



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**

BOSNA I HERCEGOVINA

# PROCJENA SISTEMA INTEGRITETA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE U BIH

BIJELJINA / BRČKO  
/ GORAŽDE / GRAČANICA  
/ MOSTAR / NOVI GRAD  
SARAJEVO / STARI GRAD  
SARAJEVO / TESLIĆ  
/ TRAVNIK / VISOKO



OVAJ PROJEKAT JE PODRŽAN  
OD STRANE EVROPSKE UNIJE





**PROCJENA  
SISTEMA  
INTEGRITETA  
JEDINICA LOKALNE  
SAMOUPRAVE U BIH  
BIJELJINA / BRČKO / GORAŽDE  
/ GRAČANICA / MOSTAR / NOVI  
GRAD SARAJEVO / STARI GRAD  
SARAJEVO / TESLIĆ / TRAVNIK  
/ VISOKO**



OVAJ PROJEKAT JE PODRŽAN  
OD STRANE EVROPSKE UNIJE



OVO ISTRAŽIVANJE JE PROVEDENO UZ PODRŠKU  
EVROPSKE UNIJE.

STAVOVI IZNESENI U OVOJ PUBLIKACIJI SU STAVOVI  
TRANSPARENCY INTERNATIONAL, BOSNE I HER-  
CEGOVINE, I NE ODRAŽAVAJU NUŽNO STAVOVE  
EVROPSKE UNIJE.



**Vodeći istraživač:** Aleksandar Draganić

**Menadžer projekta:** Lejla Ibranović

**Urednik:** Emsad Dizdarević

**Istraživači:** Bojan Kovačević, Dalibor Đerić, Emsad Dizdarević, Ivana Korajlić, Loris Gutić, Selma Mameledžija, Zana Karkin, Zlatan Musić, Petar Pavlović

**Dizajn:** Đorđević Saša ([www.madeinbunker.com](http://www.madeinbunker.com))

---

# SADRŽAJ

---

9	UVOD
11	O PROCJENI SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
17	SAŽETAK
31	GRAD BIJELJINA
71	BRČKO DISTRIKT
141	OPĆINA GORAŽDE
181	OPĆINA GRAČANICA
225	GRAD MOSTAR
269	OPĆINA NOVI GRAD SARAJEVO
315	OPĆINA STARI GRAD SARAJEVO
359	OPŠTINA TESLIĆ
399	OPĆINA TRAVNIK
443	OPĆINA VISOKO





# UVOD

---

Procjena Sistema integriteta lokalne samouprave (LIS) je projekat koji je na nivou pilot projekta sproveden u pet zemalja od strane nacionalnih kancelarija *Transparency Interantional-a* iz Afrike, Latinske Amerike, Evrope i Bliskog istoka kako bi se testirala relevantnost i primjenjivost pristupa LIS procjene u različitim nacionalnim i lokalnim kontekstima. Ovi pilot projekti su se odvijali između septembra i decembra 2013. godine.

Ova procjena integriteta se odnosi na 10 jedinica lokalne samouprave u kojoj *Transparency Interantional* vrši procjenu integriteta lokalne samouprave u okviru

projekta koji za cilj ima promovisanje antikorupcionih politika kako na državnom, tako i na lokalnom nivou. Jedna od komponenti projekta je procjena sistema integriteta u datim jedinicama lokalne samouprave kako bi se izvršila detaljna procjena prisutnosti i efikasnosti mehanizama za podsticanje transparentnosti, odgovornosti i integriteta, formulisale preporuke za unapređenje ovih mehanizama, te pomoglo u jačanju kapaciteta jedinica lokalne samouprave u cilju uspostavljanja planova integriteta kao jedne od najbitnijih mjera iz Akcionog plana za borbu protiv korupcije.



# O PROCJENI SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

---

## O PROCJENI SISTEMA LOKALNOG INTEGRITETA

Od ranih 1980-ih godina došlo je do rastućeg trenda prenosa ovlaštenja sa centralnog nivoa vlasti na lokalne uprave u vidu decentralizacije. Kao rezultat toga, lokalne vlasti su dobile veća ovlaštenja u donošenju odluka, primjeni i nadzoru nad primjenom propisa. Još uvijek je predmet rasprave pitanje da li je decentralizacija rezultirala većim stepenom korupcije u poređenju sa ustrojstvom centralizovanog upravljanja. Međutim, realnost je da je korupcija problem na svim nivoima vlasti. Bilo izabrani ili imenovani, zvaničnici se moraju suočiti sa odvajanjem svojih javnih dužnosti od privatnih

interesa. Na lokalnom nivou ovo je otežano činjenicom da mnogi zvaničnici imaju ukorjenjene interese na osnovu porodičnih, prijateljskih i poslovnih veza koje mogu uticati na donošenje odluka. Osim toga, u mnogim slučajevima primanja na nivou lokalne samouprave su niska u odnosu na državni nivo, dok institucije koje su osnovane u cilju pozivanja javnih službenika lokalne samouprave na odgovornost nisu uvijek dovoljne za ispunjavanje svoje dužnosti i podržavanje integriteta javnog sektora.

Funkcionalan sistem integriteta lokalne samouprave može igrati važnu ulogu u minimiziranju mogućnosti za korupciju na lokalnom nivou. Tipičan LIS sadrži skup ključnih aktera koji se mogu naći u većini struktura lokalne samouprave, a to su: lokalna vijeća (skupštine), gradonačelnik ili odbornik (izvršna vlast), lokalna administracija, lokalne političke stranke, lokalni sudovi (pravosuđe) i policija. Sistem takođe obuhvata skup funkcija nadzora i odgovornosti koje je potrebno sprovesti kako bi se obezbijedilo djelovanje sistema integriteta lokalne samouprave. Ove funkcije uključuju razmatranje prigovora, reviziju lokalne uprave, nadzor od strane centralnih vlasti, istraga i otkrivanje korupcije, podizanje svijesti i edukacija javnosti i društvena odgovornost.

Zasnovan na pristupu TI-a primijenjenog prilikom ocjene Sistema nacionalnog integriteta, procjena LIS-a kombinuje prikupljanje zvaničnih i pouzdanih dokaza o učinku lokalne samouprave, akterima i institucijama za borbu protiv korupcije uz savjetodavni pristup, angažovanje ključnih aktera u istraživanju, zagovaranje i planiranje elemenata projekta.

S obzirom na raznolikost strukture lokalne samouprave širom svijeta, okvir za procjenu LIS-a stavlja snažan naglasak na fleksibilnost i prilagodljivost različitim strukturama lokalne uprave i kontekstima. U mnogim mjestima, na primjer, postoji ograničena podjela ovlaštenja između različitih grana lokalne vlasti i različiti nivoi autonomije u odnosu na više nivoe vlasti. Kao rezultat toga, uloga i odgovornost ključnih aktera, kao i nadležnosti za obavljanje funkcija nadzora i odgovornosti se mogu znatno razlikovati od mjesta do mjesta. Stoga se okvir za procjenu LIS-a može prilagoditi u cilju prepoznavanja ovih lokalnih varijacija.

## CILJEVI

Ključni ciljevi procjene LIS-a su:

- (i) procjena postojanja i djelotvornosti postupaka i mehanizama za unapređenje transparentnosti, odgovornosti i integriteta u cilju borbe protiv korupcije na lokalnom nivou,
- (ii) pružanje preporuka o oblastima koje treba da se reformišu, i
- (iii) obezbjeđivanje osnova za akcioni plan jačanja integriteta na lokalnom nivou u saradnji sa ključnim lokalnim akterima.

## METODOLOGIJA

Procjena LIS-a može se obaviti u jednoj ili više jedinica lokalne samouprave u datoj zemlji. U svakoj od jedinica lokalne samouprave koje se analiziraju, sprovodi se procjena dvije komponente: (1) lista ključnih aktera lokalne samouprave i (2) skup funkcija nadzora i odgovornosti.

### 1. KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE

Procjena LIS-a fokusira se na šest "ključnih aktera lokalne samouprave" koji su prisutni u većini struktura lokalne samouprave. Za svakog od aktera, procjena pokriva tri dimenzije:

- ukupan kapacitet za djelovanje,
- uloga u doprinosu ukupnom integritetu sistema lokalne samouprave, i
- sopstvena interna uprava u smislu integriteta, transparentnosti i odgovornosti.

AKTER	KAPACITET	ULOGA U LIS-U	UNUTRAŠNJE UPRAVLJANJE		
			TRANSPARENTNOST	ODGOVORNOST	INTEGRITET
LOKALNA SKUPŠTINA					
IZVRŠNA VLAST					
LOKALNA UPRAVA					
LOKALNE POLITIČKE STRANKE					
LOKALNA POLICIJA					
LOKALNI SUDOVI					

## 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

Pored ključnih aktera, kao i zbog toga što se struktura lokalnih samouprava značajno razlikuje od mjesta do mjesta, procjena takođe pokriva šest ključnih funkcija nadzora i odgovornosti koje se sprovode od strane lokalnih i/ili regionalnih/državnih aktera zavisno od konteksta. Za svaku od ovih funkcija, procjena pokriva dvije dimenzije:

- kapacitet za obavljanje te funkcije (bilo od strane lokalnih aktera ili na državnom nivou) i
- djelotvornost te funkcije (tj. koliko efikasno se funkcija zapravo vrši u praksi).

FUNKCIJA	KAPACITET	DJELOTVORNOST
POSTUPANJE PO ŽALBAMA		
REVIZIJA		
CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE		
ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE		
PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI		
DRUŠTVENA ODGOVORNOST		

Za aktere, kao i za funkcije, svaka dimenzija sadrži niz pokazatelja od kojih se svaki pojedinačno ocjenjuje kvalitativno i korištenjem jednostavnog sistema semafora (zeleno - jak, žuto – prosječan, crveno - slab). Pokazatelji pokrivaju elemente pravnog okvira (zakoni) i stvarnog sprovođenja na terenu (praksa).

Sljedeći primjer je jedan od indikatora koji se koriste za procjenu lokalne izvršne vlasti:

AKTER	Lokalna izvršna vlast
DIMENZIJA	Transparentnost
BROJ POKAZATELJA	2.6.
NAZIV POKAZATELJA	Transparentnost budžeta
PITANJA ZA PROCJENU POKAZATELJA	<b>U kojoj mjeri lokalna uprava predstavlja jasan i dostupan budžet?</b> Da li postoji pravni okvir ili druge odredbe koje zahtijevaju od lokalne samouprave da sačini transparentan budžet koji građani i odbornici mogu lako razumjeti? Da li postoje jasne smjernice i/ili oblik u kom se predstavljaju budžetski podaci? U kojoj mjeri je budžet dostupan građanima i odbornicima i razumljiv u praksi?
JAK	Lokalna uprava je obavezna da predstavi transparentan godišnji budžet koji je lako dostupan i razumljiv u praksi.
PROSJEČAN	Lokalna uprava je obavezna da predstavi transparentan godišnji budžet, ali je u praksi budžet teško dostupan i/ili slabo razumljiv.
SLAB	Ne postoji takva obaveza i budžet nije dostupan, odnosno dostupan je samo odbornicima.

Inače, po metodologiji procjene LIS-a postoji ukupno 56 indikatora. Treba napomenuti da su samo u 3 jedinice lokalne samouprave (Brčko Distrikt, Travnik i Novi Grad Sarajevo) izvršene procjene rada lokalne policije, dok je u 2 jedinice lokalne samouprave (Brčko Distrikt i Travnik) izvršena i procjena lokalnih sudova. Imajući u vidu strukturu nadležnosti, te pristup koji je odabran od strane istraživača, u ostalim analiziranim jedinicama lokalne samouprave (Mostar, Gračanica, Stari Grad Sarajevo, Bijeljina, Visoko, Goražde i Teslić) nisu procjenjivani aspekti rada sudova i policije. Naime, indikatori za aktere "lokalni sudovi" i "lokalna policija" su izbrisani jer ovi akteri nisu dio institucionalne strukture jedinica lokalne samouprave nego su u nadležnosti i organizacioni dijelovi republičkog ili kantonalnih ministarstava. S obzirom na to da je uloga ovih tijela ipak važna kada je u pitanju borba protiv korupcije, ona je uglavnom ocijenjena kroz indikatore "funkcije nadzora i odgovornosti".

U cilju ocjene svakog pokazatelja, prikupljeni su podaci korišćenjem različitih metoda, s naglaskom na pregled važećeg zakonodavstva, dokumenata javnih politika, postojećih analiza institucionalnog djelovanja aktera, te na intervju sa osobama koji su ključni izvori informacija.

Kada su svi pokazatelji ocijenjeni i dodijeljene odgovarajuće vrijednosti (jak, prosječan, slab), rezultati su objedinjeni, a završna ocjena predstavljena u obliku kartice sa konačnim rezultatom.

### KONSULTATIVNI PRISTUP I POTVRDA NALAZA

Proces LIS procjene za jedinice lokalne samouprave je imao izražen konsultativni pristup sa ciljem uključivanja ključnih lokalnih aktera u upravi, opoziciji, civilnom sektoru, medijima i poslovnoj zajednici. Ovakav pristup je imao dva cilja: da obezbijedi dokaze i da angažuje

širok dijapazon aktera kako bi se stvorila pokretačka energija, politička volja i potreba zajednice za reformskim inicijativama.

Značajan inicijalni korak u provođenju istraživanja je bila analiza ključnih aktera u čemu su istraživaču svojim iskustvom, savjetima, sugestijama i komentarima pomogli članovi savjetodavne grupe. Izvršena analiza je pomogla istraživaču da ostvari bolji uvid u različite komponente sistema lokalne samouprave i njihove interakcije, te da u skladu s tim bolje strukturira svoje istraživanje tako što će ciljati na prave aktere, bolje razumjeti njihove međusobne odnose i podjelu uticaja/ moći, kao i razloge koji utiču na bitna dešavanja u lokalnoj zajednici.

Tokom istraživanja obavljani su intervjui sa osobama od kojih su se mogle dobiti ključne informacije o praksi u radu ključnih aktera i obavljanju funkcija nadzora i odgovornosti, odnosno u kojoj mjeri se ono što je propisano zaista primjenjuje na terenu.





---

# SAŽETAK

---

U okviru projekta, okončana je procjena lokalnih sistema integriteta (LIS) u 10 jedinica lokalne samouprave. Može se zaključiti da je postojeće stanje nezadovoljavajuće sa aspekta funkcija i odgovornosti u vezi sa prevencijom korupcije i integritetom pojedinih aktera na lokalnom nivou. Posebno zabrinjava činjenica da je stepen društvene odgovornosti na jako niskom nivou, dok su zabilježene tek sporadične aktivnosti organizacija civilnog društva i medija u aktivnosti unapređenja integriteta na lokalnom nivou.

Iako je teško davati generalizovane zaključke, vidljivo je da se katastrofalno stanje sa stanovišta integriteta

u (lokalnim) političkim partijama odražava na pojedine segmente funkcionisanja izvršne i zakonodavne vlasti. Prema rezultatima istraživanja, lokalni odbornici/vijećnici uglavnom ne odgovaraju za svoje postupke dok je njihov integritet jako upitan uslijed nedostaka kontrolnih mehanizama. Nešto bolje je ocijenjen rad izvršne vlasti (načelnika i njegovog tima), te lokalne administracije, ali i dalje u uslovima nedovoljnog stepena odgovornosti za pojedine postupke.

Kada se posmatraju određene funkcije nadzora i odgovornosti koje je potrebno sprovesti kako bi se obezbjedilo djelovanje sistema integriteta lokalne samouprave,

vidljivo je da su na lokalnom nivou definisani određeni mehanizmi za pritužbe ali je i njihova djelotvornost upitna. Etički kodeksi, službenici za informisanje, primjena Zakona o slobodi pristupa informacija, žalbe građana, itd. su i dalje samo formalni mehanizmi koji se procjenjuju kao nedovoljno djelotvorni za unapređenje integriteta na lokalnom nivou. Zabrinjava i činjenica da su provedene eksterne i interne revizije nedjelotvorne i nesvršishodne sa aspekta unapređenja integriteta.

Na kraju treba reći da se unapređenju integriteta mora pristupiti kako pojedinačno u svakoj jedinici lokalne samouprave, tako i sa stanovišta određenih javnih politika koje treba da ciljaju analizirane sisteme lokalne samouprave. Vidljivo je da se na lokalnom nivou treba otpočeti sa praksom pripreme planova integriteta, unapređenju komunikacije sa građanima, primjeni principa proaktivne transparentnosti i donošenja tzv. budžeta za građane, unapređenju interne i eksterne revizije, itd. Međutim, ovaj posao svakako neće biti jednostavan i kratkotrajan. Stoga je jako značajno da se unapređenje integriteta na lokalnom nivou uzme kao jedan od prioritarnih zadataka u narednom periodu.

## GLAVNI NALAZI

Provedena procjena ključnih aktera sistema integriteta u svih 10 jedinica lokalne samouprave ukazuje da su prisutni problemi sa aspekta njihove uloge i (unutrašnjeg) upravljanja u vezi sa segmentima transparentnosti, odgovornosti i integriteta na lokalnom nivou. Istovremeno, kapacitet pojedinih aktera (lokalnih skupština/vijeća, izvršne vlasti/načelnika ili lokalne uprave) sa stanovišta integriteta i mogućnosti borbe protiv korupcije se smatraju kao zadovoljavajući. Ovo ne iznenađuje jer se već skoro 15 godina radi na unapređenju kapaciteta i jačanju lokalne samouprave kroz brojne međunarodne projekte i domaće inicijative. Ono što je indikativno je činjenica da i dalje nedostaje jasan pristup kada se posmatra segment unapređenja integriteta na lokalnom nivou, te stvarna borba protiv korupcije. Na kraju treba naglasiti da su najlošije ocijenjeni akteri na lokalnom nivou same političke partije, za koje se u većini jedinica lokalnih samouprava smatra da su netransparentne, da nemaju odgovornosti prema građanima, te da im je integritet na jako niskom nivou. Ovo svakako zabrinjava imajući u vidu da se iz njihovih redova "regrutuju" predstavnici zakonodavne i izvršne vlasti.

AKTER	KAPACITET	ULOGA U LIS-U	UNUTRAŠNJE UPRAVLJANJE		
			TRANSPARENTNOST	ODGOVORNOST	INTEGRITET
LOKALNA SKUPŠTINA	Green	Yellow	Yellow	Red	Yellow
IZVRŠNA VLAST	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
LOKALNA UPRAVA	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
LOKALNE POLITIČKE STRANKE	Yellow	Yellow	Red	Red	Red

Kada posmatramo funkcije nadzora i odgovornosti, vidljivo je da je stanje u posmatranim jedinicama lokalne samouprave zadovoljavajuće u segmentu postojanja kapaciteta za postupanje po pritužbama. No i pored toga što su na lokalnom nivou definisani razni mehanizmi za pritužbe na rad, njihova djelotvornost je prosječna. Posebno zabrinjava činjenica da na lokalnom nivou nisu zabilježene adekvatne istrage u vezi otkrivanja korupcije, dok je podizanje svijesti i edukacija javnosti,

te društvena odgovornost procjenjena jako loše i sa stanovišta kapaciteta JLS za ove segmente i sa stanovišta djelotvornosti tek pojedinih inicijativa. Na kraju treba istaći i nedjelotvornost procesa revizije, kako interne tako i eksterne, jer definisani zaključci i preporuke nisu adekvatno implementirani i nadzirani. Ovdje zabrinjava činjenica da se eksterna revizija rada jedinica lokalne samouprave vrši ad hoc, dok se u nekim jedinicama to provodi tek nakon više godina.

FUNKCIJA	KAPACITET	DJELOTVORNOST
POSTUPANJE PO ŽALBAMA	Green	Yellow
REVIZIJA	Yellow	Red
ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE	Yellow	Red
PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI	Red	Red
DRUŠTVENA ODGOVORNOST	Red	Red

Osim navedenih slabost LIS-a u posmatranih 10 jedinica lokalne samouprave, može se pronaći generalni obrazac u vezi sa stanjem integriteta jedinica lokalne samouprave u BiH:

- Lokalne samouprave nemaju razvijene instrumente i kapacitete za borbu protiv korupcije niti imaju odgovarajući nadzor i podršku od strane viših nivoa vlasti u ovom segmentu.
- Trenutno uspostavljeni sistem revizije nije u skladu sa realnim potrebama jedinica lokalne samouprave u BiH niti je zadovoljavajući sa aspekta svoje svrhe.
- Lokalnim upravama nedostaje adekvatna tehnička podrška od strane viših nivoa vlasti u poboljšanju svog sistema integriteta.
- Lokalni mediji, organizacije civilnog društva, te građanstvo u širem smislu nemaju izgrađene kapacitete i/ili ne izražavaju kontinuirani interes za izgradnjom kvalitetnijeg sistema integriteta na lokalnom nivou.
- Odgovornost lokalnih predstavničkih tijela, kao i

predstavnik političkih partija na lokalnom nivou, je jako niska u odnosu na same građane.

Za stanje u obuhvaćenim jedinicama lokalne samouprave, vidjeti [Prilog 1](#).

Navedene slabosti ukazuju da će unapređenje integriteta na lokalnom nivou biti dugoročni izazov u narednom periodu. Imajući u vidu postojeće stanje, može se reći da bi trebalo pristupiti sljedećim aktivnostima:

- Staviti prioritetan fokus na najlošije ocijenjene aktere i dimenzije u procjeni i utvrditi mogućnosti za njihovo poboljšanje i potencijalne pravce djelovanja;
- Donijeti planove integriteta na lokalnom nivou kao jednu od obaveza iz Strategije za borbu protiv korupcije;
- Unaprijediti transparentnost objavljivanja podataka, naročito planova javnih nabavki i procedura javnih nabavki;
- Unaprijediti komunikaciju i saradnju sa lokalnim

organizacijama civilnog društva, posebno u dijelu borbe protiv korupcije;

- Prilagoditi budžetske dokumente građanima radi lakšeg razumijevanja istih;
- Unaprijediti sistem interne i eksterne revizije lokalnih uprava;
- Unaprijediti proaktivnu transparentnost u procesima donošenja odluka lokalne vlasti, aktivno i blagovremeno oglašavati javne rasprave, kako bi se poboljšalo građansko učešće u procesima donošenja odluka;
- Unaprijediti i modernizovati komunikaciju administracije sa javnošću – putem društvenih mreža, web stranice, mobilnih i web aplikacija i sl – ali istovremeno i održavati tradicionalne načine komuniciranja, putem pamfleta, brošura, šalter sale i oglasnih ploča;
- Provesti novu procjenu LIS-a u roku od najkasnije 3 godine, s ciljem utvrđivanja da li su provedene aktivnosti uticale na unapređenje stanja u vezi sa integritetom na lokalnom nivou.

PRILOG 1 - POKAZATELJI LIS-A<sup>1</sup>

## LOKALNO VIJEĆE

	GORAŽDE	BIJELJINA	MOSTAR	TRAVNIK	BD BIH	NG SA	SG SA	GRAČANICA	VISOKO	TESLIĆ
U KOJOJ MJERI OPĆINSKO VIJEĆE IMA ADEKVATNE RESURSE ZA SPROVOĐENJE SVOJIH OBAVEZA U PRAKSI? POSTOJE LI ODREDBE ZA OBUKU VIJEĆNIKA?	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Yellow	Green	Green	Green
U KOJOJ MJERI SU LOKALNI IZBORI BLAGOVREMENI, SLOBODNI, POŠTENI I REPREZENTATIVNI?	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow
U KOJOJ MJERI JE OPĆINSKO VIJEĆE NEZAVISNO OD IZVRŠNE VLASTI?	Green	Green	Yellow	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Green	Green
U KOJOJ MJERI SU VIJEĆNICI U MOGUĆNOSTI DA VRŠE I SPROVODE SVOJE ODLUKE I FUNKCIJU NADZORA?	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
U KOJOJ MJERI VIJEĆNICI PREDSTAVLJAJU INTERESE I PRIORITETE BIRAČA U PRAKSI?	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Red
U KOJOJ MJERI GRAĐANI MOGU DOĆI DO INFORMACIJA VEZANIH ZA VIJEĆE I VIJEĆNIKE?	Green	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Green	Green	Yellow
U KOJOJ MJERI SU OPĆINSKI VIJEĆNICI ODGOVORNI ZA SVOJE POSTUPKE U PRAKSI?	Red	Red	Red	Yellow	Red	Yellow	Red	Red	Yellow	Yellow
U KOJOJ MJERI JE OBEZBIJEĐEN INTEGRITET OPĆINSKIH VIJEĆNIKA?	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Red	Red

<sup>1</sup> Pokazatelji su ocjenjivani kvalitativno i korištenjem jednostavnog sistema "semafora" (zeleno - jak, žuto - prosječan, crveno - slab).

## IZVRŠNA VLAST

	GORAŽDE	BIJELJINA	MOSTAR	TRAVNIK	BD BIH	NG SA	SG SA	GRAČANICA	VISOKO	TESLIĆ
U KOJOJ MJERI IZVRŠNA VLAST IMA JASNU I REALISTIČNU STRATEGIJU/AKCIONI PLAN I KOHERENTAN SKUP FUNKCIJA?										
U KOJOJ MJERI IZVRŠNA VLAST IMA PRISTUP SREDSTVIMA KOJA SU NEOPHODNA DA SPROVEDE SVOJE FUNKCIJE I ISPUNI STRATEŠKU VIZIJU?										
U KOJOJ MJERI LOKALNA IZVRŠNA VLAST EFIKASNO SPROVODI SVOJU ULOGU U SMISLU PRUŽANJA DJELOTVORNOG NADZORA I PODRŠKE LOKALNOJ ADMINISTRACIJI?										
U KOJOJ MJERI LOKALNA IZVRŠNA VLAST EFIKASNO PROVODI SVOJU ULOGU U SMISLU POZIVANJA PRIVATNIH PRUŽALACA JAVNIH USLUGA NA ODGOVORNOST ZA IZVRŠENJE UGOVORENIH USLUGA?										
U KOJOJ MJERI LOKALNA UPRAVA EFIKASNO SPROVODI SVOJU ULOGU U REGULISANJU LOKALNIH PREDUZEĆA NA RAVOPRAVAN I DJELOTVORAN NAČIN?										
U KOJOJ MJERI LOKALNA VLAST PREDSTAVLJA JASNU I DOSTUPAN BUDŽET?										

	GORAŽDE	BIJELJINA	MOSTAR	TRAVNIK	BD BIH	NG SA	SG SA	GRAČANICA	VISOKO	TESLIĆ
U KOJOJ MJERI JE LOKALNA IZVRŠNA VLAST ODGOVORNA ZA SVOJE POSTUPKE?	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Yellow
U KOJOJ MJERI JE OBEZBJEĐEN INTEGRITET IZVRŠNE VLASTI?	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Red

## LOKALNA ADMINISTRACIJA

	GORAŽDE	BIJELJINA	MOSTAR	TRAVNIK	BD BIH	NG SA	SG SA	GRAČANICA	VISOKO	TESLIĆ
U KOJOJ MJERI LOKALNA ADMINIS-TRACIJA IMA AD-EKVATNE FINANSIJSKE, INFRASTRUKTURNE I LJUDSKE RESURSE DA BI EFIKASNO OBAVLJALA SVOJE DUŽNOSTI?	Yellow	Green	Yellow	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Yellow
U KOJOJ MJERI JE LOKALNA ADMINIS-TRACIJA NEZAVISNA OD SPOLJAŠNJIH UTICAJA?	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Yellow
U KOJOJ MJERI POSTOJI EFIKASAN ZAKONSKI OKVIR KOJI BI OSIGURAO TRANSPARENTNOST I INTEGRITET U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI?	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Yellow	Green	Yellow
U KOJOJ MJERI JAVNA UPRAVA PODSTIČE MEHANIZME DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI KOJI GRAĐANIMA OMOGUĆAVAJU DA KOMUNICIRAJU I PODNOSE ZAHTEJEVE LOKALNOJ VLASTI?	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Yellow
U KOJOJ MJERI JE PRIKUPLJANJE LOKALNIH JAVNIH PRIHODA POŠTENI I TRANSPARENTNO?	Green	Yellow	Green	Green	Yellow	Yellow	Green	Green	Yellow	Yellow
U KOJOJ MJERI SU ZEMLJIŠTE I IMOVINSKA PRAVA ZAŠTIĆENI OD STRANE LOKALNE VLASTI?	Green	Green	Green	Yellow	Yellow	Green	Green	Green	Green	Yellow



	GORAŽDE	BIJELJINA	MOSTAR	TRAVNIK	BD BIH	NG SA	SG SA	GRAČANICA	VISOKO	TESLIĆ
POSTOJI LI TRANSPAR- ENTNOST PO PITANJU UPRAVLJANJA FINAN- SIJAMA, LJUDSKIM RESURSIMA I PODACIMA UNUTAR LOKALNE JAVNOG SEKTORA?										
U KOJOJ MJERI SU LOKALNI SLUŽBENICI U PRAKSI ODGOVORNI ZA SVOJE POSTUPKE?										
U KOJOJ MJERI JE OSIGURAN INTEGRITET LOKALNIH SLUŽBENIKA?										

## LOKALNE POLITIČKE STRANKE

	GORAŽDE	BIJELJINA	MOSTAR	TRAVNIK	BD BIH	NG SA	SG SA	GRAČANICA	VISOKO	TESLIĆ
U KOJOJ MJERI FINANSIJSKA SREDSTVA KOJA SU DOSTUPNA POLITIČKIM STRANKAMA OMOGUĆAVAJU DJELOTVORNU POLITIČKU KONKURENCIJU?	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Green	Yellow	Yellow
U KOJOJ MJERI SU LOKALNE POLITIČKE STRANKE SLOBODNE OD NEŽELJENOG VANJSKOG UTICAJA NA NJIHOVE AKTIVNOSTI?	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
U KOJOJ MJERI LOKALNE POLITIČKE STRANKE SAŽIMAJU I PREDSTAVLJAJU ŠIROK SPEKTAR DRUŠTVENIH INTERESA NA LOKALNOM NIVOU?	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Yellow	Yellow	Red
U KOJOJ MJERI JE PRISUTNA TRANSPARANTNOST U DJELOVANJU LOKALNIH POLITIČKIH STRANAKA?	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Red	Yellow
U KOJOJ MJERI POSTOJI DJELOTVORAN NADZOR NAD LOKALNIM POLITIČKIM STRANKAMA?	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
U KOJOJ MJERI SU KANDIDATI ZA LOKALNE IZBORE IZABRANI NA TRANSPARENTAN I POŠTEN NAČIN?	Yellow	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red

**POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA**

	GORAŽDE	BIJELJINA	MOSTAR	TRAVNIK	BD BIH	NG SA	SG SA	GRAČANICA	VISOKO	TESLIĆ
POSTOJI LI POSEBAN POSTUPAK (NPR. PREKO INSTITUCIJE OMBUDSMENA ILI SLIČNIH INSTITUCIJA) NAMIJENJEN RAZMATRANJU PRITUŽBI NA NAVODNO NEPRAVEDAN TRETMAN LOKALNIH INSTITUCIJA?										
KOLIKO JE U PRAKSI DJELOTVORAN POSTUPAK RAZMATRANJA PRITUŽBI?										

**REVIZIJA**

	GORAŽDE	BIJELJINA	MOSTAR	TRAVNIK	BD BIH	NG SA	SG SA	GRAČANICA	VISOKO	TESLIĆ
U KOJOJ MJERI SU PRISUTNE REDOVNE REVIZIJE LOKALNIH ORGANA UPRAVE I ISCRPNI PROPISI O SANKCIONISANJU?										
KOLIKO SU DJELOTVORNE REVIZIJE ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE?										
U KOJOJ MJERI JE EFIKASAN NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI?										

## CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE SAMOUPRAVE

	GORAŽDE	BIJELJINA	MOSTAR	TRAVNIK	BD BIH	NG SA	SG SA	GRAČANICA	VISOKO	TESLIĆ
U KOJOJ MJERI CENTRALNA VLADA IMA NEOPHODNA SREDSTVA DA EFIKASNO IZVRŠAVA DODIJELJENU ULOGU U SMISLU NADZORA DJELOVANJA LOKALNE VLADE?	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow
KOLIKO SU EFIKASNE FEDERALNE/KANTONALNE VLASTI U OBAVLJANJU SVOJE DODIJELJENE ULOGE U SMISLU NADZORA NAD LOKALNOM VLADOM?	Red	Red	Red	Red	Yellow	Yellow	Red	Red	Red	Red

## ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE

	GORAŽDE	BIJELJINA	MOSTAR	TRAVNIK	BD BIH	NG SA	SG SA	GRAČANICA	VISOKO	TESLIĆ
U KOJOJ MJERI POSTOJI KAPACITET ZA NEZAVISNU ISTRAGU I OTKRIVANJE KORUPCIJE NA LOKALNOM NIVOU?	Red	Red	Red	Red	Red	Green	Red	Red	Red	Red
U KOJOJ SU MJERI SLUČAJEVI KORUPCIJE U LOKALNOJ VLASTI USTVARI ISTRAŽENI I OTKRIVENI U PRAKSI?	Red	Red	Red	Yellow	Yellow	Red	Red	Red	Red	Red

**PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI**

	GORAŽDE	BIJELJINA	MOSTAR	TRAVNIK	BD BIH	NG SA	SG SA	GRAČANICA	VISOKO	TESLIĆ
U KOJOJ MJERI POSTOJI KAPACITET ZA EDUKATIVNE AKTIVNOSTI, JAVNE INFORMACIJE I ZAGOVARANJE PO PITANJIMA BORBE PROTIV KORUPCIJE NA LOKALNOM NIVOU?	Yellow	Red	Red	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Red
U KOJOJ SU MJERI EDUKATIVNE AKTIVNOSTI, JAVNE INFORMACIJE I ZAGOVARANJE BORBE PROTIV KORUPCIJE NA LOKALNOM NIVOU USPJEŠNI U BORBI PROTIV KORUPCIJE?	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red

**DRUŠTVENA ODGOVORNOST**

	GORAŽDE	BIJELJINA	MOSTAR	TRAVNIK	BD BIH	NG SA	SG SA	GRAČANICA	VISOKO	TESLIĆ
U KOJOJ SU MJERI NEVLADINI AKTERI AKTIVNI U PROMOVISANJU DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI S CILJEM POZIVANJA LOKALNE VLASTI NA ODGOVORNOST?	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow
U KOJOJ MJERI SU INICIJATIVE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI POKRETA NEVLADINIH AKTERA BILE USPJEŠNE U POZIVANJU LOKALNIH VLASTI NA ODGOVORNOST?	Yellow	Red	Yellow	Red	Red	Yellow	Yellow	Red	Red	Yellow



**PROCJENA  
SISTEMA  
INTEGRITETA  
JEDINICA  
LOKALNE  
SAMOUPRAVE  
GRAD BIJELJINA**





---

# SADRŽAJ

---

35	I SAŽETAK
39	II SITUACIONA ANALIZA
43	III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
	KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE
44	1. GRADSKA SKUPŠTINA
46	2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST
49	3. LOKALNA ADMINISTRACIJA
53	4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE
	FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI
55	5. POSTUPANJE PO ŽALBAMA
56	6. REVIZIJA
57	7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE
58	8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE
58	9. PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI
59	10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST
63	IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE
67	V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE



# I SAŽETAK

## KONTEKST SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

Reforma zakonodavstva kojim se reguliše lokalna samouprava u RS je započela 1999. godine, a zadobila je svoj današnji normativni oblik sa donošenjem novog Zakona o lokalnoj samoupravi koji je stupio na snagu 1. januara 2005. godine. Administrativno-teritorijalna organizacija Republike Srpske je uspostavljena tako da između opština i republičkih organa nema drugih središnjih tijela, pa se, prema tome, sistem lokalne samouprave u RS određuje kao jednostepeni. Za RS su karakteristične velike razlike između opština u pogledu teritorije, demografije, ekonomske snage, stepena urbanizacije, a da te razlike ne prati različit normativni tretman, nego su svim opštinama nametnute jednake obaveze i nadležnosti što opštinama u RS daje tzv. monotipski karakter. Iako je prema kategorizaciji Vlade RS više od pola opština svrstano u nerazvijene ili izrazito nerazvijene opštine, zakonska rješenja u pogledu ovlašćenja i nadležnosti opština su prilagođene više razvijenijim sredinama.

Reforma se odvijala postepeno i u pogledu vođenja opština i gradova. Počelo se od odborničkog modela da bi se završilo sa potpunim odvajanjem funkcija načelnika od skupštine opštine kao lokalnog predstavničkog tijela na taj način što sada sami birači neposredno glasaju ko će biti načelnik, te je na taj način funkcija dodatno ojačana dobijajući demokratski legitimitet.

Avgusta mjeseca 2012. godine Bijeljina je izmjenama Zakona o teritorijalnoj organizaciji RS dobila status grada. Od 2006. godine Bijeljina se nalazi u grupi opština koje su kategorizovane kao razvijene opštine. Organi Grada Bijeljine su Skupština grada i gradonačelnik. Skupština je organ odlučivanja i kreiranja opšte politike. Čine je odbornici koji se biraju na period od četiri godine. Gradonačelnika biraju građani na opštim neposrednim izborima na period od četiri godine u skladu sa Izbornim zakonom. Gradonačelnik je nosilac izvršne vlasti u gradu, rukovodi administrativnom službom grada i odgovoran je za njen rad.

Bijeljina već duže vrijeme predstavlja administrativni, privredni, obrazovni, zdravstveni centar regiona koji prevazilazi granice Semberije i Majevice. U posljednjih nekoliko godina Bijeljina se upušta u veća zaduživanja kako bi poboljšala svoju društvenu i ekonomsku infrastrukturu, te unaprijedila kvalitet usluga svoje administrativne službe. Kao lokalna zajednica koja se ubrzano razvija, Bijeljina nosi specifičnu odgovornost da u tom procesu pokaže zrelost koja bi se, između ostalog, ogledala i u tome da ojača sve svoje institucije, mehanizme i procedure koje bi dovele do unapređenja transparentnosti, odgovornosti i integriteta u svom radu.

## PROCJENA LIS-A: AKTERI I FUNKCIJE

### KARTICA REZULTATA PROCJENE LIS-A ZA GRAD BIJELJINU

AKTER	KAPACITET	ULOGA U LIS-U	UNUTRAŠNJE UPRAVLJANJE
LOKALNA SKUPŠTINA			
LOKALNA IZVRŠNA VLAST			
LOKALNA ADMINISTRACIJA			
LOKALNE POLITIČKE PARTIJE			

FUNKCIJA	KAPACITET	DJELOTVORNOST
POSTUPANJE PO ŽALBAMA		
REVIZIJA		
CENTRALIZOVANI NADZOR NAD LOKALNOM UPRAVOM		
ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE		
PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI		
DRUŠTVENA ODGOVORNOST		

## KLJUČNI NALAZI

### 1. AKTERI

- Odbornici nemaju način da se upoznaju sa specifičnim potrebama građana jer nedostaje institucionalizovana i razrađena praksa neposredne komunikacije odbornika i građana;
- Izvršna vlast i gradska uprava nije dosljedno razradila mehanizme participacije javnosti u kreiranju bitnih odluka, te nije dovoljno precizno i obuhvatno razradila interne instrumente za poboljšanje integriteta i odgovornosti u radu gradske uprave;
- Lokalne političke partije su krajnje zatvorene i uglavnom služe partikularnim interesima.

### 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

- Na lokalnom (kao i na republičkom) nivou nedostaju institucionalni i normativni instrumenti posebno dizajnirani za prevenciju i borbu protiv korupcije;
- Lokalnoj upravi nedostaje adekvatna tehnička podrška od strane centralne vlasti u poboljšanju svog sistema integriteta;
- Organizacije civilnog društva su isuviše slabe i nemaju neophodnu podršku da bi značajnije podigle svijest javnosti o pojavama korupcije i pokrenule dubinske promjene u praksi rada lokalne samouprave.

## PREPORUKE

### 1. AKTERI

Gradska Skupština bi trebala razviti čvrst, dosljedan i obavezujući mehanizam neposredne komunikacije odbornika i građana (tematski radni sastanci i javne rasprave, učestvovanje u radu mjesnih zajednica, pokretanje akcija i inicijativa) gdje bi građani na taj način prenijeli svoje goruće probleme i potrebe, a odbornici bi, rukovodeći se principima nezavisnosti i savjesnosti svom radu, činili sve što je u okviru njihove moći i ovlaštenja da te potrebe građana artikuliraju kroz određene inicijative, pitanja i sugestije nosiocima izvršne vlasti koji su nadležni.

Gradska uprava bi trebala na svojoj internet stranici objavljivati svu relevantnu dokumentaciju koja se tiče najosjetljivijih postupaka koje sprovodi (javne nabavke, dodjela grantova, zapošljavanje), u cilju omogućavanja potpunog uvida javnosti u tok i ishod tih postupaka, te osiguranja njihovog integriteta.

U procesu formulisanja (prijedloga) određenih odluka, izvršna vlast grada može da primijeni mehanizme (mimo i povrh onih zakonom propisanih) podsticanja određenih zainteresovanih grupa da uzmu aktivno učesće u tim procesima kojima se utiče na njihova prava i interese i da na taj način u potpunosti primijeni princip participacije u donošenju odluka koje mogu bitno uticati na pojedince i grupe građana. Time bi se obezbijedio demokratski legitimitet, podrška i provodivost određenih odluka koje mogu biti osjetljive.

U interesu redovnog obavještanja javnosti o radu gradske uprave, bilo bi dobro da se izrađuju i objavljuju izvještaji o sprovođenju ključnih propisa za lokalnu zajednicu, kao i o odlukama (pojedinačnim rješenjima) koje su donesene u tom procesu. Na taj način bi zainteresovana stručna i šira javnost mogla da ostvari uvid

u način rada i trendove u obavljanju poslova lokalne samouprave.

Jedna od ključnih mjera koje bi gradska izvršna vlast mogla preduzeti je donošenje planova integriteta u kojim bi se identifikovali radni procesi unutar gradske administracije, koji su najpodložniji koruptivnim praksama, i donijele jasne, konkretne i precizne mjere prevencije. Iako Agencija za prevenciju korupcije još uvijek nije donijela metodologiju za izradu planova integriteta, Bijeljina bi mogla da preduzme inicijativu i pokaže preduzimljivost i dobru volju po ovom pitanju.

### 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

Institucionalna infrastruktura za borbu protiv korupcije je u cijeloj zemlji u začetku i nije u potpunosti funkcionalna. U tom smislu može se reći da one institucije i organizacije koje imaju iskrenu volju i namjeru da se odlučno obračunaju sa pojavama korupcije nemaju više šta da čekaju nego moraju same preuzimati inicijativu.

Preporuka za Bijeljину kao sredinu koja se dinamično razvija i ima ambiciju da posluži kao uzor drugim lokalnim zajednicama je da u skladu sa svojim mogućnostima i djelokrugom rada izradi sopstvenu strategiju/plan za borbu protiv korupcije. Prije same izrade strategije, preporuka je da se uz uključivanje svih zainteresovanih strana (politički akteri, civilni sektor, poslovna zajednica, akademska zajednica, mediji) pristupi analizi postojećeg stanja, gdje bi se identifikovala najveća žarišta koruptivnog djelovanja. Sama strategija bi trebala da obuhvati konkretne antikoruptione mjere kojima se neposredno utiče na suzbijanje koruptivnih praksi, kao i mjere šireg obuhvata kojima se stvara povoljan društveni ambijent i građanski aktivizam u borbi protiv korupcije. Na ovaj način bi se postavio temelj za ukupnu institucionalnu, normativnu i društvenu antikoruptionu infrastrukturu i sasvim sigurno doprinijelo unapređenju principa dobre vladavine u Bijeljini.



# II SITUACIONA ANALIZA

Iz Ustava Bosne i Hercegovine proizilazi da je oblast lokalne samouprave isključiva nadležnost entiteta na osnovu opšte pretpostavke da su entiteti nadležni za sve oblasti koje nisu izričito pomenute u Ustavu kao nadležnost BiH.

Asimetrična uređenost političko-institucionalnog i teritorijalno-administrativnog sistema u BiH se ogleda i u oblasti lokalne samouprave i načinu na koji je ona organizovana u dva bosanskohercegovačka entiteta. Očigledna razlika između ovih sistema je, prije svega, u tome što je RS, za razliku od FBiH, organizovana kao unitarna političko-teritorijalna zajednica, što znači da između jedinica lokalne samouprave i entitetskih vlasti ne postoji nikakav središnji nivo vlasti i da ministarstvo zaduženo za lokalnu samoupravu direktno saraduje sa opštinama.

Dakle, administrativno-teritorijalna organizacija Republike Srpske je uspostavljena tako da između opština i republičkih organa nema drugih središnjih tijela, a same opštine nisu objedinjene u neke veće teritorijalne zajednice, pa se, prema tome, sistem lokalne samouprave u RS određuje kao jednostepeni. Takođe, opštine su i monotipskog karaktera, jer bez obzira na značajne razlike među njima sve imaju iste nadležnosti i ovlašćenja.

Reforma zakonodavstva kojom se reguliše lokalna samouprava u RS je započela 1999. godine, a zadržala je svoj današnji normativni oblik 2004. godine sa donošenjem novog Zakona o lokalnoj samoupravi koji je stupio na snagu 1. januara 2005. godine. Važeći Zakon o lokalnoj samoupravi nadležnosti opština dijeli

na samostalne i prenesene nadležnosti gdje samostalne nadležnosti, u stvari, čine većinu opštinskih poslova. Samostalne nadležnosti su, obzirom na njihovu prirodu, podijeljene na regulatorno-upravljačke i uslužne.

Ono što karakteriše položaj opština u RS jesu velike razlike u pogledu teritorije, demografije, ekonomske snage, stepena urbanizacije i drugo. Međutim, te razlike ne prati različit normativni tretman, nego su svim opštinama nametnute jednake obaveze i nadležnosti bez obzira na njihove mogućnosti da te obaveze ispune. Zbog toga se u stvarnosti jedinice lokalne samouprave selektivno odnose prema svojim zakonskim obavezama, tako što obim i kvalitet usluga koje vrše prilagođavaju uslovima i sredstvima kojima raspolažu iako na to nemaju pravo u formalnom smislu. Zakonska ovlašćenja i nadležnosti su prilagođene razvijenijim sredinama, dok je prema kategorizaciji Vlade RS više od pola opština svrstano u nerazvijene ili izrazito nerazvijene opštine.

Što se tiče uloge vođenja opština i gradova, izvršena je reforma koja se kroz period tranzicije odvijala postepeno. Prvo je postojao odborski model koji je podrazumijevao skupštinu opštine kao najviši organ sa predsjednikom skupštine na čelu, te izvršni odbor na čelu sa njegovim predsjednikom koji je sprovodio odluke skupštine. Potom je 1999. godine uvedena funkcija načelnika kog je birala skupština i koji je predstavljao organ izvršne vlasti u opštini, te rukovodio administrativnom službom. Na kraju je funkcija načelnika odvojena od skupštine opštine kao lokalnog predstavničkog tijela na taj način što sada sami birači neposredno glasaju ko će biti načelnik i na taj način je funkcija dodatno ojačana dobijajući demokratski legitimitet. Funkcija (grado)načelnika zadobija leaderski karakter, a praksa je pokazala da se puno toga na lokalnom nivou može uraditi ako se uz dodatna ovlašćenja, samostalnost i moć udruže kreativnost i energičnost lidera izvršne vlasti. Međutim, i pored uspostavljanja ravnoteže u snazi između lokalnih organa zakonodavne i izvršne vlasti, zabilježeno je

više slučajeva neslaganja i konflikata koji su doveli do referendumskeg izjašnjavanja o povjerenju načelniku opštine i do ozbiljnih zastoja u funkcionisanju opštine.

Jedinice lokalne samouprave su epicentar neposrednog pružanja komunalnih usluga građanima. Međutim, i pored ove uloge opština, još uvijek se ne uvodi konkurencija u pružanju komunalnih usluga, niti se pristupa funkcionalnom povezivanju opština u cilju ostvarivanja boljeg kvaliteta i ušteda. Međuopštinska saradnja je jako rijetka, iako zakonska rješenja omogućavaju ovakav vid saradnje. Jedini vid saradnje kojim su postignuti neki rezultati je osnivanje Saveza opština i gradova Republike Srpske koji predstavlja interese jedinica lokalne samouprave prema višim nivoima vlasti i prema drugim regionalnim i međunarodnim udruženjima.

Avgusta mjeseca 2012. godine Bijeljina je izmjenama Zakona o teritorijalnoj organizaciji RS dobila status grada. Iako je ova promjena statusa bila važna za Bijeljina jer je predstavljala signal investitorima i donatorima da zadovoljava odgovarajuće standarde u pogledu lokalne samouprave i razvijenosti društvene i ekonomske infrastrukture, u praksi nije donijela ništa novo jer su zadržane iste nadležnosti, a administracija je ostala na istom nivou nepromijenjene organizacije.

Grad Bijeljina nalazi se na sjeveroistočnom dijelu BiH i obuhvata područje Semberije i dio Majevice koji je pretežno ravničarski predio. Po svojoj površini Bijeljina je osma, a po broju stanovnika druga opština u Republici Srpskoj. Sjedište je nekoliko institucija RS i područnih jedinica organa uprave BiH, kao i okružnih pravosudnih organa. Bijeljina je i univerzitetski centar sa više od pet hiljada studenata. Od 2006. godine nalazi se u grupi opština koje su kategorizovane kao razvijene opštine. Podaci o kretanju stanovništva u Bijeljini ukazuju na to da je priliv stanovništva ovdje najveći u odnosu na sve druge lokalne zajednice u Republici Srpskoj.



Organi Grada Bijeljine su Skupština grada i gradonačelnik. Gradska Skupština je organ odlučivanja i kreiranja opšte politike. Čine je odbornici koji se biraju na period od četiri godine i trenutno ih ima 31. Predsjednik Skupštine zastupa i predstavlja Skupštinu grada, saziva i predsjedava sjednicama.

Gradonačelnika biraju građani na opštim neposrednim izborima na period od četiri godine u skladu sa Izbornim zakonom. Gradonačelnik predstavlja i zastupa grad Bijeljina, te je nosilac izvršne vlasti u gradu. Takođe, rukovodi administrativnom službom grada i odgovoran je za njen rad. Na prijedlog gradonačelnika, Skupština bira i imenuje načelnike odjeljenja unutar gradske uprave na vrijeme trajanja mandata Skupštine grada. Načelnici odjeljenja rukovode odjeljenjem i odgovaraju gradonačelniku za njihov rad.

Bijeljina ima sve nadležnosti sadržane u zakonu o lokalnoj samoupravi, kao i druge nadležnosti koje joj se prenose drugim zakonom.

Prema broju stanovnika, Bijeljina dijeli četvrto mjesto sa Zenicom, poslije Sarajeva, Banja Luke i Tuzle. Bijeljina već duže vrijeme predstavlja administrativni, privredni, obrazovni, zdravstveni centar regiona koji prevazilazi granice Semberije i Majevice. U posljednjih nekoliko godina Bijeljina se upušta u veća zaduživanja kako bi poboljšala svoju društvenu i ekonomsku infrastrukturu, te unaprijedila kvalitet usluga svoje administrativne službe. U poređenju sa svojim neposrednim okruženjem djeluje kao da Bijeljina ubrzano radi na stvaranju uslova za svoj budući društveni i ekonomski razvoj i da u tome ostvaruje relativan uspjeh. I sama preuzimajući dobru praksu lokalnih zajednica u drugim zemljama, Bijeljina sve više postaje uzor domaćim opštinama u obavljanju lokalnih poslova. Kao lokalna zajednica koja se, za razliku od mnogih drugih u RS, ubrzano razvija, Bijeljina nosi specifičnu odgovornost da u tom procesu pokaže zrelost koja bi se, između

ostalog, ogledala i u tome da ojača sve svoje institucije, mehanizme i procedure koje bi dovele do unapređenja transparentnosti, odgovornosti i integriteta u svom radu.



# III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

---

Uputstvo za ocjenjivanje indikatora iz metodologije procjene LIS-a, koje najviše odgovara aktuelnoj situaciji u lokalnoj zajednici, je uvijek napisano pod navodnicima u kurzivu na početku svakog indikatora. Treba, međutim, napomenuti da ova uputstva za ocjenjivanje indikatora predstavljaju samo široke parametre koji služe kao osnov za uspostavljanje krajnje ocjene indikatora. U mnogim slučajevima samo neki od elemenata u citiranim rečenicama se mogu primijeniti na datu situaciju. Dio indikatora naslovljen kao "Komentar" daje neka neophodna razjašnjenja.

# KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE

## 1. GRADSKA SKUPŠTINA

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

### KAPACITET

#### 1.1. ADEKVATNI RESURSI

**U kojoj mjeri lokalna skupština ima adekvatne resurse za sprovođenje svojih obaveza u praksi?**

*“Lokalna skupština ima adekvatne resurse da na djelotvoran način ispunjava svoje obaveze.”*

**Komentar:**

Sa izgradnjom novih prostorija i unapređenjem uslova za rad, gradska skupština stiče veoma dobre uslove za ispunjenje svoje funkcije. Stručna služba skupštine dobro obavlja svoj posao, ima solidnu kadrovsku osnovu, a za same odbornike se redovno realizuju razni programi obuke koji su posebno od velike pomoći novoizabranim odbornicima.

#### 1.2. LOKALNI IZBORI

**U kojoj mjeri su lokalni izbori blagovremeni, slobodni, poštteni i reprezentativni?**

*“Lokalni izbori su uglavnom blagovremeni, slobodni, poštteni i reprezentativni.”*

**Komentar:**

Izborni propisi u pogledu lokalnih izbora su solidni, standardizovani i usklađeni sa najboljim praksama, te omogućavaju slobodne i fer lokalne izbore. Lokalni izbori se sprovode blagovremeno, na regularan i zakonit način, bez većih poteškoća, žalbi i osporavanja rezultata, uz međunarodni nadzor, reflektujući na realan način raspoloženje biračkog tjela.

#### 1.3. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri je gradska skupština nezavisna od izvršne vlasti?**

*“Skupština je u potpunosti nezavisna kako u odnosu na izvršnu vlast, tako i u odnosu na nacionalne interese.”*

**Komentar:**

Propisi o lokalnoj samoupravi na relativno jasan način definišu uloge zakonodavne i izvršne lokalne vlasti. U praksi se, takođe, jasno zna koja je uloga skupštine, a koja izvršne vlasti, te ne dolazi do sukoba ili konfuzije

oko obavljanja lokalnih poslova i donošenja odgovarajućih odluka.

## ULOGA

### 1.4. NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU LOKALNE SAMOUPRAVE



**U kojoj mjeri su gradski odbornici u mogućnosti da vrše i sprovode svoje odluke i funkciju nadzora?**

*„Gradski odbornici imaju ovlašćenje da nadziru rad lokalne izvršne vlasti i do određene mjere su uspješni u vršenju ove dužnosti. Djelimično su u mogućnosti da sprovode svoje odluke.“*

**Komentar:**

Gradski odbornici imaju zakonom definisanu ulogu nadzora nad radom gradske izvršne vlasti. Iako su ovlaštenja gradonačelnika široka, jer proizilaze iz demokratskog legitimiteta njegove funkcije, odbornici usvajaju sve bitnije dokumente kojima se definišu javne politike, a posebno kad je u pitanju budžet. Međutim, pokazalo se u praksi da je opozicija stavljala opravdane primjedbe da skupština nije u stanju da u potpunosti djelotvorno i efikasno prati izvršenje svih svojih odluka i da detaljno prati rad i odluke izvršne vlasti.

### 1.5. ZASTUPLJENOST



**U kojoj mjeri gradski odbornici predstavljaju interese i prioritete birača u praksi?**

*„Gradski odbornici se smatraju kao neko ko predstavlja interese i prioritete svojih birača samo u određenoj mjeri.“*

**Komentar:**

Lokalni izbori koji se održavaju, svojom regularnošću i zakonitošću, obezbjeđuju demokratski legitimitet i makar formalnu zastupljenost građana i njihovih interesa. Međutim, tokom trajanja mandata odbornika, neposredni kontakt sa građanima je uglavnom sporadičan, te van institucionalnih okvira i tokova zbog čega ne može u potpunosti da reflektuje interese i prioritete građana u gradskoj skupštini.

## UPRAVLJANJE

### 1.6. TRANSPARENTNOST GRADSKOJ SKUPŠTINE



**U kojoj mjeri građani mogu doći do informacija vezanih za gradsku skupštinu i odbornike?**

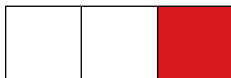
*„Građani mogu doći do određenih informacija o gradskoj skupštini i odbornicima i/ili do informacija se teško dolazi.“*

**Komentar:**

Obaveza objavljivanja informacija o sjednicama Skupštine se sprovodi i većina najbitnijih informacija (dnevni red i materijali sjednica, donesene odluke) se može naći na zvaničnoj internet stranici Grada. Međutim, nije uvijek lako doći do određenih informacija (zapisnici sa

glasanja, informacije o radu komisija, tonski zapisi, dobijanje informacija/dokumenata unaprijed, itd.) koje bi omogućile potpuni uvid u rad Skupštine i proces donošenja odluka.

### 1.7. ODGOVORNOST GRADSKIH ODBORNIKA



**U kojoj mjeri su gradski odbornici odgovorni za svoje postupke u praksi?**

*“Gradski odbornici nisu odgovorni za svoje postupke u praksi.”*

**Komentar:**

Odgovornost odbornika za svoje postupke se svodi na političku odgovornost koja se mjeri stepenom (ne) zadovoljstva građana na sljedećim lokalnim izborima. Ne postoji regularan i institucionalizovan mehanizam uključivanja javnosti u konsultacije oko bitnih pitanja koja se nađu na dnevnom redu, niti postoje mehanizmi uz pomoć kojih se građani mogu žaliti na rad i postupke odbornika.

### 1.8. INTEGRITET GRADSKIH ODBORNIKA



**U kojoj mjeri je obezbijeđen integritet gradskih odbornika?**

*“Postoje samo neki od propisa koji se tiču sukoba interesa, poklona i usluga, prijave imovine i zaštite zabunjivača i koji se polovično sprovode i/ili postoji barem*

*jedan skorašnji primjer sukoba interesa u gradskoj skupštini.”*

**Komentar:**

Pravila i propisi kojima bi se trebalo preventivno djelovati na koruptivnu praksu u radu odbornika postoje, ali nisu do kraja i dovoljno precizno razrađeni, te se posljedično primjenjuju na neusklađen i nedosljedan način ne postižući svoju svrhu. Postupci koji se vode su daleko od očiju javnosti i ne primjenjuju se dosljedno do kraja.

## 2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST

### KAPACITET



#### 2.1. JASNE FUNKCIJE



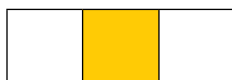
**U kojoj mjeri gradska uprava ima jasnu i realističnu strategiju/akcioni plan i koherentan skup funkcija?**

*“Gradska uprava ima jasnu i realističnu strategiju i usklađen skup funkcija na koje se obavezala za jedan razuman vremenski period.”*

**Komentar:**

Nedavno je usvojena Strategija grada Bijeljina, koja predstavlja jedan koherentan, usklađen i realističan dokument sa preciznim ciljevima i podjelom uloga. Vrijeme će pokazati do koje mjere će gradska uprava biti u stanju da ga dosljedno sprovodi. Takođe, proces koji je pratio izradu ovog strateškog dokumenta je bio transparentan i participativan, vodeći ka dobrom kvalitetu i sprovodivosti strateških opredjeljenja grada.

## 2.2. RASPOLOŽIVA SREDSTVA



**U kojoj mjeri gradska uprava ima pristup sredstvima koja su neophodna da sprovede svoje funkcije i ispuni stratešku viziju?**

*“Gradska uprava ima pristup nekim od sredstava neophodnih za izvršenje svojih funkcija i ispunjavanje strateških ciljeva.”*

### Komentar:

Zakonima je propisano na koje javne prihode jedinice lokalne samouprave mogu da računaju obezbjeđujući im predvidivost u planiranju prihodovne strane svojih budžeta. Međutim, udio u javnim prihodima obezbijeđen za Bijeljina je dovoljan za pokriće tekućih obaveza, ali ne i za razvojne planove. U praksi se javljaju problemi i prilikom prikupljanja sredstava koja su zagarantovana propisima.

## ULOGA

### 2.3. UPRAVLJANJE LOKALNOM ADMINISTRACIJOM



**U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno sprovodi svoju ulogu u smislu pružanja djelotvornog nadzora i podrške lokalnoj administraciji?**

*“Izvršna vlast je donekle aktivna, ali uglavnom neuspješna u stvaranju lokalnog javnog sektora koji se rukovodi visokim nivoom transparentnosti, odgovornosti, integriteta i uključenosti.”*

### Komentar:

Određene aktivnosti (uglavnom propisane zakonom i internim aktima) se preduzimaju u cilju što uspješnijeg i djelotvornijeg upravljanja ljudskim resursima i uspostavljanju procedura koje za cilj imaju što efikasnije obavljanje dužnosti službenika u lokalnoj administraciji, kao i pospešivanje transparentnosti i integriteta u njihovom radu. Međutim, ove aktivnosti se svode na formalno poštovanje propisanih procedura i ima još puno toga što se može učiniti u pravcu modernizacije sistema upravljanja ljudskim resursima i povećanja efikasnosti i odgovornosti u radu gradskog javnog sektora.

### 2.4. NADZOR NAD PRIVATNIM PRUŽAOCIMA JAVNIH USLUGA



**U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno provodi svoju ulogu, u smislu pozivanja privatnih pružalaca**

## javnih usluga na odgovornost za izvršenje ugovore- nih usluga?

„Lokalna izvršna vlast je donekle efikasna u pozivanju na odgovornost privatnih pružalaca usluga.“

### Komentar:

Lokalna izvršna vlast se najviše oslanja na aktiviranje garancija za dobro izvršenje posla i službenike koji su zaduženi za praćenje ugovornih obaveza. Postupak kojim se provjerava vršenje javnih usluga nije do kraja transparentan.

## 2.5. REGULISANJE RADA LOKALNIH PRIVREDNIH SUBJEKATA



### U kojoj mjeri lokalna uprava efikasno sprovodi svoju ulogu u regulisanju lokalnih preduzeća na ravnopravan i djelotvoran način?

“Propisi kojima se reguliše rad lokalnih preduzeća se ne primjenjuju uvijek dosljedno i/ili povremeno se pojavljuju primjeri nepoštenog odnosa inspektora iz lokalne uprave prema lokalnim preduzećima.”

### Komentar:

Kada je u pitanju lokalna privreda, primjena propisa i rad inspektora su uglavnom dosljedni i nediskriminatorni. Međutim, s vremena na vrijeme se pojavljuju žalbe od strane privrednika na nefer odnos i selektivnu primjenu propisa od strane lokalne uprave, što može neke privredne subjekte staviti u neravnopravan položaj u odnosu na druge.

## UPRAVLJANJE

### 2.6. TRANSPARENTNOST BUDŽETA



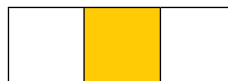
### U kojoj mjeri gradska uprava predstavlja jasan i dostupan budžet?

“Lokalna uprava je obavezna da predstavi transparentan godišnji budžet koji je lako dostupan i razumljiv u praksi.”

### Komentar:

Gradska uprava se rukovodi propisima o budžetu koji obezbjeđuju transparentnost i dostupnost budžeta. Dokumenti koji se odnose na budžet grada su lako dostupni i razumljivi, tako da građani mogu jasno da vide planirani utrošak javnih sredstava. Primjedbe se odnose jedino na visinu sredstava za određene namjene.

### 2.7. ODGOVORNOST LOKALNE IZVRŠNE VLASTI



### U kojoj mjeri je lokalna izvršna vlast odgovorna za svoje postupke?

“Lokalna izvršna je djelimično odgovorna za svoje postupke u praksi.”

### Komentar:

Formalno-pravni mehanizmi za konsultacije građana prilikom donošenja nekih važnih strateških odluka su



razvijeni i primjenjuju se u praksi, kao i obaveza da se sve odluke koje se podnose Skupštini na odlučivanje obrazlažu. Takođe, postoji mehanizam i postupak odgovaranja na pritužbe građana koji pored službenika gradske administracije uključuje i šefove odjeljenja u gradskoj upravi, dok pritužbe građana na rad gradonačelnika razmatra Skupština. Međutim, u uslovima stabilne vladajuće koalicije, odgovornost izvršne vlasti se ipak svodi na političku podršku ili odsustvo iste u Skupštini Grada, jer su formalno-pravni mehanizmi nerazvijeni i slabo se koriste.

## 2.8. INTEGRITET IZVRŠNE VLASTI



**U kojoj mjeri je obezbijeđen integritet izvršne vlasti?**

*“Postoje samo neki od propisa koji se tiču sukoba interesa, poklona i usluga, prijave imovine, ‘revolving door’ imenovanja i zaštite uzbujača i koji se polovično primjenjuju i/ili desio se najmanje jedan skorašnji primjer sukoba interesa ili ‘revolving door’ fenomena.”*

**Komentar:**

Propisi kojima se obezbjeđuje integritet izvršne vlasti su nepotpuni i ne ostvaruju u potpunosti svoju svrhu. S druge strane, veoma često se čuju glasovi iz opozicije i javnosti o određenim zloupotrebama koji ne nailaze na adekvatan i uvjerljiv odgovor i formalni postupak provjere.

## 3. LOKALNA ADMINISTRACIJA

KAPACITET

ULOGA

UPRAVLJANJE

## KAPACITET

### 3.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri gradska administracija ima adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse da bi efikasno obavljala svoje dužnosti?**

*„Javni sektor ima adekvatnu bazu finansijskih, infrastrukturnih i ljudskih resursa za efikasno vršenje svojih obaveza“.*

**Komentar:**

Gradska administracija u Bijeljini ima relativno povoljne uslove za rad, veoma povoljnu kvalifikacionu strukturu, skoro potpuno informatizovane radne procese, te relativno dobre plate gradskih službenika uprkos smanjenjima uzrokovanim finansijskom krizom. Grad Bijeljina uspijeva samostalno da obezbijedi sredstva koja su potrebna za funkcionisanje, pa čak i neka unapređenja rada gradske uprave, što nije slučaj sa nekim siromašnijim lokalnim zajednicama koje zavise od doprinosa iz

republičkog budžeta.

### 3.2. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri je gradska administracija nezavisna od spoljašnjih uticaja?**

*„Iako postoje propisi o zapošljavanju na osnovu kompetentnosti kandidata, prisutno je nekoliko primjera nepotizma/favorizovanja i/ili uplitanja od strane lokalnih političkih aktera mada ovo nije rasprostranjeno ili ozbiljna praksa.“*

**Komentar:**

Uprkos tome što postoje relativno dobri propisi o zapošljavanju i unapređenju službenika u gradskoj upravi koji se u formalnom smislu dobro sprovode, u javnosti se mnogo špekulira oko neregularnosti postupaka zapošljavanja i uplitanja politički uticajnih osoba u konačan ishod. Takođe, brojne su žalbe i pritužbe, ali svi dosadašnji formalni postupci (inspekcijski nadzor, interna kontrola, sudski postupci) su pokazali da su postupci zakoniti. Unutar gradske uprave postoji i relativno dobro razrađena praksa reagovanja na bilo kakve pokušaje uticaja na službenike prilikom donošenja odluka (najviše prilikom odlučivanja o odobrenjima za građenje).

## ULOGA

### 3.3. OBEZBJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI I INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA



**U kojoj mjeri postoji efikasan zakonski okvir koji bi osigurao transparentnost i integritet u postupcima javnih nabavki?**

*„Iako postoji sistem javnih nabavki u lokalnom javnom sektoru, on ipak ima određene slabosti koje ga čine podložnim korupciji, a postupak nabavke nije uvijek blagovremen i/ili transparentan.“*

**Komentar:**

Sa zakonskim okvirom javnih nabavki koji je do sad bio u primjeni su, u principu, nezadovoljne obje strane, svako iz svojih razloga. Novi zakon, koji je usklađen sa evropskim standardima u ovoj oblasti, tek treba da otpočne sa primjenom. Međutim, do sada važeći sistem javnih nabavki, uz pravilnu primjenu, je pružio sasvim dobar okvir za efikasno i djelotvorno trošenje javnih sredstava. Iako su u formalnom smislu postupci javnih nabavki sprovedeni u skladu sa propisima, eksterna revizija je pokazala određene nepravilnosti. U mnogim aspektima lokalna služba za javne nabavke prednjači u praktičnoj primjeni propisa (posebna nezavisna služba, visok procenat otvorenih postupaka javne nabavke, poseban pravilnik za praćenje realizacije ugovora), međutim postupci nisu do kraja transparentni.

### 3.4. UNAPREĐENJE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI I UČEŠĆA



**U kojoj mjeri lokalna administracija podstiče mehanizme društvene odgovornosti koji građanima omogućavaju da komuniciraju i podnose zahtjeve lokalnoj vlasti?**

*„Lokalna administracija je donekle aktivna u podsticaj-*

*nju inicijativa društvene odgovornosti i učešća školskih odbora, školskih komisija, zdravstvenih odbora itd. u procesu donošenja odluka, iako je ova praksa nesistematična.”*

#### Komentar:

Postoje mnogobrojni mehanizmi propisani raznim aktima, koji lokalnoj vlasti stavljaju u obavezu da uključuju građane u donošenje raznih odluka (donošenje budžeta, statuta grada, razvojne strategije grada, prostorno-planske dokumentacije, itd.) i lokalna administracija dosljedno i ozbiljno sprovodi ove obaveze. Lokalna administracija sprovodi i niz drugih aktivnosti koje nisu obavezujuće s ciljem informisanja i uključivanja građana (razni programi i aktivnosti, komunikacija putem interneta, razgovori građana sa gradonačelnikom, itd.). Ipak ova praksa nije sistematična i vrlo često se dešava da se bitne odluke donose bez učešća aktera kojih se te odluke tiču.

### 3.5. PRIKUPLJANJE JAVNIH PRIHODA



**U kojoj mjeri je prikupljanje lokalnih javnih prihoda pošteno i transparentno?**

*„Način prikupljanja lokalnih javnih prihoda nije u potpunosti jasan, komplikovan je i/ili ostavlja u praksi prostor za iznudu i/ili ličnu korist.“*

#### Komentar:

Pravni okvir za prikupljanje lokalnih prihoda se uglavnom donosi na republičkom nivou i u dobroj mjeri je transparentan i dostupan javnosti. Međutim, neki lokalni prihodi (komunalne takse) su bili predmet čestih

primjedbi, prikupljanje nekih od njih (porez na imovinu) je donekle komplikovan i diskutabilan, dok je bilo i slučajeva obaranja odluka gradske administracije o prikupljanju prihoda u žalbenim postupcima.

### 3.6. ZAŠTITA ZEMLJIŠNIH I IMOVINSKIH PRAVA



**U kojoj mjeri su zemljište i imovinska prava zaštićeni od strane lokalne vlasti?**

*“Propisi o lokalnom građevinskom zemljištu, imovini i prostornom planiranju su jasni i transparentni, te je prisutan otvoren i pošten mehanizam na raspolaganju građanima za osporavanje odluka lokalnih vlasti o korišćenju zemljišta koji se sprovodi u praksi.”*

#### Komentar:

Propisi kojima se regulišu imovinskoppravna pitanja, građenje i prostorno planiranje su u velikoj mjeri jasni i modernizovani. U njima se omogućavaju mnogobrojni mehanizmi (javne rasprave, žalbe, sudski sporovi, inicijative, itd.) uz pomoć kojih građani mogu da utiču na donošenje odluka o korišćenju građevinskog zemljišta. Osnov za eksproprijaciju zemljišta skoro niko ne osporava jer se zemljište oduzima samo u slučaju izgradnje objekata od javnog interesa, dok se veliki broj odluka o naknadi za eksproprijaciju imovinu nakon žalbi završava na sudovima povoljno po građane koji na taj način uspijevaju da zaštite svoje interese.

## UPRAVLJANJE

### 3.7. JAVNOST UPRAVE



**Postoji li transparentnost po pitanju upravljanja finansijama, ljudskim resursima i podacima unutar lokalnog javnog sektora?**

*„Postoje odgovarajući propisi, ali oni ne pokrivaju sve aspekte u vezi sa transparentnošću javnog sektora i do ovih informacija je u praksi teško doći.“*

**Komentar:**

Propisi koji regulišu objavljivanje podataka o imovini odgovornih službenika nisu potpuni, niti se ovi podaci objavljuju. Takođe, ni podaci i dokumenti o postupcima javnih nabavki i zapošljavanja nisu u potpunosti dostupni, dok su informacije o imovini u vlasništvu grada teško dostupne.

### 3.8. ODGOVORNOST LOKALNIH SLUŽBENIKA



**U kojoj mjeri su lokalni službenici u praksi odgovorni za svoje postupke?**

*„Postoje propisi kojima se obezbjeđuje da službenici gradske administracije moraju da podnose izvještaje i budu odgovorni za svoje postupke, ali ti propisi nisu sveobuhvatni i/ili primjenjuju se na nesistematičan način.“*

**Komentar:**

Propisi kojima se reguliše disciplinska odgovornost i postupak po pritužbama građana se primjenjuju u praksi, ali su revizije (posebno eksterna) rijetke i ne dovode do sankcionisanja službenika koji su odgovorni za nepravilnosti. Takođe, i interne procedure rijetko završavaju pozivanjem službenika na odgovornost, te se čitav sistem odgovornosti službenika gradske administracije čini nedovoljno razrađenim i efikasnim.

### 3.9. INTEGRITET SLUŽBENIKA GRADSKE ADMINISTRACIJE



**U kojoj mjeri je osiguran integritet lokalnih službenika?**

*„Postoje samo neki od propisa o sukobu interesa, poklonima i uslugama, zaštiti uzbunjivača, neovlaštenoj upotrebi gradske imovine, zapošljavanju članova porodice koji se nesistematično primjenjuju i/ili nivo korupcije u javnom sektoru je nizak, ali ne i beznačajan.“*

**Komentar:**

Pored uobičajenih propisa koji se odnose na sukob interesa, kodeks ponašanja, disciplinsku odgovornost službenika, rijetki su interni akti koji na obuhvatniji, precizniji način regulišu odnose unutar gradske administrativne službe koji bi za cilj imali odlučnije sprečavanje koruptivnih praksi i prilika za njihovo nastajanje.

## 4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE



### KAPACITET

#### 4.1. ADEKVATNOST RESURSA



**U kojoj mjeri finansijska sredstva, koja su dostupna političkim strankama, omogućavaju djelotvornu političku konkurenciju?**

*„Resursi predviđeni za političke partije i pristup medijima su uglavnom adekvatni, ali donekle pristrasni prema određenim partijama što kompromituje političku konkurenciju.“*

#### Komentar:

Propisima je regulisano finansiranje političkih partija koje zavisi od njihove snage u parlamentu. Tako jače partije dobijaju veću podršku u resursima i dodatno jačaju. Ovakav raspored snaga se ogleda i u predizbornim kampanjama gdje propaganda najjačih partija i njihova prisutnost u medijima znatno odskače od drugih partija koje raspolažu sa manje resursa.

#### 4.2. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri su lokalne političke partije slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti?**

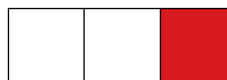
*„Lokalne političke partije slobodno djeluju i predmet su tek razumnog nadzora vezanog za jasne i legitimne javne interese. Lokalne ispostave nacionalnih partija imaju značajan nivo slobode u odlučivanju.“*

#### Komentar:

Pod uslovom da se uklapa sa opštom politikom stranke, lokalni odbori političkih stranaka imaju mogućnost slobodnog odlučivanja o lokalnim pitanjima. Takođe, stranke slobodno djeluju bez bilo kakvih drugih pritiska sa strane.

### ULOGA

#### 4.3. AGREGACIJA INTERESA I PREDSTAVLJANJE



**U kojoj mjeri lokalne političke partije sažimaju i predstavljaju širok spektar društvenih interesa na lokalnom nivou?**

*„Političke partije se uglavnom baziraju na klijentelizmu i uskim interesima tako da mnogi bitni društveni interesi ne pronalaze mjesto na lokalnoj političkoj sceni.“*

#### Komentar:

Generalno loša situacija u zemlji sa djelovanjem političkih partija se prenosi i na lokalni nivo. Bespoštedna politička borba između dvije najjače partije dovodi do toga da se lokalna javna dobra koriste kao sredstvo i resursi u toj političkoj borbi. Dug period na vlasti u Bijeljini jedne političke partije dovela je do toga da se lokalna politička elita poveže sa određenim interesnim grupama. S druge strane, opozicija na lokalnom nivou (a koja je vladajuća partija na republičkom nivou) koristi mehanizme centralne vlasti da oslabi vladajuću partiju u lokalnoj zajednici, što loše utiče na njen rad u interesu grada. U predizbornim kampanjama glasovi se privlače više putem obećanja povlastica i beneficija nego predstavljanjem programa. Ovakav politički ambijent na lokalnom nivou dovodi do toga da su stranke posvećene i dovoljne same sebi, dok izostaje ozbiljniji, temeljan programski rad na ostvarivanju opšteg interesa grada i građana.

## UPRAVLJANJE

### 4.4. TRANSPARENTNOST POLITIČKIH PARTIJA/KANDIDATA



**U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u djelovanju lokalnih političkih partija?**

*„Iako postoje određeni propisi, oni ne pokrivaju sve aspekte koji se odnose na finansijske informacije o lokalnim političkim partijama i/ili pristup ovim informacijama u praksi je obično težak, naporan i/ili dugačak proces.“*

#### Komentar:

Propisi o finansiranju političkih partija se primjenjuju na sve političke partije u zemlji i konsekventno na njihove granke na lokalnom nivou. Loša praksa u pogledu transparentnosti finansiranja političkih partija odnosi se i na lokalni nivo, tako da postojeći sistem nije dovoljno transparentan i ne omogućava javnosti da ostvari jasan uvid u izvore finansiranja političkih partija.

### 4.5. ODGOVORNOST LOKALNIH POLITIČKIH PARTIJA



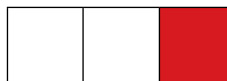
**U kojoj mjeri postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim partijama?**

*„Iako nezavisno tijelo (npr. tijelo za organizovanje izbora) ima ovlašćenja da prati i nadzire finansiranje i djelovanje lokalnih političkih partija, ovo se ne dešava na dosljedan način. Postoje propisi kojima se uređuje pitanje finansiranja političkih stranaka, ali se oni ne sprovode uvijek u praksi.“*

#### Komentar:

Centralna izborna komisija je zakonom ovlašćeno tijelo za praćenje i nadzor nad djelovanjem i finansiranjem političkih partija, ali ovo tijelo ne pruža sve informacije koje je obavezna po zakonu tako da je nekad nemoguće ostvariti uvid u relevantne podatke koji se tiču stranaka i izvora njihovog finansiranja.

### 4.6. IMENOVANJE I IZBOR LOKALNIH KANDIDATA



**U kojoj mjeri su kandidati za lokalne izbore izabrani na transparentan i pošten način?**

*„Ne postoje propisane procedure i kriterijumi za nominaciju i izbor kandidata za lokalne izbore i nominacija i selekcija kandidata je u potpunosti nedemokratska i zatvorena ili je izvršena na osnovu klijentelizma.“*

**Komentar:**

Nominacija kandidata za lokalne izbore se unutar političkih stranaka vrši isključivo po nekim nepisanim pravilima i po nahođenju lidera stranaka koji za svoj izbor i eventualni neuspjeh na lokalnim izborima preuzimaju odgovornost.

## FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

### 5. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



## KAPACITET

### 5.1. PRISTUP ŽALBENIM MEHANIZMIMA



**Postoji li poseban postupak (npr. preko Institucije**

**ombudsmena ili sličnih institucija) namijenjen razmatranju prigovora na navodno nepravedan tretman lokalnih institucija?**

*“Postoji poseban postupak razmatranja pritužbi na lokalnom nivou posebno kreiran za razmatranje navoda o nepravednom postupanju lokalne uprave.”*

**Komentar:**

Unutar gradske administracije je internim aktima propisan poseban postupak razmatranja pritužbi građana za koje je zadužen poseban službenik i na koje odgovara direktno gradonačelnik. Pored toga, postoje mnogi drugi žalbeni postupci gdje se formalnim putem razmatraju žalbe na odluke gradskih organa uprave gdje se kao drugostepena tijela pojavljuju kako tijela unutar gradske uprave tako i tijela u organima republičke uprave.

## DJELOTVORNOST

### 5.2. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



**Koliko je u praksi djelotvoran postupak razmatranja prigovora?**

*“Postupak razmatranja prigovora je donekle komplikovan, prigovori se rješavaju sa izvjesnim zakašnjenjima ili odluke nisu uvijek pravedne, odnosno efikasno sprovedene.”*

**Komentar:**

Postupak po prigovorima je relativno spor, a mali broj pritužbi, kao i mali broj pozitivno riješenih prigovora svjedoči o nepovjerenju građana u ovakav vid traženja

pravde, kao i o nedovoljnom kvalitetu i temeljitosti provjere i rješavanja ovih prigovora.

## 6. REVIZIJA



### KAPACITET

#### 6.1. PROPISI O REVIZIJI LOKALNE UPRAVE



**U kojoj mjeri su prisutne redovne revizije lokalnih organa uprave i iscrpni propisi o sankcionisanju?**

*“Postoje jasna pravila u pogledu revizije organa lokalne samouprave, ali revizije se u praksi ne sprovode regularno, revizori imaju oskudne kapacitete i/ili rezultati se ne objavljuju.”*

#### Komentar:

Sistem interne revizije je uspostavljen u gradskoj administraciji i regularno se sprovodi, mada sa oskudnim kapacitetima i još uvijek s nepotpunim pravnim okvirom. S druge strane, sistem eksterne revizije javnog sektora je takođe uspostavljen, ali su eksterne revizije grada Bijeljina rijetke. Rezultati interne revizije se mogu vidjeti kroz izvještaje gradonačelnika Skupštini grada, dok se rezultati eksterne revizije redovno objavljuju.

## DJELOTVORNOST

#### 6.2. DJELOTVORNOST REVIZIJA LOKALNIH ORGANA UPRAVE



**Koliko su djelotvorne revizije organa lokalne samouprave?**

*“Lokalna samouprava uvijek postupa po rezultatima i preporukama izvršenih revizija i redovno izriče sankcije.”*

#### Komentar:

Iako su eksterne revizije organa lokalne samouprave rijetke, postupanje po njima je redovno i bez izuzetka. Interna revizija opravdava svoju funkciju i uočene nepravilnosti se uvijek otklanjaju.

#### 6.3. NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI



**U kojoj mjeri je efikasan nadzor nad revizijom lokalnih vlasti?**

*„Centralni organi vlasti imaju određena ovlaštenja i pristup u svrhu ispitivanja nepravilnosti u upravljanju finansijama od strane lokalne uprave, ali ih ne koriste proaktivno. Centralna vlada ne ispituje redovno djelotvornost interne revizije unutar gradske uprave i obezbjeđuje tek minimalnu tehničku podršku.“*



**Komentar:**

Republički organi koji imaju ovlaštenja da ispituju finansijsko poslovanje lokalnih organa vlasti (budžetska inspekcija, revizija javnog sektora) imaju pristup svim potrebnim dokumentima u cilju izvršenja tih poslova, ali su inspekcije i pregledi rijetki i sporadični. Eksterne revizije grada se, kao uostalom i sve ostale revizije, svode na reviziju finansijskih izvještaja, dok su posebne tematske revizije, ili revizije učinka, još uvijek daleko od ozbiljne realizacije. Zbog nedostatka kapaciteta, eksterna revizija obuhvata ispitivanje efikasnog funkcionisanja interne revizije/kontrole na površan način koji nije dovoljan da dovede do nekih značajnijih poboljšanja.

## 7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE



### KAPACITET

#### 7.1. KAPACITET ZA NADZOR LOKALNE VLADE



U kojoj mjeri centralna vlada ima neophodna sredstva da efikasno izvršava dodijeljenu ulogu u smislu nadzora djelovanja lokalne vlade?

*„Organi centralne vlade/republički parlament imaju skromne kapacitete za izvršavanje dodijeljene uloge*

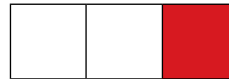
*u smislu otkrivanja i djelovanja u slučajevima kršenja propisa, zagovaranja reformi i pružanja obuke i tehničke podrške lokalnim upravama.“*

**Komentar:**

Nadležno ministarstvo zaduženo za poslove lokalne samouprave je, pored nadzora nad zakonitošću rada lokalne samouprave, zaduženo i za pripremu i sprovođenje strateških ciljeva razvoja sistema lokalne samouprave i njegovog usklađivanja sa evropskim standardima. U tom pogledu ministarstvo je usamljeno i ne postoje posebno organizovane nezavisne upravne organizacije/agencije koje bi na stručan i sistematičan način vodile modernizaciju i razvoj sistema lokalne samouprave.

### DJELOTVORNOST

#### 7.2. DJELOTVORNOST NADZORA LOKALNE UPRAVE



Koliko je efikasna centralna vlada u obavljanju svoje dodijeljene uloge u smislu nadzora nad lokalnom vladom?

*„Organi centralne vlade/republički parlament ne sprovode dodijeljenu ulogu u smislu otkrivanja i djelovanja u slučajevima kršenja propisa, zagovaranja reformi ili pružanja obuke i tehničke podrške lokalnim upravama.“*

**Komentar:**

Nadzor nad radom lokalne uprave se svodi na reaktivnu kontrolu zakonitosti akata koje donose organi lokalne samouprave, dok prevencija korupcije, sprovođenje reformskih mjera i drugo djelovanje u pravcu poboljšanja

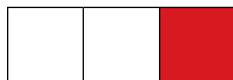
integriteta djelovanja lokalne samouprave u potpunosti izostaje.

## 8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE

KAPACITET
DJELOTVORNOST

### KAPACITET

#### 8.1. KAPACITETI ZA OTKRIVANJE I ISTRAŽIVANJE KORUPCIJE



U kojoj mjeri postoji kapacitet za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije na lokalnom nivou?

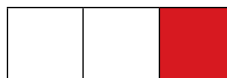
*„Ne postoji interes medija za slučajeve korupcije na lokalnom nivou i ne postoji ni jedno tijelo na lokalnom nivou sa bilo kakvim ovlaštenjima da istražuje slučajeve korupcije.“*

**Komentar:**

Osim republičkih policijsko-tužilačkih struktura koji se u okviru svojih redovnih aktivnosti eventualno bave istragom krivičnih djela sa koruptivnim elementima, ne postoji niti jedna druga organizacija, institucija, pokret, mediji koji imaju interes, ozbiljnu moć ili ovlaštenja da pokrenu pitanje pojave korupcije na lokalnom nivou.

## DJELOTVORNOST

#### 8.2. EFIKASNOST ISTRAGE I OTKRIVANJA KORUPCIJE



U kojoj su mjeri slučajevi korupcije u lokalnoj vlasti, u stvari, istraženi i otkriveni u praksi?

*„Nema slučajeva istrage i otkrivanja korupcije u lokalnoj upravi.“*

**Komentar:**

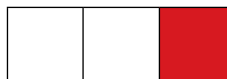
U prethodnom periodu nisu zabilježeni slučajevi uspješne istrage slučajeva korupcije u lokalnoj upravi.

## 9. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI

KAPACITET
DJELOTVORNOST

### KAPACITET

#### 9.1. KAPACITET ZA ZAGOVARANJE I PODIZANJE SVIJESTI O BORBI PROTIV KORUPCIJE



**U kojoj mjeri postoji kapacitet za edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou?**

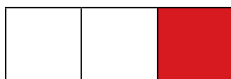
*„Edukativne aktivnosti, javno informisanje i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou nisu prisutni.“*

**Komentar:**

U odsustvu postojanja bilo kakvih posebnih tijela na republičkom i lokalnom nivou čiji bi rad bio posvećen borbi protiv korupcije, usljed nezainteresovanosti ili slabog kapaciteta medija, kao i zbog malog kapaciteta i pritiska koji se vrši na organizacije civilnog sektora koji se bave ovim pitanjima, na lokalnom nivou se nisu sprovodile ni jedna od pomenutih aktivnosti koje bi podigle svijest i podstakle na djelovanje u antikoruptivnom djelovanju.

## DJELOTVORNOST

### 9.2. DJELOTVORNOST PODIZANJA SVIJESTI I ZAGOVARANJA BORBE PROTIV KORUPCIJE



**U kojoj su mjeri edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje borbe protiv korupcije na lokalnom nivou uspješni u borbi protiv korupcije?**

*„Ne postoji interes medija za slučajeve korupcije na lokalnom nivou i ne postoji ni jedno tijelo na lokalnom nivou sa bilo kakvim ovlaštenjima da istražuje slučajeve korupcije.“*

**Komentar:**

Obzirom da ne postoji razvijena institucionalna, medijska i građanska struktura u borbi protiv korupcije, kao i aktivnosti po tom pitanju, nema ni nekih značajnijih mjera, podrške ni rezultata u borbi protiv korupcije.

## 10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST



## KAPACITET

### 10.1. KAPACITET ZA DRUŠTVENU ODGOVORNOST



**U kojoj su mjeri nevladini akteri aktivni u promovisanju društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost?**

*„Nevladini akteri su donekle aktivni u promovisanju inicijativa društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost.“*

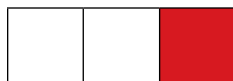
**Komentar:**

Neke nevladine organizacije koje imaju razvijeniju infrastrukturu u cijeloj zemlji i koje imaju kvalitetne projekte, s vremena na vrijeme pokreću aktivnosti kojima pozivaju lokalne vlasti u Bijeljini da dosljedno izvrša-

vaju mjere zacrtane u svojim javnim politikama i koje preispituju poslovanje lokalnih vlasti. Ovakve aktivnosti su, međutim, rijetke i kratkog daha, jer ove organizacije uglavnom zavise od donatorskih sredstava i grčevito se bore da ostvare samoodrživost svog djelovanja. Nevladine organizacije lokalnog karaktera nemaju u fokusu svog djelovanja bilo kakve aktivnosti kojima bi se organi lokalne uprave pozivali na odgovornost i gdje bi se promovisali principi dobrog upravljanja, između ostalog i zbog toga što finansijski zavise od grantova iz gradskog budžeta.

## DJELOTVORNOST

### 10.2. DJELOTVORNOST DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI



**U kojoj mjeri su inicijative društvene odgovornosti, pokretane od strane nevladinih aktera, bile uspješne u pozivanju lokalnih vlasti na odgovornost?**

*„Inicijative društvene odgovornosti ne postoje ili su neuspješne u držanju lokalnih vlasti odgovornim bez promjena u praksi/politici kao rezultatom.“*

#### **Komentar:**

Rijetke akcije nevladinog sektora, koje su za cilj imale pozivanje lokalnih vlasti na odgovornost i dosljednost u sprovođenju javnih politika, nisu rezultirale značajnijim promjenama u praksi njihovog djelovanja u cilju poboljšanja i unapređenja integriteta u obavljanju lokalnih poslova.





# IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Posmatrajući konačne rezultate LIS istraživanja za Bijeljину, može se zaključiti da su kapaciteti djelovanja svih ključnih aktera lokalne samouprave na zadovoljavajućem nivou i da predstavljaju dobru osnovu za uspješno djelovanje na planu poboljšanja integriteta u njihovom radu. Međutim, kada je u pitanju uloga ključnih aktera u doprinosu poboljšanju ukupnog sistema integriteta i kvalitet njihovog unutrašnjeg upravljanja (transparentnost, odgovornost, integritet), rezultati ocjene indikatora očigledno ukazuju na niži stepen ispunjenosti određenih standarda i mnogo prostora za poboljšanje ovih elemenata. Rezultati koji se odnose na funkcije nadzora i odgovornosti ukazuju na slabe rezultate kako u pogledu kapaciteta za obavljanje ovih djelatnosti, a posljedično i na izostanak efikasnosti i odgovarajućih rezultata u obavljanju ovih funkcija.

Skupština grada kao organ koji donosi najznačajnije odluke za razvoj lokalne zajednice, ima solidne resurse za obavljanje svoje funkcije i relativno dobro razvijenu transparentnost svog rada. Međutim, u uslovima kada u Bijeljini već duži niz godina jedna politička stranka dominira u vođenju lokalne uprave, kao imperativ se postavlja unapređenje predstavničke uloge skupštinskih odbornika i produbljivanja neposredne komunikacije sa građanima radi boljeg uvida u specifične probleme s kojima se oni suočavaju.

I pored nesumnjivog nepretka koji je izvršna vlast i gradska administracija u Bijeljini postigla u unapređenju svojih radnih procesa, postoje brojne oblasti u kojima bi se mogao postići dodatni napredak, prije svega u pogledu većeg stepena transparentnosti u njenom radu i uključenosti šire javnosti u proces pripreme i donoše-

nja bitnih odluka za grad. Postupak pripreme budžeta, zapošljavanja, javne nabavke i dodjele grantova, donošenja nekih pojedinačnih rješenja od javnog interesa, kao i priprema planskih dokumenata po prirodi stvari privlače najviše pažnje, te bi se u cilju dobijanja široke podrške i povjerenja javnosti, kao i boljeg sprovođenja ovih poslova u praksi, trebalo s jedne strane u potpunosti otvoriti za javnost uvid u dokumente i tok procesa, a s druge strane na kvalitetan, inventivan, iskren i način koji odskaka od formalnih zakonskih obaveza uključiti zainteresovane građane i grupe građana u sam proces. Takođe, uspostavljanje obuhvatnijih, striktnijih i dosljednijih unutrašnjih procedura u cilju sprečavanja neregularnosti u radu službenika predstavljao bi dodatan korak u poboljšanju integriteta lokalne uprave.

S obzirom na to da su u našim uslovima političke stranke te koje dominiraju u donošenju odluka o kadrovskim rješenjima u lokalnoj zajednici i koje na određen način vode mnoge procese mimo ustaljenih institucionalnih kanala, od suštinskog je značaja da se poboljša transparentnost rada i finansiranja političkih stranaka i da se proces selekcije kandidata za lokalne izbore više zasniva na jasnim kriterijumima i propisanim procedurama koji bi vodili do najboljih personalnih rješenja.

Rezultati ocjene indikatora koji se tiču funkcija nadzora i odgovornosti ukazuju na to da se pitanju prevencije i borbe protiv korupcije ne prilazi na sistematičan način i da ovo pitanje nije na listi prioriteta kako zvaničnih vlasti, tako i civilnog sektora. S jedne strane, institucionalna infrastruktura u ovoj oblasti je nepostojeća ili je rudimentirana, dok s druge strane nevladine organizacije, čak i ako su zainteresovane, nemaju dovoljno kapaciteta da pokrenu inicijative dovoljno snažne da pokrenu značajnije promjene u praksi. Postojeće funkcije (revizija, inspekcija, policijsko-tužilačke istrage) se svode na površno izvršavanje propisanih postupaka bez značajnijeg efekta na kvalitativan pomak u borbi protiv koruptivnih praksi.

## KLJUČNI NALAZI

Ključni zaključci ovog istraživanja bi se mogli sumirati na sljedeći način:

### 1. AKTERI

- a. Odbornici su indiferentni prema specifičnim potrebama građana i nedostaje institucionalizovana i razrađena praksa neposredne komunikacije odbornika i građana;
- b. Izvršna vlast i gradska uprava nije dosljedno razradila mehanizme participacije javnosti u kreiranju bitnih odluka, te nije dovoljno precizno i obuhvatno razradila interne instrumente za poboljšanje integriteta i odgovornosti u radu gradske uprave;
- c. Lokalne političke partije su krajnje zatvorene i uglavnom služe partikularnim interesima.

### 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

- a. Na lokalnom (kao i na republičkom) nivou nedostaju institucionalni i normativni instrumenti posebno dizajnirani za prevenciju i borbu protiv korupcije;
- b. Lokalnoj upravi nedostaje adekvatna tehnička podrška od strane centralne vlasti u poboljšanju svog sistema integriteta;
- c. Organizacije civilnog društva su isuviše slabe i nemaju neophodnu podršku da bi značajnije podigle svijest javnosti o pojavama korupcije i pokrenule dubinske promjene u praksi rada lokalne samouprave.

Vodeći se svim ovim zaključcima koji su proizašli iz rezultata istraživanja LIS-a za grad Bijeljina, došlo se do sljedećih preporuka o, makar djelimičnom, poboljšanju sistema integriteta:



## 1. AKTERI

Gradska Skupština bi trebala razviti čvrst, dosljedan i obavezujući mehanizam neposredne komunikacije odbornika i građana (tematski radni sastanci i javne rasprave, učestvovanje u radu mjesnih zajednica, pokretanje akcija i inicijativa) gdje bi građani na taj način prenijeli svoje goruće probleme i potrebe, a odbornici bi, rukovodeći se principima nezavisnosti i savjesnosti u svom radu, činili sve što je u okviru njihove moći i ovlaštenja da te potrebe građana artikuliraju kroz određene inicijative, pitanja i sugestije nosiocima izvršne vlasti koji su nadležni.

Gradska uprava bi trebala na svojoj internet stranici objavljivati svu relevantnu dokumentaciju koja se tiče najosjetljivijih postupaka koje sprovodi (javne nabavke, dodjela grantova, zapošljavanje) u cilju omogućavanja potpunog uvida javnosti u tok i ishod tih postupaka, te osiguranja njihovog integriteta.

U procesu formulisanja (prijedloga) određenih odluka, izvršna vlast grada može da primijeni mehanizme (mimo i povrh onih zakonom propisanih) podsticanja određenih zainteresovanih grupa da uzmu aktivno učesće u tim procesima kojima se utiče na njihova prava i interese i da na taj način u potpunosti primijeni princip participacije u donošenju odluka koje mogu bitno uticati na pojedince i grupe građana. Time bi se obezbijedio demokratski legitimitet, podrška i provodivost određenih odluka koje mogu biti osjetljive.

U interesu redovnog obavještanja javnosti o radu gradske uprave, bilo bi dobro da se izrađuju i objavljuju izvještaji o sprovođenju ključnih propisa za lokalnu zajednicu, kao i o odlukama (pojedinačnim rješenjima) koje su donesene u tom procesu. Na taj način bi zainteresovana stručna i šira javnost mogla da ostvari uvid u način rada i trendove u obavljanju poslova lokalne samouprave.

Jedna od ključnih mjera koje bi gradska izvršna vlast mogla preduzeti je donošenje planova integriteta u kojim bi se identifikovali radni procesi koji su najpodložniji koruptivnim praksama i donijele jasne, konkretne i precizne mjere prevencije. Iako Agencija za prevenciju korupcije još uvijek nije donijela metodologiju za izradu planova integriteta, Bijeljina bi mogla da preuzme inicijativu i pokaže preduzimljivost i dobru volju po ovom pitanju.

## 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

Institucionalna infrastruktura za borbu protiv korupcije je u čitavoj zemlji u začetku i nije u potpunosti funkcionalna. U tom smislu može se reći da one institucije i organizacije koje imaju iskrenu volju i namjeru da se odlučno obračunaju sa pojavama korupcije nemaju više šta da čekaju nego moraju same preuzimati inicijativu.

## PREPORUKE

Preporuka za grad Bijeljina, kao sredinu koja se dinamično razvija i ima ambiciju da posluži kao uzor drugim lokalnim zajednicama, je da u skladu sa svojim mogućnostima i djelokrugom rada izradi sopstvenu strategiju/plan za borbu protiv korupcije. Prije same izrade strategije, preporuka je da se uz uključivanje svih zainteresovanih strana (politički akteri, civilni sektor, poslovna zajednica, akademska zajednica, mediji) pristupi analizi postojećeg stanja gdje bi se identifikovala najveća žarišta koruptivnog djelovanja. Sama strategija bi trebala da obuhvati konkretne antikoruptione mjere kojima se neposredno utiče na suzbijanje koruptivnih praksi, kao i mjere kojima se stvara povoljan društveni ambijent i građanski aktivizam u borbi protiv korupcije. Na ovaj način bi se postavio temelj za ukupnu institucionalnu, normativnu i društvenu antikoruptionu infrastrukturu i sasvim sigurno doprinijelo unapređenju principa dobre vladavine u Bijeljini.



# V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRAD E LIS PROCJENE

1. Analitika - Centar za društvena istraživanja, *Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini*, izvještaj br. 1/2011
2. Bogoljub Milosavljević, *Jačanje građanskog učešća na lokalnom nivou u Republici Srpskoj: analiza pravnog okvira sa preporukama*, (u izdanju Saveza opština i gradova Republike Srpske)
3. Budžet Grada Bijeljina za 2014. godinu
4. Centri civilnih inicijativa, *Odgovorani odbornici - Izvještaj o projektnim aktivnostima*
5. EDA Banja Luka, (maj 2006), *Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u Bosni i Hercegovini*
6. EDA (2007), *Kocka do kocke – dobro je dobro graditi (modeli razvoja lokalne samouprave)*
7. EDA (2008), *Popravke ili prepravka – dobro je dobro graditi (analiza opcija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj i Federaciji Bosne i Hercegovine)*
8. Finansiranje političkih partija u BiH - *Izvještaj Transparency International Bosne i Hercegovine*
9. Glavna služba za reviziju javnog sektora RS, *Izvještaj o reviziji konsolidovanih finansijskih izvještaja za korisnike budžeta Grada Bijeljina za period 01.01-31.12.2012. godine*
10. Miroslava Grujić-Kalkan, *Finansiranje razvoja lokalnih zajednica u Republici Srpskoj*, (Financing - Naučni časopis za ekonomiju - 04/12)
11. Rang lista razvijenosti opština RS
12. Statut Grada Bijeljina
13. Strategija razvoja lokalne samouprave u Republici Srpskoj za period 2009 – 2015. godine
14. Strategija obuke za zaposlene u jedinicama lokalne samouprave u RS (2011 – 2015)
15. Strategija razvoja Grada Bijeljina 2014 – 2023.
16. Svjetska banka - Odjel za održivi razvoj, *Od stabilnosti do uspješnosti Lokalna uprava i pružanje usluga u Bosni i Hercegovini*, januar 2009.

17. Transparency International Bosna i Hercegovina, *Studija Sistema nacionalnog integriteta - Bosna i Hercegovina 2013.*
18. Zakon o budžetskom sistemu RS
19. Zakon o građevinskom zemljištu RS
20. Zakon o statusu funkcionera lokalne samouprave
21. Zakon o uređenju prostora i građenju
22. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske
23. Zdravko Zlokapa, *Lokalna samouprava u komplikovanoj državi: lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini* (u „Modeli organizacije lokalne samouprave - Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija”, PALGO centar, Beograd, 2008.)





**PROCJENA  
SYSTEMA  
INTEGRITETA  
JEDINICA  
LOKALNE  
SAMOUPRAVE  
BRČKO DISTRIKT**





---

# SADRŽAJ

---

75	I SAŽETAK
83	II SITUACIONA ANALIZA
91	III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
	KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE
92	1. SKUPŠTINA BRČKO DISTRIKTA BIH
97	2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST (VLADA BRČKO DISTRIKTA BIH)
103	3. LOKALNA ADMINISTRACIJA (JAVNA UPRAVA BRČKO DISTRIKTA BIH)
110	4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE
113	5. PRAVOSUĐE BRČKO DISTRIKTA BIH
118	6. LOKALNA POLICIJA BRČKO DISTRIKTA BIH
	FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI
121	7. POSTUPANJE PO PRITUŽBAMA
123	8. REVIZIJA
125	9. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE
126	10. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI
127	11. DRUŠTVENA ODGOVORNOST
131	IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE
137	V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE



# I SAŽETAK

---

## KONTEKST SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

Prije samog pojašnjenja konteksta i načina organizovanja lokalnog samoupravljanja (kao osnovnog elementa lokalne samouprave) u lokalnoj zajednici Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, potrebno je istorijski prikazati način i strukturu formiranja Brčko distrikta BiH. Kao što je već opće poznata činjenica, sveukupna slika lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini je veoma kompleksna, sa nekoliko različitosti nego što je slučaj u većini država svijeta, posebice onih koji su direktno vezani za Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, ratifikovanoj od strane Vlade Bosne i

Hercegovine oktobra 1994. godine (npr. dva paralelna sistema lokalne samouprave u jednoj međunarodno priznatoj državi, onom u Federaciji BiH i onom u Republici Srpskoj). Drugim riječima, lokalna samouprava, u svakom normalnom državnom uređenju predstavlja kamen temeljac na kome se zasniva država, odnosno, podrazumijeva ustavno pravo stanovništva u lokalnoj zajednici/ama da samostalno odlučuju o lokalnim poslovima. No, kada govorimo o političko-ustavnom konceptu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini (BiH), vrlo je bitno napomenuti da Ustav BiH niti jednom riječju

ne spominje lokalnu samoupravu kao pravni koncept, kao što je to slučaj u najvećem broju država Evropske unije i svijeta. Organi lokalne samouprave u BiH sa veoma kompleksnom državnom strukturom i administrativnim uređenjem, predstavljaju četvrti (*gradovi kao jedinice lokalne samouprave*) i peti nivo (*općine/opštine kao jedinice lokalne samouprave*). Na prvom mjestu je državni nivo sa veoma malim nadležnostima dok se na drugom mjestu nalaze bosanskohercegovački entiteti, Federacija Bosne i Hercegovine<sup>2</sup> i Republika Srpska<sup>3</sup>, koji su na neki način „vođe“ procesa prava na lokalnu samoupravu - s obzirom na to da Ustav BiH ne tretira pravo građana na lokalnu samoupravu. Osim toga, iz navedene ustavne odredbe proizilazi da se pravo na lokalnu samoupravu vezuju uglavnom za općinu, čime se obezbjeđuje njezin samoupravni status, ali ne i za građane i njihovo pravo na lokalnu samoupravu da odlučuju u lokalnoj zajednici.<sup>4</sup> Zatim, u većem BH entitetu se pojavljuje „srednji“ nivo koji podsjeća na regionalni nivo, ali njegova uređenost (10 kantona) nije ni blizu onoga što bi mogli nazvati evroregijama u pravom smislu njezinog značenja. Ipak, možemo slobodno kazati da je ustavotvorac zamislio da se sistem lokalne samouprave u BiH temelji na principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (EPLS), jedne od konvencija Savjeta Evrope, potpisane 15. oktobra 1985. godine u Strazburu. Međutim, moramo naglasiti da je ova zamisao u BiH, kao najnerazvijenijoj državi u regionu čije su se nacionalne političke elite odlučile da svoje koncepte razvoja ostvare centraliziranim upravljanjem i jačanjem uloge entiteta u Republici Srpskoj i kantona u Federaciji BiH, postala divergentan koncept iza kojeg stoje organizovane nacionalne snage, od kojih jedne teže da državu unitarizuju, a druge nastoje da je što više decentralizuju. Dakle, decentralizacija u slučaju BiH nema posve pozitivnu konotaciju jer se u RS ona zaustavlja na nivou entiteta, a u Federaciji BiH se spušta do kantona u najvećem broju slučajeva (čitaj: ovlaštenja i nadležnosti). Ni u jednom slučaju decentralizacija nije otišla dalje, nije spuštena do najnižeg nivoa općine,

pošto u konceptima nacionalnih elita nema mjesta za lokalnu samoupravu, bar ne za onakvu lokalnu samoupravu kakvu su imali na umu autori Evropske povelje o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine. Jednostavno rečeno, jedinicama lokalne samouprave u BiH je namijenjena posve marginalna uloga, a sredstva potrebna za razvoj su im uglavnom nedovoljna.

<sup>2</sup> Federacija BiH je nastala Vašingtonskim mirovnim sporazumom 1994. godine, a predstavlja složenu državnu tvorevinu koja je sastavljena od 10 kantona, čija ustavna priroda nije najjasnija budući da ih Ustav FBiH određuje samo kao federalne jedinice sa jednakim pravima i odgovornostima (Ustav FBiH, I član 1, stav 1 i član 2). U Ustavu nije rečeno u čijoj je nadležnosti lokalna samouprava – federalnoj ili kantonalnoj, pošto je Ustav nijednom nivou vlasti nije eksplicitno dodijelio, pa je najlogičnije zaključiti da „zakonsko uređivanje lokalne samouprave spada i u zajedničku nadležnost FBiH i kantona (kao pravo „utvrđivanja politike i donošenja zakona“), kao i u nadležnost kantona (kao nadležnost „koja nije izričito povjerena federalnoj vlasti“). Federacija BiH je od svog nastanka u dva navrata donosila zakon kojim su regulisani odnosi u lokalnoj samoupravi. Iako se propis iz 1995. godine zvao Zakon o osnovama lokalne samouprave, a onaj iz 2006. Zakon o principima lokalne samouprave, u oba slučaja ti su zakoni sadržavali mnogo više od „osnova“ i „principa“ – zapravo su toliko detaljno regulisali ovu oblast da kantonalni propisi nisu imali šta da „razrađuju“, već su uglavnom doslovno preuzimali njihove odredbe.

<sup>3</sup> Za razliku od Federacije BiH koja je složena političko-teritorijalna zajednica, Republika Srpska je uređena kao unitarna. Ustav Republike Srpske, koji je pravni osnov za donošenje Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, sadrži jedan krajnje reducirani koncept lokalne samouprave koji nadležnosti općina svodi na elementarne, uglavnom komunalno-servisne, poslove. Međutim, da ne bi fiksirao stanje lokalne samouprave, a njene promjene doveo u potpunu zavisnost od promjena Ustava, ustavotvorac je rješenje našao u opštoj normi da općina, osim izričito pomenutih, „obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom, Zakonom i Statutom općine“ (čl. 105. Ustava RS).

<sup>4</sup> Pojskić S., „Pretpostavke za učešće građana u odlučivanju u lokalnoj samoupravi“, časopis Lokalna samouprava broj 06/03.

## PROCJENA LIS-A: AKTERI I FUNKCIJE

### KARTICA REZULTATA PROCJENE LIS-A ZA BRČKO DISTRIKT BOSNE I HERCEGOVINE

AKTER	KAPACITET	ULOGA U LIS-U	UNUTRAŠNJE UPRAVLJANJE
LOKALNA SKUPŠTINA	Žuta	Žuta	Žuta
LOKALNA IZVRŠNA VLAST	Zelena	Žuta	Žuta
LOKALNA ADMINISTRACIJA	Zelena	Žuta	Žuta
LOKALNE POLITIČKE PARTIJE	Zelena	Crvena	Žuta
LOKALNI SUDOVI	Zelena	Žuta	Zelena
LOKALNA POLICIJA	Zelena	Zelena	Zelena

FUNKCIJA	KAPACITET	DJELOTVORNOST
POSTUPANJE PO ŽALBAMA	Zelena	Žuta
REVIZIJA	Zelena	Crvena
CENTRALIZOVANI NADZOR NAD LOKALNOM UPRAVOM	NIJE PRIMJENJIVO NA BRČKO DISTRIKT	NIJE PRIMJENJIVO NA BRČKO DISTRIKT
ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE	Crvena	Žuta
PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI	Žuta	Crvena
DRUŠTVENA ODGOVORNOST	Crvena	Crvena

## KLJUČNI NALAZI

Kao ključne nalaze za Brčko distrikt BiH možemo navesti osnovne snage i slabosti te preporuke sistema lokalnog integriteta kako slijedi:

### SNAGE SISTEMA INTEGRITETA BRČKO DISTRIKTA

- Dobar finansijski i ljudski kapacitet kao preduslov za povećanje sistema integriteta, transparentnosti rada i borbe protiv korupcije u Brčko distriktu BiH;
- Finansijska stabilnost obezbjeđena kroz indirektno

poreze kao preduslov za dugoročno planiranje razvoja sistema integriteta i investiranje u ljudske i institucionalne kapacitete Brčko distrikta BiH;

- Postojanje lokalnih sudova (pravosuđa u cjelini) i policije Brčko distrikta BiH čime se olakšava komunikacija između organa vlasti, pravosuđa i organa sprovođenja zakona;
- Doneseni opšti normativni akti na osnovu kojih je moguće razraditi sistem prevencije korupcije i povećanja

nja integriteta, stepena povjerenja u rad organa javne uprave Brčko distrikta i raspoloživosti resursa koji mogu biti iskorišteni za ove svrhe;

- Postojanje Ureda za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH kao preduslov za preventivno djelovanje u sprečavanju eventualnih finansijskih neregularnosti u radu javnog sektora Brčko distrikta;
- Mogućnost podrške međunarodne zajednice u Brčko distriktu BiH;
- Koherentnost funkcija vlasti Brčko distrikta BiH i jednostavnost zakonodavne procedure u skupštini (mogućnost donošenja sopstvenih zakona i drugih akata) koji mogu povećati stepen integriteta Distrikta;
- Iskustvo Omladinske organizacije Vermont u antikoruptivnim aktivnostima, kao preduslov dobre saradnje sa civilnim sektorom po pitanju integriteta Brčko distrikta BiH.

