

**ISTRAŽIVANJE PROAKTIVNE
TRANSPARENTNOSTI I
NEPOSREDNOG UČEŠĆA GRAĐANA
U ODLUČIVANJU U LOKALNOJ**

SAMOUPRAVI

ČEKAJUĆI DEMOKRATIJU

Transparency International u BiH



Publikacija: Istraživanje proaktivne transparentnosti i neposrednog učešća građana u odlučivanju u lokalnoj samoupravi –
Čekajući demokratiju

Autor: Transparency International u BiH

www.ti-bih.org

Mart 2021.

© Transparency International u Bosni i Hercegovini

*Ova publikacija je izrađena u okviru projekta „E-participate“ uz finansijsku podršku Ambasade Kraljevine
Nizozemske u BiH. Stavovi i mišljenja iznijeti u publikaciji ne odražavaju nužno i stavove Ambasade.*



Kingdom of the Netherlands

SADRŽAJ

O PROJEKTU	3
UVODNA RAZMATRANJA	4
CILJ I METODOLOŠKI OKVIR ISTRAŽIVANJA	5
Cilj istraživanja	5
Obuhvat i metodološki pristup	5
Uloga i značaj neposrednog učešća građana u odlučivanju;	5
Pregled međunarodnih standarda i domaćeg zakonodavstva, te njihova međusobna usklađenost;	5
Istraživanje prakse proaktivne transparentnosti:	5
ULOGA I ZNAČAJ TRANSPARENTNOSTI I NEPOSREDNOG UČEŠĆA GRAĐANA U ODLUČIVANJU	7
Pregled međunarodnih standarda i domaćeg zakonodavstva, te njihova međusobna usklađenost	10
Pristup informacijama i proaktivna transparentnost	10
Učešće građana u donošenju odluka	11
ISTRAŽIVANJE PRAKSE PROAKTIVNE TRANSPARENTNOSTI	14
Proaktivna transparentnost	14
Neposredno učešće građana u procesu odlučivanja	17
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	21
ANEKS 1- STANDARDI PROAKTIVNE TRANSPARENTNOSTI	23

O PROJEKTU

Projekat „E-participate“ koji sprovodi Transparency International u BiH uz finansijsku podršku ambasade Kraljevine Nizozemske u BiH, ima za cilj unapređenje i razvijanje održivog odnosa između lokalnih vlasti i građana, kao i unapređenje transparentnosti i odgovornosti vlasti u Bosni i Hercegovini. Projekat poseban fokus stavlja na jačanje učešća građana u radu lokalne vlasti, sa naglaskom na upotrebu novih tehnologija. Projekat nastoji kroz uvođenje novih tehnologija u rad lokalnih zajednica u Bosni i Hercegovini unaprijediti komunikaciju između građana i lokalne zajednice, unaprijediti učešće građana u procesu donošenja odluka, te ojačati demokratske principe rada lokalne samouprave, kao što su transparentnost, odgovornost i integritet.



UVODNA RAZMATRANJA

Bosna i Hercegovina (BiH) prema nalazima relevantnih istraživanja okarakterisana je kao hibridni režim.¹ Režim, koji se po svojim karakteristikama nalazi između konsolidovane demokratije i autoritarnog režima. Ovakvi režimi kombinuju elemente i demokratije i autoritarnih režima, uzimajući od demokratije obično formu, dok je sadržaj najčešće ispunjen autoritarnim elementima. Nesumnjivo ovakva ocjena stanja u BiH odraz je i stanja lokalne demokratije.

U proteklih četvrt vijeka reformisanja lokalne samouprave u BiH uz široku podršku međunarodnih aktera napravljeni su značajni iskoraci na unaprijeđenju njenog funkcionisanja i efikasnosti i približavanja građanima odnosno demokratizaciji lokalne samouprave. Bez pretenzija za pobrajanjem svih važnih iskoraka u ovom uvodnom dijelu, pomenućemo dva najvažnija, uvođenje direktnog izbora (grado)načelnika i uspostavljanje centralizovanog načina pružanja usluga kroz šalter sale.

Nema sumnje da je neposredno učešće građana u procesima odlučivanja na lokalnom nivou važna pretpostavka ukupnog demokratskog procesa u svakoj zemlji, a ukupna funkcionalnost i demokratičnost lokalne samouprave temeljni gradivni blok svake konsolidovane demokratije.

Otuda je i Transparency International u BiH (TI BiH) u proteklim godinama visoko prioritizirao i razvijao aktivna partnerstva sa jedinicama lokalne samouprave, radeći zajedno sa njima na jačanju transparentnosti, unaprijeđenju integriteta i razvijanju neposrednog učešća građana u procesima donošenja odluka. U tom smislu i ovo istraživanje predstavlja osvrt na postojećenje stanje ali ujedno i platformu za nastavak aktivnosti TI BiH u pravcu unaprijeđenja proaktivne transparentnosti i jačanja učešća građana u procesu donošenja odluka.

¹ Vidi: The Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2019; Freedom House: Nations in Transit

CILJ I METODOLOŠKI OKVIR ISTRAŽIVANJA

Cilj istraživanja

Cilj istraživanja usmjeren je na utvrđivanje nivoa neposrednog učešća građana u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou, te nivo primjene standarda proaktivne transparentnosti kao pretpostavke za ostvarivanje neposrednog učešća građana u procesu donošenja odluka, u cilju formulisanja eventualnih preporuka za unaprijeđenje stanja.

Obuhvat i metodološki pristup

U cilju realizacije cilja istraživanja, samo istraživanje obuhvatiće sljedeće cijeline: a) uloga i značaj neposrednog učešća građana u odlučivanju i proaktivne transparentnosti kao pretpostavke ostvarivanja neposrednog učešća građana u odlučivanju, b) pregled međunarodnih standarda i domaćeg zakonodavstva, te njihova međusobna usklađenost, zatim c) istraživanje prakse neposrednog učešća građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave i nivoa primjene standarda proaktivne transparentnosti. Posebnu cijelinu d) sačinjavaće zaključci i preporuke za unaprijeđenje stanja u pogledu zakonskog okvira, kao i praksi. U skladu sa specifičnostima svake pojedinačne cijeline metodološki pristupi cijelinama, kako slijedi:

Uloga i značaj neposrednog učešća građana u odlučivanju:

U okviru ove cijeline dat je osvrt na savremeno shvatanje i koncepcije učešća građana prema savremenoj politikološkoj literaturi ali i opšteprihvaćenim okvirima politika na međunarodnom nivou. Metodološki se temelji na desk research pristupu.

Pregled međunarodnih standarda i domaćeg zakonodavstva, te njihova međusobna usklađenost:

U okviru ove cijeline izvršena je identifikacija odgovarajućih međunarodnih standarda i relevantnih domaćih propisa koji regulišu transparentost, kao pretpostavku učešća građana u procesu neposrednog odlučivanja. Također, u okviru ove cijeline fokus je stavljen i na same propise koji se odnose na neposredno učešće građana u procesu neposrednog odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave. Završni dio analizira usklađenost domaćih propisa sa međunarodnim praksom primjenjući metodu identifikacije pravnih praznina (legal gap analysis).

Istraživanje prakse proaktivne transparentnosti:

Ovaj segment s fokusom na postojeće prakse proaktivne transparentnosti i neposrednog učešća građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave fokusiran je na dvije cijeline, i to: načine i prakse informisanja građana o radu lokalne samouprave, odnosno nivo proaktivne i reaktivne transparentnosti jedinica lokalne samouprave.

Osnova za prikupljanje podataka i procjenu nivoa proaktivne transparentnosti su standardi proaktivne transparentnosti usvojeni od strane Vijeća ministara. Na osnovu navedenih standarda pristupiće se prikupljanju podataka metodom neposrednog uvida (desk research) web stranica jedinica lokalne samouprave, dok će se podaci o reaktivnoj transparentnosti prikupiti putem posebno sačinjenog upitnika. Istraživanja praksi neposrednog učešća građana u procesu donošenja odluka, biće izvršeno putem

upitnika koji se temelji na odgovarajućem zakonskom okviru koji reguliše rad lokalne samouprave, koji će istraživački tim distribuirati jedinicama lokalne samouprave.

Posebnu cjelinu sačinjavaće zaključci i preporuke za unaprjeđenje stanja u pogledu zakonskog okvira, kao i praksi.



ULOGA I ZNAČAJ TRANSPARENTNOSTI I NEPOSREDNOG UČEŠĆA GRAĐANA U ODLUČIVANJU

Učešće građana u procesu odlučivanja centralni je element svake definicije demokratije. Same definicije demokratije se dalje razlikuju po tome koliki stepen, vrstu, obuhvat i kvalitet učešća građana uzimaju za dostatan ili poželjan. Tako počevši od samih izbora kao najmanjeg zajedničkog sadržioca svih definicija demokratije, kojim građani odlučuju o povjeravanju vršenja vlasti, razvijali su se dalje bitno širi i dublji (po opsegu učešća građana) koncepti participativne i deliberativne demokratije, kojima je, uprkos razlikama, zajedničko da se učešće građana u donošenju odluka proširuje i mimo izbornog procesa kao takvog. Dakako, navedeni koncepti ne idu za tim da zamjene predstavničku demokratiju, već naprotiv da je nadgrade i učine što više „demokratičnijom“. Participativna demokratija ima nešto dužu istoriju, koja počinje sa aktivističkim građanskim pokretima šesdesetih godina dvadesetog vijeka, a njena osnova odnosi se na aktivno učešće građana u procesu donošenja odluka kroz različite vrste uključivanja, kao što su građanske inicijative, peticije i referendumi. Deliberativna demokratija prominentnije mjesto u akademskim raspravama i praktičnoj primjeni stiče tokom osamdesetih, a njen fokus je na procesu

donošenja odluka temeljenih na dijalogu svih zainteresovanih strana, odnosno predstavnika svih kategorija građana.²

Dok oba koncepta i participativna i deliberativna demokratija idu za proširenjem područja učešća građana u procesu donošenja odluka, te dakako ne isključuju jedna drugu, prisutne su i međusobne razlike koje je bitno prepoznati. Međusobne razlike tiču se tri grupe kriterija: broja učesnika, vrste učešća i načina selekcije učesnika. Prema broju učesnika razlika je u tome što participativna demokratija podrazumijeva učešće svih građana kojih se određena odluka tiče, en masse, a deliberativna demokratija se ograničava na relativno manji broj učesnika, koji repereznetuju odgovarajuće grupe stanovništva, obzirom da je teško u velikim grupama osigurati dubinske, argumentovane diskusije. Kada su u pitanju razlike po vrsti učešća građana, za participativnu demokratiju su karakteristični oblici direktne demokratije, poput referenduma ili drugih vrsta učešća koji omogućavaju masovno učešće svih zainteresovanih na koje se odluke odnose. Dok su za deliberativnu demokratiju karakteristični

² OECD (2020): Innovative citizens participation and New Democratic Institutions CATCHING THE DELIBERATIVE WAVE

oblici koji omogućavaju dublje, više kvalitativno učešće temeljeno na pokazateljima i argumentima u formama kao što su građanski paneli i/ili građanske skupštine i sl. Kada su u pitanju načini selekcije učesnika, za participativnu demokratiju koja ide za masovnošću, zapravo način selekcije učesnika proizilazi iz zainteresovanosti građana za određenu temu, što je ujedno i preduslov i način selekcije, dok je kod deliberativne način selekcije se vrši bilo metodom slučajnog odabira (putem građanskih lutrija i sl.)³

Brojne su prednosti koje donosi učešće građana u procesu donošenja odluka. Te prednosti uključuju kvalitetnije politike bazirane na opštem interesu, snažnu legitimnost odluka, samog procesa kao i donosilaca odluka, te jačanje odgovornosti i integriteta.⁴

Istovremeno sa razvojem koncepata participativne i deliberativne demokratije, sazrijeva razumijevanje da je transparentnost i otvorenost javnih organa temeljna pretpostavka ostvarivanja učešća građana u procesu donošenja odluka. Logika se čini

samorazumljivom, da bi građani mogli učestvovati u procesu donošenja odluka, moraju znati informacije koje su važne za rješavanje pitanja koja su im od interesa, dakle o čemu trebaju odlučivati i kakvi instrumenti učešća im stoje na raspolaganju. Transparentnost se definiše kao otvorenost javnih organa u smislu činjenja svih informacija koje su u posjedu javnih institucija dostupnih najširoj javnosti (uz minimalan broj izuzetaka gdje to zahtjeva javni interes).⁵ Ključni princip za razumijevanje pojma transparentnosti je princip po kojem informacije u posjedu javnih organa predstavljaju javno dobro, te kao takve su u javnom interesu dostupne svima. U tom smislu moguće je praviti distinkciju između dva načina na koje informacije u posjedu javnih organa mogu biti učinjene dostupnim, prvi, kada se građanin obrati instituciji i zatraži pristup informaciji u odgovarajućoj formi, što je reaktivna transparentnost, i drugi, kada institucija informacije čini dostupnim bez podnošenja zahtjeva, tzv. proaktivna transparentnost. Višestruke se prednosti i značaj proaktivne transparentnosti, kako na strani javnih organa, tako i na strani građana.

³ Carson, Lyn and Stephen Elstub (2019). "Comparing participatory and deliberative democracy", newDemocracy Research and Development Note, newDemocracy Foundation, accessed 11 November 2019. <https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2019/04/RD-Note-Comparing-Participatory-and-Deliberative-Democracy.pdf>

⁴ OECD (2020): Innovative citizens participation and New Democratic Institutions CATCHING THE DELIBERATIVE WAVE

⁵ Transparency International: Corruptionary A-Z

Vidi takodje: Transparentnost je „otvorenost prema najširoj javnosti u vezi s vladinim strukturama i funkcijama, fiskalnoj politici, računima javnog sektora i njihovim projekcijama. To uključuje pristup pouzdanim, opsežnim, pravovremenim, razumljivim i međunarodno uporedivim informacijama o vladinim aktivnostima.“ (George Kopits and Jon Craig: Transparency in Government Operations, International Monetary Fund. Washington DC, 1998)

<Za javne organe proaktivna transparentost unaprijeđuje njihovu efikasnost, istovremeno smanjujući obim posla, prije svega na pripremi odgovora po zahtjevima za pristup informacijama, ali takodje proaktivna transparentnsot doprinosi unaprijeđenju integriteta ali i interne komunikacije u javnim organima. Za građane se

važnost ogleđa u bržem i jeftinijem pristupu informacijama, i posljedično lakšem i efikasnijem konzumiranju prava i sloboda. 6



⁶ Helen Darbshire, Proactive Transparency: The future of the right to information? A review of

standards, challenges, and opportunities. Working Paper, World Bank Institute

PREGLED MEĐUNARODNIH STANDARDA I DOMAĆEG ZAKONODAVSTVA, TE NJIHOVA MEĐUSOBNA USKLAĐENOST

PRISTUP INFORMACIJAMA I PROAKTIVNA TRANSPARENTOST

Širok je krug međunarodnih standarda koji se odnose na pravo na pristup informacijama. Konvencija Vijeća Evrope o pravu na pristup službenim dokumentima iz 2009. predstavlja prvi akt međunarodnog prava koji se posebno odnosi na oblast pristupa javnim informacijama. Bosna i Hercegovina je potpisala i ratifikovala ovu Konvenciju 2012. godine. Konvencija na sveobuhvatana način definiše kako informacije, tako i organe na koje se odnosi, uključujući i subjekte prava na pristup informacijama, ograničenja, procesni aspekt i proaktivnu transparentnost.

Principi SIGMA kao osnovni referentni okvir procesa reforme javne uprave propisuju standarde za pristup informacijama detaljno razrađene kroz metodološki okvir. Ovi standardi uključuju uslove koji se odnose na

postupak za ostvarivanje pristupa informacijama na zahtjev, standarde o proaktivnom objavljivanju javnih informacija i institucionalni okvir za praćenje i nadzor u ovoj oblasti.⁷

Takodje, u cilju promovisanja proaktivne transparentnosti rada javnih organa, Svjetska banka je izradila katalog podataka koji bi nosioci informacija trebali objaviti na svojoj internetskoj stranici.⁸

Pravo pristupa javnim informacijama regulisano je posebnim zakonima na državnom nivou, u Federaciji Bosne i Hercegovine i u Republici Srpskoj. U Brčko distriktu primjenjuje se zakonodavstvo sa državnog nivoa uz manje modifikacije (npr. utvrđivanje fiksnih naknada za kopiranje dokumenata) uvedene administrativnim uputstvom koje su usvojile vlasti Brčko distrikta.⁹

Zakoni su međusobno gotovo identični, te su u značajnoj mjeri usklađeni s međunarodnim standardima, te

⁷ SIGMA (2017) Methodological Framework: The Principles of Public Administration

⁸ Svjetska banka/World Bank (2010). Proactive transparency: the future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities (na engleskom jeziku). Governance working paper series. Washington, DC.

⁹ Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, "Službeni glasnik BiH", br. 28/2000, 45/06, 102/09, 62/11 i 100/13).

Zakon o slobodi pristupa informacijama u Federaciji Bosne i Hercegovine, "Službene novine FBiH", br. 32/200 (izmijenjen i dopunjen: "Službene novine FBiH", br. 48/11).

Zakon o slobodi pristupa informacijama RS, "Službeni glasnik RS", br. 20/2001. Uputstvo za provođenje Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH u Brčko distriktu, "Službeni glasnik Brčko distrikta", br. 26/2004.

takođe i u pogledu najznačajnijih nedostataka, sa stanovišta standarda koji su postavljeni u SIGMA Principima javne uprave i drugim međunarodnim standardima. Temeljni nedostatak zakonskog okvira odnosi se na činjenicu da ne reguliše proaktivno objavljivanje informacija.

Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ureda koordinatora za reformu javne uprave, usvojilo je Politiku i Standarde proaktivne transparentnosti 2018. godine. Svrha Politike proaktivne transparentnosti u javnoj upravi je da definiše standarde proaktivne objave informacija institucija Vijeća ministara s ciljem povećanja njihove transparentnosti. Standardi proaktivne transparentnosti obuhvaćaju set od 38 vrsta informacija koje trebaju biti objavljene. Podijeljene su u šest kategorija, i to: budžetske, operativne, organizacijske, strateški dokumenti, te informacije o javnim nabavama i o slobodi pristupa informacijama.¹⁰

UČEŠĆE GRAĐANA U DONOŠENJU ODLUKA

U uvodnom dijelu Evropske povelje o lokalnoj samoupravi¹¹ između ostalog stoji da su lokalne jedinice jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sistema i da je pravo građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima jedno od demokratskih načela koja su zajednička

svim državama članicama Vijeća Europe potpisnicama Povelje.

U članu 3. Povelje pod lokalnom samoupravom se podrazumijeva pravo i mogućnost lokalnih jedinica da, u okvirima određenim zakonom, uređuju i upravljaju, uz vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva, bitnim dijelom javnih poslova i da će se to pravo provoditi preko vijeća ili skupština sastavljenih od članova izabranih na slobodnim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem na temelju opšteg i jednakog biračkog prava. Ta tijela mogu imati izvršna tijela koja su im odgovorna. Ova odredba ne može se ni na koji način smatrati ograničavajućom u odnosu na primjenu zborova građana, referendum ili drugog oblika neposrednog sudjelovanja građana tamo gdje je to dopušteno zakonom.

Članom 5. Povelje otvorena je mogućnost neposrednog odlučivanja građana referendumom, tamo gdje to zakon omogućuje, kada se radi o promjeni lokalnog područja odnosno domena jedinice lokalne samouprave.

Dodatnim protokolom uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalne vlasti iz 2009 propisano je u članu 2. da će potpisnice preduzeti sve mjere koje su neophodne da bi se obezbjedilo pravo na učešće u vršenju poslova lokalnih

¹⁰ Pregled standarda proaktivne transparentnosti dat je u Aneksu 1 ovog dokumenta

¹¹ Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Savjet Evrope <https://rm.coe.int/the-congress-booklet->

[european-charter-of-local-self-government-bosnian/168098bb4d](https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-bosnian/168098bb4d)

vlasti. Ove mjere za vršenje prava na učešće uključuju osnaživanje lokalnih vlasti kako bi omogućile, promovisale i olakšale, ostvarivanje prava na učešće definisano ovim Protokolom; te obezbjeđivanje uvođenja: procedura za uključivanje građana, što može sadržavati konsultativne procese, lokalne referendume i peticije i, tamo gdje lokalne vlasti imaju veliki broj stanovnika i/ili pokrivaju veliko geografsko područje, mjere za uključivanje građana na nivou koji je njima blizak; procedura za pristup zvaničnim dokumentima u posjedu lokalnih vlasti, u skladu sa ustavnim poretkom i međunarodnim pravnim obavezama; mjera za zadovoljavanje potreba onih kategorija lica koja se suočavaju sa posebnim preprekama za učešće; i mehanizama i procedura za rješavanje i davanje odgovora na primjedbe i sugestije koje se odnose na funkcionisanje lokalnih vlasti i lokalnih javnih službi.

Pored Europske povelje o lokalnoj samoupravi, kojim se uspostavlja pravo građana na učešće u procesu odlučivanja u lokalnoj samoupravi, koju su prihvatile sve članice Vijeća Europe, promociji sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi posebno je doprinio Odbor ministara Vijeća Europe s Preporukom (2001) 19 o sudjelovanju građana u javnom životu na lokalnoj razini. Pored te preporuke važno je pomenuti: Preporuku (1996) 2 o referendumu i građanskoj inicijativi na razini lokalnih zajednica, Preporuku (1998) 12 o nadzoru akcija lokalnih

vlasti i Preporuku (2004) 11 o pravnim, operativnim i tehničkim normama elektroničkog glasovanja i Preporuku 1704 (2005) – »Referendumi: ka dobrim praksama u Europi«.

Entitetskim zakonima, Zakonu o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine¹² i Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Srpske¹³, uređuju se pitanja lokalne samouprave. Tim se zakonima pored ostalog uređuju pitanja neposrednog učešća građana u odlučivanju, nadzora nad radom tijela jedinica lokalne samouprave i javnosti rada, poglavlje X. (od člana 98. do člana 105.) Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske i poglavlje IX. (od članka 43. do članka 46.) Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine. Prema odredbama navedenih zakona građani mogu neposredno odlučivati o pitanjima iz nadležnosti tijela jedinica lokalne samouprave putem referendumu, zbora građana i drugih oblika. Prijedloge građani mogu podnositi putem građanske inicijative, udruženja građana, nevladinih organizacija, kao i na druge načine utvrđene zakonom i statutima jedinica lokalne samouprave.

Posebnim odredbama ovi zakoni regulišu rad mjesnih zajednica kao oblik mjesne samouprave u okviru jedinica lokalne samouprave, propisujući čitav niz

¹² Zakon o principima lokalne samouprave F BiH ("Sl. novine FBiH", br. 49/06, 51/09)

¹³ Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 97/2016 i 36/2019)

mehanizama putem kojih mjesne zajednice mogu artikulirati i zastupati interese građana na svom području.

Dajući ocjenu usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim standardima može se konstatovati da ono prepoznaje ključne instrumente učesća građana u procesu donošenja odluka, kao što su referendum, javne rasprave, predstavke i inicijative. Ipak, bitno je naglasiti da zakonske osnove nisu dosljedno dalje razrađivane odgovarajućom regulativom na opštinskom nivou (statutima i posebnim odlukama skupština / vijeća) u smislu njihove operacionalizacije i razrade u svrhu efikasnije primjene.



ISTRAŽIVANJE PRAKSE PROAKTIVNE TRANSPARENTNOSTI

PROAKTIVNA TRANSPARENTNOST

Istraživanje nivoa primjene standarda proaktivne transparentnosti¹⁴ obuhvatilo je svih 143 opštine u BiH, metodom neposrednog uvida u web prezentacije opština. Najveći broj opština ima uspostavljanje web prezentacije (za 6 opština u BiH to nije slučaj), međutim kvalitet samih prezentacija, dostupnost, prilagođenost korisniku, kao i obuhvat dostupnih informacija varira u značajnoj mjeri od opštine do opštine. Najviši nivo primjene standarda proaktivne transparentnosti bilježe opštine Tuzla i Gradiška sa 61% primjenjenih standarda proaktivne transparentnosti. U ukupno 20 opština bilježi se nivo primjene standarda proaktivne transparentnosti 50% i više.



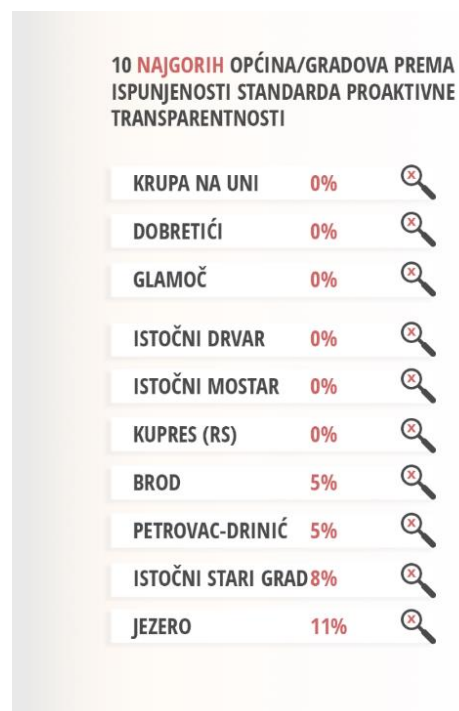
Grafika 1 Nivo primjene standarda proaktivne transparentnosti

¹⁴ Standardi proaktivne transparentnosti obuhvataju tri nivoa: Osnovni, Srednji i Napredni. Vidjeti Aneks, za detaljan prikaz standarda.



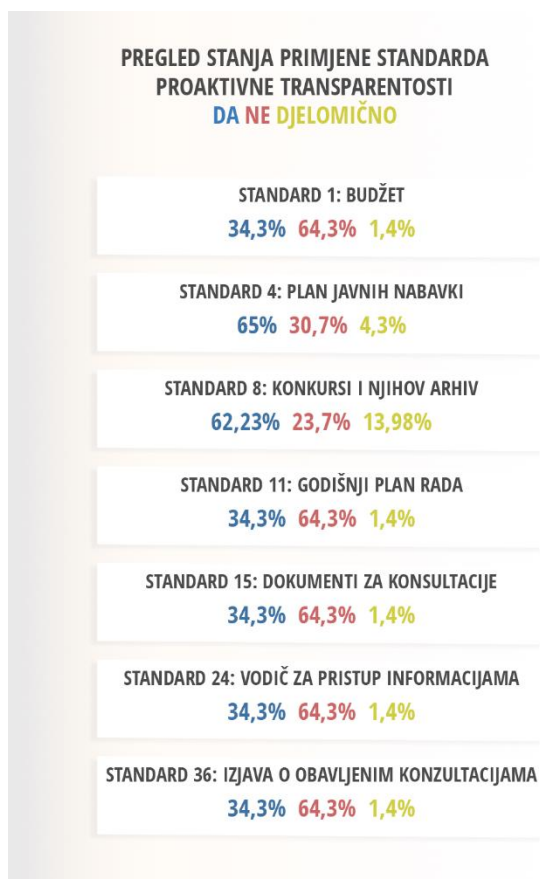
Grafika 2 Najbolje rangirane opštine u primjeni standarda proaktivne transparentnosti.

U 19 opština nivo primjene standarda je na razini ispod 20%, odnosno od tog broja 6 opština uopšte nema web prezentaciju, dok preostalih 13 ima web prezentacije na rudimentarnom nivou. Najveći broj opština nalazi se u grupi u kojoj se nivo primjene standarda nalazi u rasponu između 20% - 50%.



Grafika 3 Pregled 10 opština/gradova koji imaju najniži nivo ispunjenosti standarda proaktivne transparentnosti

U nastavku je dat pregled primjene standarda vezanih za budžet, javne nabavke, natječaje, plan rada, vodič za pristup informacijama i proces konsultacija. Iz pregleda je vidljivo da tek 34,4 % opština proaktivno objavljuje vlastite budžete, dok je situacija sa objavljivanjem planova javnih nabavki nešto bolja (65 %), obzirom da to predstavlja zakonsku obavezu. Kada je u pitanju proaktivno objavljivanje natječaja i oglasa, takvu praksu bilježi 62,2 % jedinica lokalne samouprave. Stanje objavljivanja planova rada prisutno je u tek 20,3 % opština.



Grafika 4 Pregled primjene standarda proaktivne transparentnosti vezanih za budžet, javne nabavke, natječeaje, plan rada, pristup informacijama i proces konsultacija



Grafika 5 Prosječni rezultat ispunjenosti standarda proaktivne transparentnosti prema tri nivoa proaktivne transparentnosti: osnovni, srednji i napredni nivo.

Istraživanje TI BiH je pokazalo da 18 lokalnih samouprava na uzorku od 33 koliko ih je uzelo učešća u istraživanju ima osiguran prijenos sjednica vijeća/skupštine putem lokalnih RTV servisa, a njih 16 informacije objavljuje putem web prezentacije, a tek 3 korištenjem društvenih mreža.

Do sličnih nalaza dolazila su i druga relevantna istraživanja, kao što je Lokalni indeks otvorenosti.¹⁵ Prema nalazima ovog indeksa samo 12 jedinica lokalne

¹⁵ Lokalni indeks otvorenosti, mjeri otvorenost svih jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, kroz oko 80 indikatora, a vodeći se međunarodnim

preporukama i primjerima dobre prakse. Udruženje građana „Zašto ne“

samouprave ima pripremljen budžet u formi budžeta za građane, dok samo 2% njih vrši prenos sjednica vijeća odnosno skupštine opštine. Takođe prema nalazima ovog indeksa tek 7% jedinica lokalne samouprave objavljuje pozive na konsultacije i javne rasprave, kao i informacije o provedenim konsultacijama.

U okviru istraživanja prikupljeni su podaci o broju zahtjeva za pristup informacijama na uzorku od 33 opštine koje su učestvovala u istraživanju, za prethodne tri godine. Podaci prema godinama 2018: 1629, ili u prosjeku po opštini 50,9; 2019: 1468 u prosjeku 45,8 i tokom 2020: 848 u prosjeku 848. U najvećem broju slučajeva su zahtjevi riješavani pozitivno (broj odijenih u 2018: 65, 2019: 117, 2020: 91). I ovi podaci govore o interesu građana za pristupom informacijama, te ujedno o značaju i potrebi razvoja proaktivne transparentnosti, čime bi građanima bilo omogućeno lakše pristupanje informacijama odnosno organima uprave omogućilo efikasniji rad, na način da se smanji obim posla koji iziskuje odgovaranje po svakom pojedinačnom zahtjevu za pristup informacijama.

Ovakvo stanje odnosno nivo proaktivne transparentnosti jedinica lokalne samouprave ne pruža odgovarajući osnov za učešće građana u procesu donošenja odluka, već je na izvjestan način i prepreka za to. Jer kako je već ranije bilo isticano jedna od osnovnih pretpostavki

učešća građana u procesu odlučivanja je bez sumnje i proaktivna transparentnost jedinica lokalne samouprave.

NEPOSREDNO UČEŠĆE GRAĐANA U PROCESU ODLUČIVANJA

Sa ciljem utvrđivanja praksi lokalnih samouprava i trenutnog nivoa neposrednog učešća građana u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou, TI BiH je proveo istraživanje od oktobra do novembra 2020. godine. Od ukupno 143 opštine u BiH kojima je distribuiran upitnik, njih 33 je dostavilo odgovore po proslijeđenom upitniku, odnosno učestvovalo u samom istraživanju. To je podatak koji govori sam za sebe o nivou transparentnosti ali i opredijeljenosti lokalnog nivoa vlasti ka neposrednom učešću građana u procesu donošenja odluka. Ipak i na ovom uzorku koji doseže tek do nešto manje od četvrtine opština moguće je identifikovati nivoe učešća građana kroz različite oblike predviđene pozitivnim zakonskim okvirom.

Kada je u pitanju upoznatost građana sa mogućnostima učešća u donošenju odluka, istraživanje percepcije javne uprave, koje je Transparency International BiH proveo 2017¹⁶ pokazuje da najveći broj građana smatra da može učestvovati u procesu donošenja odluka putem referenduma i to 42 %, zatim slijede mjesne zajednice, koje 32 % građana vidi kao sredstvo putem kojeg mogu biti uključeni u proces donošenja odluka na lokalnom nivou. Slijede, javne rasprave za koje 18,1 % građana cijeni da su

¹⁶ TI BiH (2017): Percepcija javne uprave u BiH 2017

odgovarajuće sredstvo učešća građana u donošenju odluka, te nakon toga nevladine organizacije 5,8 % građana. Bitno je takodje da lokalni nivo (29,9 %) građani prepoznaju kao nivo na kojem mogu uzeti učešće u donošenju odluka u znatno većoj mjeri u poređenju sa ostalim nivoima vlasti (entitetski 10,1 % i državni 6,4 %). Ipak najveći broj građana smatra da ne mogu uticati na proces donošenja odluka i to 30,3 %).

Vrlo je Indikativan podatak da niti jedna jedinica lokalne samouprave nije koristila referendum kao oblik neposrednog izjašnjavanja građana o pitanjima od značaja za funkcionisanje lokalnih zajednica. Ne samo da nisu raspisivani referendumi već nisu postojale niti inicijative za takvim oblikom izjašnjavanja bilo sa strane jedinica lokalne samouprave, bilo sa strane građana.

Zborovi građana kao oblik učešća građana u odlučivanju na uzorku od 33 opštine bili su održavani u toku 2018 u 305 slučajeva, 262 tokom 2019 i u 2020 u 115 slučajeva. U prosjeku gledano taj raspon varira od nešto manje od 10 (9,53) po opštini u toku 2018, te 8,18 u 2019 i nešto manje od 3 (2,46) u 2020.

Još je niži nivo korištenja građanskih inicijativa kao oblika učešća u odlučivanju (2018: 114; 2019: 150; 2020: 79;). U prosjeku gledano po opštini taj broj u protekle tri godine nije prelazio 5 (2018: 3,56; 2019: 4,68; 2020:

2,46;), što su svakako pokazatelji koji govore u prilogu tezi da ovaj mehanizam građana nije prepoznat u dovoljnoj mjeri ni sa strane lokalnih administracija, ali svakako još važnije ni sa strane građana.

Kada je u pitanju učešće građana prema vrsti pitanja o kojim se odlučuje, daleko najzastupljenija su pitanja iz sfere izgradnje objekata komunalne infrastrukture, način obezbjeđivanja finansijskih sredstava za izgradnju tih objekata, kao i o načinu korišćenja i upravljanja tim objektima. U prosjeku gledano po jedinici lokalne samouprave broj takvih slučajeva kreće se od 33 u toku 2018, 27,90 u 2019 i 20,81 u 2020. Ove nalaze svakako treba staviti u kontekst široko rasprostranjene pojave da se u toku izbornih kampanja intenziviraju radovi na komunalnoj infrastrukturi, kroz tzv. funkcionersku kampanju u cilju pridobijanja podrške na izborima, što ove nalaze dijelom relativizuje u smislu stvarnog učešća građana u odlučivanju. Tako je recimo monitoring predizborne kampanje za lokalne izbore 2020 koji je provodio TI BiH utvrdio u 547 slučajeva znatno intenziviranje radova na komunalnoj infrastrukturi, a u 127 slučajeva otvaranje infrastrukturnih objekata, a na čak 65% događaja prisutnima su se obraćali kandidati na lokalnim izborima što jasno pokazuje njihovu stvarnu svrhu.¹⁷

Kada su u pitanju inicijative za izmjenu/donošenje propisa i opštih akata broj slučajeva je

¹⁷ Transparency International BiH (2020):
Monitoring predizbornih aktivnosti

simboličan (u 2018: 10, u 2019: 13 i 2020: 9) i u prosjeku po jedinici lokalne samouprave ne doseže ni do jedne inicijative po opštini (2018: 0,31, 2019: 0,40, 2020: 0,28).

Tek nešto bolja situacija, ali ni izbliza zadovoljavajuća odnosi se na korištenje mehanizma upućivanja preporuka i prigovora na rad organa jedinice lokalne samouprave (2018:33 2019:52 2020:27). U prosjeku gledano po jedinici lokalne samouprave taj broj se kreće na nivou od oko jednog prigovora odnosno predstavke po opštini (2018:1,03 2019: 1,62 2020: 0,84). Istina ni sami zakoni o upravnom postupku ne poznaju institut prigovora, a ni same jedinice lokalne samouprave nisu uspostavile interne mehanizme putem kojih bi se od strane građana moglo vršiti upućivanje prigovora odnosno pretstavki.

Ilustrativno je i da je samo u 10 opština na uzorku od 33 donesena posebna odluka kojom se reguliše učešće građana u odlučivanju, dok je u 5 slučajeva to pitanje regulisano statutom, što ukupno (15 opština) ne iznosi ni polovinu opština obuhvaćenih uzorkom. Imajući u vidu sa samim zakonima nisu detaljno regulisana pitanja učešća građana u procesu donošenja odluka, regulisanje putem statuta ili posebne odluka zapravo predstavlja pretpostavku za odgovarajuće provođenje mehanizama učešća građana.

Kada je u pitanju funkcionisanje mjesnih zajednica, u većini slučajeva na uzorku od 33. jedinice lokalne samouprave, postoje odgovarajuće pozicije u budžetima za finansiranje mjesnih zajednica. Od navedenog uzorka 23 opštine izvijestile su o postojanju odgovarajućih pozicija za finansiranje mjesnih zajednica, dok u 10 slučajeva ili ne postoji takva vrsta finansiranja ili nisu bili dostupni ažurirani podaci. Uvidom u iznose alociranih sredstava u odnosu na budžete opština, uočljivo je da se radi o simboličnim sredstvima koja u najvećem broju slučajeva se kreću na nivou od ispod 1 % opštinskih budžeta.

Govoreći o finansijskim resursima, bitno je istaći da jedinice lokalne samouprave imaju stabilan i značajan potencijal. Ukupno, prema podacima Centra za zastupanje građanskih interesa, za sve jedinice lokalne samouprave u BiH, u 2015. godini budžetski prihodi su iznosili 1,599,218.826 KM (konvertibilnih maraka). Budžetski prihodi BiH primjera radi (na državnoj razini) u toj godini iznosili su tek 967,539.094 KM.¹⁸

Zakoni su predvidjeli širok spektar pitanja u kojim mjesne zajednice artikulirajući interese građana pokreću inicijative prema jedinici lokalne samouprave odnosno opštinskoj administraciji. Prema prikupljenim podacima na pomenutom uzorku za 2018 bilo je 948 inicijativa, predstavki, pritužbi i drugih vrsta obraćanja od strane

¹⁸ Centar za zastupanje građanskih interesa, <http://javnefinansije.cpi.ba/budzetski-korisnici>.

mjesnih zajednica lokalnim administracijama ili u prosjeku po opštini 29,62, u 2019:1207 ili u prosjeku 37,71 a u 2020:1254 ili prosječno 39,18. Imajući u vidu da je prosječan broj mjesnih zajednica na 33 opštine obuhvaćene ovim istraživanjem 16,5, iz navedenih podataka proizilazi da je u prosjeku tek nešto više od dvije bilo inicijative, predstavke ili pritužbe bilo upućivano od strane mjesnih zajednica prema lokalnim administracijama. Ovakvi podaci sasvim sigurno ne govore u prilog tezi da mjesne zajednice ostvaruju i artikuliraju interese lokalnih zajednica u kojim djeluju na zadovoljavajući način. Jedan dio problema sasvim sigurno leži i u činjenici da odgovarajuća sredstva za

rad mjesnih zajednica su relativno mala u poredjenju sa iznosima opštinskih budžeta, dok u jednoj trećini opština na pomenutom uzorku nisu opštinskim budžetima predviđena sredstva za rad mjesnih zajednica uopšte, dok drugi dio problema se odnosi na činjenicu da mjesne zajednice nisu afirmisane u dovoljnoj mjeri kao vid učešća građana u odlučivanju.

Ovakvi nalazi ukazuju da u praksi učešće građana nije zaživjelo na odgovarajući način i pored činjenice da relevantni zakoni prepoznaju i afirmišu to pravo.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

umirajući prethodno izrečeno, može se zaključiti da je razvoj participativne a posebno deliberativne demokratije na nivou jedinica lokalne samouprave u rudimentarnom stadiju, te da ovakvi vidovi demokratije postoje tek u naznakama, vrlo sporadično, više u formalnom smislu. Prepreka njihovom razvoju svakako je nizak nivo proaktivne transparentnosti i nepovjerenje građana u vlast. Dok je nivo proaktivne transparentnosti relativno lako unaprijediti, uz postojanje odgovarajuće volje rukovodstva lokalnih samouprava, uspostavljanje povjerenja građana u rad vlasti, je daleko teži i dugotrajniji proces, ali čemu veći nivo transparentnosti bez sumnje može doprinijeti

Postojeći zakonski okvir koji reguliše pitanja pristupa informacijama i neposredno učešće građana u procesu odlučivanja, stvorio je solidnu osnovu za osnovu za ostvarivanje ovih prava. Međutim, unaprijeđenja zakonskog okvira su nužna za dalje unaprijeđenje ostvarivanja ovih prava. Tu se prije svega misli na propisivanje obaveznosti proaktivnog objavljivanja odgovarajućeg spektra informacija, te detaljniju razradu mehanizama odnosno načina ostvarivanja učešća građana u procesu odlučivanja.

Istraživanje je pokazalo nedovoljan nivo primjene proaktivne transparentnosti, kao pretpostavke za učešće građana u procesu odlučivanja, ali isto tako i pretpostavke jačanja odgovornosti lokalnih administracija, unaprijeđenja

njihove efikasnosti i podizanje nivoa kvalitete usluga koju pružaju građanima. Isto tako istraživanje ukazuje na nedostatnu i sporadičnu primjenu mehanizama učešća građana u procesu donošenja odluka, te čak i tamo gdje se primjenjuju usmjereni su na zadovoljavanje forme, sa vrlo ograničenim dometima stvarnog učešća građana.

Stoga, u cilju unaprijeđenja stanja, potrebno je razmotriti sljedeće:

- Unaprijediti zakonski okvir u smislu propisivanja obaveznosti proaktivnog objavljivanja odgovarajućeg spektra informacija, te detaljnije razrade mehanizama i načina učešća građana u procesu donošenja odluka. Usvojiti odgovarajuće opštinske odluke kojim se detaljno propisuju mehanizmi i načini učešća građana u procesu donošenja odluka.
- Primjeniti standarde proaktivne transparentnosti u radu lokalnih administracija, te uspostaviti mehanizme prijema, obrade i davanja povratnih informacija po pritužbama i predstavkama građana.
- Uspostaviti mehanizme za predstavke, pritužbe i inicijative građana, putem kojih bi se osigurala kontinuirana dvosmjerna komunikacija lokalnih administracija i vijeća/skupština i građana.

- Unaprijediti kapacitete mjesnih zajednica, kroz osiguravanje odgovarajućih sredstava za njihovo djelovanje.
- Razvijati partnerstva s organizacijama civilnog društva.
- Razvijati edukativne programe, kampanje i inicijative koje promovišu učešće građana u procesu donošenja odluka.

ANEKS 1- STANDARDI PROAKTIVNE TRANSPARENTNOSTI

OSNOVNI NIVO PROAKTIVNE TRANSPARENTNOSTI

- BUDŽET, IZVOD IZ ZAKONA O BUDZETU INSTITUCIJA BIH I MEĐUNARODNIH OBAVEZA BIH (ZA INSTITUCIJU)
- IZVJEŠTAJ O IZVRSENJU BUDZETA/ANEKS REVIZORSKOG IZVJEŠTAJA
- IZVJEŠTAJ O RADU
- PLAN JAVNIH NABAVKI
- POZIVI ZA JAVNU NABAVKU
- ODLUKA O IZBORU PONUĐAČA/PONIŠTENJU POSTUPKA, U SKLADU SA ZAKONOM O JAVNIM NABAVKAMA
- IZVJEŠTAJ O REALIZACIJI UGOVORA (LISTA OSNOVNIH ELEMENATA UGOVORA ZA SVE POSTUPKE JAVNIH NABAVKI)
- KONKURSI I OGLASI I NJIHOVA ARHIVA
- STRATEŠKI DOKUMENTI INSTITUCIJE
- SREDNJOROČNI PLAN RADA
- GODIŠNJI PLAN RADA
- LISTA AKTUELNIH I REALIZIRANIH PROJEKATA TEHNIČKE SARADNJE
- ZAKONI I/LI ODLUKE O OSNIVANJU TE OSTALI RELEVANTNI PROPISI IZ NADLEŽNOSTI
- LISTA NADLEŽNOSTI INSTITUCIJE
- DOKUMENTI ZA JAVNE KONSULTACIJE
- ORGANIGRAM
- PRAVILNIK O UNUTRAŠNJOJ ORGANIZACIJI I SISTEMATIZACIJI RADNIH MJESTA
- KONTAKTI ZAPOSLENIH
- BIOGRAFIJE RUKOVODILACA INSTITUCIJE
- AKCIJSKI PLAN ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE
- PLAN INTEGRITETA
- ETIČKI KODEKS/KODEKS PONAŠANJA SLUŽBENIKA U INSTITUCIJI
- INDEKS-REGISTAR
- VODIČ ZA PRISTUP INFORMACIJAMA
- ZAHTJEV ZA PRISTUP INFORMACIJAMA
- KALENDAR DOGAĐAJA
- PITANJA I ODGOVORI NA UČESTALE UPITE
- REVIZORSKI IZVJEŠTAJI

SREDNJI NIVO PROAKTIVNE TRANSPARENTNOSTI

- **BUDŽET U FORMATU ZAHTJEVA ZA DODJELU BUDŽETSKIH SREDSTAVA INSTITUCIJE**
- **GODIŠNJI PLAN JAVNIH NABAVKI KOJI SADRŽI POSTUPKE NABAVKI MALIH VRIJEDNOSTI (KONKURENTSKI I DIREKTNI)**
- **ODLUKA O IZBORU PONUĐAČA/PONIŠTENJU POSTUPKA, UKLJUČUJUĆI ZA UGOVORE MALE VRIJEDNOSTI**

NAPREDNI NIVO PROAKTIVNE TRANSPARENTNOSTI

- **BUDŽET, ANALITICČKI**
- **IZVJEŠTAJ O IZVRŠENJU BUDŽETA, ANALITIČKI**
- **TENDERSKA DOKUMENTACIJA NAKON PROVEDENOG POSTUPKA**
- **ZAKLJUČENI UGOVORI, UZ ZAŠTITU POVJERLJIVIH INFORMACIJA**
- **IZJAVA O OBAVLJENIM KONSULTACIJAMA KOJA SADRