparentnosti pojedinih jedinica LS svakako utiče i na to da se građani u većoj mjeri opredjeljuju za izlazak na izbore. Međutim, mehanizmi direktne participacije građana, naročito u vezi sa transparentnošću radajesu nešto što nijedna lokalna samouprave ne bi trebala ignorisati, jer su isti ujedno definisani i zakonskim rješenjima.



Rezultati po analiziranim segmentima

Pojedinačni rezultati za segmente transparentnosti dobijeni su dijeljenjem zbroja ukupnog broja bodova koji su pojedine JLS ostvarile unutar kategorije sa maksimalno mogućim brojem bodova/indikatora za sve JLS u toj kategoriji. U nastavku analize, ovi rezultati su predstavljeni u procentima.

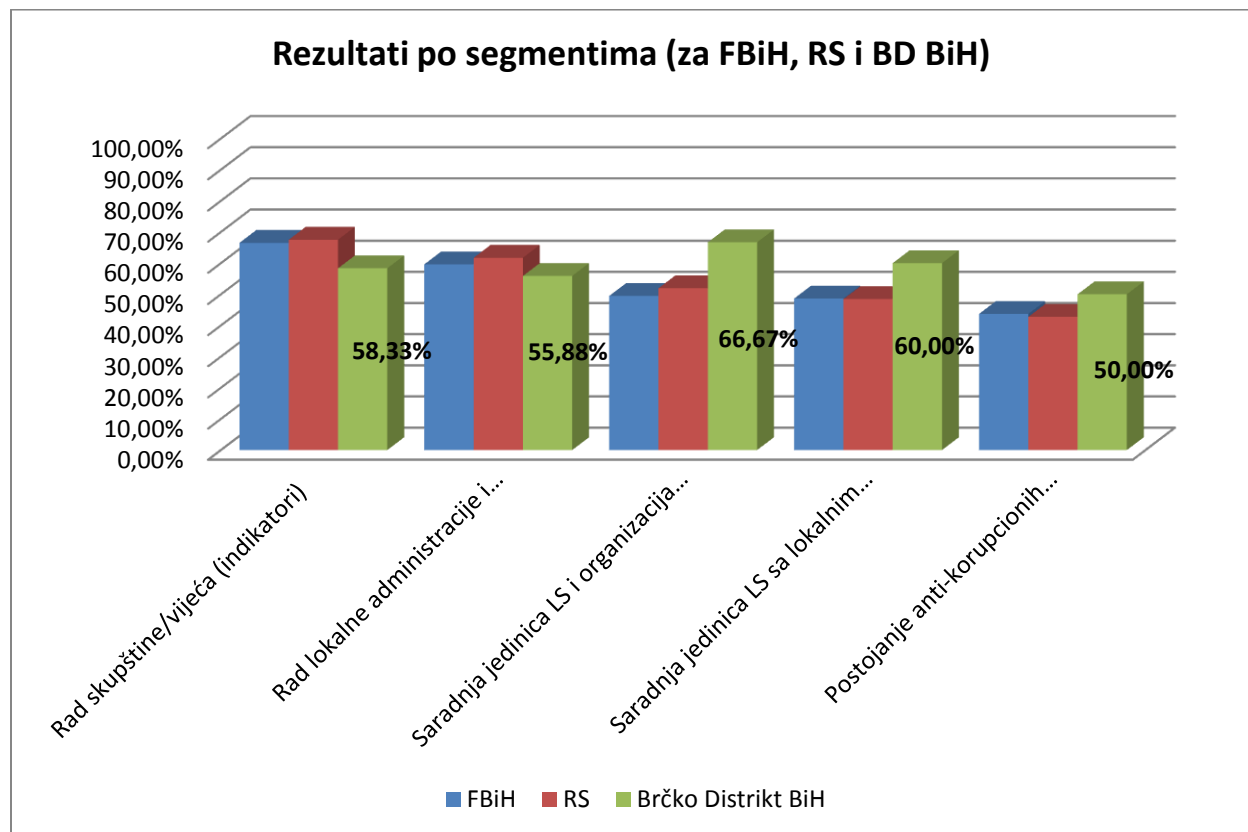
Posmatramo li rezultate prema svih pet segmenata, JLS su u prosjeku najbolje rezultate ostvarile u segmentu rada skupštine/vijeća (skoro 67% mogućih indikatora/bodova), nakon čega slijedi segment rada lokalne administracije i načelnika JLS (oko 60% mogućih indikatora), te segment saradnje jedinica LS i organizacija civilnog društva (51% indikatora). Najniži rezultati zabilježeni su u segmentima saradnje jedinica LS sa lokalnim institucijama/preduzećima/organizacijama, uključujući i mjesne zajednice (oko 48% mogućih indikatora), te postojanja anti-korupcionih mehanizama (oko 43% mogućih indikatora).

Kada posmatramo segmente transparentnosti po entitetima, vidljivo je da nema značajnih odstupanja između njih, te od generalne slike stanja za cijelu BiH (Vidjeti tabelu ispod). Istovremeno, istraživanje ukazuje da stanje u Brčko Distriktu nešto odstupa od prosjeka za entitete.

	FBiH	RS	Brčko Distrikt BiH
Rad skupštine/vijeća	66,51%	67,50%	58,33%
Rad lokalne administracije i načelnika jedinice lokalne samouprave	59,62%	61,38%	55,88%
Saradnja jedinica LS i organizacija civilnog društva	49,47%	52,05%	66,67%
Saradnja jedinica LS sa lokalnim institucijama/preduzećima/organizacijama, uključujući i mjesne zajednice	48,63%	48,31%	60,00%
Postojanje anti-korupcionih mehanizama	43,68%	42,51%	50,00%

Najbolje ocijenjeni segmenti transparentnosti u oba entiteta su rad skupštine/vijeća, i to 66,51% u FBiH, te 67,50% u RS. Istovremeno, najbolje ocijenjeni segment transparentnosti u Brčko Distriktu predstavlja saradnja jedinica LS i organizacija civilnog društva sa 66,67%. Interesantna je činjenica da su mjesne zajednice u Brčko Distriktu BiH organizovane kao nevladine organizacije, što je svakako uticalo na potrebu boljeg regulisanja ove oblasti i povećanje nivoa transparentnosti, a što potvrđuju i rezultati istraživanja. Segment saradnje jedinica LS sa lokalnim institucijama/preduzećima/ organizacijama, uključujući i mjesne zajednice, te segment postojanja anti-korupcionih mehanizama takođe su u Brčko distriktu ocijenjeni bolje u odnosu na prosjeke za date segmente u entitetima. Može se naslutiti da autonomija koju Brčko distrikt BiH ima kao jedinica LS sa specijalnim statusom utiče na veću otvorenost i odgovornost prema

lokalnim akterima i zajednici. Ono što bi trebalo da bude zabrinjavajuće u Brčko distriktu je stanje segmenata rada skupštine i rada lokalne administracije/gradonačelnika sa stanovišta transparentnosti. I pored više od 10 godina međunarodne supervizije i nadzora nad radom izvršne i zakonodavne vlasti u Brčko distriktu BiH, može se reći da stanje nije zadovoljavajuće. Segment rada Skupštine Brčko distrikta BiH zadovoljio je oko 58% mogućih indikatora, dok je segment rada Vlade i gradonačelnika zadovoljio oko 56% ocjenjivanih indikatora.



Transparentnost rada skupštine

Kao što je već prethodno rečeno, najbolji rezultati u okviru definisanog indeksa transparentnosti ostvareni su u ovom segmentu.

R br	Indikator	BiH	FBiH	RS
1	Statut općine ima odredbu kojom se definiše javnost rada skupštine	97,86%	96,15%	100,00%
2	Poslovnik rada skupštine ima definisanu odredbu/e u vezi javnosti rada	97,14%	96,15%	98,36%
3	Godišnji plan rada skupštine je pripremljen i usvojen u skladu sa planiranom dinamikom	90,71%	89,74%	93,44%
4	Godišnji plan rada skupštine je dostupan na web-sajtu općine	37,14%	39,74%	34,43%
5	Pravo prisustva sjednicama skupštine imaju i građani	97,14%	97,44%	96,72%
6	Dostava materijala odbornicima je strogo propisana poslovníkom	96,43%	96,15%	96,72%
7	Poslovník definiše dostavu materijala i drugim zainteresovanim stranama	59,29%	48,72%	72,13%
8	Građani imaju mogućnost uvida u materijale koji su pripremljeni za sjednicu skupštine na internetu/info tabli	40,00%	46,15%	32,79%
9	Planirani dnevni red skupštine se dostavlja javnosti	80,71%	85,90%	73,77%
10	Mediji redovno prisustvuju sjednicama skupštine	85,71%	87,18%	83,61%
11	Sastanci sjednica se prenose direktno putem medija	41,43%	44,87%	36,07%
12	Poslovníkom je definisan aktuelni sat za pitanja odbornika	50,00%	46,15%	55,74%
13	Zaključci i odluke sa sjednice skupštine se obavezno objavljuju u službenim glasilnicima	91,43%	88,46%	95,08%
14	Službeni glasilnici su dostupni svim građanima (na upit ili putem interneta)	82,86%	83,33%	81,97%
15	Budžet općine je usvojen u skladu sa smjernicama i zakonom propisanim budžetskim kalendarom	74,29%	71,79%	78,69%
16	Općina ima usvojen važeći prostorni plan	60,00%	66,67%	50,82%
17	Općina ima usvojene regulacione planove, u skladu sa prostornim planom	59,29%	62,82%	55,74%
18	Na internet stranici jedinice lokalne samouprave je objavljen važeći dokument budžeta	58,57%	57,69%	59,02%
19	Na internet stranici jedinice lokalne samouprave se nalaze važeći prostorni i regulacioni planovi	15,00%	17,95%	11,48%
20	Skupštinski odbornici imaju propisane termine kada im se	17,86%	12,82%	24,59%

građani mogu obratiti				
21	Pravilnik skupštine ima odredbu u vezi procedure davanja prijedloga za nagrade i priznanja	53,57%	57,69%	49,18%
22	Sjednicama skupštine prisustvuje načelnik (u više od 2/3 održanih sjednica tokom godine)	95,00%	93,59%	96,72%
23	Skupština utvrđuje politiku taksi i naknada nakon široko provedenih konsultacija sa predstavnicima građana	49,29%	50,00%	47,54%
24	Skupština potvrđuje imenovanje osobe koje se postavljaju na mjesto rukovodioca lokalnih javnih ustanova, nakon provedene konkursne procedure	71,43%	58,97%	88,52%

Posmatrajući podatke istraživanja za cijelu BiH, javnost rada skupštine definisana je statutom u 97,86% jedinica LS, dok poslovnicu u 97,14% slučajeva imaju odredbe koje se tiču javnosti rada ovog predstavničkog tijela. Takođe, u 97,14% jedinica LS građani imaju pravo da prisustvuju sjednicama skupštine. Međutim, interesantna je činjenica da građani u samo 40,00% jedinica LS imaju mogućnost uvida u materijale koji su pripremljeni za sjednicu skupštine putem interneta ili na info tablama u prostorijama uprave. Stoga, pravo koje građani imaju u vezi sa prisustvom pogledu prisustva na sjednicama je jako teško koristiti u praksi, jer građani nemaju pravovremene informacije o temama o kojima će se raspravljati na lokalnoj skupštini. Istovremeno, godišnji plan rada skupštine je dostupan na stranici općine u svega 37,14% slučajeva, dok mediji prisustvuju na sjednicama skupština u samo 41,43% jedinica lokalne samouprave.

Poražavajuća je činjenica da u samo 17,86% jedinica lokalne samouprave postoje propisani termini kada se građani mogu obratiti lokalnim odborcima. Stoga ne iznenađuje ni činjenica da u velikom broju jedinica lokalne samouprave postoji prava apatija kada je riječ o korištenju mehanizama direktnog učešća građana u donošenju odluka. Ovo nije problem sa kojim se suočavaju jedinice lokalne samouprave samo u BiH, već je, u manjoj ili većoj mjeri, prisutan u velikom broju zemalja- članica Savjeta Evrope, koje su ratifikovale Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Naime, kvalitet odnosa između građana i njihovih odbornika, te stepen učešća građana u političkom odlučivanju na lokalnom nivou je fokus brojnih studija koje razmatra Komitet ministara Savjeta Evrope. Ono što su zajednički elementi većine nalaza studija, primjenljivi za stanje u Bosni i Hercegovini, odnose se na:

- Opadanje zainteresovanosti građana i javnosti u pogledu lokalne politike, te širenje apatije;
- Teškoće u povećanju učešća građana kroz forme neposrednih konsultacija i učešća u procesu odlučivanja;
- Slabosti institucija predstavničke demokratije na lokalnom nivou, što umanjuje uspješnost funkcionisanja, otvorenost i odgovornost sistema.

Provedeno istraživanje u cilju definisanja indeksa transparentnosti u jedinicama LS je došlo do zanimljivog podatka: svega 15,00% jedinica lokalne samouprave ima internet stranicu na kojoj se nalaze važeći prostorni i regulacioni planovi. Ova poražavajuća činjenica je jedan od glavnih indikatora netransparentnosti u pogledu upravljanja zemljištem, a što je najvažniji resurs lokalne samouprave. Već godinama se ukazuje na postupke u pojedinim lokalnim skupštinama gdje se osnovne aktivnosti i rad skupštine svodi na pripreme i provođenje korekcija regulacionih planova na dosta netransparentan način. Javan uvid u regulacione planove, naročito putem internet stranice, svakako je nešto što mnogi zvaničnici očigledno ne žele dozvoliti građanima i široj javnosti. Istovremeno, javan uvid imao bi i formu pritiska na lokalne odbornike s ciljem smanjenja zakulisanih radnji i korupcije koja ih prati.

Na kraju treba napomenuti da nema nekih značajnijih odstupanja ukoliko se posmatra situacija u entitetima. Prema provedenom ispitivanju, najznačajnije razlike između entiteta se odnose na:

- Praksu u kojoj skupština potvrđuje imenovanje osoba koje se postavljaju na mjesto rukovodilaca lokalnih javnih ustanova, nakon provedene konkursne procedure. Od ukupnog broja, 88,52% jedinica LS u Republici Srpskoj ima usvojenu praksu potvrde imenovanja od strane lokalne skupštine, dok je to slučaj sa 58,97% jedinica u FBiH. Iako nije u potpunosti jasno zbog čega se pojavljuju razlike, postoje indicije da je stanje pruzrokovano podijeljenom nadležnošću sa kantonom nad pojedinim funkcijama za koje je odgovorna lokalna uprava.
- Poslovníkom o radu lokalne skupštine definisana je dostava materijala i drugim zainteresovanim stranama u 72,13% jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj, te u 48,72% jedinica lokalne samouprave u FBiH. Nejasno je zbog čega su prisutne navedene razlike.
- Općina ima usvojen važeći prostorni plan u 66,67% jedinica lokalne samouprave u FBiH, te 50,82% jedinica u RS. Ovo iznenađuje, obzirom da na nivou FBiH ne postoji prostorni plan dok je isti donesen u RS prije nekoliko godina. Na postojeće stanje imaju uticaj i različite entitetske politike kada se radi o prostornom planiranju i upravljanju zemljištem. Naime, u FBiH je upravljanje katastrom lokalna nadležnost, dok je u RS to nadležnost entiteta odnosno Republičke uprave za geodetske i imovinsko-pravne poslove.
- Značajne su i razlike u vezi sa praksama dostavljanja planiranog dnevnog reda skupštinskog zasjedanja javnosti, mogućnosti uvida u materijale koji su pripremljeni za sjednicu skupštine na internetu ili info pultu, te propisanim terminima kada se građani mogu obratiti lokalnim odbornicima.

Transparentnost rada lokalne administracije i načelnika jedinice lokalne samouprave

U okviru ovog segmenta ostvareni su relativno dobri rezultati, tj. 60% bodova od ukupnog broja analiziranih indikatora za sve jedinice lokalne samouprave. Za detalje po indikatorima pogledati tabelu koja slijedi:

R br	Indikator	BiH	FBiH	RS
1	Statut općine ima odredbu kojom se definiše javnost rada načelnika	86,43%	79,49%	95,08%
2	Godišnji plan rada načelnika je pripremljen i usvojen u skladu sa planiranom dinamikom	84,29%	82,05%	86,89%
3	Godišnji plan rada načelnika je dostupan na web-sajtu općine	13,57%	19,23%	6,56%
4	Načelnik ima definisane termine za susret sa građanima	62,14%	55,13%	72,13%
5	Općinska uprava ima šalter salu preko koje pruža sve usluge	89,29%	94,87%	81,97%
6	Budžet općine je planiran u skladu sa smjernicama i zakonom propisanim budžetskim kalendarom	96,43%	96,15%	96,72%
7	Nact budžeta se u skraćenoj formi dostavlja građanima prije konačnog usvajanja	66,43%	69,23%	62,30%
8	Općinska uprava ima važeći pravilnik o procesu uključivanja građana u donošenje odluka	40,00%	41,03%	39,34%
9	Na internet stranici jedinice lokalne samouprave se objavljuje nacrt dokumenta budžeta	42,14%	52,56%	27,87%
10	Na internet stranici jedinice lokalne samouprave se objavljuje nacrt prostornih i regulacionih planova	17,14%	20,51%	13,11%
11	Na internet stranici je objavljena strategija razvoja općine	54,29%	51,28%	57,38%
12	Općinska uprava priprema i objavljuje godišnji plan javnih nabavki	40,00%	34,62%	47,54%
13	Općinska uprava objavljuje sve postupke javnih nabavki na svom web-sajtu	15,71%	19,23%	11,48%
14	Općinska uprava ima usvojene procedure pripreme tenderske dokumentacije	87,14%	83,33%	91,80%
15	Općinska uprava nije imala osporenih tenderskih postupaka tokom prošle godine	77,86%	71,79%	86,89%
16	Više od 2/3 vrijednosti javnih nabavki je provedeno prema proceduri „otvorenog postupka“	60,71%	73,08%	45,90%
17	Postoji definisan pravilnik o nagrađivanju zaposlenih	33,57%	28,21%	40,98%
18	Načelnik općine ima praksu mjesečnog obraćanja javnosti	45,71%	46,15%	44,26%
19	Izvještaj o realizaciji budžeta se priprema i objavljuje polugodišnje	84,29%	82,05%	86,89%
20	Izvještaj o realizaciji budžeta se priprema i objavljuje	97,14%	94,87%	100,00%

godišnje				
21	Općinska uprava ima pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta objavljen na web sajtu	10,71%	8,97%	13,11%
22	Iznos plate načelnika je javno objavljen	42,86%	39,74%	47,54%
23	Općinska uprava ima javni registar sa podacima o imovini jedinice lokalne samouprave i načinu njenog korištenja	40,00%	29,49%	52,46%
24	Općinska uprava redovno objavljuje poziv za dodjelu imovine u svom vlasništvu	60,00%	58,97%	60,66%
25	Općinska uprava ima pravilnike o dodjeli sredstava građanima i organizacijama	58,57%	50,00%	68,85%
26	Općinska uprava ima pravilnik o dodjeli stipendija učenicima i studentima	78,57%	76,92%	80,33%
27	Općinska uprava objavljuje podatke o svim dodjeljenim sredstvima građanima i organizacijama	45,00%	47,44%	42,62%
28	Općinska uprava objavljuje podatke o dodijeljenim stipendijama učenicima i studentima	84,29%	85,90%	81,97%
29	Općinska uprava objavljuje podatke o datim subvencijama preduzećima	55,00%	50,00%	60,66%
30	Općinska uprava redovno provodi ispitivanje zadovoljstva građana lokalnim uslugama	52,86%	50,00%	57,38%
31	Rezultati ispitivanja zadovoljstva građana su javno dostupni	60,00%	61,54%	59,02%
32	Općinska uprava ima javno dostupan registar žalbi i pritužbi građana	58,57%	62,82%	54,10%
33	Općinska uprava ima sistematizovano radno mjesto za odnos sa javnošću	72,14%	70,51%	73,77%
34	Općinska uprava poštuje rokove propisane zakonom o upravnom postupku prilikom izdavanja dozvola, odobrenja, itd.	93,57%	91,03%	96,72%
35	Općinska uprava objavljuje informaciju o broju (i vrsti) predmeta kod kojih nisu ispoštovani zakonom predviđeni rokovi	45,71%	48,72%	42,62%

Posmatrajući podatke istraživanja za cijelu BiH, zakonom definisane obaveze i smjernice u vezi sa pripremom godišnjih budžeta se primjenjuju u 96,43% jedinica lokalne samouprave. Istovremeno, čak 97,14% jedinica lokalne samouprave priprema i objavljuje izvještaj o realizaciji budžeta. Slično je i sa stanjem kada se posmatra primjena zakona o upravnom postupku, gdje 93,57% svih lokalnih uprava poštuje rokove propisane zakonom o upravnom postupku prilikom izdavanja dozvola, odobrenja, itd. Stiče se utisak da pravni akti koji obavezuju imaju značajan efekat na rad lokalne administracije i načelnika jedinice lokalne samouprave. Istovremeno, aspekt stvarne transparentnosti koji prati realizaciju navedenih zakonskih rješenja je nešto čemu se pridaje nešto manje značaja. Tako samo 45,71% lokalnih uprava objavljuje informaciju o broju (i vrsti) predmeta kod kojih nisu ispoštovani zakonom

predviđeni rokovi, dok se u 42,14% jedinica LS objavljuje nacrt dokumenta budžeta na j internet stranici.

Brojni su izvještaji i medijski napisi o postojanju nepravilnosti u vezi sa zapošljavanjem u organima uprave. Da postoji određena doza netransparentnosti i na lokalnom nivou u BiH ukazuje i činjenica da svega 10,71% lokalnih uprava ima pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta objavljen na internet stranici. Nepostojanje javnog uvida u pravilnik o sistematizaciji omogućava da načelnici jedinica LS zapošljavaju veliki broj osoba na osnovu stranačke pripadnosti, ne mareći za stvarne potrebe uprave za određenim kadrovima. Prema posljednjim procjenama, broj zaposlenih u organima lokalne uprave se u nekim jedinicama lokalne samouprave povećao i za 50% u posljednjih 5-6 godina. Takođe treba napomenuti da svega 33,57% lokalnih uprava ima usvojen pravilnik o nagrađivanju zaposlenih za zalaganja u svom radu.

Svega 15,71% lokalnih uprava objavljuje sve postupke javnih nabavki na svojoj internet stranici. Istovremeno, podaci Agencije za javne nabavke BiH ukazuju da su sve jedinice lokalne samouprave korisnici sistema za on-line dostavu izvještaja o provedenim postupcima javnih nabavki (WisPPA)¹¹. Ovo ujedno potvrđuje da korištenje modernih telekomunikacionih sredstava nije pretjerani problem ukoliko predstavlja zakonom predviđenu obavezu koju lokalna uprava mora da ispuni. Tako na primjer 87,14% lokalnih uprava ima usvojene procedure pripreme tenderske dokumentacije, dok svega 40,00% njih priprema i objavljuje godišnji plan javnih nabavki. Na kraju treba napomenuti da je utvrđeno da oko 39,29% lokalnih uprava ne provodi javne nabavke dovoljno transparentno, odnosno da je kod ovih JLS zabilježeno da 2/3 i više od ukupne vrijednosti javnih nabavki na godišnjem nivou nije provedeno prema proceduri „otvorenog postupka“.

Godišnji plan rada načelnika dostupan je na internet stranici u svega 13,57% lokalnih uprava. Iako zakonska regulativa ne propisuje eksplicitno kreiranje godišnjih planova rada i njihovu objavu, ova praksa je stvarni iskorak u povećanju otvorenosti i odgovornosti na lokalnom nivou. Istovremeno, pretpostavka je većeg uključenja građana u rad organa lokalne uprave, jer je načelnik sa administrativnom službom glavni predlagač skoro svih akata koji su bitni za funkcionisanje jedinice lokalne samouprave. Stoga ne iznenađuje ni činjenica da je u samo 17,14% lokalnih uprava moguće izvršiti uvid u nacрте prostornih i regulacionih planova na internet stranici. Stiče se utisak da veći dio lokalnih uprava ne želi veliku otvorenost i participaciju građana u stvarima koje pojedincima ili interesnim grupama mogu obezbijediti određenu rentu/korist.

¹¹ Uputstvo o pripremi i dostavi izvještaja o dodjeli ugovora u postupcima javnih nabavki iz Poglavlja II i Poglavlja III Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 81/09) definisalo je da se izvještaji o provednim postupcima javnih nabavki obavezno i isključivo dostavljaju elektronskim putem počev od 01.01.2010. godine.

Na kraju treba napomenuti da nema nekih značajnijih odstupanja ukoliko se posmatra situacija u entitetima. Prema provedenom ispitivanju, najznačajnije razlike između entiteta se odnose na:

- Praksa provođenja javnih nabavki se čini “transparentnijom” u slučaju jedinica lokalne samouprave u FBiH. Naime, istraživanje ukazuje da se u 73,08% lokalnih uprava u FBiH, te tek 45,90% lokalnih uprava u RS može zabilježiti slučaj da je više od 2/3 vrijednosti javnih nabavki općine provedeno prema proceduri „otvorenog postupka“. Trend rasta netransparentnosti jedna je od konsekvenci promjena zakonskih odredbi iz 2009. godine¹², ali nije jasno zbog čega postoje ovako značajne razlike po entitetima.
- Kada posmatramo rezultate istraživanja, na internet stranicama se objavljuje nacrt dokumenta budžeta kod 52,56% jedinica lokalne samouprave u FBiH, te 27,87% jedinica lokalne samouprave u RS. Nejasno je zbog čega su prisutne navedene razlike.
- Javni registar sa podacima o imovini jedinice lokalne samouprave i načinu njenog korištenja je prisutan u 52,46% općina u RS, te 29,49% općina u FBiH. Može se reći da je postojeće stanje zasnovano više na inicijativi rukovodstva uprave i načinu na koji upravlja lokalnom imovinom nego na nekim razlikama u pravnom okviru koji definiše poslove lokalne samouprave po entitetima.
- Konačno, treba napomenuti da postoje i razlike kada posmatramo raspoloživost internih akata (pravilnika) za dodjelu sredstava građanima i organizacijama, kodifikaciju termina za sastanak načelnika i građana, te broju lokalnih uprava sa osporenim tenderskim postupcima.

Saradnja jedinica LS i organizacija civilnog društva

Posmatrajući sveukupan rezultat u ovoj oblasti, možemo reći da su jedinice lokalne samouprave dobile jedva „prolaznu“ ocjenu sa aspekta posmatranih indikatora u okviru indeksa transparentnosti. Naime, unutar ovog segmenta, JLS su ukupno ostvarile 51% mogućih bodova/indikatora.

Rbr	Indikator	BiH	FBiH	RS
1	Općinska uprava ima javni registar lokalnih nevladinih organizacija na svojoj teritoriji	59,29%	56,41%	63,93%
2	Na nivou općine postoji neko tijelo koje je sastavljeno od predstavnika civilnog društva/nevladinih organizacija	52,14%	57,69%	44,26%

¹² Izmjena člana 6. Zakona o javnim nabavkama dovela je do podizanja novčanih cenzusa za nabavke roba i usluga sa 30.000 na 50.000 KM i radova sa 60.000 na 80.000 KM kod postupaka koji se provode putem konkurentskih zahtjeva bez objave obavještenja o nabavci. U okviru istog Zakona o izmjenama Zakona o javnim nabavkama iz februara 2009. godine, došlo je do porasta i novčanog cenzusa za direktne sporazume sa 3.000 na 6.000 KM. Ovo je dovelo do ogromnog povećanja netransparentnosti, te broju postupaka koji se provode putem konkurentskih zahtjeva i direktnih sporazuma.

3	Općinska uprava ima potpisan sporazum o saradnji sa predstavnicima nevladinog sektora	64,29%	61,54%	65,57%
4	Općinska uprava ima usvojenu politiku/e razvoja civilnog društva (omladinsku politiku, politiku podrške manjinama, politiku podrške ugroženim grupama, itd.)	62,14%	53,85%	73,77%
5	Općinska uprava ima definisan % budžeta koji se izdvaja za razvoj civilnog društva	50,71%	55,13%	44,26%
6	Općinska uprava ima pravilnik (sa jasnim kriterijumima) za finansiranje nevladinog sektora	50,71%	50,00%	50,82%
7	Općinska uprava provodi godišnje najmanje jedan javni poziv godišnje za dodjelu sredstava koji je dostupan na internet stranici	55,71%	56,41%	52,46%
8	Općinska uprava ima definisane obrasce za prijavu projekata od strane nevladinog sektora	62,14%	60,26%	63,93%
9	Općinska uprava ima definisane obrasce izvještavanja od strane nevladinog sektora	41,43%	39,74%	40,98%
10	Općinska uprava objavljuje podatke o korisnicima i iznosu dodijeljenih sredstava za predstavnike nevladinih organizacija na svojoj internet stranici	22,14%	24,36%	16,39%
11	Općinska uprava priprema godišnji izvještaj o saradnji sa civilnim društvom	29,29%	30,77%	26,23%
12	Općinska uprava ima sistematizovano radno mjesto/a za poslove saradnje sa predstavnicima civilnog društva	58,57%	47,44%	70,49%

Posmatrajući podatke istraživanja za cijelu BiH, vidljivo je da u 64,29% jedinica lokalne samouprave postoji sporazum o saradnji lokalne uprave sa predstavnicima nevladinog sektora. Može se reći da je ovo jedan od direktnih rezultata brojnih inicijativa donatorskih i međunarodnih organizacija¹³ koje su bile aktivne u ovom segmentu. Inicijative lokalnih uprava na uspostavljanju partnerskih odnosa sa nevladinim organizacijama dosta su rjeđe, što ukazuje na nedovoljno razvijenu svijest JLS o važnosti uključivanja predstavnika civilnog društva u politički i društveni život zajednice, bilo da se radi o njihovom doprinosu u osmišljavanju lokalnih javnih politika ili društveno korisnih sadržaja, bilo o direktnoj saradnji na pružanju usluga građanima. Tek se u nešto više od polovine jedinica lokalne samouprave (50,71%) može pronaći pravilnik sa jasnim kriterijumima za finansiranje nevladinog sektora.

Treba napomenuti da 62,14% lokalnih uprava ima definisane obrasce za prijavu projekata od strane nevladinog sektora. Međutim, tek u 41,43% uprava mogu se pronaći definisani obrasci izvještavanja od strane nevladinog sektora. Time se stiče utisak da lokalne uprave nisu naročito zainteresovane za rezultate koji se ostvaruju kroz saradnju sa civilnim društvom.

¹³ U prethodnom periodu, institucionalizacijom saradnje između nevladinog sektora i lokalne uprave su se najviše bavili Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Fond otvoreno društvo BiH i Odjeljenje za demokratizaciju u okviru OSCE BiH.

Zabrinjavajuća je činjenica da samo 22,14% lokalnih uprava objavljuje podatke o korisnicima i iznosu dodijeljenih sredstava za predstavnike nevladinih organizacija na svojoj internet stranici. To ukazuje na izrazitu netransparentnost i diskreciju u dodjeli sredstava za finansiranje nevladinog sektora. Na činjenicu da postoji relativno mali stepen odgovornosti lokalne uprave u odnosu na saradnju sa civilnim društvom ukazuje i podatak da se tek u 29,29% jedinica LS priprema godišnji izvještaj o saradnji sa civilnim društvom. Godišnji izvještaj bi svakako trebao predstavljati osnov za praćenje efekata realizacije i promjene određenih lokalnih politika u pogledu daljeg razvoja civilnog društva (npr. omladinska politika, politika podrške manjinama, politika podrške ugroženim grupama, itd.).

Treba napomenuti da nema značajnijih odstupanja ukoliko se posmatra situacija u entitetima. Prema provedenom ispitivanju, najznačajnije razlike između entiteta se odnose na:

- 73,77% jedinica lokalne samouprave u RS ima usvojene politike razvoja civilnog društva u odnosu na 53,85% u FBiH. Može se naslutiti da je ova razlika posljedica razlike u stepenu institucionalizacije pojedinih sektorskih politika (npr. omladinske politike). Naime, Zakon o omladinskom organizovanju iz 2004. godine je u RS nametnuo obavezu da se u svim jedinicama lokalne samouprave donesu omladinske politike, doprinoseći razvoju civilnog društva na lokalnom nivou koje se bavi pitanjem mladih. Istovremeno, Zakon o mladima u FBiH je donesen tek sredinom 2010. godine, što je svakako uticalo na brojnost lokalnih politika koje se bave pitanjem mladih.
- Interesantna je i činjenica da 71,6770,49% jedinica lokalne samouprave u RS te 47,44% u FBiH da ima sistematizovano radno mjesto/a za poslove saradnje sa predstavnicima civilnog društva, dok je tijelo koje je sastavljeno od predstavnika civilnog društva/nevladinih organizacija istovremeno prisutno u 57,69% jedinica LS u FBiH, te 44,26% jedinica LS u RS. Razlike koje se pojavljuju mogu biti interpretirane pristupom koji se koristi tj. čini se da uprave u RS nastoje da u okviru sebe izgrade kapacitete za saradnju sa nevladinim sektorom, dok je fokus u FBiH više na konsultativnoj ulozi koju tijela sastavljena od predstavnika civilnog društva mogu imati na lokalnom nivou.

Saradnje jedinica LS sa lokalnim institucijama/preduzećima/organizacijama, uključujući i mjesne zajednice

Posmatrajući sveukupan rezultat u ovoj oblasti, možemo reći da jedinice lokalne samouprave nisu dobile „prolaznu“ ocjenu sa aspekta posmatranih indikatora u okviru indeksa transparentnosti. Naime, unutar ovog segmenta, JLS su ukupno ostvarile 48% mogućih bodova/indikatora.

R br	Indikator	BiH	FBiH	RS
-----------------	------------------	------------	-------------	-----------

1	Postoji definisan pravilnik o izboru rukovodstva lokalnih institucija/preduzeća	46,43%	43,59%	49,18%
2	Izbor rukovodstva lokalnih institucija/preduzeća na osnovu javnog konkursa	87,14%	85,90%	88,52%
3	Općinska uprava ima pravilnik i plan dodjele subvencija koji je javno objavljen	31,43%	24,36%	39,34%
4	Godišnje se razmatraju izvještaji o radu svih lokalnih institucija/preduzeća	82,14%	82,05%	81,97%
5	Godišnji izvještaji o radu lokalnih institucija su objavljeni na internet stranici	8,57%	8,97%	8,20%
6	Cjenovnik usluga lokalnih institucija/preduzeća je dostupan na internetu	7,14%	7,69%	6,56%
7	Organizuju se javne rasprave o cijenovnoj politici lokalnih institucija/preduzeća	22,86%	28,21%	16,39%
8	Postoji javan registar pritužbi građana na rad lokalnih institucija/preduzeća	15,00%	10,26%	19,67%
9	Statut općine definiše uspostavljanje i rad mjesnih zajednica	93,57%	93,59%	93,44%
10	Izbori za savjet mjesnih zajednica su provedeni na osnovu pravila koja definišu izbore za predstavnike lokalne vlasti	75,71%	78,21%	72,13%
11	Izbori za članove savjeta mjesnih zajednica su provedeni u protekle 4 godine	81,43%	87,18%	73,77%
12	Na internet stranici općine postoje kontakt podaci o članovima savjeta/predsjednicima mjesnih zajednica	32,14%	29,49%	36,07%
13	Sredstva mjesnim zajednicama se dodjeljuju na osnovu pravilnika	52,14%	57,69%	45,90%
14	Iznos dodijeljenih sredstava mjesnim zajednicama se javno objavljuje godišnje	48,57%	52,56%	42,62%
15	Općina ima uspostavljeno savjetodavno tijelo predstavnika mjesnih zajednica	40,00%	39,74%	40,98%

Posmatrajući podatke istraživanja za cijelu BiH, vidljivo je da je u 93,57% jedinica lokalne samouprave statutom definisano uspostavljanje i rad mjesnih zajednica bez obzira na to da li ova tijela imaju pravni status (kao što je u FBiH) ili ne (kao što je u RS). Istovremeno, u svega 32,14% jedinica LS postoje kontakt podaci o članovima savjeta/predsjednicima mjesnih zajednica na internet stranici jedinice lokalne samouprave. Ovo svakako utiče na (ne)mogućnost građana da dođu do predstavnika mjesnih zajednica i predstavlja izuzetno netransparentnu praksu. Sredstva za mjesne zajednice dodjeljuju se na osnovu pravilnika tek u 52,14% jedinica LS, dok se iznos dodijeljenih sredstava godišnje objavljuje u 48,57% svih jedinica LS. Treba napomenuti da savjetodavna tijela predstavnika mjesnih zajednica postoje u 40% slučajeva, ali ovdje se radi o institucionalizovanim mehanizmima pod kontrolom općine/općine. Nisu zabilježene inicijative stvaranja autonomnih savjeta mjesnih zajednica u okviru općina na području BiH.

Izbor rukovodstva lokalnih institucija i preduzeća se provodi na osnovu javnog konkursa u 87,14% jedinica lokalne samouprave u BiH. Takođe, u 82,14% se razmatra godišnji izvještaj o radu lokalnih institucija i preduzeća. Ono što zabrinjava je činjenica da u više od 2/3 jedinica lokalne samouprave (68,57%) ne postoji pravilnik i plan dodjele subvencija koji je javno objavljen. Ovo će svakako predstavljati izazov za unapređenje u budućnosti, posebno za Savjet za državnu pomoć BiH, odnosno tijelo koje će se baviti pitanjima državne pomoći i subvencija.

Najlošije oblasti u okviru segmenta saradnje jedinica LS sa lokalnim institucijama i preduzećima odnose se na nepostojanje cjenovnika usluga i godišnjih izvještaja o radu lokalnih institucija i preduzeća koji su dostupni na internet stranicama. Tako je, na primjer, cjenovnik usluga dostupan u svega 7,14% jedinica LS, dok je godišnji izvještaj o radu moguće pronaći na internetu u 8,57% slučajeva. Zabrinjava i podatak da se javne rasprave o cjenovnoj politici lokalnih institucija i preduzeća organizuju tek u 22,86% jedinica LS.

Generalno gledano, građani nemaju uvid u potencijalne stavove svojih sugrađana kada je u pitanju problem u funkcionisanju lokalnih institucija i preduzeća. Provedeno ispitivanje ukazuje da se u svega 15% jedinica LS mogu pronaći javni registri pritužbi građana na rad lokalnih institucija i preduzeća. Nepostojanje javnog registra sa pritužbama omogućava parcijalan pristup rješavanju određenih problema i zadržavanje postojećeg nivoa (ne)odgovornosti u pogledu rada lokalnih institucija i preduzeća.

Na kraju, treba ponovo napomenuti da nema značajnijih odstupanja ukoliko se posmatra situacija u entitetima. Prema provedenom ispitivanju, najznačajnije razlike se odnose na:

- Postojanje pravilnika i planova dodjele subvencija koji su javno objavljeni (39,34% JLS u RS i 24,36% JLS u FBiH);
- Provođenje izbora za članove savjeta mjesnih zajednica u protekle 4 godine (87, 18% JLS u FBiH i 73,77% JLS u RS), što se može objasniti stepenom institucionalizacije mjesnih zajednica u FBiH u odnosu na RS;
- Organizovanje javnih rasprava o cjenovnoj politici lokalnih institucija i preduzeća (28, 21% JLS u FBiH i 16,39% JLS u RS); te
- Dodjela sredstava mjesnim zajednicama na osnovu pravilnika (57, 69% JLS u FBiH i 45,90% JLS u RS).

Postojanje anti-korupcionih mehanizama

Kao što je ranije spomenuto najlošiji rezultati u okviru definisanog indeksa transparentnosti su ostvareni u segmentu postojanja anti-korupcionih mehanizama. Naime, unutar ovog segmenta, JLS su ukupno ostvarile 43% mogućih bodova/indikatora.

R br	Indikator	BiH	FBiH	RS
1	Jedinica lokalne samouprave ima tijelo u okviru skupštine i/ili općinske uprave koje se bavi razmatranjem pitanja korupcije na lokalnom nivou	8,57%	6,41%	9,84%
2	Na lokalnom nivou postoji neka institucija kojoj se građani mogu obratiti sa žalbama i prijavama u vezi korupcije	32,14%	29,49%	34,43%
3	Lokalna skupština i/ili lokalna uprava imaju usvojen etički kodeks koji je odnosi na sve zaposlene, uključujući i lokalne odbornike	81,43%	82,05%	80,33%
4	Lokalna skupština i/ili načelnik općine godišnje razmatra izvještaj o provođenju etičkog kodeksa	41,43%	42,31%	40,98%
5	Jedinica lokalne samouprave ima usvojen anti-korupcioni plan/plan integriteta, usklađen sa strateškim dokumentima višeg nivoa (Strategija za borbu protiv korupcije 2009-2014)	20,71%	21,79%	19,67%
6	Na internet stranici općine je objavljen registar informacija u vezi zakona o slobodi pristupa informacija sa pravima građana na pristup	46,43%	51,28%	39,34%
7	Općinama javno dostupne kontakte službenika za informisanje ili osobe za kontakt sa građanima	72,86%	74,36%	70,49%
8	U proteklih godinu dana nisu registrovane žalbe ombudsmanu u vezi sa problemom pristupa informacijama	40,71%	47,44%	32,79%
9	Lokalni odbornici i načelnik općine su verifikovani od strane Izborne komisije	95,00%	94,87%	95,08%
10	U protekle 4 godine nisu registrovani slučajevi sukoba interesa na lokalnom nivou	35,00%	39,74%	29,51%
11	Iznosi koji se izdvajaju za političke stranke su javno dostupni na internetu	10,00%	14,10%	4,92%
12	Općinama svojih nekretnina koje su dodijeljene na korištenje političkim strankama bez naknade	37,86%	42,31%	32,79%
13	Postoji mogućnost (anonimne) prijave korupcije od strane građana u vezi rada lokalne administracije	65,00%	61,54%	68,85%
14	Na lokalnom nivou postoje javni registri/baze podataka o imovinskom stanju izabranih osoba	15,00%	3,85%	29,51%

Posmatrajući podatke istraživanja za cijelu BiH, vidljivo je da su zakonom definisane obaveze, kao i rezultati dugogodišnjih međunarodnih projektnih inicijativa najbolje ocijenjeni elementi u

okviru ovog segmenta. Naime, podaci ukazuju da su u 95,00% jedinica lokalne samouprave svi odbornici i načelnik općine verifikovani od strane Izborne komisije. Istovremeno, u 81,43% jedinica lokalne samouprave postoji usvojen etički kodeks koji se odnosi na sve zaposlene, uključujući i lokalne odbornike. Međutim, rezultati provođenja primjene etičkog kodeksa godišnje se razmatraju u svega 41,43% jedinica lokalne samouprave. Na kraju, treba istaći da 72,86% jedinica lokalne samouprave imaju javno dostupne kontakte službenika za informisanje ili osobe za kontakt sa građanima.

Međutim, postoje i zakonske odredbe koje još uvijek nisu u potpunosti primijenjene. To se, na primjer, odnosi na činjenicu da u svega 37,86% jedinica lokalne samouprave postoji praksa prema kojoj se imovina lokalne samouprave ne dodjeljuje političkim partijama bez naknade. Stoga, može se reći da u oko 62% jedinica lokalne samouprave dolazi do kršenja odredbi Zakona o finansiranju političkih stranaka na bazi odluka općinskog rukovodstva. Istovremeno, iznosi koji se izdvajaju iz lokalnog budžeta za političke partije su dostupni na internet stranicama u svega 10,00% jedinica lokalne samouprave. Da postoji problem u pogledu integriteta pojedinaca na lokalnom nivou ukazuje i činjenica da u svega 35,00% jedinica LS nisu zabilježeni slučajevi sukoba interesa u protekle 4 godine.

Ono što svakako zabrinjava, jest podatak da u samo 8,57% jedinica lokalne samouprave u BiH postoji tijelo u okviru skupštine i/ili općinske uprave koje se bavi razmatranjem pitanja korupcije na lokalnom nivou. I dok korupcija predstavlja jedan od glavnih problema sa kojim se suočava društvo u BiH, vidljivo je da rukovodstvo ovom problemu pridaje vrlo malo značaja. Na to ukazuje i činjenica da se u svega 15,00% općina mogu pronaći javni registri/baze podataka o imovinskom stanju izabranih osoba, ali čak se i u tim slučajevima radi o podacima koji se dostavljaju Izornoj komisiji BiH ili o prostom katastarskom izvodu za nekretnine. Ne može se reći da postoje lokalne politike koje su fokusirane na povećanje transparentnosti rukovodstva u jedinicama lokalne samouprave, uključujući utvrđivanje imovinskog stanja na početku i kraju mandata za izabrane osobe. Mogućnost (anonimne) prijave korupcije od strane građana u pogledu rada lokalne administracije moguća je u 65,00% jedinica lokalne samouprave.

Na kraju, treba ponovo napomenuti da nema značajnijih odstupanja ukoliko se posmatra situacija u entitetima. Prema provedenom ispitivanju, najznačajnije razlike se odnose na:

- Postojanje javnih registara ili baza podataka o imovinskom stanju izabranih osoba;
- Broju jedinica LS kod kojih nisu registrovane žalbe ombudsmanu u vezi sa problemom pristupa informacijama; te
- Postojanju objavljenog registra informacija na internet stranici u pogledu zakona o slobodi pristupa informacija, sa pravima građana na pristup informacijama u posjedu općine.

Implikacije za aktivnosti unapređenja kapaciteta i (nove) javne politike

Provedeno ispitivanje s ciljem utvrđivanja indeksa transparentnosti u jedinicama lokalne samouprave u BiH predstavlja osnov za definisanje glavnih elemenata daljih aktivnosti unapređenja kapaciteta jedinica lokalne samouprave, organizacija civilnog društva i građana. Istovremeno, ispitivanje je definisalo i određene manjkavosti primjene postojećih zakonskih rješenja, te detektovalo potrebu za kreiranjem novih javnih politika s ciljem povećanja transparentnosti i smanjenja korupcije na lokalnom nivou. Imajući u vidu da sveukupni rezultat i rezultati po segmentima indeksa transparentnosti utvrđuju određeno stanje, identifikovane su ključne dimenzije za buduće aktivnosti unapređenja kapaciteta i nove javne politike.

Aktivnosti unapređenja kapaciteta

Posmatrajući postojeće stanje u okviru jedinica lokalne samouprave u BiH, vidljivo je da postoji veliki prostor za unapređenje kapaciteta JLS s ciljem povećanja transparentnosti i odgovornosti. U narednom dijelu dat je osvrt na ključne stvari kako bi se definisali programi unapređenja kapaciteta u jedinicama lokalne samouprave. To su:

- Ciljna grupa tj. obuhvatanje jedinica lokalne samouprave;
- Segmenti i indikatori koji se trebaju razmotriti;
- Potencijalne teme za izgradnju kapaciteta;
- Potencijalni učesnici na aktivnostima izgradnje kapaciteta.

Utvrđivanje ciljne grupe za realizaciju aktivnosti unapređenja kapaciteta je prvi korak u okviru definisanja programa unapređenja kapaciteta. Kako je samo jedna jedinica lokalne samouprave svrstana u grupu “transparentnih”, može se reći da bi sve ostale koje su svrstane u grupe “izuzetno netransparentnih”, “netransparentnih” i “djelimično transparentnih” bile potencijalna ciljna grupa za aktivnosti izgradnje kapaciteta. Istovremeno, treba napomenuti da bi programi izgradnje kapaciteta mogli biti segmentirani na način da obuhvate sve ili samo pojedine grupe općina. Na primjer, ukoliko bi se fokusirali samo na grupe “izuzetno netransparentnih”, “netransparentnih”, ciljna grupa bi obuhvatala 27 jedinica lokalne samouprave. Takođe, ne treba zanemariti ni činjenicu da je konstatovano da su male i novoformirane općine rangirane lošije od ostalih prema indeksu transparentnosti. Ovih 18 jedinica LS u Republici Srpskoj i 12 jedinica u FBiH su svakako potencijalna ciljna grupa za sveobuhvatnije programe izgradnje kapaciteta. Pošto je utvrđeno da nema prevelikih razlika po entitetima, program izgradnje kapaciteta trebao bi obuhvatiti jedinice lokalne samouprave iz oba entiteta, dok bi program za predstavnike Brčko distrikta trebao da bude nešto drugačiji, obzirom da je stanje u određenim segmentima u okviru indeksa transparentnosti nešto drugačije.

Posmatrajući segmente u okviru indeksa transparentnosti, možemo reći da fokus izgradnje kapaciteta treba biti na onim segmentima koji su imali lošije rezultate od ostalih. To se

prvenstveno odnosi na segment postojanja anti-korupcionih mehanizama i segment saradnje jedinica LS sa lokalnim institucijama/preduzećima/organizacijama, uključujući i mjesne zajednice. Moglo bi se reći da su ovo prioriteta koje bi trebalo imati u vidu prilikom dizajna sadržine programa izgradnje kapaciteta, te koji bi mogli obuhvatiti širi krug jedinica lokalne samouprave. Međutim, kako veliki broj jedinica lokalne samouprave ima problema i sa segmentom saradnje lokalne uprave i organizacija civilnog društva, ovaj segment predstavlja nešto što bi se moglo realizovati sa više zainteresovanih strana tj. sa predstavnicima lokalne uprave, nevladinih organizacija i građana. Na kraju, treba napomenuti da se ni preostala dva segmenta – segment rada lokalne skupštine i segment rada načelnika i lokalne administracije- ne trebaju zanemariti. Ovdje svakako govorimo o potrebi da se rad izvršne i zakonodavne vlasti približi građanima, te unaprijedi transparentnost i povratna sprega. Posebno je značajna činjenica da se u svim jedinicama lokalne samouprave mora istaći značaj novih medija (internet, blog, itd.) u komunikaciji sa građanima i javnošću. Što se tiče indikatora u okviru segmenata, može se reći da oni predstavljaju osnov za prioritizaciju i utvrđivanje samog sadržaja za aktivnosti izgradnje kapaciteta.

U narednoj tabeli dat je pregled 5 najvažnijih prioriteta koje bi aktivnosti unapređenja kapaciteta trebale obuhvatiti, a koje se baziraju na najlošije procijenjenim indikatorima po segmentima indeksa transparentnosti za sve JLS u BiH , te na listi 5 najlošijih indikatora za svaki segment.

Segmenti u okviru indeksa transparentnosti	Najlošije ocijenjeni indikatora (<i>osnov za prioritizaciju sadržaja</i>)
Segment rada lokalne skupštine/vijeća	<ul style="list-style-type: none"> • Na internet stranici jedinice lokalne samouprave se nalaze važeći prostorni i regulacioni planovi • Skupštinski odbornici imaju propisane termine kada im se građani mogu obratiti • Sastanci sjednica se prenose direktno putem medija • Građani imaju mogućnost uvida u materijale koji su pripremljeni za sjednicu skupštine na internetu/info tabli • Godišnji plan rada skupštine je dostupan na web-sajtu općine
Segment rada načelnika i lokalne administracije	<ul style="list-style-type: none"> • Općinska uprava ima pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta objavljen na internet stranici • Na internet stranici jedinice lokalne samouprave se objavljuje nacrt prostornih i regulacionih planova • Općinska uprava objavljuje sve postupke javnih nabavki na svojoj internet stranici. • Postoji definisan pravilnik o nagrađivanju zaposlenih • Godišnji plan rada načelnika je dostupan na web-sajtu općine
Segment saradnje saradnje JLS i organizacija civilnog	<ul style="list-style-type: none"> • Općinska uprava ima definisane obrasce izvještavanja od strane nevladinog sektora

društva	<ul style="list-style-type: none"> • Općinska uprava objavljuje podatke o korisnicima i iznosu dodijeljenih sredstava za predstavnike nevladinih organizacija na svojoj internet stranici • Općinska uprava priprema godišnji izvještaj o saradnji sa civilnim društvom • Općinska uprava ima definisan % budžeta koji se izdvaja za razvoj civilnog društva • Općinska uprava ima pravilnik (sa jasnim kriterijumima) za finansiranje nevladinog sektora
Segment saradnje jedinica LS sa lokalnim institucijama/preduzećima/ organizacijama, uključujući i mjesne zajednice	<ul style="list-style-type: none"> • Godišnji izvještaji o radu lokalnih institucija su objavljeni na internet stranici • Cjenovnik usluga lokalnih institucija/preduzeća je dostupan na internetu • Postoji javan registar pritužbi građana na rad lokalnih institucija/preduzeća • Organizuju se javne rasprave o cijenovnoj politici lokalnih institucija/preduzeća • Općinska uprava ima pravilnik i plan dodjele subvencija koji je javno objavljen
Segment postojanja anti-korupcionih mehanizama	<ul style="list-style-type: none"> • Na lokalnom nivou postoje javni registri/baze podataka o imovinskom stanju izabраних osoba • Iznosi koji se izdvajaju za političke partije su javno dostupni na internetu • Jedinica lokalne samouprave ima tijelo u okviru skupštine i/ili općinske uprave koje se bavi razmatranjem pitanja korupcije na lokalnom nivou • Jedinica lokalne samouprave ima usvojen anti-korupcioni plan/plan integriteta, usklađen sa strateškim dokumentima višeg nivoa (Strategija za borbu protiv korupcije 2009-2014) • Na lokalnom nivou postoji neka institucija kojoj se građani mogu obratiti sa žalbama i prijavama u vezi korupcije

Kada govorimo o potencijalnim temama za izgradnju i unapređenje kapaciteta JLS s ciljem povećanja transparentnosti na lokalnom nivou, provedeno istraživanje i rezultati ukazuju na potrebu realizacije sljedećih tema:

- Mehanizmi integriteta i način njihove primjene na lokalnom nivou;
- Sistemski pristup u unapređenju transparentnosti na lokalnom nivou;
- Načini unapređenja mehanizama povratne sprege i povećanja stepena transparentnosti lokalne uprave;
- Uloga novih medija u povećanju transparentnosti na lokalnom nivou;
- Transparentnost u institucijama na lokalnom nivou (osnove i načini unapređenja);

- Uloga nevladinog sektora u povećanju transparentnosti u jedinicama lokalne samouprave;
- Uloga opštinskog rukovodstva u unapređenju transparentnosti i odgovornost;
- Nove politike za unapređenje transparentnosti na lokalnom nivou.

Treba reći da su ove teme proizašle iz detaljne analize sadržaja provedenog ispitivanja i postojećeg stanja u pogledu indeksa transparentnosti po jedinicama lokalne samouprave. Sve teme imaju za cilj da ukažu na problem postojećeg stanja sa stanovišta integriteta i transparentnosti jedinica lokalne samouprave u BiH. Realizacijom predviđenih sadržajai njihova naknadna praktična primjena u jedinicama lokalne samouprave bi svakako vodila ka glavnom cilju projekta, odnosno unapređenju standarda upravljanja, nivoa transparentnosti i odgovornosti u radu lokalnih administracija, doprinoseći tako demokratskoj stabilnosti i održivom razvoju u BiH.

Na kraju treba napomenuti da navedene teme nisu isključivo namijenjene predstavnicima rukovodstva i zaposlenima u jedinicama lokalne uprave, već je većina namijenjena širokom krugu potencijalnih zainteresovanih pojedinaca i grupa na lokalnom nivou (mediji, nevladine organizacije, mjesne zajednice, predstavnici poslovne zajednice, predstavnici lokalnih političkih partija, itd.). Realizacija programa obuke i tematskih oblasti treba svakako voditi računa o potencijalnim učesnicima na aktivnostima izgradnje kapaciteta za jedinice lokalne samouprave.

(Nove) javne politike

Posmatrajući postojeće stanje u okviru jedinica lokalne samouprave u BiH, vidljivo je da postoji potreba za definisanjem (novih) politika s ciljem unapređenja transparentnosti na lokalnom nivou. Na primjer, interesantna je činjenica da u skoro 90% jedinica lokalne samouprave postoje lokalne politike ili strategije koje se tiču lokalnog (ekonomskog) razvoja. Po pravilu, jedan od najvažnijih segmenata odnosi se na podršku lokalnoj ekonomiji, privlačenju investitora i stvaranju novih radnih mjesta. Međutim, zabrinjava činjenica da svega 15,71% jedinica lokalne samouprave ima internet stranicu na kojoj se nalaze važeći prostorni i regulacioni planovi. Ovakva praksa svakako predstavlja nepovoljan signal za svakog potencijalnog investitora jer nedostatak transparentnosti u pogledu potencijalnihokacija za investiranje sprečava svaku dalju aktivnost u njihovom privlačenju. ***Veza između transparentnosti i ekonomskog razvoja je tema koja je svakako detaljno analizirana u brojnim međunarodnim studijama, ali još uvijek teško pronalazi svoje mjesto u lokalnim politikama jedinica lokalne samouprave u BiH.***

Vidljiva je i potreba novih lokalnih politika kada se radi o komunikaciji sa građanima i upotrebi novih medija. Naime, kao što je već ranije rečeno, učešće građana u političkom životu lokalne zajednice i odlukama koje donosi lokalna javna uprava važan je aspekt razvoja demokratije. To je mehanizam za vršenje efikasnog vanjskog nadzora rada vlasti, ali i način za kreiranje javnih politika bliskih stvarnim potrebama građana. Naime, sa participacijom raste i vjerovatnoća da su javne politike bazirane na realnim potrebama građana, a i građani će prije podržati odluke nastale participatornim putem. Da bi uopće moglo doći do participacije, neophodno je da građani

raspoložu relevantnim informacijama o radu lokalne uprave, o političkim opcijama i mehanizmima participacije koji im stoje na raspolaganju, kao i o ukupnim zbivanjima unutar date lokalne zajednice. ***Informisanost građana je bitan motivacijski faktor i preduslov njihova učešća u političkom životu lokalne zajednice.***

Poseban aspekt novih lokalnih politika odnosi se na mogućnost unapređenja sistema integriteta na lokalnom nivou. Naime, i dok viši pravni akti predviđaju primjenu mehanizama integriteta u svim segmentima javne uprave na svim nivoima, jako su rijetke aktivnosti na implementaciji datih rješenja. To se recimo odnosi na primjenu rješenja iz oblasti javnih nabavki, sukoba interesa, finansiranja političkih partija, borbe protiv korupcije i slično. Stoga, jedna od obaveza je i da se preispita primjena postojećih politika viših nivoa i njihova stvarna primjena na lokalnom nivou. Kao što je već navedeno, u samo 8,57% jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini postoji tijelo u okviru skupštine i/ili općinske uprave koje se bavi razmatranjem pitanja korupcije na lokalnom nivou, iako bi to trebalo biti prisutno u svim jedinicama LS. ***Puna implementacija zakonom definisanih mehanizama integriteta u jedinicama lokalne samouprave treba se posmatrati kao jedan od glavnih zadataka u predstojećem periodu.***

Na kraju, treba se osvrnuti na postojeća rješenja u okviru Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH te Zakona o lokalnoj samoupravi u RS¹⁴. Stiče se utisak da pojedina nedorečena zakonska rješenja imaju uticaj na postojeći nivo transparentnosti jedinica lokalne samouprave. Iako u velikom broju jedinica lokalne samouprave postoji prava apatija sa stanovišta korištenja mehanizama direktnog učešća građana u donošenju odluka, zakonodavci ne pokazuju zabrinutost za ovo stanje. Istovremeno, kvalitet odnosa između građana i njihovih odbornika, te stepen učešća građana u političkom odlučivanju na lokalnom nivou je fokus analiza brojnih studija koje razmatra Komitet ministara Savjeta Evrope. ***Stoga bi jedan od fokusa novih politika trebao svakako biti usmjeren na povećanje zainteresovanosti građana i javnosti, povećanje učešća građana kroz forme neposrednih konsultacija i učešća u procesu odlučivanja, te otklanjanje slabosti institucija predstavničke demokratije na lokalnom nivou, utičući na uspješnost funkcionisanja, otvorenost i odgovornost.***

¹⁴ Pošto je lokalna samouprava u nadležnosti entiteta, oni su – nemajući nikakve zajedničke politike o ovim pitanjima, različito pristupali ispunjavanju obaveze da se i u oblasti lokalne samouprave približe evropskim standardima. Zahvaljujući koordinaciji koju je vršio Savjet Evrope, postignut je napredak u ujednačavanju strukture općinskih organa te je postepeno ta struktura u dobroj mjeri unificirana na čitavom području BiH, iako na državnom nivou nema propisa koji bi normativno regulisao ova pitanja.

Prilog 1 – Indikatori u okviru indeksa transparentnosti

Indikatori rada lokalne skupštine/vijeća

1. Statut općine ima odredbu kojom se definiše javnost rada skupštine
2. Poslovnik rada skupštine ima definisanu odredbu/eu vezi javnosti rada
3. Godišnji plan rada skupštine je pripremljen i usvojen u skladu sa planiranom dinamikom
4. Godišnji plan rada skupštine je dostupna na web-sajtu općine
5. Pravo prisustva sjednicama skupštine imaju i građani
6. Dostava materijala odbornicima je strogo propisana poslovníkom
7. Poslovnik definiše dostavu materijala i drugim zainteresovanim stranama
8. Građani imaju mogućnost uvida u materijale koji su pripremljeni za sjednicu skupštine na internetu/info tabli
9. Planirani dnevni red skupštine se dostavlja javnosti
10. Mediji redovno prisustvuju sjednicama skupštine
11. Sastanci sjednica se prenose direktno putem medija
12. Poslovníkom je definisan aktuelni sat za pitanja odbornika
13. Zaključci i odluke sa sjednice skupštine se obavezno objavljuju u službenim glasnicima
14. Službeni glasnici su dostupni svim građanima (na upit ili putem interneta)
15. Budžet općine je usvojen u skladu sa smjernicama i zakonom propisanim budžetskim kalendarom
16. Općina ima usvojen važeći prostorni plan
17. Općina ima usvojene regulacione planove, u skladu sa prostornim planom
18. Na internet stranici jedinice lokalne samouprave je objavljen važeći dokument budžeta
19. Na internet stranici jedinice lokalne samouprave se nalaze važeći prostorni i regulacioni planovi
20. Skupštinski odbornici imaju propisane termine kada im se građani mogu obratiti
21. Pravilnik skupštine ima odredbu u vezi procedure davanja prijedloga za nagrade i priznanja
22. Sjednicama skupštine prisustvuje načelnik (u više od 2/3 održanih sjednica tokom godine)
23. Skupština utvrđuje politiku такси i naknada nakon široko provedenih konsultacija sa predstavnicima građana
24. Skupština potvrđuje imenovanje osobe koje se postavljaju na mjesto rukovodioca lokalnih javnih ustanova, nakon provedene konkursne procedure

Rad lokalne administracije i načelnika jedinice LS

1. Statut općine ima odredbu kojom se definiše javnost rada načelnika
2. Godišnji plan rada načelnika je pripremljen i usvojen u skladu sa planiranom dinamikom
3. Godišnji plan rada načelnika je dostupan na web-sajtu općine
4. Načelnik ima definisane termine za susret sa građanima
5. Općinska uprava ima šalter salu preko koje pruža sve usluge
6. Budžet općine je planiran u skladu sa smjernicama i zakonom propisanim budžetskim kalendarom
7. Nact budžeta se u skraćenoj formi dostavlja građanima prije konačnog usvajanja
8. Općinska uprava ima važeći pravilnik o procesu uključivanja građana u donošenje odluka
9. Na internet stranici jedinice lokalne samouprave se objavljuje nacrt dokumenta budžeta
10. Na internet stranici jedinice lokalne samouprave se objavljuje nacrt prostornih i regulacionih planova
11. Na internet stranici je objavljena strategija razvoja općine
12. Općinska uprava priprema i objavljuje godišnji plan javnih nabavki
13. Općinska uprava objavljuje sve postupke javnih nabavki na svom web-sajtu
14. Općinska uprava ima usvojene procedure pripreme tenderske dokumentacije
15. Općinska uprava nije imala osporenih tenderskih postupaka tokom prošle godine
16. Više od 2/3 vrijednosti javnih nabavki je provedeno prema proceduri „otvorenog postupka“
17. Postoji definisan pravilnik o nagrađivanju zaposlenih
18. Načelnik općine ima praksu mjesečnog obraćanja javnosti
19. Izvještaj o realizaciji budžeta se priprema i objavljuje polugodišnje
20. Izvještaj o realizaciji budžeta se priprema i objavljuje godišnje
21. Općinska uprava ima pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta objavljen na web sajtu
22. Iznos plate načelnika je javno objavljen
23. Općinska uprava ima javni registar sa podacima o imovini jedinice lokalne samouprave i načinu njenog korištenja
24. Općinska uprava redovno objavljuje poziv za dodjelu imovine u svom vlasništvu
25. Općinska uprava ima pravilnike o dodjeli sredstava građanima i organizacijama
26. Općinska uprava ima pravilnik o dodjeli stipendija učenicima i studentima
27. Općinska uprava objavljuje podatke o svim dodjeljenim sredstvima građanima i organizacijama
28. Općinska uprava objavljuje podatke o dodijeljenim stipendijama učenicima i studentima
29. Općinska uprava objavljuje podatke o datim subvencijama preduzećima

30. Općinska uprava redovno provodi ispitivanje zadovoljstva građana lokalnim uslugama
31. Rezultati ispitivanja zadovoljstva građana su javno dostupni
32. Općinska uprava ima javno dostupan registar žalbi i pritužbi građana
33. Općinska uprava ima sistematizovano radno mjesto za odnos sa javnošću
34. Općinska uprava poštuje rokove propisane zakonom o upravnom postupku prilikom izdavanja dozvola, odobrenja, itd.
35. Općinska uprava objavljuje informaciju o broju (i vrsti) predmeta kod kojih nisu ispoštovani zakonom predviđeni rokovi

Saradnja jedinica LS i organizacija civilnog društva

1. Općinska uprava ima javni registar lokalnih nevladinih organizacija na svojoj teritoriji
2. Na nivou općine postoji neko tijelo koje je sastavljeno od predstavnika civilnog društva/nevladinih organizacija
3. Općinska uprava ima potpisan sporazum o saradnji sa predstavnicima nevladinog sektora
4. Općinska uprava ima usvojenu politiku/e razvoja civilnog društva (omladinsku politiku, politiku podrške manjinama, politiku podrške ugroženim grupama, itd.)
5. Općinska uprava ima definisan % budžeta koji se izdvaja za razvoj civilnog društva
6. Općinska uprava ima pravilnik (sa jasnim kriterijumima) za finansiranje nevladinog sektora
7. Općinska uprava provodi godišnje najmanje jedan javni poziv godišnje za dodjelu sredstava koji je dostupan na internet stranici
8. Općinska uprava ima definisane obrasce za prijavu projekata od strane nevladinog sektora
9. Općinska uprava ima definisane obrasce izvještavanja od strane nevladinog sektora
10. Općinska uprava objavljuje podatke o korisnicima i iznosu dodijeljenih sredstava za predstavnike nevladinih organizacija na svojoj internet stranici
11. Općinska uprava priprema godišnji izvještaj o saradnji sa civilnim društvom
12. Općinska uprava ima sistematizovano radno mjesto/a za poslove saradnje sa predstavnicima civilnog društva

Saradnja jedinica LS sa lokalnim institucijama/preduzacima/organizacijama, uključujući i mjesne zajednice

1. Postoji definisan pravilnik o izboru rukovodstva lokalnih institucija/preduzeća
2. Izbor rukovodstva lokalnih institucija/preduzeća na osnovu javnog konkursa
3. Općinska uprava ima pravilnik i plan dodjele subvencija koji je javno objavljen
4. Godišnje se razmatraju izvještaji o radu svih lokalnih institucija/preduzeća
5. Godišnji izvještaji o radu lokalnih institucija su objavljeni na internet stranici
6. Cjenovnik usluga lokalnih institucija/preduzeća je dostupan na internetu
7. Organizuju se javne rasprave o cijenovnoj politici lokalnih institucija/preduzeća

8. Postoji javan registar pritužbi građana na rad lokalnih institucija/preduzeća
9. Statut općine definiše uspostavljanje i rad mjesnih zajednica
10. Izbori za savjet mjesnih zajednica su provedeni na osnovu pravila koja definišu izbore za predstavnike lokalne vlasti
11. Izbori za članove savjeta mjesnih zajednica su provedeni u protekle 4 godine
12. Na internet stranici općine postoje kontakt podaci o članovima savjeta/predsjednicima mjesnih zajednica
13. Sredstva mjesnim zajednicama se dodjeljuju na osnovu pravilnika
14. Iznos dodijeljenih sredstava mjesnim zajednicama se javno objavljuje godišnje
15. Općina ima uspostavljeno savjetodavno tijelo predstavnika mjesnih zajednica

Postojanje anti-korupcionih mehanizama

1. Jedinica lokalne samouprave ima tijelo u okviru skupštine i/ili opštinske uprave koje se bavi razmatranjem pitanja korupcije na lokalnom nivou
2. Na lokalnom nivou postoji neka institucija kojoj se građani mogu obratiti sa žalbama i prijavama u vezi korupcije
3. Lokalna skupština i/ili lokalna uprava imaju usvojen etički kodeks koji je odnosi na sve zaposlene, uključujući i lokalne odbornike
4. Lokalna skupština i/ili načelnik općine godišnje razmatra izvještaj o provođenju etičkog kodeksa
5. Jedinica lokalne samouprave ima usvojen anti-korupcioni plan/plan integriteta, usklađen sa strateškim dokumentima višeg nivoa (Strategija za borbu protiv korupcije 2009-2014)
6. Na internet stranici općine je objavljen registar informacija u vezi zakona o slobodi pristupa informacija sa pravima građana na pristup
7. Općina ima javno dostupne kontakte službenika za informisanje ili osobe za kontakt sa građanima
8. U proteklih godinu dana nisu registrovane žalbe ombudsmanu u vezi sa problemom pristupa informacijama
9. Lokalni odbornici i načelnik općine su verifikovani od strane Izborne komisije
10. U protekle 4 godine nisu registrovani slučajevi sukoba interesa na lokalnom nivou
11. Iznosi koji se izdvajaju za političke partije su javno dostupni na internetu
12. Općina nema svojih nekretnina koje su dodijeljene na korištenje političkim partijama bez naknade
13. Postoji mogućnost (anonimne) prijave korupcije od strane građana u vezi rada lokalne administracije
14. Na lokalnom nivou postoje javni registri/baze podataka o imovinskom stanju izabranih osoba

Prilog 2 – Lista JLS prema indeksu transparentnosti

RBr	Naziv općine	Indeks transparentnosti
1	Banja Luka	76
2	Bijeljina	74
3	Bihać	70
4	lidža	70
5	Zavidovići	69
6	Maglaj	69
7	Teslić	69
8	Bratunac	69
9	Bosanska Krupa	68
10	Rogatica	68
11	Foča Ustikolina	68
12	Vogošća	68
13	Jablanica	68
14	Šamac	67
15	Modriča	67
16	Vlasenica	67
17	Ugljevik	67
18	Sapna	67
19	Lukavac	66
20	Konjic	66
21	Laktaši	66
22	Trebinje	66
23	Krupa na Uni	66
24	Zvornik	66
25	Centar Sarajevo	66
26	Zenica	65
27	Ključ	65
28	Prijedor	65
29	Novi Grad Sarajevo	65
30	Kalesija	65
31	Gradiška	64
32	Bosanski Petrovac	64
33	Goražde	64
34	Sokolac	64
35	Gornji Vakuf – Uskoplje	64
36	Tuzla	64

37	Hadžici	63
38	Foča	63
39	Derventa	63
40	Prozor – Rama	62
41	Stari Grad	62
42	Fojnica	62
43	Rudo	62
44	Doboj Jug	62
45	Pelagićevo	61
46	Istočna Ilidža	61
47	Sanski Most	61
48	Domaljevac-Šamac	61
49	Čapljina	60
50	Brod	60
51	Tešanj	60
52	Ljubuški	60
53	Livno	60
54	Velika Kladuša	60
55	Novi Travnik	60
56	Kozarska Dubica	60
57	Travnik	60
58	Živinice	60
59	Kalinovik	60
60	Doboj	59
61	Pale	59
62	Visoko	59
63	Kakanj	59
64	Kotor Varoš	59
65	Ribnik	58
66	Bugojno	58
67	Gradačac	58
68	Novo Sarajevo	58
69	Lopare	58
70	Mrkonjić Grad	57
71	Istočno Novo Sarajevo	57
72	Brčko distrikt BiH	57
73	Cazin	57
74	Olovo	56
75	Višegrad	56
76	Vitez	56
77	Orašje	56
78	Busovača	56

79	Istočni Stari Grad	56
80	Pale Prača	56
81	Breza	56
82	Drinić	55
83	Srebrenica	55
84	Stolac	55
85	Novo Goražde	55
86	Milići	54
87	Čitluk	54
88	Berkovići	54
89	Čelinac	53
90	Bileća	53
91	Bužim	53
92	Tomislavgrad	53
93	Donji Vakuf	53
94	Kneževo	53
95	Usora	53
96	Petrovo	53
97	Vareš	53
98	Kladanj	52
99	Žepče	52
100	Donji Žabar	52
101	Jezero	52
102	Kupres	52
103	Šekovići	52
104	Mostar	52
105	Ravno	51
106	Prnjavor	51
107	Banovići	51
108	Ćelić	51
109	Han Pijesak	51
110	Novi Grad	51
111	Ilijaš	51
112	Čajniče	51
113	Gračanica	51
114	Srbac	50
115	Srebrenik	50
116	Glamoč	50
117	Trnovo FBiH	49
118	Gacko	49
119	Nevesinje	49
120	Osmaci	49

121	Trnovo RS	48
122	Kostajnica	48
123	Odžak	46
124	Doboj-Istok	46
125	Kreševo	45
126	Ljubinje	44
127	Vukosavlje	44
128	Široki Brijeg	44
129	Grude	44
130	Posušje	43
131	Oštra Luka	42
132	Šipovo	42
133	Teočak	40
134	Bosansko Grahovo	39
135	Neum	38
136	Istočni Mostar	23
137	Kupres RS	21
138	Dobretić	16
139	Jajce	12
140	Kiseljak	7