### SLABOSTI SISTEMA INTEGRITETA BRČKO DISTRIKTA

- Veoma negativna percepcija javnosti (građana i privrednika) o stepenu rasprostranjenosti korupcije u javnom sektoru Brčko distrikta BiH, posebno u domenu javnih nabavki, što značajno smanjuje stepen integriteta, povjerenja u rad javne uprave i generalno u budućnost razvoja Distrikta;
- Određeni broj poslanika nemaju dovoljno (sa)znanja o vrlo važnim pitanjima vezanim za efikasno obavljanje svojih dužnosti te se prethodno navedeni resursi ne koriste u dovoljnoj mjeri (npr. ne postoje značajniji primjeri sistematske edukacije poslanika o važnim pitanjima vezanim za efikasno obavljanje svojih dužnosti);
- Nepostojanje sistema redovnog monitoringa i evaluacija razvoja Brčko distrikta BiH, posebno sa aspekta

socijalne uključenosti i razvoja;

- Nepostojanje sistematskog i efikasnog obraćanja građana svim nivoima vlasti i nepostojanje programa povećanja svijesti građana o komunikacijskom angažmanu izabranih poslanika i građana Brčko distrikta BiH;
- Nepostojanje nezavisnog tijela za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije po uzoru na Neovisni odbor za praćenja rada šefa policije ili institucionalizovanoj Agenciji/Uredu za prevenciju i borbu protiv korupcije u Brčko distriktu BiH;
- Akti koji trebaju preventivno djelovati na koruptivnu praksu u radu nisu do kraja i dovoljno precizno razrađeni, te se posljedično primjenjuju na neusklađen način čime u potpunosti ne postižu svoju svrhu;
- Jako nizak stepen sprovođenja preporuka i nalaza Ureda za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta, čime bi se u budućnosti značajno mogli prevenirati potencijalni predmeti sa koruptivnim elementima i povećati odgovornost organa vlasti prema javnim sredstvima;
- Organizacije civilnog društva su isuviše slabe i nemaju neophodnu podršku da bi značajnije podigle svijest javnosti o pojavama korupcije i pokrenule dubinske promjene u praksi rada lokalne samouprave;
- Jako nizak stepen učešća građana u procesima donošenja odluka koje su bitne za javnost i građane Brčko distrikta i nepostojanje sistematskog pristupa planiranja razvoja Distrikta, što ostavlja mogućnost netransparentnog planiranja utroška javnih sredstava koji nije potencijalno u skladu sa razvojnim potrebama i potencijalima Brčko distrikta BiH;
- Neadekvatan strateški pristup u planiranju i realizaciji razvojnih aktivnosti koja se ogleda nepostojanjem stra-

teškog planiranja i povezivanja strateških ciljeva razvoja sa godišnjim planovima i budžetom Distrikta čime se stvara izazov u sistemskom pristupu tokom planiranja razvoja i praćenja napretka;

- Nizak stepen dvosmjerne komunikacije između predstavnika vlasti i privrednog sektora, zajedno sa civilnim društvom;
- Spor rast nevladinog sektora uzrokovan nedostatkom finansijskih sredstava za projekte i aktivnosti nevladinih organizacija;
- Lokalne političke partije su krajnje zatvorene i uglavnom služe partikularnim interesima;
- Nejasne procedure podnošenja pritužbi na rad organa javne uprave i službenika uposlenih u javnom sektoru Brčko distrikta BiH, kao i ograničen pristup te nizak stepen svijesti građana o ovoj mogućnosti.

## PREPORUKE

1. Razmotriti mehanizme povećanja efikasnosti i odgovornosti u radu uposlenih u organima javne uprave i javnog sektora u cjelini, posebno sa aspekta odgovornosti službenika prema građanima *(pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH)*;
2. Razmotriti mehanizme povećanja stepena informisanja građana o utrošku sredstava namijenjenih edukaciji uposlenih u javnoj upravi Brčko distrikta BiH *(pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH)*;
3. Razmotriti (re)organizovanje sastava Komisije za praćenje implementacije Zakona o javno-privatnom partnerstvu uz učešće interesnih grupa građana kao što su predstavnici nevladinog sektora, građana ili pak predstavnika viših nivoa vlasti *(pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH)*;
4. Raditi na povećanju nivoa komunikacije izvršne vlasti, uz učešće i predstavnika skupštine, sa predstavnicima poslovnog i civilnog sektora, kako bi ova tripartitna struktuirana komunikacija bila usmjerena na poboljšanje rada sva tri sektora *(pod vođstvom Skupštine i Vlade Brčko distrikta BiH)*;
5. Razmotriti detaljno formalizovanje implementacije preporuka Ureda za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta, uz dosljedno korištenje represivnog postupka u slučaju nepoštovanja istih, čime bi se povećala odgovornost pojedinaca prema građanima, tj. javnim sredstvima Brčko distrikta BiH *(pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH uz nadzor Ureda za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH)*;
6. Razmotriti uvođenje redovnog mehanizma informisanja javnosti o važnim pitanjima za život građana putem komunikacionih kanala koji su šire rasprostranjeni nego što je to slučaj danas *(pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH)*;
7. Razmotriti sufinansiranje iz budžeta Brčko distrikta BiH inovativnih projekata društvene uključenosti u procese i tokove javne uprave kao što su paneli građana *(pod vođstvom Skupštine i Vlade Brčko distrikta BiH)*;
8. Razmotriti detaljno analiziranje sprovođenja Zakona o slobodi pristupa informacijama u svim institucijama javnog sektora Brčko distrikta uz donošenje preporuka i pojedinačnih akcionih planova za komuniciranje sa javnostima Brčko distrikta BiH *(pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH)*;
9. Razmotriti odvajanje pravnih instituta žalbe i pritužbe u skladu sa modernim principima povećanja odgovornosti, neovisnosti i transparentnosti u radu te raditi na unapređenju svijesti građana o mogućnosti uticaja na rad pojedinaca u organima uprave, posebno onih sa kojima građani imaju direktan kontakt, a u skladu sa

Zakonom o upravnom postupku (*pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH*);

10. Razmotriti razrađivanje sistema odgovornosti državnih službenika i namještenika u javnoj upravi Brčko distrikta BiH uz obraćanje posebne pažnje prevenciji potencijalne zloupotrebe ostavljenih mogućnosti da „*revolving door*“ fenomen postane opšteprihvaćena norma ponašanja (*pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH*);

11. Razmotriti mogućnost osnivanja Ureda za kvalitet rada javne uprave koji bi se istovremeno bavio pitanjima integriteta, transparentnosti i odgovornosti rada organa javne uprave i koji bi imao preventivnu ulogu u sistemu sprečavanja pojave korupcije (*pod vođstvom Skupštine i Vlade Brčko distrikta BiH*);

12. Razmotriti komunikacione mehanizme koji bi bili usmjereni povećanju povjerenja građana i preduzetnika u sistem javnih nabavki Brčko distrikta BiH (*pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH*);

13. Razmotriti uvođenja i poštovanja programa neformalne obuke skupštinskih poslanika o pitanjima bitnim za transparentnost rada, integritet, korupciju, odgovornost i percepciju javnosti (*pod vođstvom Skupštine Brčko distrikta BiH*);

14. Razmotriti donošenje participatorne strategije integrisanog razvoja po MiPRO metodologiji, koja se koristi u većini jedinica lokalne samouprave, čiji sastavni dijelovi trebaju da budu i akcioni planovi integriteta, borbe protiv korupcije, socijalnog uključivanja, tj. učesća građana u procesu donošenja odluka (*pod vođstvom Skupštine i Vlade Brčko distrikta BiH*);

15. Razmotriti kreiranje i usvajanje programa povećanja svijesti građana o komunikacijskom angažmanu izabраниh poslanika i građana Brčko distrikta BiH (*pod vođstvom Skupštine Brčko distrikta BiH*);

16. Razmotriti mogućnost uspostavljanja funkcije strateškog planiranja razvoja i praćenja rezultata čime bi se povećala efikasnost u radu organa uprave, institucija i javnih službi kroz precizne i mjerljive indikatore, a što bi u konačnici doprinijelo unapređenju procesa trošenja javnih sredstava u razvojne projekte, u skladu sa modernim principima strateškog planiranja (*putem formiranja Agencije za integrisani razvoj, Odsjeka za strateško planiranje i realizaciju projekata pri Odjeljenju za privredni razvoj, sport i kulturu ili pri Kabinetu gradonačelnika ili drugog pristupa*);

17. Razmotriti formiranje nezavisnog tijela za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije po uzoru na Neovisni odbor za praćenja rada šefa policije ili institucionalizovanoj Agenciji/Uredu za prevenciju i borbu protiv korupcije u Brčko distriktu BiH koja će imati ovlaštenja, političku podršku i normativnu moć da saraduje sa Policijom i Tužilaštvom Brčko distrikta BiH po pitanju prevencije i otkrivanja korupcije u javnom i privatnom sektoru Brčko distrikta BiH (*pod vođstvom Skupštine i Vlade Brčko distrikta BiH uz učesće Tužilaštva Brčko distrikta BiH, Pravosudne komisije i Policije Brčko distrikta BiH*).







# II SITUACIONA ANALIZA

Za razliku od gore navedenog pojašnjenja uloge i marginalizacije jedinica lokalnih samouprava u Bosni i Hercegovini, Brčko distrikt BiH ima sasvim drugačiju ulogu u pravno-političkom sistemu države. Krenuvši od definicije stvarne pozicije u ustavno-pravnom sistemu države, možemo kazati da je Brčko distrikt BiH jedinica lokalne samouprave koja je pod direktnim suverenitetom države. Formiran je Konačnom arbitražnom odlukom Međunarodne arbitražne komisije 9. marta 1999. godine i obuhvata područje nekadašnje općine Brčko, tj. 493,3 km<sup>2</sup>, što čini 1% ukupne teritorije BiH. Sa oko (tadašnjih) 75,000 stanovnika je predstavljao jedan od privrednih, kulturnih i političkih centara sjeveroistočne BiH.

Naravno, sve je započelo potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma 14. decembra 1995. godine i definiranjem unutrašnjeg uređenja države sa dva entiteta, Federacijom BiH (dalje FBiH) i Republikom Srpskom (dalje RS).

Tada, status predratne opštine Brčko je ostao neriješen pa je Brčkom dodijeljen poseban status koji je, između ostalog, omogućavao i slobodan prolaz među dva dijela Republike Srpske. Drugim riječima, spor oko Brčkog je bio toliko dubok da je bio jedini predmet pregovora koji nije urodio plodom tokom pregovora u Dejtonu. Umjesto toga, učesnici pregovora su, u skladu sa Aneksom 2, članom V Dejtonskog mirovnog sporazuma, njegovo

rješavanje prepustili obavezujućoj međunarodnoj arbitraži, na osnovu čega je osnovan Arbitražni tribunal sredinom 1996. godine. Američki pravnik Roberts Owen (*koji je u svojstvu pravnog savjetnika sudjelovao u radu tima Richarda Holbrookea u Dejtonu*) postao je predsjedavajući arbitar, kojeg je imenovala međunarodna zajednica. Pored Roberta Owena, Arbitražni tribunal su činila još dva arbitra: profesor Vitomira Popovića, koga je imenovala Republika Srpska i profesor Ćazima Sadikovića, koga je imenovala Federacija Bosne i Hercegovine. Prema odredbama Dejtonskog mirovnog sporazuma, Arbitražni tribunal je imao obavezu donijeti odluku najkasnije do 14.12.1996. godine, dakle godinu dana od stupanja na snagu Dejtonskog mirovnog sporazuma. Međutim, u tadašnjim okolnostima i političkoj klimi nije bilo moguće ispoštovati rok tako da je rješavanje statusa Brčkog bilo odgađano nekoliko puta, a tribunal je u međuvremenu donio i usvojio niz prelaznih mjera. Međutim, iako je Aneksom 2 Dejtonskog mirovnog sporazuma bila navedena teritorija koja je predmet arbitraže, u suštini ova mapa nije nikada ni postojala, stoga je prvi zadatak ovog tijela bio da donese odluku vezanu za teritorijalnu nadležnost tribuna. Nakon toga, tribunal je donio odluku da predmet arbitraže bude cijela teritorija predratne opštine Brčko, što je dodatno stimulirano geopolitičkim kontekstom intervencija međunarodne zajednice koje su vladale u periodu 1996 – 1999. godine. Izjave tadašnjeg tribunala su bile pod direktnim uticajem napretka implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma u Brčkom pa je i generalni utisak bio da se pregovori fokusiraju na dvije osnovne stvari: povratake raseljenih lica i održavanje demokratskih izbora. Odabrana strategija za osiguranje implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma je bila radikalno smanjivanje međunarodne intervencije u Brčkom, što se kasnije ispostavilo kao stanje koje i nije baš moguće realizirati u zadatim rokovima. Oslonac ovakvog strateškog pristupa je bilo formiranje nove Kancelarije visokog predstavnika u Brčkom (OHR), vođenom od strane zamjenika Visokog predstavnika za

Brčko, znanim kao supervizor za Brčko”.

U svrhu olakšavanja pokretanja procesa koji su vladali u političkim, ekonomskim i pravnim diskursima, supervizor je imao na raspolaganju cijeli set pravnih mehanizama (sa punom jurisdikcijom) da “*supervizira implementaciju Dejtonskog mirovnog sporazuma (i) ojača lokalne demokratske institucije*”<sup>5</sup>. Marta 1997. godine, na sastanku Vijeća za implementaciju mira (engl. Peace Implementation Council PIC) u Beču, visoki predstavnik Karl Bilt (Carl Bildt) imenovao je američkog diplomatu Roberta Faranda (Robert Farrand) kao supervizora za Brčko na period od jedne godine dana, sa zamjenicima iz Ruske Federacije i Velike Britanije.<sup>6</sup> Prva značajna odluka (deklaracija) od strane ambasadora Faranda je bila “*Procedura za povratak u Brčko*”, dokument koji je uspostavio novu komisiju za povratak u Brčko. Nadalje, mandat je potvrđen i pojačan naredne godine, kada je Arbitražni tribunal 15.3.1998. godine donio Dopunsku odluku u kojoj je Tribunal upozorio Republiku Srpsku da treba pokazati “*značajne nove rezultate u pogledu povratka bivših stanovnika Brčkog*”. Priznavajući da je Federacija imala manju odgovornost u oblasti Brčkog, obzirom na položaj međuentitetske linije razdvajanja, Tribunal je, međutim, upozorio i organe Federacije na izvršenje obaveze “*da omoguće bivšim stanovnicima Federacije da se vrate svojim kućama, naročito u Sarajevo*”.

Nakon izvjesnog perioda “superviziranja” u Brčkom, donesena je i konačna Arbitražna odluka<sup>7</sup> gdje je sprovedeno unificiranje tri postratne opštine u jednu neutralnu, multietničku zajednicu nazvanu “Brčko distrikt Bosne i Hercegovine”. Suština ove odluke je bila “kreiranje jedinstvene lokalne samouprave, kojoj su delegirane nadležnosti upravljanja od strane državnih entiteta”<sup>8</sup>. Ova odluka je značila da Brčko predstavlja dio države BiH, dio je njezinih entiteta, teritorijalno je neovisna, a državne institucije trebaju da predstavljaju i interese Distrikta kao takvog. Drugim riječima, ovakvo

uređenje je značilo da oba entiteta “dobivaju” teritoriju, ali i “gube” administrativnu nadležnost nad njom.<sup>9</sup> Do prekretnice je došlo 5. marta 1999. godine nakon što su strane i međunarodni svjedoci prethodnog mjeseca u Beču svjedočili deset dana, Arbitražni tribunal je donio Konačnu odluku, koju je kasnije dopunio Aneksom donijetim 18. avgusta 1999. godine. Odlukom od 5. marta 1999. godine ustavni status Brčkog je konačno riješen da bi 8. marta 2000. godine supervizor donio odluku, koja se sastoji od jedva nekoliko rečenica, kojom se proglašava Brčko distrikt BiH. Isti dan je proglašena prva multietnička Vlada koju je proglasio prvi brčanski supervizor Robert Farand.<sup>10</sup> Pomenuta odluka, ponese na osnovnim ciljem vezanim za kreiranje “multietničke demokratske vlasti”, je bila očito manje vezana za “birokratski” model demokratije (*zasnovan obično na pravilima i aktima*) nego što je njezina intencija bila da se stvori “neovisna demokratija” zasnovana na normativnim aspektima jednakosti i ravnopravnosti (*u ovom slučaju, etničkih grupa – ali ne konstitutivnih za razliku od Ustava BiH*).<sup>11</sup> Uzročno-posljedično, ovakva “demokratizacija” je u svom ranom nastajanju nakon 2000. godine, primarno bila orijentirana na zaštitu prava “manjina” umjesto na uspostavljanje pravila za “većinu” građana. Nadalje, jedan od prvih zadataka supervizora za Brčko jeste bio i uspostavljanje jedinstvene “arhitekture” vlasti u Brčko distriktu, pa je supervizor razriješio skupštine (predstavničku vlast) ratnih općina Brčko Grad, Ravne Brčko i Brčko Rahić te ih reformisao u Vladu i Skupštinu Distrikta.

Supervizor je nadzirao implementaciju Dejtonskog sporazuma na području Brčkog te je bio ovlašten da donosi obavezujuće propise i naloge koji su čak imali jaču pravnu snagu od svih zakona koji su u koliziji sa propisima i nalogima supervizora za Brčko distrikt. Supervizoru za Brčko distrikt BiH je tada predan poseban mandat čiji su glavni ciljevi bili:

- olakšati postepeni i metodičan povratak izbjeglica i

raseljenih lica u predratne domove i pomoći u obezbjeđivanju smještaja starim i novim stanovnicima;

- ojačati demokratsku vladu i multietničku administraciju u Brčkom;
- osigurati slobodu kretanja i uspostavu uobičajenih demokratskih funkcija policije;
- saradivati sa međunarodnim ustanovama za kontrolu carina na uspostavi efikasnih carinskih postupaka i kontrola; i
- stimulisati ekonomski oporavak.

Tadašnji osnovni koncept je bio da se stvori jedinstvena, unitarna, multietnička, demokratska vlada koja će širom područja predratne opštine Brčko imati sve one nadležnosti koje su ranije imala oba entiteta i tri op-

<sup>5</sup> Prema Deklaraciji iz Rima iz 2007. godine.

<sup>6</sup> Ambasador Robert W. Farand je postao prvi supervizor za Brčko distrikt BiH. Imenovan je na konferenciji o implementaciji odluka za Brčko, održanoj u Beču 7. marta 1997. godine, a u Brčko je došao 11. aprila 1997. godine, 2. juna 2000. godine ga je naslijedio Ambasador Gary L. Matthews kojeg je 19. aprila 2001. godine naslijedio Ambasador Henry L. Clarke. U januaru 2004. Susan R. Johnson postaje četvrti supervizor za Brčko distrikt. Zadnji šef Ureda za sprovedbu Konačne arbitražne odluke za Brčko distrikt i supervizor za Brčko distrikt bio je Ambasador Dr. Raffi Gregorian koji je dužnost preuzeo 16. septembra 2006.

<sup>7</sup> Veoma je bitno naglasiti da je konačna odluka arbitražnog Tribunala za Brčko sa Aneksom, koja je donesena 05.03.1999. godine, sastavni dio Dejtonskog mirovnog sporazuma, parafriranog 21.11.1995. godine u Dejtonu i potpisanog 14.12.1995. godine u Parizu, obavezujući je dokument kako za oba entiteta i državu BiH, tako i za Brčko distrikt BiH.

<sup>8</sup> Kancelarija visokog predstavnika u BiH, “Bosnia and Herzegovina essential texts”, Sarajevo: OHR, str. 284, 2000.

<sup>9</sup> Prema Međunarodnoj kriznoj grupi u “Bosnia’s Brčko: Getting in, getting on and getting out”, Sarajevo/Brisel, International Crisis Group, str. 7, 2003

<sup>10</sup> Više o samoj konačnoj arbitražnoj odluci se može vidjeti na [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content\\_id=42567](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=42567) i <http://www.skupstinabd.ba/fajlovi/Aneks.pdf>

<sup>11</sup> Više o tome u Bell, J. E., & Staeheli, L. A., “Discourses of diffusion and democratization”, *Political Geography*, UK, 20(2), str. 175-195, 2001

štinske vlade. Institucije Distrikta su se po ideji trebale sastojati od:

- a) Skupštine Brčko distrikta, zakonodavnog tijela čije se članstvo bira putem demokratskih izbora;<sup>12</sup>
- b) Vlade Brčko distrikta, kao izvršne vlasti (naknadno definisane kao javna uprava Brčko distrikta BiH);<sup>13</sup>
- c) Pravosuđa Brčko distrikta;<sup>14</sup>
- d) ujedinjene policije pod jedinstvenom komandom strukturom, sa istovjetnim uniformama i oznakama, potpuno nezavisne od policijskih struktura u entitetima.<sup>15</sup>

*Skupština Brčko distrikta BiH je zakonodavno tijelo Distrikta, u čijoj je nadležnosti i određivanje opće politike Distrikta, u skladu s članom 22 Statuta Brčko distrikta BiH. Skupština se sastoji od trideset jednog zastupnika, od kojih dva zastupnika predstavljaju nacionalne manjine u Distriktu. Zastupnici se biraju na općim, slobodnim, otvorenim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonima BiH i Distrikta. Javnu upravu Distrikta sačinjavaju Kancelarija gradonačelnika, odjeljenja Vlade Brčko distrikta, Direkcija za finansije Brčko distrikta BiH, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom, Kancelarija koordinatora za Distrikt pri Vijeću ministara BiH i drugi organi uprave kada je to zakonom određeno. Pravosuđe Brčko distrikta BiH čine Pravosudna komisija Brčko distrikta BiH, Tužilaštvo Brčko distrikta BiH, Apelacioni sud Brčko distrikta BiH, Osnovni sud Brčko distrikta BiH i Kancelarija za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH te Pravobranilaštvo Brčko distrikta BiH (sa stanovišta šireg shvatanja pojma pravosuđa, što se implicitno može zaključiti iz odredbi Zakona o Pravosudnoj komisiji Brčko distrikta BiH i Zakona o službenicima i namještenicima u Pravosuđu Brčko distrikta BiH).*

Supervizor i njegova kancelarija djelovali su u samom centru političkog i administrativnog života Brčkog više od 15 godina, pružajući podršku povratku izbjeglica i ekonomskom oporavku i pomažući uspostavljanje multietničkih institucija i integriranog obrazovnog sistema, što su samo neka od postignuća.<sup>16</sup> Kao jedan od najvećih rezultata ove kancelarije jeste i činjenica da je svojim zagovaranjem i implementacijom konačne odluke doveo Brčko do toga da je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine na 49. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 25. marta 2009. godine, i na 27. sjednici Doma naroda, održanoj 26. marta 2009. godine, donijela prvi Amandman na Ustav Bosne i Hercegovine u kojem se dodaje novi član VI.4. koji glasi: "Brčko distrikt Bosne i Hercegovine, koji postoji pod suverenitetom Bosne i Hercegovine i spada pod nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine onako kako te nadležnosti proizilaze iz ovog ustava, čija je teritorija u zajedničkoj svojini (kondominijumu) entiteta, jedinica je lokalne samouprave s vlastitim institucijama, zakonima i propisima i s ovlaštenjima i statusom konačno propisanim odlukama Arbitražnog tribunala za spor u vezi s međuentitetskom linijom razgraničenja u oblasti Brčkog. Odnos između Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i institucija Bosne i Hercegovine i entiteta može se dalje urediti zakonom koji donosi Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine". Ovom izmjenom Ustava BiH, u potpunosti je ispunjen cilj međunarodne zajednice da se status Brčkog riješi kroz ustavotvornu proceduru.

<sup>12</sup> Danas, Skupština je u skladu s nadležnostima i ovlaštenjima Distrikta utvrdila Opću politiku u sljedećim oblastima: pozicija Distrikta u svjetlu konačne arbitražne odluke, privreda, poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda, budžet, javna uprava, organizacija javnih preduzeća i fondova, zakonodavna aktivnost, borba protiv korupcije i kriminala, javna imovina, infrastruktura, urbanizam i stambena pitanja, obrazovanje, zdravstvena zaštita, socijalna zaštita, rad policije, javna bezbjednost, pravosuđe i služba pravne pomoći, revizija, zaštita okoliša, sport i kultura, pitanja boračke populacije, pitanja mjesnih zajednica, saradnja s vjerskim zajednicama, saradnja sa zajedničkim

organima i entitetima BiH, saradnja sa EU i drugim međunarodnim institucijama i organizacijama, pitanja medija i informisanja, ljudska prava, rad i radno-pravni odnosi, turizam, omladinske i nevladine organizacije, zaštita potrošača.

**13** Javnu upravu Distrikta sačinjavaju odjeljenja Vlade Distrikta, Ured gradonačelnika, Direkcija za finansije Distrikta, Ured za upravljanje javnom imovinom, Ured koordinatora za Distrikt pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i drugi organi uprave kada je to zakonom određeno.

**14** Pod pravosuđem Brčko distrikta BiH podrazumijevaju se institucije: Pravosudna komisija Brčko distrikta BiH, Apelacioni sud Brčko distrikta BiH, Osnovni sud Brčko distrikta BiH, Javno tužiteljstvo Brčko distrikta BiH i kancelarija za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH. U užem smislu riječi, sudsku vlast u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine vrše Osnovni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Odredbama Zakona o visokom sudskom i tužiteljskom vijeću Bosne i Hercegovine propisani su uvjeti i mandat za vršenje sudačke funkcije, imenovanje sudaca, disciplinska odgovornost sudaca, privremeno udaljenje sudaca od vršenja dužnosti, nespojivost dužnosti sudaca s drugim dužnostima, prestanak mandata sudaca, imunitet u vršenju funkcije te utvrđivanje kriterija za ocjenjivanje rada sudaca. Postojanje Pravosudne komisije Brčko distrikta, kao sastavnog dijela pravosuđa, definisana je Statutom Brčko distrikta BiH (članom 71, stav 1). Članom 14 Zakona o Pravosudnoj komisiji je definirano da Pravosudna komisija obavlja poslove kako slijedi: - obezbjeđivanje nezavisnog Osnovnog i Apelacionog suda, Tužilaštva Distrikta, Kancelarije za pravnu pomoć i Pravobranilaštva; obezbjeđivanje stručnog usavršavanja sudija, tužilaca, pravobranioca, advokata Kancelarije za pravnu pomoć i stručnih saradnika u pravosuđu i Tužilaštvu Distrikta; donošenje i sprovođenje etičkog kodeksa zaposlenih u pravosuđu (izuzimajući sudije Osnovnog i Apelacionog suda), zaposlenih u Tužilaštvu Distrikta (izuzimajući tužioce), Pravobranilaštva, Kancelarije za pravnu pomoć uključujući pokretanje disciplinskog postupka zbog kršenja kodeksa; imenovanje i razrješenje pravobranioca i njegovih zamjenika; imenovanje i razrješenje direktora Kancelarije za pravnu pomoć i advokata Kancelarije - imenovanje i razrješenje stručnih saradnika i pripravnika u Osnovnom i Apelacionom sudu, Tužilaštvu Distrikta, Kancelariji za pravnu pomoć i Pravobranilaštvu; pripremu i dostavljanje Skupštini zakona koji se odnose na organizaciju i rad Osnovnog i Apelacionog suda, Tužilaštva Distrikta, Pravobranilaštva i Kancelarije za pravnu pomoć, kao i na reguliranje rada advokata i notara u Distriktu; imenovanje notara i reguliranje rada notara u Distriktu; pripremanje i predlaganje Skupštini onog dijela budžeta Distrikta kojim se obezbjeđuju operativni troškovi za rad Osnovnog i Apelacionog suda, Tužilaštva Distrikta, Pravobranilaštva i Kancelarije za pravnu pomoć i za rad Pravosudne komisije; ostvaruje saradnju s ministarstvima pravde i drugim nadležnim institucijama u BiH; izbor člana za Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH; utvrđuje potreban broj advokata u Kancelariji za pravnu pomoć; donosi i daje saglasnost

na pravilnike kojima se reguliše rad Osnovnog i Apelacionog suda, Tužilaštva Distrikta, Pravobranilaštva i Kancelarije za pravnu pomoć i stručne službe Pravosudne komisije; donosi pravilnike o uslovima za obavljanje poslova vještačenja i poslova sudskih tumača; imenuje i razrješava dužnosti komandira Sudske policije i određuje broj sudskih policajaca; objavljuje javni konkurs i vrši izbor za sva upražnjena radna mjesta službenika i namještenika u Osnovnom i Apelacionom sudu, Tužilaštvu Distrikta, Kancelariji za pravnu pomoć i Pravobranilaštvu i stručnoj službi Pravosudne komisije; najmanje dva puta godišnje razmatra izvještaj o radu Osnovnog i Apelacionog suda, Tužilaštva Distrikta, Pravobranilaštva i Kancelarije za pravnu pomoć i Pravosudne komisije, te ih u vidu informacija dostavlja Skupštini ukoliko nije drugačije regulirano posebnim zakonima; koordinira projekte koje je pokrenulo Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, a koje se odnosi na poboljšanje rada sudova i Tužilaštva i efikasnost upravljanja predmetima; unapređuje rad Pravobranilaštva, Kancelarije za pravnu pomoć i stručne službe Pravosudne komisije; obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom BiH, Statutom Distrikta i zakonima. Pravosudna komisija se sastoji od 8 članova i to: predsjednik Ustavnog suda BiH ili sudija tog suda koga on odredi kao svog zamjenika; predsjednik Apelacionog suda BD BiH; predsjednik Osnovnog suda BD BiH; glavni tužilac Distrikta; direktor Kancelarije za pravnu pomoć Distrikta; pravobranilac Brčko distrikta BiH i dva građanina Distrikta. Sa druge strane, Tužilaštvo Brčko distrikta, kao sastavni dio pravosuđa, ima sve nadležnosti propisane Statutom Brčko distrikta BiH, Zakonom o Tužilaštvu Brčko distrikta BiH i Zakonom o krivičnom postupku Brčko distrikta BiH. Jednostavno rečeno, Tužilaštvo Distrikta goni počiniocima krivičnih djela i obavlja ostale funkcije nepristrasno u skladu sa Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine, Statutom i zakonima Distrikta.

**15** Policija Brčko distrikta se sastoji od Jedinice opšte policije, Jedinice kriminalističke policije (u okviru koje postoji Odsjek za borbu protiv privrednog kriminaliteta i korupcije), Jedinice saobraćajne policije, Jedinice za profesionalne standarde, Jedinice za podršku i Jedinice za administrativne poslove.

**16** O samom toku djelovanja u političkom i administrativnom razvoju Brčko se više može istorijski vidjeti na web stranici [http://www.brckosupervizija.ba/web/?page\\_id=39&lang=bs](http://www.brckosupervizija.ba/web/?page_id=39&lang=bs)

Kao posljedica svega gore navedenog, tokom niza godina i nakon opsežnih konsultacija, kako unutar međunarodne zajednice tako i sa građanima Brčkog i njihovim predstavnicima, visoki predstavnik je zatvorio Ured u Brčkom 31. augusta 2012. godine, a supervizor je od tog datuma suspendirao svoje funkcije. No, zaštitni mehanizmi su ostali na snazi sve dok supervizor, uz saglasnost visokog predstavnika, ne obavijesti tribunal da su ispunjeni uslovi za njegovo zatvaranje. Najviše pravosudno tijelo Bosne i Hercegovine – Ustavni sud – ima pune ovlasti, prema ustavu BiH, da donosi odluke u sporovima o statusu i nadležnostima Brčko distrikta. Mandat visokog predstavnika prema Dejtonskom mirovnom sporazumu i relevantnim rezolucijama Vijeća sigurnosti UN-a ostaje nepromijenjen, a supervizor je zadržao puni autoritet iz Konačne odluke te bi mogao odlučiti da ponovo vrši svoje ovlasti u Distriktu ukoliko bi okolnosti to nalagale.

Međutim, kada se istorijski pogleda razvoj Distrikta, mora se naglasiti da se i danas, dvije godine nakon zatvaranja Ureda OHR-a, Brčko suočava sa mnogim ozbiljnim izazovima, od kojih su neki navedeni i u ovom izvještaju, ali sa druge strane, različiti aspekti društvenog, političkog i ekonomskog razvoja Distrikta potencijalno bi mogli na jedan način poslužiti kao model drugim dijelovima Bosne i Hercegovine.







# III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

---

Uputstvo za ocjenjivanje indikatora iz metodologije procjene LIS-a, koje najviše odgovara aktuелnoj situaciji u lokalnoj zajednici, je uvijek napisano pod navodnicima u kurzivu na početku svakog indikatora.

Treba, međutim, napomenuti da ova uputstva za ocjenjivanje indikatora predstavljaju samo široke parametre koji služe kao osnov za uspostavljanje krajnje ocjene indikatora. U mnogim slučajevima samo neki od elemenata u citiranim rečenicama se mogu primijeniti na datu situaciju. Dio indikatora naslovljen kao "Komentar" daje neka neophodna objašnjenja o analizi određenog indikatora.

## KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE

### 1. SKUPŠTINA BRČKO DISTRIKTA BIH

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

## KAPACITET

### 1.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri lokalna skupština ima adekvatne resurse za sprovođenje svojih obaveza u praksi? Postoje li odredbe za obuku poslanika/odbornika u skupštini?**

*“Lokalna skupština ima adekvatne resurse da efektivno sprovodi svoje obaveze. Međutim, određeni nedostaci dovode do određenog stepena neefikasnosti u sprovođenju svojih dužnosti”*

#### Komentar:

Kao što je već navedeno, Skupština Brčko distrikta BiH je zakonodavno tijelo Distrikta (za razliku od predstavničkih organa u jedinicama lokalne samouprave entiteta

BiH koji ne mogu donositi zakone), u čijoj je nadležnosti i određivanje opće politike Distrikta, u skladu s članom 22 Statuta Brčko distrikta BiH. Između ostalog, skupština se u svojoj Općoj politici 2013 - 2016.<sup>17</sup> godine, od 5. juna 2013. godine, opredijelila da, između ostalog: „preduzme sve mjere i radnje s ciljem suzbijanja mita i korupcije, tj. uspostaviće se nulti nivo tolerancije prema kriminalu, korupciji, mitu, ali i svim ostalim oblicima nezakonitih aktivnosti“. Imajući ovo u vidu, ali i ulogu ovog nivoa vlasti, može se kazati da skupština i njezina stručna služba teoretski imaju adekvatne resurse da efektivno sprovode svoje obaveze. U tom svjetlu, zastupničkim klubovima i zastupnicima ponaosob se omogućava neometano korištenje informacionog sistema, arhiva i ostale dokumentacije Skupštine, te imaju pravo na korištenje telefona, interneta, službenih putničkih automobila, usluga osiguranja, usluga interne kuhinje i slično, što obezbjeđuje Skupština, putem stručne službe<sup>18</sup>. Međutim, praksa pokazuje da određeni broj poslanika nema dovoljno (sa)znanja o vrlo važnim pitanjima vezanim za efikasno obavljanje svojih dužnosti te se prethodno navedeni resursi ne koriste u dovoljnoj mjeri (npr. ne postoje značajniji primjeri sistematske edukacije poslanika o važnim pitanjima vezanim za efikasno obavljanje svojih dužnosti). Nadalje, sama uloga Skupštine u nadzoru implementacije Opšte politike je veoma ograničena zbog nedostatka operacionalizacije ovog dokumenta i drugih programskih dokumenata u konkretne planove sa jasnim nosiocima aktivnosti. Uloga skupštinskih komisija treba biti ojačana u procesu nadzora nad implementacijom zacrtanih politika i programa uz aktivno učešće ekonomsko - socijalnih partnera.

### 1.2. LOKALNI IZBORI



### U kojoj mjeri su lokalni izbori blagovremeni, slobodni, poštteni i reprezentativni?

*"Lokalni izbori su uglavnom blagovremeni, slobodni, poštteni i reprezentativni."*

#### Komentar:

Izbori u Brčko distriktu BiH se sprovode na isti način kao i u svim ostalim jedinicama lokalne samouprave BiH. Međutim, Brčko distrikt BiH ima svoj Izborni zakon<sup>19</sup> kojim je uređen izbor zastupnika u skupštini Brčko distrikta, a na sva pitanja koja nisu uređena Izbornim zakonom Brčko distrikta neposredno se primjenjuju odredbe Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Izbori zastupnika za Skupštinu Distrikta vrše se na osnovu općeg i jednakog biračkog prava, neposrednim i tajnim glasanjem, što drugim riječima znači da građani mogu izabrati za zastupnika u skupštini Brčko distrikta bilo kojeg građanina koji ispunjava opće uslove koji su zajednički za sve ostale jedinice lokalne samouprave te da ima najmanje stotinu (100) potpisa birača upisanih u Centralni birački spisak za izbornu jedinicu Distrikt. Organi nadležni za sprovođenje izbora su Izborna komisija Distrikta i birački odbori, čime se osigurava da lokalni izbori budu održani na vrijeme, da budu slobodni i fer u praksi, na regularan i zakonit način, bez većih poteškoća, žalbi i osporavanja rezultata, uz međunarodni nadzor, te da postoji dovoljno kandidata koji predstavljaju širok dijapazon interesnih grupa Distrikta.

### 1.3. NEZAVISNOST



### U kojoj mjeri je skupština nezavisna od izvršne vlasti?

*"Postoje određena preklapanja uloga između zakonodavne i izvršne vlasti."*

#### Komentar:

Status Brčko distrikta BiH i drugi opći akti koji regulišu odnose, uloge i odgovornosti u vlasti Brčko distrikta BiH su u potpunosti jasne, međutim ponekada dolazi do sukoba ili konfuzije oko obavljanja lokalnih poslova s obzirom na to da, čak i nakon 15 godina Distrikta, neki odnosi između viših nivoa vlasti i organa Brčko distrikta nisu u potpunosti riješeni (npr. borba protiv korupcije). Nadalje, uloga skupštine se ogleda u nadzoru nad radom izvršne vlasti. Pri tome je neophodno razvijati instrumente nadzora kroz jačanje uloge skupštinskih komisija. Kao glavni instrument nadzora trebaju biti srednjoročni i godišnji planovi koje sprovodi izvršna vlast, a koji trebaju biti blagovremeno pripremljeni sa jasnim i mjerljivim indikatorima uspjeha.

## ULOGA

### 1.4. NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU LOKALNE SAMOUPRAVE



<sup>17</sup> <http://www.skupstinabd.ba/fajlovi/110.%202012.%20redovna%20sjednica%20-%20opca%20politika%20B.pdf>

<sup>18</sup> Uloga stručne službe je definirana Članom 35 Poslovnika o radu Skupštine Brčko distrikta koji između ostalog definiira da stručna služba pruža stručnu pomoć, administrativnu i logističku podršku, vrši obezbjeđenje, pruža istraživačke usluge za rad zastupnika i obavlja druge poslove kojima se obezbjeđuje funkcionisanje Skupštine.

<sup>19</sup> <http://www.skupstinabd.ba/zakoni/153/b/Izborni%20zakon%20Brcko%20distrikta%20BiH-Sl.glasnik%20BDBIH,%2017-08%20B.pdf>

### U kojoj mjeri su poslanici u mogućnosti da vrše i sprovedu svoje odluke i funkciju nadzora?

*„Poslanici imaju ovlaštenje da nadziru rad lokalne izvršne vlasti i do određene mjere su uspješni u vršenju ove dužnosti. Djelimično su u mogućnosti da sprovedu svoje odluke.“*

#### Komentar:

Skupština Brčko distrikta BiH ima Statutom zagarantovanu ulogu nadzora nad radom izvršne vlasti putem nadgledanja rada Vlade Distrikta i cjelokupne uprave Distrikta, naročito u pogledu upravljanja prihodima i rashodima kroz zakonodavni proces usvajanja budžeta Brčko distrikta. Sa druge strane, rad izvršne vlasti je regulisan Zakonom o javnoj upravi Brčko distrikta BiH (sa izmjenama i dopunama) iz 2007. godine, kojim su regulisane osnove javne uprave vezano za osnivanje, organizovanje, položaj, ulogu, ovlaštenja i obaveze javne uprave Distrikta, kao i druga pitanja od značaja za organizovanje i rad javne uprave. U ovom smislu, gradonačelnik kao šef izvršne vlasti ima veoma značajna ovlaštenja (zamišljena po principu *“checks and balances”*), zajedno sa šefovima odjeljenja, direktorom Direkcije za finansije Distrikta, direktorom Ureda za upravljanje javnom imovinom i koordinatorom Kancelarije Brčko Distrikta pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. No, iako su ovlaštenja gradonačelnika široka, ona ne proizilaze u potpunosti iz demokratskog legitimiteta funkcije zbog činjenice da se gradonačelnik bira iz reda poslanika, a ne neposredno putem demokratskih izbora (kao što je to slučaj u svim općinama/opštinama BiH), ipak je skupština ta koja usvaja sve bitnije dokumente kojima se definišu javne politike, a posebno kad je u pitanju budžet. Međutim, mora se naglasiti da ovakav izbor gradonačelnika ima opravdanje zbog drugih razloga, što se može potvrditi i kroz njegovu ulogu rukovodioca Vladom Brčko distrikta BiH. No, jedan od izazova predstavlja i nedovoljno

jasna podjela nadležnosti pojedinih organa uprave u određenim sektorima, ili čak nepostojanje nadležnog organa uprave za pojedine sektore koji su u isključivoj nadležnosti Distrikta. Nadalje, što se tiče sprovođenja odluka poslanika u praksi, vrlo se često dešava da određeni broj poslanika (*obično je riječ o opozicionom bloku - kao i u svakoj drugoj lokalnoj zajednici bez obzira ko u njoj bio*) ne mogu u potpunosti da efikasno sprovedu prijedloge određenih rješenja vezanih za rad i odluke izvršne vlasti.

### 1.5. ZASTUPLJENOST



### U kojoj mjeri poslanici predstavljaju interese i prioritete birača u praksi?

*“Skupštinski poslanici se smatraju kao neko ko predstavlja interese i prioritete svojih birača samo u određenoj mjeri.”*

#### Komentar:

Iako je formalno-pravno osigurano da poslanici Skupštine Brčko distrikta BiH imaju legitimitet i legalitet da predstavljaju građane Brčko distrikta, u većini primjera iz prakse je uočeno da nedostaje direktne i sistematske komunikacije između građana i predstavnika zakonodavnog tijela, čija se komunikacija u najvećem broju slučajeva dešava van institucionalnih okvira i tokova. Kao posljedica navedenog, ne može se sa sigurnošću kazati da se skupštinski poslanici u potpunosti smatraju kao predstavnici koji predstavljaju interese i prioritete svih građana. Drugim riječima, ne postoji efikasnost u komunikacijskom angažmanu izabranih poslanika i građana Brčko distrikta BiH, što se može promijeniti unapređenjem komunikacije poslanika i građana kroz

uključivanje socijalnih partnera i civilnog društva u rad skupštinskih komisija, ali i kroz organizovanje redovnih sesija sa građanima, na kojima bi se razgovaralo o bitnim politikama razvoja Distrikta.

## UPRAVLJANJE

### 1.6. TRANSPARENTNOST SKUPŠTINE



**U kojoj mjeri građani mogu doći do informacija vezanih za Skupštinu i poslanike?**

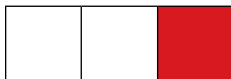
*“Građani mogu doći do određenih informacija o Skupštini i poslanicima i/ili do informacija se teško dolazi.”*

#### Komentar:

Javnost rada Skupštine Brčko distrikta BiH je za-garantovana građanima prvenstveno putem Statuta Brčko distrikta BiH u kojem je definisano da “*zvaničnici Distrikta će osigurati javni uvid u aktivnosti Distrikta, javne dokumente, odluke i zvanične sastanke, blagovremenim, tačnim i potpunim davanjem informacija*” (Član 17 Statuta Brčko distrikta BiH), te stavom 2 istog Člana u kojem se navodi da „*javnost ima pravo na uvid u sve dokumente koje izrade javne institucije Distrikta, njegovi zvaničnici, zaposleni ili lica koja su u ugovornom odnosu, bez naknade i bez obaveze da dokažu opravdanost takvih zahtjeva*”, te članom 18 Statuta u kojem se navodi da „*sve institucije Distrikta blagovremeno odgovaraju na zahtjev bilo kog fizičkog ili pravnog lica za informacijama ili za pomoć i blagovremeno preduzimaju odgovarajuće radnje da odgovore na bilo koji takav zahtjev i to čine na način predviđen zakonom*”. Međutim, javnost nije upoznata sa velikim brojem informacija vezanih za poslanike u Skupštini Brčko distrikta

što je, na primjer, regulisano Članom 17 Statuta Brčko distrikta BiH u kojem se navodi da “*zastupnici Skupštine Distrikta, gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika, šefovi odjeljenja Vlade Distrikta, glavni koordinator Vlade, savjetnici gradonačelnika, šef i zamjenik šefa Policije, direktor Direkcije za finansije, direktori Trezora i Porezne uprave u okviru Direkcije za finansije, glavni revizor i zamjenici glavnog revizora Ureda za reviziju, sudije sudova Distrikta, tužioc i pravobranioци Distrikta, koordinator i pomoćnici koordinatora u Kancelariji koordinatora Brčko distrikta pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i članovi Pravosudne komisije, pojedinačno podnose na uvid Skupštini Distrikta godišnji finansijski izvještaj o svojim ukupnim prihodima, izvorima, imovini i dugovanjima, kao i o prihodima, izvorima, imovini i dugovanjima bliskih članova porodice, do prvog stepena srodstva, te o njihovim načinima sticanja*” i oni se smatraju javnim dokumentima, te bi ih Skupština Distrikta trebala dati javnosti na uvid, što je do sada nepopularna praksa, odnosno nisu poznati primjeri dostavljanja građanima ovih informacija o poslanicima. Nadalje, obaveza objavljivanja informacija o sjednicama Skupštine se sprovodi i većina najbitnijih informacija (dnevni red i materijali sjednica, doneseni zakoni, akti i druge određene odluke) se mogu pronaći na zvaničnoj internet stranici Skupštine Brčko distrikta BiH. Međutim, nije uvijek lako doći do drugih informacija (kao što su, recimo, informacije o radu komisija, posebno onih koje su direktno vezane za život građana Brčko distrikta kao što je recimo rad Komisije za budžet), dobivanje informacija/dokumenata unaprijed itd., koje bi omogućile potpuni uvid u rad Skupštine i proces donošenja odluka. Odjeljkom 8 Poslovnika o radu Skupštine je definisano da “*rad Skupštine i njenih komisija je javan i može se uživo prenositi medijima ili o njemu izvještavati u štampi*” (što se i dešava u praksi), ali građani nisu u mogućnosti da, recimo, prisustvuju radu Skupštine.

## 1.7. ODGOVORNOST POSLANIKA U SKUPŠTINI



**U kojoj mjeri su poslanici u Skupštini odgovorni za svoje postupke u praksi?**

*“Skupštinski poslanici nisu odgovorni za svoje postupke u praksi.”*

**Komentar:**

Odgovornost skupštinskih poslanika za svoje postupke se svodi na političku odgovornost koja se jedino realno može mjeriti stepenom (ne)zadovoljstva građana koje oni jedino mogu pokazati demokratskim putem, putem lokalnih izbora. Drugim riječima, ne postoji regularan i institucionalizovan mehanizam uključivanja javnosti u konsultacije oko bitnih pitanja koja se nađu na dnevnom redu, niti postoje formalni ni praktični mehanizmi uz pomoć kojih se građani mogu žaliti na rad i postupke poslanika skupštine. No, neophodno je pojasniti da se ovaj komentar ne odnosi na krivičnu ili, pak, građansko-pravnu odgovornost (u smislu odgovornosti za počinjena djela, izrečena mišljenja i glasove date tokom vršenja svojih dužnosti) nego na direktnu odgovornost prema građanima Brčko distrikta BiH.

## 1.8. INTEGRITET SKUPŠTINSKIH POSLANIKA



**U kojoj mjeri je obezbjeđen integritet skupštinskih poslanika?**

*“Postoje samo neki od propisa koji se tiču sukoba*

*interesa, poklona i usluga, prijave imovine i zaštite uzbušnjivača, i koji se polovično sprovode i/ili postoji barem jedan skorašnji primjer sukoba interesa u Skupštini.”*

**Komentar:**

Skupština Brčko distrikta je još 2002. godine, odmah po usvajanju zakona na nivou BiH, usvojila Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH (Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 2/03), dok je krajem oktobra 2008. godine nalogom supervizora stupio na snagu novi Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, br. 43/08 i 47/08) kojim je prethodni zakon stavljen van snage. Zakon propisuje da se pod „izabranim zvaničnicima” smatraju poslanici Skupštine Brčko distrikta i istim Zakonom zabranjuje se da oni, u vrijeme trajanja mandata i šest mjeseci nakon prestanka mandata u Skupštini, mogu biti članovi upravnog odbora, nadzornog odbora, članovi skupštine, članovi uprave ili menadžmenta u javnim preduzećima, kao i članovi upravnog odbora, nadzornog odbora ili direktori institucija Brčko distrikta. Pored toga, poslanici Skupštine imaju zabranu angažmana u privatnim preduzećima koja posluju sa Distriktom, pod uslovom da je vrijednost posla ili ugovora veća od 5.000,00 KM, zatim ne mogu zaključivati ugovore o ličnim uslugama (konsultantski ugovori, ugovori o djelu i slično) sa javnim preduzećima u Distriktu, ni sa privatnim preduzećima koja posluju sa Distriktom, ako vrijednost ugovora ili posla prelazi iznos od 5.000,00 KM. Poslanici ne smiju primati ni poklone u vrijednosti od 200,00 KM, odnosno ako prime poklon ne mogu ga zadržati i moraju ga prijaviti Centralnoj izbornoj komisiji BiH (CIK BiH). Prema raspoloživim podacima, nema evidentiranih prijavljenih poklona javnih zvaničnika Distrikta, niti je CIK BiH pokretala postupke zbog eventualno neprijavljenih poklona u Distriktu. Nadalje, skupštinski Poslovnik o radu definiše određene elemente integriteta poslanika kroz



nespojivost funkcija i zabrane glasanja u slučaju sukoba interesa. U tom smislu, zastupnici ne mogu obavljati nikakvu drugu javnu dužnost u Distriktu ili u bilo kojoj drugoj političkoj jedinici na teritoriji Bosne i Hercegovine i ne mogu biti direktori niti članovi upravnih odbora u preduzećima koja su djelimično ili u potpunosti u vlasništvu Distrikta ili se u bilo kojoj mjeri finansiraju iz budžeta Distrikta. Dalje, usvojen je i Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH koji na vrlo detaljan način definiše sukob interesa, poklona i usluga, prijave imovine i zaštite uzbunjivača, dok je u praksi situacija ponekada u suprotnosti sa navedenim jer postoje indicije da je manji broj izabranih zvaničnika (uključujući poslanike) u prethodnom periodu svoj privatni interes stavljala iznad javnog interesa, koristeći javnu funkciju za ličnu dobit osobe koja je s njima povezana ili je postojalo indicija da poslanici imaju odnos zavisnosti prema osobama koje mogu uticati na njihovu objektivnost u radu. Dakle, akti koji trebaju preventivno djelovati na koruptivnu praksu u radu poslanika postoje, ali nisu do kraja i dovoljno precizno razrađeni, te se posljedično primjenjuju na neusklađen način čime ne postižu u potpunosti svoju svrhu. Postupci koji su do sada pokrenuti u vezi sa kršenjem ovih akata se vode poprilično daleko od očiju običnog građanina, a do momenta izrade ovog izvještaja nisu procesuirani do kraja, stoga se ne može govoriti o rezultatima istih.

## 2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

## KAPACITET

### 2.1. JASNE FUNKCIJE



**U kojoj mjeri izvršna vlast ima jasnu i realističnu strategiju/akcioni plan i koherentan skup funkcija?**

*“Strategija i funkcije lokalne izvršne vlasti nisu u potpunosti jasne, preširoko su postavljene ili, u nekim primjerima, nejasne”.*

**Komentar:**

Strategija razvoja Brčko distrikta BiH za period 2008 - 2017. godine je izrađena i usvojena od strane Skupštine Brčko distrikta, ali ovaj dokument definitivno ne predstavlja koherentan, usklađen i realističan dokument sa preciziranom i detaljno razrađenom analizom okruženja, detaljno preciziranim strateškim i operativnim ciljevima, projektima, a od šireg učesća građana u samom procesu i implementaciji da ne govorimo. I kada bi se vodio diskurs o tome da li ova Strategija predstavlja pravac razvoja Brčko distrikta, neminovno je da se ona ne implementira, ne definišu se akcioni planovi za njezinu realizaciju niti postoji usklađen sistem monitoringa i evaluacije. Dakle, razvoj Distrikta se zasniva na mnogim faktorima, od kojih prednjače politički, kratkoročni ciljevi, ali dugoročna planiranja se suštinski (u praksi) ne sprovode. Brčko distrikt ima jasno definisane funkcije što bi, u poređenju sa svim drugim lokalnim zajednicama, trebalo da bude prednost, međutim, Distrikt ovu prednost koristi samo u određenoj mjeri, iako se Brčko distrikt ističe kao uspješan model u ispunjavanju obaveza od strane subnacionalnih nivoa vlasti u procesu evropskih integracija. Model korištenja dijela fondova u skladu sa važećim procedurama je poprilično efikasan

u Brčko distriktu na što nam ukazuje i često korišten primjer od strane EU sufinansiranjem izgradnje zgrade Policijske u iznosu od 3,5 miliona evra, tehničke podrške projektu zaobilaznice u iznosu 0,5 miliona evra, kao i uvrštavanjem prijedloga Brčko distrikta u sektorska i akciona dokumenta koja su temelj za korištenje godišnjih programa EU pomoći. Distrikt Brčko ima ravnopravan status sa subnacionalnim nivoima vlasti prilikom procesa programiranja pomoći iz IPA instrumenta za predpristupnu pomoć. No, kao drugi primjer se mogu navesti nejasno definisani planovi kapitalnog investiranja koji su nerijetko planirani *ad hoc* na godišnjem nivou bez proaktivnog učešća javnosti u planiranju kapitalnog investiranja, kao što je to slučaj u mnogim bosanskohercegovačkim jedinicama lokalne samouprave. Na kraju, vrlo je bitno spomenuti da se Brčko distrikt BiH razlikuje od ostalih političko - teritorijalnih jedinica sa još dva bitna aspekta, prvi je taj što Brčko distrikt BiH nema Ministarstvo za finansije i budžet (ili pak trezorsko poslovanje) nego je ovaj skup funkcija dodijeljen Direkciji za finansije Brčko distrikta BiH (*nije u potpunosti jasno na koji način Direkcija bolje obavlja svoje zadatke nego što bi to obavljalo Odjeljenje unutar izvršne vlasti*), a druga je stvar postojanje funkcije glavnog koordinatora Vlade Brčko distrikta BiH koja nije u skladu sa Skicom razvoja centralnih organa vlada (tj. okvirom koji je postavljen PAR-om i zahtjevima EU). Nadalje, Vlada Brčko distrikta BiH je nedavno donijela Odluku o metodologiji za identifikaciju, izbor i praćenje projekata, koja omogućava identifikaciju prioriternih projektnih ideja važnih za razvoj Distrikta. Na ovaj način je omogućeno planiranje javnih investicija kroz usvajanje Programa javnih investicija sa identifikovanim projektima koji bi se finansirali iz različitih izvora uključujući budžet, sredstva EU i drugih donatora kao i međunarodnih finansijskih institucija. Ipak, i dalje postoji potreba uspostavljanja funkcije strateškog planiranja i praćenja ostvarenja strateških ciljeva na osnovu kojih bi se unaprijedio proces planiranja javnih investicija.

## 2.2. RASPOLOŽIVA SREDSTVA



**U kojoj mjeri izvršna vlast ima pristup sredstvima koja su neophodna da sprovede svoje funkcije i ispuni stratešku viziju?**

*“Brčko distrikt ima pristup svim neophodnim resursima za sprovođenje svojih funkcija i efikasnu implementaciju strategije.”*

### Komentar:

Brčko distrikt BiH ima vrlo jasno i precizno definirane akte kojim je obezbjeđeno finansiranje lokalne samouprave putem direktnih i indirektnih poreza. Drugim riječima, Brčko distrikt može znatno lakše predvidjeti raspoloživa sredstva sa nivoa države nego što je to slučaj u drugim jedinicama lokalne samouprave, zbog činjenice što se raspodjela prihoda od indirektnih poreza vrši u skladu sa Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda i koeficijentima koje utvrđuje Upravni odbor Uprave za indirektno oporezivanje, koji u slučaju Brčko distrikta iznosi 3,55%. Imajući ovo u vidu, može se slobodno kazati da Brčko distrikt ima resurse da pokrije funkcionalne i razvojne troškove, kao i sve nadležnosti dodijeljene pozitivnim pravnim aktima. Međutim, iako ne utiče na konačnu ocjenu, vrlo je bitno naglasiti (kao i gore) da Distrikt nema jasnu stratešku viziju “gdje želi biti za 20 godina?!” te kao posljedicu (*plus princip nacionalnog ključa u realizaciji apsolutno bilo koje inicijative*) imamo vrlo nizak stepen realizacije kapitalnih investicija dok, sa druge strane, sredstva “leže” neiskorištena u bankovnim institucijama u Brčko distriktu BiH. Poseban izazov predstavlja i već pomenuti izazov nedostatka adekvatnog planiranja zbog nepovezanosti strateških i operativnih planova sa budžetom.

## ULOGA

### 2.3. UPRAVLJANJE LOKALNOM ADMINISTRACIJOM



**U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno sprovodi svoju ulogu u smislu pružanja djelotvornog nadzora i podrške lokalnoj administraciji?**

*“Izvršna vlast je donekle aktivna, ali uglavnom neuspješna u stvaranju lokalnog javnog sektora koji se rukovodi visokim nivoom transparentnosti, odgovornosti, integriteta i uključenosti.”*

#### Komentar:

Izvršna vlast, tj. Vlada Brčko distrikta BiH nema odgovarajuće mehanizme kako bi efikasno nadgledala i upravljala radom javnog sektora u cjelini. Ova konstatacija ima svoje obrazloženje u činjenici da izvršna vlast Brčko distrikta nema nikakvu nadležnost u pogledu funkcioniranja javnih preduzeća jer je nadzor rada svakog javnog preduzeća izričito stavljena pod mandat upravnih odbora. Upravni odbor je odgovoran Skupštini Brčko distrikta za rad svakog javnog preduzeća, kao što je propisano odgovarajućim zakonom. Dakle, javna preduzeća su nezavisna od Vlade Distrikta i javne uprave, a odgovarajućim zakonima Distrikta se propisuje da svako javno preduzeće ima izvršna ovlaštenja koja su dovoljna za obavljanje njegovih funkcija i ostvarivanje ciljeva pružanja javnih usluga koji su joj preneseni u nadležnost.

Sa druge strane, kada govorimo o nivou transparentnosti, odgovornosti, integriteta i uključenosti uposlenih u lokalnoj administraciji, možemo kazati da Brčko distrikt BiH ima prilično razvijen sistem menadžmenta ljudskim

resursima koji bi za cilj trebao imati što efikasnije obavljanje dužnosti službenika u lokalnoj administraciji, kao i povećanje transparentnosti i integriteta u njihovom radu. Međutim, u praksi se pokazalo da se mnoge aktivnosti svode samo na formalno poštovanje propisanih procedura i ima još puno toga što se može učiniti u pravcu modernizacije sistema HRM-a i povećanja efikasnosti i odgovornosti u radu javnog sektora, posebno sa aspekta odgovornosti službenika prema građanima, a ne raznim interesnim grupama ili pojedincima. Jedan od primjera netransparentnog odnosa prema javnim sredstvima sa ovog aspekta je zabilježen i u izvještaju Kancelarije za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH u kojem se navodi da su tokom 2012. godine “izdaci za specijalizaciju i školovanje u iznosu od 40.076,82 KM odobravani bez postojanja iskazane potrebe posla u organizacionom planu organa uprave u smislu člana 63 Zakona o državnoj službi. Usvojenom strategijom i organizacionim planom stečena zvanja odabranih korisnika nisu predviđena kao pravac razvoja ljudskih resursa, niti kao neophodan uslov za obavljanje poslova”<sup>20</sup>.

### 2.4. NADZOR NAD PRIVATNIM PRUŽAOCIMA JAVNIH USLUGA



**U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno provodi svoju ulogu u smislu pozivanja privatnih pružalaca javnih usluga na odgovornost za izvršenje ugovorenih usluga?**

<sup>20</sup> Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH, „Javni izvještaj za 2012. godinu“, str. 12, Brčko distrikt BiH, 2013. (na raspolaganju na web stranici [http://revizija-bd.ba/cms/index.php?option=com\\_joomdoc&view=documents&path=Javni\\_Izvjestajii%2F2012-javni\\_izvjestaj\\_revizije\\_finansijskog\\_poslovanja\\_institucija\\_Brcko\\_distrikta\\_BiH-ba.pdf&Itemid=16&lang=ba](http://revizija-bd.ba/cms/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=Javni_Izvjestajii%2F2012-javni_izvjestaj_revizije_finansijskog_poslovanja_institucija_Brcko_distrikta_BiH-ba.pdf&Itemid=16&lang=ba))

*„Lokalna izvršna vlast je donekle efikasna u pozivanju na odgovornost privatnih pružalaca usluga.“*

#### **Komentar:**

Brčko distrikt BiH ima usvojen Zakon o javno-privatnom partnerstvu čime je osiguran formalno-pravni aspekt uvođenja privatnih pružalaca javnih usluga na lokalnom nivou. Ovaj Zakon predviđa procedure odabira privatnog partnera koje bi se trebale provoditi u skladu s načelima jednakog tretmana, transparentnosti, proporcionalnosti, međusobnog priznanja, zaštite javnog interesa, zaštite prava lica, slobode natjecanja i zaštite okoliša. Formalni nadzor nad radom privatnih pružalaca javnih usluga ima Komisija za javno-privatno partnerstvo koju imenuje Vlada na prijedlog gradonačelnika, vodeći računa o tome da u njoj budu zastupljeni predstavnici onih organa uprave koji, s obzirom na svoju nadležnost, mogu doprinijeti uspješnoj realizaciji pružanja usluga. Međutim, sa druge strane, javnost u potpunosti nije uključena u smislu pozivanja privatnih pružalaca javnih usluga na odgovornost za izvršenje ugovorenih usluga, odnosno sami postupak kojim se provjerava vršenje javnih usluga nije do kraja transparentan. Jedan od direktnih primjera neefikasnosti u ovom smislu je zabilježen i u javnom izvještaju Kancelarije za reviziju javne uprave i institucija u kojem se navodi da Odjeljenje za stručne i administrativne poslove Vlade Brčko distrikta BiH: *„Prilikom sklapanja Ugovora za vršenje usluga čišćenja, Odjeljenje se nije pridržavalo odredbi Zakona o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH, u dijelu nespojivosti angažmana u privatnom preduzeću i nosioca izvršne funkcije, niti je Ugovor potpisan prije početka obavljanja usluga“.*

## **2.5. REGULISANJE RADA LOKALNIH PRIVREDNIH SUBJEKATA**



**U kojoj mjeri lokalna uprava efikasno sprovodi svoju ulogu u regulisanju lokalnih preduzeća na ravnopravan i djelotvoran način?**

*“Propisi kojima se reguliše rad lokalnih preduzeća se ne primjenjuju uvijek dosljedno i/ili povremeno se pojavljuju primjeri nepoštenog odnosa inspektora iz lokalne uprave prema lokalnim preduzećima.”*

#### **Komentar:**

Kada je u pitanju sprovođenje aktivnosti regulisanja rada lokalnih preduzeća, može se generalno kazati da je nadzor u većini slučajeva transparentan i efektivan. Drugim riječima, za većinu posmatranih primjera i na osnovu povratnih informacija pribavljenih od strane privatnih preduzeća, nadzor rada lokalnih preduzeća se sprovodi na fer i transparentan način, mada postoji i indikativan broj žalbi na rad nadzornih organa (inspekcije) da primjena propisa i rad inspektora nisu uvijek dosljedni. Naime, najveći broj podnesenih žalbi se odnosi na rad Inspektorata, ali su uočeni i drugi nedostaci, kao što je činjenica da se rijetko vrše kontrole ispunjenosti uslova za ostvarivanje prava na olakšice privatnim preduzećima na svakih šest mjeseci, niti se o navedenom podnose izvještaji gradonačelniku, kako je predviđeno Zakonom o podsticanju privrednog razvoja u Brčko distriktu BiH. Nadalje, postoje indicije da kod određenih procesa privatizacije nisu postojali konsolidovani bilansi preduzeća koja su kupovana preko Ureda za privatizaciju Brčko distrikta BiH koji su nakon toga „nagomilavali“ dugove i sprovodili proces likvidacije/stečaja nakon toga. U slučaju vrlo transparentnog i pažljivog pristupa ovom procesu, ovakve posljedice bi bile spriječene. Vrijedi također napomenuti da je, u cilju unapređenja privatnog sektora, potrebno ukloniti ili bar ublažiti pravne i administrativne barijere (npr. registracija i zatvaranje preduzeća) te uvesti nove tehnologije koje će omogućiti efikasniju komunikaciju između privatnog sektora i javne uprave, te omogućiti brže

rješavanje zahtijeva preduzeća od strane javne uprave, što je već sprovedeno u velikom broju jedinica lokalne samouprave.

## UPRAVLJANJE

### 2.6. TRANSPARENTNOST BUDŽETA



**U kojoj mjeri lokalna uprava predstavlja jasan i dostupan budžet?**

*“Lokalna uprava je obavezna da predstavi transparentan godišnji budžet, ali dokument budžeta nije lako dostupan i/ili teško ga je razumjeti.”*

**Komentar:**

Prvenstveno, vrlo je bitno naglasiti da Vlada, kao izvršna vlast lokalne samouprave, tj. Brčko distrikta, nije nadležna da predstavlja nacrt niti prijedlog budžeta javnosti. Naime, Zakonom o budžetu Brčko distrikta BiH iz 2008. godine je definisano da je prvi korak izrada nacrta budžeta od strane Direkcije za finansije prema Vladi Brčko distrikta BiH do 15. septembra tekuće godine, a na osnovu preliminarnih uputstava koje dostavlja Direkcija najkasnije do 1. jula tekuće godine za narednu godinu, koja nakon toga odobrava nacrt budžeta najkasnije do 1. oktobra tekuće godine za sljedeću godinu te ga prosljeđuje u zakonodavnu proceduru, tj. Skupštini Brčko distrikta BiH na razmatranje i usvajanje uz proceduru javne rasprave. Prije usvajanja budžeta, njegov nacrt se obavezno razmatra u skupštinskoj Komisiji za budžet i ostalim komisijama. U fazi od podnošenja budžeta Skupštini do donošenja odluke o njegovom usvajanju, prijedlog budžeta je dostupan javnosti i dostavlja se lokalnim udruženjima

građana. Međutim, ove javne rasprave se održavaju uglavnom *pro forme* i nemaju suštinski značaj na izmjene predloženog budžeta. Dakle, možemo kazati da se uprava (u širem smislu riječi) lokalne samouprave rukovodi propisima o budžetu koji obezbjeđuju transparentnost i dostupnost budžeta. Dokumenti vezani za prijedlog budžeta Brčko distrikta BiH su u zakonskim rokovima dostupni putem web stranica te se dostavljaju određenim interesnim grupama, ali se ne može otići utisku da građani, tj. javnost, ali ni opozicioni blok (bez obzira o kojoj vlasti govorili) vrlo teško mogu uticati na planirani utrošak javnih sredstava. I ovdje važi potreba razvoja funkcije strateškog planiranja i razvoja godišnjih planova koji trebaju biti osnova za kreiranje budžeta kako bi se obezbijedio sistemski pristup u planiranju javnih investicija. Stoga, postoje određene primjedbe na visinu sredstava za određene namjene te postotak izdvajanja sredstava u svrhu zadovoljavanja kratkoročnih ciljeva određenih interesnih grupa ili pak pojedinaca. Bitno je naglasiti da se kao osnove za izradu budžeta Distrikta koriste i procjene privrednog razvoja, razvoja socijalnog sektora, makroekonomskih indikatora i prognoza prihoda i rashoda za godine koje su obuhvaćene dokumentom okvirnog budžeta. Međutim, vrlo je teško govoriti o valjanim prognozama razvoja ako imamo u vidu da ne postoji strateški plan razvoja koji se odnosi na ekonomski razvoj (odnosno, postoji, ali se ne sprovodi u praksi u potpunosti), što isto možemo kazati i za razvoj socijalnog sektora, što bi trebao da bude dio integralnog pristupa planiranja razvoja Brčko distrikta BiH. Sumirajući ovaj dio, može se slobodno reći da su sve procedure vezane za donošenje budžeta formalno-pravno ispunjene, ali budžet ne predstavlja odgovor na stvarne potrebe svih građana Brčko distrikta BiH, što se ne može nazvati pozitivnim i transparentnim procesom u pravom smislu ovih pojmova.

## 2.7. ODGOVORNOST LOKALNE IZVRŠNE VLASTI



**U kojoj mjeri je Vlada odgovorna za svoje postupke?**

*“Lokalna Vlada je djelimično odgovorna za svoje postupke u praksi.”*

### Komentar:

Kontrola članova izvršne vlasti obuhvata kontrolu rada službenika (personalna kontrola), kao i kontrolu akata koja oni donose. Postoji takođe i kontrola uprave, putem Apelacione komisije (manifestovana kroz zakonodavna rješenja u okviru upravnog postupka i upravnog spora), te posebni vidovi kontrole (npr. Ombudsman). Međutim, postoji nekoliko definiranih mehanizama vezanih za učešće građana u procesu donošenja odluka od strane Vlade Brčko distrikta, ali ovi mehanizmi nisu namijenjeni davanju obrazloženja za svoje odluke. Dakle, isti nisu u potpunosti efikasni, posebno kada je riječ o važnim životnim pitanjima kao što su poboljšanje uslova za život građana Brčko distrikta (npr. kapitalne investicije, strateško planiranje i slično). U praksi, vrlo rijetko se dešava da građani imaju konsultacije ili neki drugi vid učešća građana u procesu donošenja odluka koji su poznati u modernim lokalnim samoupravama. Nadalje, iako je Zakonom o javnoj upravi (Članom 51) definirano da građani imaju pravo podnositi žalbe i pritužbe na rad organa javne uprave, ovim Zakonom se ne navodi na koje konkretno organe se misli. Generalno govoreći, kada su na snazi uslovi stabilne vladajuće koalicije, odgovornost Vlade se ipak svodi na političku podršku ili odsustvo iste prema Skupštini Brčko distrikta BiH, jer su formalno-pravni mehanizmi nerazvijeni i slabo se koriste.

## 2.8. INTEGRITET IZVRŠNE VLASTI



**U kojoj mjeri je obezbjeđen integritet izvršne vlasti?**

*“Postoje samo neki od propisa koji se tiču sukoba interesa, poklona i usluga, prijave imovine, ‘revolving door’<sup>21</sup>, imenovanja i zaštite uzbunjivača i koji se polovično primjenjuju i/ili desio se najmanje jedan skorašnji primjer sukoba interesa ili ‘revolving door’ fenomena.”*

### Komentar:

Kao što je već navedeno, u Distriktu je na snazi Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH, koji na detaljan način definira sukobe interesa, poklona i usluga, prijave imovine i zaštite uzbunjivača, međutim, postoje određena viđenja i naznake da je u praksi situacija ponekada u suprotnosti sa gore navedenim Zakonom. Dakle, propisi kojima se obezbjeđuje integritet Vlade Brčko distrikta su nepotpuni i ne ostvaruju u potpunosti svoju svrhu po pitanju sukoba interesa i “revolving door” fenomena. Dakle, građani svakako imaju pravo da tuže Vladu Distrikta, odnosno da pokrenu proceduru za utvrđivanje korupcije, no ovo se nije značajno dešavalo u praksi. Iako se, prema Krivičnom zakonu Brčko distrikta, počinioc krivičnog djela koji je dao mito na zahtjev službenog ili odgovornog lica u Distriktu može osloboditi kazne ukoliko prijavi krivično djelo prije njegovog otkrivanja ili saznanja, koristi od samog djela, ali i kazne koje prijete za učešće u ovakvim radnjama utiču na građane da prijave ovakve nezakonite radnje. Naime, za davaoca mita je predviđena kazna od šest mjeseci do pet godina. Iako oni koji prijave da su dali novac mogu biti oslobođeni sankcija, to ne znači da bi zaista i bili, stoga ni ne iznenađuje mali broj pritužbi na postojanje koruptivnih radnji od strane

građana. Nadalje, poprilično je nizak stepen realizacije akcionih planova (za koje je vidljivo da se pripremaju prema rasporedu) implementacije strategije borbe protiv korupcije, što uopće nije čudno s obzirom na to da ovu strategiju ne prate drugi akti niti postoje stručnjaci za realizaciju iste.

## 3. LOKALNA ADMINISTRACIJA

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

### KAPACITET

#### 3.1. ADEKVATNI RESURSI

--	--	--

**U kojoj mjeri lokalna administracija ima adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse da bi efikasno obavljala svoje dužnosti?**

*„Javna uprava ima adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse za efikasno vršenje svojih obaveza“.*

#### Komentar:

Javna uprava Brčko distrikta BiH je najpoželjnija, pa možda i jedina lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini sa veoma povoljnim i adekvatnim naknadama

za rad u organima javne uprave. U poređenju sa drugim organima javne uprave u BiH u cjelini, možemo zaključiti da je prosječna plata zaposlenih u javnoj upravi Brčko distrikta znatno veća nego što je to slučaj u drugim područjima Bosne i Hercegovine. Tako, bruto plata u sektoru javne uprave Brčko distrikta BiH iznosi 1,910 KM<sup>22</sup> dok je prosječna bruto plata u sektoru javne uprave u entitetima oko 1,610 KM.<sup>23</sup> Još je značajnija razlika u korist Brčko distrikta BiH u sektoru obrazovanja i javnog zdravstva gdje su bruto razlike i preko 400 KM. Dakle, možemo slobodno kazati da Brčko distrikt apsolutno obezbjeđuje adekvatne finansijske resurse za efikasno obavljanje svojih dužnosti. Isti zaključak se može donijeti kada je riječ o infrastrukturnim i ljudskim resursima u javnoj upravi Brčko distrikta BiH, mada postoje primjeri dobrih praksi u drugim lokalnim zajednicama u obezbjeđivanju određenih usluga građanima lokalne samouprave od kojih bi i građani Brčkog imali koristi kada bi se sprovele u praksi Distrikta. No, lokalna administracija u Distriktu ima i svoje specifičnosti. Osim poslova lokalne administracije u izvršavanju poslova koji su karakteristični za lokalnu samoupravu, administracija Distrikta obavlja poslove u sektorima i oblastima za koje je Distrikt nadležan u zakonodavnom i izvršnom smislu. Imajući u vidu da u sektorima u kojima je Distrikt nadležan postoji obaveza kreiranja politika, izrade i primjene propisa, od administracije Distrikta

<sup>21</sup> Fenomen “Revolving door” ili “vrata koja se okreću” predstavlja sukob interesa u kojem su dužnosnici raznih organa javne uprave i općenito politički funkcioneri prelazili na direktorske, upravljačke ili savjetničke položaje u privatna preduzeća i obrnuto. Korištenje ovog fenomena se generalno u teoriji smatra situacijom kada “političari prelaze u privatni sektor”. Kod ovakvih situacija nepisano pravilo u transparentnim društveno-političkim zajednicama je da političari u privredu smiju preći tek nakon zakonski reguliranog roka od dvije godine, kao što je to slučaj u Japanu.

<sup>22</sup> Prema publikaciji Agencije za statistiku BiH, na raspolaganju na [http://www.bhas.ba/publikacije/bd/BRC\\_2014\\_003\\_OPS%20.pdf](http://www.bhas.ba/publikacije/bd/BRC_2014_003_OPS%20.pdf)

<sup>23</sup> Prema publikaciji Agencije za statistiku BiH, na raspolaganju na [http://www.bhas.ba/saopštenja/2014/BPL\\_2014Q2\\_001\\_01\\_BH.pdf](http://www.bhas.ba/saopštenja/2014/BPL_2014Q2_001_01_BH.pdf)

se očekuje da provodi zadatke koji nisu u potpunosti karakteristični za jedinice lokalne samouprave. Upravo ovo predstavlja izazov po pitanju adekvatnih resursa lokalne administracije u obavljanju poslova koji nisu iz domena lokalne samouprave. Na primjer, Brčko distrikt BiH, kao jedan od nivoa vlasti u BiH, aktivno je uključen u poslove evropskih integracija, a samo nekoliko osoba je zaposleno na ovim poslovima te imaju odgovarajuće vještine i kompetencije da se bave ovim pitanjima. Kada se uporede ovi kapaciteti sa nivoom oba entiteta, nameće se zaključak da je u velikoj mjeri potrebno dalje razvijati institucionalne i ljudske resurse unutar administracije Distrikta po pitanju evropskih integracija, pristupa fondovima i sličnih aktivnosti.

### 3.2. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri je lokalna administracija nezavisna od spoljašnjih uticaja?**

*„Iako postoje propisi o zapošljavanju na osnovu kompetentnosti kandidata, prisutno je nekoliko primjera nepotizma/favorizovanja i/ili uplitanja od strane lokalnih političkih aktera mada ovo nije rasprostranjeno ili ozbiljna praksa.“*

**Komentar:**

Zapošljavanje u organima javne uprave Brčko distrikta je zasnovano na Zakonu o državnoj službi u organima uprave Distrikta na način da se cijelo jedno poglavlje Zakona posvećuje upravljanju ljudskim resursima, u kojem se, između ostalog, navodi da su rukovodioci organa uprave u Distriktu odgovorni za planiranje zapošljavanja i profesionalnog razvoja službenika i namještenika u organima uprave. Plan potreba za

ljudskim resursima u organima uprave se utvrđuje do 30. septembra tekuće godine za narednu godinu, a na osnovu organizacionog plana i u skladu s opštim načelima politike ljudskih resursa i dostavlja se nadležnom organu za ljudske resurse, odnosno pododjeljenju za ljudske resurse pri odjeljenju za stručne i administrativne poslove Brčko distrikta BiH. Na osnovu plana potreba za ljudskim resursima (u Zakonu se navodi pojam kadrovi), nadležni organ za ljudske resurse u saradnji s nadležnim organom uprave za budžet, predlaže gradonačelniku detaljan zahtjev za plate koji treba biti izvršten u prijedlog budžeta za narednu fiskalnu godinu. U skladu sa sredstvima odobrenim u budžetu za plate službenika i namještenika, gradonačelnik donosi odluku o realizaciji plana zapošljavanja javnih službenika i namještenika. Drugim riječima, zapošljavanje u organima uprave Brčko distrikta BiH se, u teoriji, vrši putem otvorene konkurencije na osnovu profesionalnih sposobnosti i odražava sastav stanovništva (iako je drugi element poprilično diskutabilan u praksi). U pravilu, samo u slučaju da više lica ima istu zbirnu ocjenu u procesu izbora najuspješnijeg kandidata, obavezno se sačinjava rang-lista koja odražava sastav stanovništva (nacionalna, spolna, starosna, profesionalna i druga struktura), a ovi slučajevi se ne bi trebali zloupotrijebiti ako mogu dovesti do izbora manje stručnog kandidata. Međutim, postoje špekulacije u javnosti da upravo ovaj element u mnogim slučajevima dovodi do neregularnosti postupaka zapošljavanja i uplitanja politički uticajnih osoba u konačan ishod. Što se tiče unapređenja službenika prema propisanim pravilima, ono se vrši pomicanjem službenika u okviru platnog razreda, i to ukoliko su u posljednje četiri godine ocijenjeni ocjenom „u potpunosti zadovoljena očekivanja“ ili ako su u posljednje dvije godine ocijenjeni ocjenom „nadmašuje očekivanja“. Procedura napredovanja u okviru organizacione hijerarhije nije u potpunosti detaljno razrađena podzakonskim aktima. Dakle, pored činjenice da Brčko distrikt BiH ima poprilično dobre propise o meritornom zapošljavanju i potencijalnom unapređenju službeni-



ka u javnoj upravi koji se u formalnom smislu dobro sprovode, postoji i značajan broj žalbi na sprovedene postupke, odnosno na favorizaciju određenih kandidata, mada se formalno-pravno rijetko žalbe riješe u korist žalioca.

## ULOGA

### 3.3. OBEZBJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI I INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA



**U kojoj mjeri postoji efikasan zakonski okvir koji bi osigurao transparentnost i integritet u postupcima javnih nabavki?**

*„Iako postoji sistem javnih nabavki u lokalnom javnom sektoru, on ipak ima određene slabosti koje ga čine podložnim korupciji, a postupak nabavke nije uvijek blagovremen i/ili transparentan.“*

#### Komentar:

Javne nabavke u Brčko distriktu su u pravilu zasnovane na principima i pravilima definisanim u Zakonu o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, Uputstvu o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH i drugim podzakonskim aktima vezanim za javne nabavke. U principu, sistem javnih nabavki je formalno vrlo transparentan, uključujući činjenicu da je Brčko distrikt BiH uspostavio centralizovani sistem javnih nabavki u kojem nabavku vrši Odjeljenje za stručne i administrativne poslove, Pododjeljenje za javne nabavke, odnosno Komisija za javne nabavke, u skladu sa Uputstvom o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH u Brčko distriktu. Međutim, u praksi je situacija drugačija nego što je to zamišljeno aktima vezanim za javne nabavke. Naime,

najveći broj špekulacija vezanih za netransparentnost, korupciju i nizak stepen integriteta je vezan upravo za javne nabavke u Distriktu. Postoji sumnja da je u prethodnim godinama veliki broj puta prekršen Zakon o javnim nabavkama za što postoje i formalni dokazi od strane Ureda za žalbe Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine, kao drugostepenog organa u postupcima javnih nabavki. Tako, podaci Ureda za žalbe navode da je samo tokom 2012. godine, usvojeno čak 38 žalbi u korist žalitelja, što svrstava Brčko distrikt u sami vrh po broju konačnih akata u drugostepenom postupku javnih nabavki. Nadalje, kao što je slučaj i sa drugim organima javne uprave, službe za reviziju institucija javnog sektora na svim nivoima ukazuju na kršenja zakonskih i podzakonskih akata prilikom realizacije javnih nabavki pa tako i u Brčko distriktu. Tako izvještaji Kancelarije za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH pokazuju određene nepravilnosti koje dovode u sumnju integritet provedenih postupaka, dok su stručna i šira javnost, kao i poslovna zajednica krajnje sumnjičavi prema regularnosti javnih nabavki. Kancelarija je navela primjere iz 2012. godine kako slijedi:

- *“Znatan dio budžetskih korisnika nije dosljedno provodio odredbe Zakona o javnim nabavkama BiH u dijelu izvršenja nabavki prije okončanja postupka nabavke. Osim toga, konstatovana je nedosljedna primjena Instrukcije o postupku nabavke roba, obavljanju usluga i ustupanju radova u Brčko distriktu BiH prilikom dokumentovanja vrste, obima i kvaliteta isporučenih materijala i usluga i izvršenih radnji na istraživanju tržišta u postupcima nabavke putem direktnog sporazuma“;*<sup>24</sup>
- *„U toku 2012. godine...nije izvršila planirane aktivnosti na implementaciji Akcionog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014.) u Brčko distriktu BiH, dok su izdaci za „Usluge sprovedenja koncepta za realizaciju dijela aktivnosti iz planova djelovanja protiv korupcije“ u iznosu 136.890,00 KM, realizovani bez dosljedne primjene Instrukcije o postup-*

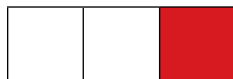
ku nabavke roba”;<sup>25</sup>

• “Odjeljenje nije prilikom nabavke usluga održavanja vozila, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, kao kriterij za ocjenu ponude, pored cijena norma sata obuhvatilo i cijenu materijala neophodnog za održavanje”;<sup>26</sup>

• „...nije izvršena u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH u dijelu blagovremenog pokretanja i okončanja postupka nabavke, ugovaranja obima i vrijednosti ponuđenih usluga, te dokumentovanja izvršenih usluga”;<sup>27</sup>

Nadalje, iako je članom 8. Instrukcije o postupku nabavke roba, obavljanju usluga i ustupanju radova definisan princip imenovanja, zadataka i odgovornosti Komisije za javne nabavke i sekretara Komisije, niti jednim stavom pomenutog člana nije definisana suštinska odgovornost ove komisije pa u praksi nema primjera da je neko od odgovornih lica odgovarao (kako disciplinski, krivično pa tako i javnosti) za brojne neregularnosti u sistemu javnih nabavki. Međutim, sa zakonskim okvirom javnih nabavki, koji je do sad bio u primjeni, su u principu nezadovoljne obje strane, svako iz svojih razloga. Novi zakon, koji je usklađen sa evropskim standardima u ovoj oblasti, treba da stupi na snagu od oktobra 2014. godine, a koji bi trebao da prevenira u budućnosti brojne neregularnosti koje su uočene u praksi. Mada, do sada važeći sistem javnih nabavki, uz pravilnu primjenu, pružao je sasvim dobar okvir za efikasno i djelotvorno trošenje javnih sredstava.

### 3.4. UNAPREĐENJE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI I UČEŠĆA



**U kojoj mjeri javna uprava podstiče mehanizme**

**društvene odgovornosti koji građanima omogućavaju da komuniciraju i podnose zahtjeve lokalnoj vlasti?**

*“Lokalna administracija je neaktivna u promociji inicijativa društvene odgovornosti i učešća školskih odbora, građanskih odbora za javno zdravstvo itd., u procesima donošenja odluka.”*

**Komentar:**

Postoji značajan broj mehanizama (posebno onih u upotrebi u modernim lokalnim samoupravama) koji bi lokalnoj administraciji trebali da obezbijede ulazne informacije o uključivanju građana i interesnih grupa u donošenje raznih odluka (kao što su odluke vezane za obrazovanje, odnos sa građanima, strateško planiranje, izrade prostorno-planske dokumentacije, itd.), međutim, javna uprava Brčko distrikta BiH ne koristi ove mehanizme aktivno niti postoje značajni primjeri promocije mehanizama društvene odgovornosti u svom radu. Nadalje, ne postoje značajni primjeri uključivanja građana putem npr. sistematske komunikacije putem interneta, sistematskih razgovora građana sa predstavnicima javne uprave, referenduma, zborova građana, panela i drugih oblika kolektivnih građanskih konsultacija itd.) pa se bitne odluke većinom donose bez učešća aktera kojih se te odluke tiču.

### 3.5. PRIKUPLJANJE JAVNIH PRIHODA



**U kojoj mjeri je prikupljanje lokalnih javnih prihoda pošteno i transparentno?**

*„Način prikupljanja lokalnih javnih prihoda nije u*

*potpunosti jasan, komplikovan je i/ili ostavlja u praksi prostor za iznudu i/ili ličnu korist.“*

#### **Komentar:**

Pravni okvir za prikupljanje lokalnih prihoda (*ovdje se misli prvenstveno na neporeske i poreske direktne prihode na lokalnom nivou*) je definisan na nivou Brčko distrikta i u najvećoj mjeri je transparentan i fer, ali ne u potpunosti dostupan javnosti. Međutim, neki lokalni prihodi su bili predmet čestih primjedbi, prikupljanje nekih od njih je donekle komplikovan i diskutabilan, dok je bilo i slučajeva pogrešne primjene propisa javne uprave o prikupljanju prihoda kod nekih direktnih poreza, što je i dokazano u drugostepenim postupcima. Tako je, na primjer, Kancelarija za reviziju javne uprave tokom 2012. godine potvrdila da: *„Porezna uprava Direkcije za finansije pogrešno je primijenila materijalno pravo prilikom utvrđivanja obaveze poreza na promet nekretnina, te je po presudi Apelacionog suda Brčko distrikta BiH isplatila iznos od 167.954,40 KM na ime zakonske zatezne kamate i troškova upravnog spora“.*

### **3.6. ZAŠTITA ZEMLJIŠNIH I IMOVINSKIH PRAVA**



#### **U kojoj mjeri su zemljište i imovinska prava zaštićeni od strane lokalne vlasti?**

*„Lokalni propisi za pitanja regulisanja imovinsko-pravnih odnosa, urbanističkog planiranja i izdavanja građevinskih dozvola postoje, ali ne pokrivaju sva relevantna pitanja i mogućnost građana da preispituju odluke lokalne vlasti.“*

#### **Komentar:**

Propisi kojima se regulišu imovinsko-pravna pitanja, prostorno planiranje i izdavanje građevinskih dozvola (uključujući urbanističku saglasnost) su u velikoj mjeri jasni i modernizovani. U njima se omogućavaju pravni mehanizmi (javne rasprave, izlaganje podataka, prigovori, redovni i vanredni pravni lijekovi) uz pomoć kojih građani mogu (teoretski i praktično) da utiču na donošenje odluka o korištenju građevinskog zemljišta. Nadalje, Distrikt je usvojio i Zakon o eksproprijaciji nekretnina kada je to potrebno, radi izgradnje objekata ili izvođenja radova u javnom interesu<sup>24</sup> Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i kada se ocijeni da će se korištenjem nekretnine, za koju se namjerava predložiti eksproprijacija, u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na prethodni način. U slučaju nezadovoljstva građana i potencijalnog osporavanja odluka vlasti (bilo onih zakonodavnih ili izvršnih), građanima su na raspolaganju otvoreni pravni mehanizmi čime je osigurana pravna sigurnost stranke u pravnom prometu. Iako je sve gore navedeno vrlo transparentno u teoriji, u praksi je bilo dosta diskursa o netransparentnoj dodjeli zemljišta i ucjenama (čak i korupciji) u ovim procesima. Vrijedi napomenuti da je tokom razvoja Distrikta međunarodna

<sup>24</sup> Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH, „Javni izvještaj za 2012. godinu“, str. 10, Brčko distrikt BiH, 2013. (na raspolaganju na web stranici [http://revizija-bd.ba/cms/index.php?option=com\\_joomdoc&view=documents&path=Javni\\_Izvjestaji%2F2012-javni\\_izvjestaj\\_revizije\\_finansijskog\\_poslovanja\\_institucija\\_Brcko\\_distrikta\\_BiH-ba.pdf&Itemid=16&lang=ba](http://revizija-bd.ba/cms/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=Javni_Izvjestaji%2F2012-javni_izvjestaj_revizije_finansijskog_poslovanja_institucija_Brcko_distrikta_BiH-ba.pdf&Itemid=16&lang=ba))

<sup>25</sup> Ibid

<sup>26</sup> Ibid, str. 16

<sup>27</sup> Ibid, str. 22

<sup>28</sup> Odluku da je izgradnja objekta ili izvođenje radova u javnom interesu Distrikta donosi Skupština Distrikta na prijedlog korisnika eksproprijacije, po prethodno pribavljenom izvodu iz urbanističkog plana sa stručnim mišljenjem od Odjeljenja ili planom parcelacije ili izvodu iz regulacionog plana ili izvodu iz urbanističkog projekta ili izvodu iz urbanističkih redova, u skladu s prostornim planom.

zajednica preko supervizora za Brčko distrikt BiH značajan broj puta reagovala na pitanja regulisanja pitanja oko imovinsko-pravnih odnosa, prostornog planiranja i izdavanja građevinskih dozvola (uključujući urbanističku saglasnost). Naravno, politička volja i u ovom smislu uzrokuje probleme tako da postoje primjeri da se provedbeni akti ne mogu usvojiti od strane Skupštine Brčko distrikta BiH samo zbog toga što, na primjer, ne postoji saglasnost oko izgradnje određenih vjerskih objekata u određenim dijelovima Distrikta. Iako ne ulazimo u predmet političkog dogovora, suština pitanja je da građani Brčko distrikta BiH ne bi trebali imati pravne posljedice zbog činjenice da političke stranke nemaju saglasnosti na dodjelu zemljišta ili prava izgradnje određenih objekata, što su u potpunosti dva odvojena pitanja.

## UPRAVLJANJE

### 3.7. JAVNOST UPRAVE



**Postoji li transparentnost po pitanju upravljanja finansijama, ljudskim resursima i podacima unutar javnog sektora?**

*„Postoje odgovarajući propisi, ali oni ne pokrivaju sve aspekte u vezi sa transparentnošću javnog sektora i do ovih informacija je u praksi teško doći.“*

#### Komentar:

Propisi koji regulišu objavljivanje podataka o imovini odgovornih službenika nisu potpuni, niti je moguće doći do ovih podataka. Iako, određenim aktima jeste predviđena mogućnost dobivanja ovih informacija, u praksi nema primjera njihovih objavljivanja, što onemogućava javnost da sazna i potencijalne sukobe interesa,

kako je to definisano podzakonskim aktom vezanim za Pravilnik o radu službenika i namještenika te Etičkim kodeksom državnih i javnih službenika i namještenika u institucijama i organima uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Također, podaci i dokumenti o postupcima javnih nabavki i zapošljavanja su većinom dostupni na web stranici, ali oni nisu u potpunosti javni, dok su informacije o imovini u vlasništvu Distrikta teško dostupne za građane. Nadalje, s obzirom na to da govorimo o javnom sektoru u širem smislu, pogotovo je teško pronaći informacije po pitanju transparentnosti rada u upravljanju finansijama, ljudskim resursima i podacima u novoosnovanim javnim preduzećima ili pak preduzećima koja obavljaju poslove od javnog interesa.

### 3.8. ODGOVORNOST LOKALNIH SLUŽBENIKA



**U kojoj mjeri su lokalni službenici u praksi odgovorni za svoje postupke?**

*„Postoje propisi kojima se obezbjeđuje da službenici javne uprave moraju da podnose izvještaje i budu odgovorni za svoje postupke, ali ti propisi nisu sveobuhvatni i/ili primjenjuju se na nesistematičan način.“*

#### Komentar:

Pravila ponašanja službenika, odnosno namještenika su propisana Zakonom o državnoj službi u organima Brčko distrikta BiH, ali i Pravilnikom o radu službenika i namještenika te Etičkim kodeksom državnih i javnih službenika i namještenika u institucijama i organima uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Istim zakonom regulisano je i pitanje sukoba interesa, pa je, u pravilu, službenik u sukobu interesa ako: radi pod rukovodstvom bliskog srodnika, obavlja samostalnu djelatnost,

ako je član organa političkih stranaka, obavlja poslove izvan radnog vremena bez odobrenja rukovodioca organa javne uprave, obavlja dodatne aktivnosti uz naknadu bez odobrenja rukovodioca organa javne uprave, ako se kandiduje i imenuje na javne funkcije suprotno proceduri propisanoj zakonom, te se angažuje na poslovima vezanim za predlaganje politika, donošenja odluka i ugovora u kojima postoje imovinski, finansijski ili drugi interesi službenika, odnosno namještenika. Propisi kojima se reguliše disciplinska odgovornost i postupak po pritužbama građana se djelimično primjenjuje u praksi i rezultati revizije ne dovode do sankcionisanja službenika koji su odgovorni za nepravilnosti, kao što je već navedeno u prethodnim sekcijama izvještaja. U praksi, ne postoji ni informiranje javnosti o pozivanju na odgovornost službenika javne uprave što može značiti da se dobro definirani propisi ne mogu sprovesti uz potpuno učesće javnosti u onim predmetima koji bi mogli imati svrhu prevencije neodgovornog ponašanja službenika i namještenika. I interne procedure rijetko završavaju pozivanjem službenika na odgovornost, pa se cijeli sistem odgovornosti državnih službenika i namještenika u javnoj upravi Brčko distrikta BiH čini nedovoljno razrađenim i neefikasnim. Međutim, postoji nekoliko primjera disciplinskog sankcionisanja, odnosno „pozivanja na odgovornost“, iako građani vrlo često nisu svjesni toga, stoga je neophodno javno navesti one primjere gdje su državni službenici ili namještenici pozvani na odgovornost u vezi sa obavljanjem svoje funkcije, kako bi uprava povećala povjerenje i integritet u ovom smislu.

### 3.9. INTEGRITET SLUŽBENIKA ADMINISTRACIJE



**U kojoj mjeri je osiguran integritet lokalnih službenika?**

*„Postoje samo neki od propisa o sukobu interesa, poklonima i uslugama, zaštiti uzbunjivača, neovlaštenoj upotrebi imovine, zapošljavanju članova porodice koji se nesistematično primjenjuju i/ili nivo korupcije u javnom sektoru je nizak, ali ne i beznačajan.“*

#### **Komentar:**

Pored uobičajenih propisa koji se odnose na sukob interesa, kodeks ponašanja, disciplinsku odgovornost službenika, rijetki su interni akti koji na obuhvatniji, precizniji način regulišu odnose unutar javne uprave Brčko distrikta BiH koji bi za cilj imali odlučnije preventivno i proaktivno djelovanje na potencijalnu netransparentnost, korupciju ili pak prilika za nastajanje sukoba interesa. Tako, postoje primjeri kršenja (suštinskog) definiranih primjera sukoba interesa iz Pravilnika o radu službenika i namještenika, a koji se posebno odnosi na članstvo u organima političkih stranaka (ostavljena je mogućnost članstva u političkim strankama za službenike i namještenike) ili pak angažovanja na poslovima vezanim za predlaganje politika, donošenja odluka i ugovora u kojima postoje imovinski, finansijski ili drugi interesi službenika, odnosno namještenika. Nadalje, čak i tokom procesa zapošljavanja u organima uprave, panel postavlja pitanja koja asociraju na integritet lokalnih službenika, kao što je pitanje vezano za “naredbu nadređenog da uposlenik uradi zadatak koji očito nije u skladu sa Zakonom”, što automatski implicira da postoje ovakvi primjeri te službenik na samom početku dobiva jasan signal da će se vjerovatno suočiti sa ovakvim primjerima. Kao posljedica nedostatka zaštite državnih službenika, postoje primjeri pokretanja postupka od strane službenika za utvrđivanje odgovornosti ili određene javne nabavke ne mogu biti sprovedene na vrijeme.

## 4. LOKALNE POLITIČKE STRANKE



### KAPACITET

#### 4.1. ADEKVATNOST RESURSA



**U kojoj mjeri finansijska sredstva, koja su dostupna političkim strankama, omogućavaju djelotvornu političku konkurenciju?**

*„Resursi predviđeni za političke stranke i pristup medijima su uglavnom adekvatni, ali donekle pristrasni prema određenim strankama što kompromituje političku konkurenciju.“*

#### Komentar:

Finansiranje političkih stranaka je, u pravilu, regulirano Zakonom o finansiranju političkih stranaka BiH (iz 2012. godine), ali Brčko distrikt BiH je usvojio sopstveni Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta BiH 2004. godine. Tako, pravo na sredstva iz budžeta Brčko distrikta imaju političke stranke koje su ovjerene od Izborne komisije Bosne i Hercegovine za učešće na izborima za Skupštinu Brčko distrikta

Bosne i Hercegovine. Zakonom je definirano da se sredstva izdvojena za predizbornu kampanju političkih stranaka obezbjeđuju u godini u kojoj se održavaju redovni izbori za Skupštinu Brčko distrikta i to u iznosu od 0,03% prihoda u budžetu Brčko distrikta ili 60.000 KM zavisno od toga koji je od ova dva iznosa niži dok sredstva izdvojena za redovan rad političkih stranaka po godišnjoj osnovi iznose 0,1% od prihoda u budžetu Brčko distrikta ili 200.000 KM, zavisno od toga koji je od ova dva iznosa niži. Sredstva izdvojena za redovan rad političkih stranaka po ovom principu se raspodjeljuju tako što 30% (60.000 KM) sredstava se raspodjeljuje u jednakim iznosima svim političkim strankama zastupljenim u Skupštini Brčko distrikta, 50% sredstava se proporcionalno raspodjeljuje u skladu s brojem zastupničkih mjesta (100.000 KM) koje politička stranka ima u vrijeme raspodjele sredstava te 20% sredstava se proporcionalno raspodjeljuje strankama opozicije u Skupštini Brčko distrikta, u skladu s brojem zastupničkih mjesta (u ovom smislu, stranke opozicije su stranke koje učestvuju u radu Skupštine Brčko distrikta, ali ne pružaju podršku Vladi Brčko distrikta i čiji predstavnici nisu nosioci izvršne vlasti u organima Brčko distrikta). Dakle, vladajuća koalicija i jače političke stranke dobivaju veću podršku u resursima i dodatno jačaju (pristrasnost Zakona). Ovakav raspored snaga se ogleda i u predizbornim kampanjama gdje propaganda najjačih partija i njihova prisutnost u medijima znatno odskaču od drugih stranaka koje raspolažu sa manje finansijskih resursa, čime se narušava politička konkurencija na lokalnom nivou. Dodatno, smanjenim stepenom integriteta i transparentnosti rada zakonodavne i izvršne vlasti se potencijalno povećava mogućnost prihoda političkih stranaka od strane privatnih izvora, što opet ugrožava i narušava konkurentnu političku scenu generalno.

#### 4.2. NEZAVISNOST



## U kojoj mjeri su lokalne političke stranke slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti?

*„Lokalne političke stranke slobodno djeluju i predmet su tek razumnog nadzora vezanog za jasne i legitimne javne interese. Lokalne ispostave nacionalnih političkih stranaka imaju značajan nivo slobode u odlučivanju.“*

### Komentar:

Pod uslovom da se uklapa sa opštom politikom svake stranke, lokalni odbori političkih stranaka imaju mogućnost slobodnog odlučivanja o lokalnim pitanjima, posebno u slučaju Brčko distrikta BiH, s obzirom na to da pitanja koja su predmet političkog diskursa van Brčko distrikta ponekada nisu direktno vezana za već uspostavljene političke, administrativne i birokratske tokove u Distriktu. Takođe, stranke većinom slobodno djeluju bez bilo kakvih drugih pritisaka sa strane mada se u praksi stiče dojam da što je manja politička stranka na nacionalnom nivou (misli se na nivo države i entiteta BiH), to je veća sloboda unutar stranačkog odlučivanja dok se, sa druge strane, stabilnije političke stranke u najvećoj mjeri oslanjaju na uski krug pojedinaca u kojem manje zastupljeni pojedinci rijeđe dolaze do izražaja u procesima odlučivanja unutar stranke.

## ULOGA

### 4.3. AGREGACIJA INTERESA I PREDSTAVLJANJE



**U kojoj mjeri lokalne političke stranke sažimaju i predstavljaju širok spektar društvenih interesa na lokalnom nivou?**

*„Političke stranke se uglavnom baziraju na klijentelizmu i uskim interesima tako da mnogi bitni društveni interesi ne pronalaze mjesto na lokalnoj političkoj sceni.“*

### Komentar:

Vrlo komplikovana politička situacija u Bosni i Hercegovini se u najvećem broju slučajeva prenosi i na Brčko distrikt. Mada, postoje primjeri da se koaliciona vlast na višim nivoima vlasti značajno razlikuje od one koalicije koja je uspostavljena na nivou Brčko distrikta. No, ova kva vlast generalno ima manji nivo podrške od strane koalicija na državnom nivou, što osjete građani Brčko distrikta u nerijetkom broju slučajeva. U prethodnom periodu je postojao primjer „koncentracione vlasti“ (bez opozicije), koji se pokazao kao izlazak u susret međunarodnoj zajednici i izlazak u susret zajedničkim interesima, što, imajući u vidu da građani ne predstavljaju korektivni faktor, postaje pomalo kontradiktorno pitanje jer u vlasti u kojoj nema opozicije, nema ni efikasnog kontrolnog mehanizma. Nadalje, konstantna politička borba između najjačih političkih aktera na državnom ili entitetskom nivou uzrokuje vrlo česte komplikacije i u Brčko distriktu, od njegovog osnutka pa do danas. Nerijetko mijenjanje političkih opcija pojedinaca u vlasti također zauzimaju vrlo važno mjesto u nesigurnosti predstavnika vlasti da predstavljaju širi spektar društvenih interesa. Nadalje, nerazvijena svijest građana da su predstavnici u vlasti Brčko distrikta i njihovi predstavnici (djelimično uzrokovano i etnonacionalnim podjelama, tj. diskriminacijama) uzrokuje da se lokalne političke stranke uglavnom baziraju na klijentelizmu i uskim interesima tako da mnogi bitni društveni interesi ne pronalaze mjesto na lokalnoj političkoj sceni. Ovakav politički ambijent na lokalnom nivou u suštini dovodi do toga da su stranke posvećene i dovoljne same sebi, dok izostaje ozbiljniji, temeljan programski rad na ostvarenju opšteg interesa građana Distrikta. Da pojednostavimo, ukoliko je predsjednik određene mjesne zajednice zastupljen u vlasti Brčko distrikta, velika je mogućnost

da se ostvare interesi te mjesne zajednice bez obzira na činjenicu da je realnost drugačija, dok na drugoj strani ispaštaju oni građani Distrikta koji nemaju svog predstavnika u vlasti. Za posljedicu, građani Brčko distrikta imaju neuravnotežen razvoj određenih teritorija te nemaju sigurnost u pogledu ostvarivanja svih društvenih interesa. Na kraju, vrijedi napomenuti da su rijetki primjeri uvođenja i promjene pojedinaca unutar vlasti jer se konstantno (zadnjih 15 godina) pojavljuju skoro isti pojedinci na političkoj sceni, koji nakon završenih izbora, samo mijenjaju poziciju unutar sistema podjele vlasti u Brčko distriktu (*što nije neophodno negativnost, ali asocira na uski klijentizam*).

## UPRAVLJANJE

### 4.4. TRANSPARENTNOST POLITIČKIH STRANAKA/ KANDIDATA



**U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u djelovanju lokalnih političkih stranaka?**

*„Iako postoje određeni propisi, oni ne pokrivaju sve aspekte koji se odnose na finansijske informacije o lokalnim političkim strankama i/ili pristup ovim informacijama u praksi je obično težak, naporan i/ili dugačak proces.“*

**Komentar:**

Propisi o finansiranju političkih stranaka se primjenjuju na sve političke stranke u zemlji i uzročno-posljedično na njihove ogranke na lokalnom nivou. Loša praksa u pogledu transparentnosti finansiranja političkih stranaka u cjelini se odnosi i na nivo Distrikta, tako da postojeći sistem nije dovoljno transparentan i ne

omogućava javnosti da ostvari jasan uvid u izvore finansiranja političkih stranaka, posebno iz privatnih izvora. Centralna izborna komisija je već imala primjere izricanja sankcija za nepoštovanje propisa o finansiranju političkih stranaka, što nije urodilo plodom u pogledu povećanja stepena transparentnosti finansiranja političkih stranaka.

### 4.5. ODGOVORNOST LOKALNIH POLITIČKIH STRANAKA



**U kojoj mjeri postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim strankama?**

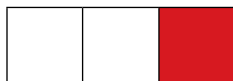
*„Iako nezavisno tijelo (npr. tijelo za organizovanje izbora) ima ovlaštenja da prati i nadzire finansiranje i djelovanje lokalnih političkih stranaka, ovo se ne dešava na dosljedan način. Postoje propisi kojima se uređuje pitanje finansiranja političkih stranaka, ali se oni ne sprovode uvijek u praksi.“*

**Komentar:**

Centralna izborna komisija je zakonom ovlašteno tijelo za praćenje i nadzor nad djelovanjem i finansiranjem političkih stranaka te sprovođenje istraga i preduzimanje odgovarajućih mjera, ali ovo tijelo ne pruža detaljne informacije koje je obavezno pružiti po zakonu tako da je nekad nemoguće ostvariti uvid u relevantne podatke koji se tiču stranaka i izvora njihovog finansiranja. Dodatna komplikacija ovom procesu jeste činjenica da određene političke stranke ne dostavljaju svoje izvještaje na dosljedan način, kako je to propisano zakonima i aktima vezanim za finansiranje političkih stranaka, što znači da se isti ne primjenjuju u potpunosti u praksi.



#### 4.6. IMENOVANJE I IZBOR LOKALNIH KANDIDATA



**U kojoj mjeri su kandidati za lokalne izbore izabrani na transparentan i pošten način?**

*„Ne postoje propisane procedure i kriterijumi za nominaciju i izbor kandidata za lokalne izbore, i nominacija i selekcija kandidata je u potpunosti nedemokratska i zatvorena ili je izvršena na osnovu klijentelizma.“*

**Komentar:**

Nominacija kandidata za lokalne izbore se unutar političkih stranaka vrši isključivo po nekim nepisanim pravilima i po nahođenju lidera stranaka koji za svoj izbor i eventualni neuspjeh na lokalnim izborima preuzimaju odgovornost. Iako postoje primjeri demokratskih pristupa unutar određenih lokalnih političkih stranaka, broj je veoma zanemariv. Dakle, iako su pitanja unutrašnje organizacije, prava, obaveze i odgovornosti članova i organa političkih stranaka definirani statutima, u praksi postoje razlike u stepenu interne demokratskosti. Činjenica je da je većina partija samoproklamovano demokratska, te da o ključnim pitanjima, strategiji ili rješenjima odlučuje jedan čovjek ili uži krug ljudi oko lidera stranke, dok organi služe isključivo kao paravan. Članstvo je, stoga, često interesno orijentirano i glavni motiv za uključivanje nije mogućnost promjene, već privatni „uspon“ pojedinca ili dobivanje zaposlenja, što se manifestuje kroz pripadnost stranci/strankama na vlasti. Takođe, pitanje kandidovanja „neetičkih“ kandidata nije adekvatno riješeno, niti postoji svijest građana da se na izborima uzdrži od glasanja za kandidate koji su u prethodnom mandatu bili umiješani u koruptivne afere ili protiv kojih se vode istražne radnje zbog indicija o korupciji, što bi preventivno trebalo biti regulirano

internim aktima stranaka o ponašanju svojih članova i izabranih dužnosnika.

## 5. PRAVOSUĐE BRČKO DISTRIKTA



### KAPACITET

#### 5.1. ADEKVATNOST RESURSA



**U kojoj mjeri lokalni sudovi imaju adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse da efikasno obavljaju svoj posao?**

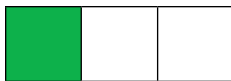
*„Lokalni sudovi imaju dovoljan nivo resursa da bi mogli efikasno obavljati svoj posao.“*

**Komentar:**

Lokalni sudovi i Tužilaštvo Brčko distrikta BiH obezbjeđuju adekvatne plate i stimulacije da bi zaposlenici ostali u službi. Iako postoje određena kašnjenja i zaostaci u rješavanju predmeta, ne može se sa sigurnošću ustvrditi da je riječ o nedostatku ljudskih resursa nego je riječ o drugim, objektivnim razlozima kašnjenja. Osoblje pravosuđa ima redovne obuke i edukacije po

pitanjima integriteta, u skladu sa definisanim planovima. Što se tiče finansijskih resursa, Brčko distrikt BiH je obavezan osigurati nužnu finansijsku i svaku drugu potporu kako bi se osiguralo nesmetano i pravilno funkcioniranje sudova u skladu sa Zakonom o sudstvu. Nadalje, u svrhu uspostavljanja i održavanja nezavisnosti pravosuđa Distrikta, Pravosudna komisija priprema svoje godišnje budžete na način i u obliku koji zahtijeva Direkcija za finansije Brčko distrikta i dostavljaju ih prema utvrđenom budžetskom kalendaru. No, ono što je bitno naglasiti jeste činjenica da gradonačelnik ili Direkcija ne smiju vršiti izmjene budžeta koje dostavi Pravosudna komisija, mada postoji sumnja da donosilac Zakona o izvršenju budžeta, odnosno budžeta Skupštine Brčko distrikta BiH ima potencijal da u određenom dijelu može uticati na kreiranje politika ovih institucija – ako ništa, percepcija javnosti je takva.

## 5.2. NEZAVISNOST RADA



### U kojoj su mjeri sudije slobodne od nepoželjnog uticaja?

*„Postoje transparentne i objektivne procedure za postavljanje lokalnog sudije te nema nedavnih primjera političkog uplitanja u odabir sudija. Postoje i normativni akti za dodjeljivanje predmeta za rješavanje na objektivni način te su sudije zaštićene od uticaja sa strane. Sudije nisu predmet zastrašivanja i uznemiravanja u praksi.”*

#### Komentar:

U Brčko distriktu, sa ciljem uspostavljanja nezavisnog i nepristrasnog sudstva i tužilaštva, obezbjeđenja samostalnosti i stručnosti u obavljanju sudijske i

tužilačke funkcije i obezbjeđivanja stručnosti i efikasnosti Osnovnog i Apelacionog suda Brčko distrikta BiH, osnovana je Pravosudna komisija Brčko distrikta BiH. Zakonom o pravosudnoj komisiji Brčko distrikta BiH su definirani principi sudstva, postupak za imenovanje i razrješenje predsjednika suda, sudija, glavnog tužioca i zamjenika glavnog tužioca, standardi za određivanje nespojivosti službe u sudstvu i tužilaštvu sa drugim službama, postupak za utvrđivanje njihove disciplinske odgovornosti, razrješenje i smjenjivanje sa dužnosti i druga pitanja vezana za rad komisije (važno je naglasiti da glavnog tužioca, zamjenika glavnog tužioca i tužioce bira i imenuje, odnosno razrješava Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine). Nadalje, članom 17 Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH definirane su i njegove nadležnosti, koje između ostalog podrazumijevaju i imenovanje svih sudija i tužilaca, pa tako i predsjednika sudova i glavnih tužilaca, kao i disciplinski postupci protiv sudija i tužilaca, uključujući odredbe o nespojivosti funkcija i sukobu interesa.

Na ovaj način osigurana je transparentna i objektivna procedura bazirana na profesionalnim kriterijima za izbor i razrješenje sudija na lokalnom nivou, a Komisija je posebno odgovorna da osigura najviše profesionalne standarde pri imenovanju i razrješenju sudija i tužilaca u sudovima i Tužilaštvu Brčko distrikta BiH i na taj način čuva i štiti samostalnost i nezavisnost sudova i Tužilaštva Brčko distrikta BiH. U praksi nije uočen poseban vid zastrašivanja i uznemiravanja sudija, što ni u kojem slučaju ne znači da se ono ne dešava u iznimnim situacijama. Zakonima i podzakonskim aktima je pozitivno pravno riješeno pitanje prebacivanja predmeta u rješavanju iz objektivnih razloga.

No, iako je članom 2 Zakona o pravosudnoj komisiji definirano da „*niko nema pravo da daje instrukcije, naređuje ili utiče na Pravosudnu komisiju u obavljanju njenih funkcija*“, kontradiktorno je da članove iz reda građana Brčko distrikta BiH predlaže Komisija za izbor

i imenovanja Skupštine Brčko distrikta BiH, u kojoj se nalaze predstavnici/zastupnici političkih stranaka koji ovakvim uređenjem imaju direktnu mogućnost uticaja na potpuni i objektivni rad svih članova Pravosudne komisije, bez obzira na činjenicu da je riječ o predstavnicima građana. U ovakvim slučajevima, opravdano se postavlja pitanje suštine ovakvog načina izbora s obzirom na član 7, stav 3 Zakona u kojem se navodi: „Članovi Komisije ne mogu biti članovi političkih stranaka, učestvovati u aktivnostima političkih stranaka, niti podržavati platforme ili kandidate političkih stranaka”. Zakonom o tužilaštvu Brčko distrikta BiH, definirano je da glavni tužilac, zamjenik glavnog tužioca i tužioc podnose na uvid Skupštini Distrikta godišnji finansijski izvještaj o svojim ukupnim prihodima, izvorima, imovini i dugovanjima, kao i o prihodima, izvorima, imovini i dugovanjima bliskih članova porodice do prvog stepena srodstva, te o njihovim načinima sticanja, što ni u kojem slučaju ne bi trebao biti slučaj, ako jeste.

## ULOGA

### 5.3. BORBA PROTIV KORUPCIJE



**U kojoj su mjeri lokalni sudovi aktivni u borbi protiv korupcije?**

*„Lokalno pravosuđe ima punu nadležnost da preduzima aktivnosti vezane za predmete korupcije, ali to nije dovoljno u praksi.“*

**Komentar:**

Aneksom VI Naloga supervizora od 26. juna 2007. godine, kojim se donosi niz zakona i izmjena i dopuna zakona Brčko distrikta, u skladu sa Nalogom supervi-

zora od 02. februara 2007. godine, kojim je izmijenjen Statut Brčko distrikta, donesen je Zakon o tužilaštvu Brčko distrikta BiH kojim su uređena pitanja opšte nadležnosti i ovlaštenja Tužilaštva, dužnosti i odgovornosti tužilaca, službenika i namještenika, unutrašnja organizacija i poslovanje, javnost rada, finansiranje i druga pitanja od značaja za funkcionisanje Tužilaštva Distrikta. Tužilaštvo ima punu mjesnu nadležnost (jurisdikciju) da preduzima propisane mjere i radnje u otkrivanju i gonjenju počinitelja krivičnih djela i privrednih prestupa, u što spada i borba protiv korupcije (sprovodi istragu, podiže i zastupa optužne akte, podnosi pravne lijevke i vrši druge poslove za koje je zakonom ovlašten) koja se tretira kao krivično djelo prema Krivičnom zakonu Brčko distrikta BiH. U Tužilaštvu Distrikta ne postoji posebno odjeljenje ili odjel koji se bavi isključivo krivičnim djelima korupcije, ali se ovi zadaci obavljaju u Odsjeku za privredni, finansijski i organizovani kriminal Tužilaštva Brčko distrikta BiH, gdje samo formalno-pravno nedostaje naziv koji bi odredio njegovu borbu protiv korupcije. S druge strane, pri Jedinici kriminalističke policije Distrikta postoji Odsjek za borbu protiv privrednog kriminaliteta i korupcije. Tužilaštvo i policija su funkcionalno vezani, pogotovo od donošenja Zakona o krivičnom postupku Brčko distrikta iz 2003. godine, te uvođenja tzv. adversarnog (kontradiktornog) sistema krivičnog prava i „prebacivanja“ istrage iz nadležnosti suda u isključivu nadležnost tužilaštva. Tužilaštvo ima obavezu da vodi istrage, a u istragama policija ima obavezu da postupa po nalogima tužioca. Kako Tužilaštvo i Policija Brčko distrikta imaju ovlaštenje da vode istragu kada postoje osnovi sumnje da je izvršeno neko krivično djelo propisano Krivičnim zakonom Brčko distrikta, to izvještaji Tužilaštva mogu da daju bolju sliku o procesuiranju krivičnih djela korupcije. Ovo, takođe, iz razloga što izvještaji Tužilaštva sadrže i podatke o donesenim presudama od strane sudova u Distriktu, po podnesenim optužnicama, dok se izvještaji policije uglavnom baziraju na podacima o broju podnesenih izvještaja Tužilaštvu koji ne moraju neminovno da rezultiraju

optužnicama, niti pravosnažnim osuđujućim presudama. No, provjerom kroz CMS bazu podataka (Sistem za upravljanje sudskim predmetima) kod Osnovnog suda Brčko distrikta BiH, od strane ovlaštenog službenika tokom istraživanja, utvrđeno je da je bilo 11 predmeta faze „K-K“, koji su postali pravosnažni tokom 2013. godine, što je značajno uvećanje u odnosu na prethodne dvije godine, kada je doneseno samo pet presuda vezanih za zloupotrebu položaja ili ovlaštenja/ovlasti, pronevjeru u službi i nesavjestan rad u službi.<sup>29</sup> Iako se može slobodno kazati da postoji značajno uvećanje procesuiranog broja predmeta po ovom pitanju, ocjena je prosječna samo zbog činjenice da postoji ogroman jaz između sumnji javnosti o pitanju korupcije naspram broja procesuiranih predmeta u prethodnih nekoliko godina, kao i njihovih ishoda. Na drugoj strani, s obzirom na to da je teret dokazivanja predmeta korupcije na Tužilaštvu, ne može se u potpunosti kazati da su svi relevantni faktori po pitanju procesuiranja korupcije u potpunosti proaktivni, što za posljedicu ima nezadovoljstvo građana po ovom pitanju.

#### 5.4. TRANSPARENTNOST LOKALNOG PRAVOSUĐA



**U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u djelovanju lokalnog pravosuđa?**

*„Lokalno pravosuđe je obavezno da obezbjeđuje pravovremene informacije javnosti i to sprovodi u praksi. Saslušanja/procesuiranje predmeta u redovnim sudskim procesima su normativno uređena i dešavaju se u praksi.“*

**Komentar:**

U skladu sa pozitivnim pravnim aktima, lokalno pravo-

sud je obavezno da blagovremeno omogući javnosti informacije o imenovanju i razrješenju sudija, presudama, sudskim statistikama, suđenjima itd. Najveći broj ovih informacija se može pronaći na web stranicama Osnovnog suda Brčko distrikta BiH ([www.osbd.ba](http://www.osbd.ba)) i Apelacionog suda Brčko distrikta BiH ([www.asbd.ba](http://www.asbd.ba)), Pravosudne komisije Brčko distrikta BiH ([www.pkbd.ba](http://www.pkbd.ba)) te Tužilaštva Brčko distrikta BiH ([www.jtbd.ba](http://www.jtbd.ba)). Nadalje, u rješavanju zahtjeva za pristup informacijama, kako od strane sudova, tako i od strane Tužilaštva, primjenjuje se Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, a zahtjev za pristup informacijama se podnosi Pravosudnoj komisiji Brčko distrikta BiH. Obrazac zahtjeva, način podnošenja i druga pitanja u vezi s realizacijom zahtjeva se detaljno mogu pronaći u Vodiču za pristup informacijama koji je, istovremeno s Indeksu registrom raspoloživih informacija svih pravosudnih organa Brčko distrikta, definirala Pravosudna komisija Brčko distrikta BiH. Ovaj zakon propisuje obavezu javnih organa da u najvećoj mogućoj mjeri omoguće pristup informacijama koje, kao javno dobro, kontroli- raju. Obzirom da dijelovi najčešće traženih informacija (optužnica i drugih pojedinačnih akata) sadrži lične podatke čiji neovlašteni prenos može povrijediti pravo na privatnost optuženih, princip zakonitosti i presumpciju nevinosti, imajuću u vidu odredbe člana 8. i 10. Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, te člana 54. i 28. Zakona o zaštiti ličnih podataka, utvrđuje se izuzetak od slobodnog pristupa ovoj kategoriji podataka. S tim u vezi obavezno se provodi anonimizacija, kao mjera zaštite ličnih podataka sadržanih u informaciji koja se dostavlja. Pravilnikom o unutrašnjem sudskom poslovanju, Osnovni sud Brčko distrikta BiH je instalirao kutiju za podnošenje pritužbi, sugestija i pohvala te na taj način omogućio neposredno podnošenje istih predsjedniku Osnovnog suda Brčko distrikta BiH.

## ODGOVORNOST

### 5.5. ODGOVORNOST PRAVOSUĐA



**U kojoj mjeri je lokalno pravosuđe odgovorno za svoje postupke u praksi?**

*„Sudije lokalnih sudova su obavezne da daju pojašnjenje za svoje odluke i postoji efektivan i blagovremen mehanizam žalbi protiv sudskih odluka (presuda) u praksi. Uspostavljeno je neovisno i efektivno tijelo koje može istraživati optužbe i/ili navode za korupciju u sudstvu.“*

**Komentar:**

Sudije oba suda Brčko distrikta BiH su obavezne da daju pojašnjenje za svoje odluke i postoji efektivan i blagovremen mehanizam žalbi protiv sudskih odluka (presuda) u praksi. Pravosuđe Distrikta ima pravo i dužnost u okviru ostvarivanja svojih dužnosti, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev, izvještavati Skupštinu Brčko distrikta BiH o svom radu kao i primjeni krivičnih zakona u Brčko distriktu, stanju kriminaliteta i tokovima kriminala, te rješavanju predmeta. Skupština Brčko distrikta BiH prima na znanje prezentirani izvještaj uz moguće sugestije i preporuke opšte prirode za unapređivanje rada, npr. Tužilaštva Distrikta. Sudije ne mogu biti članovi političkih stranaka, niti podržavati političke kandidate ili platforme političkih stranaka, ili na bilo koji način biti uključeni u neku političku aktivnost. Kao što je već navedeno, u Brčko distriktu nadzor nad radom sudija i tužilaca i Kancelarije za pravnu pomoć vrši Pravosudna komisija koja je ovlaštena da preduzima mjere kod istraživanja žalbi i/ili optužbe za korupciju protiv sudija. Ovaj proces je posebno definiran Zakonom

o visokom sudskom i tužilačkom vijeću u kojem se navodi, između ostalog, da su: „Sudija, tužilac, dodatni sudija ili sudija-porotnik, uključujući i predsjednike sudova, glavne tužioce i njihove zamjenike, disciplinske odgovorni za zakonom propisane disciplinske prekršaje koje su učinili s umišljajem ili iz nehata“... te da: „Vijeće preko svojih disciplinskih organa vrši svoje ovlasti u disciplinskom postupku.“

### 5.6. INTEGRITET SUDIJA NA LOKALNOM NIVOU



**U kojoj mjeri je osiguran integritet lokalnih sudija?**

*„Sveobuhvatna pravila vezana za integritet sudija na lokalnom nivou su donesena i na snazi i nije bilo nedavnih primjera sukoba interesa u lokalnim sudovima.“*

**Komentar:**

Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH koji je usvojila Parlamentarna skupština BiH, a koji je stupio na snagu 01.06.2004. godine osnovano je Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH kao državno tijelo. Zaštita javnosti i pravosudnog sistema od sudija i tužilaca koji propuštaju da ispoštuju svoje profesionalne i etičke norme jeste jedna od važnih funkcija Vijeća; preciznije, Zakon uređuje jasne i transparentne kriterije Vijeću za vođenje disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca. Nadležnost Vijeća za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i izricanje disciplinskih mjera se odnosi na sve

<sup>29</sup> Operativnom definicijom korupcije koja se koristi u ovom istraživanju obuhvaćena su koruptivna krivična djela propisana u dijelu „Krivična djela podmičivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti“ Krivičnog zakona Brčko distrikta BiH.

tužioce, sudije, predsjednike sudova, sudije porotnike i rezervne sudije u svim tužilaštvima i sudovima, uključujući i Brčko distrikt. Ured disciplinskog tužioca ostvaruje svoje nadležnosti kroz disciplinske aktivnosti Vijeća, ili šire, kroz zaštitu javnosti i pravosudnog sistema i podnosi izvještaj direktno Vijeću. Ured disciplinskog tužioca je obavezan po Zakonu da prima, istražuje i podnosi disciplinske tužbe po pritužbama na sudije i tužioce Brčko distrikta. Nadalje, dodatno razrađena pravila vezana za integritet sudija (ali i službenika u pravosuđu Brčko distrikta) su razrađena i u Etičkom kodeksu za sudije i tužioce (u kojima se, među ostalim, navode etički principi, stručnost i odgovornost prema poslu), zatim u Pravilniku o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti službenika i namještenika u pravosuđu Brčko distrikta, Pravilniku o zapošljavanju u Pravosuđu Brčko distrikta te Pravilniku o radu o Pravosuđu Brčko distrikta. Gore navedena pravila se direktno odnose na integritet sudija u Brčko distriktu i prema povratnim informacijama, dobivenim u procesu intervjuisanja ključnih aktera, provodi se u praksi. Nema zabilježenih skorijih primjera sukoba interesa na lokalnim sudovima.

## 6. LOKALNA POLICIJA

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

## KAPACITET

### 6.1. ADEKVATNOST RESURSA



**U kojoj mjeri lokalna policija ima adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse da efikasno obavljaju svoj posao?**

*“Policija na lokalnom nivou ima adekvatne resurse da bi efektivno obavljala svoje dužnosti.”*

**Komentar:**

Što se tiče raspoloživih resursa, Policija Brčko distrikta apsolutno spada u okvire međunarodno priznatih standarda kada su u pitanju resursi. Na raspolaganju ima 251 policijskog službenika, 43 državna službenika i namještenika (ukupno 294 zaposlena), a posebna pažnja se posvećuje tehničko – tehnološkim inovacijama u opremanju (kao što je AFIS sistem, oprema za snimanje centrale i telefonskog broja 122, oprema za GPS pozicioniranje radio uređaja, audio-video nadzor u službenim vozilima, DMS i drugo). Policijske plaće su konkurentne u poređenju sa drugim područjima u Bosni i Hercegovini, što je jedan od preduslova za valjano obavljanje zadatih dužnosti i nadležnosti.

### 6.2. NEZAVISNOST POLICIJE



**U kojem omjeru je lokalna policija slobodna od neželjenih vanjskih uticaja?**

*„Postoje jasna pravila vezana za zapošljavanje profesionalnog kadra, postoje neki primjeri favorizovanja/nepotizma i/ili vanjskih političkih pritisaka mada ovi primjeri nisu česti.“*

**Komentar:**

Teoretski i formalno, policija Brčko distrikta djeluje isključivo na profesionalnim osnovama, ne zastupa, ne štiti i ne podriva interese bilo koje političke stranke, registrovane organizacije ili udruženja bilo kojeg konstitutivnog ili drugog naroda u BiH. No, model organizacije Policije Brčko distrikta BiH je specifičan u tome što policijom rukovodi šef Policije, koji je direktno (dakle bez posredovanja političkog tijela u vidu ministarstva unutrašnjih poslova) odgovoran Skupštini i gradonačelniku Distrikta. Odabir šefa i ocjenjivanje rada šefa Policije Distrikta je formalna nadležnost Nezavisnog odbora, koji predstavlja stalno tijelo Skupštine Distrikta, a koji predlaže gradonačelniku kandidate za šefa Policije i zamjenika ili pak njihovu smjenu. Nezavisni odbor imenuje Skupština Brčko distrikta na prijedlog Komisije za izbor, imenovanja i mandatno-imunitetske komisije Skupštine Distrikta, a sastoji se od sedam članova, od kojih su dva člana iz reda članova Pravosudne komisije Distrikta, pet istaknutih stručnjaka iz oblasti prava, kriminalističkih nauka ili policijskih poslova, a rad Nezavisnog odbora finansira se iz budžeta Skupštine Distrikta. Međutim, s obzirom na gore navedeno, te na činjenicu da je šef Policije za svoj rad odgovoran Skupštini Distrikta, kao i na sami proces usvajanja budžeta policije i načina donošenja zakona koji tretiraju društveno-pravna pitanja u Distriktu, ne može se kazati da je Policija Brčko distrikta BiH u potpunosti oslobođena od političkih pritisaka i eventualnih uticaja.

## ULOGA

### 6.3. ISTRAGA KORUPCIJE



#### U kojoj je mjeri policija na lokalnom nivou aktivna u istraživanju korupcije?

*„Lokalna policija ima dovoljno ovlaštenja da prepoznaje i istražuje predmete korupcije i to radi proaktivno u praksi.“*

**Komentar:**

Pojave krivičnih djela korupcije iz Krivičnog zakona Brčko Distrikta BiH se istražuju u okviru organizacionih cjelina Jedinice kriminalističke policije, odnosno njezinog specijaliziranog tijela (Odsjek za borbu protiv privrednog kriminala i korupcije). Policija na lokalnom nivou se bavi pitanjima dvije vrste korupcije i to: „eksterna“ (po nalogu i nadzoru Tužilaštva Brčko distrikta BiH) i „interna“ unutar Policije Brčko distrikta kroz Jedinicu za profesionalne standarde, čime se osigurava maksimalna proaktivnost u pogledu suzbijanja korupcije. Policijska ovlaštenja su adekvatna (nalozi za hapšenje, pristup ličnim informacijama i slično) i postoji značajan broj praktičnih primjera istraga vezanih za korupciju u policiji i van nje. Policija je obavezna, između ostalog, da izvještava policijska tijela i agencije za provođenje zakona u BiH o informacijama dobijenim tokom obavljanja svojih dužnosti, koje se odnose na krivična djela i prekršaje, iz nadležnosti policijskih tijela i drugih agencija za provođenje zakona u BiH. Nadalje, bitno je naglasiti da je Policija Brčko distrikta sprovela značajan broj internih i disciplinskih postupaka na osnovu čega se da zaključiti da je ovaj organ shvatio kako ključni elementi u lokalnom integritetu su integritet i etika

zaposlenika i da su isti u osnovi svakog postupanja i provođenja bilo kojeg propisa, pa tako i onih koji se tiču prevencije korupcije.

#### 6.4. TRANSPARENTNOST



##### Transparentnost policije na lokalnom nivou?

*“Iako postoji značajan broj zakona i podzakonskih akata koji regulišu rad policije, oni ne pokrivaju sve aspekte vezane za transparentnost rada policije i/ili nekada nisu sve u potpunosti sprovedene.”*

##### Komentar:

Javnost u radu je osigurana kroz Zakon o policiji Brčko distrikta BiH u kojem je definirano da policija redovno informiše javnost o svojim aktivnostima i pitanjima koja su od opšte važnosti, od važnosti za preduzeća i druga pravna lica i o mjerama koje namjerava primijeniti pri rješavanju ovih pitanja. Nadalje, radi obezbjeđenja transparentnosti rada i u interesu javne sigurnosti, šef Policije obavještava fizička i pravna lica o svim informacijama od interesa za zaštitu tih lica, a završni izvještaji o kriminalu i aktivnostima policije redovno se objavljuju i dostupni su javnosti na web stranici Policije Brčko distrikta BiH. Nadalje, Policija Brčko distrikta ima portparola koji ima obavezu da „informiše javnost putem printanih i elektronskih medija o svim uspjesima i događajima koji su od značaja za ukupnu bezbjednost na području Brčko distrikta”. Pored toga, svi građani imaju pravo pristupa informacijama koje se nalaze pod kontrolom policije, prema uslovima i proceduri koje propisuje Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH, odnosno Vodič za pristup informacijama i Indeks. Također, strategija Policije Brčko distrikta BiH je

trenutno utvrđena u dokumentu pod nazivom “Strateški plan Policije Brčko distrikta BiH za period 2013 - 2018. godine”. Istim su jasno utvrđeni ciljevi Policije i definirana je odgovornost za provođenje koja se operacionalizuje kroz godišnji Program rada (za svaku godinu trajanja Strateškog plana. Strategija razvoja Policije Brčko distrikta BiH je dostupna na web stranici Policije, međutim javnosti i građanima je vrlo teško (posebno onima koji nisu eksperti u oblasti unutrašnjih poslova) pristupiti relevantnim informacijama o aktivnostima i funkcijama policije, kao što su ovlaštenja, strategije, policijski predmeti, odluke, imovina službenika policije itd.).

## ODGOVORNOST

#### 6.5. ODGOVORNOST LOKALNE POLICIJE



##### U kojoj mjeri je lokalna policija odgovorna za svoje postupke u praksi?

*“Postojeći sistem odgovornosti policije je vrlo efektivan u obezbjeđivanju da lokalna policija bude odgovorna za svoje postupke u praksi i njihove usluge su jednako pristupačne za sve građane.”*

##### Komentar:

Prije nego obezbijedimo direktan odgovor na gore navedeni indikator, vrlo je bitno naglasiti da su zaposlenici Policije policijski službenici, državni službenici i namještenici. Prava i dužnosti policijskih službenika su definirana Zakonom o policijskim službenicima dok se na prava i obaveze iz radnog odnosa državnih službenika i namještenika supsidijarno primjenjuju odredbe Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH.



Dakle, sve odredbe vezane za državne službenike se primjenjuju i u slučaju zaposlenika ovog organa uprave. Sa druge strane, bitno je naglasiti da fizička i pravna lica mogu na rad Policije uložiti pritužbe, molbe i prijedloge Jedinici za profesionalne standarde, Uredu za žalbe i pritužbe građana Vlade Distrikta i Komisiji Skupštine Distrikta za javnu sigurnost i nadzor nad radom Policije. Policija je dužna razmotriti podneske ovog člana i podnosiocima obavijestiti o provedenom postupku u zakonom propisanom roku, dok Ured za žalbe i pritužbe građana Vlade Distrikta prati postupak po zaprimljenim pritužbama građana na rad Policije. Dakle, odgovornost Policije Brčko distrikta za svoje postupke možemo posmatrati kroz prizmu četiri nivoa odgovornosti i to: interna kontrola (putem Jedinice za profesionalne standarde i internu kontrolu), pravosudna kontrola (kroz žalbeni proces), parlamentarna kontrola (putem Skupštine Brčko distrikta, tj. Nezavisnog odbora), i tzv. „civilni nadzor“ od strane medija i nevladinih organizacija. Generalno govoreći, u praksi se do sada pokazalo da je Policija znatno odgovorna za svoje postupke u praksi i usluge su jednako pristupačne za sve građane.

## 6.6. INTEGRITET LOKALNE POLICIJE



**U kojoj mjeri je osiguran integritet policije na lokalnom nivou?**

*“Postoje detaljni akti na snazi koji obezbjeđuju osiguranje integriteta zaposlenih u policiji na lokalnom nivou.”*

**Komentar:**

Policija Brčko distrikta BiH ima definirane odredbe koje osiguravaju integritet policije na lokalnom nivou (kao što su *Etički kodeks za policijske i državne službenike*

*i namještenike Policije Brčko distrikta BiH, pravila o ponašanju, pravila o sukobu interesa, poklonima, ograničenja nakon zaposlenja, organiziranje treninga o sukobu interesa*). Ono što je bitno istaći, takođe u ovom segmentu, jeste da je Policija prepoznala određena odstupanja od integriteta i određene indikatore koji ukazuju na nedostatak integriteta i etike izvršenih krivičnih djela od strane zaposlenika, kao što su: povrede službene dužnosti koje su u vezi sa koruptivnim ponašanjima i povrede koje u svojoj osnovi predstavljaju kršenje etike, povećavanje prijave u vezi prekoračenja ovlaštenja u vezi sa upotrebom sredstava prinude (bez obzira na ishod istraga u vezi sa ovim slučajevima), kao i druga odstupanja od procedura koja u svojoj posljedici nemaju obilježja krivičnog djela ili povreda službene dužnosti, raspoložive informacije i slično. Sve ovo je uslovalo da Policija aktivnije razvija programe i aktivnosti u cilju jačanja integriteta zaposlenika, a vidljivo je da se u praksi efektivno sprovode postojeća pravila te se proaktivno vrše istrage navodnih zloupotreba i sankcionisanja nedopuštenog ponašanja, za koje su do sada nekoliko puta izrečene disciplinske mjere.

## FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

### 7. POSTUPANJE PO PRITUŽBAMA

KAPACITET

DJELOTVORNOST

## KAPACITET

### 7.1. PRISTUP MEHANIZMU PRITUŽBE



Postoji li poseban postupak (npr. preko Institucije ombudsmena ili sličnih institucija) namijenjen razmatranju pritužbi na navodno nepravedan tretman lokalnih institucija?

*“Postoji poseban postupak razmatranja pritužbi na lokalnom nivou posebno kreiran za razmatranje navoda o nepravdom postupanju lokalne uprave.”*

#### Komentar:

Unutar javne uprave, internim aktima je propisan poseban postupak razmatranja pritužbi građana za koje je zadužen poseban Odjel za žalbe i pritužbe građana pri Uredu gradonačelnika Brčko distrikta BiH. Pravilnikom o radu Kancelarije za žalbe i pritužbe građana Brčko distrikta BiH iz 2009. godine je definiran način postupanja po žalbama i pritužbama građana na rad organa javne uprave uključujući vrste radnji i mjere koje se preduzimaju u vezi sa podnesenim žalbama i pritužbama, kao i ovlaštenja i obaveze koja nadležni organ ima u vezi s tim. U ovom smislu, organi Brčko distrikta su definirali da je žalba pismeni podnesak ili na zapisnik datu izjavu kojom se ukazuje na nezakonito postupanje javne uprave, kojom se nanosi šteta općim interesima građana Brčko Distrikta BiH ili pojedinačnim povredama njihovih prava, a da je pritužba pismeni podnesak ili na zapisnik datu izjavu kojom se ukazuje na pojedinačno nezakonito, nemarno ili neljubazno ponašanje od strane rukovodilaca javne uprave, državnih i javnih službenika ili namještenika zaposlenih u javnoj upravi. Naravno, građani Brčko distrikta BiH se mogu obratiti i Instituciji

ombudsmena za ljudska prava BiH<sup>30</sup>, koja čak ima i Ured za Brčko distrikt BiH, u slučaju pritužbi koje se odnose na slabo funkcioniranje ili na povredu ljudskih prava počinjenu od strane bilo kojeg organa javne uprave Brčko distrikta.

## DJELOTVORNOST

### 7.2. POSTUPANJE PO PRITUŽBAMA



Koliko je u praksi djelotvoran postupak razmatranja pritužbi?

*“Postupak razmatranja pritužbi je donekle komplikovan, rješavaju se sa izvjesnim zakašnjenjima ili odluke nisu uvijek pravedne, odnosno efikasno sprovedene.”*

#### Komentar:

Iako postoji mogućnost podnošenja pritužbe na rad Vlade Brčko distrikta od strane građana ili interesnih grupa, u praksi nema posebnih primjera koji su rezultirali nekom promjenom u ovom smislu. Postupak po prigovorima je relativno spor, a mali broj pritužbi, kao i mali broj pozitivno riješenih prigovora svjedoči o nepovjerenju građana u ovakav vid traženja pravde, kao i o nedovoljnom kvalitetu i temeljitosti provjere i rješavanja ovih prigovora (*i zanemariv stepen korištenja mogućnosti žalbe na šutnju administracije*). Posebno pitanje predstavlja i jedina praksa u lokalnim samoupravama BiH, “kombinovanja” pravnog instituta žalbe unutar gore pomenute Kancelarije (*s obzirom na to da je žalba pravni lijek u upravnom postupku*) sa institutom pritužbe koji bi, u modernom razumijevanju ovog podneska, trebao da bude namijenjen ne samo postupanju prema nezadovoljnom građaninu, interesnoj grupi ili

organizaciji, nego da bude mehanizam koji bi trebao da bude rukovođen stepenom zadovoljstva stranke trenutnim statusom predmeta pritužbe, da na taj način poveća proaktivnu orijentiranost na korisnika usluga pri organizaciji usluga i rada Vlade, što u konačnici promoviše inovativnu, efikasnu i transparentnu lokalnu vlast.

## 8. REVIZIJA



### KAPACITET

#### 8.1. PROPISI O REVIZIJI LOKALNE UPRAVE



**U kojoj mjeri su prisutne redovne revizije lokalnih organa uprave i iscrpni propisi o sankcionisanju?**

*“Postoje jasna pravila u pogledu revizije organa javne uprave koji se sprovode na godišnjem nivou od strane objektivnih i kvalifikovanih revizora, čiji se rezultati revizije javno objavljuju ili su na raspolaganju javnosti.”*

#### Komentar:

Kao jedan od osnovnih mehanizama odgovornosti uspostavljena je Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH 2007. godine i djelatnost obavlja na osnovu Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH, Zakona o budžetu Brčko

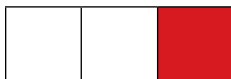
distrikta BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI i Kodeksom profesionalne etike revizora. Ured je, u obavljanju svojih dužnosti i mjerodavnosti u skladu sa Zakonom, neovisan i ne podliježe upravljanju ili kontroli bilo koje osobe ili institucije, izuzev one koja je definirana u Zakonu. U skladu sa tim, u svrhu uspostavljanja i održavanja nezavisnosti Ureda za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH, Ured za reviziju dostavlja svoje godišnje budžete na način i u obliku koji zahtijeva Direkcija prema utvrđenom budžetskom kalendaru. Gradonačelnik ili Direkcija ne smiju vršiti izmjene budžeta koji dostavi Ured za reviziju. Ured je nepolitičan i ne smije podržavati ili biti u vezi s bilo kojom političkom strankom. Ured za reviziju svake godine vrši reviziju javne uprave Skupštine Brčko distrikta BiH, pravosudnih institucija, javnih fondova, zavoda, drugih institucija koje se finansiraju iz budžeta Brčko distrikta BiH, javnih preduzeća, preduzeća u kojima Distrikt ima vlasnički udio preko 50%, institucija ili aktivnosti koje dobijaju budžetska sredstva ili donirana sredstva drugih nivoa vlasti iz zemlje ili inostranstva bilo kao zajam ili nepovratna sredstva za Brčko distrikt BiH. Ured priprema godišnji plan revizije i do 31.12. tekuće godine dostavlja ga Skupštini Brčko distrikta BiH. Tokom godine Ured izrađuje izvještaje o provedenim finansijskim revizijama koje dostavlja revidiranim klijentima, Skupštini, Vladi i Tužilaštvu Brčko distrikta BiH, na osnovu čega su stvoreni preduvjeti da se barem djelimično osigura transparentnost trošenja javnih sredstava. Nadalje, skoro svi izvještaji u periodu od 2006 - 2013. godine su na raspolaganju na web stranici Kancelarije za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine je nezavisna institucija uspostavljena u cilju promovisanja dobre uprave i vladavine prava, zaštite prava i sloboda fizičkih i pravnih lica, kako je garantovano Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim sporazumima koji se nalaze u dodatku Ustava.

<sup>31</sup> [http://revizijabd.ba/cms/index.php?option=com\\_joomdoc&view=documents&path=Izvjestaji%2Fba&Itemid=16&lang=ba](http://revizijabd.ba/cms/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=Izvjestaji%2Fba&Itemid=16&lang=ba)

## DJELOTVORNOST

### 8.2. DJELOTVORNOST REVIZIJA LOKALNIH ORGANA UPRAVE



**Koliko su djelotvorne revizije organa lokalne samouprave?**

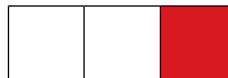
*“Rezultati i preporuke revizora se rijetko ili čak nikada u potpunosti ne sprovedu i ne postoje značajni primjeri izrečenih sankcija.”*

**Komentar:**

Iz javnih izvještaja Kancelarije za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta se apsolutno mogu vidjeti svi nalazi i preporuke obavljenih finansijskih revizija poslovanja odjeljenja i institucija, kao i nalaze i mišljenja na finansijske izvještaje budžeta Brčko distrikta BiH, javnih preduzeća, zavoda i fondova. Međutim, kako ova institucija navodi: *“Iz prikaza kvalifikacija i mišljenja o provedenim revizijama za 2012. godinu, može se konstatovati da su data sljedeća mišljenja: 3 mišljenja bez kvalifikacije (pozitivna mišljenja), 2 pozitivna mišljenja s isticanjem predmeta, 18 mišljenja s kvalifikacijom (mišljenja s rezervom) i 3 negativna mišljenja. Povećanje broja negativnih mišljenja, kao i obim i vrsta kvalifikacija datih u mišljenjima s rezervom ukazuju da, u odnosu na prethodnu godinu, osim otklanjanja formalnih nedostataka, nije došlo do značajnijeg unapređenja postojeće prakse, kao ni u svijesti o potrebi jačanja javne odgovornosti osoba u institucijama - odjeljenjima koja upravljaju javnim resursima.”* Ova konstatacija u potpunosti opravdava datu ocjenu indikatora, prvenstveno zbog povećanja broja negativnih mišljenja, ali i zbog činjenice da je sprovođenje

preporuka po obavljenoj reviziji finansijskog poslovanja iz 2011. godine u prethodnoj godini iznosio samo 60%, što nije ni blizu zadovoljavajućeg nivoa. Iako postoji obaveza definiranja i sprovođenja akcionih planova, kod znatnog broja institucija u Akcioni plan implementacije preporuka se uključuju samo nepravilnosti date u kvalifikacijama u mišljenju bez ostalih nalaza i preporuka datih u izvještaju što dovodi do njihovog zanemarivanja i ponavljanja nepravilnosti u narednom periodu. Osim toga, preferira se otklanjanje formalnih nedostataka u procedurama i njihovo podešavanje prema praksi, bez ulaganja napora za unapređenje prakse, tako da se tokom revizije još uvijek mogu vidjeti značajni nedostaci koji se ponavljaju iz ranijeg perioda. Nadalje, neizrečene sankcije odgovornim licima dodatno usložnjavaju već ugroženi sistem transparentnog i odgovornog trošenja javnog novca.

### 8.3. NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI



**U kojoj mjeri je efikasan nadzor nad revizijom lokalnih vlasti?**

*„Centralni organi vlasti imaju jako malo ili nimalo ovlaštenja i pristupa u svrhu ispitivanja nepravilnosti u upravljanju finansijama od strane lokalne uprave, ali ih ne koriste proaktivno. Centralna vlada ne ispituje redovno efektivnost interne revizije unutar gradske uprave i obezbjeđuje tek minimalnu tehničku podršku.“*

**Komentar:**

S obzirom na administrativni ustroj Brčko distrikta BiH, centralni organi vlasti nemaju ovlaštenja da sprovedu nadzor nad radom revizije lokalnih vlasti. Nadzor nad radom revizije lokalne vlasti, odnosno postupak

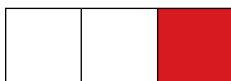
profesionalnog ocjenjivanja rada Ureda za reviziju sprovodi eksterni kontrolor kvaliteta izabran u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, a čiji angažman inicira Skupština Distrikta u periodu ne dužem od tri godine (odabir se vrši do 31.3. tekuće godine, a Izvještaj o profesionalnom ocjenjivanju dostavlja se Skupštini najkasnije do 30. septembra tekuće godine).

## 9. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE

KAPACITET
DJELOTVORNOST

### KAPACITET

#### 9.1. KAPACITETI ZA OTKRIVANJE I ISTRAŽIVANJE KORUPCIJE



**U kojoj mjeri postoji kapacitet za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije na lokalnom nivou?**

*„Ne postoji poseban interes medija za slučajeve korupcije na lokalnom nivou i ne postoji tijelo na lokalnom nivou sa ovlaštenjima da istražuje slučajeve korupcije.“*

**Komentar:**

Osim pomenutih nadležnosti Policije Brčko distrikta BiH i Javnog tužilaštva Brčko distrikta BiH koji se u okviru

svojih redovnih aktivnosti bave istragama i procesuiranjem krivičnih djela sa koruptivnim elementima, ne postoji strukturirano tijelo koje ima interes, ozbiljnu političku podršku, moć ili ovlaštenja da se ozbiljno bavi pitanjem korupcije na lokalnom nivou. Nadalje, u okviru Skupštine djeluje i Komisija za borbu protiv korupcije čije nadležnosti nisu jasno definirane a i sam rad Komisije vrlo često završava napuštanjima Komisije od strane zastupnika Skupštine, niti postoje ozbiljni rezultati koje je ova komisija provela u praksi. Što se tiče državne Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koja je nezavisna i samostalna upravna organizacija, koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, do sada se u praksi nisu pokazali posebni rezultati na nivou Brčko distrikta BiH, iako ista ima nadležnosti da se bavi i ovim nivoom vlasti. Na kraju, s obzirom na to da je većina medija u Brčko distriktu BiH u privatnom vlasništvu, te imajući u vidu nedostatak resursa i suženost područja djelovanja, sve to dovodi i do smanjene mogućnosti istraživanja i istraživačkog novinarstva o raznim temama pa i temi korupcije, što dovodi do većeg oslanjanja na agencijske vijesti i infomacije.

### DJELOTVORNOST

#### 9.2. EFIKASNOST ISTRAGE I OTKRIVANJA KORUPCIJE



**U kojoj su mjeri slučajeve korupcije u lokalnoj vlasti, u stvari, istraženi i otkriveni u praksi?**

*„Postoje primjeri istrage po pitanju korupcije, ali sa ograničenim procesuiranjima kao rezultatom“.*

**Komentar:**

U prethodnom periodu, jedna od najaktivnijih organizacija kad je u pitanju borba protiv korupcije je Omladinski centar „Vermont“ koji je u prethodnim godinama realizovao niz projekata vezanih za borbu protiv korupcije, a u svom godišnjem planu rada uvijek imaju definirane aktivnosti na ovu temu. Saradnja sa drugim organizacijama i donatorima poput ACCOUNT-a, implementacija projekta “Stop korupciji”<sup>32</sup> je doprinijela da je razvijen dosljedan sistem prijave korupcije putem interneta (<http://vermontbrcko.com/>) i putem telefonske linije za ove namjene te e-mail adrese, što je rezultiralo sa značajnim brojem prijava korupcije, koji se šalju na veliki broj adresa, kako bi se povećala mogućnost procesuiranja ovih predmeta. No, s obzirom na dužinu procesa istrage i utvrđivanja odgovornosti sudskim putem, procesuiranja su ograničena, ali ohrabruje značajno veći broj otvorenih istraga na ovu temu. Kao što je već navedeno, utvrđeno je da je bilo 11 predmeta faze „K-K“, koji su postali pravnosnažni tokom 2013. godine, što je značajno uvećanje u odnosu na prethodne dvije godine, kada je doneseno samo pet presuda vezanih za zloupotrebu položaja ili ovlaštenja/ovlasti, pronevjeru u službi i nesavjestan rad u službi.

## 10. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI

KAPACITET
DJELOTVORNOST

## KAPACITET

### 10.1. KAPACITET ZA ZAGOVARANJE I PODIZANJE SVIJESTI O BORBI PROTIV KORUPCIJE



**U kojoj mjeri postoji kapacitet za edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou?**

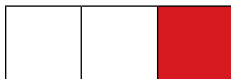
*„Postoje određeni primjeri edukativnih aktivnosti, javnog informisanja i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou iako ne postoji sistematski pristup po ovom pitanju.“*

**Komentar:**

U odsustvu postojanja zasebnog tijela koje bi se bavilo ovim pitanjem strukturirano, nevladin sektor (gore navedeno) je samostalno preuzeo dio aktivnosti oko ovog pitanja. Sa druge strane, policija također, u svojim skromnim mogućnostima, djeluje preventivno putem edukativnih aktivnosti i rada u zajednici, javnog informiranja i zagovaranja po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou, ali prvenstveno vezano za svoje potrebe (npr. za 2014. godinu je Policija planirala sredstva za realizaciju projekta prevencije korupcije). Međutim, organizovanog pristupa po ovom pitanju nema iako vrijedi napomenuti da je Skupština Distrikta uspostavila posebnu komisiju za borbu protiv korupcije, te da postoji i koordinacija na nivou Vlade po pitanju provođenja mjera za borbu protiv korupcije u okviru akcionog plana, ali to nije dovoljno da bi se definiralo kao sistematski pristup ovim pitanjima.

## DJELOTVORNOST

### 10.2. DJELOTVORNOST PODIZANJA SVIJEŠTI I ZA- GOVARANJA BORBE PROTIV KORUPCIJE



**U kojoj su mjeri edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje borbe protiv korupcije na lokalnom nivou uspješni u borbi protiv korupcije?**

*„Ne postoji interes medija za slučajeve korupcije na lokalnom nivou i ne postoji ni jedno tijelo na lokalnom nivou sa bilo kakvim ovlaštenjima da istražuje slučajeve korupcije.“*

#### Komentar:

S obzirom na to da ne postoji razvijena institucionalna, medijska i građanska struktura u borbi protiv korupcije, kao i značajne struktuirane aktivnosti po tom pitanju, nema ni značajnije podrške ni rezultata u borbi protiv korupcije. Ako ovome dodamo nalaze revizije javne uprave od strane Kancelarije za reviziju javne uprave da: „U toku 2012. godine Vlada Brčko distrikta BiH nije izvršila planirane aktivnosti na implementaciji Akcionog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014.) u Brčko distriktu BiH, dok su izdaci za „Usluge sprovođenja koncepta za realizaciju dijela aktivnosti iz planova djelovanja protiv korupcije“ u iznosu 136.890,00 KM, realizovani bez dosljedne primjene Instrukcije o postupku nabavke roba”.... te “Usluge sprovođenja koncepta za realizaciju dijela aktivnosti iz planova djelovanja protiv korupcije u iznosu od 136.890,00 KM su plaćene bez pismenog izvještaja o izvršenoj usluzi u pogledu kvaliteta, količine i roka izvršenja. U sistemu javne uprave nije organizovano novo Nezavisno tijelo za prevenciju korupcije i koordinaciju

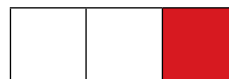
*borbe protiv korupcije, niti je započeta implementacija ostalih aktivnosti, što je u suprotnosti sa rokovima predviđenim Akcionim planom za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije”, onda u potpunosti postaje javno koji je nivo djelotvornosti za zagovaranje i borbu protiv korupcije.*

## 11. DRUŠTVENA ODGOVORNOST



## KAPACITET

### 11.1. KAPACITET ZA DRUŠTVENU ODGOVORNOST



**U kojoj su mjeri nevladini akteri aktivni u promoviranju društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost?**

*„Nevladini akteri nisu aktivni u promoviranju inicijativa društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost.“*

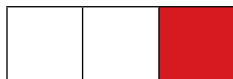
**32** Specifični cilj projekta je podizati svijest građana Brčko distrikta Bosne i Hercegovine o pitanjima korupcije u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine. Izraditi preporuke za suzbijanje korupcije u zdravstvu i obrazovanju i uspostava adekvatnih mehanizama za smanjenje korupcije.

### Komentar:

Vrlo su rijetke nevladine organizacije koje imaju razvijeniju infrastrukturu i resurse, tj. kapacitet da sprovede aktivnosti kojima bi pozvali lokalne vlasti da dosljedno izvršavaju mjere zacrtane u svojim javnim politikama i koje preispituju rad i odgovornost lokalnih vlasti. Ovakve aktivnosti, i kada postoje, kratkog su trajanja, ne dobivaju strukturiranu podršku od strane vlasti (*deklarativnu da*), a posebno je pitanje zavisnosti ovakvog projekta od donatorskih sredstava. Postojeće nevladine organizacije (*uključujući mjesne zajednice, stotine neaktivnih „nevladinih organizacija“*) u fokusu svog djelovanja nemaju definirane detaljne pristupe po pitanju pozivanja na odgovornost od strane lokalne vlasti niti se „državne“ nevladine organizacije bore da zauzmu svoje mjesto u promociji „dobre uprave“, povećanja integriteta i transparentnosti organa javne uprave Brčko distrikta, što bi dovelo do povećanja kvaliteta življenja na području Distrikta. Ovome moramo dodati i činjenicu da se lokalne nevladine organizacije (su)finansiraju iz budžeta Brčko distrikta, stoga ne čudi veoma mali broj ovakvih projekata, dok sa druge strane, interes međunarodnih organizacija za finansiranjem ovakve vrste projekta je oslabio, što ni ne čudi s obzirom na sav dosadašnji angažman u demokratizaciji Brčko distrikta.

## DJELOTVORNOST

### 11.2. DJELOTVORNOST DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI



**U kojoj mjeri su inicijative društvene odgovornosti, pokretane od strane nevladinih aktera, bile uspješne u pozivanju lokalnih vlasti na odgovornost?**

*„Inicijative društvene odgovornosti ne postoje ili su neuspješne u držanju lokalnih vlasti odgovornim bez promjena u praksi/politici kao rezultatom.“*

### Komentar:

Rijetke akcije nevladinog sektora koje su za cilj imale pozivanje lokalnih vlasti na odgovornost i dosljednost u sprovođenju javnih politika nisu rezultirale značajnijim promjenama u praksi njihovog djelovanja u cilju poboljšanja i unapređenja integriteta u obavljanju lokalnih poslova. Sama djelotvornost društvene odgovornosti se može vidjeti i u komentaru jedne od nevladinih organizacija, čiji je predstavnik naveo da: *„Nijedna inicijativa odgovornosti rada javne uprave nije pokrenuta sa njihove strane...što mi pokrenemo, možda se i desi“* – što govori o nivou djelotvornosti društvene odgovornosti od strane lokalne vlasti.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Intervju sa predstavnikom nevladine organizacije iz Brčko distrikta BiH, 3. juli 2014. godine (*identitet predstavnika nevladine organizacije je poznat autoru izvještaja, a ne navodi se zbog zahtjeva istog za anonimnost*).







# IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Posmatrajući konačne rezultate LIS istraživanja za Brčko distrikt Bosne i Hercegovine, može se zaključiti da su kapaciteti djelovanja svih ključnih aktera lokalne samouprave na dobrom nivou i da predstavljaju dobru osnovu za uspješno djelovanje na planu poboljšanja integriteta u njihovom radu. Međutim, iako srednja vrijednost indikatora pokazuje dobar nivo, postoji određeni broj aktera koji nemaju dovoljno kapaciteta (institucionalnih, ljudskih resursa ili znanja - *know-how*) da se uhvate u koštac sa izazovima koje sa sobom donose stalne reforme javne uprave u cjelini.

Kada gledamo ulogu pomenutih aktera u sistemu integriteta lokalne samouprave, vidljivo je da političke stranke u Brčko distriktu predstavljaju izuzetno važan stub integriteta, obzirom da delegiraju nosioce dva ključna stuba vlasti – zakonodavne i izvršne i da imaju veoma snažan uticaj i na sve ostale segmente druš-

tvenog života u Distriktu. Međutim, političke stranke uglavnom nisu kreatori moralnih i zakonskih mjera koje će dovesti do povećanja stepena odgovornosti u društvu Brčko distrikta. Umjesto da imaju veoma pragmatično i funkcionalno djelovanje, većina stranaka funkcioniše po principu politizacije sopstvenih odgovornosti. Nadalje, s obzirom na to da samo, i jedino, političke stranke nominuju svoje članove Vlade Brčko distrikta BiH, savjetnike, upravne odbore javnih preduzeća i koje na svoj određen način vode mnoge procese mimo ustaljenih institucionalnih kanala, od suštinskog je značaja da se poboljša transparentnost rada i finansiranja političkih stranaka i da se proces selekcije kandidata za lokalne izbore više zasniva na jasnim kriterijumima i propisanim procedurama koji bi vodili do najboljih personalnih rješenja u svrhu potpunog zadovoljavanja potreba građana Distrikta. Nadalje, postoji određeni stepen nedosljednosti između stvarnog i normativnog po pitanju uloge aktera,

posebno kada se radi o nadzoru od strane Skupštine Distrikta. Problemi se manifestuju u prevelikoj politizaciji odnosa izabranih predstavnika prema gradonačelniku i Vladi Distrikta, te stalnim sukobima unutar skupštinske većine i opozije.

Gledajući sa aspekta upravljanja aktera lokalnim integritetom i transparentnošću rada, samo se sa sigurnošću može tvrditi da Policija i Pravosuđe Brčko distrikta BiH imaju normativno i praktično riješena pitanja koja se tiču ovih indikatora. Na drugoj strani, svi ostali organi vlasti imaju prosječno uspostavljene mehanizme vezano za upravljanje. Tako, od postojećih institucija koje bi se najviše trebale baviti pitanjem korupcije u izvršnoj vlasti i javnoj upravi, najvažnije su: Kancelarija za žalbe i pritužbe pri Kancelariji gradonačelnika, službenik za etiku, Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH, policija, tužilaštvo i sudovi. Sa druge strane, potrebno je obratiti pažnju drastičnom povećanju stepena uključivanja javnosti u rad zakonodavne i izvršne vlasti Brčko distrikta BiH, imajući u vidu da se jedinice lokalne samouprave, pa i Brčko distrikt, trenutno nalaze u procesu živog razvoja, tako da rješenja koja danas smatramo dobrim i naprednim već sutra postaju predmet preispitivanja u svjetlu promjena u društvu i promjena u potrebama i očekivanjima građana. Svi nivoi vlasti Brčko distrikta imaju solidne resurse za obavljanje svoje funkcije, ali se kao imperativ postavlja unapređenje uloge skupštinskih poslanika i predstavnika vlade te uposlenih u javnoj upravi u svrhu produblivanja neposredne komunikacije sa građanima radi boljeg uvida u specifične probleme s kojima se oni suočavaju.

U skladu sa gore navedenim, polazni princip za pravo građana na učešće u upravljanju na lokalnom nivou jeste taj da ovdje nije riječ o pravu koje građanima daruje njihova lokalna samouprava ili državna vlast, niti o pravu koje proističe iz međunarodnih dokumenta, već o jednom izvornom pravu građana i osnovnom principu

demokratskog uređenja. Dakle, činom izbora svojih predstavnika u izvršne (gradnačelnik) i predstavničke organe (skupštine), građani ne prenose na njih u potpunosti svoje suvereno pravo na upravljanje lokalnom zajednicom. Aktivno učešće građana je zaista ključno za razvoj i jačanje demokratije na svim nivoima vlasti, ali povećanje aktivnog učešća građana u procesu odlučivanja ne bi trebalo biti cilj lokalne samouprave samo zbog ovoga razloga. Ono je važan mehanizam za povećanu sposobnost upravljanja u lokalnoj samoupravi i, ako ga se dovoljno široko shvati, može dovesti do stvarnog i trajnog partnerstva između sektora u lokalnoj zajednici (javni, privatni i sektor civilnog društva). Ovo partnerstvo može proizvesti mnoge, možda neočekivane koristi za sve strane, uključujući otkrivanje novih izvora za finansiranje javnih projekata te poboljšanja opšte sposobnosti za rješavanje problema u Brčko distriktu BiH.

Gledajući sa aspekta kapaciteta i djelotvornosti funkcija u sistemu integriteta, neophodno je spomenuti da posebnu pažnju treba posvetiti djelotvornosti sistema pritužbi na rad organa javne uprave i zaposlenih u njima kako bi se povećala svijest javnosti o razlikovanju pojmova žalbe kao pravnog lijeka i pritužbe kao podneska koji se podnosi na rad organa javne uprave. Sa druge strane, govoreći o istragama i otkrivanju korupcije, kao najbitnijem elementu integriteta svake političko-teritorijalne zajednice, mora se spomenuti da (*uprkos alarmantnim podacima iz revizorskih izvještaja*), borba protiv korupcije nije adekvatno zastupljena u svakodnevnom poslovanju organa uprave Brčko distrikta. Tek nekoliko zabilježenih slučajeva u vezi sa radom službenika javne bezbjednosti i manjim brojem službenika organa javne uprave je procesuirano do sada. Cjelovit i funkcionalan sistem internih kontrola predstavlja osnovni preduslov za uredno i efikasno poslovanje, poštivanje utvrđenih politika, zaštitu sredstava, sprečavanje grešaka, kao i tačnu i potpunu finansijsku evidenciju i pravovremene i pouzdane finansijske informacije. Revizijom je uočeno da propisani

upravljački, administrativno-kontrolni i računovodstveno-kontrolni postupci, te postupci procjene rizika i provođenja nadzora od strane menadžmenta nisu dovoljno precizni i jasni. U ovu svrhu potrebno je, po okončanju sudskih sporova koji su rezultat pogrešne primjene materijalnog prava, ispitati uzroke nastanka grešaka, a potom preduzimati potrebne mjere s ciljem da se takvi slučajevi u buduće ne ponavljaju.

Kao rezime ovog dijela, možemo navesti osnovne snage i slabosti sistema lokalnog integriteta kako slijedi:

### SNAGE SISTEMA INTEGRITETA BRČKO DISTRIKTA

- Dobar finansijski (*pa djelimično i ljudski*) kapacitet kao preduslov za povećanje sistema integriteta, transparentnosti rada i borbe protiv korupcije u Brčko distriktu BiH;
- Finansijska stabilnost obezbjeđena kroz indirektno poreze kao preduslov za dugoročno planiranje razvoja sistema integriteta i investiranje u ljudske i institucionalne kapacitete Brčko distrikta BiH;
- Postojanje lokalnih sudova (pravosuđa u cjelini) i Policije Brčko distrikta BiH čime se olakšava komunikacija između organa vlasti, pravosuđa i organa sprovođenja zakona;
- Doneseni opšti normativni akti na osnovu kojih je moguće razraditi sistem prevencije korupcije i povećanja integriteta, stepena povjerenja u rad organa javne uprave Brčko distrikta i raspoloživosti resursa koji mogu biti iskorišteni za ove svrhe;
- Postojanje Ureda za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH kao preduslov za preventivno djelovanje u sprečavanju eventualnih finansijskih neregularnosti u radu javnog sektora Brčko distrikta;
- Mogućnost podrške međunarodne zajednice u raznim sferama života, a posebno razvoja Brčko distrikta BiH;
- Značajna koherentnost funkcija vlasti Brčko distrikta BiH i jednostavnost zakonodavne procedure u skupštini (mogućnost donošenja sopstvenih zakona i drugih aka-

ta) koji mogu povećati stepen integriteta Distrikta;

- Iskustvo Omladinske organizacije Vermont u antikoruptivnim aktivnostima kao preduslov dobre saradnje sa civilnim sektorom po pitanju integriteta Brčko distrikta BiH.

### SLABOSTI SISTEMA INTEGRITETA BRČKO DISTRIKTA

- Veoma negativna percepcija javnosti (građana i privrednika) o stepenu rasprostranjenosti korupcije u javnom sektoru Brčko distrikta BiH, posebno u domenu javnih nabavki, što značajno smanjuje stepen integriteta, povjerenja u rad javne uprave i generalno u budućnost razvoja Distrikta;
- Određeni broj poslanika nema dovoljno (*sa*)znanja o vrlo važnim pitanjima vezanim za efikasno obavljanje svojih dužnosti te se prethodno navedeni resursi ne koriste u dovoljnoj mjeri (npr. ne postoje značajniji primjeri sistematske edukacije poslanika o važnim pitanjima vezanim za efikasno obavljanje svojih dužnosti);
- Nepostojanje sistema redovnog monitoringa i evaluacija razvoja Brčko distrikta BiH, posebno sa aspekta socijalne uključenosti i razvoja;
- Nepostojanje sistematskog i efikasnog obraćanja građana svim nivoima vlasti i nepostojanje programa povećanja svijesti građana o komunikacijskom angažmanu izabраних poslanika i građana Brčko distrikta BiH;
- Nepostojanje nezavisnog tijela za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije po uzoru na Neovisni odbor za praćenja rada šefa policije ili institucionalizovanoj Agenciji/Uredu za prevenciju i borbu protiv korupcije u Brčko distriktu BiH;
- Akti koji trebaju preventivno djelovati na koruptivnu praksu u radu nisu do kraja i dovoljno precizno razrađeni, te se posljedično primjenjuju na neusklađen način čime u potpunosti ne postižu svoju svrhu;
- Jako nizak stepen sprovođenja preporuka i nalaza Ureda za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta čime bi se u budućnosti značajno mogli prevenirati potencijalni predmeti sa koruptivnim elementima i

povećati odgovornost organa vlasti prema javnim sredstvima;

- Organizacije civilnog društva su isuviše slabe i nemaju neophodnu podršku da bi značajnije podigle svijest javnosti o pojavama korupcije i pokrenule dubinske promjene u praksi rada lokalne samouprave;
- Jako nizak stepen učešća građana u procesima donošenja odluka koje su bitne za javnost i građane Brčko distrikta i nepostojanje sistematskog pristupa planiranja razvoja Distrikta, što ostavlja mogućnost netransparentnog planiranja utroška javnih sredstava koji nije potencijalno u skladu sa razvojnim potrebama i potencijalima Brčko distrikta BiH;
- Nizak stepen dvosmjerne komunikacije između predstavnika vlasti i privrednog sektora, te predstavnika vlasti i civilnog društva;
- Spor rast nevladinog sektora uzrokovan nedostatkom finansijskih sredstava za projekte i aktivnosti nevladinih organizacija;
- Lokalne političke partije su krajnje zatvorene i uglavnom služe partikularnim interesima;
- Nejasne procedure podnošenja pritužbi na rad organa javne uprave i službenika uposlenih u javnom sektoru Brčko distrikta BiH, kao i ograničen pristup te nizak stepen svijesti građana o ovoj mogućnosti.

U skladu sa gore definiranim slabostima, preporučuje se vlastima Brčko distrikta da razmotre preporuke kako slijedi:

## PREPORUKE

Preporuke za povećanje stepena integriteta Brčko distrikta BiH:

1. Razmotriti mehanizme povećanja efikasnosti i odgovornosti u radu uposlenih u organima javne uprave i javnog sektora u cjelini, posebno sa aspekta odgovornosti službenika prema građanima;
2. Razmotriti mehanizme povećanja stepena informiranja građana o utrošku sredstava namijenjenih edukaciji uposlenih u javnoj upravi Brčko distrikta BiH;
3. Razmotriti (re)organizovanje sastava Komisije za praćenje implementacije Zakona o javno-privatnom partnerstvu uz učešće interesnih grupa građana kao što su predstavnici nevladinog sektora, građana ili pak predstavnika viših nivoa vlasti;
4. Raditi na povećanju nivoa komunikacije izvršne vlasti, uz učešće i predstavnika skupštine, sa predstavnicima poslovnog i civilnog sektora, kako bi ova tripartitna strukturirana komunikacija bila usmjerena na poboljšanje rada sva tri sektora;
5. Razmotriti detaljno formalizovanje implementacije preporuka Ureda za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta, uz dosljedno korištenje represivnog postupka u slučaju nepoštovanja istih, čime bi se povećala odgovornost pojedinaca prema građanima, tj. javnim sredstvima Brčko distrikta BiH;
6. Razmotriti uvođenje redovnog mehanizma informiranja javnosti o važnim pitanjima za život građana putem komunikacionih kanala koji su šire rasprostranjeni nego što je to slučaj danas;
7. Razmotriti sufinansiranje iz budžeta Brčko distrikta BiH inovativne projekte društvene uključenosti u procese i tokove javne uprave kao što su paneli građana;
8. Razmotriti detaljno analiziranje sprovođenja Zakona o slobodi pristupa informacijama u svim institucijama javnog sektora Brčko distrikta uz donošenje preporuka i pojedinačnih akcionih planova za komuniciranje sa javnostima Brčko distrikta BiH;
9. Razmotriti odvajanje pravnih instituta žalbe i pritužbe u skladu sa modernim principima povećanja odgovor-

nosti, neovisnosti i transparentnosti u radu te raditi na unapređenju svijesti građana o mogućnosti uticaja na rad pojedinaca u organima uprave, posebno onih sa kojima građani imaju direktan kontakt, a u skladu sa Zakonom u upravnom postupku;

10. Razmotriti razrađivanje sistema odgovornosti državnih službenika i namještenika u javnoj upravi Brčko distrikta BiH uz obraćanje posebne pažnje prevenciji potencijalne zloupotrebe ostavljenih mogućnosti da „*revolving door*“ fenomen postane opšteprihvaćena norma ponašanja;

11. Razmotriti mogućnost uspostavljanja funkcije strateškog planiranja razvoja i praćenja rezultata čime bi se povećala efikasnost u radu organa uprave, institucija i javnih službi kroz precizne i mjerljive indikatore, a što bi u konačnici doprinijelo unapređenju procesa trošenja javnih sredstava u razvojne projekte, u skladu sa modernim principima strateškog planiranja (*putem formiranja Agencije za integrisani razvoj, Odsjeka za strateško planiranje i realizaciju projekata pri Odjeljenju za privredni razvoj, sport i kulturu ili pri Kabinetu gradonačelnika ili drugog pristupa*);

12. Razmotriti mogućnost osnivanja Ureda za kvalitet rada javne uprave koji bi se istovremeno bavio pitanjima integriteta, transparentnosti i odgovornosti rada organa javne uprave i koji bi imao preventivnu ulogu u sistemu sprečavanja pojave korupcije;

13. Razmotriti komunikacione mehanizme koji bi bili usmjereni eksplicitno povećanju povjerenja građana i preduzetnika u sistem javnih nabavki Brčko distrikta BiH;

14. Razmotriti uvođenja i poštovanja programa neformalne obuke skupštinskih poslanika o pitanjima bitnim za transparentnost rada, integritet, korupciju, odgovornost i percepciju javnosti;

15. Razmotriti donošenje participatorne strategije integrisanog razvoja po MiPRO metologodiji, koja se koristi u većini jedinica lokalne samouprave, čiji sastavni dijelovi trebaju da budu i akcioni planovi integriteta, borbe protiv korupcije, socijalnog uključivanja, tj. učesća građana u procesu donošenja odluka;

16. Razmotriti kreiranje i usvajanje programa povećanja svijesti građana o komunikacijskom angažmanu izabranih poslanika i građana Brčko distrikta BiH;

17. Razmotriti formiranje nezavisnog tijela za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije po uzoru na Neovisni odbor za praćenje rada šefa policije ili institucionalizovanoj Agenciji/Uredu za prevenciju i borbu protiv korupcije u Brčko distriktu BiH koja će imati ovlaštenja, političku podršku i normativnu moć da saraduje sa Policijom i Tužilaštvom Brčko distrikta BiH po pitanju prevencije i otkrivanja korupcije u javnom i privatnom sektoru Brčko distrikta BiH.

Sve gore navedeno predstavlja kratke zaključke i preporuke koji su zasnovani na *statusu quo* istraživanja sistema lokalnog integriteta i percepciji građana Distrikta, a ti isti građani zaista očekuju da borba protiv rasprostranjene korupcije u Bosni i Hercegovini, a posebno u Brčko distriktu BiH, najprije doživi svoju pravosudnu renesansu koja će biti uvertira za osnaživanje svih preventivnih programa i aktivnosti koje se provode u onim sektorima za koje se vjeruje da su opterećeni problemom korupcije. Imajući u vidu gore navedeno, može se konstatovati da i pored činjenice da postoji bolji normativni okvir na nivou Distrikta u odnosu na entitete i druge jedinice lokalne samouprave koji omogućava prevenciju i suzbijanje korupcije i povećanje transparentnosti, integriteta i odgovornosti lokalne vlasti, bolja koordinacija među institucijama Distrikta, kao i saradnja sa građanima, ostaju ozbiljan izazov i u narednom periodu.





# V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE

1. Agencija za statistiku BiH, *Prosječne mjesečne bruto plaće zaposlenih u 2014.*, Sarajevo, august 2014
2. Bell, J. E., & Staeheli, L. A., “*Discourses of diffusion and democratization*”, *Political Geography*, UK, 20(2), 2000
3. *Dejtonski mirovni sporazum*, dostupno na: <http://nd-csarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf>
4. Izborni zakon Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta br. 17/08
5. Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH, „Javni izvještaj za 2012. godinu“, str. 12, Brčko distrikt BiH, 2013.
6. Kancelarija visokog predstavnika u BiH, “Bosnia and Herzegovina essential texts”, Sarajevo: OHR, 2000
7. *Krivični zakon Brčko distrikta BiH*, Službeni glasnik Brčko distrikta br. 33/13
8. *Odluka arbitražnog tribunala za Brčko*, dostupno na: [http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content\\_id=42567](http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=42567)
9. *Poslovnik o radu Skupštine Brčko distrikta BiH*, dostupno na: <http://skupstinabd.ba/images/dokumenti/ba/poslovnik-o-radu.pdf>
10. *Statut Brčko distrikta*
11. *Skupština Brčko distrikta BiH, Opća politika Brčko distrikta za period 2013.-2016. godina*, dostupno na: <http://skupstinabd.ba/images/dokumenti/ba/opca-politika.pdf>
12. *Zakon o državnoj službi u Brčko distriktu BiH*, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 09/14
13. *Zakon o finansiranju političkih stranaka BiH*, Službeni glasnik BiH, br. 95/12
14. *Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta BiH*, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH br. 29/04, 14/07 i 19/07

15. Zakon o policijskim službenicima BD, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH br. 41/07, 04/08, 36/09
16. *Zakon o pravosudnoj komisiji Brčko distrikta*, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH br. 19/07
17. *Zakon o službenicima i namještenicima u Pravosuđu Brčko distrikta BiH*, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 12/02
18. *Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH*, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 2/03
19. *Zakon o tužilaštvu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 19/07
20. *Zakon o VSTV*, Službeni glasnik BiH br. 25/04, 93/05 i 15/08





**PROCJENA  
SYSTEMA  
INTEGRITETA  
JEDINICA  
LOKALNE  
SAMOUPRAVE  
OPĆINA GORAŽDE**



---

# SADRŽAJ

---

145	I SAŽETAK
149	II SITUACIONA ANALIZA
153	III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
	KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE
154	1. OPĆINSKO VIJEĆE
157	2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST
160	3. LOKALNA ADMINISTRACIJA
163	4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE
	FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI
166	5. POSTUPANJE PO ŽALBAMA
166	6. REVIZIJA
168	7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE
169	8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE
170	9. PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI
171	10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST
173	IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE
177	V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE





# I SAŽETAK

## KONTEKST SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

### PROCJENA LIS-A: AKTERI I FUNKCIJE

KARTICA REZULTATA PROCJENE LIS-A ZA OPĆINU GORAŽDE

AKTER	KAPACITET	ULOGA U LIS-U	UNUTRAŠNJE UPRAVLJANJE
LOKALNA SKUPŠTINA	Green	Yellow	Yellow
LOKALNA IZVRŠNA VLAST	Green	Yellow	Yellow
LOKALNA ADMINISTRACIJA	Yellow	Green	Yellow
LOKALNE POLITIČKE PARTIJE	Yellow	Red	Yellow

FUNKCIJA	KAPACITET	DJELOTVORNOST
POSTUPANJE PO ŽALBAMA	Green	Yellow
REVIZIJA	Yellow	Yellow
CENTRALIZOVANI NADZOR NAD LOKALNOM UPRAVOM	Yellow	Red
ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE	Red	Red
PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI	Yellow	Red
DRUŠTVENA ODGOVORNOST	Red	Yellow

## KLJUČNI NALAZI

Prema prikupljenim podacima i ocjeni različitih segmenata u skladu sa metodologijom, uočljivo je da su u Općini Goražde optimalno ocijenjene dimenzija unutrašnjeg upravljanja u lokalnoj izvršnoj vlasti, te kapacitet postupanja po pritužbama. S druge strane, kapacitet lokalne administracije, uloga i unutrašnje upravljanje u lokalnim političkim partijama, kapacitet i djelotvornost centralizovanog nadzora nad lokalnom upravom, kapacitet za istragu i otkrivanje korupcije, djelotvornost podizanja svijesti i edukacije javnosti, te kapacitet društvene odgovornosti ocijenjeni su kao slabi. Ostale oblasti su, u zavisnosti od indikatora, ocijenjene kao prosječne. U tom smislu, jednostavno je već samim pogledom utvrditi koje oblasti u procjeni zahtijevaju unapređenje, a koje su jake strane općinske administracije u Općini Goražde.

Posmatrajući konačne rezultate LIS istraživanja za Općinu Goražde, uočljivo je da postoji značajan prostor za poboljšanje funkcionisanja – bilo da se radi o dodatnom unapređivanju oblasti koje su ocijenjene kao prosječne, ili temeljnim promjenama u oblastima koje su ocijenjene kao slabe. U razgovoru sa predstavnicima općinske administracije kao najveći problemi istaknuti su:

- postojanje političkog pritiska na načelnika, zaposlenike općinske administracije, vijećnike i lokalne medije;
- nedovoljna zainteresovanost građana u segmentima u kojima administracija nastoji uključiti građane u procese odlučivanja (npr. prilikom donošenja budžetskih dokumenata ili regulacionih planova);
- nedovoljni finansijski i ljudski kapaciteti i prevaziđena sistematizacija (disbalans u odnosu namještenika i službenika);
- nepostojanje institucije koja bi se bavila pitanjima antikorupcije;
- nedovoljan rad na podizanju svijesti i zagovaranju za

borbu protiv korupcije;

- pasivnost civilnog društva u djelovanju u pravcu antikorupcije;
- nezainteresovanost lokalnih medija usljed političkog pritiska za objavljivanje informacija o otkrivanju i procesuiranju borbe protiv korupcije;
- nepostojanje kapaciteta za adekvatno vršenje nadzora nad radom lokalne vlasti;
- negativna percepcija građana i predstavnika općinske administracije o postojanju korupcije, uz istovremeno nedovoljnu aktivnost na podizanju svijesti i zagovaranju, te otkrivanju i procesuiranju korupcije.

## PREPORUKE

1. Donijeti plan integriteta kao jednu od obaveza iz Strategije za borbu protiv korupcije;
2. Unaprijediti transparentnost objavljivanja relevantnih podataka u procedurama javnih nabavki, u skladu sa već postojećim pravilima, te u skladu sa odredbama novog Zakona o javnim nabavkama obavezno objavljivati godišnje planove nabavki na web stranici Općine;
3. Staviti prioritetan fokus na najlošije ocijenjene aktere i dimenzije u procjeni i utvrditi mogućnosti za njihovo poboljšanje i potencijalne pravce djelovanja;
4. Predložiti zakonsku intervenciju resornim ministarstvima u smislu promjena u djelovanju institucija za zapošljavanje: usljed utvrđenog disbalansa strukture ljudskih resursa u odnosu na broj nezaposlenih, bilo bi potrebno uskladiti potrebe tržišta rada i programe obrazovanja;
5. Prilagoditi budžetske dokumente građanima radi lakšeg razumijevanja istih – donošenje budžeta u formi tzv. budžeta za građane, koji će biti razumljiv i iz aspekta laika za ekonomska pitanja;
6. Unaprijediti proaktivnu transparentnost u procesima donošenja odluka lokalne vlasti, aktivno i blagovremeno oglašavati javne rasprave, kako bi se poboljšalo građansko učešće u procesima donošenja odluka;

7. Unaprijediti komunikaciju i saradnju sa lokalnim organizacijama civilnog društva, posebno u dijelu borbe protiv korupcije;

8. Unaprijediti i modernizovati komunikaciju općinske administracije sa javnošću – putem društvenih mreža, web stranice, mobilnih i web aplikacija i sl. – ali istovremeno i održavati tradicionalne načine komuniciranja, putem pamfleta, brošura, šalter sale i oglasnih ploča u Općini.



# II SITUACIONA ANALIZA

Ustavna struktura BiH uspostavljena je Opštim okvirnim sporazumom o miru zaključenim u novembru 1995., a potpisanim u decembru 1995. godine u Parizu. Aneks 4 ovog Sporazuma predstavlja Ustav BiH, a koji je stvorio kompleksnu strukturu koja se sastoji od dva entiteta: Federacije BiH (koju čini 10 kantona), Republike Srpske i kondominiuma dva entiteta, Brčko distrikta. Ovim putem je uspostavljena parlamentarna demokratija sa izrazito slabom centralnom vlašću.

Entiteti imaju jako visok stepen autonomije - imaju predsjednika, parlament, vladu i sudstvo. Oni su u početku imali sve ovlasti jedne države. Od 1996. godine do danas je veliki dio nadležnosti entiteta prenesen na državni nivo. Entiteti imaju nadležnost u oblasti civilne uprave, zdravstva, obrazovanja, policije, prostornog uređenja i brojnim drugim oblastima, dok su na držav-

nom nivou vanjska politika, odbrana, nadziranje granica, izbori, vanjskotrgovinska, fiskalna i monetarna politika, te druge oblasti.

Kantoni takođe imaju visok stepen autonomije - imaju svoju skupštinu i vladu. Vlada ima nadležnosti u oblasti zdravstva, obrazovanja, kulture i sporta, unutrašnjih poslova, te druge oblasti vezane za civilnu upravu. Često dolazi do preplitanja i sukoba federalnih i kantonalnih ministarstava i njihovih nadležnosti.

Zadnji nivo političke podjele Bosne i Hercegovine su općine/opštine. Država se sastoji od 137 općina, od kojih su 74 u Federaciji Bosne i Hercegovine, a 63 u Republici Srpskoj. Općine imaju vijeće, načelnika i svoje službe i uglavnom su obrazovane oko najznačajnijeg grada ili mjesta u području. Svaki kanton sastoji se od

više općina, a one se dijele na mjesne zajednice.

Općina Goražde je u sastavu Bosansko-podrinjskog kantona.

Općinsko vijeće i Općinski načelnik su organi vlasti koji svoju funkciju vrše u skladu sa ustavom, zakonima i Statutom Općine.

Općinsko vijeće je predstavničko tijelo građana i Općine koje se sastoji od 25 vijećnika. Vijećnike biraju građani neposrednim i tajnim glasanjem na višestranačkim, slobodnim i demokratskim izborima, na cijelom području Općine.

Općinski načelnik je izvršno-upravni organ i odgovoran je Vijeću i javnosti za obavljanje poslova iz djelokruga Općine. Općinskog načelnika biraju demokratskim putem birači na neposrednim i tajnim izborima na cijelom području Općine, na način utvrđen Zakonom. Mandat načelnika je četiri (4) godine.

Za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti, poslova lokalne samouprave i upravnih poslova iz djelokruga Općine, kao i upravnih poslova prenesenih od kantona i Federacije, načelnik organizuje službe za upravu.

U sastavu Općine Goražde djeluju sljedeće opštinske službe:

- Služba za finansije, trezor i privredu;
- Služba za prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove i raseljena lica;
- Služba za boračko-invalidsku i socijalnu zaštitu;
- Služba za društvene djelatnosti, opću upravu i zajedničke poslove;
- Služba za geodetske, imovinskopravne poslove i katastar nekretnina;
- Služba za civilnu zaštitu i mjesne zajednice.

U općini se mogu formirati i mjesne zajednice. Mjesna zajednica se osniva kao oblik neposrednog učestvovanja građana u odlučivanju o lokalnim poslovima i osniva se za jedno naseljeno mjesto, više međusobno povezanih manjih naselja ili za veći dio naselja koji u odnosu na ostale dijelove čini zasebnu razgraničenu cjelinu. Organi mjesne zajednice su: Savjet mjesne zajednice i Zbor građana mjesne zajednice. Oni donose programe i planove rada, koji moraju biti usklađeni sa politikom, programima i planovima Općinskog vijeća i Općinskog načelnika. U Općini Goražde je formirano 20 mjesnih zajednica.

Na nivou FBiH je donesen Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH, kojim se uređuju: definicija lokalne samouprave, samoupravni djelokrug, organi jedinica lokalne samouprave, međusobni odnosi vijeća i načelnika i jedinica lokalne samouprave, mjesna samouprava, finansiranje i imovina, javnost rada, neposredno učestvovanje građana u odlučivanju, upravni nadzor, saradnja jedinica lokalne samouprave i viših organa vlasti, odnos i saradnja federalnih i kantonalnih vlasti i jedinica lokalne samouprave, nadzor nad primjenom zakona, kao i druga pitanja.

U Zakonu se navodi da u vršenju vlasti i ostvarivanju prava i dužnosti građana kantonalne i vlasti jedinice lokalne samouprave djeluju zajednički na partnerskim osnovama, izuzev u oblasti administrativnog nadzora koji veže federalne i kantonalne vlasti u pogledu rada vlasti u jedinicama lokalne samouprave.

Federalne, odnosno kantonalne vlasti dužne su razmotriti inicijative, prijedloge i sugestije jedinica lokalne samouprave i o svom stavu i preduzetim aktivnostima obavijestiti jedinice lokalne samouprave u roku od 30 dana od dana prijema inicijative, prijedloga ili sugestije.

Jedinica lokalne samouprave ima pravo da izvršenje prenesenih nadležnosti prilagodi lokalnim uvjetima

kada to predviđa zakon, ili kada ih za to ovlaste nadležne federalne ili kantonalne vlasti.

Federalne, odnosno kantonalne vlasti dužne su u najvećoj mogućoj mjeri konsultovati jedinice lokalne samouprave u postupku donošenja propisa koji ih se direktno tiču. Konsultovanje, federalne, odnosno kantonalne vlasti vrše putem saveza općina i gradova (Savez općina i gradova FBiH i Savez opština i gradova RS).

Ovim Zakonom je dato pravo savezu općina i gradova, koji okuplja najmanje dvije trećine gradova i općina u Federaciji BiH (član 51), da djeluje kao zakonski zastupnik svojih članica pred vlastima u Federaciji BiH, da priprema prijedloge zakona i amandmane na prijedloge zakona, te da daje mišljenje i prijedloge u vezi sa raspodjelom javnih prihoda u dijelu koji se odnosi na finansiranje jedinica lokalne samouprave.

Općine imaju vlastitu nadležnost u: donošenju budžeta, urbanom i prostornom planiranju, osiguravanju komunalnih usluga, predškolskom i osnovnom obrazovanju, lokalnim putevima, prevozu učenika, bibliotekama, zelenim površinama, parkovima i muzejima, gradskim grobljima, kulturi i sportu, i dr.

Postoji i mogućnost prenosa poslova s federalne i kantonalnih vlasti na jedinice lokalne samouprave, ali uz prethodno obavezno konsultovanje organa lokalne vlasti (član 10.), prateći princip supsidijarnosti, uz obavezan prenos i finansijskih sredstava potrebnih za njihovo obavljanje (član 11. i 34.). Iako se u postojećim zakonima o lokalnoj samoupravi uopće ne spominje aspekt korupcije, to ne znači da se ova negativna društvena pojava ne manifestuje na lokalnom nivou. Istraživanja i prijave građana, kojima raspolaže TI BiH, pokazala su da je korupcija najzastupljenija upravo na lokalnom nivou. Samo odsustvo transparentnosti u procesu budžetiranja, donošenju prostornih planova, provođenju javnih nabavki, dodjele sredstava i sub-

vencija, te u brojnim drugim poslovima lokalne uprave navode na mogućnost lukrativnog ponašanja i pojavu korupcije. Stoga je jako značajno utvrditi i stanje postojećih antikorupcionih 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.

Transparency International Bosne i Hercegovine je u periodu od januara 2012. do avgusta 2013. godine, sproveo projekat MAGG - Monitoring i zagovaranje za dobro upravljanje u BiH općinama. Rezultati istraživanja pokazali su 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). Općina Goražde je ostvarila 64 boda (indikatora) u indeksu vrijednosti, te se na taj način plasirala u grupu djelimično transparentnih općina.

Općina Goražde je ostvarila jako dobre rezultate u segmentima rada lokalne skupštine, koji je ocijenjen sa 79,17%, kao i u domenu saradnje sa civilnim društvom (91,67%). Rad lokalne administracije i načelnika općine je ocijenjen sa 60,00%, dok je saradnja sa lokalnim institucijama ocijenjena sa 53,33%. Najlošiji rezultati ostvareni su u domenu antikorupcionih mehanizama, sa 35,71%.





# III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

---

Uputstvo za ocjenjivanje indikatora iz metodologije procjene LIS-a, koje najviše odgovara aktuелnoj situaciji u lokalnoj zajednici, je uvijek napisano pod navodnicima u kurzivu na početku svakog indikatora. Treba, međutim, napomenuti da ova uputstva za ocjenjivanje indikatora predstavljaju samo široke parametre koji služe kao osnov za uspostavljanje krajnje ocjene indikatora. U mnogim slučajevima samo neki od elemenata u citiranim rečenicama se mogu primijeniti na datu situaciju. Dio indikatora naslovljen kao “Komentar” daje neka neophodna razjašnjenja.

## KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE

### 1. OPĆINSKO VIJEĆE OPĆINE GORAŽDE



## KAPACITET

### 1.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri Općinsko vijeće ima adekvatne resurse za sprovođenje svojih obaveza u praksi? Postoje li odredbe za obuku vijećnika?**

*“Općinsko vijeće ima adekvatne resurse da efektivno sprovodi svoje obaveze. Edukacije vijećnika su sporadične.”*

**Komentar:**

Općinsko vijeće ima adekvatne resurse koji omogućavaju izvršavanje obaveza – pitanje finansija riješeno je u okviru općinske administracije i u skladu sa odlukom iz 2003. godine. Prema istoj, naknada za rad općinskih vijećnika iznosi 90% od prosječne plaće u Bosansko-po-

drinjskom kantonu, pa je time i budžet za naknade općinskim vijećnicima u skladu sa budžetom na višem nivou. Ne postoje zamjerke na dosadašnje izvršavanje ovih obaveza prema vijećnicima.

Kada je riječ o edukaciji, postojali su planovi za edukaciju vijećnika na kvartalnoj bazi (tj. tri puta godišnje), skupa sa drugim lokalnim zajednicama, ali je dosad ista održana samo jednom, iako je bilo planirano da se nastavi u okviru još dvije općine.

### 1.2. LOKALNI IZBORI



**U kojoj mjeri su lokalni izbori blagovremeni, slobodni, poštjeni i reprezentativni?**

*“Lokalni izbori su blagovremeni, slobodni, poštjeni i reprezentativni.”*

**Komentar:**

Izbori u Općini Goražde sami po sebi su blagovremeni, slobodni, poštjeni i reprezentativni. Izborni proces se sprovodi u skladu sa važećim regulativama i standardima, bez naročitih zapaženih opstrukcija, zloupotreba ili poteškoća u radu nadležnih tijela.

### 1.3. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri je Općinsko vijeće nezavisno od izvršne vlasti?**

*“Općinsko vijeće nezavisno je od izvršne vlasti.”*

**Komentar:**

Općinsko vijeće je u potpunosti samostalno i postoji jasna podjela. Na osnovu člana 38. Statuta Općine Goražde i člana 178. Poslovnika Općinskog vijeća Općine Goražde „Međusobni odnosi Vijeća i Načelnika se zasnivaju na principima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarenje vlastitih nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcionisanje Opštine“. Općinske službe pripremaju potrebne materijale i dostavljaju ih Vijeću.

## ULOGA

### 1.4. NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU LOKALNE SAMOUPRAVE



**U kojoj mjeri su vijećnici u mogućnosti da vrše i sprovode svoje odluke i funkciju nadzora?**

*„Općinski vijećnici imaju ovlaštenje da nadziru rad lokalne izvršne vlasti i do određene mjere su uspješni u vršenju ove dužnosti. Djelimično su u mogućnosti da provode svoje odluke.“*

**Komentar:**

Vijećnici u Općini Goražde imaju zakonom definisanu ulogu nadzora nad radom izvršne vlasti, a u skladu sa Statutom Općine i Poslovníkom o radu Općinskog vijeća. Naime, u členu 187. Poslovnika Općinskog vijeća Općine Goražde: „Općinske službe za upravljanje su dužne da Općinskom vijeću daju podatke, obavještenja i odgovore na pitanja vijećnika iz svog djelokruga rada, kao i

podatke i drugu dokumentaciju koja je Vijeću potrebna za njegov rad“. S druge strane, nijedan vijećnik ne može direktno uticati na rad zaposlenika općinske administracije, već samo može vršiti provjeru.

### 1.5. ZASTUPLJENOST



**U kojoj mjeri vijećnici predstavljaju interese i prioritete birača u praksi?**

*“Formalni uslovi za predstavljanje interesa i prioriteta birača u praksi su ispunjeni, ali u praksi situacija često nije zadovoljavajuća.“*

**Komentar:**

Iako većina potencijalnih općinskih vijećnika u svojim kampanjama obećava povezanost sa građanima, to najčešće u praksi nije slučaj. U ranijim periodima, u Općini Goražde su se sjednice Općinskog vijeća često održavale u obaveznom prisustvu građana, ali to više nije slučaj. Rad Vijeća je javan, a Općinsko vijeće u trenutnom sastavu je i samoinicijativno obišlo mjesne zajednice u Općini.

## UPRAVLJANJE

### 1.6. TRANSPARENTNOST OPĆINSKOG VIJEĆA



**U kojoj mjeri građani mogu doći do informacija vezanih za Vijeće i vijećnike?**

*“Građani mogu lako da pristupe svim relevantnim informacijama o radu Općinskog vijeća.”*

**Komentar:**

Javnost rada Općinskog vijeća garantovana je članom 19. Poslovnika o radu Općine Goražde, osim u izuzetnim slučajevima propisanim zakonom. Javno se objavljuju dnevni red i tačke rasprave za svako zasjedanje. Također, sjednice se javno prenose putem radija i televizije. Građani mogu da prisustvuju sjednicama uz prethodnu najavu, izuzev u slučajevima kada se raspravlja o povjerljivim podacima.

### 1.7. ODGOVORNOST OPĆINSKIH VIJEĆNIKA



**U kojoj mjeri su općinski vijećnici odgovorni za svoje postupke u praksi?**

*“Općinski vijećnici nisu odgovorni za svoje postupke u praksi.”*

**Komentar:**

Ne postoji formalan mehanizam uz pomoć kojeg bi se građani mogli žaliti na rad i postupke vijećnika u smislu direktne odgovornosti prema njima (ovo isključuje krivičnu i građansko-pravnu odgovornost). U praksi je, na primjer, bila posebno problematična procedura izrade regulacionog plana za Općinu Goražde, usljed nesuglasica između predlagača plana i izvršioaca.

### 1.8. INTEGRITET OPĆINSKIH VIJEĆNIKA



**U kojoj mjeri je obezbijeđen integritet općinskih vijećnika?**

*“Postoje neki od propisa koji se tiču sukoba interesa, poklona i usluga i prijave imovine.”*

**Komentar:**

Vijećnici u Općini Goražde podliježu jedino obavezi popunjavanja imovinskog kartona, u skladu sa Izbornim zakonom BiH (“član 15.7 (1) Svaki kandidat za izbornu funkciju na nivou Bosne i Hercegovine ili na nivou entiteta dužan je, u roku od 15 dana od dana prihvatanja kandidature za izbore, podnijeti Centralnoj izbornoj komisiji BiH, na određenom obrascu, potpisanu izjavu o svom ukupnom imovinskom stanju (...”). Općinsko vijeće Općine Goražde je u toku 2009. godine usvojilo Etički kodeks za izabrane zvaničnike Općine Goražde. Kada su u pitanju odredbe za zaštitu integriteta, Kodeks nalaže od izabranih zvaničnika da pri obavljanju diskrecionih ovlaštenja neće za sebe ni za druga lica pribavljati bilo kakve pogodnosti. Kodeks se, također, dotiče i sukoba interesa, zabranu uzimanja i davanja mita i svakog drugog ponašanja koje bi se moglo podvesti pod aktivno ili pasivno podmičivanje, te da se od izabranih zvaničnika traži da javne resurse koriste na efikasan i ekonomičan način, isključujući njihovo korištenje u privatne svrhe. Praćenje Kodeksa vrši Etička komisija koju imenuje Općinsko vijeće. Nadalje, Kodeks definiše i provjere nakon prijave kršenja istog od strane izabranih zvaničnika, kao i sankcije prema prekršiteljima.

## 2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST



### KAPACITET

#### 2.1. JASNE FUNKCIJE



**U kojoj mjeri izvršna vlast ima jasnu i realističnu strategiju/akcioni plan i koherentan skup funkcija?**

*“Izvršna vlast ima jasnu i realističnu strategiju.”*

#### Komentar:

Općina Goražde ima usvojenu Strategiju održivog razvoja za period 2012 - 2016. godina i akcioni plan za njenu sprovedbu. Ista je dostupna na zvaničnoj stranici Općine Goražde. Strategija jasno formuliše prioritete Općine za navedeni period. Za praćenje implementacije Strategije oformljen je Tim za implementaciju Strategije održivog razvoja Općine Goražde za period 2012 - 2016. godina. Zadatak Tima je da vrši stalno praćenje implementacije projekata iz Strategije, te da u svom radu koordinira sve aktere u zavisnosti od specifičnosti projekata u cilju efikasnije realizacije. Bitno je naglasiti da Općina Goražde, pored pomenute strategije, ima usvojene i sektorske strategije: Lokalni akcioni plan za biodiverzitet – LBAP

Goražde, Lokalni ekološki akcioni plan – LEAP Goražde, Plan privlačenja investicija, Program kapitalnih investicija, Strategija razvoja omladinske politike, Strategija razvoja turizma u Gornjem Podrinju, te Strategija za izgradnju partnerstva i saradnju sa građanima. Strategije iz oblasti sporta i kulture su na kantonalnom nivou. Kada je u pitanju budžet Općine Goražde, u tekućoj godini objavljuje se nacrt budžeta za iduću godinu, kao i budžetski kalendar.

#### 2.2. RASPOLOŽIVA SREDSTVA



**U kojoj mjeri izvršna vlast ima pristup sredstvima koja su neophodna da sprovede svoje funkcije i ispuni stratešku viziju?**

*“U praksi često nije moguće ostvariti pristup sredstvima, obzirom da u velikoj mjeri zavise od političke volje.”*

#### Komentar:

Kada je riječ o korištenju sredstava od strane izvršne vlasti, iako postoje zakonske odredbe, u praksi vlast često nema pristup sredstvima u određenim segmentima, jer je njihovo odobravanje u velikoj mjeri zavisno od političke volje donosilaca odluka.

### ULOGA

#### 2.3. UPRAVLJANJE LOKALNOM ADMINISTRACIJOM



**U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno provodi svoju ulogu u smislu pružanja djelotvornog nadzora i podrške lokalnoj administraciji?**

*„Izvršna vlast je djelimično aktivna u stvaranju uslova za rad lokalnog javnog sektora koji se rukovodi visokim nivoom transparentnosti, odgovornosti, integriteta i uključenosti, ali te aktivnosti ne rezultiraju konkretnim poboljšanjima.“*

**Komentar:**

Odredene aktivnosti (uglavnom propisane zakonom i internim aktima) se preduzimaju u cilju što uspješnijeg i djelotvornijeg upravljanja ljudskim resursima i uspostavljanju procedura koje za cilj imaju što efikasnije obavljanje dužnosti službenika u lokalnoj administraciji, kao i pospješivanje transparentnosti i integriteta u njihovom radu. Postojećom regulativom jasno su utvrđene ovlasti, ali i odgovornosti državnih službenika, sistem unapređenja državnih službenika, kao i sistem polugodišnjeg/godišnjeg ocjenjivanja rada. Ipak, Zakon o državnim službenicima i namještenicima u velikoj mjeri štiti administraciju od drastičnih sankcija, što otežava djelotvornost praksi nadzora i kontrole, te bi u tom smislu trebalo poduzeti adekvatne aktivnosti u cilju izmjene zakonske regulative koja reguliše ovu oblast.

**2.4. NADZOR NAD PRIVATNIM PRUŽAOCIMA JAVNIH USLUGA**



**U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno provodi svoju ulogu u smislu pozivanja privatnih pružalaca javnih usluga na odgovornost za izvršenje ugovorenih usluga?**

*„Lokalna izvršna vlast je donekle efikasna u pozivanju na odgovornost privatnih pružalaca usluga.“*

**Komentar:**

Privatni pružaoci javnih usluga se angažuju nakon provedene procedure javnog poziva/tendera, a kontrola se provodi na osnovu praćenja ugovorom definisanih odnosa čiju realizaciju nadgledaju za to zaduženi zaposlenici Općine. Mehanizmi i postupci provjere poštivanja ugovorenih obaveza i realizovanja ugovorenih usluga kanaliziraju se kroz posredan ili neposredan nadzor od strane nadležnih općinskih službi za upravu, a uglavnom se sastoje u poduzimanju odgovarajućih pravnih radnji u skladu sa ugovorima ili pravnim propisima. Za svaki tender se komisijski pravi Zapisnik o sprovedenim poslovima. Pored navedenog, ne postoje dodatni mehanizmi osiguranja kvalitete pruženih usluga. Do sada nije zabilježen slučaj aktiviranja bankovnih garancija od strane Općine kao investitora prema izvođačima radova.

**2.5. REGULISANJE RADA LOKALNIH PRIVREDNIH SUBJEKATA**



**U kojoj mjeri lokalna uprava efikasno provodi svoju ulogu u regulisanju lokalnih preduzeća na ravnopravan i djelotvoran način?**

*„Propisi kojima se reguliše rad lokalnih preduzeća se uglavnom primjenjuju, ali u određenim slučajevima loša poslovna politika vodi do gubitaka.“*

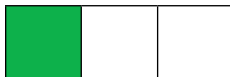
**Komentar:**

Najveći dio propisa koji regulišu rad lokalnih preduzeća, kao i njihova primjena, vezano je za rad viših nivoa

vlasti (prvenstveno kantona). Iako je primjena propisa i rad inspektora uglavnom dosljedan i nediskriminatoran, s vremenom na vrijeme se pojavljuju žalbe od strane privrednika na nekorektan odnos i selektivnu primjenu propisa od strane lokalne uprave što može neke privredne subjekte staviti u neravnopravan položaj u odnosu na druge.

## UPRAVLJANJE

### 2.6. TRANSPARENTNOST BUDŽETA



**U kojoj mjeri lokalna vlast predstavlja jasan i dostupan budžet?**

*“Lokalna vlast djeluje proaktivno u pogledu budžeta.”*

**Komentar:**

Budžet Općine Goražde donosi se na transparentan način i dostupan je u više izvora – objavljuju se i forma nacrti i forma prijedloga na službenoj internetskoj stranici, kao i putem biltena. Općinska Služba za finansije, trezor i privredu provodi javne rasprave prilikom usvajanja budžeta. Na stranici Općine dostupni su svi budžetski dokumenti.

### 2.7. ODGOVORNOST LOKALNE IZVRŠNE VLASTI



**U kojoj mjeri je lokalna izvršna vlast odgovorna za svoje postupke?**

*“Lokalna izvršna vlast je djelimično odgovorna za svoje postupke u praksi.”*

**Komentar:**

Kao što je navedeno, lokalna vlast redovno provodi konsultacije prilikom usvajanja budžeta, ali u praksi je situacija nepovoljna kada je riječ o zainteresovanosti i odazivu građana, pa predstavnici općinske administracije intenzivno rade na planiranju uvođenja građanskog budžeta u Općini. Načelnik je otvoren za komunikaciju sa građanima i svakog petka prima zainteresovane stranke, a uvedena je i redovna praksa jednodnevne funkcije „učenic-načelnik“ – svakog mjeseca učenik generacije iz osnovne ili srednje škole obavlja jednodnevnu dužnost načelnika, odnosno, prati načelnika i ravnopravno učestvuje u njegovim svakodnevnim aktivnostima (uz prethodno dobijene upute). Pored toga, postoje standardni komunikacioni kanali za primjedbe na rad izvršne vlasti, poput sandučića za primjedbe, slanja poštom itd.

### 2.8. INTEGRITET IZVRŠNE VLASTI



**U kojoj mjeri je obezbijeđen integritet izvršne vlasti?**

*“Postoje mehanizmi i kodeksi kojima se obezbjeđuje integritet izvršne vlasti.”*

**Komentar:**

Kada govorimo o Planovima integriteta, u općini Goražde nije usvojen pomenuti Plan, iako je to obaveza koja proističe iz državne Strategije za borbu protiv korupcije 2009 - 2014. Trenutno, u Općini Goražde primjenjuju se Kodeks ponašanja i Pravilnik o reprezentaciji. ISO

9001:2008 predstavlja potvrdu kvaliteta javne uprave u ovoj Općini i u nekoliko godišnjih kontrolnih eksternih revizija potvrđeno je da Općina održava kvalitet propisan standardom. ISO standard podrazumijeva stalno unapređenje kvalitete usluge, a odnosi se na: bolju sliku građana o javnoj upravi, brzo uočavanje uskih grla u organizaciji i njihovo pravovremeno otklanjanje, transparentnost sistema upravljanja, fokus na ključne procese u pojedinim odjelima i njihovo standardizovanje, definisanje načina prikupljanja informacija od strane građana i drugih zainteresovanih strana, te definisanje komunikacijskih protokola i kanala, bolja kontrola nad nabavom i dobavljačima, izvođenje nezavisne unutrašnje kontrole, bolja saradnja i komunikacija među pojedinim odjelima itd.

### 3. LOKALNA ADMINISTRACIJA



#### KAPACITET

##### 3.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri lokalna administracija ima adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse da bi efikasno obavljala svoje dužnosti?**

*„Općinska administracija ima adekvatnu bazu finansijskih, infrastrukturnih i ljudskih resursa za efikasno vršenje svojih obaveza“.*

#### Komentar:

U Općini postoji nedostatak resursa, prije svega, finansijskih i ljudskih – postojeća sistematizacija je ograničavajuća i postoji realna potreba u praksi za još desetak zaposlenika. Taj disbalans vodi porijeklo još od ranijeg perioda klasifikacije i sistematizacije (u smislu namještenika i službenika). Novi trendovi koji se moraju provesti radi unapređenja uprave zahtijevaju i dodatne ljudske resurse. Trenutno je u Općini Goražde zaposleno ukupno 112 ljudi, od čega je 68 namještenika i 44 državna službenika. Budžet za 2015. godinu iznosi ukupno 8.138.710,00 KM (uključujući kapitalne izdatke i budžetsku rezervu), 2.118.660,00 KM iznose izdvajanja za bruto plate i naknade plata, dok se dodatnih 351.640 KM izdvaja za naknade troškova zaposlenih (troškovi prevoza i smještaja, toplog obroka, regresa itd).

##### 3.2. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri je lokalna administracija nezavisna od spoljašnjih uticaja?**

*„Lokalna administracija u određenoj je mjeri slobodna od spoljašnjih uticaja.“*

#### Komentar:

Procedure zapošljavanja zasnivaju se na Zakonu o državnoj službi FBiH i Zakona o namještenicima u organima državne službe FBiH. Politički uticaj se često osjeti i u vidu pritiska na zaposlenike, ali načelnik ističe



njihovu obavezu da rade svoj posao i da ne podliježu političkom uticaju.

## ULOGA

### 3.3. OBEZBJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI I INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA



**U kojoj mjeri postoji efikasan zakonski okvir koji bi osigurao transparentnost i integritet u postupcima javnih nabavki?**

*„Postoji uređen sistem javnih nabavki na lokalnom nivou, proces javnih nabavki se vrši na otvoren, blagovremen i fer način.“*

#### Komentar:

Sistem javnih nabavki u Općini Goražde je usklađen sa odredbama Zakona o javnim nabavkama. U dosadašnjim procedurama, poštovao se stari Zakon o javnim nabavkama BiH. Novi Zakon o javnim nabavkama BiH (Službeni glasnik BiH br. 39/14) je usvojen u maju 2014. godine, dok je njegova primjena predviđena krajem novembra 2014. godine. Prema odredbama novog Zakona o javnim nabavkama doći će do određenih izmjena, kao npr., dosad javno objavljivanje plana nabavki nije bilo obavezno, a prema novom Zakonu postaje obavezno, i to dva mjeseca nakon usvajanja budžeta. Shodno odredbama starog Zakona o javnim nabavkama u Općini postoji interni plan nabavki, ali on nije javno objavljan. U protekloj godini nije zabilježena nijedna žalba pri Uredu za razmatranje žalbi i sve zakonom propisane procedure se uredno provode, te nije zabilježen niti jedan slučaj sukoba interesa. Kada govorimo o komisijama za javne nabavke, uspostavljanje i rad komisije za javne

nabavke se reguliše podzakonskim aktom koji donosi Vijeće ministara BiH. Prema usvojenom Pravilniku o uspostavljanju i radu komisije za nabavke (Službeni glasnik BiH br. 103/14) ugovorni organ je dužan da internim aktom u formi odluke ili rješenja imenuje komisiju u postupku javnih nabavki. Broj članova komisije je najmanje tri ili neki drugi neparan broj.

### 3.4. UNAPREĐENJE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI I UČEŠĆA



**U kojoj mjeri javna uprava podstiče mehanizme društvene odgovornosti koji građanima omogućavaju da komuniciraju i podnose zahtjeve lokalnoj vlasti?**

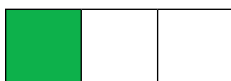
*“Postoje određeni primjeri promovisanja inicijativa društvene odgovornosti i učešća građana u procesima odlučivanja.“*

#### Komentar:

Općina Goražde nastoji uključivati građane u procese odlučivanja – dosad je to bio najčešći slučaj sa donošenjem budžetskih dokumenata, ali postoji i primjer donošenja Odluke o proglašenju općine Goražde gradom. To je bio proces u kojem su ravnopravno učestvovali i građani svojim prijedlozima i komentarima i prisustvom na javnoj raspravi koja je održana krajem decembra 2013. godine. Pored toga, postoje i brojni drugi akti koji zahtijevaju učešće većeg broja građana – npr. regulacioni planovi. Statutarne odredbe otvaraju naizgled široke mogućnosti građanima da ostvare komunikaciju sa lokalnim vlastima i da podnose i realizuju svoje zahtjeve. Međutim, u praksi postoji značajna neupućenost građana u načine aktiviranja određenih mehanizama. Ovo u praksi uzrokuje da često odaziv građana i njihova

zainteresovanost za učešće u procesima odlučivanja nije na zadovoljavajućem nivou. Informacija o održavanju i dnevnom redu sjednice Općinskog vijeća se u praksi objavljuje 4 do 7 dana prije održavanja sjednice, a prema Pravilniku Općinskog vijeća, građani imaju slobodan pristup sjednicama u dijelu sale predviđenom za slušaocce, izuzev kada se razmatra o podacima koji su označeni kao povjerljivi.

### 3.5. PRIKUPLJANJE JAVNIH PRIHODA



**U kojoj mjeri je prikupljanje lokalnih javnih prihoda pošteno i transparentno?**

*„Način prikupljanja lokalnih javnih prihoda je u potpunosti jasan i pošten.“*

**Komentar:**

Pravni okvir za prikupljanje lokalnih prihoda se uglavnom donosi na višim nivoima vlasti i u velikoj mjeri je transparentan i dostupan javnosti. Takođe, sistem prikupljanja ostalih lokalnih izvornih prihoda (komunalne takse, naknade, porez na nepokretnosti i sl.) jasno je definisan i primjenjuje se u praksi. Građanima su na službenoj internet stranici Općine dostupni obrasci zahtjeva na kojima je transparentno naveden iznos koji je potrebno uplatiti za određenu uslugu.

### 3.6. ZAŠTITA ZEMLJIŠNIH I IMOVINSKIH PRAVA



**U kojoj mjeri su zemljište i imovinska prava zaštićeni**

**od strane lokalne vlasti?**

*“Propisi o lokalnom građevinskom zemljištu, imovini i prostornom planiranju su jasni i transparentni, te je prisutan otvoren mehanizam na raspolaganju građanima za osporavanje odluka lokalnih vlasti o korišćenju zemljišta koji se sprovodi u praksi.”*

**Komentar:**

Pitanja građevinskog zemljišta i prava povezanih s njim regulisana su Zakonom o prostornom uređenju i građevnj u BPK Goražde, kojim se predviđaju mehanizmi žalbe i u tom smislu postoji mogućnost zaštite prava građana. Eksproprijacija zemljišta takođe se vrši u skladu sa zakonskim propisima, a naknada za ekspropisano građevinsko zemljište određuje se u novcu prema tržišnoj cijeni takvog zemljišta na području gdje se vrši eksproprijacija. Traženi podaci se uzimaju od porezne uprave područja na kojem je predviđena eksproprijacija.

## UPRAVLJANJE

### 3.7. JAVNOST UPRAVE



**Postoji li transparentnost po pitanju upravljanja finansijama, ljudskim resursima i podacima unutar lokalnog javnog sektora?**

*„Ne postoji zvanična zakonska regulativa, već samo interni propisi.“*

**Komentar:**

Propisi koji regulišu objavljivanje podataka o imovini odgovornih službenika ne postoje, već se ovakva pitanja

unutar Općine Goražde regulišu internim propisima. Međutim, informacije o transparentnosti rada u upravljanju finansijama, ljudskim resursima i podacima u javnim preduzećima (ustanovama) i samoj administraciji nisu poznati i dostupni. Ono u što je moguće ostvariti uvid jesu npr. procedure javnih nabavki, obzirom da građani imaju pravo tražiti uvid u dokumentaciju. Predstojećom reformom, nakon usvajanja izmjena Zakona o javnim nabavkama, informacije o rezultatima neće se samo slati Agenciji za javne nabavke, već i objavljivati na stranici.

### 3.8. ODGOVORNOST LOKALNIH SLUŽBENIKA



**U kojoj mjeri su lokalni službenici u praksi odgovorni za svoje postupke?**

*„Postoje jasni propisi koji obezbjeđuju da službenici općinske administracije moraju da podnose izvještaje i budu odgovorni za svoje postupke.“*

**Komentar:**

Propisi kojima se obezbjeđuje integritet izvršne vlasti su Etički kodeks za državne službenike u FBiH; Zakon o državnim službenicima i namještenicima i dr. Općina nema usvojen Plan integriteta, iako je to obaveza koja proističe iz državne Strategije za borbu protiv korupcije 2009 - 2014. Na kraju svake godine, svi zaposlenici podnose izvještaj o radu tokom godine prema rukovodiocu nadležne službe, te generalni izvještaj prema načelniku i Općinskom vijeću. Internim aktima regulisani su mehanizmi žalbe građana – oni mogu podnositi primjedbe i prigovore na rad bilo kojeg službenika (anonimno ili direktno), a prema prijavama se provode procedure internog postupka provjere i preduzimaju

odgovarajuće mjere.

### 3.9. INTEGRITET SLUŽBENIKA ADMINISTRACIJE



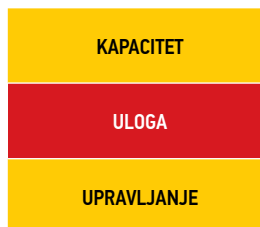
**U kojoj mjeri je osiguran integritet lokalnih službenika?**

*„Integritet lokalnih službenika osiguran je u mjeri u kojoj to interni akti propisuju.“*

**Komentar:**

Integritet službenika osigurava se Etičkim kodeksom za državne službenike u FBiH koji je donijela Agencija za državnu službu, ali i internim aktima Općine Goražde, a kojima su regulisana pitanja sukoba interesa, poklona, neovlaštene upotrebe općinske imovine, kao i zapošljavanje članova porodice. Građani na raspolaganju imaju mehanizme prijave (direktno ili anonimno) općinskih službenika i po tim prijavama se postupa.

## 4. LOKALNE POLITIČKE STRANKE



## KAPACITET

### 4.1. ADEKVATNOST RESURSA



**U kojoj mjeri finansijska sredstva koja su dostupna političkim strankama omogućavaju djelotvornu političku konkurenciju?**

*„Resursi predviđeni za političke stranke su adekvatni, ali transparentnost raspodjele nije optimalna.“*

**Komentar:**

Finansiranje političkih stranaka je regulisano Zakonom o finansiranju političkih stranaka BiH<sup>1</sup>. Općina Goražde je finansirala lokalne političke partije sa 18.000 KM u 2014. godini, što je vidljivo iz budžeta Općine Goražde za 2014. godinu, objavljenog u Službenim novinama Općine Goražde br. 10/13, ali nije precizirano u kojim omjerima su raspođena sredstva.

### 4.2. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri su lokalne političke stranke slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti?**

*„Lokalne političke stranke su donekle slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti.“*

**Komentar:**

Sloboda političkih stranaka u djelovanju može biti podložna uticajima, naročito u slučaju manjih političkih stranaka ili posebnih zahtjeva jačih koalicionih partnera, ili pak postojanja pritiska od strane uticajnih pojedina- ca na nivou lokalne zajednice ili širem nivou čime se aktivnosti stranke mogu usmjeriti u određenom pravcu. Pritisak sa viših nivoa vlasti je posebno izražen u Općini Goražde ako se uzme u obzir činjenica da općina čini većinu teritorije i stanovništva Bosansko – podrinjskog kantona, te da je administrativni centar kantona.

## ULOGA

### 4.3. AGREGACIJA INTERESA I PREDSTAVLJANJE



**U kojoj mjeri lokalne političke stranke sažimaju i predstavljaju širok spektar društvenih interesa na lokalnom nivou?**

*„Političke stranke se uglavnom baziraju na klijenteliz- mu i uskim interesima, te se kroz rad vijećnika nastoji nametnuti politika stranke.“*

**Komentar:**

Kroz gore pomenuti problem uticaja stranke na vijećnike, postoji interes i nastojanje da se djeluje na rad Općinskog vijeća. Ne postoji zastupanje društvenih interesa u praksi.

<sup>1</sup> Zakon o finansiranju političkih stranaka, Službeni glasnik BiH, br. 22/00

## UPRAVLJANJE

### 4.4. TRANSPARENTNOST POLITIČKIH STRANAKA/KANDIDATA



**U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u djelovanju lokalnih političkih stranaka?**

*„U praksi, transparentnost nije na zadovoljavajućem nivou.“*

**Komentar:**

Kao što je već navedeno u pitanju 4.1., finansiranje političkih stranaka iz općinskog budžeta nije dovoljno transparentno u smislu raspodjele sredstava, a naročito je problematično i pitanje finansiranja iz privatnih izvora. Općinski vijećnici iznos od 10% paušala usmjeravaju na stranku kojoj pripadaju. Postoji mogućnost da građani postavljaju upite, ali ne i obaveza proaktivnog objavljivanja.

### 4.5. ODGOVORNOST LOKALNIH POLITIČKIH STRANAKA



**U kojoj mjeri postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim strankama?**

*„U praksi ne postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim strankama.“*

**Komentar:**

Centralna izborna komisija je zakonom ovlašćeno tijelo za praćenje i nadzor nad djelovanjem i finansiranjem političkih partija<sup>2</sup>. S tim u vezi, Centralna izborna komisija uspostavlja Službu za reviziju finansiranja političkih partija koja pregleda i kontroliše finansijske izvještaje koje podnose političke partije i obavlja reviziju finansiranja političkih partija. U praksi, ovo tijelo nema adekvatne kapacitete i ne pruža sve informacije za koje je obavezno po zakonu tako da je nekad nemoguće ostvariti uvid u relevantne podatke koji se tiču stranaka i izvora njihovog finansiranja.

### 4.6. IMENOVANJE I IZBOR LOKALNIH KANDIDATA



**U kojoj mjeri su kandidati za lokalne izbore izabrani na transparentan i pošten način?**

*„Kandidati se biraju na transparentan način.“*

**Komentar:**

Diskreciona i interna pravila političkih stranaka regulišu navedena pitanja, a nesporno je da u velikoj mjeri ulogu u izboru igra neposredni uticaj stranačkog rukovodstva prilikom formiranja kandidatskih lista, ili pak favoritizam spram pojedinaca. Ne može se ni u jednom slučaju političke stranke govoriti o kandidatima koji su izabrani na neki sveobuhvatan i transparentan način, poput internog glasanja cjelokupnog članstva stranke na lokalnom nivou.

<sup>2</sup> Član 10. Zakona o finansiranju političkih partija u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, broj 95/12

## FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

### 5. POSTUPANJE PO PRITUŽBAMA



#### KAPACITET

##### 5.1. PRISTUP MECHANIZMU PRITUŽBE



Postoji li poseban postupak (npr. preko Institucije ombudsmena ili sličnih institucija) namijenjen razmatranju pritužbi na navodno nepravedan tretman lokalnih institucija?

*“Postoji poseban postupak razmatranja pritužbi na lokalnom nivou posebno kreiran za razmatranje navoda o nepravdom postupanju lokalne uprave.”*

##### Komentar:

Internim aktima Općine Goražde je propisan poseban postupak razmatranja pritužbi građana – građani mogu uložiti žalbu ili primjedbu na rad bilo kojeg službenika i mogu to učiniti direktno ili anonimnim putem. Internim aktima propisana je procedura postupanja po takvim prijavama, a lokalna administracija na osnovu tih poda-

taka (uz druge izvore) priprema i objavljuje informaciju o zadovoljstvu građana. Pored toga, moguće je i u bilo kojem trenutku podnositi žalbu Uredu ombudsmena za ljudska prava BiH, ali tu treba uzeti u obzir da građani ne koriste ovu mogućnost često, obzirom da preporuke ombudsmena koje se donose po osnovanim prijavama nemaju obavezujući karakter za instituciju kojoj su upućene, pa samim tim, često ni pravog efekta.

#### DJELOTVORNOST

##### 5.2. POSTUPANJE PO PRITUŽBAMA



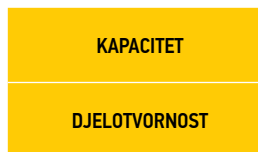
Koliko je u praksi djelotvoran postupak razmatranja pritužbi?

*“Općinska administracija ističe optimalnu efikasnost u postupanju po pritužbama, ali nije moguće dobiti konkretne podatke koji to ilustruju.”*

##### Komentar:

Iako Općina Goražde ima utvrđene mehanizme postupanja po žalbama u skladu sa svojim internim aktima i iako se te procedure provode, ne postoje jasni indikatori efikasnosti tih procedura, niti ju je moguće izmjeriti, obzirom da nisu dostupni konkretni podaci.

### 6. REVIZIJA



## KAPACITET

### 6.1. PROPISI O REVIZIJI LOKALNE UPRAVE



U kojoj mjeri su prisutne redovne revizije lokalnih organa uprave i iscrpni propisi o sankcionisanju?

*“Postoje godišnji planovi interne i eksterne revizije, ali se rezultati interne revizije ne objavljuju.”*

#### Komentar:

Redovna interna revizija se obavlja u skladu sa godišnjim planom interne revizije, što je ujedno i zakonska obaveza, kao i na osnovu naloga načelnika.

Eksterna (državna) revizija se obavlja od strane Ureda za reviziju institucija u FBiH i prvenstveno se revidiraju finansijski izvještaji o poslovanju i zakonska obaveza je da se izvrši najmanje jednom u pet godina. Rezultati eksterne revizije su javni i isti se objavljuju na web stranici Ureda za reviziju institucija u FBiH, dok se nalazi interne revizije ne objavljuju i internog su karaktera. Posljednja revizija od strane Ureda za reviziju institucija u FBiH je obavljena u toku 2008. godine. Kada su u pitanju glavni nalazi iz ovog izvještaja, Općina nije dosljedno provodila Zakon o budžetima u FBiH u dijelu korištenja odobrenih sredstava za planirane namjene i do visine odobrene u Posebnom odjelu budžeta Općine za 2008. godinu, što je dovelo do prekoračenja budžeta. Također, u ovom izvještaju se napominje i da način korištenja poslovnih prostora nije usklađen sa odredbama Odluke o jedinstvenom načinu ustupanja, korištenja i zaštiti poslovnih prostorija i zgrada u vlasništvu Općine Goražde; godišnjim popisom na dan 31.12.2008. godine nije utvrđeno stvarno stanje imovine, potraživanja i obaveza

Općine; Općina nije vršila zaračunavanje penala u iznosu od 0,2% za svaki dan kašnjenja, a najviše 5% ukupne cijene ugovorenih radova. Međutim, mišljenje Ureda za reviziju je da, izuzev prekoračenja budžeta, finansijsko poslovanje Općine Goražde je bilo u svim materijalno značajnim aspektima usklađeno sa važećom zakonskom regulativom.

## DJELOTVORNOST

### 6.2. DJELOTVORNOST REVIZIJA LOKALNIH ORGANA UPRAVE



Koliko su djelotvorne revizije organa lokalne samouprave?

*“Organizacioni kapaciteti Općine ne omogućavaju provedbu preporuka iz interne revizije, a preporuke eksterne revizije se primjenjuju.”*

#### Komentar:

U dosadašnjoj praksi, u Općini Goražde interni revizor nije vršio reviziju usvojenih preporuka datih kroz internu reviziju, jer u organizacionoj strukturi Općine ne postoji jedinica za internu reviziju. Što se tiče eksterne revizije i njihovih nalaza, općinska administracija slijedi nalaze i preporuke date u izvještaju revizije.

### 6.3. NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI



U kojoj mjeri je efikasan nadzor nad revizijom lokal-

## nih vlasti?

„Nadzor nad revizijom lokalnih vlasti vrši se od strane Ureda za reviziju FBiH.“

### Komentar:

Ured za reviziju FBiH radi po međunarodnim standardima revizije i revidira finansijske izvještaje koji se pripremaju, izrađuju i prezentuju u skladu sa relevantnim okvirom za finansijsko izvještavanje koji se po pravilu utvrđuje Zakonom o računovodstvu i reviziji. Kao relevantni okvir za finansijsko izvještavanje mogu biti uzeti u obzir:

1. Međunarodni računovodstveni standardi, odnosno međunarodni standardi finansijskog izvještavanja;
2. Državni – nacionalni računovodstveni standardi;
3. Drugi relevantni izvori za finansijsko izvještavanje.

Ured za reviziju FBiH može tražiti određene informacije i općinska administracija je obavezna da omogući uvid u traženu dokumentaciju. Po međunarodnim standardima revizije i prakse interne revizije, eksterna revizija vrši nadzor efikasnosti rada interne revizije sa ciljem unapređenja rada interne revizije, a ujedno se time ispunjava i zakonska obaveza. Međutim, u praksi veliki broj institucija u FBiH i BiH generalno dobija negativno mišljenje revizije, pa je ta činjenica ilustrativna u kontekstu da ne postoji efikasan nadzor revizije na lokalnom nivou.

## 7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE



## KAPACITET

### 7.1. KAPACITET ZA NADZOR LOKALNE VLADE



**U kojoj mjeri centralna vlada ima neophodna sredstva da efikasno izvršava dodijeljenu ulogu u smislu nadzora djelovanja lokalne vlade?**

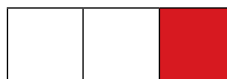
„Federalne i kantonalne vlasti imaju djelimična sredstva da efikasno nadziru djelovanje lokalnih vlasti.“

### Komentar:

Ne postoje kapaciteti (ljudski, finansijski i sl.) na nivou centralne vlasti kojima bi se vršio efikasan nadzor djelovanja lokalnih vlada. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine (APIK) nominalno ima nadzornu ulogu, ali takođe ne raspolaže kapacitetom za nadzor lokalnih vlasti. Osim toga, državni nivo nije nadležan za lokalnu samoupravu, jer takva nadležnost nije definisana Ustavom BiH. Jedini vid nadzora o kojem se može govoriti je upravni nadzor nad zakonitošću odluka i radom lokalne samouprave, i to u kontekstu entitetskog/kantonalnog nivoa vlasti.

## DJELOTVORNOST

### 7.2. DJELOTVORNOST NADZORA LOKALNE UPRAVE



**Koliko su efikasne federalne/kantonalne vlasti u obavljanju svoje dodijeljene uloge u smislu nadzora**



## nad lokalnom vladom?

„Organi viših nivoa vlasti ne sprovode dodijeljenu ulogu u smislu otkrivanja i djelovanja u slučajevima kršenja propisa, zagovaranja reformi ili pružanja obuke i tehničke podrške lokalnim upravama.“

### Komentar:

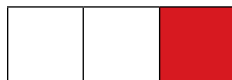
Nadzor nad radom lokalne uprave se svodi na reaktivnu kontrolu zakonitosti akata koje donose organi lokalne samouprave, dok prevencija korupcije, sprovođenje reformskih mjera i drugo djelovanje u pravcu poboljšanja integriteta djelovanja lokalne samouprave u potpunosti izostaje.

## 8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE

KAPACITET
DJELOTVORNOST

## KAPACITET

### 8.1. KAPACITETI ZA OTKRIVANJE I ISTRAŽIVANJE KORUPCIJE



**U kojoj mjeri postoji kapacitet za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije na lokalnom nivou?**

„Ne postoji poseban interes medija za slučajeve korup-

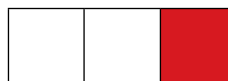
cije na lokalnom nivou.“

### Komentar:

Lokalni mediji nemaju nikakvu praksu objavljivanja informacija koje se odnose na istrage korupcije na lokalnom nivou – njihova nezavisnost je upitna, usljed jasno iskazanih političkih interesa i/ili pritisaka koji djeluju prema lokalnim medijima. Takođe, ne postoji lokalno antikoruptivno tijelo, a APIK nema dovoljno kapaciteta da bi mogao aktivno djelovati i na nivou lokalne samouprave.

## DJELOTVORNOST

### 8.2. EFIKASNOST ISTRAGE I OTKRIVANJA KORUPCIJE



**U kojoj su mjeri slučajevi korupcije u lokalnoj vlasti, u stvari, istraženi i otkriveni u praksi?**

„Ne postoje dostupni podaci o otkrivanju i procesuiranju slučajeva korupcije.“

### Komentar:

Ne postoje dostupni podaci iz kojih bi se mogao pratiti proces istraga korupcije. Kao aktivni mehanizam sprečavanja sukoba interesa, svaki zaposlenik mora, prilikom stupanja na dužnost u općinskoj administraciji, ispuniti imovinski karton podacima o vlastitoj imovini i dostaviti ga Agenciji za državnu službu, ali takva vrsta podataka nije poznata javnosti. Općenito, ne postoje informacije na osnovu kojih bi se mogao izvesti zaključak o tome na koji način i u kojoj mjeri se slučajevi korupcije procesuiraju.

## 9. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI



### KAPACITET

#### 9.1. KAPACITET ZA ZAGOVARANJE I PODIZANJE SVIJESTI O BORBI PROTIV KORUPCIJE



**U kojoj mjeri postoji kapacitet za edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou?**

*„Postoji interes općinske administracije za navedene aktivnosti, ali ne i sistematski pristup.“*

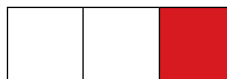
**Komentar:**

Obzirom da ne postoji neko zvanično tijelo koje bi se bavilo ovakvim pitanjima, da lokalni mediji nisu zainteresovani za objavljivanje priča o korupciji na lokalnom nivou i da ne postoji naglašena uloga civilnog društva u Općini Goražde u ovom smislu, tako ni podizanje svijesti o pitanjima borbe protiv korupcije nije na zadovoljavajućem nivou. S druge strane, općinska administracija, uključujući i načelnika, pokazala je kooperativnost u svim varijantama saradnje na implementaciji različitih antikoruptivnih projekata civilnog društva izvan Općine Goražde – stoga se može zaključiti da postoji interes

općinske administracije da se radi na pitanju podizanja svijesti i zagovaranja protiv korupcije, ali da ne postoje adekvatni kapaciteti unutar same općine kako bi se sami zaposlenici mogli u tom pogledu više angažovati.

### DJELOTVORNOST

#### 9.2. DJELOTVORNOST PODIZANJA SVIJESTI I ZAGOVARANJA BORBE PROTIV KORUPCIJE



**U kojoj su mjeri edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje borbe protiv korupcije na lokalnom nivou uspješni u borbi protiv korupcije?**

*„Ne postoje podaci koji bi ukazivali na uspjeh edukativnih, informativnih i zagovaračkih aktivnosti u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou.“*

**Komentar:**

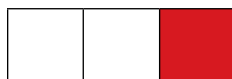
U skladu sa gore navedenim – ne postoje dokazi o aktivnom djelovanju medija ili civilnog društva koji bi ukazivali na uspjeh u antikoruptivnim aktivnostima. Takođe, ne postoji ni zvanično tijelo koje bi se bavilo pitanjem antikorupcije. Službenici u općinskoj administraciji, općinski vijećnici, kao i građani, svjesni su da je korupcija prisutna, ali da se na tom problemu ne radi dovoljno. Ministarstvo za pravosuđe, upravu i radne odnose BPK Goražde, sredinom 2014. godine pokrenulo je proceduru izrade zakona o formiranju agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije na kantonalnom nivou, sa ciljem efikasnije borbe protiv korupcije, ali ne postoje podaci da je taj zakon i usvojen.

## 10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST



### KAPACITET

#### 10.1. KAPACITET ZA DRUŠTVENU ODGOVORNOST



**U kojoj su mjeri nevladini akteri aktivni u promovisanju društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost?**

*„Nevladini akteri su donekle aktivni u promovisanju inicijativa društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost.“*

**Komentar:**

Prema zvaničnim podacima, Općina Goražde ima izuzetno veliki broj registrovanih organizacija civilnog društva u odnosu na ukupan broj stanovnika – preko 200. Međutim, veoma mali procenat istih je aktivan (oko 10%), a još manji je broj organizacija koje proaktivno djeluju u smislu javnog interesa, preispitivanja odluka vlasti i pozivanja istih na odgovornost – u skorije vrijeme takvi slučajevi nisu uopće zabilježeni.

## DJELOTVORNOST

#### 10.2. DJELOTVORNOST DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI



**U kojoj mjeri su inicijative društvene odgovornosti, pokretane od strane nevladinih aktera, bile uspješne u pozivanju lokalnih vlasti na odgovornost?**

*„Inicijative društvene odgovornosti ne postoje ili se većinom svode na aktivnosti koje nemaju dovoljnu težinu da bi stavile pritisak na donosiocje odluka i/ili ih pozivale na odgovornost.“*

**Komentar:**

Većina aktivnosti koje se provode od strane lokalnih organizacija civilnog društva su takve da ne nameću preispitivanje odgovornosti donosilaca odluka ili bilo kakva pitanja političkog karaktera koja bi mogla skrenuti pažnju na samu organizaciju i njeno djelovanje i time joj stvoriti negativan predznak – aktivnosti se većinom svode na npr. podizanje svijesti o pitanjima zdravlja i slično.



# IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Posmatrajući konačne rezultate LIS istraživanja za Općinu Goražde, uočljivo je da postoji značajan prostor za poboljšanje funkcionisanja - bilo da se radi o dodatnom unapređivanju oblasti koje su ocijenjene kao prosječne, ili temeljnim promjenama u oblastima koje su ocijenjene kao slabe. U razgovoru sa predstavnicima općinske administracije kao najveći problemi istaknuti su:

- postojanje političkog pritiska na načelnika, zaposlenike općinske administracije, vijećnike i lokalne medije;
- nedovoljna zainteresovanost građana u segmentima u kojima administracija nastoji uključiti građane u procese odlučivanja (npr. prilikom donošenja budžetskih dokumenata ili regulacionih planova);
- nedovoljni finansijski i ljudski kapaciteti i prevaziđena sistematizacija (disbalans u odnosu namještenika i službenika);
- nepostojanje institucije koja bi se bavila pitanjima antikorupcije;
- nedovoljan rad na podizanju svijesti i zagovaranju za borbu protiv korupcije;
- pasivnost civilnog društva u djelovanju u pravcu antikorupcije;
- nezainteresovanost lokalnih medija usljed političkog pritiska za objavljivanje informacija o otkrivanju i procesuiranju borbe protiv korupcije;
- nepostojanje kapaciteta za adekvatno vršenje nadzora nad radom lokalne vlasti;
- negativna percepcija građana i predstavnika općinske administracije o postojanju korupcije, uz istovremeno nedovoljnu aktivnost na podizanju svijesti i zagovaranju, te otkrivanju i procesuiranju korupcije.

## PREPORUKE

1. Donijeti plan integriteta kao jednu od obaveza iz Strategije za borbu protiv korupcije;
2. Unaprijediti transparentnost objavljivanja relevantnih podataka u procedurama javnih nabavki, u skladu sa već postojećim pravilima, te u skladu sa odredbama novog Zakona o javnim nabavkama obavezno objavljivati godišnje planove nabavki na web stranici Općine;
3. Staviti prioritetan fokus na najlošije ocijenjene aktere i dimenzije u procjeni i utvrditi mogućnosti za njihovo poboljšanje i potencijalne pravce djelovanja;
4. Predložiti zakonsku intervenciju resornim ministarstvima u smislu promjena u djelovanju institucija za zapošljavanje: usljed utvrđenog disbalansa strukture ljudskih resursa u odnosu na broj nezaposlenih, bilo bi potrebno uskladiti potrebe tržišta rada i programe obrazovanja;
5. Prilagoditi budžetske dokumente građanima radi lakšeg razumijevanja istih – donošenje budžeta u formi tzv. budžeta za građane, koji će biti razumljiv i iz aspekta laika za ekonomska pitanja;
6. Unaprijediti proaktivnu transparentnost u procesima donošenja odluka lokalne vlasti, aktivno i blagovremeno oglašavati javne rasprave, kako bi se poboljšalo građansko učešće u procesima donošenja odluka;
7. Unaprijediti komunikaciju i saradnju sa lokalnim organizacijama civilnog društva, posebno u dijelu borbe protiv korupcije;
8. Unaprijediti i modernizovati komunikaciju općinske administracije sa javnošću – putem društvenih mreža, web stranice, mobilnih i web aplikacija i sl. – ali istovremeno i održavati tradicionalne načine komuniciranja, putem pamfleta, brošura, šalter sale i oglasnih ploča u Općini.







# V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRAD E LIS PROCJENE

1. *Budžet Općine Goražde za 2014. godinu*, Službene novine Općine Goražde br. 10/13, dostupno na: <http://www.gorazde.ba/files/2013/Novine%20broj%2010.pdf>
2. *Budžet Općine Goražde za 2015. godinu*, Službene novine Općine Goražde br. 10/14, dostupno na: <http://gorazde.ba/files/2014/broj%2010.pdf>
3. Centri civilnih inicijativa, *Načelnik i lokalna samouprava: liderstvo, demokratija, razvoj*, Decembar 2009.
4. *Dokument Okvirnog budžeta Općine Goražde za period 2015-2017*, dostupno na: <http://gorazde.ba/files/2014/DOB-2015-2017.pdf>
5. Eda – Banja Luka, *Dobro je dobro saradivati – Iskustva u razvoju lokalne samouprave*, 2008.
6. *Etički kodeks za izabrane zvaničnike Općine Goražde*, Goražde, 29.09.2005.
7. Federalni zavod za statistiku, *Bosansko – podrinjski kanton u brojkama*, Sarajevo, 2015
8. Grupa autora, *Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH* (nacrt), Banja Luka, 2005., izvještaj dostupan na: [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005\\_Analiza\\_stanja\\_lokalne\\_uprave\\_u\\_BiH.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005_Analiza_stanja_lokalne_uprave_u_BiH.pdf)
9. *Izborni zakon BiH*, Službeni glasnik BiH, br. 20/04
10. *Lokalni akcioni plan za biodiverzitet Općine Goražde*, dostupno na: <http://gorazde.ba/razvoj/Files/LBAP%20Gorazde.pdf>
11. *Lokalni ekološki akcioni plan 2011-2016*, dostupno na: <http://gorazde.ba/razvoj/Files/LEAP%20Gorazde.pdf>
12. Muhamed I. Mujakić, *Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine – koncept, nadležnosti i organi*, dostupno na: [http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje\\_files/2010-4%2007%20Mujakic.pdf](http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2010-4%2007%20Mujakic.pdf)
13. *Poslovnik Općinskog vijeća Općine Goražde*, Službene novine Bosansko – podrinjskog kantona, br. 2/08, dostupno na: <http://www.gorazde.ba/files/sln22008.pdf>

14. *Strategija održivog razvoja Općine Goražde za period 2012-2016. godine*, dostupno na: [http://www.gorazde.ba/files/Strategija\\_Gorazde\\_final\\_local/index.html](http://www.gorazde.ba/files/Strategija_Gorazde_final_local/index.html)
15. *Program kapitalnih investicija Općine Goražde, 2012-2016*, dostupno na: <http://gorazde.ba/razvoj/Files/Program%20kapitalnih%20investicija%202012-2016.pdf>
16. *Statut Općine Goražde*, dostupno na: <http://www.gorazde.ba/dokumenti/statut.pdf>
17. *Strategija privlačenja investicija u Općinu Goražde*, dostupno na: <http://gorazde.ba/razvoj/Files/Plan%20privlacenja%20investicija.pdf>
18. *Strategija razvoja omladinske politike Općine Goražde 2010-2015*, dostupno na: <http://gorazde.ba/razvoj/Files/Strategija%20razvoja%20omladinske%20politike.pdf>
19. *Strategija za izgradnju partnerstva i saradnju sa građanima*, dostupno na: <http://gorazde.ba/razvoj/Files/Strategija%20za%20izgradnju%20partnerstva%20i%20saradnju%20sa%20gradanima.pdf>
20. Transparency International, *Nalazi istraživanja o transparentnosti jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini*, 2012.
21. Transparency International BiH, *Studija sistema nacionalnog integriteta – Bosna i Hercegovina 2013*.
22. *Zakon o državnoj službi FBiH*, Službene novine FBiH, br. 09/03
23. *Zakon o finansiranju političkih stranaka*, Službeni glasnik BiH, br. 22/00
24. *Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika u općinama u FBiH*, Službene novine FBiH, br. 9/08
25. *Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji BiH*, Službene novine FBiH br. 49/05
26. *Zakon o principima lokalne samouprave*, Službene novine FBiH, br. 49/06





**PROCJENA  
SYSTEMA  
INTEGRITETA  
JEDINICA  
LOKALNE  
SAMOUPRAVE  
OPĆINA GRAČANICA**



---

# SADRŽAJ

---

185	I SAŽETAK
189	II SITUACIONA ANALIZA
193	III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
	KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE
194	1. OPĆINSKO VIJEĆE
197	2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST
201	3. LOKALNA ADMINISTRACIJA
205	4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE
	FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI
207	5. POSTUPANJE PO ŽALBAMA
208	6. REVIZIJA
209	7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE
210	8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE
211	9. PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI
212	10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST
215	IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE
221	V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE





# I SAŽETAK

## KONTEKST SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

### PROCJENA LIS-A: AKTERI I FUNKCIJE

KARTICA REZULTATA PROCJENE LIS-A ZA OPĆINU GRAČANICA

AKTER	KAPACITET	ULOGA U LIS-U	UNUTRAŠNJE UPRAVLJANJE
LOKALNA SKUPŠTINA			
LOKALNA IZVRŠNA VLAST			
LOKALNA ADMINISTRACIJA			
LOKALNE POLITIČKE PARTIJE			

FUNKCIJA	KAPACITET	DJELOTVORNOST
POSTUPANJE PO ŽALBAMA		
REVIZIJA		
CENTRALIZOVANI NADZOR NAD LOKALNOM UPRAVOM		
ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE		
PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI		
DRUŠTVENA ODGOVORNOST		

## KLJUČNI NALAZI

Ključni nalazi do kojih se došlo analizom sistema lokalnog integriteta u Općini Gračanica mogu se podijeliti na sljedeće dvije skupine:

### 1. AKTERI

- a. Iako raspolažu neophodnim sredstvima za rad, općinski vijećnici su neosjetljivi na stvarne probleme i potrebe građana i u tom smislu nedostaje institucionalizovana i razrađena praksa neposredne komunikacije vijećnika i građana;
- b. Izvršna vlast posjeduje jasnu, ali ne i realističnu strategiju, što je neophodno unaprijediti kroz izradu godišnjih akcionih planova za realizaciju usvojene strategije. Pored toga ne postoji institucionalizovana praksa mjerenja učinaka rada zaposlenika i predstavnika javnih preduzeća bazirano na objektivnim pokazateljima;
- c. Općinska administracija posjeduje neophodnu infrastrukturu i materijalne resurse za nesmetan rad, ali nije dosljedno razradila mehanizme učešća javnosti u kreiranju bitnih odluka, te nije dovoljno precizno i obuhvatno razradila interne instrumente za poboljšanje integriteta i odgovornosti u radu lokalne uprave,
- d. Lokalne političke partije su ravnopravne kada je u pitanju politička arena na lokalnom nivou, ali su istovremeno zatvorene prema građanima i služe partikularnim interesima.

### 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

- a. Na lokalnom nivou nedostaju institucionalni i normativni instrumenti posebno dizajnirani za prevenciju i borbu protiv korupcije;

b. Trenutno uspostavljeni sistem revizije ne odgovara na realne potrebe jedinica lokalne samouprave u BiH i nije u mogućnosti da polučiti rezultate koji se od njega očekuju;

c. Lokalnoj upravi nedostaje adekvatna tehnička podrška od strane viših nivoa vlasti u poboljšanju svog sistema integriteta;

d. Organizacije civilnog društva su isuviše slabe i nemaju neophodnu podršku da bi značajnije podigle svijest javnosti o pojavama korupcije i pokrenule dubinske promjene u praksi rada lokalne samouprave.

## PREPORUKE

Vodeći se zaključcima koji su proizašli iz rezultata istraživanja LIS-a za Općinu Gračanica, došlo se do preporuka kojima bi se poboljšao sistem integriteta. Sa aspekta ključnih aktera, preporuke su sljedeće:

Općinsko vijeće bi trebalo razviti čvrst, dosljedan i obavezujući mehanizam neposredne komunikacije vijećnika i građana posredstvom kojeg bi građani prenijeli svoje goruće probleme i potrebe.

Lokalna izvršna vlast treba da uspostavi mehanizme kojima će unaprijediti učešće građana u procesima odlučivanja na lokalnom nivou čime će doprinijeti odgovornijem radu. Kada je u pitanju kontrola rada svojih uposlenika i predstavnika javnog sektora na lokalnom nivou neophodno je uvesti redovnu i objektivnu praksu evaluacije radnih učinaka kako bi se unaprijedila efikasnost njihovog rada.

Okvir za rad lokalne administracije mora biti upotpunjen izradom sistematizacije radnih mjesta i primjenom redovnog mjerenja radnih učinaka zaposlenih čime će se unaprijediti efikasnost rada lokalne administracije.

Lokalne političke partije trebaju unaprijediti transparentnost i odgovornost u svom radu na lokalnom nivou kroz redovnu komunikaciju sa građanima i konsultovanje građana u usaglašavanju svojih političkih orijentacija.

Kada su u pitanju funkcije nadzora i odgovornosti, identifikovane su sljedeće preporuke:

Institucionalna infrastruktura za borbu protiv korupcije je u cijeloj zemlji u začetku i nije u potpunosti funkcionalna. U tom smislu može se reći da je neophodno pokušati primijeniti određene instrumente i mehanizme koji su „pilotiraju“ na prostoru BiH kroz određene projekte kao i kontinuirana promocija potrebe za jačanjem društvene odgovornosti kojima će se umanjiti prostor za koruptivne radnje.

U oblasti revizije neophodno je raditi na jačanju sistema interne revizije, imajući u vidu činjenicu da je eksterna revizija nedovoljno redovna usljed čega nije u stanju da isporučuje očekivane rezultate.

Neophodno je raditi na promociji civilnog društva u Gračanici apostrofirajući njegovo mjesto i ulogu u tranzicionim procesima.



# II SITUACIONA ANALIZA

Koncept, trenutno stanje i planirani razvoj lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini – BiH neophodno je posmatrati kroz prizmu njenog državno-pravnog uređenja. Isuviše kompleksna, asimetrična i višestepena struktura države uslovlila je i nefunkcionalnu strukturu lokalne samouprave koja se ogleda u nadležnostima koje su dodijeljene različitim nivoima vlasti, a vrlo često sama podjela tih nadležnosti kroz postojeću legislativu nije decidno i konzistentno izvršena.

Prema Ustavu BiH oblast lokalne samouprave je isključiva nadležnost entiteta na osnovu opšte pretpostavke da su entiteti nadležni za sve oblasti koje nisu izričito pomenute u Ustavu kao državna nadležnost. Ustav BiH ne sadrži ni jednu izričitu odredbu o lokalnoj samoupravi, kao niti jednu normu kojom bi se garantovalo pravo čovjeka na lokalnu samoupravu. Ipak, s obzirom na to da je BiH ratifikovala *Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi* ista je postala sastavni dio njenog pravnog sistema, iako ovdje treba naglasiti da sva ustavna i zakonska rješenja još nisu u potpunosti usklađena sa Poveljom<sup>1</sup>.

Asimetrična uređenost političko-institucionalnog i teritorijalno-administrativnog sistema, kao jedna od glavnih karakteristika BiH, prisutna je i u oblasti lokalne samouprave i načinu na koji je ona organizovana u dva BH entiteta. Očigledna razlika između ovih sistema je prije svega u tome što je Republika Srpska - RS, za razliku od Federacije BiH – FBiH, organizovana kao

unitarna političko-teritorijalna zajednica, što znači da između jedinica lokalne samouprave i entitetskih vlasti ne postoji nikakav središnji nivo vlasti i da Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS, zaduženo za lokalnu samoupravu, direktno saraduje sa općinama za razliku od FBiH. Naime, u FBiH postoji još jedan nivo vlasti (kanton) koji dodatno usložnjava oblast lokalne samouprave koja je dodijeljena kantonalnim ministarstvima pravde, odnosno pravosuđa.

Lokalna samouprava u FBiH organizovana je i ostvaruje se u općinama i gradovima kao jedinicama lokalne samouprave, a izvršavaju je organi jedinica lokalne samouprave i građani, u skladu sa Ustavom, zakonima i statutom jedinice lokalne samouprave. Općina je jedinica lokalne samouprave koja je na osnovu ispunjavanja propisanih kriterija uspostavljena zakonom i ona je osnovna jedinica lokalne samouprave u FBiH. Grad je jedinica lokalne samouprave koja predstavlja urbanu, infrastrukturnu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva.

U FBiH je 1995. godine usvojen Zakon o osnovama lokalne samouprave (koji je bio na snazi sve do 2006.

<sup>1</sup> Osnovni principi na kojima počiva ovaj dokument utvrđuju prava i odgovornosti jedinica lokalne samouprave, kao lokalne zajednice prema svojim građanima s jedne strane, odnosno mogućnosti građana da učestvuju u upravljanju lokalnim poslovima, s druge strane.

<sup>2</sup> Službene novine FBiH 49/06

godine), a kantoni su također usvojili svoje zakone o lokalnoj samoupravi. Federalni Zakon predstavljao je okvir za kreiranje kantonalnih zakona o oblasti lokalne samouprave. Novim Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH<sup>2</sup> razrađena su rješenja o lokalnoj samoupravi sadržana u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i Ustavu FBiH. Karakteristika ovog Zakona jeste činjenica da su nadležnosti općina ustanovljene bez bilo kakvih razlika, što znači da su općine u FBiH monotipske, odnosno da sve općine imaju iste i jednake nadležnosti bez obzira na broj stanovnika, na veličinu svoje teritorije, na ekonomski i privredni razvoj i druge parametre. Realno bi bilo očekivati da, uzimajući u obzir karakteristike određenih parametara za pojedine općine, različite općine imaju i različite nivoe nadležnosti i obaveza, kako bi funkcionalnije i efikasnije obavljale svoju ulogu prema građanima.

Jedinice lokalne samouprave su ključne kada je u pitanju pružanje komunalnih usluga građanima. Iako istraživanja ukazuju da kvalitet i dostupnost komunalnih usluga nisu adekvatno percipirani od strane građana, još uvijek se ne uvodi princip konkurencija u pružanju komunalnih usluga, niti se radi na unapređenju korisničke orijentacije lokalne uprave i javnih preduzeća u nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Takođe, ne razmišlja se ni o funkcionalnom povezivanju općina u cilju ostvarivanja boljeg kvaliteta i ušteda u pružanju ovih usluga građanima. Međuopćinska saradnja je jako rijetka, iako zakonska rješenja omogućavaju ovakav vid saradnje. Jedini vid saradnje jedinica lokalne samouprave, kojima su postignuti neki rezultati, jeste osnivanje Saveza općina i gradova FBiH koji zastupa i predstavlja interese jedinica lokalne samouprave prema višim nivoima vlasti i prema drugim regionalnim i međunarodnim udruženjima. Ostali oblici saradnje su *ad-hoc* i uglavnom se mogu dovesti u vezu sa realizacijom određenih projekata iniciranih i realizovanih od strane međunarodnih organizacija, s tim da nakon završetka trajanja projekta završava se i saradnja jedinica lokalne

samouprave.

Pitanje nadležnosti, uz pitanje finansiranja jedinica lokalne samouprave, predstavlja ključno pitanje određivanja njihove pozicije u društveno-ekonomskom sistemu BiH. S obzirom na to da postoje entitetski i kantonalni zakoni o lokalnoj samoupravi, odnosno općinski statuti, vrlo često međusobno neusklađeni, dešava se da se podudaraju i/ili preklapaju nadležnosti viših i nižih nivoa vlasti (entiteta i kantona, općina i kantona) što direktno utiče na transparentnost i efikasnost u radu jedinica lokalne samouprave. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave mogu biti izvorne, odnosno vlastite i prenesene, one koje se delegiraju od viših nivoa vlasti. Vlastite, odnosno izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave u FBiH propisane su Zakonom i statutima, gdje su taksativno nabrojane<sup>3</sup>. U cilju poboljšanja efikasnosti funkcionisanja sistema lokalne samouprave, potrebno je povećanje izdvajanja za lokalnu samoupravu, jer za adekvatno izvršavanje nadležnosti mora biti obezbjeđeno i adekvatno finansiranje. Ovdje treba naglasiti da ova oblast nije stavljena pod direktnu nadležnost niti jednog od državnih ministarstava, što znači da BiH na državnom nivou nema nadležnosti u oblasti direktnog učešća građana u upravljanju javnim poslovima na lokalnom nivou.

Općina Gračanica teritorijalno pripada FBiH, u sastavu je Tuzlanskog kantona. Prema procjeni općinske statistike iz 2009. godine, na području općine Gračanica, koje obuhvata teritoriju od 219 km<sup>2</sup>, živi 58.926 stanovnika, nastanjenih u 25 mjesnih zajednica, što Gračanicu svrstava u red jedne od najgušće naseljenih općina u BiH (243 stanovnika po km<sup>2</sup>; prosjek u Tuzlanskom kantonu 188,3 stanovnika po km<sup>2</sup>). Ovdje treba naglasiti činjenicu da ovaj podatak ne korespondira sa preliminarnim rezultatima popisa stanovništva u BiH gdje je navedeno da na prostoru Gračanice živi 48.395 stanovnika. Prema rangi razvijenosti općina Gračanica zauzima 13. mjesto (od 79) u FBiH. Sa indeksom razvijenosti od 118,8 općin-

na Gračanica spada u grupu razvijenih općina.

Organi Općine su Općinsko vijeće i Općinski načelnik. Općinsko vijeće je predstavnički organ građana i organ odlučivanja, izabran na način i po postupku utvrđenim Izbornim zakonom BiH, koji funkciju vlasti vrši u skladu sa ustavom, zakonom i statutom. Općinsko vijeće broji 30 vijećnika. Ono može obrazovati komisije, odbore, savjete, radne grupe kao stalna i povremena radna tijela, čiji se sastav, djelokrug i način rada uređuje Poslovníkom i posebnom odlukom Općinskog vijeća. Predsjedavajući Općinskog vijeća predstavlja Općinsko vijeće i rukovodi njegovim radom u okviru njegovih prava i dužnosti. Općinsko vijeće ima sekretara. Sekretar pomaže predsjedavajućem Općinskog vijeća u pripremanju sjednica i osiguravanju uslova za rad Općinskog vijeća, te obavlja i druge poslove i zadatke prema Pravilniku o sistematizaciji. Sekretar Općinskog vijeća je rukovodeći državni službenik, koji se postavlja u skladu sa Zakonom o državnoj službi.

Općinski načelnik je izvršni organ Općine, koji funkciju vlasti vrši u skladu sa ustavom, zakonom i statutom. Njegov izbor vrši se neposredno na način i po postupku utvrđenom Izbornim zakonom BiH.

Općinski organi uprave su općinske službe za upravu (u daljem tekstu: Službe za upravu). Službe za upravu neposredno izvršavaju propise koje donosi Općinsko vijeće iz oblasti lokalne samouprave kao i upravne poslove koji se federalnim i kantonalnim zakonima i drugim propisima prenesu ili delegiraju na vršenje općinskim organima uprave. Radom ovih službi neposredno rukovode pomoćnici Općinskog načelnika sa ovlaštenjima koja na njih prenese načelnik. Pomoćnici Općinskog načelnika su rukovodeći državni službenici, koji se postavljaju u skladu sa Zakonom o državnoj službi.

Općinski organ uprave u Gračanici trenutno čine sljede-

će Službe:

- Služba za poduzetništvo, lokalni razvoj i finansije;
- Služba za prostorno uređenje, geodetske i imovinsko-pravne poslove;
- Služba za upravu, društvene djelatnosti, boračko-invalidsku zaštitu i zajedničke poslove;
- Služba za civilnu zaštitu;
- Stručna služba Vijeća.

Pored ovih službi, općinski organ uprave čini i Općinsko pravobranilaštvo. Pravobranilaštvo je poseban organ Općine koji preduzima zakonom određene mjere i pravna sredstva radi pravne zaštite imovine i imovinskih interesa Općine. Općinsko pravobranilaštvo svoju funkciju vrši samostalno u skladu sa Ustavom, a na osnovu zakona, drugih propisa i općih akata.

3 Što se tiče nadležnosti jedinica lokalne samouprave, zakonodavac u Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH uspostavlja veći broj nadležnosti općina kao jedinica lokalne samouprave, od kojih su neke: donošenje budžeta; donošenje raznih programa i planova razvoja i stvaranje uvjeta za privredni razvoj i zapošljavanje; uređenje prostora i donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova; utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara; utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem; utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave; utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje; utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima; organiziranje i unapređenje lokalnog javnog prevoza; utvrđivanje politike predškolskog obrazovanja, unapređenje mreže ustanova te upravljanje i finansiranje javnih ustanova predškolskog obrazovanja; osnivanje, upravljanje, finansiranje i unapređenje ustanova osnovnog obrazovanja; osnivanje, upravljanje, unapređenje i finansiranje ustanova i izgradnja objekata za zadovoljavanje potreba stanovništva u oblasti kulture i sporta; ocjenjivanje rada ustanova i kvaliteta usluga u djelatnosti zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture i sporta te osiguranje finansijskih sredstava za unapređenje njihovog rada i kvaliteta usluga u skladu sa potrebama stanovništva i mogućnostima jedinice lokalne samouprave; donošenje propisa o porezima, naknadama, doprinosima i taksama iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave; organiziranje efikasne lokalne uprave prilagođene lokalnim potrebama; uspostavljanje organizacije mjesne samouprave i druge nadležnosti.





# III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

---

Uputstvo za ocjenjivanje indikatora iz metodologije procjene LIS-a, koje najviše odgovara aktuелnoj situaciji u lokalnoj zajednici, je uvijek napisano pod navodnicima u kurzivu na početku svakog indikatora. Treba, međutim, napomenuti da ova uputstva za ocjenjivanje indikatora predstavljaju samo široke parametre koji služe kao osnov za uspostavljanje krajnje ocjene indikatora. U mnogim slučajevima samo neki od elemenata u citiranim rečenicama se mogu primijeniti na datu situaciju. Dio indikatora naslovljen kao “Komentar” daje neka neophodna razjašnjenja.

# KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE

## 1. OPĆINSKO VIJEĆE

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

## KAPACITET

### 1.1. ADEKVATNI RESURSI

--	--	--

**U kojoj mjeri Općinsko vijeće ima adekvatne resurse za vršenje svojih obaveza u praksi?**

*“Općinsko vijeće ima adekvatne resurse da na djelotvoran način ispunjava svoje obaveze.”*

#### Komentar:

Prostorije za rad Općinskog vijeća su rekonstruisane, čime su uslovi za rad značajno unaprijeđeni. Finansijska sredstva predviđena budžetom Općine Gračanica dovoljna su za efikasan i odgovoran rad vijećnika, pogotovo imajući u vidu aktuelnu situaciju u BiH. U budžetu Općine Gračanica za 2014. godinu, za rad Općinskog vijeća predviđena su sredstva u iznosu od 362.920 KM ili 3,17% u odnosu na cjelokupni budžet. Kapacitet vijeć-

nika ocijenjen je kao ograničenje u izvršavanju obaveza Vijeća. Naime, dešava se da vijećnici nisu kompetentni ili dovoljno upoznati sa određenim procesima i/ili pojavama o kojima odlučuju, što utiče i na kvalitet donesenih odluka. Proces edukacije vijećnika nije uređen internim aktima Općinskog vijeća, ali vijećnici pohađaju obuke organizovane od strane drugih organizacija i institucija koje su aktivne na prostoru BiH, pri čemu treba istaći da se radi o *ad-hoc* obukama.

### 1.2. LOKALNI IZBORI

--	--	--

**U kojoj mjeri su lokalni izbori blagovremeni, slobodni, pošteni i reprezentativni?**

*“Lokalni izbori su bili blagovremeni, slobodni, pošteni i reprezentativni.”*

#### Komentar:

Izborni propisi u BiH (Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj 20/04) su usklađeni sa najboljim svjetskim praksama te kao takav predstavlja okvir za slobodne i fer lokalne izbore i isti se primjenjuju i na prostoru Gračanice. Lokalni izbori se provode blagovremeno, na regularan i zakonit način, bez većih poteškoća, žalbi i osporavanja rezultata, uz nadzor nezavisnih posmatrača. Ovdje treba napomenuti i činjenicu da su kampanje političkih stranaka, pogotovo u vrijeme održavanja lokalnih izbora, često “prljave” što se može dovesti u vezu sa slobodom izražavanja zagarantovanog prava izbora građana.

### 1.3. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri je Općinsko vijeće nezavisno od izvršne vlasti?**

*„Općinsko vijeće je djelimično nezavisno u odnosu na izvršnu vlast.“*

**Komentar:**

Propisi o lokalnoj samoupravi kojima je uređena ova oblast u FBiH kao i Statut Općine Gračanica na jasan način definišu uloge zakonodavne i izvršne vlasti čime je ova oblast jasno uređena. Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH, član 13. kao i odredbe Statuta Općine Gračanica, član 14. kažu da je Općinsko vijeće organ odlučivanja, odnosno predstavnički organ građana i da zajedno sa načelnikom Općine čini organe jedinice lokalne samouprave. Djelokrug posla jasno je propisan u članovima 13. i 14. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH. Općinsko vijeće usvaja sve značajnije odluke i/ili politike kojima se obezbjeđuje nesmetano funkcionisanje jedinice lokalne samouprave kao što su statut, budžet, raspolaganje imovinom jedinice lokalne samouprave, uređenje javnih površina i sl. Imajući u obziru važnost rada Općinskog vijeća i načelnika općine njihov međusobni odnos predstavlja poseban dio Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, članovi 16-23. Ovdje treba istaći da je ovim odredbama primarno uređen međusobni odnos Općinskog vijeća i načelnika općine u pogledu pripreme i usvajanja budžeta, jednog od najvažnijih dokumenata kada je u pitanju rad jedinice lokalne samouprave. Međusobni odnosi Vijeća i načelnika zasnivaju se na principima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležno-

sti i zajedničku odgovornost za funkcionisanje jedinica lokalne samouprave.

U praksi se dešava da usvajanje određenih odluka nije u skladu sa propisanim zakonskim rješenjima čime je ostavljen prostor za unapređenje ove oblasti. Razlog, prije svega, leži u činjenici da postoji velika povezanost Općinskog vijeća i izvršne vlasti kroz političku pripadnost čime se na određeni način predložena zakonska rješenja, u smislu nezavisnosti Općinskog vijeća od izvršne vlasti, degradiraju.

## ULOGA

### 1.4 NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU LOKALNE SAMOUPRAVE



**U kojoj mjeri su općinski vijećnici u mogućnosti da vrše i provode svoje odluke i funkciju nadzora?**

*„Općinski vijećnici imaju ovlaštenje da nadziru rad lokalne izvršne vlasti i do određene mjere su uspješni u vršenju ove dužnosti. Djelimično su u mogućnosti da provode svoje odluke.“*

**Komentar:**

Općinski vijećnici imaju zakonom definisanu ulogu nadzora nad radom izvršne vlasti. Iako su ovlaštenja načelnika velika, općinski vijećnici usvajaju sve bitnije dokumente kojima se definišu javne politike, a posebno politike koje se tiču općinskog budžeta. U praksi, vijećnici su djelimično u mogućnosti da vrše nadzor nad provođenjem odluka koje usvoje, prvenstveno kroz redovno razmatranje informacija o izvršavanju ranije usvojenih odluka, usvajanju programa i izvještaja o radu

načelnika, usvajanju programa i izvještaja o radu javnih preduzeća I sl.

### 1.5. ZASTUPLJENOST



**U kojoj mjeri općinski vijećnici predstavljaju interese i prioritete birača u praksi?**

*“Općinski vijećnici ne predstavljaju interese i prioritete svojih birača.”*

#### Komentar:

Ne postoji institucionalizovan pristup u uspostavljanju kontakata vijećnika sa građanima. Iako je ranije postojala praksa primjene Odluke o vijećničkom času, čija namjera jeste bila kreiranje prostora za neposredan kontakt vijećnika sa biračima, odustalo se od njene primjene. Kontakt sa građanima tokom trajanja njihovog mandata je sporadičan, samim tim vijećnici nisu u stanju da u potpunosti reflektuju interese i prioritete građana. Takođe, česta je pojava zastupanja interesa određenih užih skupina ili ličnih interesa u procesima predlaganja i usvajanja lokalnih politika.

## UPRAVLJANJE

### 1.6. TRANSPARENTNOST OPĆINSKOG VIJEĆA



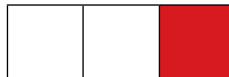
**U kojoj mjeri građani mogu doći do informacija vezanih za Općinsko vijeće i vijećnike?**

*“Građani mogu doći do informacija o radu Općinskog vijeća i vijećnicima.”*

#### Komentar:

Transparentnost rada Općinskog vijeća jasno je propisana Poslovnikom o radu Općinskog vijeća (članovi 144 -147), gdje je posebno apostrofirana otvorenost Općinskog vijeća jednako prema svim interesnim stranama kao i potreba pravovremene diseminacije informacija o radu Vijeća. Obaveza objavljivanja informacija o sjednicama Općinskog vijeća se provodi i sve informacije (dnevni red i materijali sjednica, usvojene odluke) mogu se naći na zvaničnoj internet stranici Općine Gračanica. Takođe, na zvaničnoj internet stranici Općine mogu se pronaći i transkripti sa sjednica Općinskog vijeća, čime je u velikoj mjeri obezbijeđena transparentnost rada kao i odgovornost kada je u pitanju proces donošenja odluka. Sjednice Općinskog vijeća su javne i otvorene za javnost i građani koriste tu mogućnost.

### 1.7. ODGOVORNOST OPĆINSKIH VIJEĆNIKA



**U kojoj mjeri su općinski vijećnici odgovorni za svoje postupke u praksi?**

*“Općinski vijećnici nisu odgovorni za svoje postupke u praksi.”*

#### Komentar:

Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH predviđa odgovornost za ustavnost i zakonitost rada vijećnika (Član 13.) što predstavlja pozitivan iskorak kada je u pitanju kreiranje javnih politika na prostoru BiH. Međutim, iako je ova odredba propisana postavlja se pitanje njene

primjene, odnosno postojanja pravilnika kojima se uređuje način ko i kako poziva vijećnike na odgovornost u njihovom radu. Samim tim može se konstatovati da ne postoji mogućnost njene primjene u praksi. S druge strane, odgovornost vijećnika za svoje postupke se svodi na političku odgovornost koja se mjeri stepenom (ne)zadovoljstva građana na lokalnim izborima.

Ne postoje jasno definisani mehanizmi uz pomoć kojih se građani mogu žaliti na rad i postupke vijećnika.

### 1.8. INTEGRITET OPĆINSKIH VIJEĆNIKAČINSKIH VIJEĆNIKA



**U kojoj mjeri je obezbeđen integritet općinskih vijećnika?**

*“Postoje samo neki od propisa koji se tiču sukoba interesa, poklona i usluga, prijave imovine i zaštite uzbunjivača, i koji se polovično sprovode.”*

**Komentar:**

Pravila i propisi kojima bi se trebalo preventivno djelovati na koruptivnu praksu u radu vijećnika postoje (Etički kodeks izabranih zvaničnika Općine Gračanica), ali nisu do kraja i dovoljno precizno razrađeni, te se posljedično primjenjuju na neusklađen i nedosljedan način ne postizujući svoju svrhu. Rad Etičke komisije Općinskog vijeća Gračanice, čije formiranje je predviđeno Poslovnikom o radu Općinskog vijeća Gračanica, nije dovoljno eksponirano u javnosti iako je propisana javnost njenog rada. Na kraju treba naglasiti da ne postoji evidencija o razmatranju i/ili pokretanju određenih postupaka od strane Etičke komisije Općine Gračanica povodom ugrožavanja integriteta općinskog vijećnika.

## 2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST

KAPACITET

ULOGA

UPRAVLJANJE

### KAPACITET

#### 2.1. JASNE FUNKCIJE



**U kojoj mjeri općinska uprava ima jasnu i realističnu strategiju/akcioni plan i koherentan skup funkcija?**

*“Općinska uprava djelimično ima jasnu i realističnu strategiju i usklađen skup funkcija na koje se obavezala za jedan razuman vremenski period.”*

**Komentar:**

Trenutnim zakonskim rješenjima jasno su propisane nadležnosti i obaveze izvršne vlasti kada su u pitanju poslovi iz djelokruga lokalne samouprave. Općina Gračanica je kroz projekat ILDP (UNDP) izradila razvojnu strategiju koja je sveobuhvatna, ali tokom procesa njene izrade nisu uzete u obzir sve činjenice bitne za razvoj Gračanice, zbog čega se može zaključiti da ista nije u potpunosti i realistična. Na godišnjem nivou izrađuju se akcioni planovi za realizaciju razvojne strategije koji se usvajaju na sjednici Općinskog vijeća. Za sam proces koji je pratio izradu ovog strateškog dokumenta

možemo reći da je bio transparentan i participativan, u skladu sa predloženom metodologijom, ali to ne mora neminovno da vodi kvalitetu i sprovodivosti strateških opredjeljenja.

## 2.2. RASPOLOŽIVA SREDSTVA



**U kojoj mjeri općinska uprava ima pristup sredstvima koja su neophodna da provede svoje funkcije i ispunji stratešku viziju?**

*“Općinska uprava djelimično ima pristup sredstvima neophodnim za izvršenje svojih funkcija i ispunjavanje strateških ciljeva.”*

### Komentar:

Zakonima je propisano na koje javne prihode jedinice lokalne samouprave mogu da računaju, obezbjeđujući im djelimično predvidivost u planiranju prihodovne strane svojih budžeta, pri tome ne ulazeći u pravednost usvojenih zakonskih rješenja (vrlo često se pominje činjenica da postojeći način raspodjele sredstava od indirektnih poreza nije pravedan kao i činjenica da raspodjela određenih poreza, naknada i taksi između federacije, kantona i općine takođe nije pravedna). Općinski udio u javnim prihodima dovoljan je samo za pokriće tekućih obaveza, ali ne i za razvojne planove. Iako je većina jedinica lokalne samouprave imala značajne oscilacije u visini budžeta, kao posljedica negativnih efekata svjetske ekonomske krize, to nije slučaj sa Općinom Gračanica.

Takođe, treba naglasiti da nije došlo ni do značajnijeg povećanja budžeta čime bi se stvorili uslovi za razvoj lokalne zajednice. Naime, budžet Općine Gračanica u

2009. godini iznosio je 12.244.000 KM dok je u 2014. budžet Općine iznosio 11.465.000 KM.

Ovdje treba naglasiti da je Općina Gračanica jedna od rijetkih općina koja je u posljednje vrijeme vršila rebalans budžeta, ali zbog ostvarenog povećanog prihoda u odnosu na planirani.

Na kraju treba istaknuti i problem generisanja prihoda koji su zagantovani propisima, a čiji transfer zavisi od viših nivoa vlasti.

## ULOGA

### 2.3. UPRAVLJANJE LOKALNOM ADMINISTRACIJOM



**U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno vrši svoju ulogu u smislu pružanja djelotvornog nadzora i podrške lokalnoj administraciji?**

*“Izvršna vlast je djelimično aktivna u stvaranju uslova za rad lokalnog javnog sektora koji se rukovodi visokim nivoom transparentnosti, odgovornosti, integriteta i uključenosti, ali te aktivnosti ne rezultiraju konkretnim poboljšanjima.”*

### Komentar:

Određene aktivnosti (uglavnom propisane zakonom i internim aktima) se preduzimaju u cilju što uspješnijeg i djelotvornijeg upravljanja ljudskim resursima i uspostavljanju procedura koje za cilj imaju što efikasnije obavljanje dužnosti službenika u lokalnoj administraciji, kao i pospješivanje transparentnosti i integriteta u njihovom radu. Nadzor nad radom javnog sektora vrši se preko nadzornih odbora koji su imenovani od

strane lokalne vlasti, ali vrlo često tu svoju ulogu ne vrše na odgovarajući način (vođeni su partikularnim političkim interesima). Ne postoji mehanizam utvrđivanja efikasnosti njihovog rada na objektivan način. Ne postoji transparentan sistem nagrađivanja uposlenika po osnovu postignutih rezultata. Izazovi u radu lokalne administracije moraju se posmatrati kroz prizmu odsustva strategije upravljanja ljudskim resursima, ali i nejasnom sistematizacijom radnih mjesta koja bi u sebi sadržavala nadležnosti i odgovornosti svih zaposlenih.

#### 2.4. NADZOR NAD PRIVATNIM PRUŽAOCIMA JAVNIH USLUGA



**U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno provodi svoju ulogu u smislu pozivanja privatnih pružalaca javnih usluga na odgovornost za izvršenje ugovorenih usluga?**

*„Lokalna izvršna vlast je djelimično efikasna u pozivanju na odgovornost privatnih pružalaca usluga.“*

##### Komentar:

Izbor lokalnih pružalaca usluga vrši se na djelimično transparentan način. Za pružanje određenih javnih usluga, lokalna uprava osnovala je lokalna preduzeća. Kontrola kvalitete pruženih usluga vrši se posredstvom nadzornih organa imenovanih od strane lokalne uprave, ali kvalitet pruženih usluga nije doveden u vezu sa percepcijom stvarnih korisnika istih, odnosno građana. S druge strane, nisu usvojeni standardi kada se govori o kvalitetu pruženih usluga, što dovodi u pitanje efikasnost rada tih nadzornih odbora. Lokalna izvršna vlast ima djelimične kapacitete kada je u pitanju djelokrug rada privatnih preduzeća u pogledu pružanja javnih

usluga na lokalnom nivou zbog čega su ograničeni i dometi u njihovoj kontroli.

#### 2.5. REGULISANJE RADA LOKALNIH PRIVREDNIH SUBJEKATA



**U kojoj mjeri lokalna uprava efikasno vrši svoju ulogu u regulisanju lokalnih preduzeća na ravnopravan i djelotvoran način?**

*“Propisi kojima se reguliše rad lokalnih preduzeća i kontrola njihovog rada, u skladu sa ovlašćenjima koja su dodijeljena lokalnoj upravi, u određenoj mjeri se primjenjuju na transparentan i pošten način.”*

##### Komentar:

Najveći dio propisa koji reguliše rad lokalnih preduzeća kao i njihova primjena, vezan je za rad viših nivoa vlasti (prvenstveno kantona). Iako je primjena propisa i rad inspektora uglavnom dosljedan i nediskriminatoran, s vremena na vrijeme se pojavljuju žalbe od strane privrednika na nekorektan odnos i selektivnu primjenu propisa od strane lokalne uprave što može neke privredne subjekte staviti u neravnopravan položaj u odnosu na druge.

## UPRAVLJANJE

#### 2.6. TRANSPARENTNOST BUDŽETA



**U kojoj mjeri općinska uprava predstavlja jasan i**

## dostupan budžet?

*“Lokalna uprava obezbjeđuje dostupnost budžeta, ali on u praksi nije najrazumljiviji građanima.”*

### Komentar:

Tokom procesa pripreme i usvajanja budžeta, lokalna uprava rukovodi se važećom zakonskom legislativom koja obezbjeđuje javnost i dostupnost budžeta građanima (građani su pozvani da učestvuju na javnim raspravama, imaju mogućnost da izvrše uvid u budžet posredstvom zvanične internet stranice Općine Gračanice kao i korišćenjem mogućnosti propisanih Zakonom o slobodi pristupa informacijama). Međutim, budžet kao dokument nije okrenut ka građanima i građani vrlo teško mogu da ga razumiju i samim tim uzmu aktivno učešće u kreiranju ovog ključnog dokumenta. Takođe, budžet nije sveobuhvatan (nedostaju informacije o dugu, planu otplate zaduženja, transferima, javnim preduzećima, vanbudžetskim prihodima i sl.) što onemogućava da se izvrši ozbiljnija analiza budžeta.

## 2.7. ODGOVORNOST LOKALNE IZVRŠNE VLASTI



**U kojoj mjeri je lokalna izvršna vlast odgovorna za svoje postupke?**

*“Lokalna izvršna vlast je djelimično odgovorna za svoje postupke u praksi.”*

### Komentar:

Formalno-pravni mehanizmi za konsultacije građana prilikom donošenja lokalnih politika su razvijeni i primjenjuju se u praksi (prvenstveno javne rasprave).

Takođe, poštuje se i obaveza da se obrazlažu sve odluke koje lokalna izvršna vlast podnosi Općinskom vijeću na odlučivanje. S druge strane, ne postoji jasno kreirana procedura valorizacije informacija i sugestija koje se prikupe od građana što destimulativno djeluje na građane i njihov aktivizam. Kada su u pitanju žalbe na rad izvršne vlasti one se svode na mogućnost dostavljanja pritužbi posredstvom kutije za žalbe građana, gdje postupanje po ovim pritužbama nije transparentno objavljeno niti polučuje bilo kakve rezultate. Potreba za unapređenjem pravnog okvira u ovom pogledu identifikovana je i tokom procesa ispitivanja građana o njihovom zadovoljstvu kvalitetom i dostupnošću javnih usluga na lokalnom nivou (aktivnost koja je od strane Centra za menadžment, razvoj i planiranje – MDP Inicijative provedena u skladu sa PULS metodologijom). Nalazi su pokazali odsustvo odgovornosti predstavnika izvršne vlasti za svoje postupke, prije svega u pogledu konceptualizacije pružanja javnih usluga. Građani kao konzumenti javnih usluga, ali i finansijeri istih, isključeni su iz ovog procesa iako su iskazali interes za značajnije učešće u ovom segmentu kreiranja i izvršavanja javnih politika.

## 2.8. INTEGRITET IZVRŠNE VLASTI



**U kojoj mjeri je obezbjeđen integritet lokalne izvršne vlasti?**

*“Postoje samo neki od propisa koji se tiču sukoba interesa, poklona i usluga, prijave imovine, ‘revolving door’ imenovanja i zaštite uzbunjivača i koji se polovično primjenjuju.”*



**Komentar:**

Propisi kojima se obezbjeđuje integritet izvršne vlasti (Etički kodeks za državne službenike u FBiH; Zakon o državnim službenicima i namještenicima i dr.) postoje, ali su nepotpuni i ne ostvaruju u potpunosti svoju svrhu. Ne postoje podzakonski akti kojima bi se jasno uredila primjena novih zakona i/ili kodeksa. Samim tim nije zaživjela njihova primjena niti provjera u praksi. Istovremeno prisutni su komentari iz opozicije i javnosti o određenim zloupotrebama i sukobu interesa koji ne nailaze na adekvatan i formalni postupak provjere (nepotizam u izvršnoj vlasti, zapošljavanje bez konkursa, odbijanje usvajanja sistematizacije radnih mjesta u općinskoj upravi, čime je ostavljen prostor za izbjegavanje zakonskih odredbi kojima se štiti integritet izvršne vlasti i sl.).

### 3. LOKALNA ADMINISTRACIJA



## KAPACITET

### 3.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri općinska administracija ima adekvatne**

**finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse da bi efikasno obavljala svoje dužnosti?**

*„Općinska administracija ima adekvatnu bazu finansijskih, infrastrukturnih i djelimično ljudskih resursa za efikasno vršenje svojih obaveza“.*

**Komentar:**

Općinska uprava Gračanice ima adekvatne uslove za rad i informatizovane procese rada. Kvalifikaciona struktura je djelimično odgovarajuća, ali nije usklađena zakonskim odredbama koje propisuju odnos službenika i namještenika sa visokom stručnom spremom. Plate su u prosjeku plata radnika u jedinicama lokalne samouprave Tuzlanskog kantona. Usluge koje pružaju građanima su pozitivno percipirane od strane korisnika istih.

### 3.2. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri je općinska administracija nezavisna od spoljašnjih uticaja?**

*„Općinska administracija je djelimično nezavisna od spoljašnjih uticaja jer, iako postoje propisi o zapošljavanju na osnovu kompetentnosti kandidata, prisutni su primjeri nepotizma/favorizovanja i/ili uplitanja od strane lokalnih političkih aktera.“*

**Komentar:**

Doprinos nezavisnosti općinske administracije od spoljnih uticaja obezbjeđuje se posredstvom Agencije za državnu službu FBiH koja provodi postupak selekcije, imenovanja i postavljanja državnih službenika. Uprkos tome što postoje relativno dobri propisi o zapošljava-

nju službenika u općinskoj upravi koji se u formalnom smislu provode, u javnosti se mnogo špekuliše oko neregularnosti postupaka zapošljavanja i uplitanja politički uticajnih osoba u konačan ishod. Sistem nagrađivanja nije transparentan i sami uposlenici nisu upoznati sa sistemom napredovanja i nagrađivanja. Čak šta više, sistem nagrađivanja se i ne primjenjuje u praksi što destimulativno djeluje na predstavnike općinske administracije koji odgovorno obavljaju svoj posao.

## ULOGA

### 3.3. OBEZBJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI I INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA



**U kojoj mjeri postoji efikasan zakonski okvir koji bi osigurao transparentnost i integritet u postupcima javnih nabavki?**

*„Iako postoji uređen sistem javnih nabavki na lokalnom nivou, on ipak ima određene slabosti koje ga čine podložnim korupciji, a postupak nabavke nije uvijek blagovremen i/ili transparentan.“*

#### Komentar:

Općinska uprava radi u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama BiH (Službeni glasnik BiH broj 49/04). Ona izrađuje plan javnih nabavki koji provodi u praksi mada sam plan nije zasnovan na procjenama koje su zasnovane na analizama javnih nabavki iz prethodnog perioda i analizi dokumenata kojima se uređuje obim poslovanja u tekućoj godini. Međutim, sa zakonskim okvirom javnih nabavki nezadovoljne su obje strane, i općinska administracija i pružaoci usluga, svako iz svojih razloga (zbog čega je pokrenuta proce-

dura izmjena postojećeg zakona i usvajanja novog čija finalizacija je predviđena za kraj 2014. godine).

Na lokalnom nivou ne vodi se evidencija o pouzdanosti pružalaca usluga angažovanih kroz javne nabavke, čime je otvorena mogućnost negativne selekcije u izboru pružalaca usluga. Sam postupak žalbe na procedure i postupke javnih nabavki vrši se posredstvom Ureda za razmatranje žalbi, pri Agenciji za javne nabavke, koja procesuirala eventualne žalbe učesnika procesa javnih nabavki na lokalnom nivou. Praksa u BiH pokazuje da eventualne pritužbe na provođenje procedura javne nabave traju isuviše dugo, što rezultira činjenicom da dolazi do prolongiranja vršenja određenih radova i usluga, čime su najviše oštećeni sami građani.

### 3.4. UNAPREĐENJE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI I UČEŠĆA



**U kojoj mjeri lokalna administracija podstiče mehanizme društvene odgovornosti koji građanima omogućavaju da komuniciraju i podnose zahtjeve lokalnoj vlasti?**

*„Lokalna administracija je donekle aktivna u podsticanju inicijativa društvene odgovornosti i učešća građana u procesu donošenja odluka, iako je ova praksa nesistematična.“*

#### Komentar:

Iako postoje mnogobrojni mehanizmi propisani raznim aktima koji lokalnoj vlasti stavljaju u obavezu da uključuju građane u donošenje raznih odluka (donošenje budžeta, statuta grada, razvojne strategije, prostorno-planske dokumentacije, itd.) lokalna administracija

samo formalno provodi ove obaveze. Ovo se najviše odnosi na uzimanje povratnih informacija u obzir prilikom izrade lokalnih politika. Lokalna uprava provodi i niz drugih aktivnosti koje nisu obavezujuće s ciljem informisanja i uključivanja građana (radio emisije na lokalnoj radio stanici). Zajednička karakteristika svih ovih mehanizama jeste odsustvo dvosmjerne komunikacije.

### 3.5. PRIKUPLJANJE JAVNIH PRIHODA



**U kojoj mjeri je prikupljanje lokalnih javnih prihoda pošteno i transparentno?**

*„Način prikupljanja lokalnih javnih prihoda je u potpunosti jasan i pošten.“*

**Komentar:**

Pravni okvir za prikupljanje lokalnih prihoda se uglavnom donosi na višim nivoima vlasti i u velikoj mjeri je transparentan i dostupan javnosti. Takođe, sistem prikupljanja ostalih lokalnih izvornih prihoda (komunalne takse, naknade, porez na nepokretnosti i sl.) jasno je definisan, pošten i primjenjuje se u praksi.

### 3.6. ZAŠTITA ZEMLJIŠNIH I IMOVINSKIH PRAVA



**U kojoj mjeri su zemljište i imovinska prava zaštićeni od strane lokalne vlasti?**

*“Propisi o lokalnom građevinskom zemljištu, imovini i prostornom planiranju su jasni i transparentni, te je*

*prisutan otvoren i pošten mehanizam na raspolaganju građanima za osporavanje odluka lokalnih vlasti o korišćenju zemljišta koji se sprovodi u praksi.”*

**Komentar:**

Iako su u velikoj mjeri propisi koji uređuju ovu oblast kreirani na višim nivoima vlasti, isti su u velikoj mjeri jasni i njihova primjena je poštena. U pogledu upravljanja zemljištem Općina Gračanica aktivno primjenjuje GIS sistem čime je omogućeno transparentnije upravljanje zemljištem. Predviđene su javne rasprave prilikom usvajanja i primjene ovih propisa na lokalnom nivou kao i mogućnosti za žalbe građana. Osnov za eksproprijaciju zemljišta se ne osporava. U određenim slučajevima bilo je propusta u smislu promjene namjene zemljišta bez informisanja vlasnika istog o predmetnoj promjeni.

## UPRAVLJANJE

### 3.7. JAVNOST UPRAVE



**Postoji li transparentnost po pitanju upravljanja finansijama, ljudskim resursima i podacima unutar lokalnog javnog sektora?**

*„Djelimično postoji transparentnost po pitanju upravljanja finansijama, ljudskim resursima i podacima unutar javnog sektora. Postoje odgovarajući propisi, ali oni ne pokrivaju sve aspekte u vezi sa transparentnošću javnog sektora i do ovih informacija je u praksi teško doći.“*

**Komentar:**

Propisi koji regulišu objavljivanje podataka o imovini

odgovornih službenika u javnom sektoru nisu potpuni, niti se ovi podaci objavljuju. Javna preduzeća izrađuju programe rada koje podnose Općinskom vijeću na usvajanje kao i izvještaje o realizaciji istih. Ne postoji jasna evidencija imovine Općine i općinskih preduzeća kao ni strukture, odnosno namjene transfera koje ona vrši prema javnim preduzećima. Proces zapošljavanja nije transparentan i vrlo često je zloupotrijebljen od strane predstavnika lokalnih vlasti, odnosno političkih stranaka koje participiraju u političkom životu Općine Gračanica. Sama Agencija za državnu službu nije jasno okrenuta ka unapređenju transparentnosti i odgovornosti lokalne administracije u pogledu upravljanja ljudskim resursima (ne bira se uvijek najbolji kandidat).

### 3.8. ODGOVORNOST LOKALNIH SLUŽBENIKA



**U kojoj mjeri su lokalni službenici u praksi odgovorni za svoje postupke?**

*„Postoje propisi kojima se obezbjeđuje da službenici općinske administracije moraju da podnose izvještaje i budu odgovorni za svoje postupke, ali ti propisi nisu sveobuhvatni i/ili primjenjuju se na nesistematičan način.“*

**Komentar:**

Propisi kojima se reguliše način izvještavanja radnika svojim pretpostavljenim postoje i primjenjuju se formalno u praksi, ali je upitna njihova svrsishodnost s obzirom na to da se radi o procedurama koje ne rezultiraju konkretnim nagradama ili sankcijama zaposlenih. Ovdje treba naglasiti da odsustvo sistematizacije radnih mjesta zaposlenih u lokalnoj administraciji negativno utiče na unapređenje odgovornosti zaposlenih. I pored

ovog nedostatka postoje primjeri pokretanja disciplinskih postupaka protiv radnika zbog povrede odredaba iz radnog odnosa (u većini slučajeva sankcije su pismena upozorenja).

Takođe, navodi se i primjer rada predstavnika općinske administracije u različitim komisijama u radno vrijeme čime se dovodi u pitanje njihov redovan rad i doprinos razvoju lokalne samouprave kako bi se stvorili bolji uslovi za život i rad građana Općine Gračanica.

### 3.9. INTEGRITET SLUŽBENIKA OPĆINSKE ADMINISTRACIJE



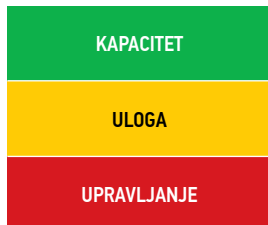
**U kojoj mjeri je osiguran integritet lokalnih službenika?**

*„Postoje samo neki od propisa o sukobu interesa, poklonima i uslugama, zaštiti uzbunjivača, neovlaštenoj upotrebi općinske imovine, zapošljavanju članova porodice koji se nesistematično primjenjuju i/ili nivo korupcije u javnom sektoru je nizak, ali ne i beznačajan.“*

**Komentar:**

Pored uobičajenih propisa koji se odnose na sukob interesa, etičkog kodeksa ponašanja, pravilnika o disciplinskoj odgovornosti službenika, ne postoje interni akti koji na obuhvatniji, precizniji način regulišu odnose unutar općinske administracije koji bi za cilj imali odlučnije sprečavanje koruptivnih praksi i prilika za njihovo nastajanje. Pored toga primjena postojećih akata nije djelotvorna u praksi.

## 4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE



### KAPACITET

#### 4.1. ADEKVATNOST RESURSA



**U kojoj mjeri finansijska sredstva, koja su dostupna političkim strankama, omogućavaju djelotvornu političku konkurenciju?**

*„Resursi predviđeni za političke partije na lokalnom nivou su adekvatni, a pristup lokalnim medijima je ravnopravan čime je omogućena djelotvorna politička konkurencija.“*

#### Komentar:

Zakonskim propisima je jasno regulisano finansiranje političkih partija<sup>4</sup> koje zavisi od njihove snage u Općinskom vijeću. Političke partije koje su zahvaljujući povjerenju građana prisutnije u Općinskom vijeću, dobijaju veću finansijsku podršku. Kada je u pitanju nastup na lokalnim medijima, sve političke partije su u ravnopravnom položaju te samim tim ravnopravno konkurišu kada je u pitanju njihov nastup u medijskom

prostoru.

#### 4.2. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri su lokalne političke partije slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti?**

*„Lokalne političke partije djeluju relativno slobodno i predmet su tek razumnog nadzora vezanog za jasne i legitimne javne interese. Lokalne ispostave nacionalnih partija imaju značajan nivo slobode u odlučivanju.“*

#### Komentar:

Lokalne političke partije su u mogućnosti da slobodno odlučuju o pitanjima na lokalnom nivou pod uslovom da te aktivnosti nisu u suprotnosti sa generalnim politikama i principima djelovanja glavnih odbora. Kada je u pitanju uticaj drugih aktera društveno-političkog života Općine Gračanica, on je prisutan, ali u posljednje vrijeme bez značajnijeg uticaja na odlučivanje političkih stranaka. U pogledu privatnog sektora treba naglasiti da je u posljednje vrijeme došlo do pojave većeg broja značajnijih privrednika čime je stvoren svojevrsni balans u pogledu njihovog uticaja na rad političkih partija.

### ULOGA

#### 4.3. AGREGACIJA INTERESA I PREDSTAVLJANJE



<sup>4</sup> Zakon o finansiranju političkih partija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 95/12)

### U kojoj mjeri lokalne političke partije sažimaju i predstavljaju širok spektar društvenih interesa na lokalnom nivou?

*„Političke partije se uglavnom baziraju na klijentelizmu i uskim interesima tako da mnogi bitni društveni interesi ne pronalaze mjesto na lokalnoj političkoj sceni.“*

#### Komentar:

Javni interes i djelovanje predstavnika političkih partija u cijeloj državi nije na zavidnom nivou. Samim tim nije realno očekivati da se u većoj mjeri zastupaju interesi širih društvenih skupina kroz rad predstavnika lokalnih političkih partija. Često se dešava da predstavnici političkih partija istovremeno predstavljaju ili rukovode značajnim privatnim ili javnim preduzećima čime se automatski utiče i na veće zastupanje interesa ovih ciljnih skupina.

## UPRAVLJANJE

### 4.4. TRANSPARENTNOST POLITIČKIH PARTIJA/KANDIDATA



#### U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u djelovanju lokalnih političkih partija?

*„Iako postoje propisi, oni ne pokrivaju sve aspekte koji se odnose na finansijske informacije o lokalnim političkim partijama i/ili pristup ovim informacijama u praksi je obično težak, naporan i/ili dugačak proces.“*

#### Komentar:

Propisi o finansiranju političkih partija se primjenjuju na

sve političke partije u zemlji i konsekventno na njihove granke na lokalnom nivou. Loša praksa u pogledu transparentnosti finansiranja političkih partija odnosi se i na lokalni nivo, tako da postojeći sistem nije dovoljno transparentan i ne omogućava javnosti da ostvari jasan uvid u izvore finansiranja političkih partija.

### 4.5. ODGOVORNOST LOKALNIH POLITIČKIH PARTIJA



#### U kojoj mjeri postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim partijama?

*„Iako nezavisno tijelo (npr. tijelo za organizovanje izbora) ima ovlaštenja da prati i nadzire finansiranje i djelovanje lokalnih političkih partija, ovo se ne dešava na dosljedan način. Postoje propisi kojima se uređuje pitanje finansiranja političkih stranaka, ali se oni ne sprovode u praksi.“*

#### Komentar:

Centralna izborna komisija je zakonom ovlašćeno tijelo za praćenje i nadzor nad djelovanjem i finansiranjem političkih partija<sup>5</sup>. S tim u vezi Centralna izborna komisija uspostavlja Službu za reviziju finansiranja političkih partija koja pregleda i kontroliše finansijske izvještaje koje podnose političke partije i obavlja reviziju njihovog finansiranja. U praksi ovo tijelo nema adekvatne kapacitete i ne pruža sve informacije koje je obavezno po zakonu, tako da je nekad nemoguće ostvariti uvid u relevantne podatke koje se tiču stranaka i izvora njihovog finansiranja.

<sup>5</sup> Član 10. Zakona o finansiranju političkih partija u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, broj 95/12

#### 4.6. IMENOVANJE I IZBOR LOKALNIH KANDIDATA



**U kojoj mjeri su kandidati za lokalne izbore izabrani na transparentan i pošten način?**

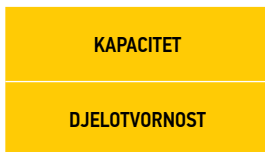
*„Ne postoje propisane procedure i kriterijumi za nominaciju i izbor kandidata za lokalne izbore, i nominacija i selekcija kandidata je u potpunosti nedemokratska i zatvorena ili je izvršena na osnovu klijentelizma.“*

**Komentar:**

Nominacija kandidata za lokalne izbore se unutar političkih stranaka vrši isključivo po nepisanim pravilima i po nahođenju lidera stranaka. Samim tim, na listama se ne nalaze nakompetitivniji kandidati koji bi bili u stanju da najadekvatnije zastupaju interese građana Općine Gračanica.

## FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

### 5. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



## KAPACITET

### 5.1. PRISTUP ŽALBENIM MEHANIZMIMA



**Postoji li poseban postupak (npr. preko Institucije ombudsmena ili sličnih institucija) namijenjen razmatranju prigovora na navodno nepravedan tretman lokalnih institucija?**

*“Postoji poseban postupak razmatranja pritužbi unutar lokalne administracije kreiran za razmatranje navoda o nepravednom postupanju lokalne uprave.”*

**Komentar:**

Unutar općinske administracije je internim aktima propisan poseban postupak razmatranja pritužbi građana. Sam postupak nije jasno definisan i neophodno je raditi na njegovoj doradi. Pored toga, postoje drugi žalbeni postupci gdje se formalnim putem razmatraju žalbe na odluke općinskih organa uprave gdje se kao drugostepena tijela pojavljuju posebno formirana tijela unutar općinske uprave (Komisija za žalbe).

## DJELOTVORNOST

### 5.2. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



**Koliko je u praksi djelotvoran postupak razmatranja prigovora?**

*“Postupak razmatranja prigovora je djelimično djelotvoran, donekle komplikovan, prigovori se rješavaju sa izvjesnim zakašnjenjima ili odluke nisu uvijek pravedne, odnosno efikasno sprovedene.”*

**Komentar:**

Postupak po prigovorima je relativno spor i nije javno i medijski eksponiran. Trenutno ne postoji evidencija o prigovorima građana kao i o načinu rješavanja podnesenih prigovora. S druge strane, građani nemaju povjerenje u ovaj mehanizam iz razloga što isti nije u potpunosti razrađen, odnosno što ne postoji jasna obaveza njegove primjene.

## 6. REVIZIJA

KAPACITET
DJELOTVORNOST

### KAPACITET

#### 6.1. PROPISI O REVIZIJI LOKALNE UPRAVE



**U kojoj mjeri su prisutne redovne revizije lokalnih organa uprave i iscrpni propisi o sankcionisanju?**

*“Postoje jasna pravila u pogledu revizije organa lokalne samouprave, ali revizije se u praksi ne provode redovno, a revizori imaju oskudne kapacitete.”*

**Komentar:**

Sistem eksterne revizije je uspostavljen, ali je njegovo provođenje nedovoljno često. Revizije se često provode prilikom smjene vlasti, gdje se želi ukazati na nepravilnosti u radu prethodnika. Eksterna revizija Općine Gračanica rađena je dva puta, 2008. i 2009. godine (drugi put po narudžbi Općine Gračanica). Nalazi revizije objavljuju se na internet stranici Federalnog ureda za reviziju. Sistem interne revizije je uspostavljen (krajem 2014. godine) mada sa oskudnim kapacitetima.

## DJELOTVORNOST

#### 6.2. DJELOTVORNOST REVIZIJA LOKALNIH ORGANA UPRAVE



**Koliko su djelotvorne revizije organa lokalne samouprave?**

*“Lokalna samouprava postupa po rezultatima i preporukama izvršenih revizija i tek sporadično izriče sankcije.”*

**Komentar:**

Ured za reviziju institucija Federacije BiH izvršio je reviziju finansijskih izvještaja Općine Gračanica zaključno sa 31.12.2007. godine. Revizija je izvršena u periodu april - maj 2008. godine. Nakon provedene revizije, Ured za reviziju institucija FBiH izdao je niz preporuka predstavnicima općinske uprave, a neke od njih su:

- Dopuniti Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji službi za upravu;
- Preispitati postojeću organizaciju i sistematizaciju



radnih mjesta, sagledati stvarne potrebe, sistematizovati optimalan broj radnih mjesta i prema istima izvršiti raspoređivanje uposlenika;

- Svim uposlenicima izdati rješenja u skladu sa važećim propisima i aktima;
- Uspostaviti internu reviziju, kao posebnu, neovisnu organizacionu jedinicu, u skladu sa važećim zakonskim aktima;
- Statut Općine uskladiti sa Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH;
- Prilikom izrade Budžeta sačiniti i Dokument okvirnog budžeta, u skladu s odredbama Zakona o budžetima u Federaciji BiH;
- Sačiniti Pravilnik o uslovima i načinu korištenja službenih vozila i Normativ za utrošak goriva službenih vozila i dosljedno se pridržavati istih;
- U slučajevima dodjele sredstava u vidu tekućih grantova organizacijama, od svih korisnika, uključujući i sportske klubove, razne odbore i udruženja, tražiti pismene izvještaje o utrošku sredstava.

S obzirom na to da su eksterne revizije organa lokalne samouprave rijetke i površne, postupanje po njima ne doprinosi značajno sistemskom poboljšanju rada lokalne administracije, dok je izricanje sankcija onima koji su odgovorni za uočene nepravilnosti do sada nezabilježena praksa.

### 6.3. NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI



**U kojoj mjeri je efikasan nadzor nad revizijom lokalnih vlasti?**

*„Viši organi vlasti imaju ovlaštenja i pristup u svrhu ispitivanja nepravilnosti u upravljanju finansijama od strane lokalne uprave, ali ih ne koriste proaktivno. Viši organi*

*vlasti ne ispituju redovno djelotvornost interne revizije unutar gradske uprave i obezbjeđuje tek minimalnu tehničku podršku.“*

**Komentar:**

Organi viših nivoa vlasti koji imaju ovlaštenja da ispituju finansijsko poslovanje lokalnih organa vlasti (budžetska inspekcija, revizija javnog sektora) imaju pristup svim potrebnim dokumentima u cilju izvršenja tih poslova, ali su inspekcije i pregledi rijetki i sporadični. Samim tim djelotvornost ovog mehanizma je upitna.

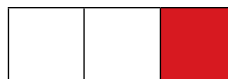
## 7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE

KAPACITET

DJELOTVORNOST

### KAPACITET

#### 7.1. KAPACITET ZA NADZOR LOKALNE VLADE



**U kojoj mjeri viši nivoi vlasti imaju neophodna sredstva da efikasno izvršavaju dodijeljenu ulogu u smislu nadzora djelovanja lokalne vlade?**

*„Organi viših nivoa vlasti imaju skromne kapacitete za izvršavanje dodijeljene uloge u smislu otkrivanja i djelovanja u slučajevima kršenja propisa, zagovaranja reformi i pružanja obuke i tehničke podrške lokalnim*

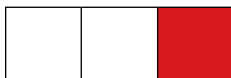
upravama.“

**Komentar:**

Ne postoji koordinisan rad i aktivnosti nadležnih ministarstava kojima bi se obezbijedio nadzor nad lokalnim organima vlasti. Vrlo često isprepletenost nadležnosti i ovlašćenja među različitim nivoima vlasti u FBiH dovode do odsustva rada viših nivoa vlasti u ovom domenu.

## DJELOTVORNOST

### 7.2. DJELOTVORNOST NADZORA LOKALNE UPRAVE



**Koliko su efikasni viši nivoi vlasti u obavljanju svoje dodijeljene uloge u smislu nadzora nad lokalnom upravom?**

*„Organi viših nivoa vlasti ne sprovode dodijeljenu ulogu u smislu otkrivanja i djelovanja u slučajevima kršenja propisa, zagovaranja reformi ili pružanja obuke i tehničke podrške lokalnim upravama.“*

**Komentar:**

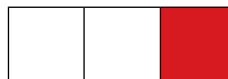
Nadzor nad radom lokalne uprave se svodi na reaktivnu kontrolu zakonitosti akata koje donose organi lokalne samouprave, dok prevencija korupcije, sprovođenje reformskih mjera i drugo djelovanje u pravcu poboljšanja integriteta djelovanja lokalne samouprave u potpunosti izostaje.

## 8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE



## KAPACITET

### 8.1. KAPACITETI ZA OTKRIVANJE I ISTRAŽIVANJE KORUPCIJE



**U kojoj mjeri postoji kapacitet za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije na lokalnom nivou?**

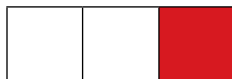
*„Ne postoji interes niti kapacitet medija za slučajeve korupcije na lokalnom nivou i ne postoji ni jedno tijelo na lokalnom nivou sa bilo kakvim ovlašćenjima da istražuje slučajeve korupcije.“*

**Komentar:**

Osim policijsko-tužilačkih struktura na višim nivoima vlasti, koji se u okviru svojih redovnih aktivnosti eventualno bave istragom krivičnih djela sa koruptivnim elementima, ne postoji niti jedna druga organizacija, institucija, pokret, mediji koji imaju interes, ozbiljnu moć ili ovlašćenja da pokrenu pitanje pojave korupcije na lokalnom nivou.

## DJELOTVORNOST

### 8.2. EFIKASNOST ISTRAGE I OTKRIVANJA KORUPCIJE



U kojoj su mjeri slučajevi korupcije u lokalnoj vlasti, u stvari, istraženi i otkriveni u praksi?

*„Nema slučajeva istrage i otkrivanja korupcije u lokalnoj upravi.“*

**Komentar:**

U prethodnom periodu nisu zabilježeni slučajevi uspješne istrage slučajeva korupcije u lokalnoj upravi.

## 9. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI



## KAPACITET

### 9.1. KAPACITET ZA ZAGOVARANJE I PODIZANJE SVIJESTI O BORBI PROTIV KORUPCIJE



U kojoj mjeri postoji kapacitet za edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou?

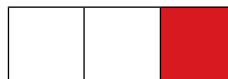
*„Edukativne aktivnosti, javno informisanje i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou djelimično su prisutni.“*

**Komentar:**

Podstrek ovim aktivnostima dao je Plenum građana Gračanice koji je u procesu programiranja određenih aktivnosti kojima bi se djelovalo u ovoj oblasti. U odsustvu postojanja bilo kakvih posebnih tijela čiji bi rad bio posvećen borbi protiv korupcije, usljed nezainteresovanosti ili slabog kapaciteta medija, kao i zbog malog kapaciteta i pritiska koji se vrši na organizacije civilnog sektora koji se bave ovim pitanjima, na lokalnom nivou se nisu sprovodile ni jedna od pomenutih aktivnosti koje bi podigle svijest i podstakle na djelovanje u antikorupтивном pravcu.

## DJELOTVORNOST

### 9.2. DJELOTVORNOST PODIZANJA SVIJESTI I ZAGOVARANJA BORBE PROTIV KORUPCIJE



U kojoj su mjeri edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje borbe protiv korupcije na lokalnom nivou uspješni u borbi protiv korupcije?

*„Ne postoji interes medija za slučajeve korupcije na lokalnom nivou i ne postoji ni jedno tijelo na lokalnom nivou sa bilo kakvim ovlaštenjima da istražuje slučajeve korupcije.“*

**Komentar:**

Obzirom da ne postoji razvijena institucionalna, medijska i građanska struktura u borbi protiv korupcije, kao i aktivnosti po tom pitanju, nema ni nekih značajnijih mjera, podrške ni rezultata u borbi protiv korupcije.

## 10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST



### KAPACITET

#### 10.1. KAPACITET ZA DRUŠTVENU ODGOVORNOST



**U kojoj su mjeri akteri iz civilnog društva aktivni u promovisanju društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost?**

*„Akteri iz sektora civilnog društva su djelimično aktivni u promovisanju inicijativa društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost.“*

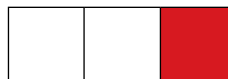
**Komentar:**

Neke nevladine organizacije koje imaju razvijeniju infrastrukturu u cijeloj zemlji i koji imaju kvalitetne projekte, s vremena na vrijeme pokreću aktivnosti kojima pozivaju lokalne vlasti u Gračanici da dosljedno izvrša-

vaju mjere zacrtane u svojim javnim politikama i koje preispituju poslovanje lokalnih vlasti. Ovakve aktivnosti su, međutim, rijetke i kratkog daha, jer ove organizacije uglavnom zavise od donatorskih sredstava i grčevito se bore da ostvare samoodrživost svog djelovanja. Izuzev Plenuma građana Gračanice, nevladine organizacije lokalnog karaktera nemaju u fokusu svog djelovanja bilo kakve aktivnosti kojima bi se organi lokalne uprave pozivali na odgovornost i gdje bi se promovisali principi dobrog upravljanja, između ostalog i zbog toga što finansijski zavise od grantova iz općinskog budžeta.

### DJELOTVORNOST

#### 10.2. DJELOTVORNOST DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI



**U kojoj mjeri su inicijative društvene odgovornosti pokretane od strane nevladinih aktera bile uspješne u pozivanju lokalnih vlasti na odgovornost?**

*„Inicijative društvene odgovornosti ne postoje ili su neuspješne u držanju lokalnih vlasti odgovornim bez promjena u praksi/politici kao rezultatom.“*

**Komentar:**

Rijetke akcije nevladinog sektora koje su za cilj imale pozivanje lokalnih vlasti na odgovornost i dosljednost u sprovođenju javnih politika nisu rezultirale značajnijim promjenama u praksi njihovog djelovanja u cilju poboljšanja i unapređenja integriteta u obavljanju lokalnih poslova.





# IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Posmatrajući konačne rezultate LIS istraživanja za Općinu Gračanica, može se zaključiti da kapaciteti djelovanja svih ključnih aktera lokalne samouprave predstavljaju dobru osnovu za uspješno djelovanje na planu poboljšanja integriteta u njihovom radu. Međutim, kada je u pitanju uloga ključnih aktera u doprinosu poboljšanju ukupnog sistema integriteta i kvalitet njihovog unutrašnjeg upravljanja (transparentnost, odgovornost, integritet), rezultati ocjene indikatora ukazuju na niži stepen ispunjenosti određenih standarda i mnogo prostora za rad na poboljšanju ovih elemenata. Rezultati koji se odnose na funkcije nadzora i odgovornosti ukazuju na slabe rezultate kako u pogledu kapaciteta za obavljanje ovih djelatnosti, a posljedično i na izostanak efikasnosti i odgovarajućih rezultata u obavljanju ovih funkcija.

Općinsko vijeće kao organ koji donosi najznačajnije odluke za razvoj lokalne zajednice ima solidne resurse za obavljanje svoje funkcije i dobro razvijenu transparentnost svog rada. Međutim, kao imperativ u narednom periodu neophodno je raditi na unapređenju predstavničke uloge vijećnika i produbljanja neposredne komunikacije sa građanima radi boljeg uvida u specifične probleme s kojima se oni suočavaju kao i jačanju samih kapaciteta vijećnika kroz kontinuiranu edukaciju vijećnika.

I pored nesumnjivog napretka koji je izvršna vlast i općinska administracija u Gračanici postigla u unapređenju svojih radnih procesa (uređenje i opremanje radnog prostora, informatizacija radnih procesa, primjena GIS-a u zemljišno-knjižnim poslovima, primjena savremenih

metodologija u planiranju lokalnog razvoja i sl.) postoje brojne oblasti u kojima bi se mogao postići dodatni napredak, prije svega u pogledu većeg stepena transparentnosti u njenom radu i uključenosti šire javnosti u proces pripreme i donošenja bitnih odluka za općinu. Postupak pripreme budžeta, zapošljavanja, javne nabavke i dodjele grantova, donošenja nekih pojedinačnih rješenja od javnog interesa, kao i priprema planskih dokumenata po prirodi stvari privlače najviše pažnje, te bi se u cilju dobijanja široke podrške i povjerenja javnosti, kao i boljeg sprovođenja ovih poslova u praksi, trebalo s jedne strane u potpunosti otvoriti za javnost uvid u dokumente i tok procesa, a s druge strane na kvalitetan, inventivan, iskren i način koji odskače od formalnih zakonskih obaveza, uključiti zainteresovane građane i grupe građana u sam proces. Takođe, uspostavljanje obuhvatnijih, striktnijih i dosljednijih unutrašnjih procedura u cilju sprečavanja neregularnosti u radu službenika predstavljao bi dodatan iskorak u poboljšanju integriteta lokalne uprave za šta je preduslov izrada i usvajanje odgovarajuće sistematizacije radnih mjesta.

S obzirom na to da su u našim uslovima političke stranke te koje dominiraju u donošenju odluka o kadrovskim rješenjima u lokalnoj zajednici i koje na određen način vode mnoge procese mimo ustaljenih institucionalnih kanala, od suštinskog je značaja da se poboljša transparentnost rada i finansiranja političkih stranaka i da se proces selekcije kandidata za lokalne izbore više zasniva na jasnim kriterijumima i propisanim procedurama koji bi vodili do najboljih personalnih rješenja.

Rezultati ocjene indikatora, koji se tiču funkcija nadzora i odgovornosti, ukazuju na to da se pitanju prevencije i borbe protiv korupcije ne prilazi na sistematičan način i da ovo pitanje nije na listi prioriteta kako zvaničnih vlasti tako i civilnog sektora Općine Gračanica. S jedne strane, institucionalna infrastruktura u ovoj oblasti je nepostojeća, dok s druge strane nevladine organizacije, čak i ako su zainteresovane, nemaju dovoljno kapaci-

teta da pokrenu inicijative dovoljno snažne da pokrenu značajnije promjene u praksi. Postojeće funkcije (revizija, inspekcija) se svode na površno izvršavanje propisanih postupaka bez značajnijeg efekta na kvalitativan pomak u borbi protiv koruptivnih praksi.

## KLJUČNI ZAKLJUČCI

Ključni zaključci ovog istraživanja bi se mogli sumirati na sljedeći način:

### 1. AKTERI

- a. Iako raspoložu neophodnim sredstvima za rad, općinski vijećnici su neosjetljivi na stvarne probleme i potrebe građana i u tom smislu nedostaje institucionalizovana i razrađena praksa neposredne komunikacije vijećnika i građana;
- b. Izvršna vlast posjeduje jasnu, ali ne i realističnu stretegiiju što je neophodno unaprijediti kroz izradu godišnjih akcionih planova za realizaciju usvojene strategije. Pored toga, ne postoji institucionalizovana praksa mjerenja učinaka rada zaposlenika i predstavnika javnih preduzeća bazirano na objektivnim pokazateljima. Budžet kao ključni dokument, iako dostupan, nije dovoljno jasan za građane što onemogućava njihovo učešće u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou;
- c. Općinska administracija posjeduje neophodnu infrastrukturu i materijalne resurse za nesmetan rad. S druge strane, nije dosljedno razradila mehanizme učešća javnosti u kreiranju bitnih odluka, te nije dovoljno precizno i obuhvatno razradila interne instrumente za poboljšanje integriteta i odgovornosti u radu lokalne uprave;
- d. Lokalne političke partije su ravnopravne kada je u pitanju politička arena na lokalnom nivou, ali su isto-



vremeno zatvorene prema građanima i služe partikularnim interesima.

## 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

- a. Na lokalnom nivou nedostaju institucionalni i normativni instrumenti, posebno dizajnirani za prevenciju i borbu protiv korupcije;
- b. Trenutno uspostavljeni sistem revizije ne odgovara na realne potrebe jedinica lokalne samouprave u BiH i nije u mogućnosti da poluči rezultate koji se od njega očekuju. Njegovo funkcionisanje više je usmjereno ka zadovoljenju formalne potrebe za ovom vrstom aktivnosti nego stvarnom željom za unapređenje sistema rada jedinica lokalne samouprave u BiH;
- c. Lokalnoj upravi nedostaje adekvatna tehnička podrška od strane viših nivoa vlasti u poboljšanju svog sistema integriteta;
- d. Organizacije civilnog društva su isuviše slabe i nemaju neophodnu podršku da bi značajnije podigle svijest javnosti o pojavama korupcije i pokrenule dubinske promjene u praksi rada lokalne samouprave.

## PREPORUKE

Vodeći se svim ovim zaključcima koji su proizašli iz rezultata istraživanja LIS-a za Općinu Gračanica, došlo se do sljedećih preporuka kojima bi se djelimično poboljšao sistem integriteta:

### 1. AKTERI

Općinsko vijeće bi trebalo razviti čvrst, dosljedan i obavezujući mehanizam neposredne komunikacije vijećnika i građana (neposredni kontakti sa građanima kroz organizaciju i održavanje tzv. vijećničkog sata, posredstvom elektronske pošte, tematskih radnih sastanaka i

javnih rasprava, učestvovanja u radu mjesnih zajednica, pokretanja akcija i inicijativa uz izvještavanje o stepenu njihove realizacije i sl.) gdje bi građani na taj način prenijeli svoje goruće probleme i potrebe, a vijećnici bi, rukovodeći se principima nezavisnosti i savjesnosti u svom radu, činili sve što je u okviru njihove moći i ovlaštenja da te potrebe građana artikuliraju kroz određene inicijative, pitanja i sugestije nosiocima izvršne vlasti koji su nadležni.

Pored toga, neophodno je uspostaviti kontinuiran sistem obuke općinskih vijećnika kojim bi se omogućilo da vijećnici mogu kvalitetno odlučivati o pitanjima kojima se direktno utiče na kvalitet života građana u lokalnim sredinama.

Lokalna izvršna vlast treba da uspostavi mehanizme kojima će unaprijediti učešće građana u procesima odlučivanja na lokalnom nivou čime će doprinijeti odgovornijem radu. U procesu formulisanja određenih odluka, izvršna vlast grada može da primijeni mehanizme (mimo i povrh onih zakonom propisanih) podsticanja određenih zainteresovanih grupa da uzmu aktivno učešće u tim procesima kojima se utiče na njihova prava i interese i da na taj način u potpunosti primijeni princip participacije u donošenju odluka koje mogu bitno uticati na pojedince i grupe građana. Neophodno je raditi na prilagođavanju procesa odlučivanja potrebama i mogućnostima građana (npr. uvođenje budžeta za građane i sl.). Kada je u pitanju kontrola rada svojih uposlenika i predstavnika javnog sektora na lokalnom nivou neophodno je uvesti redovnu i objektivnu praksu evaluacije radnih učinaka kako bi se unaprijedila efikasnost njihovog rada.

Okvir za rad lokalne administracije mora biti upotpunjen izradom sistematizacije radnih mjesta i primjenom redovnog mjerenja radnih učinaka zaposlenih čime će se unaprijediti efikasnost rada lokalne administracije. Neophodno je uvesti jasan sistem nagrađivanja

i sankcionisanja zaposlenih u skladu sa ostvarenim rezultatima. Pored ovog, potrebno je raditi na izradi odgovarajućih rješenja i uvođenju mehanizama kojima bi se unaprijedila transparentnost i odgovornost u radu lokalne administracije (e-učešće, crne knjige o pružaocima usluga koji nisu obavili posao na propisan način i sl.).

Lokalne političke partije trebaju unaprijediti transparentnost i odgovornost u svom radu na lokalnom nivou kroz redovnu komunikaciju sa građanima i konsultovanje građana u usaglašavanju svojih političkih orijentacija.

Za sve lokalne aktere zajednička mjera jeste donošenje planova integriteta u kojim bi se identifikovali radni procesi koji su najpodložniji koruptivnim praksama i donijele jasne, konkretne i precizne mjere prevencije čime bi se zaštitio i ojačao njihov integritet u društveno-političkom životu.

## 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

Institucionalna infrastruktura za borbu protiv korupcije je u čitavoj zemlji u začetku i nije u potpunosti funkcionalna. U tom smislu može se reći da je neophodno pokušati primijeniti određene instrumente i mehanizme koji se „pilotiraju“ na prostoru BiH kroz određene projekte, kao i kontinuirana promocija potrebe za jačanjem društvene odgovornosti kojom će se umanjiti prostor za koruptivne radnje.

U oblasti revizije neophodno je raditi na jačanju sistema interne revizije, imajući u vidu činjenicu da je eksterna revizija nedovoljno redovna usljed čega nije u stanju da isporučuje očekivane rezultate, koja će biti u mogućnosti da kvalitetno provodi svoju ulogu, a nalaze do kojih dođe i preporuke koje propiše da primijeni u praksi.

Pored ovoga, neophodno je raditi na promociji civilnog društva u Gračanici apostrofirajući njegovo mjesto

i ulogu u tranzicionim procesima. Općinska uprava mora kontinuirano da podržava aktivnosti organizacija civilnog društva, pogotovo u smislu njihovog institucionalnog i stručnog osnaživanja.

Preporuka za Općinu Gračanica, kao sredinu koja se dinamično razvija i ima ambiciju da posluži kao uzor drugim lokalnim zajednicama je, da u skladu sa svojim mogućnostima i djelokrugom rada, izradi sopstvenu strategiju/plan za borbu protiv korupcije.





# V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE

1. Biro za ljudska prava Tuzla, *Politike socijalnog uključivanja Općine Gračanica 2014-2018.*
2. Centri civilnih inicijativa, *Načelnik i lokalna samouprava: liderstvo, demokratija, razvoj, 2009.*
3. Direkcija za evropske integracije BiH, *Šematski prikaz vlasti u Bosni i Hercegovini*
4. Eda – Banja Luka, *Dobro je dobro saradivati – Iskustva u razvoju lokalne samouprave, 2008.*
5. Eda Banja Luka, *Priručnik za lokalne odbornike: demokratija, građani i lokalne politike, 2013.*
6. [www.opcina-gracanica.ba](http://www.opcina-gracanica.ba)
7. Federalni zavod za programiranje Federacije BiH, *Socio-ekonomski pokazatelji Općine Gračanica sa uporednim podacima TK i Federacije BiH za period 2008 – 2013.*
8. *Izborni zakon BiH*
9. *Izveštaj o reviziji finansijskih izvještaja Općine Gračanica za 2007. godinu*
10. *Izveštaj o zadovoljstvu građana Općine Gračanica javnim uslugama na lokalnom nivou 2013.*
11. Općina Gračanica, *Strategija razvoja Općine Gračanica 2011-2020.*
12. Statut Općine Gračanica
13. Savez općina i gradova Federacije BiH, *Komentar na Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*
14. Transparency International, *Nalazi istraživanja o transparentnosti jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, 2012.*
15. Zakon o komunalnim djelatnostima Tuzlanskog kantona
16. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH
17. *Zakon o internoj reviziji javnog sektora u Federaciji Bosne i Hercegovine*

18. *Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH*
19. *Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti u Federaciji BiH*
20. *Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji BiH*
21. *Etički kodeks za državne službenike u Federaciji BiH*
22. *Zakon o finansiranju političkih stranaka u BiH*
23. *Zakon o reviziji institucija u Federaciji BiH*







**PROCJENA  
SISTEMA  
INTEGRITETA  
JEDINICA  
LOKALNE  
SAMOUPRAVE  
GRAD MOSTAR**



---

# SADRŽAJ

---

229	I SAŽETAK
235	II SITUACIONA ANALIZA
239	III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
	KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE
240	1. GRADSKA SKUPŠTINA
243	2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST
246	3. LOKALNA ADMINISTRACIJA
250	4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE
	FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI
252	5. POSTUPANJE PO ŽALBAMA
253	6. REVIZIJA
255	7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE
256	8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE
256	9. PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI
257	10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST
261	IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE
265	V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE



# I SAŽETAK

## KONTEKST SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

Današnji način funkcionisanja sistema integriteta lokalne samouprave nastao je na ruševinama pedesetogodišnjeg socijalističkog uređenja koji je prethodio sistemu lokalnog samoupravljanja. Planska privreda i jednopartijski sistem su trebali biti zamijenjeni slobodnim tržištem i višestranačkim političkim uređenjem, te iako je ovaj proces tranzicije/demokratizacije društva bio potaknut i potpomognut izvana, zamjena postojećih ekonomskih i političkih struktura novim, bila je mukotrpa i izazovna na svim društveno-političkim ravnama, pa tako i na nivou lokalne samouprave. Činjenica da su formalno uvedene nove institucije i mehanizmi, nije podrazumijevala suštinsku demokratizaciju lokalnih jedinica samouprave.<sup>1</sup>

Okosnicu današnjeg formalno-pravnog aspekta lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini čini Evropska povelja o lokalnoj samoupravi koja je ratifikovana 2002. godine, a kojom je naznačena obaveza da se lokalna samouprava reguliše zakonom, a gdje je moguće i Ustavom. Obzirom da potonje nije slučaj sa Ustavom BiH, sva bitna određenja lokalne samouprave regulisana su entitetskim i kantonalnim ustavima. Na nivou Federacije BiH donesena su dva zakona koja propisuju principe funkcionisanja lokane samouprave u ovom entitetu. Zakon o osnovama lokalne samouprave (Sl. novine FBiH, 6/95) donesen je 1995. godine, a 2006. je donesen Zakon o principima lokalne samouprave (Sl. novine FBiH, 49/06) koji su bez detaljnijih dorada preneseni i na kantonalni

nivo. U literaturi se navodi da je ovim zakonski okvir u Federaciji unaprijeđen, i to u pogledu: (i) prihvatanja evropskog koncepta lokalne samouprave koji daje pravo organima lokalne samouprave da upravlja dijelom lokalnih poslova u interesu građana, (ii) uspostavljanja monotipne<sup>2</sup> strukture lokalne samouprave, te se pored općine uvodi i grad kao jedinica lokalne samouprave, (iii) postepenog proširenja nadležnosti općina (što je ujedno i najznačajniji pomak), (iv) promjene načina izbora načelnika kojeg od usvajanja Zakona iz 2006. godine počinju birati direktno građani za razliku od prijašnje prakse kada je to činilo općinsko vijeće.<sup>3</sup>

Grad Mostar se nalazi u sastavu Hercegovačko – neretvanskog kantona, Federacija Bosne i Hercegovine. Grad Mostar predstavlja jednu od specifičnosti u Bosni i Hercegovini. Sporazumom o oživotvorenju Federacije BiH, koji je potpisan u Dejtonu 10. novembra 1995. godine, dogovoreno je da se ujedine Istočni i Zapadni Mostar i usvojen je Prijelazni statut Grada Mostara, čime je očuvano jedinstvo grada. Ovim sporazumom Grad Mostar se nalazio unutar granica Općine Mostar kako je postojala 1. januara 1991. godine, a sastojao se od šest zasebnih gradskih općina. Nakon neuspjelog pokušaja Evropske unije iz februara 1996. godine da se usvoji Prijelazni statut za postupnu integraciju Mostara, iste godine je potpisan Rimski sporazum kojim je Grad Mostar ustanovljen kao zajednica šest autonomnih općina i jedne male neuticajne centralne gradske zone. Ovakvo stanje je potrajalo do 2004. godine kada je Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH nametnuo Statut Grada Mostara koji je i danas na snazi. Ovim Statutom su ukinute gradske općine koje su postale gradska područja. Statutom je definisano da Gradske vijeće i gradonačelnik predstavljaju organe Grada Mostara.

Gradske vijeće Grada Mostara sastoji se od 35 članova, koji se biraju neposredno na izborima i predstavlja predstavničko tijelo Grada. Bivše gradske opštine, koje su postale gradska područja, u sastav Gradskog vijeća šalju po 3 člana, dok se ostali članovi

Gradskog vijeća biraju sa jedinstvene gradske liste.

Gradonačelnik Grada Mostara, prema Statutu, predstavlja nosioca izvršne vlasti. Gradonačelnik sprovodi odluke Gradskog vijeća i rješava pitanja koja su mu data u nadležnost Statutom grada. Gradonačelnik Grada Mostara se bira posredno, između izabranih članova Gradskog vijeća, a isti se bira na prvoj sjednici Gradskog vijeća.

Bitno je napomenuti da su posljednji lokalni izbori u Gradu Mostaru održani 2008. godine, na kojima su izabrani gradski vijećnici za mandatni period 2008 – 2012. godine. Naime, Rješenjem Ustavnog suda BiH od 27.02.2012. godine odredbe Izbornog zakona BiH koje se odnose na izbor članova Gradskog vijeća su prestale da važe, te još uvijek nije postignut politički dogovor za izmjene pomenutog člana u skladu sa Rješenjem Ustavnog suda BiH. Grad Mostar je jedina jedinica lokalne samouprave u BiH u kojoj nisu održani lokalni izbori 2012. godine. Činjenica da Grad Mostar od 2012. godine funkcioniše bez Gradskog vijeća je uveliko uticala na rezultate ove procjene.

1 Detaljnije u Grupa autora, «Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH» (nacrt), Banja Luka, 2005., izvještaj dostupan na: [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005\\_Analiza\\_stanja\\_lokalne\\_uprave\\_u\\_BiH.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005_Analiza_stanja_lokalne_uprave_u_BiH.pdf) (posljednji pristup 25.11.2014.)

2 Sve općine (i gradovi) imaju iste nadležnosti i funkcije, bez obzira na geografske, teritorijalne, demografske, ekonomske i druge razlike.

3 Ur. Zlokapa, Zdravko, Kocka do kocke – dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave, EDA. Banja Luka, 2007, str 183. [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2007\\_Kocka\\_do\\_kocke.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2007_Kocka_do_kocke.pdf) (posljednji pristup 12.11.2014.)

## PROCJENA LIS-A: AKTERI I FUNKCIJE

### KARTICA REZULTATA PROCJENE LIS-A ZA GRAD MOSTAR

AKTER	KAPACITET	ULOGA U LIS-U	UNUTRAŠNJE UPRAVLJANJE
LOKALNA SKUPŠTINA	Žuta	Žuta	Žuta
LOKALNA IZVRŠNA VLAST	Zelena	Žuta	Žuta
LOKALNA ADMINISTRACIJA	Žuta	Zelena	Žuta
LOKALNE POLITIČKE PARTIJE	Žuta	Crvena	Crvena

FUNKCIJA	KAPACITET	DJELOTVORNOST
POSTUPANJE PO ŽALBAMA	Žuta	Žuta
REVIZIJA	Žuta	Žuta
CENTRALIZOVANI NADZOR NAD LOKALNOM UPRAVOM	Crvena	Crvena
ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE	Crvena	Crvena
PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI	Crvena	Crvena
DRUŠTVENA ODGOVORNOST	Žuta	Žuta

## KLJUČNI NALAZI

Ključni nalazi do kojih se došlo analizom lokalnog integriteta u Gradu Mostaru mogu se podijeliti na sljedeće dvije funkcije:

### 1. AKTERI

a. Iako je Gradsko vijeće u prošlosti imalo dobro razvijene komunikacijske metode i kanale sa građanima, ta praksa je prestala sa radom, uslovljena činjenicom da Grad Mostar od 2012. godine nema gradskih vijećnika zbog neodržavanja lokalnih izbora;

b. Protokoli i instrumenti koje ima izvršna vlast i lokalna administracija za učešće građana u procesima slabo se koriste od strane građana. Također, ne postoji institucionalizovana praksa mjerenja učinka rada zaposlenika i javnih preduzeća koja je bazirana na objektivnim pokazateljima;

c. Lokalnoj administraciji nedostaje kvalitetniji sistem podrške da bi se smanjio vanjski pritisak na službenike i omogućio neometan rad u skladu sa zakonom;

d. Lokalne političke partije su krajnje zatvorene i uglavnom služe partikularnim interesima, te su zatvorene prema građanima.

## 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

- a. Lokalna samouprava nema razvijene instrumente i kapacitete za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, niti ima nadzor i podršku od strane viših nivoa vlasti u ovom segmentu;
- b. Trenutno uspostavljeni sistem revizije ne odgovara na realne potrebe jedinica lokalne samouprave u BiH i nije u mogućnosti da poluči rezultate koji se od nje očekuju;
- c. Lokalnoj upravi nedostaje adekvatna tehnička podrška od strane viših nivoa vlasti u poboljšanju svog sistema integriteta;
- d. Lokalna samouprava nema razvijene instrumente i kapacitete za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, niti ima nadzor i podršku od strane viših nivoa vlasti.
- e. Lokalni mediji, organizacije civilnog društva, te građanstvo u širem smislu nemaju izgrađene kapacitete i/ili ne izražavaju kontinuirani interes za izgradnjom kvalitetnijeg sistema integriteta na lokalnom nivou.

## PREPORUKE

- Potrebno je u što skorijem periodu usvojiti izmjene Izbornog zakona u skladu sa Rješenjem Ustavnog suda BiH kako bi se stvorili uslovi za održavanje lokalnih izbora u Mostaru;
- Nakon što se ispune uslovi i održe izbori za Gradsko vijeće Grada Mostara, potrebno je ponovno pokrenuti dobre prakse komunikacije sa građanima, kao i dodatno unaprijediti praksu direktnog učešća građana u radu Gradskog vijeća;
- Potrebno je unaprijediti svijest građana o važnosti učešća u procesima donošenja odluka lokalne vlasti;
- Razmotriti uvođenje mehanizma informisanja javnosti, pored klasičnog koji se trenutno koristi, o važnim pitanjima za život građana putem savremenih komunikacionih kanala (društvene mreže, youtube itd);
- Razmotriti formiranje pozicije glasnogovornika/port-parola Grada Mostara, koji bi predstavljao most između lokalne uprave, medija i šire društvene zajednice;
- Potrebna je maksimalna transparentnost kada je u pitanju redovno funkcionisanje gradske administracije, posebno kada je u pitanju uključivanje građana u procese bitne za lokalnu zajednicu sa ciljem povećanja participacije i davanja legitimiteta odlukama koje se donose;
- Imajući u vidu da je institucionalna infrastruktura za borbu protiv korupcije u cijeloj zemlji u začetku, potrebno je samoinicijativno primijeniti određene instrumente i mehanizme za suzbijanje korupcije. U proces razvijanja instrumenata i mehanizama, potrebno je uključiti nevladin sektor, akademsku zajednicu i građane, te na osnovu rezultata kreirati akcioni plan za jačanje integriteta;
- U oblasti revizije potrebno je da se radi na jačanju kapaciteta interne revizije, obzirom da se eksterna revizija vrši sporadično, te nije u mogućnosti da poluči očekivane rezultate;
- Potrebno je raditi na promociji civilnog društva, te raditi na uključivanju organizacija civilnog društva u sve procese unutar lokalne zajednice.







# II SITUACIONA ANALIZA

Prema Ustavu Bosne i Hercegovine oblast lokalne samouprave je isključiva nadležnost entiteta na osnovu opšte pretpostavke da su entiteti nadležni za sve oblasti koje nisu izričito pomenute u Ustavu kao državna nadležnost. Ustav BiH ne sadrži niti jednu izričitu odredbu o lokalnoj samoupravi, te niti jednu normu kojom bi se garantovala prava na lokalnu samoupravu. Ipak, obzirom da je BiH ratifikovala Evropsku povelju u lokalnoj samoupravi, ista je postala sastavni dio njenog pravnog sistema, iako ovdje treba naglasiti da sva ustavna i zakonska rješenja nisu još uvijek u potpunosti usklađena sa Poveljom.<sup>4</sup>

Kada govorimo o konceptu, trenutnom stanju i planiranom razvoju lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, isti je neophodno posmatrati kroz prizmu njenog državno-pravnog uređenja. Naime, specifični administrativno-teritorijalni ustroj Bosne i Hercegovine se neminovno odrazio i na način organizovanja lokalne samouprave u BiH, odnosno na području entiteta – Federacija Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Na području Republike Srpske, unitarno ustrojenog entiteta u Bosni i Hercegovini, općine i gradovi predstavljaju jedine utvrđene jedinice lokalne samouprave, a odnos lokalnih i centralnih vlasti je neposredan. S druge strane, situacija na području Federacije Bosne i Hercegovine je dosta složenija. Naime, između federalne – centralne vlasti i jedinica lokalne samouprave postoji još jedan nivo administrativno-teritorijalnog uređenja kojeg sačinjava 10 kantona. I pored navedene specifičnosti FBiH, grad

i općina (dominantno općine) predstavljaju osnovne jedinice lokalne samouprave.

Normativna regulativa kojom je ustrojen postojeći sistem lokalne samouprave usvajana je sukcesivno i uz stalne korake ka unapređenju sistema. Usvajanjem Ustava FBiH 1994. godine općina je predviđena kao osnovni i jedini oblik lokalne samouprave. Naknadnim usvajanjem amandmana na Ustav definisan je i viši oblik lokalne samouprave, odnosno grad, i to 1996. godine, da bi 1997. godine amandmanima bio regulisan i položaj Sarajeva kao glavnog grada, te jedinstveni položaj Grada Mostara. Zakon o osnovama lokalne samouprave, koji je usvojen 1995. godine važio je sve do 2006. godine kada je usvojen novi Zakon o načelima lokalne samouprave<sup>5</sup>, a jedan od ciljeva njegovog usvajanja je bila implementacija i razrada rješenja sadržanih u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Karakteristika ovog Zakona jeste činjenica da su nadležnosti općina ustanovljene bez bilo kakvih razlika, što znači da su općine u Federaciji BiH monotipske, odnosno da sve općine imaju iste i jednake nadležnosti bez obzira na broj stanovnika, veličinu svoje teritorije, ekonomski

<sup>4</sup> Osnovni principi na kojima počiva ovaj dokument utvrđuju prava i odgovornosti jedinica lokalne samouprave, kao lokalne zajednice prema svojim građanima s jedne strane, odnosno mogućnosti građana da učestvuju u upravljanju lokalnim poslovima, s druge strane.

<sup>5</sup> Službene novine FBiH 49/06

i privredni razvoj i druge parametre. Realno bi bilo očekivati da, uzimajući u obzir karakteristike određenih parametara za pojedine općine, različite općine imaju i različite nivoe nadležnosti i obaveza, kako bi funkcionalnije i efikasnije obavljale svoju ulogu prema građanima.

Evolucija percepcije općina i legislativnog odraza te percepcije evidentna je; prava građana proširena su, nadležnosti općina postepeno proširene i usložnjene, a općinski načelnici, do ranije birani od strane općinskih vijeća, danas bivaju birani neposredno od strane građana čime se dao svojevrsan bitan doprinos direktnoj demokratiji na nivou lokalne zajednice.

Kada je u pitanju Grad Mostar, on teritorijalno pripada FBiH, a u sastavu je Hercegovačko-neretvanskog kantona. Međutim, Grad Mostar predstavlja jednu specifičnost u Bosni i Hercegovini, te je potrebna dodatna elaboracija događaja koji su doveli do stanja u kojemu danas postoji Grad Mostar.

Naime, Sporazumom o oživotvorenju Federacije Bosne i Hercegovine, koji je potpisan u Dejtonu 10. novembra 1995. godine, obzirom da su u to vrijeme postojali Istočni i Zapadni Mostar, dogovoreno je da se usvoji Prijelazni statut Grada Mostara, koji bi očuvao njegovo jedinstvo. Prema ovom dogovoru, teritorija Grada Mostara obuhvaća cijelo područje općine Mostar, kako je postojala 1. januara 1991. godine. Grad Mostar se sastojao od 6 zasebnih gradskih općina, a granice među njima su određene Prijelaznim statutom. Ovim sporazumom je definisano upravljanje gradom, Mostarom upravlja Gradsko vijeće, dok se na čelu 6 gradskih općina nalaze gradska općinska vijeća. Prema ovom sporazumu Gradsko vijeće Mostara broji 48 članova, dok gradska općinska vijeća broje po 25 članova. Članovi Gradskog vijeća i gradskih općinskih vijeća se biraju na direktnim izborima. Gradska općine biraju po 4 člana u Gradsko vijeće, dok se preostali članovi biraju na listi cijelog grada.

Evropski administrator Mostara, Hans Košnik, je u februaru 1996. godine ponudio „Prijelazni statut Grada Mostara“ za postupnu integraciju Mostara kroz šest gradskih općina i velikim centralnim zonama. Nakon velikih demonstracija koje su se tada desile u Mostaru, ovaj Statut nije prihvaćen, te je iste godine potpisan Rimski sporazum, koji je Grad Mostar ustanovio kao zajednicu šest autonomnih općina i jedne male neuticajne Centralne gradske zone.

Ovakvo stanje je trajalo sve do 2004. godine kada je visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH, lord Pedy Ashdown, nametnuo statut Grada Mostara<sup>6</sup> koji je i danas na snazi. Statut se oslanjao na Rimski sporazum, te je ukinuo gradske općine koje postaju gradska područja od kojih u sastav Gradskog vijeća šalju po tri člana, dok se ostali članovi biraju sa jedinstvene gradske liste. Ovim Statutom je smanjen broj vijećnika u Gradskom vijeću na 35 i ono predstavlja zakonodavno gradsko tijelo. Gradonačelnik se bira posredno između članova Gradskog vijeća i primarno predstavlja izvršnu vlast.

Kako je već navedeno, Grad Mostar se nalazi u FBiH u sastavu Hercegovačko-neretvanskog kantona. Prema procjeni Federalnog zavoda za statistiku<sup>7</sup>, 30.06.2013. godine na području Mostara, koji obuhvata površinu od 1.175 km<sup>2</sup>, živi 112.073 stanovnika (95,38 stanovnika po km<sup>2</sup>), koji su nastanjeni u 43 mjesne zajednice. Treba naglasiti da se broj stanovnika po pomenutoj procjeni razlikuje od broja stanovnika koji je objavljen u preliminarnim rezultatima popisa iz 2013. godine, gdje je navedeno da na području grada Mostara živi 113.169 stanovnika.

Organe Grada Mostara čine Gradsko vijeće i gradonačelnik Grada Mostara. Gradsko vijeće broji 35 vijećnika koji se biraju na slobodnim, demokratskim i neposrednim izborima u skladu sa Izbornim zakonom BiH. Gradsko vijeće može da formira odbore Gradskog vijeća za

potrebe priprema svojih odluka. Pored odbora, Gradsko vijeće formira i Komisije za svako od gradskih područja. Predsjednik i zamjenik predsjednika Gradskog vijeća imaju na raspolaganju kancelarije kojima rukovodi sekretar. Sekretar Gradskog vijeća je državni službenik gradske uprave u službi predsjednika, te ima svoje osoblje.

Gradonačelnik Grada Mostara je nosilac izvršne vlasti i predstavlja izvršni organ koji funkciju vlasti vrši u skladu sa Statutom. Gradonačelnik se bira posredno, na prvoj sjednici Gradskog vijeća, a na mjesto gradonačelnika mogu da budu izabrani samo vijećnici koji su izabrani u Gradsko vijeće.

Gradski organi uprave su odjeli, kojih u Gradu Mostaru ima ukupno šest, i to:

- Odjel za organizaciju, pravne poslove, opću upravu, civilnu zaštitu i vatrogastvo,
- Odjel za finansije i nekretnine,
- Odjel za društvene djelatnosti,
- Odjel za urbanizam i građenje,
- Odjel za gospodarstvo, komunalne i inspeksijske poslove,
- Tajništvo Grada Mostara.

U Gradskoj upravi Grada Mostara ima 18 službi unutar odjela, i to:

- Služba za opću upravu i gradska područja,
- Služba za organizaciju i personal,
- Pravna služba,
- Služba za proračun i finansije,
- Služba za nekretnine,
- Služba za kulturu,
- Služba za odgoj, obrazovanje, mlade i sport,
- Služba za socijalne i stambene poslove, zdravstvo, raseljene osobe i izbjeglice,
- Služba za zaštitu prava branitelja i njihovih obitelji,

- Služba za urbanističko planiranje,
- Služba za građevinske propise,
- Služba za građenje i obnovu,
- Služba za građenje infrastrukturnih objekata,
- Služba za katastar,
- Služba za gospodarstvo,
- Služba za komunalne poslove i okoliš,
- Služba za inspeksijske poslove,
- Služba za podršku biznisu.

Pored gore pomenutih službi, u Gradu Mostaru postoje i: Služba unutrašnjeg nadzora (posebna služba koja obavlja poslove nadzora nad finansijskim, materijalnim i računovodstvenim poslovanjem budžetskih korisnika, kao i nad zakonitošću i svrsishodnošću budžetske potrošnje), te Stručna služba Gradskog vijeća (posebna, samostalna i neovisna služba koja za potrebe Gradskog vijeća i njegovih radnih tijela obavlja stručne, administrativno-tehničke i druge poslove).



# III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

---

Uputstvo za ocjenjivanje indikatora iz metodologije procjene LIS-a, koje najviše odgovara aktuelnoj situaciji u lokalnoj zajednici, je uvijek napisano pod navodnicima u kurzivu na početku svakog indikatora. Treba, međutim, napomenuti da ova uputstva za ocjenjivanje indikatora predstavljaju samo široke parametre koji služe kao osnov za uspostavljanje krajnje ocjene indikatora. U mnogim slučajevima samo neki od elemenata u citiranim rečenicama se mogu primijeniti na datu situaciju. Dio indikatora naslovljen kao "Komentar" daje neka neophodna razjašnjenja.

# KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE

## 1. GRADSKO VIJEĆE

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

## KAPACITET

### 1.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri Gradsko vijeće ima adekvatne resurse za vršenje svojih obaveza u praksi?**

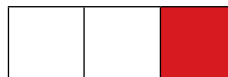
*“Gradsko vijeće donekle ima adekvatne resurse za rad. Ipak, postoje nedostaci koji smanjuju efektivnost rada.”*

#### Komentar:

Kada je u pitanju infrastruktura, prostorni i tehnički uslovi za rad, preseljenjem u zgradu Gradskog vijeća Grada Mostara stanje je donekle poboljšano. Iako je zgrada predana na upravu Stručnoj službi Gradskog vijeća, ona je pod upravom Grada Mostara. Prijedlog sistematizacije koju je uradila Stručna služba Gradskog vijeća još uvijek nije razmatrana, a ista predviđa bolju iskoristivost ljudskih kapaciteta. Naime, trenutna

sistematizacija je zasnovana na principu „3“ tako da iskoristivost kapaciteta nije na zadovoljavajućem nivou. Gradsko vijeće je u prošlom sazivu donijelo Odluku o potrebi stručnog usavršavanja vijećnika, ali ista nije rađena za vrijeme saziva Gradskog vijeća (novembar 2008. – februar 2013.)

### 1.2. LOKALNI IZBORI



**U kojoj mjeri su lokalni izbori blagovremeni, slobodni, poštteni i reprezentativni?**

*“Lokalni izbori nisu blagovremeni, slobodni, poštteni i reprezentativni.”*

#### Komentar:

Izborni propisi u BiH (Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj 20/04) omogućavaju slobodne i fer lokalne izbore. Međutim, kada je u pitanju Grad Mostar, posljednji lokalni izbori su održani 2008. godine za mandatni period 2008 - 2012. godine, te Grad Mostar u posljednje tri godine nema zakonodavne vlasti. Naime, Rješenjem Ustavnog suda BiH<sup>8</sup> od 27.02.2012. godine, odredbe Člana 19.2, stav (1) i (3) Izbornog zakona BiH koje se odnose na izbor članova Gradskog vijeća Grada Mostara su prestale da važe, te još uvijek nije postignuto političko rješenje za izmjene pomenutog člana Izbornog zakona BiH u skladu sa presudom Ustavnog suda BiH. Zbog toga je Grad Mostar bio jedina jedinica lokalne samouprave u BiH u kojoj nisu održani lokalni izbori 2012. godine.

<sup>8</sup> Rješenje Ustavnog Suda BiH, Službeni glasnik BiH, broj 15/12



### 1.3. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri je Gradsko vijeće nezavisno od izvršne vlasti?**

*“Gradsko vijeće je djelimično nezavisno u odnosu na izvršnu vlast.”*

**Komentar:**

Propisi o lokalnoj samoupravi kojima je uređena ova oblast u Federaciji BiH, kao i Statut Grada Mostara na jasan način definišu uloge predstavničke i izvršne lokalne vlasti čime je ova oblast jasno uređena. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, u članu 13., navodi da je Gradsko vijeće organ odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave. Član 13. Statuta Grada Mostara određuje Gradsko vijeće i Gradonačelnika kao organe Grada Mostara. Djelokrug posla jasno je propisan u članovima 13. i 14. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH. Gradsko vijeće usvaja sve značajnije odluke i/ili politike kojima se obezbjeđuje nesmetano funkcionisanje jedinice lokalne samouprave kao što su statut, budžet, raspolaganje imovinom jedinice lokalne samouprave, uređenje javnih površina i sl. Uzimajući u obzir važnost rada Gradskog vijeća i gradonačelnika njihov međusobni odnos predstavlja poseban dio Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, članci 16-23. Ovdje treba istaći da je ovim odredbama primarno uređen međusobni odnos Gradskog vijeća i gradonačelnika u pogledu pripreme i usvajanja budžeta, jednog od najvažnijih dokumenata kada je u pitanju rad jedinice lokalne samouprave. Njihovi međusobni odnosi zasnivaju se na principima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležnosti i

zajedničku odgovornost za funkcionisanje jedinica lokalne samouprave. Međutim, i pored svih zakonskih odredaba, u praksi, vijećnici Gradskog vijeća nisu u potpunosti nezavisni od strane izvršne vlasti.

## ULOGA

### 1.4. NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU LOKALNE SAMOUPRAVE



**U kojoj mjeri su gradski vijećnici u mogućnosti da vrše i sprovedu svoje odluke i funkciju nadzora?**

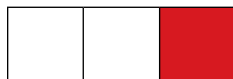
*„Gradski vijećnici imaju ovlašćenje da nadziru rad lokalne izvršne vlasti i do određene mjere su uspješni u vršenju ove dužnosti. Djelimično su u mogućnosti da sprovedu svoje odluke.“*

**Komentar:**

Gradsko vijeće Grada Mostara ima Statutom zagarantovanu ulogu nadzora nad radom izvršne vlasti putem nadzora nad radom uprave Grada, uključujući Ured gradonačelnika. Član 28. Statuta Grada Mostara daje vijećnicima pravo da postavljaju pitanja vezana za tačke dnevnog reda sjednica i da zahtijevaju pisane izvještaje. Također, Gradsko vijeće ima pravo na uvid u provedbu svojih odluka, te može na zahtjev kluba ili četvrtine gradskih vijećnika formirati odbor koji može da provjeri svu dokumentaciju u prostorijama Gradske uprave. U praksi, vijećnici su djelimično u mogućnosti da vrše nadzor nad provođenjem usvojenih odluka. Međutim, zbog nepostojanja Gradskog vijeća u posljednje tri godine ne postoji nikakva kontrola izvršne vlasti Grada od strane Gradskog vijeća. Pored toga, Statutom je utemeljena i Služba unutarnjeg nadzora kao neovisna i

objektivna procjena nadzora nad finansijskim poslovanjem budžetskih korisnika. Služba je pozicionirana u nadležnost Gradskog vijeća, koje je usvojilo Pravilnik o radu Službe (Sl. Glasnik Grada Mostara br. 4/08). Prema ovom Pravilniku, Služba unutarnjeg nadzora najmanje jednom godišnje podnosi izvještaj Odboru za budžet i finansije i Gradskom vijeću Grada Mostara.

### 1.5. ZASTUPLJENOST



**U kojoj mjeri gradski vijećnici predstavljaju interese i prioritete birača u praksi?**

*“Gradski vijećnici ne predstavljaju interese i prioritete svojih birača.”*

**Komentar:**

Iako je formalno–pravno osigurano da vijećnici Gradskog vijeća imaju legitimitet da predstavljaju građane Mostara, u većini primjera iz prakse je uočeno da vijećnici ne predstavljaju interese građana. Kako je i ranije rečeno, zbog neodržavanja izbora 2012. godine i činjenice da Grad Mostar funkcioniše bez Gradskog vijeća od tad, sve pozitivne prakse komunikacije građana i vijećnika su prekinute. Tokom 2004. godine je Grad Mostar zbog projekta Konect 35, koji je kasnije prerastao u ParlaNet, dobio nagradu od strane Fonda za otvoreno društvo zbog dobrih praksi u javnosti donošenja odluka. Pored pomenutog, bio je uveden i prijem – direktni kontakt vijećnika sa građanima.

## UPRAVLJANJE

### 1.6. TRANSPARENTNOST GRADSKOG VIJEĆA



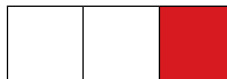
**U kojoj mjeri građani mogu doći do informacija vezanih za Gradsko vijeće i vijećnike?**

*“Građani mogu doći do informacija o radu Gradskog vijeća i vijećnicima.”*

**Komentar:**

Javnost rada Gradskog vijeća je građanima zagaran-tovana Statutom Grada Mostara, gdje u članu 30. stoji da su sjednice Gradskog vijeća javne i da se blagovremeno najavljuju u javnosti, kao i Poslovnikom o radu Gradskog vijeća (članovi 189-193). Gradsko vijeće Grada Mostara posjeduje svoju web stranicu na kojoj je dostupno mnogo informacija, odluka, te je omogućeno i uživo praćenje sjednica. Također, građani mogu da prisustvuju sjednicama uz prethodnu pismenu najavu. Naravno, pomenuta praksa je trenutno prekinuta zbog nepostojanja Gradskog vijeća.

### 1.7. ODGOVORNOST GRADSKIH VIJEĆNIKA



**U kojoj mjeri su gradski vijećnici odgovorni za svoje postupke u praksi?**

*“Gradski vijećnici nisu odgovorni za svoje postupke u praksi.”*

**Komentar:**

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH predviđa odgovornost za ustavnost i zakonitost njihovog rada (Član 13.), što predstavlja pozitivan iskorak kada je u pitanju kreiranje javnih politika na prostoru BiH. Međutim, iako je ova odredba propisana postavlja se pitanje njene primjene, odnosno postojanja pravilnika kojima se uređuje način ko i kako poziva vijećnike na odgovornost u njihovom radu. Samim tim može se konstatovati da ne postoji mogućnost njene primjene u praksi. S druge strane, odgovornost vijećnika za svoje postupke se svodi na političku odgovornost koja se mjeri stepenom (ne)zadovoljstva građana na lokalnim izborima. Ne postoji institucionalizovan mehanizam uključivanja javnosti u konsultacije oko bitnih pitanja koja se nađu na dnevnom redu i ne postoje jasno definisani mehanizmi uz pomoć kojih se građani mogu žaliti na rad i postupke vijećnika.

**1.8. INTEGRITET GRADSKIH VIJEĆNIKA**



**U kojoj mjeri je obezbjeđen integritet općinskih vijećnika?**

*“Postoje samo neki od propisa koji se tiču sukoba interesa, poklona i usluga, prijave imovine i zaštite uzbunjivača, i koji se polovično sprovode.”*

**Komentar:**

Gradsko vijeće Grada Mostara je usvojilo Kodeks ponašanja, kao osnovu političkog integriteta izabranih zvaničnika, sa kojim se upoznaju vijećnici Gradskog vijeća. Ovaj kodeks se odnosi na sve izabrane lokalne zvaničnike kojima je mandat povjeren neposrednim

izborima, kao i imenovanjem. Ovim Kodeksom je isključena svaka vrsta prihvatanja mita koje bi se prema važećim propisima moglo podvesti kao aktivno ili pasivno podmićivanje. Praćenje i nadziranje kodeksa ponašanja vrši Etička komisija, koja ima svoj Poslovnik o radu.

**2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST**



**KAPACITET**

**2.1. JASNE FUNKCIJE**



**U kojoj mjeri gradska uprava ima jasnu i realističnu strategiju/akcioni plan i koherentan skup funkcija?**

*“Izvršna vlast ima jasnu i realističnu strategiju.”*

**Komentar:**

Postojeće ustavne i zakonske odredbe, kao i politike jasno i precizno regulišu vlastitu nadležnost, ulogu i usluge koje su date u nadležnost jedinica lokalnih samouprava, a pogotovu Ustav Federacije BiH, Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“ broj: 35/05) i Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji BiH“ broj: 49/06. Lo-

kalna vlast formuliše svoje prioritete kroz godišnji plan rada Gradskog vijeća, kojeg provodi izvršna vlast – gradonačelnik preko nadležnih odjela, odnosno službi. Plan rada Gradskog vijeća se objavljuje u službenom glasilu „Gradskom službenom glasniku Grada Mostara“, čime postaje transparentan za sve građane Grada Mostara.

## 2.2. RASPOLOŽIVA SREDSTVA



**U kojoj mjeri općinska uprava ima pristup sredstvima koja su neophodna da provede svoje funkcije i ispuni stratešku viziju?**

*“Općinska uprava djelimično ima pristup sredstvima neophodnim za izvršenje svojih funkcija i ispunjavanje strateških ciljeva.”*

### Komentar:

Zakonima je propisano na koje javne prihode jedinice lokalne samouprave mogu da računaju, obezbjeđujući im djelimično predvidivost u planiranju prihodovne strane svojih budžeta, pri tome ne ulazeći u pravednost usvojenih zakonskih rješenja (vrlo često se pominje činjenica da postojeći način raspodjele sredstava od indirektnih poreza nije pravedan kao i činjenica da raspodjela određenih poreza, naknada i taksi između federacije, kantona i općine takođe nije pravedna). Najveći problem u finansiranju jedinica lokalne samouprave imaju prenesene nadležnosti na jedinicu lokalne samouprave iz razloga što se prenošenjem nadležnosti ne osiguravaju i finansijska sredstva potrebna za izvršavanje određenih vrsta poslova, što je i članak 11. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji BiH jasno regulisao. „Prijenos i povjeravanje novih poslova jedinicama lokalne samouprave biće praćeni i dodjelom

sredstava potrebnih za njihovo djelotvorno obavljanje.“

## ULOGA

### 2.3. UPRAVLJANJE LOKALNOM ADMINISTRACIJOM



**U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno vrši svoju ulogu u smislu pružanja djelotvornog nadzora i podrške lokalnoj administraciji?**

*“Izvršna vlast je djelimično aktivna u stvaranju lokalnog javnog sektora koji se rukovodi visokim nivoom transparentnosti, odgovornosti, integriteta i uključenosti, ali te aktivnosti ne rezultiraju konkretnim poboljšanjima.”*

### Komentar:

Određene aktivnosti (uglavnom propisane zakonom i internim aktima) se preduzimaju u cilju što uspješnijeg i djelotvornijeg upravljanja ljudskim resursima i uspostavljanju procedura koje za cilj imaju što efikasnije obavljanje dužnosti službenika u lokalnoj administraciji, kao i pospješivanje transparentnosti i integriteta u njihovom radu. Izvršna vlast nema u potpunosti adekvatan mehanizam da efikasno nadzire i upravlja radom lokalnog javnog sektora, obzirom na političku situaciju u Gradu Mostaru, gdje Gradsko vijeće od 2012. godine ne funkcioniše, kao i političku spremnost na zajedničko rješavanje problema. Sve se to odražava na red i radnu disciplinu uposlenika, a pogotovo kad se zna da rukovoditelju organa uprave ne stoje na raspolaganju zakonska rješenja koja se tiču poboljšanja efikasnosti rada, jer se onda potežu pitanja nacionalne pripadnosti, mobinga na poslu itd. Disciplinske postupke je isto tako teško provesti iz razloga komplikovanosti samog postupka provođenja.

## 2.4. NADZOR NAD PRIVATNIM PRUŽAOCIMA JAVNIH USLUGA



**U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno provodi svoju ulogu u smislu pozivanja privatnih pružalaca javnih usluga na odgovornost za izvršenje ugovorenih usluga?**

*„Lokalna izvršna vlast je djelimično efikasna u pozivanju na odgovornost privatnih pružalaca usluga.“*

### Komentar:

Postoji otvoren i transparentan proces za angažovanje lokalnih pružalaca usluga koji je jasno propisan Zakonom o javnim nabavkama u BiH. Zvanični mehanizmi, u slučaju da se lokalni pružalci usluga drže odgovornim za loše obavljeni posao, postoje kroz formu nadzora, dok ne postoje dodatni mehanizmi za osiguranje kvaliteta pruženih usluga. Lokalna uprava ima zadovoljavajuće kapacitete u cilju nadziranja lokalnih pružalaca usluga.

## 2.5. REGULISANJE RADA LOKALNIH PRIVREDNIH SUBJEKATA



**U kojoj mjeri lokalna uprava efikasno vrši svoju ulogu u regulisanju lokalnih preduzeća na ravnopravan i djelotvoran način?**

*“Propisi kojima se reguliše rad lokalnih preduzeća i kontrola njihovog rada, u skladu sa ovlašćenjima koja*

*su dodijeljena lokalnoj upravi u određenoj mjeri se primjenjuju na transparentan i pošten način.”*

### Komentar:

Grad Mostar ima nadležnost samo nad onim poduzećima kojima je osnivač ili većinski vlasnik. To su poduzeća koja su uglavnom osnovana kao javna poduzeća kako bi, temeljem odluke Gradskog vijeća o osnivanju takvih poduzeća, obavljali javne ovlasti u interesu građana, a to su poduzeća iz oblasti komunalne djelatnosti, djelatnosti linijskog prijevoza, drumskog i zračnog, kao i djelatnosti tržnica - pijaca. Svako poduzeće je dužno da obavlja svoju djelatnost sukladno zakonskim propisima i to Zakonom o gospodarskim društvima, Zakonom o javnim poduzećima, Statutom Grada Mostara i svojim internim propisima, kao i propisima koji se odnose na zdravlje, sigurnost, zaštitu okoliša. Pored toga, lokalna vlast kontrolu rada poduzeća vrši putem praćenja i analize poslovanja gospodarskih društava, nadzora i izvješća putem stručnog savjetnika za institucije Grada Mostara, te održavanjem Skupština gospodarskih društava gdje Grad imenuje punomoćnika za rad Skupštine, čime štiti svoje interese kao osnivač ili većinski vlasnik. Kontrola rada lokalnih poduzeća nastoji se provesti na transparentan način, ali obzirom na broj izvršitelja koji su zaduženi za ovu kontrolu, taj broj ne odgovara obimu posla koji treba kontrolisati.

## UPRAVLJANJE

### 2.6. TRANSPARENTNOST BUDŽETA



**U kojoj mjeri gradska uprava predstavlja jasan i dostupan budžet?**

*“Lokalna uprava obezbjeđuje dostupnost budžeta.”*

**Komentar:**

Tokom procesa pripreme i usvajanja budžeta, lokalna uprava rukovodi se važećom zakonskom legislativom koja obezbjeđuje javnost i dostupnost budžeta građanima (građani su pozvani da učestvuju na javnim raspravama, imaju mogućnost da izvrše uvid u budžet posredstvom zvanične internet stranice Grada Mostara kao i korišćenjem mogućnosti propisanih Zakonom o slobodi pristupa informacijama). Nakon usvajanja, zakonska je obaveza da se isti javno objavi na Službenom glasniku i na oglasnoj ploči Grada Mostara. Također, budžet se objavljuje i na web stranici Grada Mostara i lako je dostupan građanima na uvid.

**2.7. ODGOVORNOST LOKALNE IZVRŠNE VLASTI**



**U kojoj mjeri je lokalna izvršna vlast odgovorna za svoje postupke?**

*“Lokalna izvršna vlast je djelimično odgovorna za svoje postupke u praksi.”*

**Komentar:**

Postoji statutarna odgovornost načelnika za ustavnost i zakonitost akata koje podnosi Gradskom vijeću, međutim Statutom nije regulisana neka druga vrsta odgovornosti. Eventualna politička odgovornost postoji. Građani se uvijek mogu žaliti na gradsku administraciju kad su nezadovoljni kvalitetom pruženih usluga, tad gradonačelnik i direktor administracije poduzimaju mjere da se građanima pruži kvalitetnija usluga. U slučaju žalbe na rad gradonačelnika, Gradsko vijeće u skladu sa

Statutom odlučuje o tim žalbama i donosi odluke.

**2.8. INTEGRITET IZVRŠNE VLASTI**



**U kojoj mjeri je obezbjeđen integritet izvršne vlasti?**

*“Postoje samo neki od propisa koji se tiču sukoba interesa, poklona i usluga, prijave imovine, ‘revolving door’ imenovanja i zaštite uzbunjivača i koji se djelimično primijenjuju.”*

**Komentar:**

Integritet gradonačelnika je osiguran kroz zakonska pravila koji propisuje Zakon o sukobu interesa koji se odnosi i na izabrane zvaničnike - gradonačelnike, kao i Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH, koji su propisali prava i obaveze državnih službenika. Pogotovo je uređena oblast primanja poklona, mita i sl. Međutim, u praksi nije sve tako idealno. S druge strane, iako su i prisutne špekulacije o ovakvim radnjama, u proteklom periodu nisu zabilježeni slučajevi prijavljivanja ovakvih radnjih, niti obavljanja eksternih kontrola.

**3. LOKALNA ADMINISTRACIJA**



## KAPACITET

### 3.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri lokalna administracija ima adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse da bi efikasno obavljala svoje dužnosti?**

*„Gradske službe za upravu imaju djelimično adekvatne resurse.“*

**Komentar:**

Lokalna uprava u Gradu Mostaru ne posjeduje dovoljne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse za rad kako bi efikasno obavljala sve nadležnosti, kako izvorne, tako i one koje su prenesene sa viših nivoa vlasti. Naime, iako su viši nivoi vlasti zakonom obavezni da prilikom prenosa nadležnosti osiguraju i novčana sredstva za implementaciju istih, to se u praksi ne sprovodi, što utiče na obim i kvalitet pružanja usluga.

### 3.2. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri je općinska administracija nezavisna od spoljašnjih uticaja?**

*„Općinska uprava je djelimično nezavisna od spoljašnjih uticaja jer iako postoje propisi o zapošljavanju na osnovu kompetentnosti kandidata, prisutni su primjeri nepotizma/favorizovanja i/ili uplitanja od strane lokalnih političkih aktera.“*

**Komentar:**

Jasna regulativa za angažovanje državnih službenika postoji, jer je zakon regulisao način prijema u radni odnos. Doprinos nezavisnosti općinske administracije od spoljnih uticaja obezbjeđuje se posredstvom Agencije za državnu službu Federacije BiH koja provodi postupak selekcije, imenovanja i postavljanja državnih službenika. Međutim, unapređenje lokalnih državnih službenika nije jasno razrađeno. Lokalna uprava zapošljava temeljem internog ili eksternog natječaja, zavisi od postupak koji se provodi, u biti je to transparentan postupak, ali se ponekad i određena doza favorizovanja pojavi.

## ULOGA

### 3.3. OBEZBJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI I INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA



**U kojoj mjeri postoji efikasan zakonski okvir koji bi osigurao transparentnost i integritet u postupcima javnih nabavki?**

*„Iako postoji uređen sistem javnih nabavki na lokalnom nivou, on ipak ima određene slabosti koje ga čine podložnim korupciji, a postupak nabavke nije uvijek blagovremen i/ili transparentan.“*

**Komentar:**

Postoji objektivni sistem javnih nabavki koji osiguravaju transparentan i blagovremen proces, pristup nadmetanju, kao i mogućnost preispitivanja dodjele. Novim Zakonom o javnim nabavkama u BiH<sup>9</sup> svaki postupak se mora javno objaviti, te je predviđena i obaveza javnog

objavljivanja godišnjeg plana nabavke. Proces javnih nabavki provode nadležni odjeli. Iako u teoriji zakonski okvir detaljno reguliše procese javnih nabavki, u praksi postoji mogućnost manipulacije relevantnim odredbama i prilagođavanja procesa na način koji bi pogodovao implementiranju političkog ili koruptivnog uticaja u korist unaprijed utvrđenih pravnih osoba.

### 3.4. UNAPREĐENJE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI I UČEŠĆA



**U kojoj mjeri lokalna administracija podstiče mehanizme društvene odgovornosti koji građanima omogućavaju da komuniciraju i podnose zahtjeve lokalnoj vlasti?**

*„Lokalna administracija je donekle aktivna u podsticanju inicijativa društvene odgovornosti i učešća školskih odbora, školskih komisija, zdravstvenih odbora itd. u procesu donošenja odluka iako je ova praksa nesistematična.“*

**Komentar:**

Iako postoje mnogobrojni mehanizmi propisani raznim aktima koji lokalnoj vlasti stavljaju u obavezu da uključuju građane u donošenje raznih odluka (donošenje budžeta, statuta grada, razvojne strategije, prostorno-planske dokumentacije, itd.) lokalna administracija samo formalno provodi ove obaveze. Zajednička karakteristika svih ovih mehanizama jeste odsustvo dvosmjerne komunikacije. Statutarni principi daju mogućnost doprinosa građana funkcionisanju lokalne

zajednice. Međutim, sistem komunikacije građana sa lokalnim vlastima u praksi ne funkcioniše niti je razrađen na učinkovit način.

### 3.5. PRIKUPLJANJE JAVNIH PRIHODA



**U kojoj mjeri je prikupljanje lokalnih javnih prihoda pošteno i transparentno?**

*„Način prikupljanja lokalnih javnih prihoda je u potpunosti jasan i pošten.“*

**Komentar:**

Pravni okvir za prikupljanje lokalnih prihoda se uglavnom donosi na višim nivoima vlasti i u velikoj mjeri je transparentan i dostupan javnosti. Takođe, sistem prikupljanja ostalih lokalnih izvornih prihoda (komunalne takse, naknade, poreza na nepokretnosti i sl.) jasno je definisan, pošten i primjenjuje se u praksi.

### 3.6. ZAŠTITA ZEMLJIŠNIH I IMOVINSKIH PRAVA



**U kojoj mjeri su zemljište i imovinska prava zaštićeni od strane lokalne vlasti?**

*„Propisi o lokalnom građevinskom zemljištu, imovini i prostornom planiranju su jasni i transparentni, te je prisutan otvoren i pošten mehanizam na raspolaganju građanima za osporavanje odluka lokalnih vlasti o korišćenju zemljišta koji se sprovodi u praksi.“*

<sup>9</sup> Zakon o javnim nabavkama BiH, Službeni glasnik BiH, br. 39/14



**Komentar:**

Iako su u velikoj mjeri propisi koji uređuju ovu oblast kreirani na višim nivoima vlasti, isti su veoma jasni i njihova primjena je poštena. Postoji jasna regulativa koja reguliše zemljišne knjige, zemljišne planove, urbanističke planove i odobrenja za građenje. Zakon je jasno utvrdio postupak naknade za ekspropiriranu nekretninu. Građani mogu preispitati odluku lokalne vlasti u pogledu korištenja zemljišta, na način da im se da podatak na temelju zakonskih propisa kome je dodijeljeno pravo korištenja, te ako je time ugrožen javni interes građana mogu uticati na preispitivanje takve odluke.

## UPRAVLJANJE

### 3.7. JAVNOST UPRAVE



**Postoji li transparentnost po pitanju upravljanja finansijama, ljudskim resursima i podacima unutar lokalnog javnog sektora?**

*„Djelimično postoji transparentnost po pitanju upravljanja finansijama, ljudskim resursima i podacima unutar javnog sektora. Postoje odgovarajući propisi, ali oni ne pokrivaju sve aspekte u vezi sa transparentnošću javnog sektora i do ovih informacija je u praksi teško doći.“*

**Komentar:**

Propisi koji regulišu objavljivanje podataka o imovini odgovornih službenika u javnom sektoru nisu potpuni, niti se ovi podaci objavljuju. Ne postoji jasna evidencija imovine Grada i općinskih preduzeća kao ni strukture, odnosno namjene transfera kojih Grad vrši prema javnim preduzećima.

### 3.8. ODGOVORNOST LOKALNIH SLUŽBENIKA



**U kojoj mjeri su lokalni službenici u praksi odgovorni za svoje postupke?**

*„Postoje propisi kojima se obezbjeđuje da službenici gradske administracije moraju da podnose izvještaje i budu odgovorni za svoje postupke, ali ti propisi nisu sveobuhvatni i/ili primjenjuju se na nesistematičan način.“*

**Komentar:**

Propisi kojima se reguliše način izvještavanja radnika svojim pretpostavljenim postoje i primjenjuju se formalno u praksi, ali je upitna njihova svrsishodnost, s obzirom na to da se radi o procedurama koje ne rezultiraju konkretnim nagradama ili sankcijama zaposlenih. Postoji zakonska odgovornost službenika da u skladu sa zakonom provode postupke, poduzimaju radnje i sl., ali postupak žalbe i revizije njihovog rada još uvijek u praksi nije zaživio.

### 3.9. INTEGRITET SLUŽBENIKA LOKALNE ADMINISTRACIJE



**U kojoj mjeri je osiguran integritet lokalnih službenika?**

*„Postoje samo neki od propisa o sukobu interesa, poklonima i uslugama, zaštiti uzbunjivača, neovlaštenoj upotrebi gradske imovine, zapošljavanju članova*

*porodice koji se nesistematično primjenjuju i/ili nivo korupcije u javnom sektoru je nizak, ali ne i beznačajan.“*

**Komentar:**

Pored uobičajenih propisa koji se odnose na sukob interesa, etičkog kodeksa ponašanja, pravilnika o disciplinskoj odgovornosti službenika, ne postoje interni akti koji na obuhvatniji, precizniji način regulišu odnose unutar administracije koji bi za cilj imali odlučnije sprečavanje koruptivnih praksi i prilika za njihovo nastajanje. Pored toga, primjena postojećih akata nije djelotvorna u praksi. Kada je u pitanju zaštita prijavitelja korupcije, Zakon je donesen na državnom nivou i postao je operativan, dok niži nivou vlasti u BiH još uvijek nisu usvojili zakone.

## 4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE



### KAPACITET

#### 4.1. ADEKVATNOST RESURSA



**U kojoj mjeri finansijska sredstva koja su dostupna političkim strankama omogućavaju djelotvornu**

### političku konkurenciju?

*„Finansijska sredstva dostupna strankama donekle omogućavaju političku konkurenciju.“*

**Komentar:**

Finansiranje političkih partija u značajnoj je mjeri zavisno od položaja i snage te partije u aktuelnoj vlasti na lokalnom nivou, a favorizam u tom pogledu i smislu nije najadekvatnije regulisan niti sankcionisan. Naime, Zakon o finansiranju političkih partija ne ide u prilog manjim strankama, jer se najveći dio predviđenih sredstava dijeli na osnovu broja osvojenih mjesta u vijeću, dok se Centralna izborna komisija više bavi prihodima stranaka, nego rashodima, tako da se novac često troši na netransparentan način.

#### 4.2. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri su lokalne političke partije slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti?**

*„Lokalne političke stranke su donekle slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti.“*

**Komentar:**

Lokalne političke partije su u mogućnosti da slobodno odlučuju o pitanjima na lokalnom nivou pod uslovom da te aktivnosti nisu u suprotnosti sa generalnim politikama i principima djelovanja glavnih odbora. Međutim, u praksi se javlja situacija da sama politička partija pravi veliki pritisak na izabranog zvaničnika – često postoji uticaj vrha političke stranke i politike stranke na rad zvaničnika. Samostalnost vijećnika nije iskazana u

dovoljnoj mjeri.

## ULOGA

### 4.3. AGREGACIJA INTERESA I PREDSTAVLJANJE



**U kojoj mjeri lokalne političke partije sažimaju i predstavljaju širok spektar društvenih interesa na lokalnom nivou?**

*„Političke partije se uglavnom baziraju na klijentelizmu i uskim interesima, tako da mnogi bitni društveni interesi ne pronalaze mjesto na lokalnoj političkoj sceni.“*

**Komentar:**

Javni interes u djelovanje predstavnika političkih partija u cijeloj državi nije na zavidnom nivou. Sve prednosti i mane političke scene u Bosni i Hercegovini u širem smislu mogu se u potpunosti prenijeti na lokalni nivo; pojedinačni, lični, stranački ili poslovni interesi usko se prepliću i nerijetko preuzimaju cjelokupan fokus političkih kolektiva, a manjak kvalitetne komunikacije ili otvorenost za uticaj građana ili politički neovisnih tijela doprinose tome da društveni interesi bivaju intenzivno marginalizovani.

## UPRAVLJANJE

### 4.4. TRANSPARENTNOST POLITIČKIH PARTIJA/KAN-DIDATA



**U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u djelovanju lokalnih političkih partija?**

*„Političke stranke se uglavnom baziraju na klijentelizmu i uskim interesima, te se kroz rad vijećnika nastoji nametnuti politika stranke.“*

**Komentar:**

Trasparentnost političkih stranaka u njihovom djelovanju je generalno niska u državi, pa ni lokalni nivo nije izuzetak. Podaci o finansiranju političkih subjekata na nivou općine ne postoje, a ograničenja o finansiranju i sankcije za nepostupanje u skladu sa Zakonom su slabe ili se ne izriču. Kroz gore pomenuti problem uticaja stranke na vijećnike, postoji interes i nastojanje da se djeluje na rad vijeća. Ne postoji zastupanje društvenih interesa u praksi.

### 4.5. ODGOVORNOST LOKALNIH POLITIČKIH PARTIJA



**U kojoj mjeri postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim partijama?**

*„Iako nezavisno tijelo (npr. tijelo za organizovanje izbora) ima ovlašćenja da prati i nadzire finansiranje i djelovanje lokalnih političkih partija, ovo se ne dešava na dosljedan način. Postoje propisi kojima se uređuje pitanje finansiranja političkih stranaka, ali se oni ne sprovode u praksi.“*

**Komentar:**

Centralna izborna komisija je zakonom ovlašćeno tijelo za praćenje i nadzor nad djelovanjem i finansiranjem političkih partija<sup>10</sup>. S tim u vezi Centralna izborna

komisija uspostavlja Službu za reviziju finansiranja političkih partija koja pregleda i kontrolira finansijske izvještaje koje podnose političke partije i obavlja reviziju finansiranja političkih partija. U praksi, ovo tijelo nema adekvatne kapacitete i ne pruža sve informacije koje je obavezno po zakonu dati, tako da je nekad nemoguće ostvariti uvid u relevantne podatke koji se tiču stranaka i izvora njihovog finansiranja.

#### 4.6. IMENOVANJE I IZBOR LOKALNIH KANDIDATA

**U kojoj mjeri su kandidati za lokalne izbore izabrani na transparentan i pošten način?**



*„Ne postoje propisane procedure i kriterijumi za nominaciju i izbor kandidata za lokalne izbore, i nominacija i selekcija kandidata je u potpunosti nedemokratska i zatvorena ili je izvršena na osnovu klijentelizma.“*

#### Komentar:

Prilikom formiranja kandidacijskih lista za lokalne izbore unutar političkih stranaka se vrši izbor isključivo po nepisanim pravilima i po nahođenju lidera stranaka. Ne može se ni u jednom slučaju političke stranke govoriti o kandidatima koji su izabrani na neki sveobuhvatan i transparentan način poput internog glasanja cjelokupnog članstva stranke na lokalnom nivou. Samim tim na listama se ne nalaze nakompetitivniji kandidati koji bi bili u stanju da najadekvatnije zastupaju interese građana.

<sup>9</sup> Član 10 Zakona o finansiranju političkih partija u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, broj 95/12

## FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

### 5. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA

KAPACITET

DJELOTVORNOST

## KAPACITET

#### 5.1. PRISTUP ŽALBENIM MEHANIZMIMA



**Postoji li poseban postupak (npr. preko Institucije ombudsmena ili sličnih institucija) namijenjen razmatranju prigovora na navodno nepravedan tretman lokalnih institucija?**

*“Postoji poseban postupak razmatranja pritužbi unutar lokalne administracije kreiran za razmatranje navoda o nepravdom postupanju lokalne uprave.”*

#### Komentar:

Internim aktima Grada Mostara je propisan poseban postupak razmatranja pritužbi građana – građani mogu da ulože žalbu ili primjedbu na bilo kojeg službenika, to mogu da urade direktno ili anonimnim putem. Internim aktima je propisana procedura postupanja po takvim prijavama. Pored toga, moguće je i u bilo kojem

trenutku podnositi žalbu Uredu ombudsmena za ljudska prava BiH, ali tu treba uzeti u obzir da građani ne koriste ovu mogućnost često, obzirom da preporuke ombudsmena koje se donose po osnovanim prijavama nemaju obavezujući karakter za instituciju kojoj su upućene, pa samim tim, često ni pravog efekta.

## DJELOTVORNOST

### 5.2. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



**Koliko je u praksi djelotvoran postupak razmatranja prigovora?**

*“Postupak razmatranja prigovora je djelimično djelotvoran, donekle komplikovan, prigovori se rješavaju sa izvjesnim zakašnjenjima ili odluke nisu uvijek pravedne, odnosno efikasno sprovedene.”*

**Komentar:**

Postupak po prigovorima je relativno spor i nije javno i medijski eksponiran. Trenutno ne postoji evidencija o prigovorima građana kao i o načinu rješavanja podnesenih prigovora. S druge strane, građani nemaju povjerenje u ovaj mehanizam iz razloga što isti nije u potpunosti razrađen, odnosno zato što ne postoji jasna obaveza njegove primjene. Ne postoje jasni indikatori efikasnosti tih procedura, niti ju je moguće izmjeriti, obzirom da nisu dostupni konkretni podaci.

## 6. REVIZIJA

KAPACITET

DJELOTVORNOST

## KAPACITET

### 6.1. PROPISI O REVIZIJI LOKALNE UPRAVE



**U kojoj mjeri su prisutne redovne revizije lokalnih organa uprave i iscrpni propisi o sankcionisanju?**

*“Postoje jasna pravila u pogledu revizije organa lokalne samouprave, ali revizije se u praksi ne sprovode redovno, a revizori imaju oskudne kapacitete.”*

**Komentar:**

Sistem eksterne revizije je uspostavljen, ali je njegovo provođenje nedovoljno često. Posljednja revizija Grada Mostara od strane Ureda za reviziju institucija u Federaciji BiH je realizovana 2001. godine.

Kada je u pitanju interna revizija u okviru Gradske uprave Grada Mostara, a na osnovu Statuta, utemeljena je Služba unutrašnjeg nadzora, posebna nezavisna služba unutar gradske uprave koja obavlja poslove nadzora nad finansijskim, materijalnim i računovodstvenim poslovanjem budžetskih korisnika, te nad zakonitošću i svrsishodnošću utroška budžetskih sredstava, a u cilju ekonomične, namjenske i efikasne upotrebe resursa.

Ova služba je počela sa radom u 2007. i 2008. godini, kada je izabrano osoblje. Trenutno, unutar Službe je zaposleno četiri službenika, šef službe (ovlašteni revizor) i tri stručna savjetnika (certificirane računovođe). Ostalo je nepopunjeno mjesto stručnog savjetnika nakon odlaska na drugo mjesto tadašnjeg zaposlenika 2011. godine. Služba radi na osnovu Pravilnika o radu Službe unutarnjeg nadzora (Službeni glasnik Grada Mostara broj 4/08).

## DJELOTVORNOST

### 6.2. DJELOTVORNOST REVIZIJA LOKALNIH ORGANA UPRAVE



**Koliko su djelotvorne revizije organa lokalne samouprave?**

*„Lokalna samouprava postupa po rezultatima i preporukama izvršenih revizija i tek sporadično izriče sankcije.“*

**Komentar:**

S obzirom na to da su eksterne revizije organa lokalne samouprave rijetke i površne, postupanje po njima ne doprinosi značajno sistemskom poboljšanju rada lokalne administracije, dok je izricanje sankcija onima koji su odgovorni za uočene nepravilnosti do sada nezabilježena praksa.

Kada je u pitanju interna revizija, Služba unutarnjeg nadzora Grada Mostara svake godine donosi plan rada i revizija koje će se sprovesti u nastupajućoj godini. Pored planiranih revizija, rade se i vanredne revizije po zahtjevu nadležnih organa, kojima je Statut Grada i Pra-

vilnik o radu službe dao mogućnost da mogu zatražiti obavljanje vanredne revizije. Kada su u pitanju nalazi i preporuke, one se u većini slučajeva poštuju. Od 2014. godine, u skladu sa Zakonom o budžetima u FBiH, sastavni dio Izjave o fiskalnoj odgovornosti je i Obrazac – 5, Mišljenje internih revizora o sistemu finansijskog upravljanja i kontrola za područja koja su bila revidirana, a što je urađeno za 2014. godinu.

### 6.3. NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI



**U kojoj mjeri je efikasan nadzor nad revizijom lokalnih vlasti?**

*„Viši organi vlasti imaju ovlaštenja i pristup u svrhu ispitivanja nepravilnosti u upravljanju finansijama od strane lokalne uprave, ali ih ne koriste proaktivno. Viši organi vlasti ne ispituju redovno djelotvornost interne revizije unutar gradske uprave i obezbjeđuje tek minimalnu tehničku podršku.“*

**Komentar:**

Organi viših nivoa vlasti koji imaju ovlaštenja da ispituju finansijsko poslovanje lokalnih organa vlasti (budžetska inspekcija, revizija javnog sektora) imaju pristup svim potrebnim dokumentima u cilju izvršenja tih poslova, ali su inspekcije i pregledi rijetki i sporadični. Samim tim, djelotvornost ovog mehanizma je upitna.

Što se tiče internih revizora u organima, Centralna harmonizacijska jedinica (CHJ) Ministarstva finansija FBiH pruža tehničku podršku kroz obuku internih revizora kako bi se unaprijedila kvaliteta nadzora lokalnih vlasti. Tehnička pomoć se sastoji od propisa koje CHJ objavljuje u službenim novinama FBiH, odnosno u objavlji-

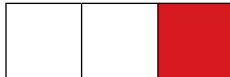
vanju prevoda već uspostavljenih procedura od strane međunarodnih asocijacija revizije. Ono što je bio zahtjev službe prema CHJ-u jeste da se državni službenici koji su uposljeni u internim revizijama, kvalifikuju u zvanja: ovlašteni interni revizor ili ovlašteni interni revizor u javnom sektoru, a kojih nema u Zakonu o klasifikaciji zanimanja u FBiH.

## 7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE

KAPACITET
DJELOTVORNOST

### KAPACITET

#### 7.1. KAPACITET ZA NADZOR LOKALNE VLADE



**U kojoj mjeri centralna vlada ima neophodna sredstva da efikasno izvršava dodijeljenu ulogu u smislu nadzora djelovanja lokalne vlade?**

*„Organi viših nivoa vlasti imaju skromne kapacitete za izvršavanje dodijeljene uloge u smislu otkrivanja i djelovanja u slučajevima kršenja propisa, zagovaranja reformi i pružanja obuke i tehničke podrške lokalnim upravama.“*

**Komentar:**

Prema Ustavu BiH državni nivo vlasti nije nadležan za

nadgledanje lokalne samouprave, već to vrše entitetski/federalni, odnosno kantonalni nivoi vlasti pojedinačno ili zajednički. Nijedan od viših nivoa ne raspolaže značajnim sredstvima koja bi bila dostatna za efikasan nadzor djelovanja lokalnih vlada. Kao jedini organ takve vrste, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine (Agencija), ne može se smatrati dostatnim za nadzor lokalnih vlada jer Agencija je prije svega ograničena nedovoljnim kadrom za vlastito operativno djelovanje: prema posljednjem Izvještaju o radu Agencije za period 1. januar – 30. septembar 2013. godine<sup>11</sup>, konstatuje se da je u Agenciji zaposleno 15 od predviđenih 29 službenika.

### DJELOTVORNOST

#### 7.2. DJELOTVORNOST NADZORA LOKALNE UPRAVE



**Koliko je efikasna centralna vlada u obavljanju svoje dodijeljene uloge u smislu nadzora nad lokalnom vladom?**

*„Organi centralne vlade/republički parlament ne sprovode dodijeljenu ulogu u smislu otkrivanja i djelovanja u slučajevima kršenja propisa, zagovaranja reformi ili pružanja obuke i tehničke podrške lokalnim upravama.“*

**Komentar:**

Nadzor nad radom lokalne uprave se svodi na reaktivnu

<sup>11</sup> Izvještaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (od 1.1. do 30.9.2013.) [http://www.apik.ba/acms\\_documents/izvje%C5%A1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf](http://www.apik.ba/acms_documents/izvje%C5%A1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf) (posljednji pristup 4.11.2014.)

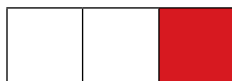
kontrolu zakonitosti akata koje donose organi lokalne samouprave, dok prevencija korupcije, sprovođenje reformskih mjera i drugo djelovanje u pravcu poboljšanja integriteta djelovanja lokalne samouprave u potpunosti izostaje. Načelno ne postoji politička podrška i volja vodećih političkih partija da državni nivo ostvaruje nadzor lokalne vlade.

## 8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE

KAPACITET
DJELOTVORNOST

### KAPACITET

#### 8.1. KAPACITETI ZA OTKRIVANJE I ISTRAŽIVANJE KORUPCIJE



**U kojoj mjeri postoji kapacitet za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije na lokalnom nivou?**

*„Ne postoji interes medija za slučajeve korupcije na lokalnom nivou i ne postoji ni jedno tijelo na lokalnom nivou sa bilo kakvim ovlaštenjima da istražuje slučajeve korupcije.“*

**Komentar:**

Osim policijsko-tužilačkih struktura na višim nivoima vlasti, koji se u okviru svojih redovnih aktivnosti

eventualno bave istragom krivičnih djela sa koruptivnim elementima, ne postoji niti jedna druga organizacija, institucija, pokret, mediji koji imaju interes, ozbiljnu moć ili ovlaštenja da pokrenu pitanje pojave korupcije na lokalnom nivou. Kapaciteti za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije na lokalnom nivou su veoma ograničeni ili gotovo nepostojeći. Lokalno antikoruptivno tijelo ne postoji, sve aktivnosti ove vrste dolaze sa viših nivoa vlasti.

### DJELOTVORNOST

#### 8.2. EFIKASNOST ISTRAGE I OTKRIVANJA KORUPCIJE



**U kojoj su mjeri slučajevi korupcije u lokalnoj vlasti, u stvari, istraženi i otkriveni u praksi?**

*„Nema slučajeva istrage i otkrivanja korupcije u lokalnoj upravi.“*

**Komentar:**

U prethodnom periodu nisu zabilježeni slučajevi uspješne istrage slučajeva korupcije u lokalnoj upravi.

## 9. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI

KAPACITET
DJELOTVORNOST



## KAPACITET

### 9.1. KAPACITET ZA ZAGOVARANJE I PODIZANJE SVIJEŠTI O BORBI PROTIV KORUPCIJE



**U kojoj mjeri postoji kapacitet za edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou?**

*„Edukativne aktivnosti, javno informisanje i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou djelimično su prisutni.“*

**Komentar:**

Obzirom da se mediji ne bave kontinuirano istraživanjem ovakvih tema, te da do sada nisu sprovedene edukativne radionice za lokalne zvaničnike ili informativne kampanje za građane, možemo reći da ne postoje izgrađeni kapaciteti za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, te da ne postoji saradnja između različitih aktera na ovu temu na lokalnom nivou.

## DJELOTVORNOST

### 9.2. DJELOTVORNOST PODIZANJA SVIJEŠTI I ZAGOVARANJA BORBE PROTIV KORUPCIJE



**U kojoj su mjeri edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje borbe protiv korupcije na lokalnom nivou uspješni u borbi protiv korupcije?**

*„Ne postoji interes medija za slučajeve korupcije na lokalnom nivou i ne postoji ni jedno tijelo na lokalnom nivou sa bilo kakvim ovlaštenjima da istražuje slučajeve korupcije.“*

**Komentar:**

Obzirom da ne postoji razvijena institucionalna, medijska i građanska struktura u borbi protiv korupcije, kao i aktivnosti po tom pitanju, nema ni nekih značajnijih mjera, podrške ni rezultata u borbi protiv korupcije.

## 10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST

KAPACITET

DJELOTVORNOST

## KAPACITET

### 10.1. KAPACITET ZA DRUŠTVENU ODGOVORNOST



**U kojoj su mjeri nevladini akteri aktivni u promovisanju društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost?**

*„Nevladini akteri su djelimično aktivni u promovisanju inicijativa društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost.“*

**Komentar:**

Važno je spomenuti da Grad Mostar ima vrlo korektan odnos sa nevladinim organizacijama. U većini slučajeva podržava projekte koji se implementiraju na terenu, te je i jednim dijelom partner na istima. Same nevladine organizacije su potpomogle Gradu Mostaru da unaprijedi svoj nivo transparentnosti, te vrši promociju svojih aktivnosti prema građanima u bliskoj saradnji sa NVO. Neke nevladine organizacije koje imaju razvijenu infrastrukturu u cijeloj zemlji i koji imaju kvalitetne projekte, s vremena na vrijeme pokreću aktivnosti kojima pozivaju lokalne vlasti u Gradu Mostaru da dosljedno izvršavaju mjere zacrtane u svojim javnim politikama i koje preispituju poslovanje lokalnih vlasti. Ovakve aktivnosti su, međutim, rijetke i kratkog daha, jer ove organizacije uglavnom zavise od donatorskih sredstava i grčevito se bore da ostvare samoodrživost svog djelovanja.

građanima, mada gledano u globalu mali broj NVO u Gradu Mostaru se bavio ovom problematikom, te rezultati nisu onakvi kakvi bi trebali biti. U zadnje tri godine nije ni moglo doći do napretka jer Grad Mostar nema predstavničku vlast već tri godine. Rijetke akcije nevladinog sektora, koje su za cilj imale pozivanje lokalnih vlasti na odgovornost i dosljednost u sprovođenju javnih politika, nisu rezultirale značajnijim promjenama u praksi njihovog djelovanja u cilju poboljšanja i unapređenja integriteta u obavljanju lokalnih poslova.

## DJELOTVORNOST

### 10.2. DJELOTVORNOST DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI



**U kojoj mjeri su inicijative društvene odgovornosti pokretane od strane nevladinih aktera bile uspješne u pozivanju lokalnih vlasti na odgovornost?**

*„Inicijative društvene odgovornosti su donekle uspješne u držanju lokalnih vlasti odgovornim bez promjena u praksi/politici kao rezultatom.“*

**Komentar:**

Pojedine nevladine organizacije su uspjele potaknuti predstavnike lokalnih vlasti na veću odgovornost prema





# IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Nakon provedene procjene sistema lokalnog integriteta u Gradu Mostaru vidljivo je da je većina indikatora označena sa prosječnom ocjenom. To ukazuje na postojanje dobrog osnova za daljnji razvoj i unapređenje sistema lokalnog integriteta, te da je potrebno uložiti dodatne napore da bi se postigla dobra praksa kada je u pitanju transparentnost, odgovornost i integritet. Kada su u pitanju rezultati koji su vezani za funkcije nadzora i odgovornosti vidljivo je da rezultati procjene nisu ohrabrujući, te da postoji dosta prostora za rad na poboljšanju ovih elemenata.

Na osnovu prezentovanih informacija, jedan od najvećih problema sa kojima se suočava Grad Mostar jeste neodržavanje lokalnih izbora 2012. godine. Kao što je već navedeno, Rješenjem Ustavnog suda BiH iz 2012.

godine, odredbe Izbornog zakona BiH koje se odnose na izbor vijećnika u Gradsko vijeće Grada Mostara su prestale da važe, te do danas nije postignut politički dogovor kada je u pitanju izmjena zakona u skladu sa Rješenjem Ustavnog suda.

Iako su u proteklom periodu načinjeni određeni koraci, postoje brojne oblasti gdje je moguće postići dodatni napredak, posebno u pogledu veće transparentnosti u radu lokalne zajednice, te uključenje šire javnosti u proces pripreme, izrade i donošenja bitnih odluka za lokalnu zajednicu. Procesi poput pripreme budžeta, zapošljavanja, javnih nabavki, dodjele javnih grantova, kao i donošenje odluka od javnog interesa po prirodi privlači dosta pažnje, te bi se u cilju dobijanja široke javne podrške i što boljeg provođenja ovih poslova u

praksi trebalo što više otvoriti prema javnosti kako bi imala uvid u kompletnu proceduru. Također, uspostavljanje sveobuhvatnih i striktnih unutrašnjih procedura bi predstavljalo dodatni iskorak kada je u pitanju integritet lokalne zajednice.

Kada su u pitanju funkcije nadzora i odgovornosti, rezultati pokazuju da se pitanjima prevencije i borbe protiv korupcije ne pristupa na sveobuhvatan i sistematičan način, te da ovo pitanje predstavlja jedan od prioriteta kako vlasti, tako i civilnog društva. Institucionalna infrastruktura u ovoj oblasti je jako slaba ili nepostojeća, dok s druge strane nevladine organizacije nemaju dovoljno kapaciteta da pokrenu dovoljno snažne inicijative koje bi dovele do značajnijih promjena u praksi.

## KLJUČNI ZAKLJUČCI

Ključni zaključci ove procjene bi se mogli sublimirati na sljedeći način:

- a. Lokalna samouprava nema razvijene instrumente i kapacitete za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, niti ima nadzor i podršku od strane viših nivoa vlasti u ovom segmentu;
- b. Trenutno uspostavljeni sistem revizije ne odgovara na realne potrebe jedinica lokalne samouprave u BiH i nije u mogućnosti da poluči rezultate koji se od njega očekuju;
- c. Lokalnoj upravi nedostaje adekvatna tehnička podrška od strane viših nivoa vlasti u poboljšanju svog sistema integriteta;
- d. Lokalna samouprava nema razvijene instrumente i kapacitete za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, niti ima nadzor i podršku od strane viših nivoa vlasti;

e. Lokalni mediji, organizacije civilnog društva, te građanstvo u širem smislu nemaju izgrađene kapacitete i/ili ne izražavaju kontinuirani interes za izgradnjom kvalitetnijeg sistema integriteta na lokalnom nivou.

## PREPORUKE

- Potrebno je u što skorijem periodu napraviti izmjene Izbornog zakona u skladu sa Rješenjem Ustavnog suda BiH kako bi se stvorili uslovi za održavanje lokalnih izbora u Mostaru;
- Nakon što se ispune uslovi i održe izbori za Gradsko vijeće Grada Mostara, potrebno je nastaviti sa dobrom praksom, te dodatno unaprijediti direktno učešće građana u radu Gradskog vijeća;
- Potrebno je unaprijediti svijest građana o važnosti učešća u procesima donošenja odluka lokalne vlasti;
- Razmotriti uvođenje mehanizma informisanja javnosti, pored klasičnog koji se trenutno koristi, o važnim pitanjima za život građana putem savremenih komunikacionih kanala (društvene mreže, youtube itd.);
- Razmotriti formiranje pozicije glasnogovornika/portparola Grada Mostara, koji bi predstavljao most između lokalne uprave, medija i šire društvene zajednice;
- Potrebna je maksimalna transparentnost kada je u pitanju redovno funkcionisanje gradske administracije, posebno kada je u pitanju uključivanje građana u procese bitne za lokalnu zajednicu sa ciljem povećanja participacije i davanja legitimiteta odlukama koje se donose;
- Imajući u vidu da je institucionalna infrastruktura za borbu protiv korupcije u cijeloj zemlji u začetku, potrebno je samoinicijativno primijeniti određene instrumente i mehanizme za suzbijanje korupcije. U

proces razvijanja instrumenata i mehanizama, potrebno je uključiti nevladin sektor, akademsku zajednicu i građane, te na osnovu rezultata kreirati akcioni plan za jačanje integriteta;

- U oblasti revizije potrebno je da se radi na jačanju kapaciteta interne revizije, obzirom da se eksterna revizija vrši sporadično, te nije u mogućnosti da poluča očekivane rezultate;
- Potrebno je raditi na promociji civilnog društva, te raditi na uključivanju organizacija civilnog društva u sve procese unutar lokalne zajednice.





# V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRAD E LIS PROCJENE

1. *Budžet Grada Mostara za 2014.*, dostupno na: <http://mostar.ba/proracun.html>
2. Centri civilnih inicijativa, *Načelnik i lokalna samouprava: liderstvo, demokratija, razvoj*, 2009.
3. Direkcija za evropske integracije BiH, *Šematski prikaz vlasti u Bosni i Hercegovini*
4. Eda – Banja Luka, *Dobro je dobro saradivati – Iskustva u razvoju lokalne samouprave*, 2008.
5. Eda Banja Luka, *Priručnik za lokalne odbornike: demokratija, građani i lokalne politike*, 2013.
6. Federalni zavod za statistiku, *Hercegovačko-neretvanski kanton u brojkama*, Sarajevo, 2014.
7. Grupa autora, *Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH* (nacr), Banja Luka, 2005., izvještaj dostupan na: [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005\\_Analiza\\_stanja\\_lokalne\\_uprave\\_u\\_BiH.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005_Analiza_stanja_lokalne_uprave_u_BiH.pdf)
8. *Izvještaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije* (od 1.1. do 30.9.2013.), dostupno na: [http://www.apik.ba/acms\\_documents/izvje%C5%A1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf](http://www.apik.ba/acms_documents/izvje%C5%A1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf)
9. *Izborni zakon BiH*, Službeni glasnik BiH br. 20/04
10. Komisija za reformu Grada Mostara, Preporuke Komisije, *Izvještaj predsjedavajućeg*, decembar 2013.
11. Muhamed I. Mujakić, *Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine – koncept, nadležnosti i organi*, dostupno na: [http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje\\_files/2010-4%2007%20Mujacic.pdf](http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2010-4%2007%20Mujacic.pdf)
12. [www.mostar.ba](http://www.mostar.ba)
13. Savez općina i gradova Federacije BiH, *Komentar na Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*
14. *Sporazum o oživotvorenju Federacije Bosne i Hercegovine*

15. *Statut Grada Mostara*

16. Transparency International, *Nalazi istraživanja o transparentnosti jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini*, 2012.

17. Transparency International BiH, *Studija sistema nacionalnog integriteta – Bosna i Hercegovina 2013*.

18. *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*

19. Ured visokog predstavnika, *Odluka o sprovođenju reorganizacije Mostara*, dostupno na: <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2004/odluke%20vp/5hrv.htm>

20. [www.vijece.mostar.ba](http://www.vijece.mostar.ba)

21. *Zakon o finansiranju političkih stranaka u BiH*, Službeni glasnik BiH, br. 22/00, 102/09, 54/10

22. *Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH br. 47/08

23. *Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji BiH*, Službene novine FBiH br. 49/05

24. *Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti u Federaciji BiH*, Službene novine FBiH br. 45/10, 111/12

25. *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH*, Službene novine FBiH br. 49/06, 51/09

26. *Zakon o reviziji institucija u Federaciji BiH*, Službene novine FBiH br. 22/06

27. *Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH*, Službene novine FBiH br. 70/08





**PROCJENA  
SISTEMA  
INTEGRITETA  
JEDINICA  
LOKALNE  
SAMOUPRAVE  
OPĆINA NOVI GRAD SARAJEVO**



---

# SADRŽAJ

---

273	I SAŽETAK
279	II SITUACIONA ANALIZA
283	III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
	KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE
284	1. OPĆINSKO VIJEĆE
287	2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST
291	3. LOKALNA ADMINISTRACIJA
295	4. LOKALNE POLITIČKE STRANKE
297	5. LOKALNA POLICIJA
	FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI
300	6. POSTUPANJE PO ŽALBAMA
301	7. REVIZIJA
302	8. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE
303	9. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE
304	10. PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI
305	11. DRUŠTVENA ODGOVORNOST
309	IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE
313	V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE





# I SAŽETAK

## KONTEKST SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

Normativna regulativa kojom je ustrojen postojeći sistem lokalne samouprave usvajana je sukcesivno i uz stalne korake i namjere usmjerene ka unapređenju tog sistema. Usvajanjem Ustava Federacije BiH 1994. godine općina je predviđena kao osnovni i jedini oblik lokalne samouprave. Naknadnim usvajanjem amandmana na Ustav definiran je i viši oblik lokalne samouprave, odnosno grad, i to 1996. godine, da bi 1997. godine amandmanima bio reguliran i položaj Sarajeva kao glavnog grada, te jedinstveni položaj Grada Mostara. Zakon o osnovama lokalne samouprave, koji je

bio usvojen 1995. godine, važio je sve do 2006. godine kada je usvojen novi Zakon o načelima lokalne samouprave, a jedan od bitnih ciljeva usvajanja tog zakona bila je implementacija i razrada rješenja sadržanih u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Nadležnosti općine u smislu Zakona iz 2006. godine propisane su jednako za sve općine, ali i pored toga stanje u praksi ne omogućava jednoglasnu karakterizaciju općina kao monotipskih, budući da pojedine nadležnosti, odnosno njihova realizacija, zatim položaj u gradovima i kantonima (koji su također usvojili kantonalne zakone

o lokalnoj samoupravi) te bitne temeljne karakteristike stvaraju dovoljno značajna odstupanja od monotipizacije. Međutim, budući da su temeljne nadležnosti kao takve propisane bez naglašenih divergencija, moguće je, barem teorijski, povući paralelu sa monotipskim uređenjem; time se karakterizacija općina u Federaciji BiH stavlja u istu ravan sa općinama u Republici Srpskoj, pa tako praktično vršenje nadležnosti umnogome zavisi od čimbenika poput faktora razvijenosti. Suštinski, nadležnosti koje se zahvaljujući kapacitetima i karakteristikama objektivno mogu realizirati, realiziraju se, dok se za ostale potražuju alternativni načini realizacije.<sup>1</sup>

Evolucija percepcije općina i legislativnog odraza te percepcije evidentna je; prava građana proširena su, nadležnosti općina postepeno proširene i usložnjene, a općinski načelnici, do ranije birani od strane općinskih vijeća, danas bivaju birani neposredno od strane građana čime se dao svojevrstan bitan doprinos direktnoj demokratiji na nivou lokalne zajednice.

Općina Novi Grad Sarajevo jedna je od općina u sastavu Grada Sarajeva čiji je prvi Statut ustrojio organizaciju općine 1998. godine, da bi 12.10.2009. godine bio usvojen Novi prečišćeni tekst Statuta. Prema posljednjem usvojenom tekstu Statuta, općina se deklarira kao samostalna u odlučivanju u poslovima iz samopravnog djelokruga u skladu sa Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi, a podliježe nadzoru zakonitosti kojeg obavljaju nadležni organi Kantona. Kao organi Općine Statutom su definisani Općinsko vijeće i Općinski načelnik. Odnosi između Općinskog načelnika i Općinskog vijeća definisani su načelima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcionisanje Općine.<sup>2</sup>

Općinsko vijeće je organ odlučivanja koji se sastoji od trideset i jednog (31) vijećnika koji odgovaraju za

ustavnosti i zakonitost akata koje ono donosi u okviru svojih nadležnosti, a koji se biraju na višestranačkim, slobodnim i demokratskim izborima neposredno i tajnim glasanjem na mandat od četiri godine.

Općinski načelnik je izvršni organ općine koji je predstavlja i zastupa, te odgovara za ustavnost i zakonitost akata koje donosi, odnosno predlaže Općinskom vijeću. U tom smislu, Općinski načelnik nadležan je da provodi općinsku politiku, izvršava općinske propise i opće akte, izvještava Općinsko vijeće i Skupštinu Kantona, te obavlja i druge poslove kako su isti propisani Statutom i drugim relevantnim aktima.

Općina Novi Grad Sarajevo svakako je jedna od specifičnijih općina u Federaciji BiH već i stoga što uz općine Novo Sarajevo, Centar Sarajevo i Stari Grad Sarajevo ulazi u sastav Grada Sarajeva. To podrazumijeva da uloga Općinskog vijeća prevazilazi standardnu ulogu samostalnih općina koje nisu u sastavu gradova, te da obuhvata i obavezu delegiranja predstavnika u Gradsko vijeće Grada Sarajeva sukladno Statutu Grada Sarajeva.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine – koncept, nadležnosti i organi, Mr Sc. Muhamed I. Mujakić, Hrvatska javna uprava br. 4/10

<sup>2</sup> Statut Općine Novi Grad Sarajevo

<sup>3</sup> Statut Grada Sarajeva

## PROCJENA LIS-A: AKTERI I FUNKCIJE

### KARTICA REZULTATA PROCJENE LIS-A ZA OPĆINU NOVI GRAD SARAJEVO

AKTER	KAPACITET	ULOGA U LIS-U	UNUTRAŠNJE UPRAVLJANJE
LOKALNA SKUPŠTINA			
LOKALNA IZVRŠNA VLAST			
LOKALNA ADMINISTRACIJA			
LOKALNE POLITIČKE PARTIJE			
LOKALNA POLICIJA			

FUNKCIJA	KAPACITET	DJELOTVORNOST
POSTUPANJE PO ŽALBAMA		
REVIZIJA		
CENTRALIZOVANI NADZOR NAD LOKALNOM UPRAVOM		
ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE		
PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI		
DRUŠTVENA ODGOVORNOST		

## KLJUČNI NALAZI

### 1. AKTERI

- a. Općinsko vijeće i načelnik ne raspolažu adekvatnim mehanizmima praćenja statutarne odredbe vezano za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda na nivou lokalne zajednice, izuzev formalne statutarne obaveze da formiraju Komisiju za ljudska prava;
- b. Općinsko vijeće i načelnik adekvatno prate stanje na području Općine Novi Grad u gotovo svim relevantnim

domenima iz nadležnosti (izuzetak gore naveden) i razvijaju te ispoljavaju jasna nastojanja u implementaciji Strategije razvoja općine Novi Grad Sarajevo;

- c. Implementacija statutarne odredbe o neposrednom sudjelovanju građana u odlučivanju na niskom nivou uz neadekvatnu upoznatost građana sa predmetnim mogućnostima;

d. Lokalne političke stranke posredstvom općinskih odbora ne uspostavljaju adekvatnu komunikaciju sa građanima niti imaju razrađen ili implementiran sistem komunikacije na redovnoj osnovi;

e. Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH zbog nedostatka ljudskih i finansijskih resursa ne vrši redovne revizije općina, a posljednja revizija Općine Novi Grad Sarajevo provedena je 2003. godine.

## 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

a. Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH zbog nedostatka ljudskih i finansijskih resursa ne vrši redovne revizije općina, a posljednja revizija Općine Novi Grad Sarajevo provedena je 2003. godine;

b. Budžetne stavke za projekte u domenu djelovanja policijskih struktura na području općine Novi Grad Sarajevo ne obuhvataju projekte suzbijanja korupcije, ali postoji Strategija borbe protiv korupcije na nivou Kantona Sarajevo u čijoj razradi i provedbi sudjeluje policija na lokalnom nivou, a policijski službenici posredstvom edukativnih materijala upoznati su sa postupanjima u slučajevima korupcije. Postoje razrađeni normativni i institucionalni mehanizmi za prijavljivanje korupcije, te se provode pooštrene mjere kontrole i istrage u slučajevima korupcije u kojima su implicirani policijski službenici;

c. Kontinuirano se bilježi smanjenje broja procesuiranih krivičnih djela korupcije i osuđujućih presuda na nivou lokalnog pravosuđa.

## PREPORUKE

### 1. AKTERI

Općinsko vijeće trebalo bi pomnije voditi evidenciju i pratiti slučajeve kršenja ljudskih prava i temeljnih

sloboda na području općine, te razvijati institucionalne mehanizme i mjere inkluzije manjina. Neophodno bi bilo u okvir strategije razvoja općine uvrstiti segmente koji se odnose na suzbijanje korupcije i srodnih krivičnih djela na isti način na koji je u okviru Strategije uočen i integriran problem općeg kriminaliteta.

Maksimalna transparentnost neophodna je u sferi redovnog funkcioniranja općinske administracije, naročito u odnosu na javne nabavke i zapošljavanje, te je neophodno razviti i primjenjivati strategiju suzbijanja koruptivnih postupanja u tom domenu.

Neophodno je građane na ispravan i potpun način upoznati sa mehanizmima neposrednog odlučivanja, te primjenjivati iste u donošenju važnijih odluka od interesa za sve ili većinu građana.

Lokalne političke stranke i vijećnici – predstavnici tih stranaka morali bi osigurati lakšu, jednostavniju i redovniju neposrednu ili posrednu komunikaciju sa rezidentima općine, te stvoriti okruženje u kojem će biti dostupni građanima i kvalitetno zastupati njihove interese.

## 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

Nedostatak potpune i korektno revizije rada općine od strane viših administrativno-teritorijalnih instanci i institucija značajno narušava i ugrožava razvojni potencijal lokalnih zajednica, i na izuzetno niskom nivou održava transparentnost i kvalitetno izvještavanje javnosti i građana o internoj problematici i mogućim neregularnostima u funkcionisanju općinskih organa i administracije. Neophodno je obezbijediti resurse i osigurati da nadležne institucije poput Ureda za reviziju institucija u FBiH implementira zakonske nadležnosti i vrši redovan nadzor i revidiranje aktivnosti na nivou općine.

U domenima agencija za provedbu zakona i pravosudnih

institucija neophodno je razviti sinergiju djelovanja i intenzivirati kreiranje provodive i učinkovite strategije za borbu protiv korupcije, te poboljšati edukaciju i kreirati radne timove (naročito na nivou tužilaštva) koji će u aktivnoj saradnji sa policijskim organima efikasnije provoditi istrage i polučiti više uspjeha u suzbijanju koruptivnih aktivnosti, naročito od strane državnih službenika.



# II SITUACIONA ANALIZA

Specifični administrativno-teritorijalni ustroj države Bosne i Hercegovine neminovno se odrazio i na način organizovanja lokalne samouprave na području države, odnosno na području entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Na području Republike Srpske, unitarno ustrojenom, općina i grad predstavljaju jedine utvrđene jedinice lokalne samouprave, a odnos centralnih i lokalnih vlasti je neposredan. Na području Federacije Bosne i Hercegovine situacija je znatno složenija, te između federalne – centralne vlasti i jedinica lokalne samouprave postoji još jedan stepen administrativno-teritorijalnog uređenja kojeg sačinjava deset kantona. I pored navedene specifičnosti i u Federaciji

Bosne i Hercegovine grad i općina (dominantno općine) predstavljaju osnovne jedinice lokalne samouprave. Po usvajanju Zakona o načelima lokalne samouprave, ustroj lokalne samouprave u Federaciji zasnovan je na savremenim evropskim principima i predstavlja značajan iskorak i evoluciju od okončanja ratnih sukoba do danas na tom društveno relevantnom polju.<sup>4</sup>

Općina Novi Grad Sarajevo nastala je kao administrativna jedinica lokalne vlasti razdvajanjem od današnje Općine Novo Sarajevo sa kojom je činila administrativnu cjelinu. Općina Novi Grad Sarajevo moderna je urbana cjelina i jedna je od četiri općine koje tvore Grad

Sarajevo, a ujedno je riječ i o najmnogoljudnijoj općini u državi Bosni i Hercegovini. Naime, u ovoj općini živi oko 29% ukupnog stanovništva Kantona Sarajevo i pretpostavlja se, temeljem prikupljenih podataka (i u odsustvu konačnih rezultata popisa stanovništva), da demografsku strukturu općine danas čini populacija od otprilike 140 000 građana. Sukladno pozitivnom zakonodavstvu i sopstvenom Statutu, koji je u prečišćenom tekstu usvojen 2009. godine, Općina Novi Grad Sarajevo upravlja poslovima iz svoje nadležnosti i u interesu lokalnog stanovništva posredstvom organa Općine koje predstavljaju Općinsko vijeće kao organ odlučivanja, te Općinski načelnik kao izvršni organ. Mjesna samouprava ostvaruje se u mjesnim zajednicama koje, sukladno Statutu, osniva Općinsko vijeće. Općina Novi Grad Sarajevo u ovom trenutku sačinjena je od 27 mjesnih zajednica. Funkcionisanje i nadležnosti pomenutih organa detaljnije je razrađen Statutom, a koji je nužno usklađen sa Ustavom Federacije, Ustavom Kantona Sarajevo i kantonalnim zakonodavstvom. Poslovi iz nadležnosti općinskog načelnika obavljaju se posredstvom općinskih službi za upravu čiji rukovodioci odgovaraju neposredno načelniku. Naravno, organ odlučivanja i izvršni organ nužno su nezavisni, ali u određenim pitanjima u upravljanju općinom snose zajedničku odgovornost. U Općini djeluje i Općinsko pravobranilaštvo u svojstvu organa – zakonskog zastupnika Općine.

S obzirom na već istaknutu činjenicu da je Novi Grad Sarajevo najmnogoljudnija općina u državi, nesporno je da su ljudski resursi njen značajan potencijal, što ujedno podrazumijeva i veliki broj pojedinačnih i kolektivnih interesa za čije je ostvarivanje, u okviru svojih nadležnosti, zadužena i općinska administracija, odnosno općinski organi. Veliki broj građana koji prebiva na području ove općine povlači za sobom i neophodnost zadovoljavanja velikog broja elementarnih i drugih potreba, a naročito u pogledu obrazovnog i zdravstvenog sistema, upravljanja prostorom, kulture življenja, privrede, socijalne zaštite i komunalne infrastrukture.<sup>5</sup>

Budući da je Općina Novi Grad Sarajevo neodvojiva cjelina sa Gradom Sarajevom i Kantonom Sarajevo nezostavna je potreba za saradnjom, a naročito kada se uzme u obzir činjenica da je prema podacima iz 2010. godine na teritoriji Općine bilo registrovano oko 3500 privrednih subjekata.

<sup>4</sup> Ustavno pravo, prof. dr. sc. Kasim Trnka

<sup>5</sup> Profil Općine Novi Grad Sarajevo







# III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

---

Uputstvo za ocjenjivanje indikatora iz metodologije procjene LIS-a, koje najviše odgovara aktuelnoj situaciji u lokalnoj zajednici, je uvijek napisano pod navodnicima u kurzivu na početku svakog indikatora. Treba, međutim, napomenuti da ova uputstva za ocjenjivanje indikatora predstavljaju samo široke parametre koji služe kao osnov za uspostavljanje krajnje ocjene indikatora. U mnogim slučajevima samo neki od elemenata u citiranim rečenicama se mogu primijeniti na datu situaciju. Dio indikatora naslovljen kao “Komentar” daje neka neophodna razjašnjenja.

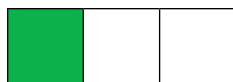
# KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE

## 1. OPĆINSKO VIJEĆE

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

### KAPACITET

#### 1.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri Općinsko vijeće ima adekvatne resurse za sprovođenje svojih obaveza u praksi?**

*“Općinsko vijeće u značajnoj mjeri ima adekvatne resurse da na djelotvoran način ispunjava svoje obaveze.”*

**Komentar:**

S obzirom na činjenicu da veliki broj građana ima očekivanja za što ažurnijim rješavanjem tekućih pitanja i problematike iz nadležnosti Vijeća, resursi pokrivaju tekuće potrebe i daju značajan osnov za sprovođenje obaveza iako postoji prostor za unapređenje u tom pogledu. Postojeći smještajni kapacitet Vijeća i educiranost kadra koji doprinosi njenom radu su na zadovoljavajućem nivou.

#### 1.2. LOKALNI IZBORI



**U kojoj mjeri su lokalni izbori blagovremeni, slobodni, poštteni i reprezentativni?**

*“Lokalni izbori su uglavnom blagovremeni, slobodni, poštteni i reprezentativni.”*

**Komentar:**

Uprkos tome što su organizacijski nešto zahtjevniji zbog mnogoljudnosti općine, izborni proces se provodi sukladno važećim regulativima i standardima, bez naročitih zapaženih opstrukcija, zloupotreba ili poteškoća u radu nadležnih tijela.

#### 1.3 NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri je Općinsko vijeće nezavisno od izvršne vlasti?**

*“Općinsko vijeće je nezavisno u odnosu na izvršnu vlast..”*

**Komentar:**

Nezavisnost Općinskog vijeća, kako je ista predviđena Statutom, nema opstrukcija ili ugrožavanja od strane izvršne vlasti, a međusobni odnosi su, također sukladno Statutu, na značajno visokom nivou i podrazumijevaju međusobno uvažavanje, poštivanje i saradnju. Svakako da navedene okolnosti imaju temelja i u činjenici da od

31. vijećnika, 11 vijećnika dolazi iz iste političke stranke (Stranka demokratske akcije) kao i načelnik, a predsjedavajuća Općinskog vijeća također je član navedene stranke. S obzirom na brojnost općinskih vijećnika iz Stranke demokratske akcije, te s obzirom na činjenicu da je riječ o stranci sa najbrojnim predstavništvom u Općinskom vijeću, možemo govoriti o odsustvu kohabitacije koja bi, da postoji, vjerovatno predstavljala otežavajuću okolnost u odnosu načelnika i vijeća.<sup>6</sup>

## ULOGA

### 1.4. NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU LOKALNE SAMOUPRAVE



**U kojoj mjeri je Općinsko vijeće u mogućnosti da vrši i sprovodi svoje odluke i funkciju nadzora?**

*„Općinsko vijeće je u mogućnosti da vrši i sprovodi svoje odluke i ima regulisanu funkciju nadzora nad radom Općinskog načelnika.“*

**Komentar:**

Općinsko vijeće raspolaže adekvatnim mehanizmima za praćenje provedbe donesenih odluka i ti mehanizmi u velikoj mjeri funkcionišu u praksi. U domenu nadzora, Općinsko vijeće ima mogućnost podnošenja zahtjeva za preispitivanje ustavnosti i zakonitosti akata koje u okviru svoje nadležnosti donosi Općinski načelnik, te nadležnost odlučivanja o budžetu kojeg on predlaže. Također, u okviru općinskih organa postoji Drugostepena stručna komisija koju imenuje Općinsko vijeće, čiji su članovi pravne struke i koja vrši preispitivanja i donosi odluke po žalbama na rješenja Općinskog načelnika.

Kao članovi navedene komisije mogu biti imenovani i vijećnici odgovarajuće struke. Upravni nadzor nad radom načelnika u domenu je odgovarajućih federalnih ili kantonalnih institucija.<sup>7</sup>

### 1.5. ZASTUPLJENOST



**U kojoj mjeri Općinski vijećnici predstavljaju interese i prioritete birača u praksi?**

*“Općinski vijećnici predstavljaju interese i prioritete birača u određenoj mjeri.”*

**Komentar:**

Obim i mnogoljudnost općine svakako predstavljaju faktor koji podrazumijeva veliki broj nerealizovanih interesa birača, ali kao daleko veći problem u praksi se manifestuje kroz neadekvatnu komunikaciju vijećnika i stranaka iz kojih dolaze sa građanima koji nastanjuju općinu, budući da su mehanizmi komunikacije veoma nerazvijeni, a interesi građana mnogobrojni i nerijetko suprotstavljeni. Saniranje pomenutog problema dalo bi velike mogućnosti za kvalitetnije zastupanje građanskih interesa.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> [http://www.novigradsarajevo.ba/site/txt\\_one.php?id=8&kat=1](http://www.novigradsarajevo.ba/site/txt_one.php?id=8&kat=1)

<sup>7</sup> Statut Općine Novi Grad Sarajevo

<sup>8</sup> Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo do 2015. godine

## UPRAVLJANJE

### 1.6. TRANSPARENTNOST OPĆINSKOG VIJEĆA



**U kojoj mjeri građani mogu doći do informacija vezanih za Općinsko vijeće i vijećnike?**

*“Građani mogu doći do određenih informacija o Vijeću i vijećnicima.”*

**Komentar:**

Građanima su dostupne donesene određene odluke Općinskog vijeća, pozivi na javne rasprave, te kratki pregled sastava Vijeća, odnosno vijećnika posredstvom internet stranice Općine Novi Grad Sarajevo, ali ostale informacije nisu lako dostupne i administrativno su zahtjevnije za pribavljanje. Transparentnost rada donekle povećava činjenica da su sjednice javne sukladno Statutu, te da zainteresovani građani imaju mogućnost prisustva istima. Međutim, otežavajuću okolnost u eventualnoj potrebi prisustva sjednicama Općinskog vijeća predstavlja činjenica da posredstvom internet stranice Općine Novi Grad Sarajevo nema najave sjednica i dnevnog reda istih.<sup>9</sup> Budući da je tokom kreiranja izvještaja skrenuta pažnja na ovaj problem, sekretar Općinskog vijeća odmah je inicirao uspostavljanje komuniciranja dnevnog reda sjednica Vijeća putem internet stranice. Također, skrenuta je pažnja na činjenicu da se građanima informacije dostavljaju posredstvom Savjeta mjesnih zajednica, a da značajan problem predstavlja činjenica da građani nisu adekvatno informisani o nadležnostima organa, pa stoga dolazi kako do toga da građani rješenja za određene problematike traže na lokalnom nivou koji je nenadležan za iste, ili pak da se sa viših administrativnih nivoa u nadležnost

općine stavljaju pitanja koja nisu u nadležnosti lokalnih vlasti. Općinsko vijeće je poduzelo određene napore da kroz oglasnu ploču izloži informacije građanima o tome na koji način je moguće komunicirati o problemima vezanim za nadležnost lokalne samouprave. Također, godišnji program rada Općinskog vijeća se u nacrtu šalje svim nivoima u okviru lokalne vlasti, uključujući i Savjet mjesnih zajednica, te se na taj način otvara mogućnost građanima da daju prijedloge u vezi sa navedenim programom.

### 1.7. ODGOVORNOST OPĆINSKIH VIJEĆNIKA



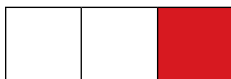
**U kojoj mjeri su općinski vijećnici odgovorni za svoje postupke u praksi?**

*“Općinski vijećnici su djelimično i uglavnom samo politički odgovorni za postupke u praksi.”*

**Komentar:**

Mehanizam odgovornosti vijećnika realizovan je kroz uspostavljanje Etičkog vijeća i donošenje Kodeksa ponašanja. Kroz Savjet mjesnih zajednica, koji se bira direktno, građani su informisani o načinu prijavljivanja neprimjerenog ponašanja vijećnika, a Etičko vijeće ima mogućnost djelovati kako po prijavama građana, tako i po prijavama drugih vijećnika. Značajan nedostatak predstavlja izostanak bilo kakvih adekvatnih sankcija, te se u konačnici po utvrđivanju odgovornosti može jedino izreći upozorenje, odnosno opomena koja je javnog karaktera. Takav pristup ima potencijal uticaja na njihov budući izborni rezultat, ali realna snaga sankcije i dalje ostaje u okvirima političkih reperkusija.

## 1.8. INTEGRITET OPĆINSKIH VIJEĆNIKA



**U kojoj mjeri je obezbijeđen integritet općinskih vijećnika?**

*“Nema adekvatnih razrađenih i statutarnih mehanizama koji obezbjeđuju integritet općinskih vijećnika.”*

**Komentar:**

S obzirom na vrstu odgovornosti općinskih vijećnika istaknutu u prethodnom komentaru, te na činjenicu da Statut ili neki drugi akt općine ne reguliše konkretno antikoruptivno djelovanje u slučaju prakse neregularnosti u radu vijećnika ili Općinskog vijeća kao cjeline, ističe se neophodnim uspostaviti određene mehanizme i izvršiti izradu te dosljednu primjenu antikoruptivne strategije na području Općine. Naime, iako je Poslovníkom propisano da Općinsko vijeće Kodeksom ponašanja reguliše prava i obaveze vijećnika u okviru etičkih principa ponašanja, mehanizmi implementacije Kodeksa (sankcija samo pismena opomena), pa čak ni upoznatost građana sa potencijalom za zahtijevanje utvrđivanja odgovornosti u slučaju potencijalnih kršenja Kodeksa nisu adekvatno riješeni i ne nude potencijal kojeg bi nudila jasno utvrđena antikoruptivna strategija te kvalitetno razrađeni mehanizmi njene implementacije.<sup>10</sup> Stav Općinskog vijeća je, međutim, da ono nema nadležnosti koje bi mu omogućile donošenje akata vezanih za sprečavanje korupcije u okviru Vijeća, te da bi ta pitanja mogla biti regulisana usvajanjem kantonalnog Zakona o principima lokalne samouprave koji još uvijek nije usvojen.

## 2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST



### KAPACITET

#### 2.1. JASNE FUNKCIJE



**U kojoj mjeri Općinski načelnik ima jasnu i realističnu strategiju/akcioni plan i koherentan skup funkcija?**

*“Općinski načelnik i Općina kao cjelina imaju jasnu i realističnu te detaljno izloženu strategiju za razvoj i koherentan skup funkcija.”*

**Komentar:**

Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo kvalitetno je sačinjena i javno objavljena uz učešće značajnog broja eksperata, predstavnika lokalnih institucija, općinske administracije, privrednog sektora, NGO sektora, i daje dobar presjek stanja na području Općine i konkretan popis ciljeva, prijedlog mjera i rješenja u najbitnijim

<sup>9</sup> [http://www.novigradsarajevo.ba/site/txt\\_one.php?id=47&kat=1](http://www.novigradsarajevo.ba/site/txt_one.php?id=47&kat=1)

<sup>10</sup> Poslovník Općinskog vijeća Općine Novi Grad Sarajevo

oblastima funkcionisanja lokalne zajednice.<sup>11</sup>

## 2.2. RASPOLOŽIVA SREDSTVA



**U kojoj mjeri Općinski načelnik ima pristup sredstvima koja su neophodna da sprovede svoje funkcije i ispuni stratešku viziju?**

*“Općinski načelnik ima u određenoj mjeri pristup sredstvima koja su neophodna da sprovede svoje funkcije i ispuni stratešku viziju.”*

### Komentar:

Sredstva dostupna Općini za realizaciju tekućih aktivnosti su u priličnoj mjeri adekvatna, ali kompleksnost i ciljani stepen kvaliteta u realizaciji strateških planova vjerovatno će iziskivati dodatna sredstva ili obezbjeđenje investicija za koje se u sadašnjoj praksi, i uzimajući u obzir stanje u državi i društvu, ne može potpuno garantovati dostupnost. Tendencije, pak, idu u pravcu obezbjeđenja neophodnih sredstava kroz potencijalna strana ulaganja, unapređenje mehanizama prikupljanja općinskih prihoda, unapređenje lokalne ekonomske klime koja će se reflektirati i na povećanje lokalnih prihoda, obezbjeđenje određenih sredstava od viših administrativno-teritorijalnih jedinica.<sup>12</sup> Općina Novi Grad Sarajevo u periodu od 2012. godine do danas preuzela je realizaciju više aktivnosti čija bi realizacija zapravo trebala biti u nadležnosti kantona (sanacija vodovoda, kružnog toka, škole Dobroševići, domova zdravlja, i sl.) i navedene aktivnosti nisu praćene adekvatnim finansijskim sredstvima, tj. ista su samo sufinansirana od strane Kantona. Kroz stimuliranje razvoja privrede unutar Općine, ona stvara određene mogućnosti za povećani priliv sredstava.

## ULOGA

### 2.3. UPRAVLJANJE LOKALNOM ADMINISTRACIJOM



**U kojoj mjeri Općinski načelnik efikasno sprovodi svoju ulogu u smislu pružanja djelotvornog nadzora i podrške općinskim službama za upravu?**

*“Izvršna vlast donekle sprovodi svoju ulogu u smislu pružanja djelotvornog nadzora i podrške lokalnoj administraciji.”*

### Komentar:

Podršku općinskoj upravi od strane načelnika nosioci službi karakterizuju kao pozitivnu. Međutim, sudeći prema dostupnim istraživanjima iz 2012. godine i reagovanju građana te privrednog sektora na djelovanje administracije, lokalna administracija uglavnom ne pruža usluge građanima na adekvatan način, te ne ispoljava djelotvornost, ljubaznost, ažurnost i srodne kvalitete što se u značajnoj mjeri može pripisati neadekvatnom nadzoru ili pak nedovoljnoj podršci lokalnoj administraciji. Nakon 2012. godine, značajni su naponi bili uloženi da se unaprijedi rad općinskih službi za upravu. Intenzivirani su naponi da se razdvoji javni sektor (neposredni kontakt sa građanima) od internih službi, a cilj je bio da građanima sve usluge budu neposredno pružene kroz šalter salu općine, te da se umanjí mogućnost koruptivnog uticaja. Strateški ciljevi načelnika predviđeni za realizaciju u narednom periodu obuhvataju segmente koji bi, ukoliko budu uspješno implementirani, mogli dodatno doprinijeti efikasnosti i kvaliteti administracije.<sup>13</sup>



## 2.4. NADZOR NAD PRIVATNIM PRUŽAOCIMA JAVNIH USLUGA



**U kojoj mjeri načelnik efikasno provodi svoju ulogu u smislu pozivanja privatnih pružalaca javnih usluga na odgovornost za izvršenje ugovorenih usluga?**

*„Lokalna izvršna vlast je u određenoj mjeri efikasna u pozivanju na odgovornost privatnih pružalaca usluga.“*

### Komentar:

Mehanizmi i postupci provjere poštivanja ugovorenih obaveza i realizovanja ugovorenih usluga kanaliziraju se kroz posredan ili neposredan nadzor od strane nadležnih općinskih službi za upravu, a uglavnom se sastoje u poduzimanju odgovarajućih pravnih radnji sukladno ugovorima ili pravnim propisima. Transparentnost praćenja provedbe obaveza i pružanja usluga nije adekvatna i ne pruža dovoljno informacija o procesima, iako se pristup nadzoru realizovanja usluga unaprijed neposrednim i terenskim učesćem predstavnika općinskih službi za upravu u kontroli tog realizovanja. Postoje određene kontrole uloženi sredstava kao i onoga što se istima finansira.

## 2.5. REGULISANJE RADA LOKALNIH PRIVREDNIH SUBJEKATA



**U kojoj mjeri načelnik efikasno sprovodi svoju ulogu u regulisanju lokalnih pravnih osoba na ravnopravan i djelotvoran način?**

*“Regulisanje lokalnih pravnih osoba na ravnopravan i djelotvoran način je djelimično prisutno.”*

### Komentar:

S obzirom na ispoljene stavove privrednog sektora, može se konstatovati da postoji djelimično zadovoljstvo pojedinim segmentima regulisanja pravnih osoba na nivou lokalne zajednice, ali da je daleko više ispoljeno nezadovoljstvo uključenošću pravnih osoba u donošenju regulative i nezadovoljstvo podrškom privrednim subjektima. Većina privrednih subjekata smatra da u procesu regulisanja postoji i značajan stepen koruptivnih pojava. Broj zaposlenih od 2008. do 2012. godine rastao je po prosječnoj godišnjoj stopi od 2,5%, te je u 2012. godini broj registrovanih zaposlenih osoba za 11,2% veći od broja registrovanih zaposlenih osoba u 2008. godini. U istom periodu, broj registrovanih nezaposlenih osoba rastao je po prosječnoj godišnjoj stopi od 4,5% te je u 2012. godini bio za 17,9% veći od broja registrovanih nezaposlenih osoba u 2008. godini. U posmatranom periodu, prosječna stopa zaposlenosti iznosila je 53,1%, a prosječna stopa nezaposlenosti 46,9%. Subvencioniranje privrednih subjekata nije bilo naročito prisutno i postojeće subvencije uglavnom su imale socijalni fokus. Međutim, u narednom periodu Općina bi trebala proširiti dijapazon mjera kojima se olakšava pristup finansiranju privrede. Ove mjere bi trebale uključivati subvencioniranje kamatnih stopa, grant-sredstva za nove investicije, ulaganja u novu tehnologiju, nastup na inostranom tržištu i sl. za proizvodna i uslužna SME iz konkurentskog sektora sa područja Općine, sufi-

<sup>11</sup> Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo za period 2014 - 2020. godine

<sup>12</sup> Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo za period 2014 - 2020. godine

<sup>13</sup> Izvještaj o ispitivanju zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Novi Grad Sarajevo, CPCD, 2012

nansiranje otvaranja novih radnih mjesta na području Općine (u saradnji sa Zavodom za zapošljavanje). Poznati su primjeri prema kojima je Općina Novi Grad Sarajevo određena neiskorištena zemljišta dodijelila u poljoprivredne svrhe.<sup>14</sup> Nakon 2012. godine poduzeti su relevantni koraci ka unapređenju regulisanja lokalnih pravnih osoba. Više od 59% općinskog budžeta, prema konstataciji predstavnika Općine, kanalizovan je ka razvojnim programima, dok 21,7% pokriva troškove personala. U razdoblju od 2012 - 2014. godine, prema podacima Zavoda za zapošljavanje i internim izvještajima Općine, evidentiran je blagi pad nezaposlenosti, a otvoreno je 1300 novih radnih mjesta, s tim da ta radna mjesta nije kreirala Općina, ali je doprinijela njihovom kreiranju kroz stimulatívne mjere. Neke od takvih mjera uključivale su sufinansiranje kreditiranja, odnosno dijela kamate od kredita odobrenih od strane komercijalnih banaka, pri čemu parametre i uslove kreditiranja primarno određuje partnerska banka kako bi se izbjegla mogućnost manipulacije. U 2013. godini putem raspisanog tendera sufinansirani su krediti za 11 pravnih osoba, a u 2014. godini za 26 pravnih osoba. Općina pri tome provjerava da li su navedeni privredni subjekti registrovani u Općini Novi Grad Sarajevo, da li je riječ o bespravnom graditelju, te da li postoje dugovanja prema Općini. Osnovni cilj ovog programa jeste omogućavanje unapređenja rada pravnih osoba i održavanje ili čak povećavanje broja zaposlenika; ukoliko su pravne osobe ispunile uslove, Općina sufinansira kamatu u iznosu od 4%. Fokus programa je prevashodno na pravnim osobama koje izvoze više od 50% proizvoda, proizvođačima, te ženama i demobilisanim borcima u biznisu. Dajući navedene podsticaje, Općina je bitno doprinijela i povećanju sopstvenih prihoda.

## UPRAVLJANJE

### 2.6. TRANSPARENTNOST BUDŽETA



**U kojoj mjeri Općinski načelnik predstavlja jasan i dostupan budžet?**

*“Budžet je predstavljen jasno i dostupan je na uvid.”*

**Komentar:**

Posredstvom svoje internet stranice, aktuelni budžet kao i nacrt budžeta za narednu godinu blagovremeno se i adekvatno predstavljaju. Budžet je detaljan i transparentno izlaže javnu potrošnju.<sup>15</sup>

### 2.7. ODGOVORNOST LOKALNE IZVRŠNE VLASTI



**U kojoj mjeri je načelnik odgovoran za svoje postupke?**

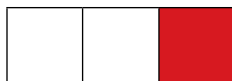
*“Načelnik je djelimično odgovoran za svoje postupanje u praksi.”*

**Komentar:**

Postoji statutarna odgovornost načelnika za ustavnost i zakonitost akata koje podnosi Općinskom vijeću, međutim Statutom nije regulisana neka druga vrsta odgovornosti. Eventualna politička odgovornost postoji. U praksi, odgovornost načelnika Općinskom vijeću ili adekvatan nadzor Općinskog vijeća nad radom, odno-

sno aktima koji se podnose može biti otežana usljed kohabitacije, što u ovom trenutku nije slučaj.<sup>16</sup> Potrebno je napomenuti da postoji mogućnost smjene načelnika od strane Općinskog vijeća (dvotrećinskom većinom glasova), ali odsustvo kohabitacije i raspored političkih snaga u Vijeću otežava realizovanje ove mjere. Također, Kodeks ponašanja se primjenjuje i na načelnika, a ne samo na Općinsko vijeće, ali izostanak realnih sankcija umanjuje značaj procesuiranja.

## 2.8. INTEGRITET IZVRŠNE VLASTI



**U kojoj mjeri je obezbjeđen integritet načelnika?**

*„Nije adekvatno obezbjeđen integritet načelnika.“*

**Komentar:**

S obzirom na vrstu i stepen odgovornosti načelnika istaknutu u prethodnom komentaru, te na činjenicu da Statut ili neki drugi akt općine ne reguliše antikoruptivno djelovanje u slučaju prakse neregularnosti u radu načelnika, ističe se neophodnim uspostaviti određene mehanizme i izvršiti izradu te dosljednu primjenu antikoruptivne strategije na području Općine. Naime, Općina Novi Grad Sarajevo u ovom trenutku nema usvojen plan integriteta ni antikorupcionu strategiju, a što je bila i ostaje jedna od obaveza Općine prema Strategiji za borbu protiv korupcije 2009 - 2014. godine. Prema konstatacijama općinskih predstavnika, načelnik je vršio prijavljivanje određenih krivičnih djela, ali nije bilo adekvatne reakcije istražnih organa. Usljed uspostavljenih procedura, otežana je mogućnost sklapanja štetnih ugovora od strane načelnika, ali na nivou Općine procedure ne mogu u potpunosti onemogućiti privatne dogovore, eventualno reketiranje i slične aktivnosti.

## 3. LOKALNA ADMINISTRACIJA



### KAPACITET

#### 3.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri općinske službe za upravu imaju adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse da bi efikasno obavljale svoje dužnosti?**

*„Općinske službe za upravu imaju adekvatne resurse.“*

**Komentar:**

Finansijski i kadrovski resursi u značajnoj su mjeri narušeni općim mjerama štednje. Ipak, infrastrukturni resursi, kao i prostor u kojem se poslovi obavljaju, predmet su značajnog unapređenja i podrazumijevaju iniciranu implementaciju sistema “e-uprave” koji je

<sup>14</sup> Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo do 2015. godine

<sup>15</sup> [http://www.novigradsarajevo.ba/site/txt\\_one.php?id=34&kat=1](http://www.novigradsarajevo.ba/site/txt_one.php?id=34&kat=1)

<sup>16</sup> Statut Općine Novi Grad Sarajevo

predviđen kao jedan od strateških ciljeva u procesu daljnjeg razvoja općine.<sup>17</sup> Značajna ulaganja izvršena su u digitalizaciju aktivnosti kako bi se izbjeglo gubljenje predmeta i znatno ubrzao rad na istima (u 2012. prema stavu Općine zatečeno je 30.000 nestalih predmeta). Pomenuta digitalizacija podrazumijevala je implementaciju novog softverskog rješenja ciljano kreiranog za lokalnu samoupravu. Svi akti koji prispijevaju u rad općinskih službi se skeniraju i stavljaju u rad odgovarajućoj službi sukladno opterećenosti zadacima (nadležni šef Odsjeka ravnomjerno raspoređuje predmete u rad). Navedeni pristup omogućio je da se predmet dodijeli u rad odgovarajućem voditelju predmeta u roku od 10 minuta, a što je ranije moglo trajati i do 5 dana. Zahtjevi za nadopunom podnesaka strankama se izdaju na licu mjesta prilikom predavanja prvobitnog zahtjeva. U toku je pilot projekat delegiranja određenih servisa u mjesne zajednice kako bi građani istima imali neposredniji pristup. Zahvaljujući ovim koracima, procenat riješenih predmeta po godini povećan je na 95% u odnosu na 50% koliko je bio zaključno sa 2012. godinom. Problematiku donekle predstavlja neadekvatnost zakonske regulative na višim administrativnim nivoima, primjerice usvajanje Zakona o digitalnom potpisu, koji bi također mogli značajno doprinijeti adekvatnijoj primjeni resursa, kao i otklon službenika od ažurnijih priprema za primjenu novih elektronskih sistema.

### 3.2. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri su općinske službe za upravu nezavisne od vanjskih uticaja?**

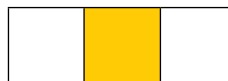
*„Općinske službe za upravu djelimično su nezavisne od vanjskih uticaja.“*

#### Komentar:

Statutarni propisi u značajnoj mjeri podređuju općinske službe za upravu neposrednom uticaju načelnika, a odgovornost rukovodilaca općinskih službi za upravu jasno je postavljena u odnosu na istog. S obzirom na navedeno, posredno se stvara mogućnost za razvoj političkog uticaja na službe za upravu koji se može ogledati u tendencioznoj politici zapošljavanja u službama, usmjeravanju rada službi, te potencijalnom razvoju koruptivnih pojava, a što je prema javnom mnijenju djelimično i prisutno.

## ULOGA

### 3.3. OBEZBJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI I INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA



**U kojoj mjeri postoji efikasan zakonski okvir koji bi osigurao transparentnost i integritet u postupcima javnih nabavki?**

*„Zakonski okvir je djelimično efikasan u osiguravanju transparentnosti i integriteta u postupcima javnih nabavki.“*

#### Komentar:

Iako u teoriji zakonski okvir detaljno reguliše procese javnih nabavki, u praksi postoji mogućnost manipulacije relevantnim odredbama i prilagođavanja procesa na način koji bi pogodovao implementiranju političkog ili koruptivnog uticaja u korist unaprijed utvrđenih pravnih osoba. Pozitivna strana procesa je planiranje javnih nabavki godinu dana unaprijed, što donekle otežava donošenje ad hoc odluka o provedbi javne nabavke.

Drugi podaci do dana dostavljanja ovog izvještaja nisu bili dostupni.

### 3.4. UNAPREĐENJE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI I UČEŠĆA



**U kojoj mjeri općinske službe za upravu podstiču mehanizme društvene odgovornosti koji građanima omogućavaju da komuniciraju i podnose zahtjeve lokalnoj vlasti?**

*„Općinske službe za upravu u određenoj mjeri podstiču navedene mehanizme.“*

#### Komentar:

Statutarne odredbe otvaraju naizgled široke mogućnosti građanima da ostvare komunikaciju ka lokalnim vlastima i da podnose i realizuju svoje zahtjeve; u praksi, međutim, postoji značajna neupućenost građana u način aktiviranja određenih mehanizama. Pozivi na javne rasprave redovno se oglašavaju putem internet stranice Općine i na druge načine, a statutarni principi daju mogućnost doprinosa građana funkcionisanju lokalne zajednice. Međutim, sistem komunikacije građana sa lokalnim vlastima u praksi ne funkcioniše niti je razrađen na učinkovit način. Godine 2011. je, u partnerstvu s OSCE-om, pokrenut projekt Akademija za građane, sa ciljem da zainteresovanima omogućí da besplatno nauče više o funkcionisanju Općine, da razviju svoju društvenu mrežu i da aktivnije učestvuju u odlučivanju po pitanjima koja su od koristi zajednici.<sup>17</sup> Općina također organizuje i javne tribine na kojima se raspravlja o određenim pitanjima iz domena rada općine, a pozivi se upućuju posredstvom internet stranice.

### 3.5. PRIKUPLJANJE JAVNIH PRIHODA



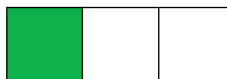
**U kojoj mjeri je prikupljanje lokalnih javnih prihoda pošteno i transparentno?**

*„Prikupljanje lokalnih javnih prihoda je djelimično pošteno i transparentno.“*

#### Komentar:

Lokalni javni prihodi regulisani su odgovarajućim pravnim aktima koji su objavljeni i dostupni javnosti, ali i dalje postoji značajan stepen nezadovoljstva i ispoljenog nerazumijevanja sistema određivanja i naplata javnih prihoda dominantno na strani pravnih osoba, a naročito se prigovori pravnih osoba referiraju na visine taksi koje se smatraju destimulirajućima po privredni sektor. Od 2013. godine moguće je vršiti iznajmljivanje općinskih prostora i plaćanje rente u tri obroka, a iznosi rente zavise od zona na koje je podijeljen općinski prostor.

### 3.6. ZAŠTITA ZEMLJIŠNIH I IMOVINSKIH PRAVA



**U kojoj mjeri su zemljište i imovinska prava zaštićeni od strane lokalne vlasti?**

<sup>17</sup> Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo za period 2014 - 2020. godine

<sup>18</sup> <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=152&lang=HR>, 2011.

*“Zemljište i imovinska prava u bitnoj su mjeri zaštićeni od strane lokalne vlasti.”*

**Komentar:**

Procesi vezani za pitanja građevinskih dozvola, legalizaciju bespravno izgrađenih objekata ili privremenih objekata, regulacionih planova, poslovnih prostora i uopće imovinskopravna pitanja na lokalnom nivou su detaljno razrađeni i regulirani, a postojeći mehanizmi u priličnoj mjeri zadovoljavajući kod rješavanja spornih pitanja.<sup>19</sup> Određene potencijalne nepravilnosti navodno su detektirane u postupcima dodjele zemljišta pojedinim fizičkim licima, ali provjere do sada nisu rezultirale sudskim postupcima.<sup>20</sup>

## UPRAVLJANJE

### 3.7. JAVNOST UPRAVE



**Postoji li transparentnost po pitanju upravljanja finansijama, ljudskim resursima i podacima unutar lokalnog javnog sektora?**

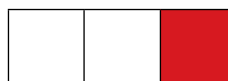
*„Transparentnost po pitanju upravljanja finansijama, ljudskim resursima i podacima unutar lokalnog javnog sektora je na minimalnom nivou.“*

**Komentar:**

Podaci o disponiranju imovinom u vlasništvu Općine, o detaljima upravljanja finansijama na nivou službi za upravu, o kadrovskim pitanjima kontrolisani su interno i ne postoje predviđeni mehanizmi koji bi omogućili uvid građanima u takve podatke. Statutarno rješenje je da su podaci o radu službi za upravu javni, ali stanje u praksi

ne odražava taj segment regulative.<sup>21</sup> Prema konstataciji općinskih predstavnika, u toku je uvođenje registra općinske imovine, a do pune implementacije Općina neće imati adekvatan uvid u posjedovanu imovinu. Što se, pak, tiče domena budžeta, budžet je javan i njegovo trošenje je transparentno, a određeni detalji rashodovanja nisu dostupni zbog restriktivnih odredbi Zakona o zaštiti ličnih podataka.

### 3.8. ODGOVORNOST LOKALNIH SLUŽBENIKA



**U kojoj mjeri su lokalni službenici u praksi odgovorni za svoje postupke?**

*„Lokalni službenici su u praksi minimalno odgovorni za svoje postupke.“*

**Komentar:**

Statutarnim odredbama regulisana je odgovornost načelniku koji postavlja državne službenike i namještenike po osnovu javnog konkursa, odnosno oglasa, a odgovarajući propisi o radu i odgovornosti državnih službenika su primjenjivi. U praksi, međutim, navedeni propisi se rijetko primjenjuju, a diskreciono pravo načelnika za postavljanje službenika te opća praksa favoritizma kod zapošljavanja bitno umanjuje mogućnost za razvoj i unapređenje njihove praktične primjene.<sup>22</sup> Mogućnost provedbe disciplinskih postupaka postoji i primjenjuje se, ali do današnjeg dana nijedan disciplinski postupak nije rezultirao strožijim sankcijama. Stav općinskih predstavnika je da navedeno predstavlja značajan odraz neadekvatno riješenog nadlokalnog zakonodavstva u domenu propisivanja odgovornosti i disciplinskog procesuiranja državnih službenika.

### 3.9. INTEGRITET SLUŽBENIKA U SLUŽBAMA ZA UPRAVU



**U kojoj mjeri je osiguran integritet službenika u službama za upravu?**

*„Integritet službenika je osiguran na minimalnom nivou.“*

**Komentar:**

S obzirom na prethodno navedeno, te na činjenicu da Statut ili neki drugi akt ne reguliše posebno antikoruptivno djelovanje u slučaju prakse neregularnosti u radu, ističe se neophodnim uspostaviti određene mjere kontrole, pojačati stepen nadzora, te izvršiti izradu i dosljednu primjenu antikoruptivne strategije na području Općine. Pozitivna činjenica je da postoji određena kontrola rukovodilaca u Općini, pri čemu načelnik kontroliše i potpisuje rješenja rukovodilaca i ostvaruje neposredan uvid u njihovu sadržinu čime ih podvrgava dodatnoj provjeri.

## 4. LOKALNE POLITIČKE STRANKE

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

## KAPACITET

### 4.1. ADEKVATNOST RESURSA



**U kojoj mjeri finansijska sredstva, koja su dostupna političkim strankama, omogućavaju djelotvornu političku konkurenciju?**

*„Finansijska sredstva dostupna strankama donekle omogućavaju političku konkurenciju.“*

**Komentar:**

Finansiranje političkih partija u značajnoj je mjeri zavisno od položaja i snage te partije u aktuelnoj vlasti na lokalnom nivou, a favorizam u tom pogledu i smislu nije najadekvatnije regulisan niti sankcionisan.<sup>23</sup>

### 4.2. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri su lokalne političke stranke slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti?**

<sup>19</sup> <http://www.novigradsarajevo.ba/site/>

<sup>20</sup> <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/sarajevo/nacelnik-opcine-novi-grad-tuzilastvu-bih-dostavit-ce-dokumentaciju-efendic-tvrdi-da-je-radeljas-ostetio-opcinu-za-milion-maraka,2014>.

<sup>21</sup> Statut Općine Novi Grad Sarajevo

<sup>22</sup> Statut Općine Novi Grad Sarajevo

<sup>23</sup> <http://izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=61&Lang=3&Mod=4>

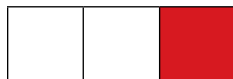
*„Lokalne političke stranke su donekle slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti.“*

**Komentar:**

Sloboda političkih stranaka u djelovanju može biti podložna uticajima, naročito u slučaju manjih političkih stranaka ili posebnih zahtjeva jačih koalicionih partnera, ili pak postojanja pritiska od strane uticajnih pojedinaca na nivou lokalne zajednice ili širem nivou čime se aktivnosti stranke mogu usmjeriti u određenom pravcu.

## ULOGA

### 4.3. AGREGACIJA INTERESA I PREDSTAVLJANJE



**U kojoj mjeri lokalne političke stranke sažimaju i predstavljaju širok spektar društvenih interesa na lokalnom nivou?**

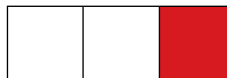
*„Aktivnosti i konzekvence djelovanja političkih stranaka uglavnom ne odražavaju društvene interese.“*

**Komentar:**

Sve prednosti i mane političke scene u Bosni i Hercegovini u širem smislu mogu se u potpunosti prenijeti na lokalni nivo; pojedinačni, lični, stranački ili poslovni interesi usko se prepliću i nerijetko preuzimaju cjelokupan fokus političkih kolektiva, a manjak kvalitetne komunikacije ili otvorenost za uticaj građana ili politički neovisnih tijela doprinose tome da društveni interesi bivaju intenzivno marginalizovani.

## UPRAVLJANJE

### 4.4. TRANSPARENTNOST POLITIČKIH STRANAKA/ KANDIDATA



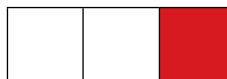
**U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u djelovanju lokalnih političkih stranaka?**

*„Transparentnost u djelovanju političkih stranaka prisutna je tek u manjoj i zakonski obaveznoj mjeri.“*

**Komentar:**

Iako pomnije praćenje rada političkih stranaka ili političkih aktivista na lokalnom nivou može dati uvida u pravac djelovanja ili zastupljene interese, transparentnost ili tendencija ka osiguranju transparentnosti gotovo da i ne postoje. Interesi i postupci većinom su zakulisni, a činjenica da uglavnom ne odražavaju opći interes nameće dodatnu potrebu za prikrivanjem i tajnošću.<sup>24</sup> Nisu dostupni podaci o finansiranju političkih subjekata na lokalnom nivou, a Odlukom o finansiranju političkih partija/stranaka i klubova/vijećničkih grupa u Općinskom vijeću Novi Grad Sarajevo<sup>25</sup> definisan je način finansiranja navedenih tijela iz budžeta procentualno prema relevantnim indikatorima.

### 4.5. ODGOVORNOST LOKALNIH POLITIČKIH STRANAKA



**U kojoj mjeri postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim strankama?**

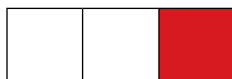


*„U praksi ne postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim strankama.“*

**Komentar:**

Praćenje političkih stranaka od strane Centralne izborne komisije ne može se smatrati djelotvornim nadzorom, budući da isti zadire tek u površne ili tendenciozno predstavljene podatke.<sup>26</sup> Sukladno tome, političke stranke djeluju u okvirima sopstvenih interesa faktički bez nadzora koji bi javnosti jasno i kvalitetno predstavio tok i suštinu stranačkih aktivnosti.

**4.6. IMENOVANJE I IZBOR LOKALNIH KANDIDATA**



**U kojoj mjeri su kandidati za lokalne izbore izabrani na transparentan i pošten način?**

*„Izbori kandidata ne odražavaju transparentan i pošten način biranja.“*

**Komentar:**

Diskreciona i interna pravila političkih stranaka regulišu navedena pitanja, a nesporno je da u velikoj mjeri ulogu u izboru igra neposredni uticaj stranačkog rukovodstva ili pak favoritizam spram pojedinaca. Ne može se ni u jednom slučaju političke stranke govoriti o kandidatima koji su izabrani na neki sveobuhvatan i transparentan način poput internog glasanja cjelokupnog članstva stranke na lokalnom nivou.

**5. LOKALNA POLICIJA**



**KAPACITET**

**5.1. ADEKVATNI RESURSI**



**U kojoj mjeri policija na lokalnom nivou ima dovoljno finansijskih sredstava, te infrastrukturu i ljudske resurse kako bi efikasno djelovala u praksi?**

*„Policija ima djelimično dovoljna finansijska sredstva, infrastrukturu i ljudske resurse.“*

**Komentar:**

Policija na lokalnom nivou, kao što je Treća policijska uprava, raspolaže sa adekvatnim materijalno-tehničkim sredstvima (npr. Programima zaprimanja krivičnih prijava, žalbi i sl.). Međutim, u pogledu finansijskih sredstava prema važećim propisima, lokalna policija

<sup>24</sup> Finansiranje političkih partija u BiH – Izveštaj Transparency International Bosne i Hercegovine

<sup>25</sup> Odluka o finansiranju političkih partija/stranaka i klubova/vijećničkih grupa u Općinskom vijeću Novi Grad Sarajevo

<sup>26</sup> <http://izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=60&Lang=3&Mod=4>

ima mogućnost predlaganja određenih finansijskih izdavanja za realizaciju određenih projekata, pa tako i projekata u pogledu suzbijanja korupcije. Nije poznato da je u ovom pogledu došlo do formiranja budžetske stavke za ovu namjenu. Što se tiče plata policijskih službenika, iste su niske i njihovo povećanje imalo bi izuzetne pozitivne efekte na suzbijanje eventualne korupcije u policijskim snagama i efikasnost djelovanja. Neophodno je, također, napomenuti da je policija kantonalna nadležnost, ali da se njen rad, konkretno rad Treće policijske uprave nadležne za Općinu Novi Grad, reflektuje na sigurnosnu situaciju u lokalnoj sredini.

## 5.2. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri je policija na lokalnom nivou slobodna od neželjenih uticaja?**

*“Policija na lokalnom nivou je u određenoj mjeri slobodna od neželjenih uticaja.”*

### Komentar:

Raspored policijskih službenika je u jednom dijelu vezan za proces činovanja, a prema važećim propisima policijski komesar vrši raspored prema određenim zakonskim i podzakonskim kriterijima. Konkretno, policijski službenici u Trećoj policijskoj upravi su prema sopstvenom stavu nezavisni u svom radu, nisu pod političkim uticajem bilo koje političke stranke i rade isključivo na osnovu važećih zakonskih i podzakonskih akata. Stav na terenu i javno mnijenje, međutim, nije u skladu sa navedenim konstatacijama, a manjak povjerenja građana u policijske snage zasniva se u značajnoj mjeri na uvjerenju da postoje bitni uticaji na nepristrasnost policije i selektivnost u provedbi zakona.

## ULOGA

### 5.3. ISTRAGA KORUPCIJE



**U kojoj mjeri je policija na lokalnom nivou aktivna u istraživanju korupcije?**

*“Policija na lokalnom nivou je donekle aktivna u istraživanju korupcije.”*

### Komentar:

Operativni tim je operativni organ koji provodi određene operativne i istražne radnje kada se dođe do saznanja za određeni slučaj korupcije. Obzirom da se u Operativni tim uključuje i jedan predstavnik, odnosno istražitelj Odjeljenja kriminalističke policije iz konkretne policijske uprave u kojoj se desio slučaj korupcije, može se konstatovati da i policija na lokalnom nivou učestvuje u ovim aktivnostima. Pored ovoga, svaki policijski službenik ima zakonsku obavezu prijaviti slučaj korupcije, bez obzira od koga on dolazio (npr. njegovog kolege policijskog službenika), što je pored krivičnog zakonodavstva propisano i Etičkim kodeksom za policijske službenike. U Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji MUP-a Kantona Sarajevo, svakom policijskom službeniku u zadatak je stavljeno provođenje Strategije borbe protiv korupcije.

## UPRAVLJANJE

### 5.4. TRANSPARENTNOST POLICIJE NA LOKALNOM NIVOU



**U kojoj mjeri su transparentne policijske operacije na lokalnom nivou?**

*„Policijske operacije na lokalnom nivou su značajno transparentne.“*

#### Komentar:

Svaka policijska uprava prezentuje periodične izvještaje o svom radu lokalnoj zajednici. Naime, načelnik Treće policijske uprave prezentuje ove izvještaje neposredno Općinskom vijeću Novi Grad na sjednicama koje su javne. Ovom prilikom i neposredno odgovara na postavljena vijećnička pitanja. Također, Uprava policije i Ministarstvo na svojoj internet stranici objavljuju periodične izvještaje koji su dostupni javnosti.<sup>27</sup> Također se organizuju periodične konferencije za štampu koje za temu imaju sve aspekte policijskog djelovanja, pa tako i eventualna korupcija u policiji. Važeći zakonski propisi osiguravaju transparentnost u policijskom radu, a policijski komesar neposredno ili preko ovlaštenog lica ili Odsjeka za odnose sa javnošću informiše javnost o konkretnim slučajevima. Strategija za borbu protiv korupcije kao i Pravilnik o radu Odsjeka za odnose sa javnošću propisuju transparentnost u radu i osiguravaju laku dostupnost informacija. Na kraju, tu je i Zakon o slobodi pristupa informacijama po kojem u potpunosti blagovremeno postupa Ministarstvo (ovo naročito u pogledu zahtjeva za pristup informacijama podnesenih od strane fizičkih lica, odnosno građana).

### 5.5. ODGOVORNOST LOKALNE POLICIJE



**U kojoj mjeri je lokalna policija odgovorna za svoje postupke u praksi?**

*„Policija na lokalnom nivou je u značajnoj mjeri odgovorna za svoje postupke.“*

#### Komentar:

U Trećoj policijskoj upravi, kao i u svim organizacionim jedinicama Uprave policije i Ministarstva postoji razrađen nezavisan sistem podnošenja žalbi i istraživanja po istima. Iste se mogu podnijeti neposredno u Trećoj policijskoj upravi, ali i direktno Jedinici za profesionalne standarde, odnosno Odjeljenju za unutrašnju kontrolu koja postupa po važećim propisima, a naročito prema odredbama Pravilnika o radu Jedinice za profesionalne standarde. Ovo je samo jedan od načina podnošenja žalbi, a detaljnije o ovom dijelu procedure propisuje upravo Pravilnik o radu Jedinice za profesionalne standarde. Nema odvojenog, odnosno različitog tretmana u pogledu slučajeva korupcije kada su u pitanju građani ili policija. Postupa se po istoj krivičnopravnoj proceduri, a za policiju je čak i rigoroznije zato što se formira specijalan operativni tim za istrage slučajeva korupcije u policiji u koji, pored stalnih članova iz Jedinice za profesionalne standarde i Odjeljenja za borbu protiv privrednog kriminala, ulaze i istražitelji iz konkretnih policijskih uprava. Znači, svi građani imaju jednak pristup uslugama policije na lokalnom nivou.

<sup>27</sup> <http://mup.ks.gov.ba/organizacija/izvjestajoradu>

## 5.6. INTEGRITET POLICIJE NA LOKALNOM NIVOU



U kojoj mjeri je osiguran integritet policije na lokalnom nivou?

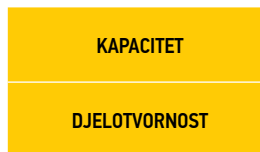
*“Integritet policije je osiguran u značajnoj mjeri.”*

### Komentar:

Integritet policije na lokalnom nivou osiguran je adekvatnom pravnom regulativom. Naime, pored zakonske i podzakonske regulative svaki policajac zadužio je knjižicu - džepno izdanje pod nazivom Policijski etički kodeks za policijske službenike Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo, broj 01-336/10 od 28.04.2010. godine koji obiluje odredbama koje se odnose na pravila ponašanja, pravila o sukobu interesa, poklonima i sl., od kojih posebno ističemo i obrasce po kojima policijski službenici trebaju postupiti konkretnim slučajevima (npr. poklonu, sukobu interesa i sl.). Policijski službenici se u ovoj oblasti stalno obučavaju kroz proces permanentne obuke u okviru koje je jedna od tema upravo korupcija i policijski etički kodeks. Konkretno istrage u praksi provode se prema naprijed navedenoj proceduri u kojoj osnovnu ulogu ima Odjeljenje za unutrašnju kontrolu. Nakon i u zavisnosti od rezultata unutrašnje istrage istražitelja, odnosno inspektora ovog Odjeljenja preduzimaju se konkretne mjere disciplinske odgovornosti prema kvalitetno propisanoj proceduri.<sup>28</sup>

## FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

### 6. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



## KAPACITET

### 6.1. PRISTUP ŽALBENIM MEHANIZMIMA



Postoji li poseban postupak (npr. preko Institucije ombudsmena ili sličnih institucija) namijenjen razmatranju prigovora na navodno nepravedan tretman lokalnih institucija?

*“Postoje određeni postupci i mehanizmi namijenjeni razmatranju prigovora, ali je praktična primjena upitna.”*

### Komentar:

Ne samo da žalbeni mehanizmi, u smislu upućivanja žalbe Ombudsmanu, postoje nego je i u statutarnim odredbama značajan dio posvećen obavezi Općine da saraduje sa Institucijom ombudsmena, kao i da se pobrine za osnivanje sopstvenih tijela za npr. praćenje poštivanja ljudskih prava. Međutim, praktična učinkovi-

tost djelovanja Ombudsmena ili provedbi odgovarajućih statutarne odredbi ne odražava efikasnost, što ujedno umanjuje i značaj pristupa.<sup>29</sup>

## DJELOTVORNOST

### 6.2. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



**Koliko je u praksi djelotvoran postupak razmatranja prigovora?**

*“Postupak razmatranja prigovora je umjereno djelotvoran.”*

**Komentar:**

Rješavanje po prigovorima i postupanje nadležnih institucija često za sobom povlače dugotrajne i neučinkovite sudske procese, a ishodi razmatranja prigovora su nezavršeni, te stoga građani rijetko pristupaju pokretanju sličnih postupaka. Evidentno je, primjerice, iz Izvještaja o aktivnostima Institucije ombudsmena za ljudska prava da postoji niz žalbi koje se odnose na postupanja organa uprave, na dužinu trajanja upravnog postupka, šutnju administracije, neefikasnu reakciju inspekcij-skih službi i nepostupanje organa uprave u zakonskim rokovima prilikom odlučivanja o različitim zahtjevima stranaka. U najvećem broju slučajeva organi uprave nakon intervencije Institucije odluče o zahtjevima stranaka i obavijeste je da su donijeli rješenje ili neki drugi akt, te se na taj način predmeti okončaju. Organi uprave neke predmete rješavaju tek nakon dugotrajnih intervencija Ombudsmena. Prisutna je praksa prema kojoj stranka nije pokazala interes za nastavljanje postupka po žalbi. Problematika, navodi se u Izvještaju, uglavnom obuhvata loše funkcionisanje uprave, a na što

utiče niz okolnosti, uključujući između ostalog i različito utvrđene nivoe nadležnosti, nedostatak pravne pouke na pojedinim prvostepenim upravnim aktima, nestručnost zaposlenika i sl. Institucija ombudsmena registrovala je i žalbe vezano za funkcionisanje uprave, a koje ukazuju da prvostepeni organ nije postupio u skladu s rješenjem drugostepenog, odnosno nije poništio ožalbeno rješenje i proveo ponovni postupak, a prisutne su i prakse neprovođenja presuda sudova donesenih u upravnom sporu.<sup>30</sup>

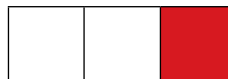
## 7. REVIZIJA

KAPACITET

DJELOTVORNOST

## KAPACITET

### 7.1. PROPISI O REVIZIJI LOKALNE UPRAVE



**U kojoj mjeri su prisutne redovne revizije lokalnih organa uprave i iscrpni propisi o sankcionisanju?**

*“Redovne revizije lokalnih službi za upravu nisu prisutne.”*

<sup>28</sup> Policijski etički kodeks za policijske službenike ( ‘Službene novine Kantona Sarajevo’ broj: 22/02, 15/02/,18/02, 28/02)

<sup>29</sup> Statut Općine Novi Grad Sarajevo

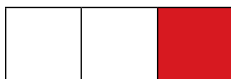
<sup>30</sup> Izvještaj o aktivnostima Institucije ombudsmena za ljudska prava

**Komentar:**

Posljednja revizija Općine Novi Grad Sarajevo od strane Ureda za reviziju institucija u Federaciji BiH realizovana je 2003. godine, a naknadno nije vršena iz razloga neadekvatnih finansijskih i kadrovskih resursa. Prema izjavi predstavnika općine, 2013. godine izvršena je finansijska revizija, ali ne od strane Ureda za reviziju. Nisu bili dostupni podaci o vršenju interne revizije.

## DJELOTVORNOST

### 7.2. DJELOTVORNOST REVIZIJA LOKALNIH ORGANA UPRAVE



Koliko su djelotvorne revizije organa lokalne samouprave?

*„Revizije organa lokalne samouprave zbog malobrojnosti nisu djelotvorne.“*

**Komentar:**

Uzimajući u obzir prethodni komentar, nemoguće je razmatrati djelotvornost ili uopće uzeti u obzir postojanje djelotvornosti.

### 7.3. NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI



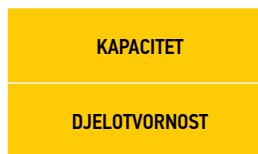
U kojoj mjeri je efikasan nadzor nad revizijom lokalnih vlasti?

*„Ne postoji adekvatan nadzor nad revizijom lokalnih vlasti.“*

**Komentar:**

Budući da Ured čiji je jedan od zadataka vršenje revizije općina u Federaciji BiH ne realizuje reviziju, ne može se govoriti ni o postojanju nadzora.

## 8. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE



## KAPACITET

### 8.1. KAPACITET ZA NADZOR LOKALNE VLASTI



U kojoj mjeri federalna/kantonalna vlast ima neophodna sredstva da efikasno izvršava ulogu u smislu nadzora djelovanja lokalnih vlasti?

*„Federalne i kantonalne vlasti imaju djelimična sredstva da efikasno nadziru djelovanje lokalnih vlasti.“*

**Komentar:**

Evidentno je da nadzor koji je predviđen da se ostvaruje kroz institucije za reviziju ne funkcioniše. Izuzev toga, jedina mogućnost donekle efikasnog nadzora postoji u

domenu vršenja zajedničkih nadležnosti ili nadležnosti koje su prenesene sa federalnog/kantonalnog nivoa na lokalni nivo. Što se tiče upravnog nadzora, njega vrše nadležni federalni i kantonalni organi u okviru svojih područja nadležnosti, a propisana je i obaveza formiranja radnog tijela od strane Općinskog vijeća koje će vršiti nadzor i kontrolu upravljanja i raspolaganja imovinom općine, kontrolu javne potrošnje i upotrebe budžetskih sredstava. S obzirom na specifičnu strukturu države BiH, Ustav BiH ne predviđa nadležnost državnog nivoa za lokalnu samoupravu, a nadzor te vrste egzistira u određenim oblicima na entitetskim nivoima.<sup>31</sup>

## DJELOTVORNOST

### 8.2. DJELOTVORNOST NADZORA LOKALNE UPRAVE



**Koliko su efikasne federalna/kantonalne vlasti u obavljanju svoje uloge u smislu nadzora nad lokalnim vlastima?**

*„Efikasnost donekle postoji kod kantonalnih vlasti, a minimalna je kod federalnih vlasti.“*

#### Komentar:

Specifičnost unutrašnjeg uređenja Federacije BiH uslovljava i djelotvornost nadzora nad lokalnim vlastima. S obzirom na mnogo bliži stepen saradnje i međudjelovanja na relaciji kantoni - općine, nadzor u vršenju prenesenih nadležnosti ili pak stepen podrške lokalnim vlastima intenzivniji je nego što bi to zbog uređenja mogao biti na relaciji federalna vlast - lokalna vlast.

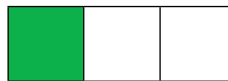
## 9. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE

KAPACITET

DJELOTVORNOST

## KAPACITET

### 9.1. KAPACITETI ZA OTKRIVANJE I ISTRAŽIVANJE KORUPCIJE



**U kojoj mjeri postoji kapacitet za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije na lokalnom nivou?**

*„Kapacitet za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije u velikoj mjeri postoji.“*

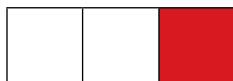
#### Komentar:

Izuzevši lokalne medije čija je nezavisnost donekle inhibirana potrebama za finansijskom podrškom lokalnih vlasti, cjelokupan mehanizam i puni kapaciteti agencija za sprovedbu zakona te pravosudnih institucija postoji i posjeduje potencijal za aktivno vođenje istraga i poduzimanje koraka na otkrivanju korupcije.

<sup>31</sup> Statut Općine Novi Grad Sarajevo

## DJELOTVORNOST

### 9.2. EFIKASNOST ISTRAGE I OTKRIVANJA KORUPCIJE



U kojoj su mjeri slučajevi korupcije u lokalnoj vlasti, u stvari, istraženi i otkriveni u praksi?

„Nema slučajeva istrage i otkrivanja korupcije u praksi.“

#### Komentar:

Iako postoje kapaciteti, napori ka kvalitetnom usmjeravanju kapaciteta i aktivnog djelovanja u pravcu otkrivanja i procesuiranja korupcije ne postoji. Nisu zabilježeni slučajevi koruptivnog postupanja koji bi bili eventualno sankcionirani u krivičnom postupku, a tome svakako doprinose i nedostaci odgovarajućih strategija o suzbijanju korupcije, te mehanizama koji bi doprinijeli očuvanju integriteta.

## 10. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI



## KAPACITET

### 10.1. KAPACITET ZA ZAGOVARANJE I PODIZANJE SVIJESTI O BORBI PROTIV KORUPCIJE



U kojoj mjeri postoji kapacitet za edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou?

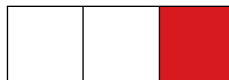
„Kapacitet za edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje na lokalnom nivou djelimično postoji.“

#### Komentar:

Nesporno je da se aktivnosti, javne informacije i ostali napori na upoznavanju i alarmiranju javnosti u pravcu uočavanja i prijavljivanja koruptivnih aktivnosti koje se poduzimaju na području države, entiteta, kantona i općine održavaju na nivou u kojem se može reći da isti postoje. S obzirom na to da je u ovom slučaju riječ o Općini koja samim postojanjem participira u aktivnostima koje se od strane nevladinog sektora ili pak odgovarajućih institucija i organa poduzimaju u glavnom gradu države, mora se konstatovati da su građanima informacije dostupne i da redovno putem medija ili na drugi način primaju apele u smislu odgovornog postupanja po pitanju koruptivnih pojava.

## DJELOTVORNOST

### 10.2. DJELOTVORNOST PODIZANJA SVIJESTI I ZAGOVARANJA BORBE PROTIV KORUPCIJE





**U kojoj su mjeri edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje borbe protiv korupcije na lokalnom nivou uspješni u borbi protiv korupcije?**

*„Mjere i aktivnosti u smislu zagovaranja borbe protiv korupcije uglavnom ne postižu svoju svrhu.“*

**Komentar:**

Bilo zbog manjka interesa, izbjegavanja ličnog neposrednog djelovanja, ili pak straha/ustručavanja, edukativni sadržaji i informacije koje dopiru do građana ne uspijevaju podići svijest i povećati aktivnosti na suzbijanju korupcije. Neizostavno je potrebno spomenuti i da se, iako devijantna, pojava korupcije doživljava kao dio svakodnevnice i životnog standarda na nivou države, pa i regije, stoga apatija na lokalnom nivou nije iznenađujuća niti neočekivana.

## 11. DRUŠTVENA ODGOVORNOST



### KAPACITET

#### 11.1. KAPACITET ZA DRUŠTVENU ODGOVORNOST



**U kojoj su mjeri nevladine organizacije aktivne u promovisanju društvene odgovornosti s ciljem pozi-**

**vanja lokalne vlasti na odgovornost?**

*„Postoji umjerena aktivnost nevladinih organizacija u promovisanju društvene odgovornosti.“*

**Komentar:**

Iako na području grada Sarajeva, pa tako djelimično i na području općine Novi Grad Sarajevo, postoje nevladine organizacije koje se bave mnogim društveno relevantnim pitanjima, pa tako i pitanjima koja se odnose na odgovornost lokalnih vlasti, ipak su njihove aktivnosti nedovoljno intenzivne i nedovoljno česte da bi proizvele odgovarajući efekat. Centar za promociju civilnog društva tako je pokrenuo proces monitoringa lokalnih usluga u više općina (uključujući i Novi Grad Sarajevo), a koji je između ostalog imao za cilj uspostaviti povećanu odgovornost i spremnost lokalnih organa vlasti za novi kreativni i inovativni pristup u pružanju javnih usluga koje će svojim obimom i kvalitetom odgovarati stvarnim potrebama i interesima.<sup>32</sup>

### DJELOTVORNOST

#### 11.2. DJELOTVORNOST DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI



**U kojoj mjeri su inicijative društvene odgovornosti, pokretane od strane nevladinih organizacija, bile uspješne u pozivanju lokalnih vlasti na odgovornost?**

*„Stepen uspjeha u ovom domenu je donekle prisutan.“*

<sup>32</sup> Izvještaj o ispitivanju zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Novi Grad Sarajevo, Centar za promociju civilnog društva, 2012.

**Komentar:**

Do 2012. godine, praksa djelovanja lokalnih vlasti nije se bitnije promijenila niti unaprijedila usljed djelovanja nevladinih organizacija i nastojanja ka podizanju svijesti građana o društvenoj odgovornosti. To je naročito evidentno kroz rezultate istraživanja provedenog od strane Centra za promociju civilnog društva kroz PULS metodologiju (Poboljšanje Usluga Lokalne Samouprave), a koji su indicirali značajan stepen nezadovoljstva građana zbog neodgovornosti vlasti u domenu javnog prevoza, socijalne zaštite, komunalne higijene i održavanja površina. Međutim, značajne promjene uvedene u sistemu rada Općine Novi Grad Sarajevo od 2012. godine do danas nameću potrebu za novom kontrolom i istraživanjem radi utvrđivanja postojećeg stanja koje iz prezentovanih podataka ukazuje na napredak.





# IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Sagledavajući ishod LIS istraživanja čiji je objekt bila Općina Novi Grad Sarajevo, evidentno je da u odnosu raspoloživih kapaciteta i učinkovitosti njihove primjene, naročito kada su u pitanju općinski organi, postoji određeni nesrazmjer koji postaje još uočljiviji kada se sagledaju podaci o javnoj percepciji pomenuta dva elementa. U domenu upravljanja, odnosno transparentnosti odgovornosti i integriteta uočavaju se značajni nedostaci, a dugoročna perspektiva za unaprijeđenje navedenog i pored razvojnih potencijala u ovom trenutku ne upućuje na pozitivan ishod. Sva evidentirana problematika u značajnoj je mjeri posljedica neadekvatne ili nedovoljne implementacije postojećih propisa i primjene postojećih mehanizama. Doprinos izostanka iznalaženja kvalitetnih rješenja daje i loše razrađen sistem nadzora, a naročito izostanak redovne revizije općina od strane nadležnih federalnih institucija. Manjak transparentnosti u obavljanju poslova iz nadležnosti, te nimalo zadovoljavajući

sistem odgovornosti rezultiraju opravdanim nezadovoljstvom fizičkih i pravnih subjekata na području Općine, a nedovoljno primijenjeni mehanizmi žalbi, prigovora ili, pak, neposrednog učešća građana u odlučivanju ne nude rješenje za utvrđene probleme. Čak i u domenima u kojima postoje materijalne predispozicije za realizovanje zadatih ciljeva ljudski faktor demonstrira određeni deficit obučenosti, educiranosti, svijesti, ažurnosti i/ili efikasnosti, a što upućuje na potrebu za pojačanim angažmanom na unapređenju ovog segmenta.

Na slične probleme nailazi se i u domenu percepcije koruptivnih pojava, istraga i otkrivanja korupcije, te svijesti i educiranosti. Naime, iako su npr. javne kampanje, angažmani, koraci poduzeti ka alarmiranju javnosti i sl. prisutni u društvenom životu, ljudski faktor – građani ne ispoljavaju zadovoljavajući stepen društvene odgovornosti ili djelotvornosti na polju uočavanja i borbe

protiv korupcije. Nažalost, sa identičnim se ishodom susrećemo i u djelokrugu agencija za provedbu zakona i pravosudnih institucija. Uprkos postojanju relevantnih strategija i evidentne kodifikovanosti tendencije ka suzbijanju korupcije, stanje na terenu nije ohrabrujuće; pozitivnih koraka nema ni na polju istraga ni na polju osuđujućih presuda u krivičnim predmetima koji se tiču korupcije na lokalnom nivou.

Osnovni zaključci koji se iz navedenog mogu izvesti ukazuju na sljedeće:

### 1. AKTERI

- a. Općinsko vijeće i načelnik ne raspolažu adekvatnim mehanizmima praćenja statutarne odredbe vezano za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda na nivou lokalne zajednice, izuzev formalne statutarne obaveze da formiraju Komisiju za ljudska prava;
- b. Općinsko vijeće i načelnik adekvatno prate stanje na području Općine Novi Grad Sarajevo u gotovo svim relevantnim domenama iz nadležnosti (izuzetak gore naveden), i razvijaju te ispoljavaju jasna nastojanja u implementaciji Strategije razvoja Općine Novi Grad Sarajevo;
- c. Implementacija statutarne odredbe o neposrednom sudjelovanju građana u odlučivanju na niskom je nivou uz neadekvatnu upoznatost građana sa predmetnim mogućnostima;
- d. Lokalne političke stranke posredstvom općinskih odbora ne uspostavljaju adekvatnu komunikaciju sa građanima niti imaju razrađen ili implementiran sistem komunikacije na redovnoj osnovi;
- e. Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH, zbog nedostatka ljudskih i finansijskih resursa, ne vrši redovne revizije općina, a posljednja revizija Općine Novi Grad

Sarajevo provedena je 2003. godine.

### 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

- a. Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH, zbog nedostatka ljudskih i finansijskih resursa, ne vrši redovne revizije općina, a posljednja revizija Općine Novi Grad Sarajevo provedena je 2003. godine;
- b. Budžetne stavke za projekte u domenu djelovanja policijskih struktura na području općine Novi Grad Sarajevo ne obuhvataju projekte suzbijanja korupcije, ali postoji Strategija borbe protiv korupcije na nivou Kantona Sarajevo u čijoj razradi i provedbi sudjeluje policija na lokalnom nivou, a policijski službenici posredstvom edukativnih materijala upoznati su sa postupanjima u slučajevima korupcije. Postoje razrađeni normativni i institucionalni mehanizmi za prijavljivanje korupcije, te se provode pooštrene mjere kontrole i istrage u slučajevima korupcije u kojima su implicirani policijski službenici;
- c. Kontinuirano se bilježi smanjenje broja procesuiranih krivičnih djela korupcije i osuđujućih presuda na nivou lokalnog pravosuđa.

Preporuke koje bi se stoga mogle dati radi unapređenja postojećeg stanja su sljedeće:

### 1. AKTERI

Općinsko vijeće trebalo bi pomnije voditi evidenciju i pratiti slučajeve kršenja ljudskih prava i temeljnih sloboda na području općine, te razvijati institucionalne mehanizme i mjere inkluzije manjina. Neophodno bi bilo u okvir strategije razvoja uvrstiti segmente koji se odnose na suzbijanje korupcije i srodnih krivičnih dijela na isti način na koji je u okviru Strategije uočen i integrisan problem općeg kriminaliteta.

Maksimalna transparentnost neophodna je u sferi redovnog funkcionisanja općinske administracije, naročito u odnosu na javne nabavke i zapošljavanje, te je neophodno razviti i primjenjivati strategiju suzbijanja koruptivnih postupanja u tom domenu.

Neophodno je građane na ispravan i potpun način upoznati sa mehanizmima neposrednog odlučivanja, te primjenjivati iste u donošenju važnijih odluka od interesa za sve ili većinu građana.

Lokalne političke stranke i vijećnici – predstavnici tih stranaka morali bi osigurati lakšu, jednostavniju i redovniju neposrednu ili posrednu komunikaciju sa rezidentima općine, te stvoriti okruženje u kojem će biti dostupni građanima i kvalitetno zastupati njihove interese.

## 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

Nedostatak potpune i korektne revizije rada Općine od strane viših administrativno-teritorijalnih instanci i institucija značajno narušava i ugrožava razvojni potencijal lokalnih zajednica, i na izuzetno niskom nivou održava transparentnost i kvalitetno izvještavanje javnosti i građana o internoj problematici i mogućim neregularnostima u funkcionisanju općinskih organa i administracije. Neophodno je obezbijediti resurse i osigurati da nadležne institucije, poput Ureda za reviziju institucija u FBiH, implementira zakonske nadležnosti i vrši redovan nadzor i revidiranje aktivnosti na nivou općine.

U domenima agencija za provedbu zakona i pravosudnih institucija neophodno je razviti sinergiju djelovanja i intenzivirati kreiranje provodive i učinkovite strategije za borbu protiv korupcije, te poboljšati edukaciju i kreirati radne timove (naročito na nivou tužilaštva) koji će u aktivnoj saradnji sa policijskim organima efikasnije provoditi istrage i postići više uspjeha u suzbijanju koruptivnih aktivnosti, naročito od strane državnih službenika.





# V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE

- 1. Budžet Općine Novi Grad Sarajevo za 2014. godinu i nacrt budžeta Općine Novi Grad za 2015. godinu*
- 2. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*
- 3. Finansiranje političkih partija u BiH - Izvještaj Transparency International-a Bosne i Hercegovine*
- 4. Izvještaj o ispitivanju zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Novi Grad Sarajevo, Centar za promociju civilnog društva, 2012.*
- 5. Komentar Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji BiH*
- 6. Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine – koncept, nadležnosti i organi, Mr. Sc. Muhamed I. Mujakić, Hrvatska javna uprava br. 4/10*
- 7. Profil Općine Novi Grad Sarajevo*
- 8. Program rada Općinskog vijeća Novi Grad Sarajevo za 2014. godinu*
- 9. Statut Grada Sarajeva*
- 10. Statut Općine Novi Grad Sarajevo*
- 11. Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo do 2015. godine*
- 12. Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo za period 2014 - 2020. godine*
- 13. Studija Sistema nacionalnog integriteta - Bosna i Hercegovina 2013, Transparency Interinational BiH*
- 14. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*
- 15. Ustavno pravo, Kasim Trnka*
- 16. Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji BiH*



**PROCJENA  
SISTEMA  
INTEGRITETA  
JEDINICA  
LOKALNE  
SAMOUPRAVE  
OPĆINA STARI GRAD SARAJEVO**



---

# SADRŽAJ

---

319	I SAŽETAK
325	II SITUACIONA ANALIZA
329	III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
	KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE
330	1. OPĆINSKO VIJEĆE
333	2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST
336	3. LOKALNA ADMINISTRACIJA
340	4. LOKALNE POLITIČKE STRANKE
	FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI
343	5. POSTUPANJE PO ŽALBAMA
344	6. REVIZIJA
345	7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE
346	8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE
347	9. PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI
348	10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST
351	IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE
355	V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE



# I SAŽETAK

---

## KONTEKST SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

Normativna regulativa kojom je ustrojen postojeći sistem lokalne samouprave usvajana je sukcesivno. Usvajanjem Ustava Federacije BiH 1994. godine općina je predviđena kao osnovni i jedini oblik lokalne samouprave. Naknadnim usvajanjem amandmana na Ustav definiran je i viši oblik lokalne samouprave, odnosno grad, i to 1996. godine, da bi 1997. godine amandmanima bio reguliran i položaj Sarajeva kao glavnog grada, te jedinstveni položaj Grada Mostara. Zakon o osnovama lokalne samouprave, koji je bio usvojen 1995. godine, važio je sve do 2006. godine kada je usvojen

novi Zakon o načelima lokalne samouprave, a jedan od bitnih ciljeva usvajanja tog zakona bila je implementacija i razrada rješenja sadržanih u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Nadležnosti općine u smislu Zakona iz 2006. godine propisane su jednako za sve općine, ali i pored toga stanje u praksi ne omogućava jednoglasnu karakterizaciju općina kao monotipskih, budući da pojedine nadležnosti, odnosno njihova realizacija, zatim položaj u gradovima i kantonima (koji su također usvojili kantonalne zakone o lokalnoj samoupravi) te bitne temeljne karakteristike stvaraju dovoljno značajna

odstupanja od monotipizacije. Međutim, budući da su temeljne nadležnosti kao takve propisane bez naglašenih divergencija, moguće je, barem teorijski, povući paralelu sa monotipskim uređenjem; time se karakterizacija općina u Federaciji BiH stavlja u istu ravan sa općinama u Republici Srpskoj, pa tako praktično vršenje nadležnosti umnogome zavisi od čimbenika poput faktora razvijenosti. Suštinski, nadležnosti koje se zahvaljujući kapacitetima i karakteristikama objektivno mogu realizirati realiziraju se, dok se za ostale potražuju alternativni načini realizacije.<sup>1</sup>

Evolucija percepcije općina i legislativnog odraza te percepcije evidentna je; prava građana proširena su, nadležnosti općina postepeno proširene i usložnjene, a općinski načelnici, do ranije birani od strane općinskih vijeća, danas bivaju birani neposredno od strane građana čime se dao svojevrstan bitan doprinos direktnoj demokratiji na nivou lokalne zajednice.

Općina Stari Grad Sarajevo je jedna od općina u sastavu Grada Sarajeva. Shodno tekstu Statuta, općina se deklarira kao samostalna u odlučivanju u poslovima iz samoupravnog djelokruga u skladu sa Ustavom i Zakonom o principima lokalne samouprave, a podliježe nadzoru zakonitosti kojeg obavljaju nadležni organi Kantona i Federacije BiH. Kao organi Općine Statutom su definisani Općinsko vijeće i Općinski načelnik. Odnosi između Općinskog načelnika i Općinskog vijeća definisani su načelima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcionisanje Općine.<sup>2</sup>

Općinsko vijeće je organ odlučivanja koji se sastoji od trideset i jednog (31) vijećnika koji dogovaraju za ustavnosti i zakonitosti akata koje Općinsko vijeće donosi u okviru svojih nadležnosti, a koji se biraju na višestranačkim, slobodnim i demokratskim izborima neposredno i tajnim glasanjem na mandat od četiri godine.

Općinski načelnik je izvršni organ općine koji je predstavlja i zastupa, te odgovara za ustavnost i zakonitost akata koje donosi, odnosno predlaže Općinskom vijeću. U tom smislu, Općinski načelnik nadležan je da provodi općinsku politiku, izvršava općinske propise i opće akte, izvještava Općinsko vijeće, te obavlja i druge poslove kako su isti propisani zakonom, Statutom i drugim relevantnim aktima. Općinski načelnik se bira neposredno i tajnim glasanjem na mandatni period od 4 godine.

Općina Stari Grad Sarajevo svakako je jedna od specifičnijih općina u Federaciji BiH samim tim što uz općine Novo Sarajevo, Centar Sarajevo i Novi Grad Sarajevo ulazi u sastav Grada Sarajeva. To podrazumijeva da uloga Općinskog vijeća prevazilazi standardnu ulogu samostalnih općina koje nisu u sastavu gradova, te da obuhvata i obavezu delegiranja predstavnika u Gradsko vijeće Grada Sarajeva u skladu sa Statutom Grada Sarajeva.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine – koncept, nadležnosti i organi, Mr Sc. Muhamed I. Mujakić, Hrvatska javna uprava br. 4/10

<sup>2</sup> Statut Općine Stari Grad Sarajevo, dostupno na: <http://www.stari-grad.ba/userfiles/file/dokumenti/statut.pdf>, pristupljeno 13.05.2015.

<sup>3</sup> Statut Grada Sarajeva, Službene novine Kantona Sarajevo broj 34/08, dostupno na: <http://www.sarajevo.ba/ba/files/statut%20grada%20sarajeva.pdf>, pristupljeno 14.05.2015.



## PROCJENA LIS-A: AKTERI I FUNKCIJE

### KARTICA REZULTATA PROCJENE LIS-A ZA OPĆINU STARI GRAD SARAJEVO

AKTER	KAPACITET	ULOGA U LIS-U	UNUTRAŠNJE UPRAVLJANJE
LOKALNA SKUPŠTINA			
LOKALNA IZVRŠNA VLAST			
LOKALNA ADMINISTRACIJA			
LOKALNE POLITIČKE PARTIJE			

FUNKCIJA	KAPACITET	DJELOTVORNOST
POSTUPANJE PO ŽALBAMA		
REVIZIJA		
CENTRALIZOVANI NADZOR NAD LOKALNOM UPRAVOM		
ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE		
PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI		
DRUŠTVENA ODGOVORNOST		

## KLJUČNI NALAZI

Ključni nalazi do kojih se došlo analizom sistema lokalnog integriteta u Općini Stari Grad Sarajevo mogu se sažeti na sljedeći način:

- a. Vijećnici nemaju razvijene ustaljene mehanizme komunikacije, konsultacije i razmjene informacija sa građanima kako bi predstavljali njihove interese;
- b. Protokoli i instrumenti koje ima izvršna lokalna vlast i lokalna administracija za učešće građana u procesima bitnim za lokalnu samoupravu se slabo koriste od strane građana;
- c. Lokalna administracija posjeduje adekvatne kapa-

citete, ali potrebno je onemogućiti vanjski pritisak na službenike i omogućiti im nesmetan rad u skladu sa zakonom;

- d. Lokalna samouprava nema razvijene instrumente i kapacitete za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, niti ima nadzor i podršku od strane viših nivoa vlasti u ovom segmentu;
- e. Lokalni mediji, organizacije civilnog društva, te građanstvo u širem smislu nemaju izgrađene kapacitete i/ili ne izražavaju kontinuirani interes za izgradnjom kvalitetnijeg sistema integriteta na lokalnom nivou;

f. Političke stranke ne zastupaju široke interese u zajednici u cilju njenog razvoja i prosperiteta, već su prije svega preokupirane uskim stranačkim interesima.

## PREPORUKE

- Općinsko vijeće bi trebalo razviti čvrst, dosljedan i obavezujući mehanizam neposredne komunikacije vijećnika i građana (neposredni kontakti sa građanima kroz organizaciju i održavanje tzv. vijećničkog sata, posredstvom elektronske pošte, tematski radni sastanci i javne rasprave, učestvovanje u radu mjesnih zajednica, pokretanje akcija i inicijativa uz izvještavanje o stepenu njihove realizacije i sl.) gdje bi građani na taj način prenijeli svoje goruće probleme i potrebe, a vijećnici bi, rukovodeći se principima nezavisnosti i savjesnosti u svom radu, činili sve što je u okviru njihove moći i ovlaštenja da te potrebe građana artikulišu kroz određene inicijative, pitanja i sugestije nadležnim nosiocima izvršne vlasti.
- Potrebno je, kroz uvođenje novih mehanizama, povećati stepen učešća građana u procesima donošenja odluka koje su bitne za javnost i građane.
- Neophodno je uspostaviti kontinuiran sistem obuke općinskih vijećnika kojim bi se omogućilo da vijećnici mogu kvalitetno odlučivati o pitanjima kojima se direktno utiče na kvalitet života građana u lokalnim sredinama.
- Potrebno je usvojiti Plan integriteta za borbu protiv korupcije u Općini Stari Grad Sarajevo, što je jedna od obaveza shodno državnoj Strategiji za borbu protiv korupcije, kako bi se identificirala najrizičnija mjesta unutar lokalne zajednice, te preventivno djelovalo u pravcu suzbijanja korupcije.
- Lokalna izvršna vlast treba da uspostavi mehanizme kojima će unaprijediti učešće građana u procesima

odlučivanja na lokalnom nivou čime će doprinijeti odgovornijem radu. U procesu formulisanja određenih odluka, izvršna vlast općine može da primjeni mehanizme (mimo i povrh onih zakonom propisanih) podsticanja određenih zainteresovanih grupa da uzmu aktivno učešće u tim procesima kojima se utiče na njihova prava i interese i da na taj način u potpunosti primijeni princip participacije u donošenju odluka koje mogu bitno uticati na pojedince i grupe građana.

- Neophodno je uvesti jasan sistem nagrađivanja i sankcionisanja zaposlenih u skladu sa ostvarenim rezultatima. Potrebne su zakonske izmjene od strane viših nivoa vlasti u BiH kako bi se unaprijedio ovaj sistem.
- Lokalne političke stranke trebaju unaprijediti transparentnost i odgovornost u svom radu kroz redovnu komunikaciju sa građanima i konsultovanje građana prilikom usaglašavanja svojih političkih stavova.
- Nedostatak potpune i korektno revizije rada općine od strane viših administrativno-teritorijalnih instanci i institucija značajno narušava i ugrožava razvojni potencijal lokalnih zajednica, te na izuzetno niskom nivou održava transparentnost i kvalitetno izvještavanje javnosti i građana o internoj problematici i mogućim neregularnostima u funkcionisanju općinskih organa i administracije.
- Neophodno je obezbijediti resurse i osigurati da nadležne institucije poput Ureda za reviziju institucija u FBiH implementiraju zakonske nadležnosti i vrše redovan nadzor i revidiranje aktivnosti na nivou općine.
- Potrebno je raditi na jačanju sistema internih revizija, uzimajući u obzir da je eksterna revizija neredovna, usljed čega ne isporučuje očekivane rezultate.
- Institucionalna infrastruktura za borbu protiv korup-

cije je u začetku u cijeloj zemlji. Potrebno je pokušati primijeniti određene instrumente i mehanizme za efikasnu borbu protiv korupcije, te kontinuirano promovisati potrebu za jačanjem društvene odgovornosti čime će se smanjiti prostor za koruptivne radnje.

- Potrebno je jače podržati rad organizacija civilnog društva kako bi značajnije podigle svijest o pojavama korupcije i pokrenule dubinske promjene u praksi.



# II SITUACIONA ANALIZA

---

Specifični administrativno-teritorijalni ustroj Bosne i Hercegovine neminovno se odrazio i na način organizovanja lokalne samouprave na području države, odnosno na području entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Na području Republike Srpske, unitarno ustrojenom, općina i grad predstavljaju jedine utvrđene jedinice lokalne samouprave, a odnos centralnih i lokalnih vlasti je neposredan. Na području Federacije Bosne i Hercegovine situacija je znatno složenija, te između federalne – centralne vlasti i jedinica lokalne samouprave postoji još jedan stepen administrativno-teritorijalnog uređenja kojeg sačinjava deset kantona. I pored navedene specifičnosti i u Federaciji

Bosne i Hercegovine grad i općina (dominantno općine) predstavljaju osnovne jedinice lokalne samouprave. Po usvajanju Zakona o principima lokalne samouprave<sup>4</sup>, ustroj lokalne samouprave u Federaciji zasnovan je na savremenim evropskim principima i predstavlja značajan iskorak i evoluciju od okončanja ratnih sukoba do danas na tom društveno relevantnom polju.

Normativna regulativa kojom je ustrojen postojeći sistem lokalne samouprave usvajana je sukcesivno i uz stalne korake ka unapređenju sistema. Usvajanjem Ustava FBiH 1994. godine općina je predviđena kao osnovni i jedini oblik lokalne samouprave. Naknadnim

usvajanjem amandmana na Ustav definiran je i viši oblik lokalne samouprave, odnosno grad, i to 1996. godine, da bi 1997. godine amandmanima bio regulisan i položaj Sarajeva kao glavnog grada, te jedinstveni položaj Grada Mostara<sup>5</sup>. Zakon o osnovama lokalne samouprave, koji je usvojen 1995. godine važio je sve do 2006. godine kada je usvojen novi Zakon o načelima lokalne samouprave, a jedan od ciljeva usvajanja ovog zakona je bila implementacija i razrada rješenja sadržanih u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Karakteristika ovog Zakona jeste činjenica da su nadležnosti općina ustanovljene bez bilo kakvih razlika, što znači da su općine u Federaciji BiH monotipske, odnosno da sve općine imaju iste i jednake nadležnosti bez obzira na broj stanovnika, veličinu svoje teritorije, ekonomski i privredni razvoj i druge parametre. Realno bi bilo očekivati da, uzimajući u obzir karakteristike određenih parametara za pojedine općine, različite općine imaju i različite nivoje nadležnosti i obaveza, kako bi funkcionalnije i efikasnije obavljale svoju ulogu prema građanima.

Općina Stari Grad Sarajevo je jedna od četiri općine koje čine Grad Sarajevo, te teritorijalno pripada Kantonu Sarajevo, Federacija Bosne i Hercegovine. Prema procjeni Federalnog zavoda za statistiku<sup>6</sup>, na području općine Stari Grad Sarajevo, koja obuhvata površinu od 51,4 km<sup>2</sup>, te predstavlja teritorijalno najveću općinu u Kantonu Sarajevo, u njoj živi 42.031 stanovnika, koji su nastanjeni u 16 mjesnih zajednica. Treba naglasiti da se broj stanovnika po pomenutoj procjeni razlikuje od broja stanovnika koji je objavljen u preliminarnim rezultatima popisa iz 2013. godine, gdje je navedeno da na području općine Stari Grad Sarajevo živi 38.911 stanovnika.

Organe Općine Stari Grad Sarajevo čine Općinsko vijeće i Općinski načelnik. Općinsko vijeće je predstavnički organ građana i organ odlučivanja, izabran na način i po postupku utvrđenim Izbornim zakonom BiH<sup>7</sup>, koji funkciju vlasti vrši u skladu sa ustavom, zakonom i statutom. Općinsko vijeće broji 31 vijećnika, ono može

oformiti komisije, odbore, savjete, radne grupe kao stalna i povremena radna tijela, čiji se sastav, djelokrug i način rada uređuje Poslovnikom i posebnom odlukom Općinskog vijeća. Predsjedavajući Općinskog vijeća predstavlja Općinsko vijeće i rukovodi njegovim radom u okviru svojih prava i dužnosti. Općinsko vijeće ima sekretara. On pomaže predsjedavajućem Općinskog vijeća u pripremanju sjednica i osiguravanju uslova za rad Općinskog vijeća, te obavlja i druge poslove i zadatke prema Pravilniku o sistematizaciji. Sekretar Općinskog vijeća je rukovodeći državni službenik, koji se postavlja u skladu sa Zakonom o državnoj službi<sup>8</sup>.

Općinski načelnik je izvršni organ Općine, koji funkciju vlasti vrši u skladu sa ustavom, zakonom i statutom. Njegov izbor vrši se neposredno na način i po postupku utvrđenim Izbornim zakonom BiH i Zakonom o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika u općinama u Federaciji Bosne i Hercegovine.<sup>9</sup>

Poslovi iz nadležnosti općinskog načelnika obavljaju se posredstvom općinskih službi za upravu čiji rukovodioci odgovaraju neposredno načelniku. Naravno, organ odlučivanja i izvršni organ nužno su nezavisni, ali u određenim pitanjima u upravljanju općinom snose zajedničku odgovornost. U Općini Stari Grad Sarajevo postoji sedam (7) službi i četiri posebne stručne službe/sektori:

- Služba za urbanizam, imovinsko-pravne, geodetske poslove i katastar;
- Služba za komunalne, inspeksijske i stambene poslove;
- Služba za privredu i finansije;
- Služba za obrazovanje, kulturu i sport;
- Služba za investicije i lokalni razvoj;
- Služba civilne zaštite;
- Služba za opću upravu, boračko-invalidsku i socijalnu zaštitu.

Pored pomenutih službi, unutar uprave Općine Stari Grad Sarajevo postoje i posebne službe i sektori:

- Služba kabineta načelnika Općine;
- Sektor za odnose sa javnošću i informacione sisteme;
- Sektor za tehničke poslove;
- Sektor za poslove mjesnih zajednica.

Pored navedenih službi i sektora, postoje još i sekretar organa državne službe i interni revizor Općine Stari Grad Sarajevo. Također, Općinsko pravobranilaštvo je poseban organ Općine koji preduzima zakonom određene mjere i pravna sredstva radi pravne zaštite imovine i imovinskih interesa Općine. Općinsko pravobranilaštvo svoju funkciju vrši samostalno u skladu sa ustavom, a na osnovu zakona, drugih propisa i općih akata.

Budući da je Općina Stari Grad Sarajevo neodvojiva cjelina sa Gradom Sarajevo i Kantonom Sarajevo, neizostavna je potreba za saradnjom između svih nivoa vlasti, posebno zbog broja privrednih subjekata registrovanih na području Općine.

<sup>4</sup> Službene novine FBiH 49/06

<sup>5</sup> Amandman na Ustav FBiH XXV-XXVI, Službene novine Federacije BiH, br. 13/97

<sup>6</sup> Federalni Zavod za statistiku, Kanton Sarajevo u brojkama, Sarajevo, 2014, str. 11

<sup>7</sup> Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 20/04

<sup>8</sup> Zakon o državnoj službi FBiH, Službene novine FBiH br. 29/03

<sup>9</sup> Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika u općinama u Federaciji BiH, Službene novine FBiH br. 9/08





# III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

---

Uputstvo za ocjenjivanje indikatora iz metodologije procjene LIS-a, koje najviše odgovara aktuelnoj situaciji u lokalnoj zajednici, je uvijek napisano pod navodnicima u kurzivu na početku svakog indikatora. Treba, međutim, napomenuti da ova uputstva za ocjenjivanje indikatora predstavljaju samo široke parametre koji služe kao osnov za uspostavljanje krajnje ocjene indikatora. U mnogim slučajevima samo neki od elemenata u citiranim rečenicama se mogu primijeniti na datu situaciju. Dio indikatora naslovljen kao "Komentar" daje neka neophodna razjašnjenja.

# KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE

## 1. OPĆINSKO VIJEĆE

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

### KAPACITET

#### 1.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri Općinsko vijeće ima adekvatne resurse za vršenje svojih obaveza u praksi?**

*“Općinsko vijeće ima adekvatne resurse da na djelotvoran način ispunjava svoje obaveze.”*

**Komentar:**

Odlukom o formiranju Stručne službe Općinskog vijeća, vijećnici imaju punu stručnu i tehničku podršku. Klubovi vijećnika stranaka, kao sastavnog dijela Vijeća imaju zadovoljavajuće uslove za rad. Također, vijećnici imaju pravo korištenja općinskih kancelarija za obavljanje svojih aktivnosti. S druge strane, proces edukacije vijećnika nije uređen internim aktima Općinskog vijeća, ne održavaju se nikakve redovne edukacije vijećnika,

niti su predviđene u budućnosti.

#### 1.2. LOKALNI IZBORI



**U kojoj mjeri su lokalni izbori blagovremeni, slobodni, poštteni i reprezentativni?**

*“Lokalni izbori su bili blagovremeni, slobodni, poštteni i reprezentativni.”*

**Komentar:**

Izborna zakonodavstvo u BiH<sup>10</sup> predstavlja okvir za slobodne i fer lokalne izbore i isti se primjenjuju i na prostoru Općine Stari Grad Sarajevo. Lokalni izbori se provode blagovremeno, na regularan i zakonit način, bez većih poteškoća, žalbi i osporavanja rezultata, uz nadzor nezavisnih posmatrača. Ipak, ne smije se zanemariti činjenica da su kampanje političkih stranaka, pogotovo u vrijeme održavanja lokalnih izbora, često “prljave” što se može dovesti u vezu sa slobodom izražavanja zagaranovanog prava izbora građana, a u krajnjem slučaju može dovesti do zaključka da je izbor građana samo uvjetno slobodan i neovisan.

#### 1.3. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri je Općinsko vijeće nezavisno od izvršne vlasti?**

*“Općinsko vijeće je nezavisno u odnosu na izvršnu vlast.”*

## Komentar:

Propisi o lokalnoj samoupravi kojima je uređena ova oblast u FBiH kao i Statut Općine Stari Grad Sarajevo na jasan način definišu uloge zakonodavne i izvršne vlasti čime je ova oblast jasno uređena. Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH, član 13. kao i odredbe Statuta Općine Stari Grad Sarajevo, član 20. kažu da je Općinsko vijeće organ odlučivanja, odnosno predstavnički organ građana i da zajedno sa načelnikom općine čini organe jedinice lokalne samouprave. Djelokrug posla jasno je propisan u članovima 13. i 14. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH. Općinsko vijeće usvaja sve značajnije odluke i/ili politike kojima se obezbjeđuje nesmetano funkcionisanje jedinice lokalne samouprave kao što su statut, budžet, raspolaganje imovinom jedinice lokalne samouprave, uređenje javnih površina i sl. Imajući u obziru važnost rada Općinskog vijeća i načelnika njihov međusobni odnos predstavlja poseban dio Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, članovi 16-23. Ovdje treba istaći da je ovim odredbama primarno uređen međusobni odnos općinskog vijeća i načelnika općine u pogledu pripreme i usvajanja budžeta, jednog od najvažnijih dokumenata kada je u pitanju rad jedinice lokalne samouprave. Njihovi međusobni odnosi zasnivaju se na principima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcionisanje jedinica lokalne samouprave.

## ULOGA

### 1.4. NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU LOKALNE SAMOUPRAVE



## U kojoj mjeri su općinski vijećnici u mogućnosti da vrše i provode svoje odluke i funkciju nadzora?

*„Općinski vijećnici imaju ovlaštenje da nadziru rad lokalne izvršne vlasti i do određene mjere su uspješni u vršenju ove dužnosti. Djelimično su u mogućnosti da provode svoje odluke.“*

## Komentar:

Općinski vijećnici imaju zakonom definisanu ulogu nadzora nad radom izvršne vlasti. Iako su ovlaštenja načelnika velika, općinski vijećnici usvajaju sve bitnije dokumente kojima se definišu javne politike, a posebno politike koje se tiču općinskog budžeta. Statutom Općine Stari Grad Sarajevo, te Poslovnikom o radu Općinskog vijeća Stari Grad<sup>11</sup> podijeljene su uloge predstavničkog tijela i izvršne vlasti, te se u praksi najčešće ne dešava preklapanje nadležnosti i obaveza jednih i drugih. Statut Općine propisuje nadležnosti Općinskog vijeća (članovi 21-35) i načelnika (članovi 35-38) i reguliše odnose između općinskih organa. Poslovnikom o radu Općinskog vijeća (pored ostalog) su opisane procedure komuniciranja sa udruženjima i političkim strankama, te međunarodna saradnja.

### 1.5. ZASTUPLJENOST



## U kojoj mjeri općinski vijećnici predstavljaju interese i prioritete birača u praksi?

<sup>10</sup> Izborni zakon BiH, Službeni glasnik BiH br. 20/04

<sup>11</sup> Statut Općine Stari Grad Sarajevo, kao i Poslovnik o radu Općinskog vijeća Stari Grad Sarajevo su lako dostupni na oficijelnoj stranici Općine: <http://www.starigrad.ba>

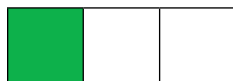
*“Općinski vijećnici ne predstavljaju interese i prioritete svojih birača u određenoj mjeri.”*

**Komentar:**

Ne postoji institucionalizovan pristup u uspostavljanju kontakata vijećnika sa građanima. Svaki vijećnik, odnosno klub vijećnika po slobodnoj procjeni određuje način i intenzitet kontakata sa građanima. Tako postoje vijećnici koji redovno iznose probleme građana, dok sa druge strane postoje vijećnici koji ne ulažu velike napore kada je u pitanju zastupanje građana i njihovih interesa.

## UPRAVLJANJE

### 1.6. TRANSPARENTNOST OPĆINSKOG VIJEĆA



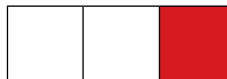
**U kojoj mjeri građani mogu doći do informacija vezanih za Općinsko vijeće i vijećnike?**

*“Građani mogu doći do informacija o radu Općinskog vijeća i vijećnicima.”*

**Komentar:**

Transparentnost rada Općinskog vijeća jasno je propisana Statutom Općine (članovi 73-75) i Poslovníkom o radu Općinskog vijeća (članovi 129-132). Sjednice Općinskog vijeća mogu se pratiti u direktnom prenosu na web stranici Općine, a građani mogu da prisustvuju sjednicama. Međutim, u praksi veoma malo građana prisustvuje sjednicama Općinskog vijeća.

### 1.7. ODGOVORNOST OPĆINSKIH VIJEĆNIKA



**U kojoj mjeri su općinski vijećnici odgovorni za svoje postupke u praksi?**

*“Općinski vijećnici nisu odgovorni za svoje postupke u praksi”*

**Komentar:**

Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH predviđa odgovornost za ustavnost i zakonitost rada vijećnika (član 13.) što predstavlja pozitivan iskorak kada je u pitanju kreiranje javnih politika na prostoru BiH. Međutim, pored postojanja ovakve odredbe, postavlja se pitanje njene primjene, odnosno postojanja podzakonskih akata kojima se detaljno uređuje pitanje i način odgovornosti vijećnika za njihov rad. Može se konstatovati da ne postoji mogućnost njene primjene u praksi, a odgovornost vijećnika za njihove postupke svodi se samo na političku, tj. stranačku odgovornost koja se mjeri stepenom (ne)zadovoljstva građana na lokalnim izborima.

Ne postoje jasno definisani mehanizmi uz pomoć kojih se građani mogu žaliti na rad i postupke vijećnika.

### 1.8. INTEGRITET OPĆINSKIH VIJEĆNIKA



**U kojoj mjeri je obezbijeđen integritet općinskih vijećnika?**

*“Postoje samo neki od propisa koji se tiču sukoba interesa, poklona i usluga, prijave imovine i zaštite uzbunjivača i koji se polovično sprovode.”*

**Komentar:**

Pravila i propisi kojima bi se trebalo preventivno djelovati na koruptivnu praksu u radu vijećnika postoje (Kodeks ponašanja općinskih vijećnika), ali nisu do kraja i dovoljno precizno razrađeni, te se posljedično primjenjuju na neusklađen i nedosljedan način ne postižući svoju svrhu. Kada su u pitanju imovinski kartoni, shodno Izbornom zakonu BiH, svi izabrani zvaničnici su dužni da isti popune prije konstituisanja Općinskog vijeća. Međutim, značajno je istaći činjenicu da niko ne provjerava ono što izabrani zvaničnici navedu u imovinskim kartonima, niti postoji bilo kakav vid odgovornosti za ono što izabrani zvaničnici u istim navedu.

## 2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

### KAPACITET

#### 2.1. JASNE FUNKCIJE

--	--	--

**U kojoj mjeri općinska uprava ima jasnu i realističnu**

#### **strategiju/akcioni plan i koherentan skup funkcija?**

*“Općinski načelnik i općina kao cjelina imaju jasnu i realističnu te detaljno izloženu strategiju za razvoj i koherentan skup funkcija.”*

**Komentar:**

Osnovni propis, nakon Ustava, na osnovu kojeg lokalne vlasti u BiH crpe nadležnosti jeste Zakon o principima lokalne samouprave FBiH koji je donesen 2006. godine i inoviran 2009. godine. Međutim, ovaj Zakon nikad do kraja nije implementiran u Kantonu Sarajevo. Naime, Kanton Sarajevo nije donio Zakon o lokalnoj samoupravi u skladu sa presudom Ustavnog suda FBiH kojom je utvrđeno da je istim povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu općina i Grada Sarajeva u Kantonu Sarajevo. Kada su u pitanju strateški dokumenti, Općinsko vijeće Općine Stari Grad Sarajevo je u aprilu 2014. godine usvojilo dokument pod nazivom „Strategija lokalnog razvoja“ koji predstavlja osnov za postupanje lokalne samouprave u periodu 2014 - 2018. godine. Ovaj dokument je dostupan na web stranici Općine. Također, Općina Stari Grad Sarajevo je objavila i Izvještaj o realizaciji Strategije lokalnog razvoja, koji je dostupan na web stranici Općine. Sastavni dio izvještaja je i Akcioni plan u kojem su prezentovani rezultati u odnosu na planirane strateške ciljeve i mjere za period maj – decembar 2014. godine. Inače, ova Strategija obuhvata 4 strateška prioriteta i 14 strateških ciljeva.

Pored pomenutog, u februaru 2012. godine usvojen je još jedan strateški dokument pod nazivom „Strategija za mlade Općine Stari Grad Sarajevo 2012 – 2017.“, a isti je dostupan na web stranici Općine.

## 2.2. RASPOLOŽIVA SREDSTVA



**U kojoj mjeri općinska uprava ima pristup sredstvima koja su neophodna da provede svoje funkcije i ispunji stratešku viziju?**

*“Općinska uprava djelimično ima pristup sredstvima neophodnim za izvršenje svojih funkcija i ispunjavanje strateških ciljeva.”*

### Komentar:

Zakonima je propisano na koje javne prihode jedinice lokalne samouprave mogu računati, obezbjeđujući im djelimično predvidivost u planiranju prihodovne strane svojih budžeta, pri tome ne ulazeći u pravednost usvojenih zakonskih rješenja (vrlo često se pominje činjenica da postojeći način raspodjele sredstava od indirektnih poreza nije pravedan kao i činjenica da raspodjela određenih poreza, naknada i taksi između Federacije BiH, kantona i općina takođe nije pravedna).

## ULOGA

### 2.3. UPRAVLJANJE LOKALNOM ADMINISTRACIJOM



**U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno vrši svoju ulogu u smislu pružanja djelotvornog nadzora i podrške lokalnoj administraciji?**

*“Izvršna vlast je djelimično aktivna u stvaranju uslova za rad lokalnog javnog sektora koji se rukovodi visokim*

*nivoom transparentnosti, odgovornosti, integriteta i uključenosti, ali te aktivnosti ne rezultiraju konkretnim poboljšanjima.”*

### Komentar:

Određene aktivnosti (uglavnom propisane zakonom i internim aktima) se preduzimaju u cilju što uspješnijeg i djelotvornijeg upravljanja ljudskim resursima i uspostavljanju procedura koje za cilj imaju što efikasnije obavljanje dužnosti službenika u lokalnoj administraciji, kao i pospešivanje transparentnosti i integriteta u njihovom radu. Postojećom regulativom jasno su utvrđene ovlasti, ali i odgovornosti državnih službenika, sistem unapređenja državnih službenika, kao i sistem polugodišnjeg/godišnjeg ocjenjivanja rada. Ipak, Zakon o državnim službenicima i namještenicima u velikoj mjeri štiti administraciju od drastičnih sankcija, što otežava djelotvornost praksi nadzora i kontrole, te bi u tom smislu trebalo poduzeti adekvatne aktivnosti u cilju izmjene zakonske regulative koja reguliše ovu oblast.

### 2.4. NADZOR NAD PRIVATNIM PRUŽAOCIMA JAVNIH USLUGA



**U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno provodi svoju ulogu u smislu pozivanja privatnih pružalaca javnih usluga na odgovornost za izvršenje ugovorenih usluga?**

*„Lokalna izvršna vlast je djelimično efikasna u pozivanju na odgovornost privatnih pružalaca usluga.“*

### Komentar:

Mehanizmi i postupci provjere poštivanja ugovorenih

obaveza i realizovanja ugovorenih usluga kanaliziraju se kroz posredan ili neposredan nadzor od strane nadležnih općinskih službi za upravu, a uglavnom se sastoje u poduzimanju odgovarajućih pravnih radnji u skladu sa ugovorima ili pravnim propisima. Transparentnost praćenja provedbe obaveza i pružanja usluga nije adekvatna i ne pruža dovoljno informacija o procesima, iako se pristup nadzoru realizovanja usluga unaprijedio neposrednim i terenskim učešćem predstavnika općinskih službi za upravu u kontroli tog realiziranja. Postoje određene kontrole uloženi sredstava kao i onoga što se istima finansira.

## 2.5. REGULISANJE RADA LOKALNIH PRIVREDNIH SUBJEKATA



**U kojoj mjeri lokalna uprava efikasno vrši svoju ulogu u regulisanju lokalnih preduzeća na ravnopravan i djelotvoran način?**

*“Regulisanje lokalnih pravnih osoba na ravnopravan i djelotvoran način je djelimično prisutno.”*

### Komentar:

Najveći dio propisa koji reguliše rad lokalnih preduzeća kao i njihova primjena, vezan je za rad viših nivoa vlasti (prvenstveno kantona). Iako je primjena propisa i rad inspektora uglavnom dosljedan i nediskriminatoran, s vremena na vrijeme se pojavljuju žalbe od strane privrednika na nekorektan odnos i selektivnu primjenu propisa od strane lokalne uprave što može neke privredne subjekte staviti u neravnopravan položaj u odnosu na druge.

# UPRAVLJANJE

## 2.6. TRANSPARENTNOST BUDŽETA



**U kojoj mjeri općinska uprava predstavlja jasan i dostupan budžet?**

*“Lokalna uprava je obavezna da predstavi transparentan godišnji budžet, koji je lako dostupan građanima i lako razumljiv u praksi.”*

### Komentar:

Tokom procesa pripreme i usvajanja budžeta, lokalna uprava rukovodi se važećom zakonskom legislativom koja obezbjeđuje javnost i dostupnost budžeta građanima (građani su pozvani da učestvuju na javnim raspravama, imaju mogućnost da izvrše uvid u budžet posredstvom zvanične internet stranice Općine Stari Grad Sarajevo kao i korišćenjem mogućnosti propisanih Zakonom o slobodi pristupa informacijama). Budžet je lako dostupan građanima, te se nalazi na oficijelnoj stranici Općine<sup>12</sup>. Dokument ima pregledan format, te nudi jednostavan uvid u plan utroška sredstava i njihovu namjenu. Međutim, učešće građana na raspravama o budžetu je veoma rijetko i u tom pogledu bi se mogla napraviti dodatna pojašnjenja i promocija samog dokumenta što bi doprinijelo njegovoj pristupačnosti i popularnosti među građanima.

<sup>12</sup> [http://www.starigrad.ba/userfiles/file/2015/1/budzet\\_2015.pdf](http://www.starigrad.ba/userfiles/file/2015/1/budzet_2015.pdf)

## 2.7. ODGOVORNOST LOKALNE IZVRŠNE VLASTI



**U kojoj mjeri je lokalna izvršna vlast odgovorna za svoje postupke?**

*“Lokalna izvršna vlast je djelimično odgovorna za svoje postupke u praksi.”*

### Komentar:

Formalno-pravni mehanizmi za konsultacije građana prilikom donošenja lokalnih politika su razvijeni i primjenjuju se u praksi (prvenstveno javne rasprave). Također, poštuje se i obaveza da se obrazlažu sve odluke koje lokalna izvršna vlast podnosi Općinskom vijeću na odlučivanje. S druge strane, ne postoji jasno kreirana procedura valorizacije informacija i sugestija koje se prikupe od građana što destimulativno djeluje na građane i njihov aktivizam. Postoji statutarne odgovornost načelnika za ustavnost i zakonitost akata koje podnosi Općinskom vijeću, međutim Statutom nije regulisana neka druga vrsta odgovornosti. Eventualna politička odgovornost postoji. Potrebno je napomenuti da postoji mogućnost smjene načelnika od strane Općinskog vijeća (dvotrećinskom većinom glasova), ali odsustvo kohabitacije i raspored političkih snaga u Vijeću otežava realizovanje ove mjere. Također, Kodeks ponašanja se primjenjuje i na načelnika, a ne samo na Općinsko vijeće, ali izostanak realnih sankcija umanjuje značaj procesuiranja.

## 2.8. INTEGRITET IZVRŠNE VLASTI



**U kojoj mjeri je obezbijeđen integritet lokalne izvršne vlasti?**

*“Postoje samo neki od propisa koji se tiču sukoba interesa, poklona i usluga, prijave imovine, ‘revolving door’ imenovanja i zaštite uzbunjivača i koji se polovično primjenjuju.”*

### Komentar:

Propisi kojima se obezbjeđuje integritet izvršne vlasti su Etički kodeks za državne službenike u FBiH; Zakon o državnim službenicima i namještenicima i dr. Općina nema usvojen Plan integriteta, iako je to obaveza koja proističe iz državne Strategije za borbu protiv korupcije 2009 - 2014.

## 3. LOKALNA ADMINISTRACIJA

KAPACITET

ULOGA

UPRAVLJANJE

## KAPACITET

### 3.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri općinska administracija ima adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse da bi**



### efikasno obavljala svoje dužnosti?

*„Općinska administracija ima adekvatnu bazu finansijskih, infrastrukturnih i ljudskih resursa za efikasno vršenje svojih obaveza.“*

#### Komentar:

Općinska administracija Stari Grad Sarajevo ima zadovoljavajuće finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse za efikasno obavljanje svojih dužnosti, a isti su usklađeni sa objektivnim finansijskim mogućnostima koje ima Općina kao jedinica lokalne samouprave. Kada su u pitanju plaće u administraciji, iste su regulisane zakonskim i podzakonskim aktima (Zakon o plaćama u FBiH, Odluka o utvrđivanju platnih razreda i koeficijenata za plaće, dodatke na plaću i naknada nosilaca funkcija i savjetnika, državnih službenika i namještenika Općine Stari Grad Sarajevo).

### 3.2. NEZAVISNOST



#### U kojoj mjeri je općinska administracija nezavisna od spoljašnjih uticaja?

*„Općinska administracija je djelimično nezavisna od spoljašnjih uticaja jer, iako postoje propisi o zapošljavanju na osnovu kompetentnosti kandidata, prisutni su primjeri nepotizma/favorizovanja i/ili uplitanja od strane lokalnih političkih aktera.“*

#### Komentar:

Doprinos nezavisnosti općinske administracije od spoljnih uticaja obezbjeđuje se posredstvom Agencije za državnu službu FBiH koja provodi postupak selekcije

državnih službenika. Predviđeno je da je državna služba dužna da osigura principe zakonitosti, transparentnosti i odgovornosti, učinkovitosti i ekonomičnosti, profesionalnu nepristranost i političku nezavisnost. Naime, ADS FBiH imenuje Komisije za sprovođenje konkursne procedure, i to za svaki konkurs posebnu Komisiju. Po okončanoj proceduri sačinjava se lista uspješnih kandidata i dostavlja se rukovodiocu organa uprave – u ovom slučaju načelniku Općine, radi izbora kandidata sa liste uspješnih kandidata.

Međutim, obzirom na činjenicu da, shodno pomenutom Zakonu, kandidat ne biva izabran prvi, tj. najuspješniji kandidat, već konačni odabir vrši rukovodilac institucije (organa uprave), posredno se stvara mogućnost za razvoj političkog utjecaja na službe za upravu. Iako je ovakav način izbora kandidata sa liste uspješnih kandidata regulisan gore pomenutim zakonom, prema mišljenju javnog mnijenja bilo bi potrebno pristupiti izmjenama određenih odredbi unutar Zakona, a za što nije nadležna jedinica lokalne samouprave.

## ULOGA

### 3.3. OBEZBJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI I INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA



#### U kojoj mjeri postoji efikasan zakonski okvir koji bi osigurao transparentnost i integritet u postupcima javnih nabavki?

*„Postoji uređen sistem javnih nabavki na lokalnom nivou, proces javnih nabavki se vrši na otvoren, blagovremen i fer način.“*

**Komentar:**

Općinska uprava je ranije radila u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama BiH (Službeni glasnik BiH broj 49/04), te od 29.11.2014. godine na osnovu novog Zakona o javnim nabavkama BiH (Službeni glasnik BiH br. 39/14). Na osnovu ovog Zakona, sistem zaštite ponuđača je osiguran kroz Ured za žalbe, kao potpune samostalne i neovisne institucije. U dosadašnjoj praksi, Općina je imala veoma mali broj žalbi na svoje odluke. Novim Zakonom su predviđene i kaznene odredbe, koje su novina u odnosu na prijašnji zakon. Pored toga, Općina je usvojila i Pravilnik o javnim nabavkama, kojim je bliže definisala proceduru pokretanja postupka. U praksi se Općina zalaže za što striktnije poštivanje principa transparentnosti objavom postupaka nabavke u svim fazama, do dodjele ugovora. Nepravilnosti u postupcima javnih nabavki su svedeni na minimum. U toku 2013. godine su provedena ukupno 232 postupka, te nije bilo ni jedne žalbe. Komisija za javne nabavke u Općini Stari Grad Sarajevo provodi sve procedure, te tokom rada nije bilo pritužbi na rad javnih službenika u Komisiji, za što postoje kanali (pismeni prigovor, prigovor putem interneta, kao i progovori AJN).

**3.4. UNAPREĐENJE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI I UČEŠĆA**



**U kojoj mjeri lokalna administracija podstiče mehanizme društvene odgovornosti koji građanima omogućavaju da komuniciraju i podnose zahtjeve lokalnoj vlasti?**

*„Lokalna administracija je donekle aktivna u podsticanju inicijativa društvene odgovornosti i učešća građana u procesu donošenja odluka, iako je ova praksa*

*nesistematična.”*

**Komentar:**

Statutarne odredbe otvaraju naizgled široke mogućnosti građanima da ostvare komunikaciju ka lokalnim vlastima i da podnose i realiziraju svoje zahtjeve; u praksi, međutim, postoji značajna neupućenost građana u način aktiviranja određenih mehanizama. Pozivi na javne rasprave redovno se oglašavaju putem internet stranice Općine, koja se redovno dnevno ažurira na oglasnim pločama Općine i mjesnih zajednica, kao i na druge načine, a statutarni principi daju mogućnost doprinosa građana funkcionisanju lokalne zajednice kao, na primjer, kroz savjete mjesnih zajednica. Međutim, česta pojava je da je ta komunikacija uglavnom jednosmjerna, te je potrebno pronaći nove načine komunikacije koji bi doprinijeli aktivnijoj uključenosti građana u procesima donošenja odluka. Pored toga, važno je napomenuti da Općina Stari Grad Sarajevo posjeduje ISO 9001:2008 certifikat<sup>13</sup> kao potvrdu kvaliteta javne uprave u ovoj Općini. Isti je Općini Stari Grad Sarajevo dodijeljen u 2010. godini.

**3.5. PRIKUPLJANJE JAVNIH PRIHODA**



**U kojoj mjeri je prikupljanje lokalnih javnih prihoda pošteno i transparentno?**

*„Način prikupljanja lokalnih javnih prihoda je u potpunosti jasan i pošten.“*

**Komentar:**

Pravni okvir za prikupljanje lokalnih prihoda se uglavnom donosi na višim nivoima vlasti i u velikoj mjeri

je transparentan i dostupan javnosti. Takođe, sistem prikupljanja ostalih lokalnih izvornih prihoda (komunalne takse, naknade, porez na nepokretnosti i sl.) jasno je definisan i primjenjuje se u praksi.

### 3.6. ZAŠTITA ZEMLJIŠNIH I IMOVINSKIH PRAVA



**U kojoj mjeri su zemljište i imovinska prava zaštićeni od strane lokalne vlasti?**

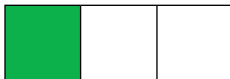
*“Propisi o lokalnom građevinskom zemljištu, imovini i prostornom planiranju su jasni i transparentni, te je prisutan otvoren mehanizam na raspolaganju građanima za osporavanje odluka lokalnih vlasti o korišćenju zemljišta koji se sprovodi u praksi.”*

**Komentar:**

Procesi vezani za pitanja građevinskih dozvola, legalizaciju bespravno izgrađenih objekata ili privremenih objekata, regulacionih planova, poslovnih prostora i uopće imovinskopravna pitanja na lokalnom nivou su detaljno razrađena i regulisana, a postojeći mehanizmi u priličnoj mjeri zadovoljavaju kod rješavanja spornih pitanja.

## UPRAVLJANJE

### 3.7. JAVNOST UPRAVE



**Postoji li transparentnost po pitanju upravljanja finansijama, ljudskim resursima i podacima unutar**

**lokalnog javnog sektora?**

*„Postoje odredbe koje omogućavaju javnosti da dođe do relevantnih informacija kada su u pitanju aktivnosti javnog sektora.“*

**Komentar:**

Kada je u pitanju imovina Općine Stari Grad Sarajevo, javno je dostupan dokument pod nazivom Registar poslovnih zgrada i prostora kojima raspolaže Općina Stari Grad Sarajevo<sup>14</sup> u kojemu su navedeni svi poslovni prostori u vlasništvu Općine, njihove adrese, ime zakupaca, cijena po metru kvadratnom, način izdavanja, te eventualni dug zakupca za poslovni prostor. Bitno je napomenuti da je Općina Stari Grad Sarajevo trenutno u procesu izrade registra u kojem će biti popis zemljišta koje je u vlasništvu Općine, stanova i poslovnih prostora sa svim relevantnim podacima o pomenutoj imovini. Što se, pak, tiče domena budžeta, on je javan i njegovo trošenje je transparentno. Kada je u pitanju zapošljavanje državnih službenika, prijem u radni odnos se vrši na osnovu javnog oglasa kojega, putem ADS FBiH, raspisuje načelnik. Kompletnu proceduru, na osnovu odredaba Zakona o državnoj službi FBiH, provodi Agencija. Prijem namještenika se vrši na osnovu Zakona o namještenicima. Međutim, transparentnost i odgovornost lokalne administracije bi bila na višem nivou ukoliko bi se prilikom prijema državnih službenika u državnu službu vršio prijem najuspješnijeg kandidata sa

<sup>13</sup> ISO standard podrazumijeva stalno unapređenje kvalitete usluge, a odnosi se na: bolju sliku građana o javnoj upravi, brzo uočavanje uskih grla u organizaciji i njihovo pravovremeno otkanjanje, transparentnost sistema upravljanja, fokus na ključne procese u pojedinim odjelima i njihovo standardizovanje, definisanje načina prikupljanja informacija od strane građana i drugih zainteresovanih strana, te definisanje komunikacijskih protokola i kanala, bolja kontrola nad nabavom i dobavljačima, izvođenje nezavisne unutrašnje kontrole, bolja saradnja i komunikacija među pojedinim odjelima itd.

<sup>14</sup> <http://www.starigrad.ba/userfiles/file/2014/registar.pdf>

liste uspješnih kandidata, a ne na način kako je to trenutnim Zakonom predviđeno. Međutim, sama Agencija za državnu službu nije jasno okrenuta ka unapređenju transparentnosti i odgovornosti lokalne administracije u pogledu upravljanja ljudskim resursima.

### 3.8. ODGOVORNOST LOKALNIH SLUŽBENIKA



**U kojoj mjeri su lokalni službenici u praksi odgovorni za svoje postupke?**

*„Postoje jasni propisi koji obezbjeđuju da službenici općinske administracije moraju da podnose izvještaje i budu odgovorni za svoje postupke.“*

**Komentar:**

Državni službenici i namještenici su odgovorni za svoje poslove i radne zadatke koje obavljaju u okviru svog radnog mjesta u organu uprave. Predmetna odgovornost je regulisana zakonskim i podzakonskim aktima koji regulišu oblast radnih odnosa. U upravnim postupcima, kao i u drugim postupcima koji se provode u okviru općinskih službi, u kojima se odlučuje o zahtjevima građana postoji dvostепенost u odlučivanju, odnosno na sva prvostепенa rješenja može se uložiti žalba/prigovor nadležnom organu. Pored toga, svaki uposlenik je odgovoran za zakonito i savjesno poslovanje, što je, između ostalog, utvrđeno i podzakonskim aktima i drugim općim aktima, kao npr. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji (sistematizaciji). Nisu evidentirana kršenja pravila, niti su vođeni postupci.

### 3.9. INTEGRITET SLUŽBENIKA OPĆINSKE ADMINISTRACIJE



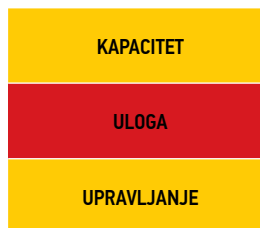
**U kojoj mjeri je osiguran integritet lokalnih službenika?**

*„Postoje samo neki od propisa o sukobu interesa, poklonima i uslugama, zaštiti uzbunjivača, neovlaštenoj upotrebi općinske imovine, zapošljavanju članova porodice koji se nesistematично primjenjuju i/ili nivo korupcije u javnom sektoru je nizak, ali ne i beznačajan.“*

**Komentar:**

S obzirom na prethodno navedeno, te na činjenicu da Statut ili neki drugi akt Općine ne reguliše posebno antikoruptivno djelovanje u slučaju prakse neregularnosti u radu, ističe se neophodnim uspostaviti određene mjere kontrole, pojačati stepen nadzora, te izvršiti izradu i dosljednu primjenu antikoruptivne strategije na području Općine. Pozitivna činjenica je da postoji određena kontrola rukovodilaca u Općini, pri čemu načelnik kontroliše i potpisuje rješenja rukovodilaca i ostvaruje neposredan uvid u njihovu sadržinu čime ih podvrgava dodatnoj provjeri.

## 4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE



## KAPACITET

### 4.1. ADEKVATNOST RESURSA



**U kojoj mjeri finansijska sredstva koja su dostupna političkim strankama omogućavaju djelotvornu političku konkurenciju?**

*„Finansijska sredstva dostupna strankama donekle omogućavaju političku konkurenciju.“*

**Komentar:**

Zakon o finansiranju političkih stranaka<sup>15</sup> ne ide u prilog manjim strankama, jer se najveći dio predviđenih sredstava za političke partije dijeli na osnovu broja osvojenih mjesta u Vijeću. Centralna izborna komisija svoju nadzornu ulogu uglavnom fokusira na prihode stranaka, a ne na rashode, tako da se novac ne troši na transparentan način. Pristup lokalnim medijima zasniva se na komercijalnom principu, bez protežiranja bilo koje stranke.

### 4.2. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri su lokalne političke partije slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti?**

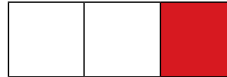
*„Lokalne političke stranke su donekle slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti“*

**Komentar:**

Sloboda političkih stranaka u djelovanju može biti podložna uticajima, naročito u slučaju manjih političkih stranaka ili posebnih zahtjeva jačih koalicionih partnera, ili pak postojanja pritiska od strane uticajnih pojedinaca na nivou lokalne zajednice ili širem nivou čime se aktivnosti stranke mogu usmjeriti u određenom pravcu.

## ULOGA

### 4.3. AGREGACIJA INTERESA I PREDSTAVLJANJE



**U kojoj mjeri lokalne političke partije sažimaju i predstavljaju širok spektar društvenih interesa na lokalnom nivou?**

*„Aktivnosti i konzekvence djelovanja političkih stranaka uglavnom ne odražavaju društvene interese.“*

**Komentar:**

Javni interes u djelovanju predstavnika političkih partija u cijeloj državi nije na zavidnom nivou. Sve prednosti i mane političke scene u Bosni i Hercegovini u širem smislu mogu se u potpunosti prenijeti na lokalni nivo; pojedinačni, lični, stranački ili poslovni interesi usko se prepliću i nerijetko preuzimaju cjelokupan fokus političkih kolektiva, a manjak kvalitetne komunikacije ili otvorenost za uticaj građana ili politički neovisnih tijela doprinose tome da društveni interesi bivaju intenzivno marginalizovani. U predizbornim kampanjama glasovi

<sup>15</sup> Zakon o finansiranju političkih stranaka, Službeni glasnik BiH, br. 22/00

se privlače više putem obećanja povlastica i beneficija nego predstavljanjem programa. Ovakav politički ambijent na lokalnom nivou dovodi do toga da su stranke posvećene i dovoljne same sebi, dok izostaje ozbiljniji, temeljan programski rad na ostvarivanju općeg interesa lokalne zajednice i građana.

## UPRAVLJANJE

### 4.4. TRANSPARENTNOST POLITIČKIH PARTIJA/KANDIDATA



**U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u djelovanju lokalnih političkih partija?**

*„Iako postoje propisi, oni ne pokrivaju sve aspekte koji se odnose na finansijske informacije o lokalnim političkim partijama i/ili pristup ovim informacijama u praksi je obično težak, naporan i/ili dugačak proces.“*

**Komentar:**

Propisi o finansiranju političkih partija se primjenjuju na sve političke partije u zemlji i konsekventno na njihove granke na lokalnom nivou. Loša praksa u pogledu transparentnosti finansiranja političkih partija odnosi se i na lokalni nivo, tako da postojeći sistem nije dovoljno transparentan i ne omogućava javnosti da ostvari jasan uvid u izvore finansiranja političkih partija.

### 4.5. ODGOVORNOST LOKALNIH POLITIČKIH PARTIJA



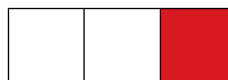
**U kojoj mjeri postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim partijama?**

*„Iako nezavisno tijelo (npr. tijelo za organizovanje izbora) ima ovlaštenja da prati i nadzire finansiranje i djelovanje lokalnih političkih partija, ovo se ne dešava na dosljedan način. Postoje propisi kojima se uređuje pitanje finansiranja političkih stranaka, ali se oni ne sprovode u praksi.“*

**Komentar:**

Centralna izborna komisija je zakonom ovlašćeno tijelo za praćenje i nadzor nad djelovanjem i finansiranjem političkih partija<sup>16</sup>. S tim u vezi Centralna izborna komisija uspostavlja Službu za reviziju finansiranja političkih partija koja pregleda i kontroliše finansijske izvještaje koje podnose političke partije i obavlja reviziju finansiranja političkih partija. U praksi, ovo tijelo nema adekvatne kapacitete i ne pruža sve informacije za koje je obavezno po zakonu, tako da je nekad nemoguće ostvariti uvid u relevantne podatke koji se tiču stranaka i izvora njihovog finansiranja.

### 4.6. IMENOVANJE I IZBOR LOKALNIH KANDIDATA



**U kojoj mjeri su kandidati za lokalne izbore izabrani na transparentan i pošten način?**

*„Ne postoje propisane procedure i kriterijumi za nominaciju i izbor kandidata za lokalne izbore, i nominacija i selekcija kandidata je u potpunosti nedemokratska i zatvorena ili je izvršena na osnovu klijentelizma.“*

**Komentar:**

Diskreciona i interna pravila političkih stranaka regulišu navedena pitanja, a nesporno je da u velikoj mjeri ulogu u izboru igra neposredni uticaj stranačkog rukovodstva prilikom formiranja kandidatskih lista, ili pak favoritizam spram pojedinaca. Ne može se ni u jednom slučaju političke stranke govoriti o kandidatima koji su izabrani na neki sveobuhvatan i transparentan način, poput internog glasanja cjelokupnog članstva stranke na lokalnom nivou.

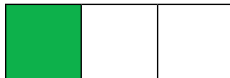
## FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

### 5. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



## KAPACITET

### 5.1. PRISTUP ŽALBENIM MEHANIZMIMA



Postoji li poseban postupak (npr. preko Institucije ombudsmena ili sličnih institucija) namijenjen razmatranju prigovora na navodno nepravedan tretman lokalnih institucija?

*“Postoji poseban postupak razmatranja pritužbi unutar lokalne administracije kreiran za razmatranje navoda o nepravednom postupanju lokalne uprave.”*

**Komentar:**

Internim aktima Općine Stari Grad Sarajevo je propisan poseban postupak razmatranja pritužbi građana – građani mogu uložiti žalbu ili primjedbu na rad bilo kojeg službenika i mogu to učiniti direktno ili anonimnim putem. Internim aktima propisana je procedura postupanja po takvim prijavama. Pored toga, moguće je i u bilo kojem trenutku podnositi žalbu Uredu ombudsmena za ljudska prava BiH, ali tu treba uzeti u obzir činjenicu da građani ne koriste ovu mogućnost često, obzirom da preporuke Ombudsmena koje se donose po osnovanim prijavama nemaju obavezujući karakter za instituciju kojoj su upućene, pa samim tim, često ni pravog efekta.

## DJELOTVORNOST

### 5.2. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



Koliko je u praksi djelotvoran postupak razmatranja prigovora?

*“Općinska administracija ističe optimalnu efikasnost u postupanju po pritužbama, ali nije moguće dobiti konkretne podatke koji to ilustruju.”*

<sup>16</sup> Član 10. Zakona o finansiranju političkih partija u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, broj 95/12

**Komentar:**

Iako Općina Stari Grad Sarajevo ima utvrđene mehanizme postupanja po žalbama u skladu sa svojim internim aktima i iako se te procedure provode, ne postoje jasni indikatori efikasnosti tih procedura, niti ju je moguće izmjeriti, obzirom da nisu dostupni konkretni podaci.

## 6. REVIZIJA

KAPACITET
DJELOTVORNOST

### KAPACITET

#### 6.1. PROPISI O REVIZIJI LOKALNE UPRAVE



**U kojoj mjeri su prisutne redovne revizije lokalnih organa uprave i iscrpni propisi o sankcionisanju?**

*“Postoje jasna pravila u pogledu revizije organa lokalne samouprave, ali revizije se u praksi ne sprovode redovno, revizori imaju oskudne kapacitete i/ili rezultati se ne objavljuju.”*

**Komentar:**

Sistem eksterne revizije je uspostavljen, ali je njegovo provođenje nedovoljno često. Prema dostupnim informacijama, posljednja revizija Općine Stari Grad Sarajevo od strane Ureda za reviziju institucija u Federaciji Bosne

i Hercegovine je bila 2001. godine.

S druge strane, važećim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji službi Općine Stari Grad Sarajevo od 10.10.2013. godine predviđeno je mjesto internog revizora, koje je organizovano izvan organizacijskih jedinica. Također, pored internog revizora angažovan je i stručni saradnik za internu reviziju. Treba naglasiti da Općina Stari Grad Sarajevo trenutno radi na pripremi osnivanja Ureda za internu reviziju općine. Na osnovu zakonskih i podzakonskih akata o internoj reviziji u BiH, načelnik je izradio i Povelju interne revizije za Općinu Stari Grad Sarajevo 31.12.2012. godine.

### DJELOTVORNOST

#### 6.2. DJELOTVORNOST REVIZIJA LOKALNIH ORGANA UPRAVE



**Koliko su djelotvorne revizije organa lokalne samouprave?**

*“Lokalna samouprava postupa po rezultatima i preporukama izvršenih revizija i tek sporadično izriče sankcije.”*

**Komentar:**

Kao što je već ranije pomenuto, prema dostupnim informacijama, Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine do sada nije vršio reviziju Općine Stari Grad Sarajevo.

S druge strane, kada je u pitanju interna revizija, donose se godišnji planovi interne revizije, te se prave i izvještaji o usvajanju revizorskih preporuka. U toku 2013.



godine interni revizor je ukupno uputio 25 preporuka, od toga 21 preporuka se odnosi na 2013. godinu, dok se 4 preporuke odnose na 2014. godinu. Od ukupnog broja preporuka, 11 se odnosilo na potrebu poboljšavanja interne kontrole, odnosno na unapređenje efikasnosti procesa i kvaliteta rada revidiranih subjekata. U 2013. godini revidirani subjekti su implementirali 10 od 11 preporuka revizora. Također, tokom revizorskih pregleda interni revizor je izdao 14 preporuka kojima se revidirani subjekti stimulišu da nastave dosadašnju pozitivnu praksu.

### 6.3. NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI



**U kojoj mjeri je efikasan nadzor nad revizijom lokalnih vlasti?**

*„Viši organi vlasti imaju ovlaštenja i pristup u svrhu ispitivanja nepravilnosti u upravljanju finansijama od strane lokalne uprave, ali ih ne koriste proaktivno. Viši organi vlasti ne ispituju redovno djelotvornost interne revizije unutar lokalne uprave i obezbjeđuju tek minimalnu tehničku podršku.“*

**Komentar:**

Organi viših nivoa vlasti koji imaju ovlaštenja da ispituju finansijsko poslovanje lokalnih organa vlasti (budžetska inspekcija, revizija javnog sektora) imaju pristup svim potrebnim dokumentima u cilju izvršenja tih poslova, ali su inspekcije i pregledi rijetki i sporadični. Samim tim djelotvornost ovog mehanizma je upitna.

Interna revizija, s druge strane, tokom cijele godine ostvaruje kontinuiranu saradnju sa Centralnom harmonizacijskom jedinicom (CHJ) Federalnog ministar-

stva finansija, Uredom za reviziju institucija u BiH, Udruženjem internih revizora BiH i susjednih zemalja. Centralna harmonizacijska jedinica kontinuirano ispituje efikasnost i kvalitet rada internih revizora, pruža tehničku podršku i aktivno učestvuje u redovnoj obuci internih revizora.

## 7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE



### KAPACITET

#### 7.1. KAPACITET ZA NADZOR LOKALNE VLADE



**U kojoj mjeri viši nivoi vlasti imaju neophodna sredstva da efikasno izvršavaju dodijelenu ulogu u smislu nadzora djelovanja lokalne vlade?**

*„Federalne i kantonalne vlasti imaju djelimična sredstva da efikasno nadziru djelovanje lokalnih vlasti.“*

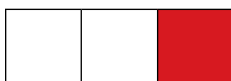
**Komentar:**

Evidentno je da nadzor koji je predviđen da se ostvaruje kroz institucije za reviziju ne funkcioniše. Izuzev toga, jedina mogućnost donekle efikasnog nadzora postoji u domenu vršenja zajedničkih nadležnosti ili nadležnosti koje su prenesene sa federalnog/kantonalnog nivoa na

lokalni nivo. Što se tiče upravnog nadzora, njega vrše nadležni federalni i kantonalni organi u okviru svojih područja nadležnosti. Obzirom na specifičnu strukturu države BiH, Ustav BiH ne predviđa nadležnost državnog nivoa za lokalnu samoupravu, a nadzor te vrste egzistira u određenim oblicima na entitetskim nivoima.

## DJELOTVORNOST

### 7.2. DJELOTVORNOST NADZORA LOKALNE UPRAVE



**Koliko su efikasni viši nivoi vlasti u obavljanju svoje dodijeljene uloge u smislu nadzora nad lokalnom upravom?**

*„Organi viših nivoa vlasti ne sprovode dodijeljenu ulogu u smislu otkrivanja i djelovanja u slučajevima kršenja propisa, zagovaranja reformi ili pružanja obuke i tehničke podrške lokalnim upravama.“*

#### Komentar:

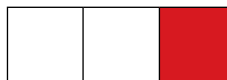
Nadzor nad radom lokalne uprave se svodi na reaktivnu kontrolu zakonitosti akata koje donose organi lokalne samouprave, dok prevencija korupcije, sprovođenje reformskih mjera i drugo djelovanje u pravcu poboljšanja integriteta djelovanja lokalne samouprave u potpunosti izostaje.

## 8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE



## KAPACITET

### 8.1. KAPACITETI ZA OTKRIVANJE I ISTRAŽIVANJE KORUPCIJE



**U kojoj mjeri postoji kapacitet za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije na lokalnom nivou?**

*„Ne postoji interes niti kapacitet medija za slučajeve korupcije na lokalnom nivou i ne postoji ni jedno tijelo na lokalnom nivou sa bilo kakvim ovlaštenjima da istražuje slučajeve korupcije.“*

#### Komentar:

Osim policijsko-tužilačkih struktura na višim nivoima vlasti, koji se u okviru svojih redovnih aktivnosti eventualno bave istragom krivičnih djela sa koruptivnim elementima, ne postoji niti jedna druga organizacija, institucija, pokret, mediji koji imaju interes, ozbiljnu moć ili ovlaštenja da pokrenu pitanje pojave korupcije na lokalnom nivou.

## DJELOTVORNOST

### 8.2. EFIKASNOST ISTRAGE I OTKRIVANJA KORUPCIJE



U kojoj su mjeri slučajevi korupcije u lokalnoj vlasti, u stvari, istraženi i otkriveni u praksi?

„Nema slučajeva istrage i otkrivanja korupcije u lokalnoj upravi.“

**Komentar:**

U prethodnom periodu nisu zabilježeni slučajevi uspješne istrage slučajeva korupcije u lokalnoj upravi.

## 9. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI



## KAPACITET

### 9.1. KAPACITET ZA ZAGOVARANJE I PODIZANJE SVIJESTI O BORBI PROTIV KORUPCIJE



U kojoj mjeri postoji kapacitet za edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou?

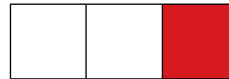
„Edukativne aktivnosti, javno informisanje i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou djelimično su prisutni.“

**Komentar:**

Nesporno je da se provode aktivnosti, javne informacije i vrše ostali napori na upoznavanju i alarmiranju javnosti u pravcu uočavanja i prijavljivanja koruptivnih aktivnosti i koje se poduzimaju na području države, entiteta, kantona i općine održavaju na nivou u kojem se može reći da isti postoje. S obzirom na to da je u ovom slučaju riječ o Općini koja samim postojanjem participira u aktivnostima koje se od strane nevladinog sektora ili, pak, odgovarajućih institucija i organa poduzimaju u glavnom gradu države, mora se konstatovati da su građanima informacije dostupne i da redovno putem medija ili na drugi način primaju apele u smislu odgovornog postupanja po pitanju koruptivnih pojava.

## DJELOTVORNOST

### 9.2. DJELOTVORNOST PODIZANJA SVIJESTI I ZAGOVARANJA BORBE PROTIV KORUPCIJE



U kojoj su mjeri edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje borbe protiv korupcije na lokalnom nivou uspješni u borbi protiv korupcije?

„Ne postoji interes medija za slučajeve korupcije na lokalnom nivou i ne postoji ni jedno tijelo na lokalnom nivou sa bilo kakvim ovlaštenjima da istražuje slučaje-“

ve korupcije.“

**Komentar:**

Bilo zbog manjka interesa, izbjegavanja ličnog neposrednog djelovanja, ili pak straha/ustručavanja, edukativni sadržaji i informacije koje dopiru do građana ne uspijevaju podići svijest i povećati aktivnosti na suzbijanju korupcije. Neizostavno je potrebno spomenuti i da se, iako devijantna, pojava korupcije doživljava kao dio svakodnevnice i životnog standarda na nivou države, pa i regije; stoga apatija na lokalnom nivou nije iznenađujuća niti neočekivana.

## 10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST



### KAPACITET

#### 10.1. KAPACITET ZA DRUŠTVENU ODGOVORNOST



**U kojoj mjeri su akteri iz civilnog društva aktivni u promovisanju društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost?**

*„Akteri iz sektora civilnog društva su djelimično aktivni u promovisanju inicijativa društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost.“*

**Komentar:**

Iako na području grada Sarajeva, pa tako djelimično i na području općine Stari Grad Sarajevo, postoje nevladine organizacije koje se bave mnogim društveno relevantnim pitanjima, pa tako i pitanjima koja se odnose na odgovornost lokalnih vlasti, ipak su njihove aktivnosti nedovoljno intenzivne i nedovoljno česte da bi proizvele odgovarajući efekat. Centar za promociju civilnog društva tako je pokrenuo proces monitoringa lokalnih usluga u više općina (uključujući i Stari Grad Sarajevo), a koji je između ostalog imao za cilj uspostaviti povećanu odgovornost i spremnost lokalnih organa vlasti za novi kreativni i inovativni pristup u pružanju javnih usluga koje će svojim obimom i kvalitetom odgovarati stvarnim potrebama i interesima.<sup>17</sup>

### DJELOTVORNOST

#### 10.2. DJELOTVORNOST DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI



**U kojoj mjeri su inicijative društvene odgovornosti, pokretane od strane nevladinih aktera, bile uspješne u pozivanju lokalnih vlasti na odgovornost?**

*„Stepen uspjeha u ovom domenu je donekle prisutan.“*

**Komentar:**

U cilju prevazilaženja problema slabog uticaja civilnog sektora na donošenje odluka na lokalnom nivou, Općinsko vijeće Stari Grad je 2011. godine usvojilo Sporazum o saradnji Općine Stari Grad Sarajevo sa nevladinim organizacijama. Sporazum je trebao poslužiti kao mehanizam koji će podstaći općinsku

vlast na povećanje građanskog učešća u poslovima od javnog interesa. Također, Vijeće je krajem 2012. godine donijelo Odluku o načinu odabira projekata nevladinih/neprofitnih organizacija po LOD metodologiji. U gore pomenutom projektu CPCD-a po PULS metodologiji o zadovoljstvu građana javnim uslugama Općina Stari Grad Sarajevo je, zajedno sa Općinom Vogošća, dobila najbolje ocjene od 6 općina u sastavu Kantona Sarajevo.

---

<sup>17</sup> Izvještaj o ispitivanju zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Stari Grad Sarajevo, Centar za promociju civilnog društva, 2012.



# IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Nakon provedenog istraživanja u Općini Stari Grad Sarajevo vidljivo je da je većina indikatora označena sa prosječnom ocjenom što ukazuje da u Općini postoji dobra osnova za dalji razvoj i unapređenje lokalnog sistema integriteta, kao i da je potrebno uložiti dodatne napore kako bi ova lokalna samouprava predstavljala primjer dobrih praksi u pogledu transparentnosti, odgovornosti i integriteta. Na osnovu prikupljenih informacija i izvršene procjene vidljivo je da lokalna skupština (Općinsko vijeće) i lokalna izvršna vlast imaju dobre kapacitete i infrastrukturu za djelovanje, međutim kada je upitanju obavljanje njihovih funkcija postoji prostor za napredak i efikasnije djelovanje u cilju postizanja većih standarda u radu, što bi doprinijelo kvalitetnijem sistemu lokalnog integriteta.

Posmatrajući konačne rezultate LIS istraživanja za Općinu Stari Grad Sarajevo, može se zaključiti da kapaciteti

djelovanja svih ključnih aktera lokalne samouprave predstavljaju dobru osnovu za uspješno djelovanje na planu poboljšanja integriteta u njihovom radu. Međutim, kada je u pitanju uloga ključnih aktera u doprinosu poboljšanja ukupnog sistema integriteta i kvalitet njihovog unutrašnjeg upravljanja (transparentnost, odgovornost, integritet), rezultati ocjene indikatora ukazuju na niži stepen ispunjenosti određenih standarda i mnogo prostora za rad na poboljšanju ovih elemenata. Rezultati koji se odnose na funkcije nadzora i odgovornosti ukazuju na slabe rezultate kako u pogledu kapaciteta za obavljanje ovih djelatnosti, tako i u pogledu izostanka efikasnosti i odgovarajućih rezultata u obavljanju ovih funkcija.

Što se tiče aktera, najslabije su ocijenjene lokalne političke stranke u pogledu njihove uloge u lokalnom sistemu integriteta i unutrašnjeg upravljanja, naročito

kada je upitanju predstavljanje širih društvenih interesa i proces odabira kandidata za lokalne izbore.

Kada su u pitanju funkcije nadzora i odgovornosti kapaciteti postoje, ali sa značajnim nedostacima, pri čemu su najslabijim označeni kapaciteti za podizanje svijesti i edukaciju javnosti obzirom da je interes medija i nevladinog sektora za ovo pitanje sporadičan ili u potpunosti izostaje, kao i eventualne inicijative pokrenute od općinskih struktura u vidu donošenja akcionog plana za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou ili sl.

Rezultati ocjene indikatora koji se tiču funkcija nadzora i odgovornosti ukazuju na to da se pitanju prevencije i borbe protiv korupcije ne prilazi na sistematičan način i da ovo pitanje nije na listi prioriteta kako zvaničnih vlasti tako i civilnog sektora. S jedne strane, institucionalna infrastruktura u ovoj oblasti je nepostojeća ili je rudimentirana, dok s druge strane nevladine organizacije, čak i ako su zainteresovane, nemaju dovoljno kapaciteta da pokrenu inicijative dovoljno snažne da podstaknu značajnije promjene u praksi. Postojeće funkcije (revizija, inspekcija, policijsko-tužilačke istrage) se svode na površno izvršavanje propisanih postupaka bez značajnijeg efekta na kvalitativan pomak u borbi protiv koruptivnih praksi.

## KLJUČNI NALAZI

Ključni nalazi se mogu sažeti na sljedeći način:

- a. Vijećnici nemaju razvijene ustaljene mehanizme komunikacije, konsultacije i razmjene informacija sa građanima kako bi predstavljali njihove interese;
- b. Protokoli i instrumenti koje ima izvršna lokalna vlast i lokalna administracija za učešće građana u procesima bitnim za lokalnu samoupravu se slabo koriste od strane građana;

- c. Lokalna administracija ima kvalitetan sistem podrške, ali je potrebno onemogućiti vanjski pritisak na službenike i omogućiti im nesmetan rad u skladu sa zakonom;

- d. Lokalna samouprava nema razvijene instrumente i kapacitete za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, niti ima nadzor i podršku od strane viših nivoa vlasti u ovom segmentu;

- e. Lokalni mediji, organizacije civilnog društva te građanstvo u širem smislu nemaju izgrađene kapacitete i/li ne izražavaju kontinuirani interes za izgradnjom kvalitetnijeg sistema integriteta na lokalnom nivou;

- f. Političke stranke ne zastupaju široke interese u zajednici u cilju njenog razvoja i prosperiteta, već su prije svega preokupirane uskim stranačkim interesima.

## PREPORUKE

- Općinsko vijeće bi trebalo razviti čvrst, dosljedan i obavezujući mehanizam neposredne komunikacije vijećnika i građana (neposredni kontakti sa građanima kroz organizaciju i održavanje tzv. vijećničkog sata, posredstvom elektronske pošte, tematski radni sastanci i javne rasprave, učestvovanje u radu mjesnih zajednica, pokretanje akcija i inicijativa uz izvještavanje o stepenu njihove realizacije i sl.) gdje bi građani na taj način prenijeli svoje goruće probleme i potrebe, a vijećnici bi, rukovodeći se principima nezavisnosti i savjesnosti u svom radu, činili sve što je u okviru njihove moći i ovlaštenja da te potrebe građana artikuliraju kroz određene inicijative, pitanja i sugestije nosiocima izvršne vlasti koji su nadležni.
- Potrebno je, kroz uvođenje novih mehanizama, povećati stepen učešća građana u procesima donošenja odluka koje su bitne za javnost i građane.



- Neophodno je uspostaviti kontinuiran sistem obuke općinskih vijećnika kojim bi se omogućilo da vijećnici mogu kvalitetno odlučivati o pitanjima kojima se direktno utiče na kvalitet života građana u lokalnim sredinama.
- Potrebno je usvojiti Plan integriteta za borbu protiv korupcije u općini Stari Grad Sarajevo, što je jedna od obaveza, shodno državnoj Strategiji za borbu protiv korupcije, kako bi se identifikovala najrizičnija mjesta unutar lokalne zajednice, te preventivno djelovalo u pravcu suzbijanja korupcije.
- Lokalna izvršna vlast treba da uspostavi mehanizme kojima će unaprijediti učesće građana u procesima odlučivanja na lokalnom nivou čime će doprinijeti odgovornijem radu. U procesu formulisanja određenih odluka, lokalna izvršna vlast može da primijeni mehanizme (mimo i povrh onih zakonom propisanih) podsticanja određenih zainteresovanih grupa da uzmu aktivno učesće u tim procesima kojima se utiče na njihova prava i interese i da na taj način u potpunosti primijeni princip participacije u donošenju odluka koje mogu bitno uticati na pojedince i grupe građana.
- Neophodno je uvesti jasan sistem nagrađivanja i sankcionisanja zaposlenih u skladu sa ostvarenim rezultatima. Potrebne su zakonske izmjene od strane viših nivoa vlasti u BiH kako bi se unaprijedio ovaj sistem.
- Lokalne političke partije trebaju unaprijediti transparentnost i odgovornost u svom radu na lokalnom nivou kroz redovnu komunikaciju sa građanima i konsultovanje građana u usaglašavanju svojih političkih orijentacija.
- Nedostatak potpune i korektne revizije rada Općine od strane viših administrativno-teritorijalnih instanci i institucija značajno narušava i ugrožava razvojni potencijal lokalnih zajednica i na izuzetno niskom nivou održava transparentnost i kvalitetno izvještavanje javnosti i građana o internoj problematici i mogućim neregularnostima u funkcionisanju općinskih organa i administracije.
- Neophodno je obezbijediti resurse i osigurati da nadležne institucije poput Ureda za reviziju institucija u FBiH implementira zakonske nadležnosti i vrši redovan nadzor i revidiranje aktivnosti na nivou općine.
- Potrebno je raditi na jačanju sistema internih revizija, uzimajući u obzir da je eksterna revizija neredovna, usljed čega ne isporučuje očekivane rezultate.
- Institucionalna infrastruktura za borbu protiv korupcije je u začetku u cijeloj zemlji. Potrebno je pokušati primijeniti određene instrumente i mehanizme za efikasnu borbu protiv korupcije, te kontinuirano promovisati potrebu za jačanjem društvene odgovornosti kojima će se smanjiti prostor za koruptivne radnje.
- Potrebno je jače podržati rad organizacija civilnog društva kako bi značajnije podigle svijest o pojavama korupcije i pokrenule dubinske promjene u praksi.



# V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADA LIS PROCJENE

1. *Amandman na Ustav FBiH XXV-XXVI*, Službene novine FBiH br. 13/07
2. *Budžet Općine Stari Grad Sarajevo za 2014. godinu*, dostupno na: <http://www.starigrad.ba/userfiles/file/dokumenti/okivnrni%20budzet.pdf>
3. *Budžet Općine Stari Grad Sarajevo za 2015. godinu*, dostupno na: [http://www.starigrad.ba/userfiles/file/2015/1/budzet\\_2015.pdf](http://www.starigrad.ba/userfiles/file/2015/1/budzet_2015.pdf)
4. Centri civilnih inicijativa, *Načelnik i lokalna samouprava: liderstvo, demokratija, razvoj*, Decembar 2009.
5. *Dokument Okvirnog budžeta (programi) za period 2015-2017*, dostupno na: <http://www.starigrad.ba/userfiles/file/dokumenti/okivnrni%20budzet.pdf>
6. Eda – Banja Luka, *Dobro je dobro saradivati – Iskustva u razvoju lokalne samouprave*, 2008.
7. Federalni zavod za statistiku, *Kanton Sarajevo u brojka*, Sarajevo, 2014
8. Grupa autora, *Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH* (nacrt), Banja Luka, 2005., izvještaj dostupan na: [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005\\_Analiza\\_stanja\\_lokalne\\_uprave\\_u\\_BiH.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005_Analiza_stanja_lokalne_uprave_u_BiH.pdf)
9. *Informacija o stanju prostorne planske dokumentacije za Općinu Stari Grad Sarajevo*, dostupno na: <http://www.starigrad.ba/userfiles/file/dokumenti/PP-Dokumentacija.pdf>
10. *Izborni zakon BiH*, Službeni glasnik BiH, br. 20/04
11. *Izvještaj o realizaciji Strategije lokalnog razvoja Općine Stari Grad Sarajevo*, dostupno na: [http://starigrad.ba/userfiles/file/2015/2/0502\\_izvjestaj\\_strategija.pdf](http://starigrad.ba/userfiles/file/2015/2/0502_izvjestaj_strategija.pdf)
12. *Izvještaj o ispitivanu zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Stari Grad Sarajevo*, Centar za promociju civilnog Društva, Sarajevo, 2012

13. Muhamed I. Mujakić, *Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine – koncept, nadležnosti i organi*, dostupno na: [http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje\\_files/2010-4%2007%20Mujakic.pdf](http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2010-4%2007%20Mujakic.pdf)
14. *Poslovnik Općinskog vijeća Stari Grad Sarajevo*
15. *Registar poslovnih zgrada i prostora kojima raspolaže Općine Stari Grad Sarajevo*, dostupno na: <http://www.starigrad.ba/userfiles/file/2014/registar.pdf>
16. *Statut Grada Sarajeva*, Službene novine Kantona Sarajevo, br. 14/98, 19/98, 25/05, 23/08 i 32/08
17. *Statut Općine Stari Grad Sarajevo – Prečišćeni tekst*, Službene novine Kantona Sarajevo br. 42/12
18. *Strategija za mlade Općine Stari Grad Sarajevo*, dostupno na: [http://www.starigrad.ba/userfiles/file/2012/juni/strategija\\_mladi.pdf](http://www.starigrad.ba/userfiles/file/2012/juni/strategija_mladi.pdf)
19. *Strategija lokalnog razvoja Općine Stari Grad Sarajevo 2014-2018*, dostupno na: <http://starigrad.ba/userfiles/file/2014/strategijaLR.pdf>
20. Transparency International, *Nalazi istraživanja o transparentnosti jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini*, 2012.
21. Transparency International BiH, *Studija sistema nacionalnog integriteta – Bosna i Hercegovina 2013*.
22. *Zakon o finansiranju političkih stranaka*, Službeni glasnik BiH, br. 22/00
23. *Zakon o državnoj službi FBiH*, Službene novine FBiH, br. 09/03
24. *Zakon o izboru, prestanku mandata, opouivu i zamjeni načelnika u općinama u FBiH*, Službene novine FBiH, br. 9/08
25. *Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji BiH*, Službene novine FBiH br. 49/05
26. *Zakon o principima lokalne samouprave*, Službene novine FBiH, br. 49/06





**PROCJENA  
SISTEMA  
INTEGRITETA  
JEDINICA  
LOKALNE  
SAMOUPRAVE  
OPŠTINA TESLIĆ**





---

# SADRŽAJ

---

363	I SAŽETAK
367	II SITUACIONA ANALIZA
371	III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
	KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE
372	1. LOKALNA SKUPŠTINA
375	2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST
378	3. LOKALNA ADMINISTRACIJA
382	4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE
	FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI
384	5. POSTUPANJE PO ŽALBAMA
385	6. REVIZIJA
386	7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE
387	8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE
388	9. PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI
389	10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST
391	IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE
397	V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE



# I SAŽETAK

## KONTEKST SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

Oblast lokalne uprave i samouprave u BiH regulisana je entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi. U Republici Srpskoj, Zakon o lokalnoj samoupravi RS definiše nadležnosti svih opština u Republici Srpskoj, uključujući i Opštinu Teslić. Opština ima autonomiju u definisanju i usvajanju sopstvenih planova i strategija (programi razvoja, razvojni, prostorni, urbanistički planovi, budžet i završni račun budžeta) i upravljanju inspeksijskim nadzorom i komunalnom policijom, opštinskim organima i organizacijama, te raspolaganju imovinom i obezbjeđenju korištenja građevinskog zemljišta i poslovnog prostora, naplatom prihoda opštine itd.

Glavni organi Opštine Teslić su Skupština opštine koja broji 29 odbornika i predstavlja zakonodavno tijelo koje usvaja i odobrava budžete, planove, strateške dokumente i donosi sve važne odluke, te načelnik koji predstavlja nosioca izvršne vlasti. Odbornici u Skupštini opštine i načelnik biraju se neposredno na lokalnim izborima i imaju mandat četiri godine. I Skupština opštine i načelnik imaju prateće stručne službe.

Opštinska uprava Opštine Teslić, kojom upravlja načelnik, raspoređena je u sedam odjeljenja: odjeljenje za opštu upravu sa službom za pravnu pomoć, za prostorno uređenje, za privredu i društvene djelatnosti, za stambeno-komunalne poslove, za boračko-invalidsku zaštitu, za finansije i za inspeksijske poslove sa komunalnom policijom. Načelnike ovih odjeljenja bira Skupština opštine, na prijedlog načelnika Opštine.

## PROCJENA LIS-A: AKTERI I FUNKCIJE

### KARTICA REZULTATA PROCJENE LIS-A ZA OPŠTINU TESLIĆ

AKTER	KAPACITET	ULOGA U LIS-U	UNUTRAŠNJE UPRAVLJANJE
LOKALNA SKUPŠTINA			
LOKALNA IZVRŠNA VLAST			
LOKALNA ADMINISTRACIJA			
LOKALNE POLITIČKE PARTIJE			

FUNKCIJA	KAPACITET	DJELOTVORNOST
POSTUPANJE PO ŽALBAMA		
REVIZIJA		
CENTRALIZOVANI NADZOR NAD LOKALNOM UPRAVOM		
ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE		
PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI		
DRUŠTVENA ODGOVORNOST		

## KLJUČNI NALAZI

### 1. AKTERI

- a. Povezanost odbornika sa biračima nije institucionalizovana i više je sporadična, te nakon izbora odbornici veoma rijetko održavaju blisku vezu sa građanima. Mehanizmi za osiguranje integriteta odbornika nisu dovoljno definisani;
- b. Pravila o sukobu interesa ne obuhvataju dovoljan broj lica kako bi se osigurao integritet, niti je osigurana zaštita zviždača, a interni akti nisu dovoljno definisali mehanizme integriteta službenika. Proaktivna transparentnost nije osigurana, a mehanizmi za uključivanje javnosti u proces donošenja odluka u praksi nedovoljno funkcionišu;

- c. Odgovornost i transparentnost lokalnih političkih partija je na veoma niskom nivou.

### 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

- a. Lokalne i republičke institucije nemaju adekvatne nadležnosti i kapacitete za efikasan nadzor nad radom lokalnih vlasti;
- b. Mehanizmi sprečavanja i borbe protiv korupcije na svim nivoima nisu efikasni;
- c. Na lokalnom nivou je primijetna pasivnost lokalnog civilnog društva i medija, kao i izostanak akcija posve-

ćenih društvenoj odgovornosti i pozivanja na odgovornost lokalnih vlasti.

## PREPORUKE

### 1. AKTERI

Skupština opštine bi trebala razviti institucionalizovane mehanizme saradnje i komunikacije sa građanima i konsultacija sa širom javnošću, kako bi se umanjila praksa unutar međupartijskog odlučivanja. Za Skupštinu je takođe neophodno razviti dodatne mehanizme integriteta i odgovornosti, koji će biti detaljno razrađeni i propisati žalbene mehanizme, kao i postupke utvrđivanja prekršaja etičkih i drugih normi.

Gradska uprava bi trebala unaprijediti transparentnost u smislu proaktivnog objavljivanja svih aktivnosti, odluka, rasprava, izvještaja o radu i sjednica na službenoj web stranici, te takođe razviti mehanizme integriteta za sve službenike. Neophodno je da se objavljuju svi postupci i izvještaji o radu kako bi javnost imala više uvida u rad lokalne uprave. Takođe, lokalna vlast bi trebala da uloži napore na motivisanju građana za učešće u procesu donošenja odluka, kako bi mehanizmi konsultacija, koji su već propisani, dali rezultate.

Transparentnost političkih partija je neophodno unaprijediti, što je regulisano zakonima na državnom nivou, te nije u nadležnosti lokalne uprave. Međutim, lokalne političke partije mogu uložiti napore u komunikaciju sa građanima i obezbjeđenje reprezentativnosti kandidata.

### 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

Opštinske vlasti bi trebalo da poduzmu mjere na prevenciji korupcije kroz kreiranje i provođenje antikorupcionih planova, te uspostavljanje mehanizama za pravovremeno identifikovanje zloupotreba.

Neophodno je uložiti napore na povećanju efikasnosti internih kontrola i revizije i obavještavanju javnosti o svim nalazima. Takođe je neophodno ojačati lokalni civilni sektor i medije kako bi bili u mogućnosti preispitivati odluke na lokalnom nivou i držati lokalne vlasti odgovornim.

Poželjno bi bilo i jačanje kapaciteta institucija na republičkom nivou koje su zadužene za nadzor nad radom lokalne uprave kako bi revizije bile učestalije, identifikacija nepravilnosti i zloupotreba pravovremena, a lokalna uprava odgovornija, pod uslovom da se onemogućiti neprimjeren uticaj vlasti na višim nivoima ukoliko su različite političke opcije na vlasti na republičkom i lokalnom nivou.



# II SITUACIONA ANALIZA

Oblast lokalne uprave i samouprave u BiH regulisana je entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi. U Republici Srpskoj, Zakon o lokalnoj samoupravi RS<sup>1</sup> definiše nadležnosti svih opština u Republici Srpskoj, uključujući i Opštinu Teslić.

U Republici Srpskoj, za razliku od Federacije BiH u kojoj između opštinskih i entitetskih postoje i kantonalni organi kao svojevrсни posrednici, opštine nisu organizovane u teritorijalne zajednice, a sve opštine imaju iste nadležnosti, iako postoje razlike u veličini i kapacitetima opština.

Kao nadležnosti Opštine, Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske definiše zasebno regulatorne i upravljačke nadležnosti, te nadležnosti u oblasti pružanja usluga građanima. Opština ima autonomiju u definisa-

nju i usvajanju sopstvenih planova i strategija (programi razvoja, razvojni, prostorni, urbanistički planovi, budžet i završni račun budžeta) i upravljanju inspekcijskim nadzorom i komunalnom policijom, opštinskim organima i organizacijama, te raspolaganju imovinom i obezbjeđenju korištenja građevinskog zemljišta i poslovnog prostora, naplatom prihoda opštine itd. Kada je u pitanju pružanje usluga, Opština ima sljedeće nadležnosti:

- obavljanje specifičnih funkcija u oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva i socijalne zaštite, civilne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite okoline;

<sup>1</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik RS br. 101/04, 42/05, 118/05

- uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti: proizvodnja i isporuka vode, gasa, toplotne energije, javni prevoz putnika, održavanje čistoće, prečišćavanje i odvodnja otpadnih voda, održavanje grobalja i pružanje pogrebnih usluga, održavanje ulica, saobraćajnica, parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, odvoženje atmosferskih voda i drugih padavina i čišćenje javnih površina;
- osnivanje preduzeća, ustanova i drugih organizacija radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, uređenje njihove organizacije i upravljanje i uređivanje i obezbjeđivanje izgradnje, održavanja i korištenja javnih objekata i komunalne infrastrukture za obavljanje funkcija opštine.

Funkcije Opštine, procesi donošenja odluka i nadležnosti pojedinih tijela, dodatno su definisani Statutom Opštine.

Glavni organi Opštine Teslić su Skupština opštine koja broji 29 odbornika i predstavlja zakonodavno tijelo koje usvaja i odobrava budžete, planove, strateške dokumente i donosi sve važne odluke, te načelnik koji predstavlja nosioca izvršne vlasti. Odbornici u Skupštini i načelnik biraju se neposredno na lokalnim izborima i imaju mandat četiri godine. I Skupština opštine i načelnik imaju prateće stručne službe.

Opštinska uprava Opštine Teslić, kojom upravlja načelnik, raspoređena je u sedam odjeljenja: Odjeljenje za opštu upravu, sa službom za pravnu pomoć, za prostorno uređenje, za privredu i društvene djelatnosti, za stambeno - komunalne poslove, za boračko - invalidsku zaštitu, za finansije i za inspeksijske poslove sa komunalnom policijom. Načelnike ovih odjeljenja bira Skupština opštine, na prijedlog načelnika Opštine.

Sredstva za rad Opštine obezbjeđuju se iz poreskih i neporeskih prihoda, tekućih i kapitalnih pomoći, kapitalnih

dobitaka i dugoročnih kredita.

Opština Teslić, prema rang listi Vlade RS, spada u red razvijenih opština<sup>2</sup> i predstavlja jednu od većih opština u RS. Prema preliminarnim podacima popisa stanovništva 2013. godine, u opštini Teslić ukupno je popisano 41.904 lica<sup>3</sup>, a opština se prostire na površini od 846 km<sup>2</sup>. Prema podacima sa popisa stanovništva iz 1991. godine, Teslić je tada imao 59.854 stanovnika.

U opštini Teslić, kao jedinici lokalne samouprave obrazovano je 49 (četrdeset devet) mjesnih zajednica što je utvrđeno odlukom Skupštine opštine Teslić od 24.04.2013. godine (Odluka o obrazovanju mjesnih zajednica na području opštine Teslić).

<sup>2</sup> <http://www.ekapija.com/website/bih/page/802974>

<sup>3</sup> [http://www.bhas.ba/obavjestenja/Preliminarni\\_rezultati\\_bos.pdf](http://www.bhas.ba/obavjestenja/Preliminarni_rezultati_bos.pdf)







# III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

---

Uputstvo za ocjenjivanje indikatora iz metodologije procjene LIS-a, koje najviše odgovara aktuelnoj situaciji u lokalnoj zajednici, je uvijek napisano pod navodnicima u kurzivu na početku svakog indikatora. Treba, međutim, napomenuti da ova uputstva za ocjenjivanje indikatora predstavljaju samo široke parametre koji služe kao osnov za uspostavljanje krajnje ocjene indikatora. U mnogim slučajevima samo neki od elemenata u citiranim rečenicama se mogu primijeniti na datu situaciju. Dio indikatora naslovljen kao "Komentar" daje neka neophodna razjašnjenja.

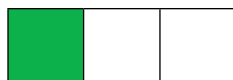
# KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE

## 1. LOKALNA SKUPŠTINA



### KAPACITET

#### 1.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri lokalna skupština ima adekvatne resurse za sprovođenje svojih obaveza u praksi?**

*“Lokalna skupština ima adekvatne resurse za sprovođenje svojih nadležnosti.”*

#### Komentar:

Lokalna skupština je adekvatno opremljena i ima dovoljne ljudske i finansijske resurse za sprovođenje svojih nadležnosti. Kada su u pitanju obuke i edukacije odbornika, sama Skupština nema posebne odredbe i planove koji se odnose na obuku, a odbornici imaju mogućnost učešća na obukama organizovanim od strane drugih institucija i organizacija.

#### 1.2. LOKALNI IZBORI



**U kojoj mjeri su lokalni izbori blagovremeni, slobodni, poštjeni i reprezentativni?**

*“Lokalni izbori su uglavnom blagovremeni, te formalno slobodni i pravični, ali postoje pritužbe na neprimjerene uticaje na glasače, te reprezentativnost nije u potpunosti postignuta.”*

#### Komentar:

Lokalni izbori se provode blagovremeno i Izbornim zakonom su propisana pravila i procedure koje bi trebalo da omoguće slobodno glasanje, reprezentativnost i pravičnost. Međutim, kada je riječ o reprezentativnosti, ona je u određenoj mjeri upitna zbog prakse, s jedne strane glasača da glasaju za stranke, a ne lokalne kandidate, a sa druge strane podređivanja lokalnih kampanja politici višeg nivoa. Na taj način, lokalna pitanja tokom predizborne kampanje, za vrijeme izbora i nakon njih mogu biti zanemarena, a izborom kandidata koji će se naći na listama, te činjenicom da glasači pretežno glasaju za stranku, a ne pojedinačno za odbornike, u praksi je na kraju stranka ta koja bira odbornike, a ne glasači. Takođe, postoje pritužbe i na uticaje stranaka na glasače kroz lokalna preduzeća i institucije. Na posljednjim lokalnim izborima održanim 2012. godine, CIK je utvrdio izborne nepravilnosti u radu biračkog odbora jednog od biračkih mjesta na području opštine Teslić.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> [https://www.izbori.ba/Documents/CIK/God-Izvjestaji/2013/Iz-vjesce\\_za\\_2013\\_godinu\\_SIO\\_BiH-srp.pdf](https://www.izbori.ba/Documents/CIK/God-Izvjestaji/2013/Iz-vjesce_za_2013_godinu_SIO_BiH-srp.pdf)

### 1.3. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri je gradska skupština nezavisna od izvršne vlasti?**

*„Nadležnosti i uloge Skupštine i izvršne vlasti su jasno razgraničene.”*

**Komentar:**

Zakon o lokalnoj samoupravi, kao i Statut Opštine Teslić jasno definišu i razgraničavaju uloge Skupštine u odnosu na izvršnu vlast. Uloge su razgraničene i u praksi, te nema vidljivog uticaja izvršne vlasti na odluke Skupštine. Ipak, neophodno je uzeti u obzir da se najvažnije odluke donose u odnosu na stranačke dogovore, što donekle zamagljuje granicu između zakonodavne i izvršne vlasti.

## ULOGA

### 1.4. NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU LOKALNE SAMOUPRAVE



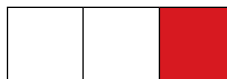
**U kojoj mjeri su gradski odbornici u mogućnosti da vrše i sprovode svoje odluke i funkciju nadzora?**

*„Skupština ima nadležnosti i mehanizme za vršenje nadzora nad radom izvršne vlasti, što se u praksi djelimično primjenjuje.”*

**Komentar:**

Skupština i odbornici imaju nadležnost da vrše nadzor nad radom izvršne vlasti, te preispituju njene odluke i rezultate. Sve dokumente preispituje i usvaja Skupština, a formirane su i skupštinske komisije koje se bave praćenjem odluka i njihovog provođenja u različitim oblastima. Međutim, u praksi je aktivnost odbornika primjetnija pri usvajanju dokumenata i planova, dok nema dovoljno zainteresovanosti za aktivnosti na praćenju pojedinačnih aktivnosti i odluka izvršne vlasti ili praćenju njihovog izvršenja. Takođe, kvalitet nadzora zavisi i od političkih odnosa unutar vladajuće koalicije.

### 1.5. ZASTUPLJENOST



**U kojoj mjeri gradski odbornici predstavljaju interese i prioritete birača u praksi?**

*“Gradski odbornici nedovoljno zastupaju interese birača, te povezanost sa biračima nije institucionalizovana.”*

**Komentar:**

Iako formalno postoje preduslovi za komunikaciju i povezanost odbornika sa biračima, ona nije institucionalizovana i više je sporadična, te nakon izbora odbornici veoma rijetko održavaju blisku vezu sa građanima. Imajući u vidu “partijski” način donošenja odluka, odgovornost odbornika pomjerena je od glasača prema partiji.

## UPRAVLJANJE

### 1.6. TRANSPARENTNOST GRADSKE SKUPŠTINE



**U kojoj mjeri građani mogu doći do informacija vezanih za gradsku skupštinu i odbornike?**

*“Informacije o radu Skupštine su dostupne, ali Skupština ima reaktivan pristup informisanju građana o njenom radu.”*

**Komentar:**

Najave i dnevni red sjednica Skupštine se objavljuju na web stranici Opštine, kao i odluke Skupštine koje se objavljuju u Službenom glasniku Opštine Teslić, koji je takođe dostupan na web stranici. Međutim, uz objavu dnevnog reda sjednica, na web stranici se ne objavljuju i materijali koji će biti razmatrani na samoj sjednici. Medijima je omogućeno prisustvo sjednicama, kao i građanima koji mogu prisustvovati (ovo uglavnom važi za predstavnike udruženja građana) uz prethodnu najavu. Međutim, sjednice se ne prenose u potpunosti putem medija, već samo u obliku izvještaja sa sjednica, dok web stranica Opštine sadrži veoma malo informacija o sjednicama i ne objavljuje zapisnike, ali se oni mogu dobiti na zahtjev kao i ostali dokumenti relevantni za rad Skupštine.

### 1.7. ODGOVORNOST GRADSKIH ODBORNIKA



**U kojoj mjeri su gradski odbornici odgovorni za svoje**

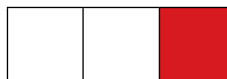
**postupke u praksi?**

*“Iako postoje mehanizmi konsultovanja građana pri donošenju odluka, odgovornost odbornika prema građanima nije ni formalno ni u praksi na zadovoljavajućem nivou.”*

**Komentar:**

Poslovnik o radu Skupštine Opštine Teslić predviđa organizovanje javne rasprave o aktima koje donosi Skupština, ali sama Skupština odlučuje da li će nacrt nekog akta uputiti u javnu raspravu, te se ovaj mehanizam primjenjuje samo na pojedine akte. Osim toga, uticaj samih konsultacija sa građanima na krajnji ishod je ograničen. Građani i kroz zakonske mehanizme i kroz praksu nemaju adekvatne mehanizme za žalbe na rad odbornika.

### 1.8. INTEGRITET GRADSKIH ODBORNIKA



**U kojoj mjeri je obezbijeđen integritet gradskih odbornika?**

*“Postoje propisi za sprečavanje sukoba interesa odbornika, koji su nedostatni i neprimjenjivi, a integritet odbornika nije osiguran u dovoljnoj mjeri.”*

**Komentar:**

Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS primjenjuje se na odbornike Skupštine, ali nije u dovoljnoj mjeri obuhvatan niti restriktivan da bi adekvatno spriječio situacije sukoba interesa. Etički kodeks izabranih predstavnika – odbornika u Skupštini opštine takođe se dotiče pitanja integriteta i sukoba interesa,

ali sadrži samo opšte principe i njegove odredbe nisu dovoljno precizirane kako bi se mogao adekvatno vršiti nadzor nad ponašanjem odbornika. Takođe, izostale su i aktivnosti na praćenju njegove primjene od strane nadležne Komisije. Nisu poznati skoriji primjeri gdje je zvanično utvrđen sukob interesa nekog od odbornika, što nije relevantan podatak imajući u vidu nedostatnost Zakona i ukupno mali broj utvrđenih slučajeva u RS.

## 2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

### KAPACITET

#### 2.1. JASNE FUNKCIJE



**U kojoj mjeri gradska uprava ima jasnu i realističnu strategiju/akcioni plan i koherentan skup funkcija?**

*“Gradska uprava ima petogodišnju strategiju razvoja, dok je akcioni plan dostupan samo za prvu godinu strategije.”*

**Komentar:**

Opština Teslić je 2010. godine usvojila Strategiju razvoja Opštine Teslić za period 2010 - 2015., kao i Strategiju

razvoja malih i srednjih preduzeća na području opštine Teslić 2010 – 2015. koja proističe iz Strategije razvoja. Strategija razvoja je nastala u sklopu saradnje sa Organizacijom za evropsku bezbjednost i saradnju (OSCE/OEBS) i sadrži analizu postojećeg stanja, definisani su strateški pravci i utvrđeni okvirni rokovi. Na web stranici Opštine dostupan je samo plan aktivnosti i izvještaj o realizaciji za prvu godinu Strategije, a sama Strategija ne sadrži akcioni plan ili pregled konkretnih aktivnosti, kako bi se mogao direktno pratiti stepen njene realizacije. S druge strane, funkcije izvršne vlasti su jasno definisane Zakonom o lokalnoj samoupravi RS. Neophodno je napomenuti i da sam stepen realizacije strateških dokumenata zavisi i od institucija na višim nivoima vlasti, stepena njihove posvećenosti i ulaganja u realizaciju predviđenih mjera za pojedine oblasti koje nisu u nadležnosti Opštine.

#### 2.2. RASPOLOŽIVA SREDSTVA



**U kojoj mjeri gradska uprava ima pristup sredstvima koja su neophodna da sprovede svoje funkcije i ispuni stratešku viziju?**

*“Gradska uprava ima pristup nekim od sredstava neophodnih za izvršenje svojih funkcija i ispunjavanje strateških ciljeva.”*

**Komentar:**

Zakonima su propisani izvori prihoda Opštine, a troškovi mandatnih funkcija se obezbjeđuju iz budžeta Opštine u iznosu koji odredi Skupština opštine. Resursi na raspolaganju nisu dovoljni da se u potpunosti ostvare razvojni planovi i ispune sve funkcije Opštine. Postoje žalbe i na odnos Vlade prema finansiranju Opštine Teslić, odnosno

diskriminacije u pogledu pristupa sredstvima sa viših nivoa vlasti, što se ogleda i u neodobranju kreditnih zaduženja Opštine.

## ULOGA

### 2.3. UPRAVLJANJE LOKALNOM ADMINISTRACIJOM



**U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno sprovodi svoju ulogu u smislu pružanja djelotvornog nadzora i podrške lokalnoj administraciji?**

*„Izvršna vlast provodi određene mjere na polju nadzora administracije, ali su ove aktivnosti i preporuke nedovoljno dostupne javnosti.”*

#### Komentar:

Lokalna vlast ima mehanizam predviđen zakonom da nadzire rad lokalnog javnog sektora u institucijama i preduzećima kojima je osnivač. Preduzimaju se određene aktivnosti u smislu praćenja rada i izvještavanja o radu lokalne administracije, te praćenju trendova u radu pojedinačnih segmenata rada opštinske administracije. Ipak, ovi izvještaji o radu nisu ažurno dostupni niti sadrže konkretne preporuke i mjere za unapređenje odgovornosti i efikasnosti.

### 2.4. NADZOR NAD PRIVATNIM PRUŽAOCIMA JAVNIH USLUGA



**U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno provodi**

**svoju ulogu u smislu pozivanja privatnih pružalaca javnih usluga na odgovornost za izvršenje ugovorenih usluga?**

*„Lokalna izvršna vlast vrši nadzor nad pružanjem usluga, ali ne postoji uvid u kvalitet nadzora niti praksa objavljivanja izvještaja o realizaciji ugovora.”*

#### Komentar:

Kada je riječ o privatnim pružaocima usluga koje posluju s Opštinom, formalno se vrši praćenje ispunjenja ugovornih obaveza, a nadzor nad izvođenjem usluga se obezbjeđuje angažovanjem vlastitih službenika ili eksternim angažmanom stručnjaka potrebnog profila. Međutim, Opština nema ni obavezu ni praksu objavljivanja izvještaja o realizaciji ugovora, čime ne postoji ni uvid u kvalitet nadzora u ovom pogledu.

### 2.5. REGULISANJE RADA LOKALNIH PRIVREDNIH SUBJEKATA



**U kojoj mjeri lokalna uprava efikasno sprovodi svoju ulogu u regulisanju lokalnih preduzeća na ravnopravan i djelotvoran način?**

*„Opština Teslić je prepoznata kao povoljno poslovno okruženje, postoje mjere stimulacije za privrednike.”*

#### Komentar:

Kada su u pitanju preduzeća gdje je Opština glavni ili većinski akcionar, u tom slučaju Opština postavlja rukovodstvo preduzeća, te dobija redovno godišnji izvještaj o radu i plan rada tih preduzeća koji se razmatra na Skupštini. Postoje propisane mjere za stimulanje lo-



kalnih preduzeća, a Opština je prepoznata kao povoljno poslovno okruženje. Kada su u pitanju javna preduzeća, nije primijetna ni diskriminacija u slučaju da direktori lokalnih javnih preduzeća i načelnik dolaze iz različitih političkih partija. Ipak, problem predstavlja upravo činjenica da, bez obzira na konkursne procedure, rukovodstvo javnih preduzeća se postavlja po stranačkoj liniji i na osnovu političkih dogovora.

## UPRAVLJANJE

### 2.6. TRANSPARENTNOST BUDŽETA



**U kojoj mjeri gradska uprava predstavlja jasan i dostupan budžet?**

*“Lokalna uprava je obavezna da predstavi transparentan godišnji budžet koji je lako dostupan i djelimično razumljiv u praksi.”*

**Komentar:**

Budžetski proces je propisan Zakonom o budžetskom sistemu RS. Zakon pruža dovoljnu mogućnost za transparentan način izrade i donošenja budžeta Opštine. Budžet se čini dostupnim građanima kroz javne rasprave u fazi nacрта budžeta, a odbornicima u Skupštini je budžet dostupan kroz utvrđivanje nacрта i usvajanje u formi prijedloga, te kroz njegovu konkretizaciju putem programa koje donosi Skupština. Budžet je dostupan na web stranici Opštine Teslić. Međutim, širokoj populaciji lokalni budžeti i pojedine budžetske stavke su često nedovoljno razumljivi, jer Opština, kao i sve druge institucije u RS, koriste tzv. linijsko budžetiranje, a praksa programskog budžetiranja i budžeta za građane još uvijek nije zaživjela, te nema prakse niti u jednoj instituciji

u BiH da se budžetska forma prilagođava građanima.

### 2.7. ODGOVORNOST LOKALNE IZVRŠNE VLASTI



**U kojoj mjeri je lokalna izvršna vlast odgovorna za svoje postupke?**

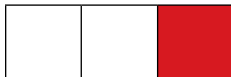
*“Lokalna izvršna vlast je djelimično odgovorna za svoje postupke u praksi.”*

**Komentar:**

Opštinska uprava je obavezna da značajne odluke, poput budžeta, strateških dokumenata, kapitalnih projekata, i sl. predstavi javnosti. Osim toga, opštinske vlasti su u pojedinačnim slučajevima odgovorne i Upravnoj inspekciji, koja ima nadležnost nadzora nad primjenom zakona i drugih propisa o republičkoj upravi i lokalnoj samoupravi, propisa o upravnom postupku koji se odnose na efikasnost i ažurnost u rješavanju upravnih stvari i radnim odnosima zaposlenih u organima republičke uprave i jedinicama lokalne samouprave i kancelarijskom poslovanju<sup>5</sup>. Osim toga, lokalna vlast sve bitne odluke obrazlaže Skupštini opštine i traži njeno izjašnjenje. Formalno postoje mehanizmi konsultacija sa građanima i primanja pritužbi građana na rad lokalne vlasti i pojedinih odjeljenja, međutim važne odluke se uglavnom donose na osnovu unutarstranačkih ili međustranačkih dogovora, te uticaj javnosti na proces donošenja odluka još uvijek nije primaran.

<sup>5</sup> Zakon o Upravnoj inspekciji Republike Srpske, Službeni glasnik RS, br. 1/09, 109/12

## 2.8. INTEGRITET IZVRŠNE VLASTI



**U kojoj mjeri je obezbijeđen integritet izvršne vlasti?**

*“Pravila sadržana propisima o sukobu interesa nisu adekvatna za osiguranje integriteta lokalne izvršne vlasti, dok ostali mehanizmi, kao što je zaštita zviždača ili sprečavanje revolving door-a, nisu funkcionalni.”*

**Komentar:**

Pravila o sukobu interesa sadržana su u Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti RS koji se, kada je riječ o lokalnoj izvršnoj vlasti, primjenjuje samo na načelnike, njihove zamjenike i savjetnike, dok se ne primjenjuje na ostale funkcionere u lokalnoj izvršnoj vlasti. Takođe, sam Zakon ne pruža dovoljne mehanizme zaštite od pojave „revolving door-a“, a u RS još uvijek ne postoji zakon o zaštiti zviždača, zbog čega je ovaj segment osiguranja integriteta nefunkcionalan. Nisu poznati slučajevi utvrđenih i sankcionisanih sukoba interesa funkcionera na koje se odnosi.

## 3. LOKALNA ADMINISTRACIJA



## KAPACITET

### 3.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri gradska administracija ima adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse da bi efikasno obavljala svoje dužnosti?**

*„Administracija je u pogledu ljudskih resursa formalno adekvatno opremljena, dok su potrebna unapređenja u pogledu finansijskih resursa i infrastrukture.“*

**Komentar:**

Kada su u pitanju ljudski resursi, sistematizacijom radnih mjesta je propisan broj izvršilaca u opštinskoj upravi i radna mjesta su formalno adekvatno popunjena u pogledu stručne spreme, ne ulazeći u ekspertizu i stručne kapacitete osoblja. Postoji stalna potreba za unapređenjem znanja i vještina zaposlenih. U pogledu infrastrukturnih i finansijskih resursa postoji stalna potreba za unapređenjem, kako bi se zadovoljile potrebe i obaveze koje su zakonom propisane kao obaveze lokalne zajednice. Sistem nagrađivanja zaposlenih nije jasno definisan, što može destimulativno da djeluje na zaposlene u pružanju njihovog maksimuma.

### 3.2. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri je opštinska administracija nezavisna od spoljašnjih uticaja?**

*„Postoje jasna pravila zapošljavanja, konkursne procedure se provode, ali postoje žalbe na neprimjerene uticaje pri zapošljavanju.“*

**Komentar:**

Postoje jasna pravila zapošljavanja i objavljivanja konkursa za radna mjesta u administraciji. Iako se provode konkursne procedure, postoje i pritužbe javnosti i građana na neregularnosti u zapošljavanju, posebno u smislu zapošljavanja po stranačkoj liniji i nepotizma. Politički uticaj nije primijetan u svakodnevnom radu službenika, ali postoji u određenoj mjeri pri donošenju i provođenju odluka koje zalaze u stranačke interese.

## ULOGA

### 3.3. OBEZBJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI I INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA



**U kojoj mjeri postoji efikasan zakonski okvir koji bi osigurao transparentnost i integritet u postupcima javnih nabavki?**

*„Iako postoji sistem javnih nabavki u lokalnom javnom sektoru, on ipak ima određene slabosti koje ga čine podložnim korupciji, a postupak nabavke nije uvijek blagovremen i/ili transparentan.“*

**Komentar:**

Zakon o javnim nabavkama propisuje obaveze Opštine u procesu javnih nabavki i uglavnom propisuje obavezu provođenja transparentnih procedura iznad određene vrijednosti nabavke, kao i mogućnost ponuđača da uložne žalbu, te obaveze objavljivanja planova javnih nabav-

ki u roku od 60 dana od njegovog usvajanja. Međutim, sam Zakon još uvijek ne sadrži adekvatne mehanizme za sprečavanje neprimjerenih uticaja na proces nabavki. Takođe, Zakon propisuje novčane sankcije za njegovo kršenje, ali i one su po određenim ocjenama suviše niske kako bi preventivno uticale na poštivanje svih procedura, niti se izriču još uvijek u adekvatnoj mjeri. Obavještenja o nabavkama se objavljuju na sajtu Agencije za javne nabavke (portal javnih nabavki). Zakon o javnim nabavkama propisuje obavezu objavljivanja plana nabavki, te je Opština Teslić nedavno i objavila na službenoj stranici okvirni plan nabavki za 2015. godinu. Prema podacima dobijenim od Opštine Teslić, kada se gleda ukupna vrijednost ugovora o javnim nabavkama za 2014. godinu, samo oko 22% vrijednosti je realizovano kroz otvoreni postupak. Kada je riječ o provođenju samih postupaka nabavki, Opština ima imenovanog službenika za javne nabavke, a Komisija nadležna za ocjenu i izbor ponuda se imenuje posebno za svaku nabavku, u zavisnosti od samog predmeta nabavke. Komisija se sastoji od lica iz opštinske uprave, koja se biraju u odnosu na ekspertizu i predmet nabavke. Službenik za javne nabavke nije član Komisije, već ima svojstvo tehničkog lica koje je zaduženo za pripremu dokumentacije i na raspolaganju je Komisiji.

### 3.4. UNAPREĐENJE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI I UČEŠĆA



**U kojoj mjeri lokalna administracija podstiče mehanizme društvene odgovornosti koji građanima omogućavaju da komuniciraju i podnose zahtjeve lokalnoj vlasti?**

*“Lokalna administracija samo djelimično podstiče mehanizme društvene odgovornosti.“*

### Komentar:

Akti koji uređuju rad Skupštine i opštinske uprave propisuju načine uključivanja građana u proces donošenja odluka kroz javne rasprave, ali i inicijative koje građani i udruženja građana mogu podnijeti s ciljem zastupanja svojih interesa i podnošenja zahtjeva lokalnoj vlasti. Ipak, zainteresovanost građana za podnošenje inicijativa je veoma niska, što je i rezultat neadekvatne promocije i podsticanja ovih mehanizama od strane lokalnih vlasti. Građani imaju mogućnost i da kroz mjesne zajednice utiču na aktivnosti i projekte vezano za njihovu užu lokalnu zajednicu, ali opet nedefinisan status mjesnih zajednica dovodi i do njihovog ograničenog uticaja. Samim tim, krajnji uticaj ovih mehanizama na ishod odluka lokalnih vlasti je i dalje ograničen.

### 3.5. PRIKUPLJANJE JAVNIH PRIHODA



**U kojoj mjeri je prikupljanje lokalnih javnih prihoda pošteno i transparentno?**

*„Zakonima su regulisani načini prikupljanja javnih prihoda, ali još uvijek postoji prostor za unapređenje internih akata i kontrole naplate prihoda.“*

### Komentar:

Način prikupljanja javnih prihoda regulisan je zakonima na republičkom nivou i jasno propisuje vrstu prihoda i način njegovog prikupljanja. Odluke o lokalnim prihodima donosi Skupština opštine i one se objavljuju u Službenom glasniku Opštine koji, iako se objavljuje i na web stranici same Opštine, i dalje nije praćen od strane šire populacije u Opštini Teslić, te je upoznatost građana sa pojedinačnim odlukama upitna. Međutim, Služba

za reviziju je upućivala primjedbe na način planiranja i naplate pojedinih prihoda, jer nisu bili zasnovani na adekvatnim analizama, zbog čega je dolazilo do razlika između planiranih iznosa i izvršene naplate. U posljednjem, doduše starom, revizorskom izvještaju, navedeno je da Opština nije donijela interni akt kojim bi definisala obračun, naplatu i kontrolu naplate neporeskih prihoda. U Izvještaju o izvršenju budžeta dostupne su informacije o svim izvorima prihoda i njihovim realizovanim iznosima.

### 3.6. ZAŠTITA ZEMLJIŠNIH I IMOVINSKIH PRAVA



**U kojoj mjeri su zemljište i imovinska prava zaštićeni od strane lokalne vlasti?**

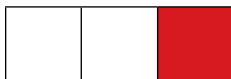
*“Propisi omogućavaju transparentnost u raspolaganju gradskim zemljištem.”*

### Komentar:

Postoje jasni propisi o raspolaganju zemljištem, prostornom planiranju, izdavanju građevinskih dozvola, eksproprijacije, itd. Urbanistički planovi se donose na osnovu ažurnih geodetskih podloga, te se daju na uvid javnosti i građani imaju mogućnost učešća u javnoj raspravi pri donošenju urbanističkih i regulacionih planova. Građani mogu preispitivati odluke lokalne vlasti u pogledu korištenja zemljišta, odnosno zakupa i prodaje gradskog građevinskog zemljišta. Opština ima važeći Prostorni plan koji je u fazi obnavljanja, odnosno izrade novog. Takođe se očekuje pokretanje postupka za izradu urbanističkog plana, dok regulacioni planovi postoje za gotovo čitavo gradsko područje kao i za dio ruralnih područja.

## UPRAVLJANJE

### 3.7. JAVNOST UPRAVE



**Postoji li transparentnost po pitanju upravljanja finansijama, ljudskim resursima i podacima unutar lokalnog javnog sektora?**

*„Propisi ne obavezuju na proaktivno objavljivanje relevantnih informacija, zbog čega u praksi transparentnost nije na adekvatnom nivou.“*

#### Komentar:

Postoji obaveza podnošenja imovinskih kartona Centralnoj izbornoj komisiji za sve kandidate na izborima, uključujući i lokalne, međutim imovinski kartoni nisu dostupni javnosti niti postoji obaveza dostavljanja imovinskih kartona za kadrove u administraciji, već samo za kandidate za izabrane predstavnike vlasti. Kada su u pitanju informacije o javnim nabavkama, Opština objavljuje obavještenja o nabavkama, međutim podaci o predmetima i iznosima pojedinačnih nabavki nisu dostupni još uvijek. Informacije o zapošljavanju i opštinskoj imovini su teško dostupne, uglavnom na zahtjev po osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama, ali nema proaktivnosti u objavljivanju ovih podataka.

### 3.8. ODGOVORNOST LOKALNIH SLUŽBENIKA



**U kojoj mjeri su lokalni službenici u praksi odgovorni za svoje postupke?**

*„Postoje propisi o disciplinskoj odgovornosti, kao i mehanizmi žalbe, ali još uvijek nisu zaživjeli među građanima kako bi se ocijenili efekti.“*

#### Komentar:

Odgovornost službenika regulisana je Pravilnikom o disciplinskoj materijalnoj odgovornosti službenika lokalne samouprave, a Opština Teslić je obaveze proistekle iz posljednjih Izmjena i dopuna Zakona o lokalnoj samoupravi RS, a koje se odnose na formiranje Odbora za žalbe ispunila i Odbor je uspostavljen. Međutim, ovaj mehanizam još uvijek nije zaživio među građanima i teško je ocijeniti efekte i posljedice žalbi građana. Prema podacima dobijenim od Opštine Teslić o provođenju Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti, u posljednje dvije godine je provedeno nekoliko disciplinskih postupaka – 2 - 3 slučaja za lakše potvrde, gdje je izrečena sankcija smanjenja plate za 10% na mjesečnom nivou, ili pismena opomena, te jedan slučaj teže povrede, dok su dva slučaja trenutno u proceduri.

### 3.9. INTEGRITET SLUŽBENIKA GRADSKJE ADMINISTRACIJE



**U kojoj mjeri je osiguran integritet lokalnih službenika?**

*„Nije uspostavljena adekvatna osnova za osiguranje integriteta lokalnih službenika.“*

#### Komentar:

Zakon o sukobu interesa se odnosi samo na načelnika i njegovog zamjenika, te savjetnike, i ne odnosi se na većinu lokalnih službenika. Zvanični interni akti se u

jako malo mjeri osvrću na integritet službenika, te se može reći da sami propisi ne osiguravaju integritet lokalnih službenika, te je pitanje integriteta ostavljeno na volju pojedinca i/ili njegovog nadređenog koji će o tome voditi računa, što ne predstavlja dovoljnu osnovu za osiguranje integriteta.

## 4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

### KAPACITET

#### 4.1. ADEKVATNOST RESURSA



**U kojoj mjeri finansijska sredstva, koja su dostupna političkim strankama, omogućavaju djelotvornu političku konkurenciju?**

*„Sredstva kojima raspolažu stranke su uglavnom dostatna, ali stranke na vlasti su privilegovane po pitanju pristupa sredstvima.“*

#### Komentar:

Političke partije se većinski finansiraju iz budžeta, gdje se sredstva za partije raspoređuju u odnosu na broj

mandata koje svaka od partija osvoji na izborima, pa samim tim stranke koje imaju najviše glasova imaju i veći pristup javnim prihodima. Stranke se finansiraju i iz privatnih donacija, ali prema zvaničnim podacima ova sredstva imaju manjinski udio u ukupnim izvorima finansiranja, te i ovdje veće stranke koje imaju veći uticaj imaju i veći pristup donacijama. Sve stranke imaju pristup medijima, ali zbog javnih funkcija koje zauzimaju članovi vladajućih stranaka, prednost se uvijek daje onim uticajnijim.

#### 4.2. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri su lokalne političke partije slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti?**

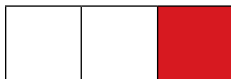
*„Lokalne političke partije slobodno djeluju, ali se uglavnom vode generalnom politikom propisanom od strane rukovodstva stranke.“*

#### Komentar:

Lokalni odbori političkih partija se uglavnom vode generalnom politikom stranke, koju određuje njeno rukovodstvo. Opštinski odbori imaju slobodu odlučivanja o lokalnim pitanjima, ali i ovdje su često primjetni uticaji rukovodstva stranke u slučajevima kada lokalna pitanja imaju politički značaj. Nisu poznati primjeri pokušaja zabrane lokalnih partija.

## ULOGA

### 4.3. AGREGACIJA INTERESA I PREDSTAVLJANJE



**U kojoj mjeri lokalne političke partije sažimaju i predstavljaju širok spektar društvenih interesa na lokalnom nivou?**

*„Zastupanje društvenih interesa od strane lokalnih partija uglavnom je podređeno stranačkim interesima.“*

**Komentar:**

Političke partije generalno u BiH prerasle su u interesne grupe i teško se može govoriti o zastupanju društvenih interesa ili interesa građana na bilo kojem nivou. Povezanost moćnih grupa i pojedinaca i političkih stranaka (koji su veoma često utjelovljeni u jednom) je veoma jaka. Čak i tokom kampanje za lokalne izbore, partije se često više bave političkim pitanjima koje dolaze sa viših nivoa vlasti, nego što građanima prezentuju konkretne lokalne programe koji bi riješili probleme lokalne zajednice. Lokalne stranke se, takođe, u velikoj mjeri bave rasporedom pozicija u odborima i preduzećima, zbog čega takođe društveni interesi trpe.

## UPRAVLJANJE

### 4.4. TRANSPARENTNOST POLITIČKIH PARTIJA/KAN-DIDATA



**U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u djelovanju lokalnih političkih partija?**

*„Propisi nalažu obavezu podnošenja finansijskih izvještaja od strane stranaka, ali dostupnost i vjerodostojnost ovih podataka je ograničena.“*

**Komentar:**

Zakonom o finansiranju političkih partija propisana je obaveza stranaka da podnose redovne finansijske izvještaje Centralnoj izbornoj komisiji koja objavljuje samo segmente ovih izvještaja, te je pristup informacijama veoma ograničen, posebno u pogledu rashoda stranaka. Objavljuju se izvori finansiranja, ali je upitna vjerodostojnost ovih podataka, imajući u vidu ograničene kapacitete i mandat CIK-a za njihovu provjeru.

### 4.5. ODGOVORNOST LOKALNIH POLITIČKIH PARTIJA



**U kojoj mjeri postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim partijama?**

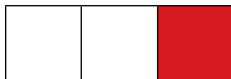
*„CIK vrši nadzor nad radom i finansiranjem stranaka, ali je ograničen u nadležnostima i resursima.“*

**Komentar:**

Centralna izborna komisija vrši nadzor nad provođenjem izbora, poštivanjem propisa od strane stranaka, kao i reviziju njihovog finansiranja, te ima mandat i da izriče sankcije ili eventualno zabrani stranci učešće na izborima. Međutim, mogućnosti CIK-a ograničene su zakonskim okvirom koji je nedorečen, posebno u pogledu nadzora nad finansiranjem – npr. nisu dorečene nadležnosti u pogledu revizije troškova stranaka, niti joj

je omogućen kompletan uvid u sve finansijske transakcije. Nedostaci se ogledaju i u pogledu nemogućnosti provjere i sankcionisanja svih izbornih nepravilnosti.

#### 4.6. IMENOVANJE I IZBOR LOKALNIH KANDIDATA



**U kojoj mjeri su kandidati za lokalne izbore izabrani na transparentan i pošten način?**

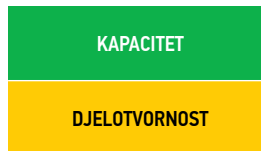
*„Ne postoje propisi i procedure koji uređuju izbor kandidata, a u praksi je sam izbor veoma netransparentan.“*

**Komentar:**

Nominacija kandidata na izborima je isključivo u rukama stranaka i propisi se ne bave samim izborom kandidata, osim u dijelu koji se odnosi na učešće žena na kandidatskim listama. Kandidati se biraju na osnovu unutarstranačkih dogovora, potpuno netransparentno, a veoma često na osnovu odluke najvišeg rukovodstva stranke.

## FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

### 5. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



## KAPACITET

#### 5.1. PRISTUP ŽALBENIM MEHANIZMIMA



**Postoji li poseban postupak (npr. preko Institucije ombudsmena ili sličnih institucija) namijenjen razmatranju prigovora na navodno nepravedan tretman lokalnih institucija?**

*“Postoji poseban postupak razmatranja pritužbi na lokalnom nivou posebno kreiran za razmatranje navoda o nepravednom postupanju lokalne uprave.”*

**Komentar:**

U okviru Skupštine opštine postoji Komisija za zaštitu ljudskih prava, ravnopravnost polova i predstavlja pritužbe građana, koja ima mandat da razmatra pitanja ostvarivanja i zaštite sloboda i prava građana, vezana i za slučajeve kršenja sloboda i prava građana od strane opštinske administrativne službe i ustanova koje vrše javna ovlašćenja iz nadležnosti Opštine. Komisija može



i da pokrene postupak utvrđivanja odgovornosti na osnovu pritužbi građana, međutim procedure utvrđivanja i pokretanja ovih postupaka nisu jasno definisane Poslovnikom o radu Skupštine, koji definiše nadležnosti ove Komisije. Takođe je upitna upoznatost građana sa ovim mehanizmom. Na državnom nivou, Institucija ombudsmena za ljudska prava takođe razmatra primjedbe građana i izdaje preporuke institucijama u slučaju identifikovanih povreda prava građana.

## DJELOTVORNOST

### 5.2. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



**Koliko je u praksi djelotvoran postupak razmatranja prigovora?**

*“Djelovanje po prigovorima je sporo, a informacije o ishodima aktivnosti administracije na osnovu prigovora su oskudne.”*

#### Komentar:

Građani imaju mogućnost upućivanja anonimnih prijava i prigovora na rad opštinske uprave, kroz ostavljanje poruka u sanduče za prigovore, knjigu utisaka i sl. Prigovori se uglavnom razmatraju, ali djelovanje po ovim prigovorima je veoma sporo, a informacije o ishodima su oskudne.

## 6. REVIZIJA

KAPACITET

DJELOTVORNOST

## KAPACITET

### 6.1. PROPISI O REVIZIJI LOKALNE UPRAVE



**U kojoj mjeri su prisutne redovne revizije lokalnih organa uprave i iscrpni propisi o sankcionisanju?**

*“Eksterna revizija se provodi, ali neblagovremeno, a sistem internih kontrola nije dovoljno razrađen i definisan, a interni revizor još uvijek nije imenovan.”*

#### Komentar:

Glavna služba za reviziju javnog sektora RS nadležna je za provođenje finansijske revizije svih jedinica lokalne samouprave u RS, uključujući i Teslić, ali zbog ograničenih kapaciteta Službe, revizija se ne provodi svake godine. Posljednji objavljen Izvještaj o reviziji za Opštinu Teslić odnosi se na 2010. godinu, a prethodni izvještaji se odnose na 2007. i 2004. godinu. Opština je obavezna uspostaviti i sistem interne revizije, te poštovati preporuke Glavne službe za reviziju. Opština ima akte kojim se uspostavlja sistem internih kontrola, ali oni još uvijek nisu adekvatno definisani i razrađeni kako bi se u potpunosti omogućila prevencija neadekvatnog utroška budžetskih sredstava. Takođe, iako je pozicija internog revizora predviđena sistematizacijom radnih mjesta u

okviru kabineta načelnika opštine, interni revizor do danas nije imenovan.

## DJELOTVORNOST

### 6.2. DJELOTVORNOST REVIZIJA LOKALNIH ORGANA UPRAVE



Koliko su djelotvorne revizije organa lokalne samouprave?

*“Preporuke revizije se djelimično poštuju.”*

**Komentar:**

Eksterna revizija, iako neredovna, provodi se kvalitetno i na osnovu uspostavljenih principa i procedura. Svaki revizorski izvještaj sadrži set preporuka koje bi Opština trebalo da ispuni do naredne revizije. Preporuke se djelimično poštuju. Ne postoje sankcije za nepravilnosti utvrđene u revizorskim izvještajima niti za neispunjavanje preporuka.

### 6.3. NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI



U kojoj mjeri je efikasan nadzor nad revizijom lokalnih vlasti?

*„Centralni organi vlasti imaju određena ovlaštenja i pristup u svrhu ispitivanja nepravilnosti u upravljanju finansijama od strane lokalne uprave, ali ih ne koriste proaktivno.“*

**Komentar:**

Finansijsko poslovanje se revidira od strane Glavne službe za reviziju javnog sektora, a postoji nadležnost i drugih organa, kao što je budžetska inspekcija, čiji rad još uvijek nije zapažen. Finansijske kontrole od strane republičkih organa nisu redovne niti blagovremene. S druge strane, Služba za reviziju kontroliše sistem internih kontrola i revizije i daje određene preporuke za unapređenje, te prati njihovo ispunjavanje.

## 7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE



## KAPACITET

### 7.1. KAPACITET ZA NADZOR LOKALNE VLADE



U kojoj mjeri centralna vlada ima neophodna sredstva da efikasno izvršava dodijeljenu ulogu u smislu nadzora djelovanja lokalne vlade?

*„Republičke institucije imaju ograničenu ulogu i kapacitete za nadzor nad radom lokalne samouprave.“*

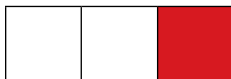
**Komentar:**

Republičke institucije nemaju niti adekvatne nadležnosti niti adekvatne resurse za efikasan nadzor nad radom

lokalnih vlasti, posebno u oblasti nadzora nad eventualnim zloupotrebama na lokalnom nivou. Ministarstvo lokalne samouprave zaduženo je za administrativni nadzor nad radom Opštine i zakonitošću akata, kao i za reformske procese i ostvarivanje strateških ciljeva lokalne samouprave. Pravosuđe i istražni organi zaduženi su za adresiranje pojedinačnih slučajeva zloupotreba, ukoliko je njima došlo do kršenja krivičnog zakonodavstva. Međutim, niti Ministarstvo, niti ostale institucije sistema, nemaju adekvatne resurse za efikasno djelovanje prema svim opštinama u smislu unapređenja upravljanja, identifikovanja svih zloupotreba i pravovremeno reagovanje.

## DJELOTVORNOST

### 7.2. DJELOTVORNOST NADZORA LOKALNE UPRAVE



**Koliko je efikasna centralna vlada u obavljanju svoje dodijeljene uloge u smislu nadzora nad lokalnom vladom?**

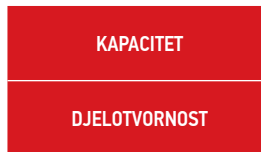
*„Republičke institucije su neefikasne u prevenciji i identifikaciji zloupotreba na lokalnom nivou.“*

#### Komentar:

Ograničene nadležnosti i kapaciteti dovode do neefikasnosti u nadzoru nad radom lokalne samouprave, te su čak primjetne žalbe sa lokalnog nivoa da centralna vlada koči određene reformske procese ukoliko su na lokalnom nivou na vlasti suprotne političke opcije. Rijetke su aktivnosti centralne vlade na reformama u smislu prevencije zloupotreba, kao i djelovanju na identifikaciji slučajeva zloupotreba. Do sada su izostale aktivnosti republičkih vlasti na uspostavljanju sistema integriteta i

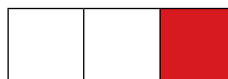
prevenciji korupcije na lokalnom nivou.

## 8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE



## KAPACITET

### 8.1. KAPACITETI ZA OTKRIVANJE I ISTRAŽIVANJE KORUPCIJE



**U kojoj mjeri postoji kapacitet za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije na lokalnom nivou?**

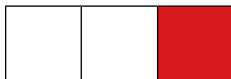
*„Lokalni i drugi mediji se ne bave istraživanjem korupcije na lokalnom nivou, niti postoje lokalne institucije koje imaju nadležnosti u prevenciji ili borbi protiv korupcije.“*

#### Komentar:

Na području Teslića djeluje mali broj medija, koji se uglavnom bave tekućim događajima i nemaju kapacitete niti interesovanje za provođenje istraživačkih priča o korupciji na lokalnom nivou. Za istrage krivičnih djela korupcije zaduženi su policija i tužilaštvo, a ne postoje posebne lokalne institucije koje bi bile zadužene za prevenciju korupcije i borbu protiv korupcije. Generalno interesovanje i kapaciteti za istraživanje korupcije na lokalnom nivou su veoma niski i gotovo nepostojeći.

## DJELOTVORNOST

### 8.2. EFIKASNOST ISTRAGE I OTKRIVANJA KORUPCIJE



U kojoj su mjeri slučajevi korupcije u lokalnoj vlasti, u stvari, istraženi i otkriveni u praksi?

„Nema slučajeva istrage i otkrivanja korupcije u lokalnoj upravi.“

#### Komentar:

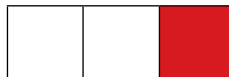
U prethodnom periodu nije bilo niti medijskih ni bilo kojih drugih izvještaja o slučajevima korupcije u lokalnoj vlasti u Tesliću, niti je poznato da su procesuirani slučajevi korupcije od strane pravosuđa. Postojali su izvještaji o mogućim zloupotrebama od strane republičkih vlasti u slučaju privatizacije jedne od lokalnih kompanija, ali ne i u vezi sa zloupotrebama od strane opštinskih vlasti.

## 9. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI



## KAPACITET

### 9.1. KAPACITET ZA ZAGOVARANJE I PODIZANJE SVIJESTI O BORBI PROTIV KORUPCIJE



U kojoj mjeri postoji kapacitet za edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou?

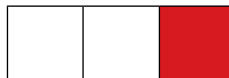
„Kapaciteti za provođenje zagovaračkih i edukacijskih kampanja o korupciji su veoma ograničeni.“

#### Komentar:

Na lokalnom nivou ne postoje institucije koje se bave pitanjima prevencije korupcije, a kapaciteti medija i civilnog društva na lokalnom nivou su veoma oskudni da bi mogli provoditi opsežne kampanje zagovaranja i edukacije o korupciji.

## DJELOTVORNOST

### 9.2. DJELOTVORNOST PODIZANJA SVIJESTI I ZAGOVARANJA BORBE PROTIV KORUPCIJE



U kojoj su mjeri edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje borbe protiv korupcije na lokalnom nivou uspješni u borbi protiv korupcije?

„Zbog malog broja edukativnih i zagovaračkih aktivnosti na polju borbe protiv korupcije na lokalnom nivou, rezultati su izostali.“

#### Komentar:

Opštinske vlasti su u saradnji sa drugim institucijama provodile određene aktivnosti na informisanju građana i

motivisanju na prijave zloupotreba, ali su ove aktivnosti imale oskudne efekte. Lokalne organizacije civilnog društva i mediji nisu imali zabilježene aktivnosti ni rezultate na ovom polju na lokalnom nivou.

## 10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST

KAPACITET
DJELOTVORNOST

### KAPACITET

#### 10.1. KAPACITET ZA DRUŠTVENU ODGOVORNOST



**U kojoj su mjeri nevladini akteri aktivni u promovisanju društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost?**

*„Lokalne organizacije su fokusirane na zastupanje pojedinih grupa građana i uglavnom se ne bave pitanjima odgovornosti lokalnih vlasti, osim u oblastima od interesa za njihovu ciljnu grupu.“*

**Komentar:**

Nevladine organizacije na lokalnom nivou uglavnom se bave zaštitom prava pojedinih marginalizovanih grupa i njihove aktivnosti nisu usmjerene na pozivanje lokalne vlasti na odgovornost generalno, već samo na pitanja od interesa za skupine koje predstavljaju. Bez obzira na postojanje značajnog broja organizacija, lokalne

organizacije nemaju dovoljno kapaciteta, niti se bave pitanjem odgovornosti lokalnih vlasti ili unapređenjem upravljanja, već se uključuju u procese samo kada su na dnevnom redu pitanja od interesa za grupe građana koje zastupaju. Organizacije koje djeluju na prostoru cijele BiH, iako imaju sporadične aktivnosti na lokalnom nivou, nemaju dovoljno kapaciteta za kontinuiran rad sa lokalnim vlastima i stanovništvom, te svoje aktivnosti uglavnom fokusiraju na odgovornost viših nivoa vlasti.

### DJELOTVORNOST

#### 10.2. DJELOTVORNOST DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI



**U kojoj mjeri su inicijative društvene odgovornosti, pokretane od strane nevladinih aktera, bile uspješne u pozivanju lokalnih vlasti na odgovornost?**

*„Aktivnosti lokalnih organizacija su uglavnom reaktivne i rijetke su inicijative društvene odgovornosti potaknute od samih NVO.“*

**Komentar:**

Postoje povremene aktivnosti lokalnih organizacija i uključivanje u proces javnih konsultacija, po pitanjima prostornih planova i regulacije, pitanjima od važnosti za pojedine socijalne grupe, a postojali su i primjeri uključivanja nevladinog sektora u proces razvoja strateških planova Opštine. Međutim, ovakvo djelovanje je više reaktivno i dolazi kao posljedica postojanja regularnih mehanizama propisanih od strane lokalnih institucija, nego što se radi o proaktivnom djelovanju i inicijativama koje dolaze od samih lokalnih organizacija.



# IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE

---

Kao što se može vidjeti u samom sažetku nalaza o Sistemu integriteta Opštine Teslić, većina posmatranih dimenzija koje se odnose na aktere Opštine, ali i na funkcije, ocijenjeni su srednjim ocjenama.

Najproblematičnija područja, kada su u pitanju sami akteri, odnose se na unutrašnje upravljanje u lokalnoj administraciji, te na ostvarenu ulogu političkih partija u sistemu integriteta.

Kada su u pitanju funkcije nadzora i korektivni faktori, negativno je ocijenjena djelotvornost većine funkcija, uključujući reviziju, centralizovani nadzor nad lokalnom upravom, podizanje svijesti i edukaciju građana. Najlošije ocijenjeni segmenti u ukupnom sistemu integriteta Opštine Teslić su istraga i otkrivanje korupcije, te podizanje svijesti i edukacija javnosti, koji su dobili negativne ocjene i za kapacitet i djelotvornost. Naravno, ova funkcija istrage i otkrivanja korupcije i nije u nadležnosti same Opštine, ali svakako predstavlja jedan od važnih segmenata lokalnog sistema integriteta.

## KLJUČNI NALAZI

### SKUPŠTINA OPŠTINE:

Kada je u pitanju rad Skupštine opštine, opšti nalazi su da lokalna skupština ima adekvatne resurse za provođenje svojih nadležnosti. Nedležnosti i uloge Skupštine i izvršne vlasti su jasno razgraničene. Skupština ima nadležnosti i mehanizme za vršenje nadzora nad radom izvršne vlasti, međutim ovo se u praksi djelimično primjenjuje.

Lokalni izbori su uglavnom blagovremeni, te formalno slobodni i pravični, ali postoje pritužbe na neprimjerenе uticaje na glasače, te reprezentativnost nije u potpunosti postignuta. Gradski odbornici nedovoljno zastupaju interese birača, a povezanost sa biračima nije institucionalizovana.

Informacije o radu Skupštine su dostupne, ali Skupština ima reaktivan pristup informisanju građana o njenom radu. Iako postoje mehanizmi konsultovanja građana pri donošenju odluka, odgovornost odbornika prema građanima nije ni formalno ni u praksi na zadovoljavajućem nivou.

Postoje propisi za sprečavanje sukoba interesa odbornika, koji su nedostatni i neprimjenjivi, te stoga integritet odbornika nije osiguran u dovoljnoj mjeri.

### LOKALNA IZVRŠNA VLAST:

Po pitanju strateškog pristupa, gradska uprava ima strategiju razvoja, dok je akcioni plan dostupan samo za prvu godinu Strategije. Kada su u pitanju kapaciteti, gradska uprava ima djelimičan pristup sredstvima neophodnim za izvršenje svojih funkcija i ispunjavanje strateških ciljeva.

Izvršna vlast provodi određene mjere na polju nadzora

administracije, ali su ove aktivnosti i preporuke nedovoljno dostupne javnosti.

Lokalna izvršna vlast vrši nadzor nad pružanjem usluga od strane privatnih pružalaca usluga, ali ne postoji uvid u kvalitet nadzora niti praksa objavljivanja izvještaja o realizaciji ugovora. Opština Teslić je prepoznata kao povoljno poslovno okruženje, postoje mjere stimulacije za privrednike.

Lokalna uprava je obavezna da predstavi transparentan godišnji budžet koji je lako dostupan i djelimično razumljiv u praksi. Lokalna izvršna vlast je djelimično odgovorna za svoje postupke u praksi – formalno postoje mehanizmi konsultacija sa građanima i primanja pritužbi građana na rad lokalne vlasti i pojedinih odjeljenja, međutim odluke se uglavnom donose na osnovu unutarstranačkih ili međustranačkih dogovora, te uticaj javnosti na proces donošenja odluka još uvijek nije primaran.

Pravila sadržana propisima o sukobu interesa nisu adekvatna za osiguranje integriteta lokalne izvršne vlasti, dok ostali mehanizmi, kao što je zaštita zviždača ili sprečavanje „revolving door-a“, nisu funkcionalni.

### LOKALNA ADMINISTRACIJA

Administracija je u pogledu ljudskih resursa adekvatno opremljena, dok su potrebna unapređenja u pogledu finansijskih resursa i infrastrukture. Postoje jasna pravila zapošljavanja, konkursne procedure se provode, ali postoje žalbe na neprimjerene uticaje pri zapošljavanju.

Iako postoji sistem javnih nabavki u lokalnom javnom sektoru, on ipak ima određene slabosti koje ga čine podložnim korupciji, a postupak nabavke nije uvijek blagovremen i/ili transparentan.

Lokalna administracija samo djelimično podstiče meha-



nizme društvene odgovornosti – postoje mehanizmi za uključivanje građana u proces donošenja odluka, ali se ne koristi u dovoljnoj mjeri i efekti su ograničeni.

Zakonima su regulisani načini prikupljanja javnih prihoda, ali još uvijek postoji prostor za unapređenje internih akata i kontrole naplate prihoda. Propisi omogućavaju transparentnost u raspolaganju gradskim zemljištem.

Propisi ne obavezuju na proaktivno objavljivanje relevantnih informacija o raspolaganju javnim finansijama, zapošljavanju, nabavkama, zbog čega u praksi transparentnost nije na adekvatnom nivou. Postoje propisi o disciplinskoj odgovornosti, kao i mehanizmi žalbe, ali još uvijek nisu zaživjeli među građanima kako bi se ocijenili efekti.

Nije uspostavljena adekvatna osnova za osiguranje integriteta lokalnih službenika, niti kroz propise o sukobu interesa, niti kroz interne akte.

## LOKALNE POLITIČKE PARTIJE

Prema ocjenama pojedinačnih indikatora, politike partije predstavljaju naslabije aktere sistema lokalnog integriteta, posebno u pogledu transparentnosti i zastupanju građanskih interesa.

Po pitanju kapaciteta, sredstva kojima raspolažu stranke su uglavnom dostatna, ali stranke na vlasti su privilegovane po pitanju pristupa sredstvima. Lokalne političke partije slobodno djeluju, ali se uglavnom vode generalnom politikom propisanom od strane rukovodstva stranke.

Zastupanje društvenih interesa od strane lokalnih partija uglavnom je podređeno stranačkim interesima. Propisi nalažu obavezu podnošenja finansijskih izvještaja od strane stranaka, ali dostupnost i vjerodostojnost ovih podataka je veoma ograničena. Centralna izborna komisija vrši nadzor nad radom i finansiranjem stranaka, ali

je ograničena u nadležnostima i resursima.

Ne postoje propisi i procedure koji uređuju izbor kandidata za lokalne izbore, a u praksi je sam izbor veoma netransparentan.

## FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

Postoje mehanizmi razmatranja pritužbi na lokalnom nivou, ali djelovanje po prigovorima je sporo, a informacije o ishodima aktivnosti administracije na osnovu prigovora su oskudne.

Nedostatnosti finansijske kontrole i revizije ogledaju se u činjenici da iako se provodi eksterna revizija, ona je neblagovremena, dok sistem internih kontrola nije dovoljno razrađen i definisan, a interni revizor još uvijek nije imenovan.

Republičke institucije imaju ograničenu ulogu i kapacitete za nadzor nad radom lokalne samouprave, te nisu efikasne u prevenciji i identifikaciji zloupotreba na lokalnom nivou.

Lokalni i drugi mediji se ne bave istraživanjem korupcije na lokalnom nivou, niti postoje lokalne institucije koje imaju nadležnosti u prevenciji ili borbi protiv korupcije.

Kapaciteti za provođenje zagovaračkih i edukacijskih kampanja o korupciji na lokalnom nivou su veoma ograničeni, veoma je mali broj ovakvih aktivnosti, pa su i rezultati izostali. Lokalne organizacije su fokusirane na zastupanje pojedinih grupa građana i uglavnom se ne bave pitanjima odgovornosti lokalnih vlasti, osim u oblastima od interesa za njihovu ciljnu grupu.

## PREPORUKE

### 1. AKTERI

Skupština opštine bi trebala razviti institucionalizovane mehanizme saradnje i komunikacije sa građanima i konsultacija sa širom javnošću, kako bi se umanjila praksa unutar međupartijskog odlučivanja. Za Skupštinu je takođe neophodno razviti dodatne mehanizme integriteta i odgovornosti, koji će biti detaljno razrađeni i propisati žalbene mehanizme, kao i postupke utvrđivanja prekršaja etičkih i drugih normi.

Gradska uprava bi trebala unaprijediti transparentnost u smislu proaktivnog objavljivanja svih aktivnosti, odluka, rasprava, izvještaja o radu i sjednica na službenoj web stranici, te takođe razviti mehanizme integriteta za sve službenike. Neophodno je da se objavljuju svi postupci i izvještaji o radu kako bi javnost imala više uvida u rad lokalne uprave. Takođe, lokalna vlast bi trebalo da uloži napore na motivisanju građana za učešće u procesu donošenja odluka, kako bi mehanizmi konsultacija, koji su već propisani, dali rezultate.

Transparentnost političkih partija je neophodno unaprijediti, što je regulisano zakonima na državnom nivou, te nije u nadležnosti lokalne uprave. Međutim, lokalne političke partije mogu uložiti napore u komunikaciju sa građanima i obezbjeđenje reprezentativnosti kandidata.

### 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

Opštinske vlasti bi trebalo da poduzmu mjere na prevenciji korupcije, kroz kreiranje i provođenje antikorupcionih planova, te uspostavljanje mehanizama za pravovremeno identifikovanje zloupotreba.

Neophodno je uložiti napore na povećanju efikasnosti internih kontrola i revizije i obavještavanju javnosti o svim nalazima. Takođe je neophodno ojačati lokalni

civilni sektor i medije kako bi bili u mogućnosti preispitivati odluke na lokalnom nivou i držati lokalne vlasti odgovornim.

Poželjno bi bilo i jačanje kapaciteta institucija na republičkom nivou, koje su zadužene za nadzor nad radom lokalne uprave, kako bi revizije bile učestalije, identifikacija nepravilnosti i zloupotreba pravovremena, a lokalna uprava odgovornija, pod uslovom da se onemogućiti neprimjeren uticaj vlasti na višim nivoima ukoliko su različite političke opcije na vlasti na republičkom i lokalnom nivou.





# V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE

1. Etički kodeks izabраниh predstavnika – odbornika u Skupštini opštine Teslić, 12.11.2009. Dostupno na: [http://www.opstinatestlic.com/images/stories/etic-ki\\_kodeks\\_ponasanja\\_izabranih\\_predstavnika1.pdf](http://www.opstinatestlic.com/images/stories/etic-ki_kodeks_ponasanja_izabranih_predstavnika1.pdf)

2. Glavna služba za reviziju javnog sektora RS, *Izveštaj o reviziji konsolidovanih finansijskih izvještaja Opštine Telić za period 01.01-31.12.2010. godine*. Dostupno na: [http://www.gsr-rs.org/static/uploads/report\\_attachments/imported/RI054-11.pdf](http://www.gsr-rs.org/static/uploads/report_attachments/imported/RI054-11.pdf)

3. Opština Teslić, Obavještenja o dodjeli ugovora u postupku javnih nabavki, 30.3.2015. Dostupno na: [http://www.opstinatestlic.com/index.php/sr/dokumenti1/cat\\_view/97-obavje%C5%A1tenja-o-rezultatima-javnih-nabavki](http://www.opstinatestlic.com/index.php/sr/dokumenti1/cat_view/97-obavje%C5%A1tenja-o-rezultatima-javnih-nabavki)

4. Poslovnik o radu Skupštine opštine Teslić, Službeni glasnik Opštine Teslić br. 9, godina XXIII. Dostupno na: [http://www.opstinatestlic.com/images/Poslovnik\\_o\\_radu\\_Skupstine\\_opstine\\_Teslic.pdf](http://www.opstinatestlic.com/images/Poslovnik_o_radu_Skupstine_opstine_Teslic.pdf)

5. Statut Opštine Teslić, Službeni glasnik Opštine Teslić br. 11, godina XXIII, dostupno na: [file:///C:/Users/ikorajlic/Downloads/statut%20opstine%20teslic%20\(prociscen%20tekst\).pdf](file:///C:/Users/ikorajlic/Downloads/statut%20opstine%20teslic%20(prociscen%20tekst).pdf)

6. Strategija razvoja Opštine Teslić 2010-2015., dostupno na: <file:///C:/Users/ikorajlic/Downloads/strategija%20razvoja%20-%20konacna%20PDF.pdf>

7. Vlada Republike Srpske, Odluka o stepenu razvijeno-  
sti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj za 2014. godinu.

8. Zakon o budžetskom sistemu RS, Službeni glasnik RS br. 126/08 i 92/09

9. Zakon o građevinskom zemljištu RS, Službeni glasnik RS br. 112/06

10. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik RS br. 101/04, 42/05, 118/05

11. Zakon o statusu funkcionera jedinica lokalne samo-  
uprave RS, Službeni glasnik RS br. 96/05

12. Zakon o upravnoj inspekciji RS, Službeni glasnik RS br. 1/09

13. Zakon o uređenju prostora i građenju, Službeni glasnik RS br. 40/13



**PROCJENA  
SYSTEMA  
INTEGRITETA  
JEDINICA  
LOKALNE  
SAMOUPRAVE  
OPĆINA TRAVNIK**





---

# SADRŽAJ

---

403	I SAŽETAK
409	II SITUACIONA ANALIZA
413	III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
	KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE
414	1. LOKALNA SKUPŠTINA
416	2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST
419	3. LOKALNA ADMINISTRACIJA
422	4. LOKALNE POLITIČKE STRANKE
423	5. LOKALNI SUDOVI
425	6. LOKALNA POLICIJA
	FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI
427	7. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA
428	8. REVIZIJA
429	9. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE
430	10. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE
430	11. PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI
431	12. DRUŠTVENA ODGOVORNOST
435	IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE
439	V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE



# I SAŽETAK

## KONTEKST SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

Današnji način funkcionisanja sistema integriteta lokalne samouprave nastao je na ruševinama pedesetogodišnjeg socijalističkog uređenja i to komunalnog sistema, koji je prethodio sistemu lokalnog samoupravljanja. Planska privreda i jednopartijski sistem su trebali biti zamijenjeni slobodnim tržištem i višestranačkim političkim uređenjem, te iako je ovaj proces tranzicije/demokratizacije društva bio potaknut i potpomognut izvana, zamjena postojećih ekonomskih i političkih struktura novim, bila je mukotrpa i izazovna na svim društveno-političkim ravnama, pa tako i na

nivou lokalne samouprave. Činjenica da su formalno uvedene nove institucije i mehanizmi nije podrazumijevala suštinsku demokratizaciju lokalnih jedinica samouprave.<sup>1</sup>

Okosnicu današnjeg formalno-pravnog aspekta lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini čini Evropska povelja o lokalnoj samoupravi koja je ratifikovana 2002. godine, a kojom je naznačena obaveza da se lokalna samouprava reguliše zakonom, a gdje je moguće i Ustavom. Obzirom da to nije slučaj sa Ustavom BiH, sva bitna

određenja lokalne samouprave regulisana su entitetskim i kantonalnim ustavima. Na nivou Federacije BiH donesena su dva zakona koja propisuju principe funkcionisanja lokalne samouprave u ovom entitetu. Zakon o osnovama lokalne samouprave (Sl. novine FBiH, 6/95) donesen je 1995. godine, a 2006. je donesen Zakon o principima lokalne samouprave (Sl. novine FBiH, 49/06) koji su bez detaljnijih dorada preneseni i na kantonalni nivo. U literaturi se navodi da je ovim zakonski okvir u Federaciji unaprijeđen, i to u pogledu: (i) prihvatanja evropskog koncepta lokalne samouprave koji daje pravo organima lokalne samouprave da upravlja dijelom lokalnih poslova u interesu građana, (ii) uspostavljanja monotipne<sup>2</sup> strukture lokalne samouprave, te se pored općine uvodi i grad kao jedinica lokalne samouprave, (iii) postepenog proširenja nadležnosti općina (što je ujedno i najznačajniji pomak), (iv) promjene načina izbora načelnika kojeg od usvajanja Zakona iz 2006. godine počinju birati direktno građani za razliku od prijašnje prakse kada je to činilo Općinsko vijeće.<sup>3</sup>

Općina Travnik čini jednu od 80 općina u Federaciji BiH, a po Zakonu o principima lokalne samouprave FBiH može steći status grada, naročito na osnovu svog historijskog značaja. Kao administrativno sjedište Srednjobosanskog kantona, Općina Travnik može predstavljati primjer dobrih praksi zasnovanih na transparentnosti, odgovornosti i integritetu.

---

<sup>1</sup> Detaljnije u Grupa autora, «Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH» (nacrt), Banja Luka, 2005., izvještaj dostupan na: [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005\\_Analiza\\_stanja\\_lokalne\\_uprave\\_u\\_BiH.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005_Analiza_stanja_lokalne_uprave_u_BiH.pdf) (posljednji pristup 25.11.2014.)

<sup>2</sup> Sve općine (i gradovi) imaju iste nadležnosti i funkcije, bez obzira na geografske, teritorijalne, demografske, ekonomske i druge razlike.

<sup>3</sup> Ur. Zlokapa, Zdravko, Kocka do kocke – dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave, EDA. Banja Luka, 2007, str 183. [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2007\\_Kocka\\_do\\_kocke.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2007_Kocka_do_kocke.pdf) (posljednji pristup 12.11.2014.)

## PROCJENA LIS-A: AKTERI I FUNKCIJE

### KARTICA REZULTATA PROCJENE LIS-A ZA OPĆINU TRAVNIK

AKTER	KAPACITET	ULOGA U LIS-U	UNUTRAŠNJE UPRAVLJANJE
LOKALNA SKUPŠTINA			
LOKALNA IZVRŠNA VLAST			
LOKALNA ADMINISTRACIJA			
LOKALNE POLITIČKE PARTIJE			
LOKALNA POLICIJA			
LOKALNI SUDOVI			

FUNKCIJA	KAPACITET	DJELOTVORNOST
POSTUPANJE PO ŽALBAMA		
REVIZIJA		
CENTRALIZOVANI NADZOR NAD LOKALNOM UPRAVOM		
ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE		
PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI		
DRUŠTVENA ODGOVORNOST		

## KLJUČNI NALAZI

### 1. AKTERI

a. Vijećnici nemaju razvijene ustaljene mehanizme komunikacije, konsultovanja i razmjene sa građanima kako bi predstavljali njihove interese;

b. Protokoli i instrumenti koje ima izvršna lokalna vlast i lokalna administracija za učešće građana u procesima bitnim za lokalnu samoupravu se slabo koriste od strane građana;

c. Lokalnoj administraciji nedostaje kvalitetniji sistem podrške da bi se smanjio vanjski pritisak na službenike i omogućio neometan rad u skladu sa zakonom;

d. Političke stranke ne zastupaju široke interese u zajednici u cilju njenog razvoja i prosperiteta, već su prije svega preokupirane uskim stranačkim interesima;

## 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

- a. Lokalna samouprava nema razvijene instrumente i kapacitete za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, niti ima nadzor i podršku od strane viših nivoa vlasti u ovom segmentu;
- b. Lokalni mediji, organizacije civilnog društva, te građanstvo u širem smislu nemaju izgrađene kapacitete i/ili ne izražavaju kontinuirani interes za izgradnju kvalitetnijeg sistema integriteta na lokalnom nivou.

## PREPORUKE

Na osnovu iznesenog, u nastavku dajemo osnovne preporuke za dalje djelovanje:

- Potrebno je uspostaviti mehanizam pomoću kojeg bi se mogle odvijati kontinuirane i redovne konsultacije sa građanima kako bi se olakšala direktna razmjena sa građanima i povećalo njihovo učešće u radu Općinskog vijeća. Pri tome je poželjno, uz tradicionalne načine komunikacije, staviti fokus na što veću razmjenu posredstvom on-line/internet tehnologija (u vidu npr. otvaranja foruma za pokretanje vijećničkih inicijativa i sl.) kako bi što više građana moglo direktno ili indirektno učestvovati u razmjeni;
- Kako bi se razvila poticajnija atmosfera za razvoj društvene odgovornosti lokalna izvršna vlast i lokalna administracija, također, trebaju uložiti veći napor da se građani obavijeste i uključe u procese bitne za lokalnu zajednicu, pored mehanizama koji su zakonski propisani. Organizacija okruglih stolova, konsultacije sa akademskom zajednicom, dani otvorenih vrata su neke od inicijativa koje se mogu poduzeti da bi se povećala participacija građana, a na taj način i legitimitet odluka koje se donose;
- Kako ne postoji inicijativa sa viših nivoa vlasti, u cilju samoevaluacije i praćenja, Općini se preporučuje da

samoinicijativno uvede periodičnu procjenu integriteta na osnovu postojećih instrumenata, kao što je npr. Indeks transparentnosti koji je razvio Transparency International<sup>4</sup>, a koji može biti odlična polazna osnova. U proces razvoja specifičnog instrumenta za Općinu Travnik uključiti nevladin sektor, akademsku zajednicu i građane, a na osnovu rezultata kreirati akcioni plan za jačanje lokalnog integriteta u Općini.

<sup>4</sup> Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka, 2014. <http://magg.mladenbl.com/Pregled/MAGG%20-%20drugi%20nacrt%20izvjestaja.pdf> (posljednji put pristupljeno 1.12.2014.)







# II SITUACIONA ANALIZA

Nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog Sporazuma 1995. godine, Općina Travnik ulazi u teritorijalne i administrativne okvire Federacije BiH i to Srednjobosanskog kantona. Shodno tome samoupravni djelokrug općine i mehanizmi djelovanja su u skladu sa Ustavom Federacije BiH, Ustavom Srednjobosanskog kantona, te kantonalnim Zakonom o lokalnoj samoupravi i drugim federalnim i kantonalnim zakonima.

Općinske organe vlasti čine: Općinsko vijeće, Načelnik općine, osam općinskih službi za upravu<sup>5</sup> i Općinski pravobranilac.

Općinsko vijeće je predstavnički organ na nivou lokalne uprave sa ovlastima da donosi općinske propise i druge akte u okviru samoupravnog djelokruga Općine.

Vijećnici se biraju na višestranačkim demokratskim izborima u trajanju mandata od četiri godine. Pored drugih nadležnosti, Općinsko vijeće donosi općinski budžet kao i odluku o njegovom izvršenju, osniva javna preduzeća i ustanove, kao i službe javne uprave, donoseći odluke o njihovoj organizaciji. Općinsko vijeće Travnik ima 31 vijećnika, a kolegij Vijeća čine: predsjedavajući Vijeća koji se bira iz reda drugog konstitutivnog

<sup>5</sup> Služba za ekonomsko – finansijske postove, Služba za inspeksijski nadzor, Služba za urbanizam, građenje, katastar i imovinsko – pravne poslove, Služba za obnovu, izbjeglice, raseljena lica i stambene poslove, Služba za civilnu zaštitu, Služba za razvoj, privredu i vanprivredu, Služba za opću upravu i BiZ i Služba za zajedničke i komunalne poslove; više informacija dostupno na: <http://www.opcinatrvnik.com.ba/ba/stream.php?kat=7>

naroda u odnosu na konstitutivnu pripadnost načelnika općine, zatim predsjednici klubova političkih stranaka zastupljenih u Vijeću i sekretar Vijeća. Nakon posljednjih lokalnih izbora u BiH, održanih 2012. godine, sastav Vijeća čine predstavnici sljedećih stranaka: SDA (11 vijećnika), Hrvatska koalicija za Travnik (7 vijećnika), SDP (5 vijećnika), SBB (4 vijećnika), Stranka za BiH (2 vijećnika), Hrvatska lista za Travnik (1 vijećnik) i Koalicija za Travnik SPU BiH – LDS BiH (1 vijećnik).

Načelnika općine biraju direktno građani putem lokalnih izbora na mandat od četiri godine. Načelnik je izvršna vlast na nivou Općine, te zastupa i predstavlja Općinu. Prema Statutu Općine dužan je Općinskom vijeću podnositi izvještaj o radu na godišnjem nivou, a Vijeće donosi odluku o njegovom usvajanju. Pored toga, Vijeće donosi odluke o budućim obavezama načelnika, pruža smjernice za dalji rad, te u skladu sa zaključcima diskusije o izvještaju o radu, eventualno pokreće i opoziv općinskog načelnika.

Općinsko pravobranilaštvo štiti općinsku imovinu i interese, a osnovano je za područje Općina Travnik i Novi Travnik.

Pored ostalog,<sup>6</sup> načelnik je nadležan i "za imenovanje i razrješenje općinskih službenika i namještenika u skladu sa Zakonom o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine"<sup>7</sup> koji propisuje srazmjernu zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih građana u državnoj službi u odnosu na popis stanovništva iz 1991. godine "dok se Aneks 7 /Dejtonskog mirovnog sporazuma/ u cijelosti ne sprovede"<sup>8</sup>. Donošenjem ovog Zakona propisano je da je jedini legalni način zapošljavanja u državnoj službi putem javnog konkursa, što je značilo preokret u odnosu na prijašnje prakse zapošljavanja na općinskom i drugim nivoima. Međutim, jedan od ključnih nalaza posljednje Studije sistema nacionalnog integriteta ukazuje na to da političke partije „predstavljaju izvor vrlo pogubnog uticaja na druge stubove, na način da je najveći

dio sistema društvenog integriteta premrežen klijentelističkim imenovanjima koji osiguravaju paralelnu strukturu uticaja i nerijetko osiguravaju ilegalne tokove novca iz budžeta ka političkim partijama i liderima"<sup>9</sup>. U Studiji se dalje navodi da upravo zbog neprimjerenih uticaja političkih stranaka stubovi kao što su pravosuđe i javni sektor imaju nizak rejting u sistemu nacionalnog integriteta.

Pored opisane strukture općinskih vlasti, mehanizam za neposredno odlučivanje o određenim pitanjima na nivou lokalne samouprave omogućavaju mjesne zajednice. Na području Općine Travnik se nalaze 34 mjesne zajednice koje u skladu sa propisima FBiH imaju status pravnog lica, međutim njihov uticaj na donošenje odluka, kao i na druge procese na nivou lokalne samouprave, nije od relevantne važnosti.

<sup>6</sup> Vidi Statut Općine Travnik, Broj: OV-01-02-569/05, član 39, str. 7-8  
<sup>7</sup> Ibid, str. 8

<sup>8</sup> Službene novine Federacije BiH, broj 29/03, Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, član 2, dostupno na: <http://www.fmup.gov.ba/bs/text.php?id=53> (4.5.2014.)

<sup>9</sup> "Studija sistema nacionalnog integriteta", Transparency International Bosna i Hercegovina, Banja Luka, 2013, str. 24,25





# III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

---

Uputstvo za ocjenjivanje indikatora iz metodologije procjene LIS-a, koje najviše odgovara aktuелnoj situaciji u lokalnoj zajednici, je uvijek napisano pod navodnicima u kurzivu na početku svakog indikatora. Treba, međutim, napomenuti da ova uputstva za ocjenjivanje indikatora predstavljaju samo široke parametre koji služe kao osnov za uspostavljanje krajnje ocjene indikatora. U mnogim slučajevima samo neki od elemenata u citiranim rečenicama se mogu primijeniti na datu situaciju. Dio indikatora naslovljen kao "Komentar" daje neka neophodna razjašnjenja.

# KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE

## 1. LOKALNA SKUPŠTINA

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

### KAPACITET

#### 1.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri Općinsko vijeće ima adekvatne resurse za sprovođenje svojih obaveza u praksi?**

Općinsko vijeće ima adekvatne resurse za rad, bilo da su u pitanju ljudski resursi, prostorni i tehnički kapaciteti ili finansijski resursi. U planu je i modernizacija općinske sale koja se koristi za zasjedanje Vijeća, ali i trenutni uslovi zadovoljavaju. Edukacija vijećnika nije obavezna, niti se provode kontinuirani programi koji bi unaprijedili rad vijećnika. Dosadašnje edukacije su uglavnom sporadično inicirale organizacije civilnog društva.

#### 1.2. LOKALNI IZBORI



**U kojoj mjeri su lokalni izbori blagovremeni, slobodni, pošteni i reprezentativni?**

Lokalni izbori se kontinuirano održavaju u predviđenom roku, prateći propisane procedure zasnovane na najboljim praksama koje omogućavaju građanima da slobodno odaberu kandidate za koje smatraju da će najbolje predstavljati njihove interese. Općina ima formiranu Izbornu komisiju koja broji pet članova, a čiji mandat traje sedam godina.

#### 1.3. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri je Općinsko vijeće nezavisno od izvršne vlasti?**

Statutom Općine Travnik, te Poslovnikom o radu Općinskog vijeća Travnik<sup>10</sup> su podijeljene uloge predstavničkog tijela i izvršne vlasti, te se u praksi najčešće ne dešava preklapanje nadležnosti i obaveza jednih i drugih. Statut Općine propisuje nadležnosti Općinskog vijeća (članovi 20-37), načelnika (članovi 37-44), te općinskih službi za upravu (članovi 44-47) i reguliše odnose između općinskih organa<sup>11</sup>. Poslovnikom o radu Vijeća (pored ostalog) su opisane procedure komuniciranja sa udruženjima i političkim strankama, te međunarodna saradnja.<sup>12</sup>

## ULOGA

### 1.4. NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU LOKALNE SAMOUPRAVE



**U kojoj mjeri su vijećnici u mogućnosti da vrše i sprovode svoje odluke i funkciju nadzora?**

Vijećnici nisu u potpunosti u mogućnosti da sprovode svoje odluke i vrše nadzor nad provedbom istih. Iako Vijeće donosi veliki broj odluka, postoji korpus odluka koje načelnik donosi samostalno u koordinaciji sa šefovima službi na osnovu spektra nadležnosti koje ima. Kad su ovakve odluke u pitanju, ne postoji redovna razmjena informacija sa vijećnicima. Tako se, na primjer, desio slučaj istupanja vijećnika iz dva općinska odbora i jedne komisije zbog nezadovoljstva saradnjom između načelnika, općinskih službi, s jedne strane, i članova odbora i komisije, s druge strane. Međutim, ovakve prakse su više izuzeci nego pravilo.

### 1.5. ZASTUPLJENOST



**U kojoj mjeri vijećnici predstavljaju interese i prioritete birača u praksi?**

Nije zastupljena institucionalizovana povezanost između vijećnika i birača koja bi osigurala da vijećnici zadovoljavaju potrebe i prioritete građana. Ovakva razmjena je prepuštena dobroj volji vijećnika. Postoje primjeri pokretanja rada vijećničke kancelarije, gdje su vijećnici, zajedno sa poslanicima kantonalne skupštine, imali za

cilj uspostavljanje kontinuirane razmjene sa građanima. Međutim, takve inicijative su za rezultat imale slab odziv građana (između ostalog i radi slabe promocije), te rijetko dobro adresirane zahtjeve od strane građana.

## UPRAVLJANJE

### 1.6. TRANSPARENTNOST OPĆINSKOG VIJEĆA



**U kojoj mjeri građani mogu doći do informacija vezanih za Općinsko vijeće i vijećnike?**

Dnevni red i termini zasijedanja Općinskog vijeća su jedine informacije koje Vijeće redovno objavljuje na oficijelnoj internet stranici Općine. Iako su postojale vijećničke inicijative da se opseg informacija proširi, prijedlog nije dobio većinsku podršku. Građani uz prethodnu najavu dolaska slobodno mogu prisustvovati sjednicama Vijeća, te se u praksi ohrabruju obraćanja građana i bez prethodne najave.

### 1.7. ODGOVORNOST VIJEĆNIKA



<sup>10</sup> Statut Općine Travnik, kao i Poslovnik o radu Općinskog vijeća Travnik su lako dostupni na oficijelnoj stranici Općine: <http://www.opcinatravnik.com.ba/ba/stream.php?kat=1#> (posljednji put pristupljeno 29.11.2014.)

<sup>11</sup> Na primjer, Statutom je propisano koje su funkcije nespojive sa funkcijom vijećnika (vidi član 27), proces odlučivanja o žalbama na rješenja upravnih službi (vidi član 39), način osnivanja općinskih skužbi (član 44) i slično

<sup>12</sup> Poslovnik o radu Općinskog vijeća str. 17, 18

U kojoj mjeri su vijećnici odgovorni za svoje postupke u praksi?

Ne postoje mehanizmi koji osiguravaju dodatne konsultacije sa građanima kada je u pitanju donošenje važnih odluka za zajednicu. Iako nisu zabilježene takve prakse, građani se mogu žaliti na rad vijećnika, a ta je procedura propisana Etičkim kodeksom izabranih predstavnika vlasti Općine Travnik. Primjenu Etičkog kodeksa nadzire Vijeće časti koje se sastaje po potrebi, a formirano je od pet članova, od kojih su tri vijećnika i dva predstavnika građana. U okviru sadašnjeg saziva Općinskog vijeća, Vijeće časti se nije sastalo ni jednom, te u toku prošlog saziva Vijeća također nije bilo slučajeva kada se razmatralo kršenje odredbi Kodeksa. Iako Vijeće časti ima pravo da izrekne korektivne mjere u slučaju dokazane povrede odredbi Kodeksa, članom 32 Statuta Općine, vijećnici "ne podliježu krivičnoj niti građanskoj odgovornosti za radnje koje čine u okviru svojih funkcija u Općinskom vijeću".<sup>13</sup> Također, ne postoje instrumenti kontrole niti sankcije ukoliko se u predviđenom roku (ili uopće) ne održavaju Odbori radnih tijela Vijeća.

### 1.8. INTEGRITET OPĆINSKIH VIJEĆNIKA



U kojoj mjeri je obezbijeđen integritet općinskih vijećnika?

Pomenuti dokument, Etički kodeks izabranih predstavnika vlasti Općine Travnik, propisuje pravila za sukob interesa, poklone i usluge, kao i korektivne mjere za kršenje istih koje su iznimno blage. Također, odredbom: "Izabrani predstavnik će se uredno pridržavati zahtjeva za prijavu podataka ili davanje informacija o funkcijama koje zauzima, zanimanju i promjenama u njihovoj imovini"<sup>14</sup> propisuje se praksa prijave imovine i ažuri-

ranja imovinskih kartona vijećnika, ali nije zastupljena redovna provjera dostavljenih informacija.

## 2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST



### KAPACITET

#### 2.1. JASNE FUNKCIJE



U kojoj mjeri općinska uprava ima jasnu i realističnu strategiju/akcioni plan i koherentan skup funkcija?

Strategija razvoja Općine Travnik za period od 2011. do 2015. godine jasno formuliše prioritete Općine za navedeni period, a donesen je i javno dostupan akcioni plan provedbe Strategije za tekuću godinu. Strategija je objavljena u Službenim novinama Općine Travnik, broj 1/10, te je dostupna građanima i na oficijelnoj stranici Općine. Za provedbu Strategije zadužena je Služba za razvoj, privredu i vanprivredu koja kreira i akcione planove. Vijeće je usvojilo akcioni plan za 2015. godinu koji je skladu sa Strategijom. Realizaciju akcionih planova koordinira navedena služba u saradnji sa drugim službama u zavisnosti od pitanja koje je posrijedi.



## 2.2. RASPOLOŽIVA SREDSTVA



**U kojoj mjeri općinska uprava ima pristup sredstvima koja su neophodna da sprovede svoje funkcije i ispuni stratešku viziju?**

U skladu sa zakonskom regulativom Općina ima pristup sredstvima neophodnim za svoje funkcije, međutim, prema ispitanicima postoji niz loših zakonskih rješenja kad je u pitanju raspodjela nadležnosti između Kantona i Općine<sup>15</sup>, naročito u oblasti inspekcijuskog nadzora što Općini otežava rad i umanjuje raspoloživa sredstva. Također, provođenjem reforme direktnih poreza 2009. godine, došlo je do značajnog smanjenja udjela općina u prihodima od poreza na dohodak, dok su budžeti kantona ostali približno nepromijenjeni usljed većeg prikupljanja poreza na dobit. Dati su prijedlozi da se izvrši izmjena stope raspodjele poreza na dohodak između općina i kantona u korist općina i na taj način otklone negativne posljedice reforme za općine. Po članu 13. Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH<sup>16</sup>, kantoni mogu donijeti propise kojima se jedinicama lokalne samouprave povećava udio u raspodjeli prihoda po osnovu poreza na plaću. Međutim, ovakvo rješenje ovisi od političkih dogovora i subjektivnih procjena.

## ULOGA

### 2.3. UPRAVLJANJE LOKALNOM ADMINISTRACIJOM

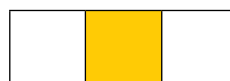


**U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno sprovodi svoju ulogu u smislu pružanja djelotvornog nadzora i**

**podrške lokalnoj administraciji?**

Postoji niz mehanizama koje koristi izvršna vlast u ovu svrhu, a koji su propisani zakonskim i drugim aktima. Ipak, naglašeno je da Zakon o državnim službenicima i namještenicima u velikoj mjeri štiti administraciju od drastičnih sankcija, što otežava djelotvornost praksi nadzora i kontrole.

### 2.4. NADZOR NAD PRIVATNIM PRUŽAOCIMA JAVNIH USLUGA



**U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno provodi svoju ulogu u smislu pozivanja privatnih pružalaca javnih usluga na odgovornost za izvršenje ugovorenih usluga?**

Privatni pružaoci javnih usluga se angažuju nakon provedene procedure javnog poziva/tendera, a kontrola se provodi na osnovu praćenja ugovorom definisanih odnosa čiju realizaciju nadgledaju za to zaduženi uposlenici Općine. Pored navedenog, ne postoje dodatni mehanizmi osiguranja kvalitete pruženih usluga.

<sup>13</sup> Statut Općine Travnik, 2005. str. 6, <http://www.opcinatrvnik.com.ba/ba/stream.php?kat=1#> (posljednji put pristupljeno 29.11.2014.)

<sup>14</sup> Etički kodeks izabranih predstavnika vlasti Općine Travnik, 2007. str. 3, <http://www.opcinatrvnik.com.ba/ba/stream.php?kat=1#> (posljednji put pristupljeno 29.11.2014.)

<sup>15</sup> Brojne nadležnosti su dijeljene između općina i kantona; pregled nadležnosti općina i kantona u FBiH je dostupan u publikaciji Kocka do kocke – dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave, str. 222-237

<sup>16</sup> [http://www.pufbih.ba/images/stories/\\_ZAKON\\_O\\_PRIPADNOSTI\\_JAVNIH\\_PRIHODA\\_BOS.pdf](http://www.pufbih.ba/images/stories/_ZAKON_O_PRIPADNOSTI_JAVNIH_PRIHODA_BOS.pdf) (posljednji pristup 25.11.2014.)

## 2.5. REGULISANJE RADA LOKALNIH PRIVREDNIH SUBJEKATA



**U kojoj mjeri lokalna uprava efikasno sprovodi svoju ulogu u regulisanju lokalnih preduzeća na ravnopravan i djelotvoran način?**

Regulisanje lokalnih preduzeća se obavlja na ravnopravan način putem izvještaja o radu koje preduzeća dostavljaju Općinskom vijeću na usvajanje. Proces zapošljavanja u lokalnim preduzećima se odvija prema raspisanim javnim konkursima, te Općina u tom pogledu nema dodatne mehanizme kontrole. Prema trenutno javno dostupnom budžetu Općine za 2014. godinu, dostupnom na oficijelnoj internet stranici Općine,<sup>17</sup> 1 515 200 KM ili 9,51% od ukupnih prihoda planirano je za subvencije javnim preduzećima, a 147 000 KM ili 0,9% od ukupnih prihoda privatnim preduzećima.

## UPRAVLJANJE

### 2.6. TRANSPARENTNOST BUDŽETA



**U kojoj mjeri općinska uprava predstavlja jasan i dostupan budžet?**

Budžet je lako dostupan građanima, te se nalazi na oficijelnoj internet stranici Općine. Dokument ima pregledan format, te nudi jednostavan uvid u plan utroška sredstava i njihovu namjenu. Međutim, učešće građana na raspravama o budžetu je veoma rijetko i u tom pogledu bi se mogla napraviti dodatna pojašnje-

nja i promocija samog dokumenta koje bi doprinijele njegovoj pristupačnosti i popularnosti među građanima. U ranijim radovima na tu temu<sup>18</sup> se izdvajaju problemi nedostatka informacija o samom procesu donošenja budžeta, nedostatka povratnih informacija, manjak transparentnosti u selekciji projekata kao mogući uzroci smanjene motivacije građana za učešće.

### 2.7. ODGOVORNOST LOKALNE IZVRŠNE VLASTI



**U kojoj mjeri je lokalna izvršna vlast odgovorna za svoje postupke?**

Propisan je niz formalnih procedura kojima se reguliše izvještavanje prema Općinskom vijeću, kao što su predavanje periodičnih i godišnjih izvještaja. Također, odluke koje se podnose Vijeću na usvajanje se obrađuju, a prethodno se provodi procedura konsultacija sa građanima putem javnih rasprava kako bi konačne odluke bile informisane zahtjevima građana. Međutim, javne rasprave su slabo posjećene od strane građana, a drugi mehanizmi participacije još nisu dovoljno razvijeni niti zastupljeni u praksi. Građani se u praksi mogu žaliti na rad načelnika, te takve prijave razmatra Općinsko vijeće ili drugostepeni organ, ovisno o prirodi žalbe. Također, prema članu 40 Statuta Općine<sup>19</sup>, Općinsko

<sup>17</sup> Budžet 2014, dostupan na: <http://opcinatravnik.com.ba/ba/stream.php?kat=1564> (posljednji put pristupljeno 1.11.2014)

<sup>18</sup> Detaljnije Jusić, Mirna, Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini, Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2011, dostupan na: [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2011%20Lokalna%20fiskalna%20transparentnost.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2011%20Lokalna%20fiskalna%20transparentnost.pdf) (posljednji put pristupljeno 1.12.2014)

<sup>19</sup> Detaljnije Statut Općine Travnik: <http://www.opcinatravnik.com.ba/ba/article.php?pid=82&sta=3&kat=0&query=opoziv+na%C3%A8elnika> (posljednji put pristupljeno 1.4.2015.)

vijeće može donijeti odluku o opozivu načelnika koja se donosi većinskim brojem glasova vijećnika.

## 2.8. INTEGRITET IZVRŠNE VLASTI



**U kojoj mjeri je obezbijeđen integritet izvršne vlasti?**

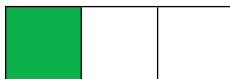
Postoje zakonski propisi koji otežavaju sukob interesa, razmjenu poklona i usluga, kao i zaštitu "uzbunjivača". S druge strane, iako su i prisutne špekulacije o ovakvim radnjama, u proteklom periodu nisu zabilježeni slučajevi prijavljivanja ovakvih radnji, niti obavljanja eksternih kontrola.

## 3. LOKALNA ADMINISTRACIJA

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

### KAPACITET

#### 3.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri općinska administracija ima adekvatne**

**finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse da bi efikasno obavljala svoje dužnosti?**

Resursi za rad koje Općina ima na raspolaganju su zadovoljavajući, a poseban napredak je napravljen u oblasti informatizacije radnih procesa, naročito kad je u pitanju rad Službe za urbanizam, građenje, katastar i imovinsko – pravne poslove. Plate uposlenih su također zadovoljavajuće, a sredstva za pružanje usluga općinska administracija prikuplja i samostalno.

#### 3.2. NEZAVISNOST

**U kojoj mjeri je općinska administracija nezavisna od spoljašnjih uticaja?**



Postoje transparentne procedure zapošljavanja, kao i metode ocjenjivanja osoblja u koje su nedovoljno ugrađeni mehanizmi poticaja i nagrađivanja. Iako u javnosti postoje špekulacije o prisutnosti nepotizma i favorizovanja pri zapošljavanju, nije bilo istaknutih primjera takvih slučajeva ni u stepenu žalbe ni u stepenu sudskih procesa. Prema prikupljenim informacijama, politički pritisak na uposlene je prisutan, te sistem zaštite službenika nije na zadovoljavajućem nivou. Prisutan je i pritisak stranki koje neosnovano traže protuzakonita rješenja, te su zabilježeni slučajevi fizičkog nasilja i psihičkog presinga koji se nisu adekvatno procesurali.

## ULOGA

### 3.3. OBEZBJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI I INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA



**U kojoj mjeri postoji efikasan zakonski okvir koji bi osigurao transparentnost i integritet u postupcima javnih nabavki?**

Prethodna zakonska regulativa nije bila zadovoljavajuća, te je donesen novi zakon koji stupa na snagu u novembru 2015. godine, a koji sadrži značajna unapređenja. Planovi javnih nabavki se donose nakon usvajanja budžeta za tekuću godinu, te u praksi trpe brojne izmjene. U 2014. godini Plan javnih nabavki je donesen u aprilu nakon što je u martu usvojen budžet Općine, što predstavlja napredak i djelovanje u skladu sa preporukama Revizorskog izvještaja za 2012. godinu<sup>20</sup>. Postoje mehanizmi žalbe i kritike, a jedini tekući proces žalbe<sup>21</sup> je stopiran, jer je rasformiran Ured za razmatranje žalbi na državnom nivou. Do sada su se u Općini periodično formirale stalne komisije koje su rukovodile procesima javnih nabavki.

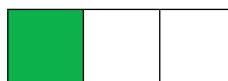
### 3.4. UNAPREĐENJE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI I UČEŠĆA



**U kojoj mjeri lokalna administracija podstiče mehanizme društvene odgovornosti koji građanima omogućavaju da komuniciraju i podnose zahtjeve lokalnoj vlasti?**

Lokalna administracija ima izgrađene komunikacijske kanale s građanima koji im omogućavaju učešće u donošenju važnih odluka. Uspostavljeni su i savremeni kanali "on-line" informisanja i participacije putem usluge "Servis 48". Također, Općina je učestvovala u projektima Misije OSCE-a u BiH koji su imali za cilj poticanje participacije građana. Međutim, dosadašnji naponi nisu rezultirali kontinuiranim niti značajnim odzivom građana kada je u pitanju donošenje važnih odluka za zajednicu.

### 3.5. PRIKUPLJANJE JAVNIH PRIHODA



**U kojoj mjeri je prikupljanje lokalnih javnih prihoda pošteno i transparentno?**

Prikupljanje javnih prihoda se provodi na korektan način, a na osnovu odluka Općinskog vijeća koja regulišu visinu prihoda, kao i eventualno izuzimanje određenih kategorija od plaćanja istih. Građanima su na službenoj internet stranici Općine dostupni obrasci zahtjeva na kojima je transparentno naveden iznos koji je potrebno uplatiti za određenu uslugu.

<sup>20</sup> Detaljnije u Izvještaju o reviziji finansijskih izvještaja Općine Travnik za 2012. godinu, str. 11 dostupno na: [http://www.saifbih.ba/javni-izvj/opcine/pdf/Izvj\\_Opcina\\_Travnik\\_za\\_2012.godinu.pdf](http://www.saifbih.ba/javni-izvj/opcine/pdf/Izvj_Opcina_Travnik_za_2012.godinu.pdf) (posljednji pristup: 20.11.2014.) U skladu sa preporukama uposlen je interni revizor koji brine o internim procedurama. Nadalje, usvojena je i LOD metodologija („Službene novine Općine Travnik 4/13“) prema kojoj se vrši raspodjela budžetskih sredstava namijenjenih za projekte nevladinih organizacija, te i druge inicijative koje kao ni navedene još uvijek nisu zaživjele u punom obimu, ali predstavljaju pozitivne pomake u pogledu transparentnosti i integriteta Općine.

<sup>21</sup> Radi se izvođenju radova na Vodovodu Karaula, gdje se firma iz Jajca žalila na preferencijalni tretman domaćeg. U 2013. godini nije podnesena ni jedna žalba na proces provođenja javnih nabavki.

### 3.6. ZAŠTITA ZEMLJIŠNIH I IMOVINSKIH PRAVA



#### U kojoj mjeri su zemljište i imovinska prava zaštićeni od strane lokalne vlasti?

Zakoni su u koliziji, te postoje slučajevi različitog regulisanja jedne te iste materije. Nadalje, nedorečenost zakona, podzakonskih akata i provedbenih akata dovode do improvizacije u praksi. Eksproprijacija zemljišta je vrlo rijetka, bilo je nekoliko slučajeva gdje je građanima isplaćena naknada po tržišnim cijenama zemljišta, te osnov za eksproprijaciju nije osporavan. Građani mogu učestvovati u procesu donošenja odluka o korištenju zemljišta putem javnih rasprava, žalbi, inicijativa i slično.

## UPRAVLJANJE

### 3.7. JAVNOST UPRAVE



#### Postoji li transparentnost po pitanju upravljanja finansijama, ljudskim resursima i podacima unutar lokalnog javnog sektora?

Postoje inicijative da se sistem unaprijedi u pogledu transparentnosti, pa se npr. počelo sa praksom objavljivanja informacija o javnim nabavkama na internet stranici Općine, gdje su dostupni i oglasi o zapošljavanju. Općina koristi i oglasnu tablu kao sredstvo oglašavanja, međutim, objavljivanje informacija putem ovih sredstava ponekad nije sinhronizovano, što dovodi do nesuglasica u praksi. Građani mogu na zahtjev dobiti

informacije o imovinskim kartonima dužnosnika, kao i informacije o imovini Općine i javnih ustanova, mada je potrebno provesti proceduru koja je često usporena. Pozitivan primjer su transparentnost procedura pri dodjeli stipendija studentima, prakse pri pozivima za kapitalna ulaganja, te dodjelu sredstava nevladinim organizacijama. Međutim, nedostaje sistem monitoringa i praćenja utroška dodijeljenih/potrošenih sredstava, te upoznavanje šire javnosti sa istim.

### 3.8. ODGOVORNOST LOKALNIH SLUŽBENIKA



#### U kojoj mjeri su lokalni službenici u praksi odgovorni za svoje postupke?

Postoji niz propisa i mehanizama koji službenike obavezuju na izvještavanje, ali i procedura za utvrđivanje odgovornosti. Disciplinski procesi se ne pokreću često, ako to i jeste slučaj najčešće se radi o slučajevima nedolaska na radno mjesto u predviđeno vrijeme ili nesuglasica na relaciji šef - podređeni u službama. Nadalje, sistem žalbi građana na rad službenika postoji, ali informacije o proceduri koja se poduzima u ovakvim slučajevima nisu lako dostupne građanima. Također, provodi se zakonska obaveza ocjenjivanja državnih službenika i namještenika kao dodatni mehanizam kontrole i poticaja u radu.

### 3.9. INTEGRITET SLUŽBENIKA OPĆINSKE ADMINISTRACIJE



## U kojoj mjeri je osiguran integritet lokalnih službenika?

Etički kodeks za državne službenike u FBiH, koji je donijela Agencija za državnu službu, detaljno reguliše pitanja sukoba interesa, poklona, neovlaštenu upotrebu općinske imovine, kao i zapošljavanje članova porodice, dok ne postoje interni akti koji bi dodatno otežali ovakve prakse.

## 4. LOKALNE POLITIČKE STRANKE

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

### KAPACITET

#### 4.1. ADEKVATNOST RESURSA



U kojoj mjeri finansijska sredstva, koja su dostupna političkim strankama, omogućavaju djelotvornu političku konkurenciju?

Zakon o finansiranju političkih partija ne ide u prilog manjim strankama, jer se najveći dio predviđenih sredstava za političke partije dijeli na broj osvojenih mjesta u Vijeću. Centralna izborna komisija više vodi računa o prihodima stranaka, nego o rashodima, tako da se

novac ne troši na transparentan način. Pristup lokalnim medijima zasniva se na komercijalnom principu, bez protežiranja bilo koje stranke.

#### 4.2. NEZAVISNOST

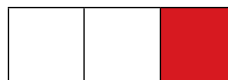


U kojoj mjeri su lokalne političke stranke slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti?

Lokalne političke stranke su autonomne u donošenju odluka i kreiranju politika na lokalnom nivou. U prilog tome govori i činjenica da su koalicije sklopljene na nivou Općinskog vijeća često različite od onih na višim nivoima vlasti. Međutim, prisutna je polarizacija drugog tipa. Etničke stranke imaju najveći uticaj u Općini Travnik, pa tako trenutno poziciju u Vijeću čine Stranka demokratske akcije zajedno sa Hrvatskom koalicijom za Travnik, dok su ostale stranke u opoziciji.

### ULOGA

#### 4.3. AGREGACIJA INTERESA I PREDSTAVLJANJE



U kojoj mjeri lokalne političke stranke sažimaju i predstavljaju širok spektar društvenih interesa na lokalnom nivou?

Lokalne političke partije ne predstavljaju širok spektar društvenih interesa na lokalnom nivou, već se nerijetko radi o zastupanju samo partikularnih, uskih stranačkih interesa. Još od održavanja prvih demokratskih izbora u BiH, najveći broj vijećničkih mjesta u Općini Travnik

osvaja ista politička partija. Kako se radi o etnički podijeljenoj Općini, nerijetko je na sceni puko odmjeravanje političkih snaga, dok opći interes ostaje po strani što se negativno odražava na generalni napredak Općine.

## UPRAVLJANJE

### 4.4. TRANSPARENTNOST POLITIČKIH STRANAKA/ KANDIDATA



**U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u djelovanju lokalnih političkih stranaka?**

Transparentnost političkih stranaka u njihovom djelovanju je generalno niska u državi, pa ni lokalni nivo nije izuzetak. Podaci o finansiranju političkih subjekata na nivou općine ne postoje, a ograničenja o finansiranju i sankcije za nepostupanje u skladu sa Zakonom su slabe ili se ne izriču. Također, prema prikupljenim informacijama ni građani ne upućuju zahtjeve/upite strankama o načinima finansiranja i načinu trošenja budžetskih sredstava.

### 4.5. ODGOVORNOST LOKALNIH POLITIČKIH PARTIJA

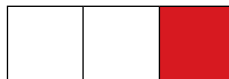


**U kojoj mjeri postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim strankama?**

Centralna izborna komisija vrši nadzor nad radom političkih partija i na lokalnom nivou, sa mandatom da izriče sankcije u slučaju kršenja zakonskih odredbi. Međutim, ovi mehanizmi nisu dovoljno efikasni, naročito

zbog toga što su propisane novčane kazne za kršenje zakona.

### 4.6. IMENOVANJE I IZBOR LOKALNIH KANDIDATA



**U kojoj mjeri su kandidati za lokalne izbore izabrani na transparentan i pošten način?**

Potpuno je netransparentan proces formiranja izbornih lista i odabira kandidata za lokalne izbore. Kriteriji odabira nisu poznati, te se o njima gotovo nikad ne raspravlja u predizbornim kampanjama. Iako postoje male razlike između stranaka u pogledu odabira, kandidati na listama su izabrani putem netransparentnih stranačkih mehanizama i procedura koje nisu poznate građanima/biračima.

## 5. LOKALNI SUDOVI



## KAPACITET

### 5.1. ADEKVATNOST RESURSA



**U kojoj mjeri lokalni sudovi imaju adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse da efikasno obavljaju svoj posao?**

Općinski sud u Travniku ima zadovoljavajuće resurse za rad. Infrastrukturni resursi su zadovoljavajući, a posebno je pohvalno da je Sud među prvima započeo praksu prelaska s manualnog upravljanja spisima na elektronski (CMS sistem), a iskustva u ovom procesu su bila od pomoći i drugim općinskim sudovima u FBiH. Nadalje, ljudski i finansijski resursi su zadovoljavajući, te omogućavaju neometan rad Suda.

## 5.2. NEZAVISNOST



**U kojoj su mjeri sudije slobodne od nepoželjnog uticaja?**

O izboru i razrješenju sudija na općinskom nivou odlučuje Visko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine koje provodi transparentne i objektivne procedure na osnovu profesionalnih kriterija. U 2012. godini Vijeće je ustanovilo Kriterije za ocjenu rada sudija u BiH i Kriterije za ocjenu rada predsjednika sudova u BiH koji određuju parametre za vrednovanje rada rezultata rada nosilaca pravosudnih funkcija. Prema prikupljenim informacijama za sada nije zabilježena praksa degradiranja sudija (prebacivanja sa viših pozicija na lokalne nivoe) kao posljedica političkog uticaja/interesa. Također, prikupljeni podaci govore da sudije u načelu nisu izložene zastrašivanju i uznemiravanju u praksi.

# ULOGA

## 5.3. BORBA PROTIV KORUPCIJE



**U kojoj su mjeri lokalni sudovi aktivni u borbi protiv korupcije?**

Općinski sud ima ovlaštenja da preuzima slučajeve korupcije na lokalnom nivou, međutim posljednjih pet godina nije bilo ni jednog procesuiranog krivičnog djela korupcije. Općinski sud ne podiže optužnice, nego postupa po optužnicama tužilaštva. Iako je dozvoljeno iznošenje slučajeve korupcije pred Općinski sud, takva praksa nije zabilježena.

# TRANSPARENTNOST

## 5.4. TRANSPARENTNOST LOKALNIH SUDOVA



Zahvaljući, prije svega, elektronskom sistemu praćenja sudskih spisa transparentnost u djelovanju Općinskog suda je veoma prisutna, obzirom da svaka stranka/građanin može u svakom trenutku elektronskim putem pratiti proces svog predmeta. Informacije o imenovanju i razrješenju sudija, zakazanim ročištima i suđenjima, kao i različite statistike o radu suda, uključujući godišnje izvještaje o radu su dostupne na oficijelnoj stranici ove institucije i redovno su ažurirane. Javna suđenja se neometano obavljaju u praksi, te bilo koji građanin može prisustvovati u sudnici bez najave.



## ODGOVORNOST

### 5.5. ODGOVORNOST LOKALNIH SUDOVA



**U kojoj mjeri su lokalni sudovi odgovorni za svoje postupke u praksi?**

Sudije nisu dužne davati dodatna pojašnjenja i tumačenja donesenih odluka, a svaka stranka ima pravo podnošenja žalbe na donesenu presudu drugostepenom organu. Rok žalbe na presudu iznosi 8, 15 i 30 dana, ovisno o tipu predmeta i presude. U Godišnjem izvještaju o radu Općinskog suda u Travniku za 2013. godinu iznesen je podatak da je 87,8% potvrđenih odluka od ukupnog broja koje su po žalbi dostavljene drugostepenom sudu<sup>22</sup>. Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine je neovisno tijelo koje je zaduženo za kontrolu rada suda, te koje istražuje žalbe na rad općinskih sudija i/ili prijave korupcije.

## INTERGITET

### 5.6. INTEGRITET LOKALNIH SUDIJA



**U kojoj je mjeri osiguran integritet lokalnih sudija?**

<sup>22</sup> Podatak dostupan na: <http://opsud-travnik.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=50167> (posljednji pristup 23.11.2014.)

<sup>23</sup> Dokument dostupan na: <http://www.hjpc.ba/docs/vstvdocs/?cid=2665,2,1> (posljednji pristup 19.11.2014.)

Postoje sveobuhvatna pravila ponašanja sudija koja uključuju pravila o sukobu interesa, poklonima i političkoj pasivnosti i slično, a koja su opisana u Kodeksu sudijske etike<sup>23</sup>. Sudije su dužne prijaviti u imovinskoj kartici svaku vrijednost koja prelazi 20 000 KM, a koja je stečena u toj godini. Zakonima o krivičnom postupku FBiH, kao i Zakonom o parničkom postupku FBiH je regulisano u kojim uslovima sudija ne može vršiti svoju dužnost (izuzeće) čime se smanjuje mogućnost zloupotrebe položaja. U Općinskom sudu Travnik u skorije vrijeme nisu zabilježeni slučajevi sukoba interesa sudija i zloupotrebe položaja.

## 6. LOKALNA POLICIJA

KAPACITET

ULOGA

UPRAVLJANJE

## KAPACITET

### 6.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri policija na lokalnom nivou ima dovoljno finansijskih sredstava, te infrastrukturu i ljudske resurse kako bi efikasno djelovala u praksi?**

Lokalna policija ima skromne ljudske resurse, kao i infrastrukturu što otežava efikasnost rada policijskih organa u praksi. Edukacija policijskih službenika nije

kontinuirana, a naročito su potrebni dodatni programi za osposobljavanje za rad na slučajevima korupcije. Plate nisu na zadovoljavajućem nivou. U organizaciji Uprave policije Srednjobosanskog kantona Sektor kriminalističke policije je zadužen za kreiranje i poduzimanje mjera i radnji za postupanje protiv korupcije u skladu sa federalnom zakonskom regulativom, dok Policijska uprava Travnik i Policijska stanica Travnik (eventualno) zaprimaju prijave krivičnog djela korupcije od sranke, te djeluju kao pomoć u daljem postupku, pod uslovom da to Sektor kriminalističke policije od njih zahtijeva.

## 6.2. NEZAVISNOST

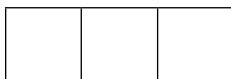


**U kojoj mjeri je policija na lokalnom nivou slobodna od neželjenih uticaja?**

Postoje jasno propisani profesionalni kriteriji na osnovu kojih je provedeno imenovanje policijskih službenika. Obzirom da je ljudski kadar u velikoj mjeri proizašao iz ratnog perioda, potrebno je napraviti dodatno restrukturiranje i filtriranje kadra. Lokalna policija nije imuna na politički uticaj, međutim on nije drastično više prisutan nego u drugim institucijama.

## ULOGA

### 6.3. ISTRAGA KORUPCIJE



**U kojoj je mjeri policija na lokalnom nivou aktivna u istraživanju korupcije?**

Lokalna policija (Policijska uprava Travnik i Policijska stanica Travnik) nije aktivna, niti ima nadležnost da istražuje slučajeve korupcije. Lokalna policija samo prijavljuje krivična djela korupcije kantonalnim organima koji vrše dalje postupanje.

## UPRAVLJANJE

### 6.4. TRANSPARENTNOST POLICIJE NA LOKALNOM NIVOU



**U kojoj mjeri su transparentne policijske operacije na lokalnom nivou?**

Javnost može pristupiti relevantnim informacijama o aktivnostima i funkcijama policije (ovlaštenjima, strategijama, slučajevima, odlukama, imovini visokih javnih službenika itd.) u mjeri u kojoj to propisuje Zakon o slobodi pristupa informacijama. Ne postoje posebni dodatni mehanizmi koji olakšavaju pristupačnost informacija koje se dostavljaju građanima, ali postupanje po zahtjevima je uglavnom blagovremeno, bez naročitih kašnjenja.

### 6.5. ODGOVORNOST LOKALNE POLICIJE



**U kojoj mjeri je lokalna policija odgovorna za svoje postupke u praksi?**

Postoji nezavisan mehanizam žalbi koji reguliše Ured za pritužbe javnosti u Ministarstvu unutrašnjih poslova

SBK. Istragu dijela korupcije provodi kantonalna policija, dok je za optužnicu i dalje postupanje zaduženo tužilaštvo. U praksi, svi građani imaju jednak pristup uslugama policije na lokalnom nivou.

## INTEGRITET

### 6.6. INTEGRITET POLICIJE NA LOKALNOM NIVOU



**U kojoj mjeri je osiguran integritet policije na lokalnom nivou?**

Postoji Etički kodeks ponašanja prema kojem se dužan ponašati svaki policijski službenik, a kojim se propisuju pravila o ponašanju, pravila o sukobu interesa, poklonima, ograničenja nakon zaposlenja i slično. Kontinuirano se provode istrage navodnih zloupotreba i sankcionisanje nedopuštenog ponašanja u praksi, međutim sankcije bi trebale biti strožije u cilju veće efikasnosti mjera.

## FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

### 7. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA

KAPACITET

DJELOTVORNOST

## KAPACITET

### 7.1. PRISTUP ŽALBENIM MEHANIZMIMA



**Postoji li poseban postupak (npr. preko Institucije ombudsmena ili sličnih institucija) namijenjen razmatranju prigovora na navodno nepravedan tretman lokalnih institucija?**

Građani mogu uložiti prigovor za nepravedan tretman lokalnih institucija, međutim ne postoji jasno propisana procedura postupanja Općine po ovom pitanju. Posredstvom Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovina moguće je podnijeti žalbu na tretman od strane bilo kojeg organa u Bosni i Hercegovini, međutim ova institucija izdaje samo preporuke za bolje postupanje lokalnih institucija.

<sup>24</sup> [http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc-2014042313584567bos.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc-2014042313584567bos.pdf)

## DJELOTVORNOST

### 7.2. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



**Koliko je u praksi djelotvoran postupak razmatranja prigovora?**

Načelnik formira komisiju ukoliko smatra da postoji osnova za istragu po podnesenom prigovoru, te se dalje postupa po rezultatima istrage. Mehanizam podnošenja prigovora građani veoma rijetko koriste. Prema Godišnjem izvještaju o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava u BiH za 2013. godinu<sup>24</sup>, Institucija ombudsmena je imala ukupno 5.094 žalbe koje se odnose na nepravedan tretman jednog od organa BiH, od čega je 3.496 žalbi okončano (68,63%). Međutim, u istom izvještaju navodi se nespremnost lokalnih vlasti na saradnju, probleme u komunikaciji i očiglednu nestručnost organa lokalne vlasti. S obzirom na ove konstatacije Institucije ombudsmena, upitno je koliko se ovim putem zaista uticalo na tretman od strane lokalnih vlasti iako su žalbe formalno okončane.

## 8. REVIZIJA

KAPACITET
DJELOTVORNOST

## KAPACITET

### 8.1. PROPISI O REVIZIJI LOKALNE UPRAVE



**U kojoj mjeri su prisutne redovne revizije lokalnih organa uprave i iscrpni propisi o sankcionisanju?**

Sistem interne revizije je uveden u Općinu Travnik 2013. godine na preporuku Ureda za reviziju institucija FBiH, te ima skromne kapacitete za rad. Eksterna revizorska kontrola općina se provodi nasumično svakih nekoliko godina. Tako je Općina Travnik bila predmet kontrole prošle godine za poslovanje u 2012. godini, a nova eksterna revizija planirana u 2014. godini za poslovanje u 2013. nije provedena. Rezultati interne revizije nisu dostupni javnosti, dok su rezultati eksterne revizije lako dostupni.

## DJELOTVORNOST

### 8.2. DJELOTVORNOST REVIZIJA LOKALNIH ORGANA UPRAVE



**Koliko su djelotvorne revizije organa lokalne samouprave?**

Posljednja eksterna revizija je iskazala negativno mišljenje o poslovanju Općine u 2012. godini, a kako ne postoji kontinuirana kontrola postupanja po preporukama, određene su još uvijek ostale neadresirane. Pozitivan pomak je da je, na primjer, u 2014. godini,

Plan nabavki pratio donošenje budžeta, te isti donesen neposredno nakon usvajanja budžeta, za razliku od prakse u 2012. godini kada je Plan nabavki donesen skoro sredinom godine (u mjesecu maju). Nije zabilježena praksa izricanja sankcija za nepostupanje po preporukama.

### 8.3. NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI



**U kojoj mjeri je efikasan nadzor nad revizijom lokalnih vlasti?**

Ured za reviziju BiH nadležan je da vrši reviziju samo institucija BiH, tako da reviziju nižih nivoa vlasti vrši Ured za reviziju FBiH. Međutim, činjenica da veliki broj kantona, opština i javnih institucija ima negativno mišljenje ili mišljenje s rezervom revizora ukazuje na to da revizije ne obezbjeđuju efikasan nadzor nad lokalnim vlastima. Što se tiče internih revizora u organima, Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija FBiH pruža tehničku podršku kroz obuku internih revizora kako bi se unaprijedila kvaliteta nadzora lokalnih vlasti.

## 9. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE



## KAPACITET

### 9.1. KAPACITET ZA NADZOR LOKALNE VLADE

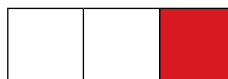


**U kojoj mjeri centralna vlada ima neophodna sredstva da efikasno izvršava dodijeljenu ulogu u smislu nadzora djelovanja lokalne vlade?**

Prema Ustavu BiH državni nivo vlasti nije nadležan za nadgledanje lokalne samouprave, već to vrše entitetski/federalni, odnosno kantonalni nivoi vlasti pojedinačno ili zajednički. Nijedan od viših nivoa ne raspolaže značajnim sredstvima koja bi bila dostatna za efikasan nadzor djelovanja lokalnih vlada. Kao jedini organ takve vrste, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine (Agencija), ne može se smatrati dostatnim za nadzor lokalnih vlada jer Agencija je, prije svega, ograničena nedovoljnim kadrom za vlastito operativno djelovanje: prema posljednjem Izvještaju o radu Agencije za period 1. januar – 30. septembar 2013. godine<sup>25</sup>, konstatuje se da je u Agenciji zaposleno 15 od predviđenih 29 službenika.

## DJELOTVORNOST

### 9.2. DJELOTVORNOST NADZORA LOKALNE UPRAVE



<sup>25</sup> Izvještaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (od 1.1. do 30.9.2013.) [http://www.apik.ba/acms\\_documents/izvje%C5%A1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf](http://www.apik.ba/acms_documents/izvje%C5%A1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf) (posljednji pritu 4.11.2014.)

## Koliko je efikasna centralna vlada u obavljanju svoje dodijeljene uloge u smislu nadzora nad lokalnom vladom?

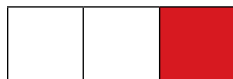
Centralna vlada gotovo da ne ostvaruje ikakav nadzor nad lokalnom vladom. Načelno, ne postoji politička podrška i volja vodećih političkih partija da državni nivo ostvaruje nadzor lokalne vlade. U tom pogledu se ne poduzimaju ni mjere za prevenciju korupcije ili slične inicijative u cilju unapređenja rada Vijeća.

## 10. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE



### KAPACITET

#### 10.1. KAPACITETI ZA OTKRIVANJE I ISTRAŽIVANJE KORUPCIJE



U kojoj mjeri postoji kapacitet za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije na lokalnom nivou?

Kapaciteti za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije na lokalnom nivou su veoma ograničeni ili gotovo nepostojeći, uzevši u obzir da lokalni mediji uopšte ne istražuju korupciju na lokalnom nivou, a i veoma je izvjesno da bi bili izloženi političkom pritisku ukoliko bi se odlučili za ovakav korak. Lokalno antikoruptivno tijelo ne postoji,

sve aktivnosti ove vrste dolaze sa viših nivoa vlasti.

### DJELOTVORNOST

#### 10.2. EFIKASNOST ISTRAGE I OTKRIVANJA KORUPCIJE



U kojoj su mjeri slučajevi korupcije u lokalnoj vlasti, u stvari, istraženi i otkriveni u praksi?

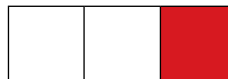
U protekloj godini nije zabilježen ni jedan slučaj istrage i otkrivanja korupcije u lokalnoj vlasti, dok se ranijih godina uspješno procesuirao svega jedan slučaj korupcije.

## 11. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI



### KAPACITET

#### 11.1. KAPACITET ZA ZAGOVARANJE I PODIZANJE SVIJESTI O BORBI PROTIV KORUPCIJE



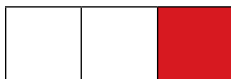
U kojoj mjeri postoji kapacitet za edukativne aktiv-

## nosti, javne informacije i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou?

Obzirom da se mediji ne bave kontinuirano istraživanjem ovakvih tema, te da do sada nisu sprovedene edukativne radionice za lokalne zvaničnike ili informativne kampanje za građane, možemo reći da ne postoje izgrađeni kapaciteti za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, te da ne postoji saradnja između različitih aktera na ovu temu na lokalnom nivou. Također, Općina nema razvijen Akcioni plan ili sličan instrument utemeljen na Strategiji za borbu protiv korupcije 2009-2014. na osnovu kojeg bi se poduzimali konkretni koraci u pravcu izgradnje kapaciteta za prevenciju i borbu protiv korupcije na lokalnom nivou.

## DJELOTVORNOST

### 11.2. DJELOTVORNOST PODIZANJA SVIJESTI I ZAGOVARANJA BORBE PROTIV KORUPCIJE



**U kojoj su mjeri edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje borbe protiv korupcije na lokalnom nivou uspješni u borbi protiv korupcije?**

Kako nisu poduzimane ovakve inicijative možemo samo nagađati o njihovom eventualnom uspjehu, a u ovom kontekstu možemo konstatovati da su napravljene minimalni pomaci u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou.

## 12. DRUŠTVENA ODGOVORNOST

KAPACITET

DJELOTVORNOST

## KAPACITET

### 12.1. KAPACITET ZA DRUŠTVENU ODGOVORNOST



**U kojoj su mjeri nevladini akteri aktivni u promovisanju društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost?**

Lokalne nevladine organizacije nisu fokusirane na praćenje i kontrolu rada lokalnih vlasti, velikim dijelom i zahvaljujući činjenici da se djelimično ili potpuno finansiraju iz općinskog budžeta. Pojedine nevladine organizacije sa sjedištem u Sarajevu, koje su pokretale inicijative promovisanja društvene odgovornosti, rijetko su organizovale aktivnosti u Travniku. Izuzetak je Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Travnik,<sup>26</sup> koje je proveo Centar za edukaciju mladih iz Travnika u saradnji sa Centrom za promociju civilnog društva iz Sarajeva 2012. godine, s ciljem poticanja lokalnih vlasti da kreiraju javne politike koje bi se

<sup>26</sup> Cjelovit izvještaj je dostupan na: <http://www.cem.ba/preuzmi/istrazivanje/19-puls-istrazivanje-za-podrucje-opcine-travnik/file> (posljednji pristup 19.11.2014.)

temeljile na uslugama kojima su građani bili najnezadovoljniji.

## DJELOTVORNOST

### 12.2. DJELOTVORNOST DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI



**U kojoj mjeri su inicijative društvene odgovornosti pokretane od strane nevladinih aktera bile uspješne u pozivanju lokalnih vlasti na odgovornost?**

Inicijative nevladinih aktera koje bi pozivale lokalne vlasti na odgovornost i poticale integritet u obavljanju poslova, nisu postigle značajne pomake u poboljšanju sistema lokalnog integriteta, što se odnosi i na iznad navedeni primjer inicijative koja se temeljila na Ispitivanju zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Travnik.







# IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Nakon provedenog istraživanja u Općini Travnik vidljivo je da je većina indikatora označena sa prosječnom ocjenom, što ukazuje da u Općini postoji dobra osnova za dalji razvoj i unapređenje lokalnog sistema integriteta, kao i da je potrebno uložiti dodatne napore kako bi ova lokalna samouprava predstavljala primjer dobrih praksi u pogledu transparentnosti, odgovornosti i integriteta. Na osnovu prikupljenih informacija i izvršene procjene vidljivo je da lokalna skupština (Općinsko vijeće), lokalna izvršna vlast, te lokalni sud imaju dobre kapacitete i infrastrukturu za djelovanje, međutim kada je u pitanju obavljanje njihovih funkcija postoji prostor za napretkom i efikasnijim djelovanjem u cilju postizanja većih standarda u radu, što bi doprinijelo kvalitetnijem sistemu lokalnog integriteta.

Iako lokalna policija nema nadležnosti da se bavi krivičnim djelima korupcije na lokalnom nivou, nema ni zadovoljavajuće kapacitete i resurse za rad, kao ni opozicione političke stranke, što može biti značajno u obavljanju njihove uloge u sistemu lokalnog integriteta. Lokalna administracija uglavnom ima solidnu logističku bazu i resurse za rad, međutim očigledan je nedostatak sistema podrške koji bi za uposlene u lokalnoj administraciji kreirao sigurno okruženje, relativno otporno na pritiske izvana.

Što se tiče aktera najslabije su ocijenjene lokalne političke stranke u pogledu njihove uloge u lokalnom sistemu integriteta i unutrašnjeg upravljanja, naročito kada je u pitanju predstavljanje širih društvenih interesa i proces odabira kandidata za lokalne izbore.

Kada su u pitanju funkcije nadzora i odgovornosti, kapaciteti postoje sa značajnim nedostacima, gdje su najslabijim označeni kapaciteti za podizanje svijesti i edukaciju javnosti, obzirom da je interes medija i nevladinog sektora za ovo pitanje sporadičan ili u potpunosti izostaje, kao i eventualne inicijative pokrenute od općinskih struktura u vidu donošenja akcionog plana za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou ili sl.

## KLJUČNI ZAKLJUČCI

Ključni nalazi se mogu sažeti na sljedeći način:

### 1. AKTERI

- a. Vijećnici nemaju razvijene ustaljene mehanizme komunikacije, konsultovanja i razmjene sa građanima kako bi predstavljali njihove interese;
- b. Protokoli i instrumenti koje ima izvršna lokalna vlast i lokalna administracija za učešće građana u procesima bitnim za lokalnu samoupravu se slabo koriste od strane građana;
- c. Lokalnoj administraciji nedostaje kvalitetniji sistem podrške da bi se smanjio vanjski pritisak na službenike i omogućio neometan rad u skladu sa zakonom;
- d. Političke stranke ne zastupaju široke interese u zajednici u cilju njenog razvoja i prosperiteta, već su prije svega preokupirane uskim stranačkim interesima.

### 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

- Lokalna samouprava nema razvijene instrumente i kapacitete za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, niti ima nadzor i podršku od strane viših nivoa vlasti u ovom segmentu;
- Lokalni mediji, organizacije civilnog društva, te građanstvo u širem smislu nemaju izgrađene kapacitete

i/ili ne izražavaju kontinuirani interes za izgradnjom kvalitetnijeg sistema integriteta na lokalnom nivou.

## PREPORUKE

Na osnovu iznesenog, u nastavku iznosimo osnovne preporuke za dalje djelovanje:

- Potrebno je uspostaviti mehanizam pomoću kojeg bi se mogle odvijati kontinuirane i redovne konsultacije sa građanima kako bi se olakšala direktna razmjena sa građanima i povećalo njihovo učešće u radu Općinskog vijeća.

Pri tome je poželjno, uz tradicionalne načine komunikacije, staviti fokus na što veću razmjenu posredstvom on-line/internet tehnologija (u vidu npr. otvaranja foruma za pokretanje vijećničkih inicijativa i sl.) kako bi što više građana moglo direktno ili indirektno učestvovati u razmjeni;

- Kako bi se razvila poticajna atmosfera za razvoj društvene odgovornosti lokalna izvršna vlast i lokalna administracija također trebaju uložiti veći napor da se građani obavijeste i uključe u procese bitne za lokalnu zajednicu, pored mehanizama koji su zakonski propisani. Organizacija okruglih stolova, konsultacije sa akademskom zajednicom, dani otvorenih vrata su neki od pristupa koji se mogu poduzeti da bi se povećala participacija građana, a na taj način i legitimitet odluka koje se donose;

- Kako ne postoji inicijativa sa viših nivoa vlasti, u cilju samoevaluacije i praćenja, Općini se preporučuje da samoinicijativno uvede periodičnu procjenu integriteta na osnovu postojećih instrumenata kao što je npr. Indeks transparentnosti koji je razvio Transparency International<sup>27</sup>, a koji može biti odlična polazna osnova. U proces razvoja specifičnog instrumenta za Općinu Travnik treba uključiti nevladin sektor, akademsku zajednicu i građan-

ne, a na osnovu rezultata kreirati akcioni plan za jačanje lokalnog integriteta u Općini.

---

<sup>27</sup> Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombusmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka, 2014. <http://magg.mladenbl.com/Pregled/MAGG%20-%20drugi%20nacrt%20izvjestaja.pdf> (posljednji put pristupljeno 1.12.2014.)



# V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADA LIS PROCJENE

1. *Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH* (nacrtno), EDA, Banja Luka, 2005. [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005\\_Analiza\\_stanja\\_lokalne\\_uprave\\_u\\_BiH.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005_Analiza_stanja_lokalne_uprave_u_BiH.pdf) (25.11.2014.)
2. *Budžet Općine Travnik 2014.*
3. <http://opcinatravnik.com.ba/ba/stream.php?kat=1564> (1.11.2014)
4. *Etički kodeks izabranih predstavnika vlasti Općine Travnik*
5. <http://www.opcinatravnik.com.ba/ba/stream.php?kat=1#> (29.11.2014.)
6. *Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka, 2014.*
7. [http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2014042313584567bos.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2014042313584567bos.pdf)
8. Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Travnik: Monitoring lokalnih usluga: organizacije civilnog društva (OCD), građani i lokalne vlasti zajedno do boljih usluga, Centar za promociju civilnog društva, Centar za edukaciju mladih, Sarajevo, 2012.
9. [http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2014042313584567bos.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2014042313584567bos.pdf) (14.11.2014)
10. *Izvještaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije* (od 1.1. do 30.9.2013.)
11. [http://www.apik.ba/acms\\_documents/izvje%C5%A1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf](http://www.apik.ba/acms_documents/izvje%C5%A1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf) (4.11.2014.)
12. *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Općine Travnik za 2012. godinu*
13. *Kocka do kocke – dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave*, Ur. Zlokapa, Zdravko, EDA, Banja Luka, 2007

14. [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2007\\_Kocka\\_do\\_kocke.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2007_Kocka_do_kocke.pdf)(12.11.2014.)
15. Kodeks sudijske etike <http://www.hjpc.ba/docs/vstvdocs/?cid=2665,2,1> (19.11.2014.)
16. *Nalazi istraživanja o transparentnosti jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini 2012*, Transparency International Bosna i Hercegovina, Sarajevo, 2012. <http://magg.mladenbl.com/Pregled/MAGG%20%20drugi%20nacr%20izvjestaja.pdf> (20.11.2014.)
17. *Poslovnik o radu Općinskog vijeća Travnik* <http://www.opcinatravnik.com.ba/ba/stream.php?kat=1#> (29.11.2014.)
18. *Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini*, Analitika - centar za društvena istraživanja, izvještaj br. 1/2011
19. *Statut Općine Travnik*, Broj: OV-01-02-569/05
20. *Studija sistema nacionalnog integriteta*, Transparency International Bosna i Hercegovina, Banja Luka, 2013.
21. *Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine*
22. <http://www.fmup.gov.ba/bs/text.php?id=53> (4.5.2014.)
23. *Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH* [http://www.pufbih.ba/images/stories/\\_ZAKON\\_O\\_PRI-PADNOSTI\\_JAVNIH\\_PRIHODA\\_BOS.pdf](http://www.pufbih.ba/images/stories/_ZAKON_O_PRI-PADNOSTI_JAVNIH_PRIHODA_BOS.pdf) (25.11.2014.)







**PROCJENA  
SISTEMA  
INTEGRITETA  
JEDINICA  
LOKALNE  
SAMOUPRAVE  
OPĆINA VISOKO**



---

# SADRŽAJ

---

447	I SAŽETAK
453	II SITUACIONA ANALIZA
457	III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
	KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE
458	1. OPĆINSKO VIJEĆE
461	2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST
466	3. LOKALNA ADMINISTRACIJA
470	4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE
	FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI
472	5. POSTUPANJE PO ŽALBAMA
473	6. REVIZIJA
474	7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE
475	8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE
476	9. PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI
477	10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST
481	IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE
485	V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE



# I SAŽETAK

## KONTEKST SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

Današnji način funkcionisanja sistema integriteta lokalne samouprave nastao je u ruševinama pedesetogodišnjeg socijalističkog uređenja i to komunalnog sistema koji je prethodio sistemu lokalnog samoupravljanja. Planska privreda i jednopartijski sistem su trebali biti zamijenjeni slobodnim tržištem i višestranačkim političkim uređenjem, te iako je ovaj proces tranzicije/demokratizacije društva bio potaknut i potpomognut izvana, zamjena postojećih ekonomskih i političkih struktura novim, bila je mukotrpa i izazovna na svim društveno-političkim ravnama, pa tako i na

nivou lokalne samouprave. Činjenica da su formalno uvedene nove institucije i mehanizmi nije podrazumijevala suštinsku demokratizaciju lokalnih jedinica samouprave.<sup>1</sup>

Okosnicu današnjeg formalno-pravnog aspekta lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini čini Evropska povelja o lokalnoj samoupravi koja je ratifikovana 2002. godine, a kojom je naznačena obaveza da se lokalna samouprava reguliše zakonom, a gdje je moguće i ustavom. Obzirom da potonje nije slučaj sa Ustavom BiH, sva

bitna određenja lokalne samoprave regulisana su entitetskim i kantonalnim ustavima. Na nivou Federacije BiH donesena su dva zakona koja propisuju principe funkcionisanja lokane samouprave u ovom entitetu. Zakon o osnovama lokalne samouprave (Sl. novine FBiH, 6/95) donesen je 1995. godine, a 2006. je donesen Zakon o principima lokalne samouprave (Sl. novine FBiH, 49/06) koji su bez detaljnijih dorada preneseni i na kantonalni nivo. U literaturi se navodi da je ovim zakonski okvir u Federaciji unaprijeđen i to u pogledu: (i) prihvatanja evropskog koncepta lokalne samouprave koji daje pravo organima lokalne samouprave da upravlja dijelom lokalnih poslova u interesu građana, (ii) uspostavljanja monotipne<sup>2</sup> strukture lokalne samouprave, te pored općine uvodi se i grad kao jedinica lokalne samouprave, (iii) postepenog proširenja nadležnosti općina (što je ujedno i najznačajniji pomak), (iv) promjene načina izbora načelnika kojeg od usvajanja Zakona iz 2006. godine počinju birati direktno građani za razliku od prijašnje prakse kada je to činilo Općinsko vijeće.<sup>3</sup>

Općina Visoko čini jednu od 80 općina u Federaciji BiH i može predstavljati primjer dobrih praksi zasnovanih na transparentnosti, odgovornosti i integritetu.

---

<sup>1</sup> Detaljnije u Grupa autora, «Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH» (nacrt), Banja Luka, 2005., izvještaj dostupan na: [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005\\_Analiza\\_stanja\\_lokalne\\_uprave\\_u\\_BiH.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005_Analiza_stanja_lokalne_uprave_u_BiH.pdf) (posljednji pristup 25.11.2014.)

<sup>2</sup> Sve općine (i gradovi) imaju iste nadležnosti i funkcije, bez obzira na geografske, teritorijalne, demografske, ekonomske i druge razlike.

<sup>3</sup> Ur. Zlokapa, Zdravko, Kocka do kocke – dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave, EDA. Banja Luka, 2007, str 183 [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2007\\_Kocka\\_do\\_kocke.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2007_Kocka_do_kocke.pdf) (posljednji pristup 12.11.2014.)



## PROCJENA LIS-A: AKTERI I FUNKCIJE

### KARTICA REZULTATA PROCJENE LIS-A ZA OPĆINU VISOKO

AKTER	KAPACITET	ULOGA U LIS-U	UNUTRAŠNJE UPRAVLJANJE
LOKALNA SKUPŠTINA			
LOKALNA IZVRŠNA VLAST			
LOKALNA ADMINISTRACIJA			
LOKALNE POLITIČKE PARTIJE			

FUNKCIJA	KAPACITET	DJELOTVORNOST
POSTUPANJE PO ŽALBAMA		
REVIZIJA		
CENTRALIZOVANI NADZOR NAD LOKALNOM UPRAVOM		
ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE		
PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI		
DRUŠTVENA ODGOVORNOST		

## KLJUČNI NALAZI

### 1. AKTERI

Ključni nalazi koji ukazuju na nivo spremnosti Općine Visoko na razvoj su:

- a. Detaljna analiza sprovedena u Općini Visoko otkriva ulaganje značajnih napora u cilju modernizacije općinskih praksi i procesa, povećanja transparentnosti i odgovornosti, te poštivanja šireg legislativnog okvira.
- b. Kapaciteti lokalne samouprave za ispunjavanje predviđenih funkcija su na zadovoljavajućem nivou, ali s obzirom na to da još uvijek postoji dosta prostora za poboljšanja, dodatna nastojanja ka kontinuiranom

napretku lokalne izvršne vlasti su pohvalna.

- c. Pozitivna su nastojanja lokalne izvršne i dijela zakonodavne vlasti da se aktivnosti i odluke primarno usmjere ka osiguranju općinskog razvoja te poštivanju interesa građana, a ne političkih partija. Općinska vlast osluškuje i uzima u obzir mišljenje građana, i peticije su jedan od mehanizama koji se pokazao efikasnim, te se redovno uzima u obzir.
- d. Aktivnosti u cilju osiguranja transparentnosti, kako lokalne izvršne vlasti tako i vijećnika, su na zadovoljavajućem nivou. Na to ukazuje korištenje općinskog

web portala za objavljivanje javnih poziva i relevantnih općinskih dokumenata, te za dvostranu komunikaciju sa građanima, kao i snimanje sjednica Općinskog vijeća i njihovo neposredno javno emitovanje na lokalnom TV kanalu.

e. Pohvalno je što Općina pokazuje samoinicijativu da nadopuni propuste ili nedostatak kapaciteta viših nivoa vlasti, kada je u pitanju nadzor i revizija. Lokalna samouprava samoinicijativno kontinuirano sprovodi nezavisnu reviziju (kako jedinice lokalne samouprave, tako i javnih preduzeća i ustanova), angažujući subjekte da je umjesto nadležne institucije obave. Primjetna su nastojanja da se preporuke u okviru obavljenih revizija stave u praksu.

f. Lokalna samouprava pokazuje istrajnost u osiguranju transparentnosti i integriteta u postupcima javnih nabavki. Pored uvedenog ISO standarda u oblasti provedbe procedura javnih nabavki, izrađuje se plan javnih nabavki, a izvršene revizije nisu ukazale na eventualne probleme u ovoj oblasti.

## FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

Općina Visoko se suočava i sa nizom izazova u svom radu, kao što su:

a. Uspostavljeni sistem koji ima za cilj osigurati odgovornost službenika na radnom mjestu je neefektivan i osigurava rigidnost kada je u pitanju mobilnost općinskih službenika, što značajno usporava proces modernizacije Općine.

b. Obzirom da je Općina Visoko naklonjena preduzetništvu, te da na njenom teritoriju djeluju neki od privrednih giganta u BiH, održavanje bliske saradnje sa kompanijama i nadzora u radu (u skladu sa nadležnostima) iziskuje kontinuirane napore.

c. Viši nivoi vlasti ne raspolažu kapacitetima koji bi bili dostatni za efikasan nadzor djelovanja jedinica lokalne samouprave.

d. Viši nivoi vlasti ne izdvajaju sredstva dostatna za sprovedbu kapitalnih ulaganja i projekata sa kojima im Općina aplicira.

e. Pravni okvir za prikupljanje lokalnih prihoda se poštuje, ali je sam okvir u nekim oblastima štur, te uzimajući u obzir nekompatibilnost različitih baza podataka, čini posao administracije veoma zahtjevnim.

f. Građani ne koriste sve mehanizme koje imaju na raspolaganju da drže Općinu odgovornom za svoje postupke. Žalbe i pritužbe su veoma rijetke.

g. Uloga mjesne zajednice kao pravnog lica je značajna, iako izostaje. Mjesne zajednice ne koriste mehanizme koji im stoje na raspolaganju, a trebali bi igrati ključnu ulogu u kontekstu komunikacije s građanima, kao i osiguranja transparentnijeg rada Općine.

h. Javnost ne može ostvariti jasan uvid u izvore finansiranja političkih partija (ili u načine pribavljanja drugih materijalnih sredstava koja se koriste u radu stranke), s obzirom na to da postojeći sistem nije dovoljno transparentan.

i. Političke stranke ne zastupaju široke interese u zajednici u cilju njenog razvoja i prosperiteta, već su, prije svega, preokupirane uskim stranačkim interesima. Većina kandidata na izborima su na liste predloženi od strane partija.

j. Lokalna samouprava nema razvijene instrumente i kapacitete za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, niti ima nadzor i podršku od strane viših nivoa vlasti u ovom segmentu.

k. Lokalni mediji, organizacije civilnog društva, te građanstvo u širem smislu nemaju izgrađene kapacitete i/ili ne izražavaju kontinuirani interes za izgradnjom kvalitetnijeg sistema integriteta na lokalnom nivou.

## PREPORUKE

Stoga, preporuke za Općinu Visoko su sljedeće:

- Nastaviti aktivno raditi na iznalaženju modaliteta saradnje sa privatnim sektorom, u cilju omogućavanja boljih uslova i uklanjanja administrativnih barijera. Nastaviti koristiti nove tehnologije i najbolje prakse (npr. izraditi dodatne smjernice za investitore na engleskom jeziku, izraditi dodatne „on line“ alate/baze podataka koje stavljaju na raspolaganje informacije o kapacitetima Općine i sl.).
- Aktivno usmjeravati privatni sektor ka poštivanju zakona i građanskih interesa, te implementaciji aktivnosti društvene odgovornosti i podrške razvoju zajednice. Veća društvena odgovornost kompanija koje imaju sjedište u Općini Visoko je krucijalna za razvoj Općine.
- Promovisati ulogu mjesnih zajednica kao pravnih lica. Insistirati da se što više mladih visokoobrazovanih osoba uključe u rad mjesnih zajednica, te da počnu koristiti mehanizme koji im stoje na raspolaganju (web stranicu Općine i alate koji su dostupni „on line“). Usmjeravati mjesne zajednice ka intenziviranju komunikacije s građanima (npr. neophodno je da poboljšaju bazu podataka o stanovnicima, da izrade kvalitetnu socijalnu kartu mjesne zajednice, uključe se u edukaciju stanovništva), kao i pružanju doprinosa transparentnijem radu Općine (npr. educirati građane u smislu njihovih prava ali i obaveza, praćenja rada uprave, učešća u donošenju odluka i sl.).
- Od suštinskog je značaja da se poboljša transparentnost rada i finansiranja političkih stranaka i da se pro-

ces selekcije kandidata za lokalne izbore više zasniva na jasnim kriterijumima i propisanim procedurama koje bi vodile do izbora najboljih kandidata.

- S obzirom na to da je Općina u procesu izrade strategije sa jasnim indikatorima (u skladu sa metodologijom za integrisano planiranje lokalnog razvoja u BiH), nakon njene operacionalizacije, aktivno će raditi na uspostavljanju mehanizama praćenja i izvještavanja o postignućima (uspostaviti razrađen pristup kad je riječ o izvještavanju o razvojnim rezultatima, prema Vijeću, prema građanima).
- Raditi na jačanju civilnog društva, počevši od osnovnih edukacija o izradi prijedloga projekata i upravljanju projektnim ciklusom, pa sve do jačanja uloge u nadzoru lokalne samouprave i raspoloživim mehanizmima.
- Zajedno sa mjesnim zajednicama, civilnim društvom i privatnim sektorom, kontinuirano raditi na edukaciji stanovništva (naročito u oblasti zaštite okoliša, promociji volonterizma, društvene odgovornosti).



# II SITUACIONA ANALIZA

Općina Visoko nalazi se u Zeničko-dobojskom kantonu. Površina Općine je 230,8 km<sup>2</sup>, a broj stanovnika 40.277 (popis iz 1991.), odnosno 41.352 prema preliminarnim podacima popisa iz 2013. godine. Trenutno je 9.200 zaposlenih i 7.267 nezaposlenih na području Općine Visoko prema evidenciji Zavoda za zapošljavanje.

Organi Općine su: Općinsko vijeće i Općinski načelnik. Ovlaštenja i obaveze koje proizilaze iz samoupravnog djelokruga Općine podijeljene su između predstavničkog organa Općinskog vijeća i izvršnog organa Općinskog načelnika. Ako zakonom ili drugim propisima Općinski načelnik je nosilac izvršne vlasti u Općini. Na dužnosti

načelnika Općine Visoko od 14.11.2012. godine je gospođica Amra Babić, dipl.oec. i ima mandat od četiri godine. Prema Statutu Općine Visoko, Općinski načelnik predstavlja i zastupa Općinu, osigurava izvršavanje odluka i drugih akata Općinskog vijeća i odgovoran je za njihovo provođenje. Podnosi nacrt i prijedlog budžeta Općine Općinskom vijeću, odgovoran je za izvršavanje budžeta Općine, obavlja upravljački nadzor nad zakonitošću rada javnih ustanova i preduzeća kojim je osnivač Općina, te im daje upute za rad i još mnogo nadležnosti. Općinski načelnik, također, je odgovoran za ustavnost i zakonitost akata koje donosi, odnosno predlaže Općinskom vijeću.

Općinske službe uključuju:

- Kabinet načelnika, šef Kabineta: Dinka Omanović;
- Služba za društvene djelatnosti i boračko-invalidsku zaštitu, pomoćnik načelnika: Edina Ferizović;
- Služba za opću upravu, poslovi mjesnih zajednica i inspeksijski poslovi - pomoćnik načelnika: Edina Ahmetović;
- Služba za finansije, privredu i lokalni ekonomski razvoj - pomoćnik načelnika: Edina Ferizović;
- Služba za prostorno uređenje, imovinsko-pravne, geodetske, stambeno-komunalne poslove i zaštitu okoline - pomoćnik načelnika: Nidžara Hadžimerović;
- Služba za poslove Općinskog vijeća i Općinskog načelnika - rukovodilac Službe i sekretar Općinskog vijeća: Zekija Omerbegović;
- Služba civilne zaštite - rukovodilac Službe: Dragan Božičković.

Javne ustanove uključuju:

- JU Dom zdravlja Visoko - direktor: Senad Karavdić;
- JU Centar za socijalni rad Visoko - direktor: Šaćir Čelebić;
- Javna ustanova za predškolski odgoj i obrazovanje - direktor: Suada Mlačo;
- JU Zavičajni muzej Visoko - direktor: Senad J. Hodo-  
vić;
- U Centar za kulturu i edukaciju Visoko - direktor:  
Mensura Alibegović;
- JU Gradska biblioteka Visoko - direktor: Jasmina  
Drugović;
- JU KSC Mladost Visoko - direktor: Faruk Salčinović.

Javna preduzeća uključuju:

- JKP «Gradska groblja» d.o.o. Visoko – direktor:  
Asmir Hodžić;
- JKP «Visoko» d.o.o. Visoko - direktor: Almir Hadži-  
jalić;

- JP «Veterinarska stanica Visoko» d.o.o. Visoko -  
direktor: Ahmet Kurspahić;
- JP «Radio-televizija» d.o.o. Visoko - direktor: Advija  
Mutap;
- Društvo za gasifikaciju, distribuciju i promet gasa i  
opreme «VISOKOGAS » d.o.o. Visoko - direktor: Hajru-  
din Handžić.

Na području općine Visoko osnovano je 26 mjesnih zajednica, kao obavezan oblik mjesne samouprave, pu-  
tem kojih građani sudjeluju u odlučivanju o poslovima  
iz samoupravnog djelokruga i lokalnim poslovima koji  
neposredno i svakodnevno utiču na njihov život i rad.  
Savjet MZ, organ odlučivanja, biraju građani s područja  
mjesne zajednice koji imaju opće biračko pravo. Mandat  
članova Savjeta mjesne zajednice traje četiri godine.  
Posljednji izbori za članove Savjeta mjesnih zajednica  
održani su 21.04.2013. godine.

Općinski sud u Visokom je osnovan za područje općina  
Visoko, Breza, Vareš i Olovo i kao takav počeo je sa  
radom 22.3.2004. godine kada je u reformi pravosuđa  
došlo do spajanja općinskih sudova u Visokom, Brezi,  
Varešu i Olovu. U sastavu ovog suda je i Odjeljenje izvan  
sjedišta suda u Olovu. Općinski sud u Visokom vrši sud-  
sku vlast za područje navedenih općina u okviru stvarne  
nadležnosti utvrđene zakonom. Predsjednik suda je  
Enes Behlulović.







# III SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

---

Uputstvo za ocjenjivanje indikatora iz metodologije procjene LIS-a, koje najviše odgovara aktuелnoj situaciji u lokalnoj zajednici, je uvijek napisano pod navodnicima u kurzivu na početku svakog indikatora. Treba, međutim, napomenuti da ova uputstva za ocjenjivanje indikatora predstavljaju samo široke parametre koji služe kao osnov za uspostavljanje krajnje ocjene indikatora. U mnogim slučajevima samo neki od elemenata u citiranim rečenicama se mogu primijeniti na datu situaciju. Dio indikatora naslovljen kao "Komentar" daje neka neophodna razjašnjenja.

# KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE

## 1. OPĆINSKO VIJEĆE



### KAPACITET

#### 1.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri Općinsko vijeće ima adekvatne resurse za sprovođenje svojih obaveza u praksi?**

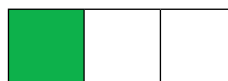
*“Općinsko vijeće ima adekvatne resurse da na djelotvoran način ispunjava svoje obaveze.”*

**Komentar:**

Ispunjeni su preduslovi za nesmetano obavljanje aktivnosti Općinskog vijeća. Služba za poslove Općinskog vijeća ima solidnu kadrovsku osnovu, sa potrebom za dodatnim kadrom. Raspodjela sredstava iz budžeta za rad vijećnika i klubova vijećnika se vrši na osnovu odluka. Finansijska sredstva su do sada adekvatno planirana da bi omogućila nesmetan rad Općinskog vijeća.

S obzirom na to da edukacija vijećnika nije obavezna, do sada nije postojao standardiziran i kontinuiran program obuke za vijećnike, te su se edukacijski programi organizovali na ad-hoc osnovi. Ipak, kroz Sistem obuke za jedinice lokalne samouprave, za čije uspostavljanje su podršku pružili Sida i UNDP, pored zaposlenika, i vijećnici će imati priliku da prisustvuju periodičnim obukama. U narednom periodu na bazi identifikovanih nedostataka kapaciteta će se organizovati obuke za vijećnike.

#### 1.2. LOKALNI IZBORI



**U kojoj mjeri su lokalni izbori blagovremeni, slobodni, poštteni i reprezentativni?**

*“Lokalni izbori su do sada bili blagovremeni i slobodni. Teško je sa preciznošću potvrditi i zaključiti da li su bili poštteni i reprezentativni.”*

**Komentar:**

Izborni propisi omogućavaju slobodne i fer lokalne izbore. Sprovodili su se blagovremeno. S obzirom na veliki broj kandidata, oni jesu predstavljali širok spektar različitih interesnih grupa. Tokom posljednjih izbora je ispoštovana i zakonska obaveza za 35% žena na listama kandidata za Općinsko vijeće. Građani Visokog su izabrali jednog od ukupno dva načelnika u Federaciji BiH.

#### 1.3. NEZAVISNOST



## U kojoj mjeri je Općinsko vijeće nezavisno od izvršne vlasti?

*“Općinsko vijeće je nezavisno od izvršne vlasti.”*

### Komentar:

Legislativni okvir u oblasti lokalne samouprave jasno definiše uloge zakonodavne i izvršne vlasti na lokalnom nivou, što se reflektuje i na praksu. Stav 5. Statuta Općine Visoko određuje međusobne odnose Općinskog vijeća i Općinskog načelnika, tako u članovima 35., 36., 37. i 38. Statut Općine Visoko definiše da Općinski načelnik podnosi izvještaj o ostvarenju politike Općine, o svojim aktivnostima itd., najkasnije do 31. marta tekuće godine, a Općinsko vijeće može izvještaj usvojiti, odbiti ili zatražiti dopunu. Statut, također, određuje da je Općinski načelnik dužan odgovarati na vijećnička pitanja i inicijative u roku od 30 dana. Član 22. Statuta Općine Visoko propisuje nadležnosti Općinskog vijeća, a Član 33. nadležnosti Općinskog načelnika kao nosioca vlasti u okviru samoupravnog djelokruga Općine.<sup>4</sup>

## ULOGA

### 1.4. NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU LOKALNE SAMOUPRAVE



#### U kojoj mjeri su vijećnici u mogućnosti da vrše i sprovode svoje odluke i funkciju nadzora?

*„Općinsko vijeće ima ingerencije da nadzire rad lokalne izvršne vlasti i uspješni su u vršenju ove dužnosti. Djelimično su u mogućnosti da sprovode svoje odluke.“*

### Komentar:

Vijećnici koriste različite mehanizme u cilju nadzora izvršne vlasti. Mehanizam vjećničkih pitanja i inicijativa osiguravaju blagovremeni odgovor Općinskog načelnika na upite vijećnika u, Statutom propisanom, roku od 30 dana. Generalno su vijećnici iskazali zadovoljstvo sa efektivnošću procesa nadzora, te su zadovoljni sa odgovorima koje dobivaju na sjednicama. Ipak, postoje slučajevi gdje vijećnici ne dobivaju blagovremene odgovore na postavljena vijećnička pitanja, kao i slučajevi ignorisanja njihovih inicijativa.

### 1.5. ZASTUPLJENOST



#### U kojoj mjeri vijećnici predstavljaju interese i prioritete birača u praksi?

*“Vijećnici nedovoljno prenose interese birača i prioritete birača u praksi, te se s toga trenutno dešavaju značajne fluktacije i borba između vijećnika, partija i izvršne vlasti.”*

### Komentar:

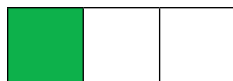
Većina kandidata koji na izborima dobiju povjerenje birača je na liste predložena od strane partija. Stoga i njihova vjernost partiji ostaje vidljiva i tokom samog mandata.

<sup>4</sup> Statut Općine Visoko. Dostupan na: <http://visoko.gov.ba/media/42063/PRECISCENI-TEKST-STATUTA.pdf>. Posljednji put posjećeno 28. juna 2015.

Ipak, u posljednje vrijeme su se desile značajne promjene na ovom polju. Naime, nekoliko vijećnika su istupili samostalno i djeluju kao samostalni predstavnici birača, a ne partije koja ih je predložila.

## UPRAVLJANJE

### 1.6. TRANSPARENTNOST OPĆINSKOG VIJEĆA



**U kojoj mjeri građani mogu doći do informacija vezanih za Općinsko vijeće i vijećnike?**

*“Građani mogu doći do informacija o Općinskom vijeću i vijećnicima i do informacija se lako dolazi.”*

**Komentar:**

Sve sjednice Općinskog vijeća i radnih tijela su javne, te im svaki građanin može prisustvovati ukoliko izrazi interes za to. Svi materijali Općinskog vijeća se mogu naći na službenoj web stranici Općine, a snimak svake sjednice se emituje na lokalnoj televiziji nedugo nakon njenog održavanja. Građani mogu i da izraze svoje mišljenje ukoliko se najave, i da učestvuju u diskusiji tokom održavanja sjednice Općinskog vijeća.

### 1.7. ODGOVORNOST OPĆINSKIH VIJEĆNIKA



**U kojoj mjeri su općinski vijećnici odgovorni za svoje postupke u praksi?**

*“Općinski vijećnici su djelimično odgovorni za svoje*

*postupke u praksi.”*

**Komentar:**

Detaljan uvid u rad Općinskog vijeća je omogućen građanima kroz kontinuirano objavljivanje sjednica Općinskog vijeća na lokalnoj televizijskoj stanici, što stavlja dodatan pritisak na osiguranje odgovornosti vijećnika. Organizuju se javne rasprave na određene teme, kada je neophodno dobiti mišljenje javnosti. I pored toga, odgovornost Općinskih vijećnika se primarno svodi na političku odgovornost.

Postoje mehanizmi uz pomoć kojih se građani mogu žaliti na rad i postupke vijećnika, propisani Etičkim kodeksom za vijećnike Općinskog vijeća i Općinskog načelnika Visoko, stav X – Žalbena procedura, Član 20.<sup>5</sup>

U praksi, građani ne koriste pravo podnošenja žalbe za kršenje pravila Kodeksa.

### 1.8. INTEGRITET OPĆINSKIH VIJEĆNIKA



**U kojoj mjeri je obezbijeđen integritet općinskih vijećnika?**

*“Integritet općinskih vijećnika je djelimično osiguran.”*

**Komentar:**

Općinsko vijeće Visoko, na XXI sjednici, održanoj 7.10.2006. godine, usvojilo je Etički kodeks za vijećnike Općinskog vijeća i Općinskog načelnika Visoko kojim je postavljen okvir etičkih principa ponašanja, prilagođen postojećem zakonodavstvu, propisima i principima javne administracije. Predmet ovog Kodeksa su osnovni

principi standardizovanog ponašanja, što građani očekuju od izabranih zvaničnika u vršenju njihovih dužnosti, a što će se odražavati i na povjerenje građana prema institucijama, u funkciji općeg interesa. Prilikom prihvatanja mandata vijećnici predaju imovinski karton, međutim nije primijećena redovna praksa ažuriranja istih.

Dakle, pravila i propisi kojima bi se trebalo preventivno djelovati na koruptivnu praksu u radu vijećnika postoje, ali se primjenjuju na nedosljedan način. Postoje primjeri narušavanja kodeksa od strane vijećnika, ali nisu procesuirani.

U posljednje vrijeme je bila jedna prijava sukoba interesa.

*“Lokalna samouprava ima jasnu i realističnu strategiju i usklađen skup funkcija.”*

**Komentar:**

Organe Općine Visoko čine Općinski načelnik i Općinsko vijeće. Općinski načelnik je nosilac izvršne vlasti u Općini Visoko, ima svojih šest pomoćnika koji pružaju podršku iz različitih oblasti. Načelnik rukovodi općinskom administracijom i općinskim službama, općinskim pravobranilaštvom itd., što je regulisano Statutom Općine Visoko. Javna preduzeća i javne ustanove su također dio lokalne samouprave. Općinsko vijeće Općine Visoko čini 25 izabranih vijećnika koji zastupaju interese građana. Važan čimbenik u lokalnoj samoupravi su i mjesne zajednice.

Lokalna samouprava posjeduje naslijeđenu strategiju, ali je samoinicijativno pokrenula izradu nove strategije na osnovu usvojene metodologije za integrisano planiranje lokalnog razvoja u BiH za čiju izradu je podršku dao UNDP i Ambasada Švicarske, a usvojile su je i preporučile na primjenu obje entitetske vlade, sa ciljem osiguranja proaktivnog i odgovornog planiranja i upravljanja lokalnim razvojem. Za implementaciju strategije i akcionog plana su zaduženi Općina kao lokalna samouprava i svako njeno tijelo prema resoru za koji je zaduženo.

## 2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST



### KAPACITET

#### 2.1. JASNE FUNKCIJE



**U kojoj mjeri lokalna samouprava ima jasnu i realističnu strategiju/akcioni plan i koherentan skup funkcija?**

#### 2.2. RASPOLOŽIVA SREDSTVA



<sup>5</sup> Etički kodeks, Općina Visoko. Dostupan na: <http://visoko.gov.ba/media/42066/Eticki-kodeks.pdf>. posljednji put posjećeno 28. juna 2015.

### U kojoj mjeri lokalna samouprava ima pristup sredstvima koja su neophodna da sprovede svoje funkcije i ispuni stratešku viziju?

*“Lokalna samouprava ima djelimičan pristup sredstvima prikupljenim na lokalnom nivou neophodnim za izvršenje svojih funkcija i ispunjavanje strateških ciljeva.”*

#### Komentar:

Legislativni okvir precizira javna sredstva koja se dodjeljuju jedinicama lokalne samouprave, te u skladu sa time općine mogu predvidjeti općinske prihode u okviru svog budžeta.

Direktni prihodi Općine su porez na imovinu, porez od poljoprivredne djelatnosti, porez na promet nekretnina, prihodi od imovine u vlasništvu Općine i imovinskih prava, komunalne takse, druge takse i naknade u skladu sa općinskim propisima, novčane kazne, prihodi od preduzeća i drugih pravnih lica u vlasništvu Općine, kamata u skladu sa zakonom, prihodi od koncesije u skladu sa zakonom, prihodi od samodoprinosu u skladu sa općinskom odlukom i Statutom Općine, prihodi od budžetskih korisnika, darovi, nasljedstva, pomoći i donacije, te drugi prihodi utvrđeni zakonom ili odlukom Općinskog vijeća. Drugi prihodi Općine su prihodi od dijeljenih poreza u skladu sa zakonom, te transferi i grantovi od viših nivoa vlasti.

Ipak, kada je u pitanju raspodjela nadležnosti između kantona i općine<sup>6</sup>, posljednjih godina je došlo do izmjena nauštrb općinskog budžeta, primarno po pitanju prihoda od poreza na dohodak, te u oblasti inspekcijskog nadzora. Ostali prihodi koji se dijele sa kantonom su prihodi od indirektnih poreza (npr. Direkcija za puteve), i naknade (za upotrebu cesta za vozila pravnih i fizičkih lica, za korištenje podataka izmjene katastra, za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća itd.)<sup>7</sup>

Kada je u pitanju aspekt finansijske podrške viših nivoa vlasti kroz transfere i grantove, raspodjela sredstava općinama se vrši na osnovu javnog poziva različitih instanci, u skladu sa nadležnostima (npr. Federalno ministarstvo okoliša, Federalno ministarstvo poljoprivrede i sl.). U Općini smatraju da je značajan problem što kroz transfere uspijevaju osigurati samo 20-30% ukupnih sredstava za realizaciju projekata sa kojima Općina Visoko aplicira višim nivoima vlasti, što je nedostavno za implementaciju projekata i značajno odgađa njihovu realizaciju.

Općina, također, poseže za kreditnim sredstvima (EBRD, Evropska investicijska banka, itd.) da bi realizovala dodatne projekte važne za lokalnu zajednicu.

## ULOGA

### 2.3. UPRAVLJANJE LOKALNOM ADMINISTRACIJOM



### U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno sprovedi svoju ulogu u smislu pružanja djelotvornog nadzora i podrške lokalnoj administraciji?

*“Trenutna izvršna vlast se pokazala kao proaktivna, efikasna i efektivna u svom radu i pružanju nadzora i podrške lokalnoj administraciji.”*

#### Komentar:

Mehanizmi za nadziranje i upravljanje radom administracije postoje, iako zakoni o državnoj službi i namještenicima<sup>8</sup> mogu usporiti sprovođenje eventualnih promjena i u velikoj mjeri štite zaposlenike. Sprovedba uspostavljenih procedura traje dugo i često, kada se sprovede do kraja, nema značajnog efekta (npr. nakon

disciplinskog postupka, kazna za službenika se svodi na to da bude premješten na istu poziciju, ali u drugu službu. Također, da bi službenik koji radi u Općini dobio otkaz, potrebno je dokazati da dvije uzastopne godine ne obavlja dužnosti, što samo po sebi može biti veoma komplikovano za dokazati).

Lokalna izvršna vlast aktivno radi na unapređenju ovih mehanizama, naročito kada je u pitanju sistem upravljanja ljudskim resursima i radnim učinkom, te je poduzela niz mjera sa ciljem povećanja efikasnosti (npr. kontinuirano izvještavanje i praćenje rada zaposlenih).

Postoje procedure i prakse kojima se vrši monitoring i vrednovanje rada službenika, međutim ovaj sistem zahtijeva određena poboljšanja (npr. mjesečno izvještavanje o radu). Uvedena je praksa ocjenjivanja općinskih službenika u skladu sa Zakonom o državnoj službi FBiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 29/03) i smjernicama Agencije za državnu službu FBiH, gdje rukovodilac službe ocjenjuje rad svih državnih službenika na prijedlog neposredno nadređenog službenika. Ukoliko službenik ima dobru ocjenu duži vremenski period, to čini osnovu za napredovanje.

Također, kontrola rada javnih ustanova i preduzeća (u nadležnosti Općine) je važan aspekt nadzora kroz organe koje uspostavlja osnivač, ali i kroz Vijeće putem razmatranja planova i izvještaja, kao i praćenje radnih učinaka. Općinski načelnik aktivno primijenjuje svoja ovlaštenja vršenja nadzora rada javnih ustanova i preduzeća, predviđena Statutom Općine, te su postojali slučajevi pokretanja inicijativa prema nadležnim tijelima (jedan primjer je i slučaj pokretanja stečaja javnog preduzeća, nakon što je eksternom revizijom utvrđen značajan gubitak u njegovom poslovanju, koji prethodno nije bio prikazan).

## 2.4. NADZOR NAD PRIVATNIM PRUŽAOCIMA JAVNIH USLUGA



**U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno provodi svoju ulogu u smislu pozivanja privatnih pružalaca javnih usluga na odgovornost za izvršenje ugovorenih usluga?**

*„Lokalna izvršna vlast je istrajna u kontroli izvršenja ugovorenih usluga i pozivanju na odgovornost privatnih pružalaca javnih usluga.“*

### Komentar:

Proces angažovanja privatnih pružalaca javnih usluga je otvoren i transparentan, te u skladu sa zakonskim odredbama. Tzv. «outsourcing» je značajno zastupljen u Općini Visoko i neke od usluga koje obuhvata su nadzor, projektovanje i revizija, koje obavljaju eksterni partneri odabrani putem javnog poziva.

Monitoring se provodi u skladu sa potpisanim ugovorom, a njegovu sprovedbu nadgledaju eksterni eksperti angažovani u cilju što adekvatnijeg nadzora. Pored navedenog ne postoje dodatni mehanizmi osiguranja kvalitete pruženih usluga.

<sup>6</sup> Brojne nadležnosti su dijeljene između općina i kantona. Pregled nadležnosti općina i kantona u FBiH je dostupan u publikaciji Kocka do kocke – dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave, str. 222-237

<sup>7</sup> Raspodjela prihoda se vrši u skladu sa Pravilnikom o načinu uplate javnih prihoda. Dostupan na <http://finprof.ba/view-more/pravilnik-o-nacinu-uplate-javnih-prihoda-u-fbih/141>. Posljednji put posjećeno 5. jula 2015.

<sup>8</sup> Zakoni dostupni na: <http://www.adsfbih.gov.ba/index.php?lang=ba&sel=90>. Posljednji put posjećeno 28. juna 2015.

## 2.5. REGULISANJE RADA LOKALNIH PREDUZEĆA



**U kojoj mjeri lokalna samouprava efikasno sprovodi svoju ulogu u regulisanju lokalnih preduzeća na ravnopravan i djelotvoran način?**

*“Lokalna samouprava efikasno sprovodi svoju ulogu prilikom regulisanja lokalnih preduzeća, međutim još uvijek postoji prostor za jačanje ove uloge, naročito kada je u pitanju saradnja sa većim privrednim subjektima.”*

**Komentar:**

Vidna je naklonost preduzetništvu u Općini Visoko. Nadležna inspeksijska tijela vrše redovnu kontrolu, a inspektori su u radu dosljedni i nediskriminatorni.

Privredni i poljoprivredni savjeti su oformljeni u junu 2014. godine, a sastaju se do dva puta mjesečno. Na savjetima se razgovara o strateškim i razvojnim odlukama i dokumentima, te o saradnji sa investitorima. Otvorena je i kancelarija za privrednike, gdje općinski službenik ima obavezu pratiti svaki zahtjev privrednika u Općini sa ciljem pružanja podrške.

Općina nije nadležna za nadziranje većih privrednih subjekata već kantonalne i federalne instance. Ipak, saradnja Općine i većih privrednih subjekata bi se mogla intenzivirati, kada je u pitanju prevazilaženje izazova sa kojima se veći privredni subjekti suočavaju (npr. pitanja infrastrukture i sl.)

Općina se čini aktivnom kada je u pitanju posredovanje kod viših nivoa vlasti. Neki od primjera su upućivanje inicijative izmjene kriterija za korištenje sredstava za iz-

gradnju i opremanje poslovnih zona ili saradnja sa FIPA kada se radi o preduzećima koja imaju strani kapital.

Također, vidljivi su naponi Općine da bude posrednik kada je u pitanju umrežavanje investitora sa privatizovanim kompanijama.

## UPRAVLJANJE

### 2.6. TRANSPARENTNOST BUDŽETA



**U kojoj mjeri lokalna samouprava predstavlja jasan i dostupan budžet?**

*“Lokalna samouprava redovno javnosti objavljuje jasan budžet.”*

**Komentar:**

Budžet je javno dostupan na službenoj web stranici Općine Visoko, objavljuje se u Službenom glasniku, te je izrađen prateći relevantan zakonski okvir.

U BiH ne postoje jasne smjernice kako predstaviti budžetske podatke tako da ih razumiju i građani i vijećnici, ali Općina Visoko se potrudila kroz projekat Internacionalnog republikanskog instituta<sup>9</sup> da na svojoj web stranici budžet Općine učini što pristupačnijim i jasnijim građanima. Kroz grafičke prikaze budžeta i programskih troškova Općine, koji su dostupni na njejoj službenoj web stranici, stvoreni su preduslovi za olakšano razumijevanje budžeta građanima. Treba ipak uzeti u obzir da svi stanovnici nemaju internet konekciju i pristup ovim materijalima dostupnim „on line“.



Na temu budžeta Općine, građani imaju priliku dati svoje komentare tokom javnih rasprava, koje se organizuju u saradnji sa mjesnim zajednicama, nevladinim organizacijama i privrednim subjektima. Ipak, čest je slučaj da je na završnim javnim raspravama odziv jako slab (što uključuje i vijećnike koji često ne prisustvuju).

## 2.7. ODGOVORNOST LOKALNE IZVRŠNE VLASTI



**U kojoj mjeri je lokalna izvršna vlast odgovorna za svoje postupke?**

*“Lokalna izvršna vlast je odgovorna za svoje postupke u praksi.”*

**Komentar:**

Propisan je niz formalnih procedura kojima se reguliše izvještavanje prema Općinskom vijeću kao što su predavanje periodičnih i godišnjih izvještaja. Također, odluke koje se podnose Vijeću na usvajanje se obrazlažu, a prethodno se provodi procedura konsultacija sa građanima, putem javnih rasprava, kako bi konačne odluke bile u skladu sa zahtjevima građana. Proces strategičkog planiranja i budžetiranja se odvijaju uz redovne konsultacije sa građanima, što je slučaj i sa nizom drugih relevantnih odluka.

Peticije građana su se pokazale kao efikasan alat uticaja na odluke lokalne izvršne vlasti, kroz koje su građani izrazili svoje negodovanje po pitanju određenih općinskih odluka. Nekoliko peticija su dovele do izmjenе prvobitno donesene odluke općinske izvršne vlasti, čime se može zaključiti da općinska vlast osluškuje i uzima u obzir mišljenje građana.

## 2.8. INTEGRITET IZVRŠNE VLASTI



**U kojoj mjeri je obezbijeđen integritet izvršne vlasti?**

*“Pravila i kodeksi za članove izvršne vlasti kojima se osigurava njihov integritet postoje, iako su nepotpuni.”*

**Komentar:**

Općinsko vijeće Visoko usvojilo je Etički kodeks za vijećnike Općinskog vijeća i Općinskog načelnika Visoko<sup>10</sup>. Sadržaj ovog Etičkog kodeksa utvrđuje okvir etičkih principa ponašanja za izabrane zvaničnike, prilagođen je postojećem zakonodavstvu, propisima i principima javne administracije. Predmet ovog Kodeksa su osnovni principi standardizovanog ponašanja izabranih zvaničnika. Ipak, čini se da su propisi kojima se obezbjeđuje integritet izvršne vlasti nepotpuni.

Postoje primjeri narušavanja kodeksa od strane vijećnika, ali nisu procesuirani.

<sup>9</sup> [www.iri.org](http://www.iri.org)

<sup>10</sup> Na XXI sjednici održanoj 7.10.2006. godine,

## 3. LOKALNA ADMINISTRACIJA



### KAPACITET

#### 3.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri općinska administracija ima adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse da bi efikasno obavljala svoje dužnosti?**

*„Općinska administracija ima adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse za efikasno vršenje svojih obaveza“.*

**Komentar:**

Uprkos finansijskim ograničenjima, lokalna samouprava nastoji efikasno obavljati svoje dužnosti efikasnim korištenjem infrastrukture, raspoređivanjem trenutno zaposlene općinske administracije, primanjem novog mladog kadra i volontera.

Novom sistematizacijom uočen je nedostatak određenog broja pozicija u pojedinim sektorima kako bi općinska administracija upotpunila nedostatke. U proteklom

periodu se izvršilo popunjavanje pojedinih upražnjenih pozicija putem Agencije za državnu službu FBiH.

Administrativni radnici su kroz istraživanje iskazali zadovoljstvo sa primanjima kada ih uporede sa okruženjem.

#### 3.2. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri je općinska administracija nezavisna od spoljašnjih uticaja?**

*„Općinska administracija čini značajne napore da osigura nezavisnost od spoljašnjih uticaja.“*

**Komentar:**

Istraživanje je pokazalo da se općinska izvršna vlast pokazala kao podrška općinskoj administraciji sa ciljem osiguranja nezavisnosti od spoljašnjih uticaja. Općinski službenici su naveli da su veoma rijetki slučajevi kada osjete eksterne pritiske prilikom obavljanja svakodnevnih dužnosti.

Prethodnih godina je primijećena tendencija upošljavanja kadra određenih lokalnih partija, međutim, u posljednje vrijeme te prakse jenjavaju.

Takođe, žalbe i pritužbe nisu česte, te niti jedna nije proslijeđena Uredu za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine, agenciji koja je odgovorna za adekvatnu primjenu Zakona o javnim nabavkama BiH.

## ULOGA

### 3.3. OBEZBJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI I INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA



**U kojoj mjeri postoji efikasan zakonski okvir koji bi osigurao transparentnost i integritet u postupcima javnih nabavki?**

*„Postoji adekvatan legislativni okvir za postupak javnih nabavki, koji uz dodatne prakse i nastojanja lokalne administracije omogućava transparentnost i integritet ovog procesa.“*

#### Komentar:

Lokalna samouprava pokazuje istrajnost u osiguranju transparentnosti i integriteta u postupcima javnih nabavki. Uveden je ISO standard u oblasti provedbe procedura javnih nabavki, te se sve aktivnosti sprovode u skladu sa njim.

Izrada plana javnih nabavki je sada obaveza za jedinice lokalne samouprave, tako da ga Općina Visoko redovno izrađuje. U skladu sa relevantnim propisima, plan javnih nabavki se objavljuje na web stranici Agencije za javne nabavke BiH.

Eksterne finansijske revizije se redovno sprovode (sprovedba inicirana od strane izvršne vlasti Općine), a njihovi zaključci i preporuke se nisu ticale procesa javnih nabavki u Općini Visoko, pa se može zaključiti da revizori nisu naišli na neregularnosti.

Postoji određeni broj žalbi na javne nabavke od strane lokalnih preduzeća, ali se slučajevi mogu pripisati

nepoznavanju zakona i lokalpatriotizmom, jer se sve odnose na tendere koje su dobivala preduzeća izvan Općine Visoko<sup>11</sup>. Niti jedna žalba nije prosljeđena višim instancama.

### 3.4. UNAPREĐENJE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI I UČEŠĆA



**U kojoj mjeri lokalna administracija podstiče mehanizme društvene odgovornosti koji građanima omogućavaju da komuniciraju i podnose zahtjeve lokalnoj vlasti?**

*„Lokalna administracija podstiče mehanizme kojima omogućavaju građanima komunikaciju i podnošenje zahtjeva lokalnoj vlasti.“*

#### Komentar:

Lokalna vlast Općine Visoko je predana radu na komunikaciji sa građanima. Osim zakonom propisanim mehanizama, lokalna vlast koristi niz drugih načina komunikacije sa građanima, kao što su: e-lokalna samouprava, elektronsko praćenje predmeta, peticije, razgovori/sastanci sa načelnikom, mogućnost prisustva i učešća u radu Općinskog vijeća, javne rasprave, dopisi itd.

Primjetno je da građani učestvuju i koriste navedene mehanizme, te nisu rijetki slučajevi da se odluke Općine koriguju u skladu sa zahtjevima građana.

<sup>11</sup> Neki privrednici smatraju da se prioritet treba dati preduzećima sa područja Općine Visoko.

### 3.5. PRIKUPLJANJE JAVNIH PRIHODA



**U kojoj mjeri je prikupljanje lokalnih javnih prihoda pošteno i transparentno?**

*„Sistem prikupljanja lokalnih javnih prihoda je transparentan, ali još uvijek postoje segmenti u kojima je potrebno poboljšanje.“*

#### Komentar:

Pravni okvir za prikupljanje lokalnih prihoda se poštuje. Uzimajući u obzir činjenicu da je Općina u sistemu trezorskog poslovanja, svi prihodi se uplaćuju i prazne u skladu sa namjenom - vrstom i kao takvi i knjigovodstveno evidentiraju.

Ipak, u nekim segmentima ne postoje jasne smjernice precizirane pravnim okvirom, a sami postupci su nerijetko složeni, što otežava rad službenika u Općini.

Također, prisutan je problem nekompatibilnosti relevantnih baza podataka koje bi omogućile adekvatno praćenje (katastar, finansije, komunalna naknada), što često dovodi do dovijanja službenika na terenu.

### 3.6. ZAŠTITA ZEMLJIŠNIH I IMOVINSKIH PRAVA



**U kojoj mjeri su zemljište i imovinska prava zaštićeni od strane lokalne vlasti?**

*„Zemljište i imovinska prava su zaštićeni od strane*

*lokalne vlasti.“*

#### Komentar:

Postoji jasna i transparentna regulativa koja reguliše lokalne zemljišne knjige, prostorne planove, urbanističke planove i građevinske dozvole.

Postoji jasna regulativa u pogledu naknade građanima u slučaju eksproprijacije zemljišta. Građani imaju mogućnost da preispituju odluke lokalne vlasti kroz nekoliko mehanizama.

Zaprimljene žalbe u oblasti zaštite zemljišta i imovinskih prava se primarno odnose na predmete koji se tiču uzurpacija, dok se ostale ne izdvajaju kao alarmantne.

Velika većina žalbi (90%) se tiče interpretacije Zakona o građenju, te je neophodna podrška službenicima s tim u vezi (edukacija, vodič).

## UPRAVLJANJE

### 3.7. JAVNOST UPRAVE



**Postoji li transparentnost po pitanju upravljanja finansijama, ljudskim resursima i podacima unutar lokalnog javnog sektora?**

*„Postoji transparentnost po pitanju upravljanja finansijama i ljudskim resursima.“*

#### Komentar:

Općina je u sistemu trezorskog poslovanja, što uveliko doprinosi transparentnoj raspodjeli i potrošnji sredsta-

va.

Javne nabavke i oglasi o zapošljavanju su dostupni javnosti, osim u jednom slučaju kroz posljednjih nekoliko godina.

Propisi koji regulišu objavljivanje podataka o imovini odgovornih službenika i vijećnika postoje i oni se objavljuju prilikom preuzimanja mandata.

Informacije o imovini u vlasništvu Općine su dostupne u gruntu.

Građani i pravna lica koriste mehanizme uspostavljene Zakonom o slobodi pristupa informacijama u FBiH. U prošloj godini je zaprimljeno i odgovoreno na 16 zahtjeva u skladu sa Zakonom.

### 3.8. ODGOVORNOST LOKALNIH SLUŽBENIKA



**U kojoj mjeri su lokalni službenici u praksi odgovorni za svoje postupke?**

*„Zakon o državnoj službi i drugi podzakonski akti određuju prava i obaveze službenika, ali u praksi sve navedeno ne daje značajne rezultate s obzirom na to da su uposlenici veoma zaštićeni.“*

**Komentar:**

Zakon o državnoj službi (Službene novine FBiH broj 29/03; 23/04; 39/04; 54/04; 67/05; 08/06; 04/12), Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH (Službene novine Federacije BiH, broj 49/05), Etički kodeks za državne službenike i namještenike, ISO standard i ocjenjivanje državnih službenika i namje-

štenika su načini na koje se određuje i kontroliše rad službenika.

Polaganje stručnog državnog ispita, ocjenjivanje u radu i izvještaji o radu ne znače i samu odgovornost u radu.

Postoji nekoliko slučajeva disciplinskih postupaka protiv uposlenika (prosječno jedan godišnje), ali generalno je proces veoma spor i većinom neefektivan.

### 3.9. INTEGRITET SLUŽBENIKA OPĆINSKE ADMINISTRACIJE



**U kojoj mjeri je osiguran integritet lokalnih službenika?**

*„Integritet lokalnih službenika je osiguran zakonskim aktima, ali ga je teško pratiti na mjerljiv način.“*

**Komentar:**

Zakon o državnoj službi (Službene novine FBiH broj 29/03; 23/04; 39/04; 54/04; 67/05; 08/06; 04/12), Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH (Službene novine Federacije BiH, broj 49/05), Etički kodeks za državne službenike i namještenike, ISO standard i ocjenjivanje namještenika su načini na koje se određuje i kontroliše integritet službenika.

Iako Općina ulaže značajne napore u cilju osiguranja integriteta službenika, cio proces se čini sporim s obzirom na ustaljene prakse i rigidnost ljudskog faktora kada je u pitanju usvajanje praksi kojima bi se osigurao i pratio integritet službenika.

## 4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE



### KAPACITET

#### 4.1. ADEKVATNOST RESURSA



**U kojoj mjeri finansijska sredstva, koja su dostupna političkim strankama, omogućavaju djelotvornu političku konkurenciju?**

*„Postoje finansijska sredstva koja su dostupna političkim strankama, ali ne svim već samo onima koje su na vlasti.“*

**Komentar:**

U postojećim uslovima politička konkurencija nije efikasna jer stranke koje su na vlasti mogu namaknuti mnogo više sredstava od onih koje su u opoziciji. Budžetska sredstva su sada veoma mala (ranije je situacija bila bolja za male stranke jer su i sredstva iz budžeta bila veća) tako da nisu dovoljna malim strankama za bilo kakvu utakmicu na političkom polju sa većim strankama koje su u vlasti i koje mogu obezbijediti i sredstva iz javnih i privatnih kompanija, utičući na poslovanje tih

subjekata.

Pristup medijima je jednak ukoliko se radi o besplatnom oglašavanju koje dozvoljavaju određeni mediji, ali kada je u pitanju komercijalno oglašavanje, stranke nemaju iste mogućnosti jer su potrebna finansijska sredstva za korištenje tog prostora.

#### 4.2. NEZAVISNOST



**U kojoj mjeri su lokalne političke partije slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti?**

*„Lokalne političke partije su djelimično slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti.“*

**Komentar:**

Neželjeni vanjski uticaj na aktivnosti političkih stranaka na lokalnom nivou je generalno slab.

Ipak, uticaj iz centrale stranke na lokalnu organizaciju se razlikuje od stranke do stranke. Neke stranke na lokalnom nivou imaju vrlo mali stepen samostalnosti jer moraju tražiti stav centrale. To često dovodi do nerazumnih stavova, jer centrale nemaju uvijek dovoljno informacija da bi donijele kvalitetnu odluku.

### ULOGA

#### 4.3. AGREGACIJA INTERESA I PREDSTAVLJANJE



**U kojoj mjeri lokalne političke partije sažimaju i predstavljaju širok spektar društvenih interesa na lokalnom nivou?**

*„Lokalne političke partije djelimično predstavljaju društvene interese na lokalnom nivou. Ipak, političke partije se nerijetko fokusiraju na uske interese tako da mnogi bitni društveni interesi ne pronalaze mjesto na lokalnoj političkoj sceni.“*

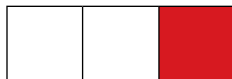
**Komentar:**

Ne postoji poseban način da lokalne partije osiguraju predstavljanje širokog spektra društvenih interesa (jer sve zavisi od slučaja do slučaja), ali najčešće se to ostvaruje putem Općinskog vijeća. Uvijek postoje pokušaji da se situacija kontroliše od strane nekih interesnih grupa ili pojedinaca. Svi oni koji finansiraju određene stranke žele da utiču na rad tih stranaka u dijelu koji će im obezbijediti povrat uložениh sredstava.

Radi nastojanja dijela vijećnika ka predstavljanju i aktivnostima samo i isključivo u ime birača i društvenih interesa, došlo je do veoma turbulentne političke situacije unutar stranaka i Općinskog vijeća. Neki vijećnici su istupili iz svojih stranaka i sada djeluju kao samostalni vijećnici.

## UPRAVLJANJE

### 4.4. TRANSPARENTNOST POLITIČKIH PARTIJA/KANDIDATA



**U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u djelovanju lokalnih političkih partija?**

*„Postojeći sistem nije dovoljno transparentan i ne omogućava javnosti da ostvari jasan uvid u izvore finansiranja političkih partija.“*

**Komentar:**

Ne postoje nikakva pravila osim onih koja važe na državnom nivou kada je u pitanju javnost u finansijskom poslovanju. Teško je doći do podataka o tome kako stranke dobivaju finansijska sredstva ili druga materijalna sredstva koja se koriste u radu stranke. Mnogo je toga što se prikriva kada je u pitanju finansiranje stranaka. Postojeći sistem nije dovoljno transparentan i ne omogućava javnosti da ostvari jasan uvid u izvore finansiranja političkih partija.

### 4.5. ODGOVORNOST LOKALNIH POLITIČKIH PARTIJA



**U kojoj mjeri postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim partijama?**

*„Nadzor nad lokalnim političkim partijama nije zadovoljavajuće djelotvoran.“*

**Komentar:**

Ne postoji nikakva kontrola finansijskog poslovanja lokalne organizacije osim one koja se odvija u sklopu čitave stranke koju kontroliše Centralna izborna komisija (CIK). CIK ipak ne pruža sve informacije koje je obavezna po zakonu tako da je nekad nemoguće ostvariti uvid u relevantne podatke koji se tiču stranaka i izvora njihovog finansiranja.

#### 4.6. IMENOVANJE I IZBOR LOKALNIH KANDIDATA



**U kojoj mjeri su kandidati za lokalne izbore izabrani na transparentan i pošten način?**

*„Biračima nije transparentno predočen način biranja kandidata stranaka za lokalne izbore.“*

**Komentar:**

Kandidati za lokalne izbore se biraju unutar stranke, njihovih izbornih tijela, prema nahođenju predsjednika, lobiranju, finansijskoj moći itd.

## FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

### 5. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



## KAPACITET

#### 5.1. PRISTUP ŽALBENIM MEHANIZMIMA



**Postoji li poseban postupak (npr. preko Institucije ombudsmena ili sličnih institucija) namijenjen razmatranju prigovora na, navodno, nepravedan tretman lokalnih institucija?**

*“Postoji postupak razmatranja pritužbi na lokalnom nivou za razmatranje navoda o nepravednom postupanju lokalne uprave.”*

**Komentar:**

U Općini postoje procedure zaprimanja i razmatranja pritužbi građana na koje odgovara načelnik. Pored toga, postoje i drugi žalbeni postupci gdje se formalnim putem razmatraju žalbe na odluke općinskih organa uprave.

Posredstvom Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovina moguće je podnijeti žalbu na tretman od strane bilo kojeg organa u Bosni i Hercegovini, međutim ova institucija izdaje samo preporuke za bolje postupanje lokalnih institucija.

## DJELOTVORNOST

#### 5.2. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



**Koliko je u praksi djelotvoran postupak razmatranja prigovora?**

*“Postupak razmatranja prigovora je donekle komplikovan, a upitno je koliko su odluke pravedno i efikasno sprovedene.”*

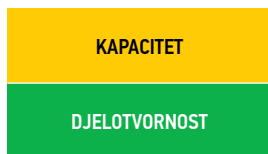


**Komentar:**

Mehanizam podnošenja prigovora građani veoma rijetko koriste. U proteklih par godina nije bilo nikakvih presuda kojima je presuđeno protiv Općine Visoko.

Prema Godišnjem izvještaju o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava u BiH za 2013. godinu<sup>12</sup>, Institucija ombudsmena je imala ukupno 5.094 žalbe koje se odnose na nepravedan tretman jednog od organa BiH, od čega je 3.496 žalbi okončano (68,63%). Međutim, u istom Izvještaju navodi se nespremnost lokalnih vlasti na saradnju, probleme u komunikaciji i očiglednu nestručnost organa lokalne vlasti. S obzirom na ove konstatacije Institucije ombudsmena, upitno je koliko se ovim putem zaista uticalo na tretman od strane lokalnih vlasti iako su žalbe formalno okončane.

## 6. REVIZIJA



### KAPACITET

#### 6.1. PROPISI O REVIZIJI LOKALNE UPRAVE



U kojoj mjeri su prisutne redovne revizije lokalnih organa uprave i iscrpni propisi o sankcionisanju?

*"Postoje jasna pravila u pogledu revizije organa lokalne*

*samouprave, te se revizije u praksi sprovode, iako revizori imaju ograničene kapacitete."*

**Komentar:**

Sistem interne revizije je uspostavljen u Općini i s obzirom na probleme sa ograničenim ljudskim resursima, po novoj sistematizaciji radnih mjesta, predviđeno je mjesto internog revizora.

S druge strane, sistem eksterne revizije javnog sektora je također uspostavljen, ali se od strane nadležnih institucija ne vrši kontinuirano već nasumično svakih nekoliko godina. Stoga lokalna samouprava samoinicijativno kontinuirano sprovodi eksternu reviziju, angažujući eksterne subjekte da obave reviziju umjesto nadležne institucije.

Rezultati eksterne revizije su lako dostupni javnosti.

## DJELOTVORNOST

### 6.2. DJELOTVORNOST REVIZIJA LOKALNIH ORGANA UPRAVE



Koliko su djelotvorne revizije organa lokalne samouprave?

*"Lokalna samouprava nastoji postupati po rezultatima i preporukama izvršenih revizija."*

<sup>12</sup> Izvještaj dostupan na: [http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen\\_doc2014042313584567bos.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2014042313584567bos.pdf). Posljednji put posjećeno: 30. juna 2015.

**Komentar:**

S obzirom na to da se eksterne revizije redovno obavljaju na inicijativu načelnika i Općine, postupanje po nalazima revizije je kontinuirana praksa i doprinosi sistemskom poboljšanju rada lokalne administracije. Službama kojima su upućeni komentari za poboljšanje načina rada, zadat je rok do kojeg je neophodno da usvoje i izvrše neophodne izmjene.

Ipak, izricanje sankcija onima koji su odgovorni za uočene nepravilnosti je do sad nezabilježena praksa.

**6.3. NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI**



**U kojoj mjeri je efikasan nadzor nad revizijom lokalnih vlasti?**

*„Nadležni organi vlasti imaju ovlaštenja i pristup u svrhu ispitivanja nepravilnosti u upravljanju finansijama od strane lokalne uprave, ali ih ne koriste proaktivno.“*

**Komentar:**

Iako organi koji imaju ovlaštenja da ispituju poslovanje lokalnih organa vlasti (budžetska inspekcija, revizija javnog sektora) imaju pristup svim potrebnim dokumentima u cilju izvršenja tih poslova, inspekcije i pregledi su rijetki i sporadični. Primjetno je da revizije koje vrši Ured za reviziju FBiH ne obezbjeđuju efikasan nadzor nad lokalnom samoupravom.

Što se tiče internih revizora u organima, Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija FBiH pruža tehničku podršku kroz obuku internih revizora kako bi se unaprijedila kvaliteta nadzora lokalnih vlasti.

Eksterne revizije se svode na reviziju finansijskih izvještaja, dok su posebne tematske revizije, ili revizije učinka, još uvijek daleko od ozbiljne realizacije.

**7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE**



**KAPACITET**

**7.1. KAPACITET ZA NADZOR LOKALNE VLADE**



**U kojoj mjeri centralna vlada ima neophodna sredstva da efikasno izvršava dodijeljenu ulogu u smislu nadzora djelovanja lokalne vlade?**

*„Organi uprave različitih nivoa vlasti u skladu sa nadležnostima imaju ograničene kapacitete za izvršavanje dodijeljene uloge u smislu otkrivanja i djelovanja u slučajevima kršenja propisa, zagovaranja reformi i pružanja obuke i tehničke podrške jedinicama lokalne samouprave.“*

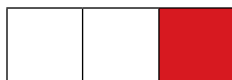
**Komentar:**

Viši nivoi vlasti sa ingerencijama da nadgledaju poslove lokalne samouprave, pored nadzora nad zakonitošću rada lokalne samouprave, zaduženi su i za pripremu i sprovođenje strateških ciljeva razvoja, usklađivanje sa evropskim standardima i sl.

Niti jedan od viših nivoa ne raspolaže značajnim sredstvima koja bi bila dostatna za efikasan nadzor djelovanja jedinica lokalne samouprave. Primjetno je da kapaciteti za kvalitetan nadzor nedostaju i da se nadzor često dešava sporadično, na ad-hoc osnovi.

## DJELOTVORNOST

### 7.2. DJELOTVORNOST NADZORA LOKALNE SAMOUPRAVE



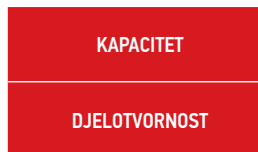
**Koliko je efikasna centralna vlada u obavljanju svoje dodijeljene uloge u smislu nadzora nad lokalnom vladom?**

*„Državni, entitetski i kantonalni organi nisu efikasni u vršenju svoje uloge nadzora nad lokalnom samoupravom“*

**Komentar:**

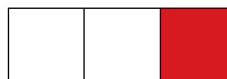
Nadzor nad radom lokalne samouprave se svodi na kontrolu zakonitosti akata koje donose njeni organi. Nema vidljivih naznaka prevencije korupcije, niti sprovođenja reformskih mjera i drugog djelovanja u pravcu poboljšanja integriteta djelovanja lokalne samouprave.

## 8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE



## KAPACITET

### 8.1. KAPACITETI ZA OTKRIVANJE I ISTRAŽIVANJE KORUPCIJE



**U kojoj mjeri postoji kapacitet za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije na lokalnom nivou?**

*„Ne postoji kapacitet za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije na lokalnom nivou i ne postoji ni jedno tijelo na lokalnom nivou sa bilo kakvim ovlaštenjima da istražuje slučajeve korupcije.“*

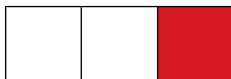
**Komentar:**

Ne postoji niti jedna organizacija, institucija, niti pokret sa interesom, ozbiljnom moći ili ovlaštenjima da pokrene pitanje pojave korupcije na lokalnom nivou.

Postoje različiti lokalni mediji koji objavljuju informacije u vezi sa koruptivnim radnjama, često upitnog kredibiliteta i izvora, ali nisu primjetne konsekvence niti značajnije reakcije nakon objavljenih informacija.

## DJELOTVORNOST

### 8.2. EFIKASNOST ISTRAGE I OTKRIVANJA KORUPCIJE



U kojoj su mjeri slučajevi korupcije u lokalnoj vlasti, u stvari, istraženi i otkriveni u praksi?

*„Nema slučajeva istrage i otkrivanja korupcije u lokalnoj samoupravi.“*

**Komentar:**

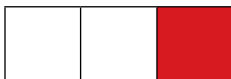
U prethodnom periodu nije zabilježen ni jedan slučaj istrage i otkrivanja korupcije u lokalnoj samoupravi.

## 9. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI



## KAPACITET

### 9.1. KAPACITET ZA ZAGOVARANJE I PODIZANJE SVIJESTI O BORBI PROTIV KORUPCIJE



U kojoj mjeri postoji kapacitet za edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou?

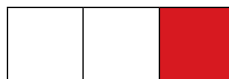
*„Edukativne aktivnosti, javno informisanje i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou nisu prisutni.“*

**Komentar:**

S obzirom na to da ne postoje bilo kakva posebna tijela na lokalnom nivou čiji bi rad bio posvećen borbi protiv korupcije, na lokalnom nivou se nije sprovodila nijedna od pomenutih aktivnosti koja bi podigla svijest i podstakla na akciju u okviru antikoruptivnog djelovanja.

## DJELOTVORNOST

### 9.2. DJELOTVORNOST PODIZANJA SVIJESTI I ZAGOVARANJA BORBE PROTIV KORUPCIJE



U kojoj su mjeri edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje borbe protiv korupcije na lokalnom nivou uspješni u borbi protiv korupcije?

*„Ne postoji kapacitet civilnog društva za praćenje slučajeva korupcije na lokalnom nivou i ne postoji niti jedno tijelo na lokalnom nivou sa bilo kakvim ovlaštenjima da istražuje slučajeve korupcije.“*

**Komentar:**

S obzirom na to da ne postoji razvijena institucionalna i građanska struktura u borbi protiv korupcije, kao i aktivnosti po tom pitanju, ne primjećuju se ni značajnije mjere, podrška ni rezultati u borbi protiv korupcije.

Medijska antikoruptivna nastojanja i pritisci su značajni, ali često i neosnovani.

## 10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST



### KAPACITET

#### 10.1. KAPACITET ZA DRUŠTVENU ODGOVORNOST



**U kojoj su mjeri nevladini akteri aktivni u promovisanju društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost?**

*„Nevladini akteri su nedovoljno aktivni u promovisanju inicijativa društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost.“*

#### Komentar:

Nevladine organizacije lokalnog karaktera rijetko imaju u fokusu svog djelovanja aktivnosti kojima bi se organi lokalne uprave pozivali na odgovornost i gdje bi se promovisali principi dobrog upravljanja.

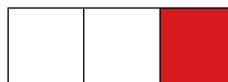
Neke nevladine i internacionalne organizacije imaju značajnije kapacitete i ekspertno osoblje, pa sporadično preispituju poslovanje lokalnih vlasti. Ovakve aktivnosti

su, međutim, rijetke i kratkog daha, većinom uzrokovane projektnim aktivnostima.

Jedan primjer ovakve sporadične aktivnosti jeste ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Visoko realizovano 2012. godine od strane lokalnog udruženja<sup>13</sup>. Također, inicijativa jedne strane nevladine organizacije je bila izrada oficijelne web stranice Općine Visoko, koristeći dobre prakse e-uprave, uključujući, između ostalog, transparentno budžetiranje, mehanizam za komunikaciju sa građanima (sekcija „Pitajte načelnicu“), elektronsko praćenje predmeta i sl., koja već više od godinu dana služi kao efektivan kanal za komunikaciju.

### DJELOTVORNOST

#### 10.2. DJELOTVORNOST DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI



**U kojoj mjeri su inicijative društvene odgovornosti, pokretane od strane nevladinih aktera, bile uspješne u pozivanju lokalnih vlasti na odgovornost?**

*„Inicijative društvene odgovornosti od strane nevladinih aktera su rijetke kada je u pitanju pozivanje lokalnih vlasti na odgovornost.“*

#### Komentar:

Inicijative nevladinih aktera koje bi pozivale lokalne vlasti na odgovornost i poticale integritet u obavljanju poslova, nisu postigle značajne pomake u poboljšanju

<sup>13</sup> Udruženje Damar omladina

sistema lokalnog integriteta, što se odnosi i na iznad navedeni primjer inicijative koja se temeljila na ispitivanju zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Visoko.







# IV ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Na osnovu prikupljenih informacija i izvršene procjene vidljivo je da lokalna administracija ima solidnu logističku bazu i resurse za rad, a Općinsko vijeće i lokalna izvršna vlast imaju dobre kapacitete i infrastrukturu za djelovanje. Međutim, kada je u pitanju obavljanje njihovih funkcija postoji prostor za napredak i efikasnije djelovanje u cilju postizanja većih standarda u radu, što bi doprinijelo kvalitetnijem sistemu lokalnog integriteta. Što se tiče aktera, najslabije su ocijenjene lokalne političke stranke u pogledu njihove uloge u lokalnom sistemu integriteta i unutrašnjeg upravljanja, naročito kada je u pitanju predstavljanje širih društvenih interesa i proces odabira kandidata za lokalne izbore. Kada su u pitanju funkcije nadzora i odgovornosti, kapaciteti postoje sa značajnim nedostacima, gdje je najslabijim označen kapacitet za podizanje svijesti i edukaciju javnosti, obzirom da je interes medija i nevladinog sektora za ovo pitanje sporadičan ili u potpunosti izostaje.

## KLJUČNI ZAKLJUČCI

Ključni nalazi koji ukazuju na nivo spremnosti Općine Visoko na razvoj su:

- a. Detaljna analiza sprovedena u Općini Visoko otkriva ulaganje značajnih napora u cilju modernizacije općinskih praksi i procesa, povećanja transparentnosti i odgovornosti, te poštivanja šireg legislativnog okvira.
- b. Kapaciteti lokalne samouprave za ispunjavanje predviđenih funkcija su na zadovoljavajućem nivou, ali s obzirom na to da još uvijek postoji dosta prostora za poboljšanja, dodatna nastojanja ka kontinuiranom napretku lokalne izvršne vlasti su pohvalna.

c. Pozitivna su nastojanja lokalne izvršne i dijela zakonodavne vlasti da se aktivnosti i odluke primarno usmjere ka osiguranju općinskog razvoja te poštivanju interesa građana, a ne političkih partija. Općinska vlast osluškuje i uzima u obzir mišljenje građana, i peticije su jedan od mehanizama koji se pokazao efikasnim, te se redovno uzima u obzir.

d. Aktivnosti u cilju osiguranja transparentnosti, kako lokalne izvršne vlasti tako i vijećnika, su na zadovoljavajućem nivou. Na to ukazuje korištenje općinskog web portala za objavljivanje javnih poziva i relevantnih općinskih dokumenata, te za dvostranu komunikaciju sa građanima, kao i snimanje sjednica Općinskog vijeća i njihovo neposredno javno emitovanje na lokalnom TV kanalu.

e. Pohvalno je što Općina pokazuje samoinicijativu da nadopuni propuste ili nedostatak kapaciteta viših nivoa vlasti, kada je u pitanju nadzor i revizija. Lokalna samouprava samoinicijativno kontinuirano sprovodi nezavisnu reviziju (kako jedinice lokalne samouprave, tako i javnih preduzeća i ustanova), angažujući subjekte da je umjesto nadležne institucije obave. Primjetna su nastojanja da se preporuke u okviru obavljenih revizija stave u praksu.

f. Lokalna samouprava pokazuje istrajnost u osiguranju transparentnosti i integriteta u postupcima javnih nabavki. Pored uvedenog ISO standarda u oblasti provedbe procedura javnih nabavki, izrađuje se plan javnih nabavki, a izvršene revizije nisu ukazale na eventualne probleme u ovoj oblasti.

Općina Visoko se suočava i sa nizom izazova u svom radu, kao što su:

a. Uspostavljeni sistem koji ima za cilj osigurati odgovornost službenika na radnom mjestu je neefektivan i osigurava rigidnost kada je u pitanju mobilnost

općinskih službenika, što značajno usporava proces modernizacije Općine.

b. Obzirom da je Općina Visoko naklonjena preduzetništvu, te da na njenom teritoriju djeluju neki od privrednih giganta u BiH, održavanje bliske saradnje sa kompanijama i nadzora u radu (u skladu sa nadležnostima) iziskuje kontinuirane napore.

c. Viši nivoi vlasti ne raspolažu kapacitetima koji bi bili dostatni za efikasan nadzor djelovanja jedinica lokalne samouprave.

d. Viši nivoi vlasti ne izdvajaju sredstva dostatna za sprovedbu kapitalnih ulaganja i projekata sa kojima im Općina aplicira.

e. Pravni okvir za prikupljanje lokalnih prihoda se poštuje, ali je sam okvir u nekim oblastima štur, te uzimajući u obzir nekompatibilnost različitih baza podataka, čini posao administracije veoma zahtjevnim.

f. Građani ne koriste sve mehanizme koje imaju na raspolaganju da drže Općinu odgovornom za svoje postupke. Žalbe i pritužbe su veoma rijetke.

g. Uloga mjesne zajednice kao pravnog lica je značajna, iako izostaje. Mjesne zajednice ne koriste mehanizme koji im stoje na raspolaganju, a trebali bi igrati ključnu ulogu u kontekstu komunikacije s građanima, kao i osiguranja transparentnijeg rada Općine.

h. Javnost ne može ostvariti jasan uvid u izvore finansiranja političkih partija (ili u načine pribavljanja drugih materijalnih sredstava koja se koriste u radu stranke), s obzirom na to da postojeći sistem nije dovoljno transparentan.

i. Političke stranke ne zastupaju široke interese u zajednici u cilju njenog razvoja i prosperiteta, već su,

prije svega, preokupirane uskim stranačkim interesima. Većina kandidata na izborima su na liste predloženi od strane partija.

j. Lokalna samouprava nema razvijene instrumente i kapacitete za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, niti ima nadzor i podršku od strane viših nivoa vlasti u ovom segmentu.

k. Lokalni mediji, organizacije civilnog društva, te građanstvo u širem smislu nemaju izgrađene kapacitete i/ili ne izražavaju kontinuirani interes za izgradnjom kvalitetnijeg sistema integriteta na lokalnom nivou.

## PREPORUKE

Stoga, preporuke za Općinu Visoko su sljedeće:

- Nastaviti aktivno raditi na iznalaženju modaliteta saradnje sa privatnim sektorom, u cilju omogućavanja boljih uslova i uklanjanja administrativnih barijera. Nastaviti koristiti nove tehnologije i najbolje prakse (npr. izraditi dodatne smjernice za investitore na engleskom jeziku, izraditi dodatne „on line“ alate/baze podataka koje stavljaju na raspolaganje informacije o kapacitetima Općine i sl.).
  - Aktivno usmjeravati privatni sektor ka poštivanju zakona i građanskih interesa, te implementaciji aktivnosti društvene odgovornosti i podrške razvoju zajednice. Veća društvena odgovornost kompanija koje imaju sjedište u Općini Visoko je ključna za razvoj Općine.
  - Promovisati ulogu mjesnih zajednica kao pravnih lica. Insistirati da se što više mladih visokoobrazovanih osoba uključe u rad mjesnih zajednica, te da počnu koristiti mehanizme koji im stoje na raspolaganju (web stranicu Općine i alate koji su dostupni „on line“). Usmjeravati mjesne zajednice ka intenziviranju komunikacije s građanima (npr. neophodno je da poboljšaju bazu podataka
- o stanovnicima, da izrade kvalitetnu socijalnu kartu mjesne zajednice, uključe se u edukaciju stanovništva), kao i pružanju doprinosa transparentnijem radu Općine (npr. educirati građane u smislu njihovih prava ali i obaveza, praćenja rada uprave, učesća u donošenju odluka i sl.).
  - Od suštinskog je značaja da se poboljša transparentnost rada i finansiranja političkih stranaka i da se proces selekcije kandidata za lokalne izbore više zasniva na jasnim kriterijumima i propisanim procedurama koje bi vodile do izbora najboljih kandidata.
  - S obzirom na to da je Općina u procesu izrade strategije sa jasnim indikatorima (u skladu sa metodologijom za integrisano planiranje lokalnog razvoja u BiH), nakon njene operacionalizacije, aktivno će raditi na uspostavljanju mehanizama praćenja i izvještavanja o postignućima (uspostaviti razrađen pristup kad je riječ o izvještavanju o razvojnim rezultatima, prema Vijeću, prema građanima).
  - Raditi na jačanju civilnog društva, počevši od osnovnih edukacija o izradi prijedloga projekata i upravljanja projektnim ciklusom, pa sve do jačanja uloge u nadzoru lokalne samouprave i raspoloživim mehanizmima.
  - Zajedno sa mjesnim zajednicama, civilnim društvom i privatnim sektorom, kontinuirano raditi na edukaciji stanovništva (naročito u oblasti zaštite okoliša, promociji volonterizma, društvene odgovornosti).



# V IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRAD E LIS PROCJENE

1. *Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH* (nacrt), EDA, Banja Luka, 2005. [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005\\_Analiza\\_stanja\\_lokalne\\_uprave\\_u\\_BiH.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005_Analiza_stanja_lokalne_uprave_u_BiH.pdf) (Posjećeno: 1.7.2015.)

2. *Budžet Općine Visoko 2014*. <http://visoko.gov.ba/media/442835/BUDZET-ZA-2014GODINU.pdf> (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)

3. *Etički kodeks izabranih predstavnika vlasti Općine Visoko*, <http://visoko.gov.ba/media/42066/Eticki-kodeks.pdf> (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)

4. *Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombusmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine*, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka, 2014. [http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2014042313584567bos.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2014042313584567bos.pdf) (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)

5. Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Travnik: *Monitoring lokalnih usluga: organizacije civilnog društva (OCD), građani i lokalne vlasti zajedno*

*do boljih usluga*, Centar za promociju civilnog društva, Centar za edukaciju mladih, Sarajevo, 2012.

6. *Izvještaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije* (od 1.1. do 30.9.2013.) [http://www.apik.ba/acms\\_documents/izvje%C5%A-1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf](http://www.apik.ba/acms_documents/izvje%C5%A-1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf) (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)

7. *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Općine Visoko za 2012. i 2013. godinu*

8. *Kocka do kocke – dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave*, Ur. Zlokapa, Zdravko, EDA, Banja Luka, 2007. [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2007\\_Kocka\\_do\\_kocke.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2007_Kocka_do_kocke.pdf) (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)

9. *Nalazi istraživanja o transparentnosti jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini 2012*, Transparency International Bosna i Hercegovina, Sarajevo, 2012. <http://magg.mladenbl.com/Pregled/MAGG%20%20drugi%20nacrt%20izvjestaja.pdf> (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)

10. *Poslovník o radu Općinskog vijeća Visoko*, <http://visoko.gov.ba/media/42069/POSLOVNIK-VIJE%C4%86A-2.pdf> (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)
11. *Pravilnik o načinu uplate javnih prihoda*, <http://finprofi.ba/view-more/pravilnik-o-nacinu-uplate-javnih-prihoda-u-fbih/141> (Posljednji put posjećeno: 5.7.2015.)
12. *Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini*, Analitika - centar za društvena istraživanja, izvještaj br. 1/2011 [http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/Analitika%20-%20Lokalna%20budzetska%20transparentnost\\_0.pdf](http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/Analitika%20-%20Lokalna%20budzetska%20transparentnost_0.pdf) (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)
13. *Statut Općine Visoko*, <http://visoko.gov.ba/media/42063/PRECISCENI-TEKST-STATUTA.pdf> (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)
14. *Studija sistema nacionalnog integriteta*, Transparency International Bosna i Hercegovina, Banja Luka, 2013 <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/TIBIH-NIS-Web-FIN.pdf> (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)
15. *Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine Federacije BiH br. 29/03
16. *Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH*, [http://www.pufbih.ba/images/stories/\\_ZAKON\\_O\\_PRIPADNOSTI\\_JAVNIH\\_PRIHODA\\_BOS.pdf](http://www.pufbih.ba/images/stories/_ZAKON_O_PRIPADNOSTI_JAVNIH_PRIHODA_BOS.pdf) (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)
17. <http://www.fmup.gov.ba/bs/text.php?id=53> (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)



CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна и универзитетска библиотека  
Републике Српске, Бања Лука

352(497.6)

ПРОЦЈЕНА система интегритета

Procjena sistema integriteta jedinica lokalne samouprave u BiH :  
Bijeljina / Brčko / Goražde / Gračanica / Mostar / Novi Grad Sarajevo  
/ Stari Grad Sarajevo / Teslić / Travnik / Visoko / [vodeći istraživač  
Aleksandar Draganić ; menadžer projekta Lejla Ibranović ; urednik  
Emsad Dizdarević ; istraživači Bojan Kovačević ... [et al.]]. - Banja Luka :  
Transparency International, 2015. - 488 str. : ilustr. ; 23 cm

Tekst štampan dvostubačno. - Bibliografija: str. 485-486.

ISBN 978-99955-755-3-3

COBISS.RS-ID 5335064





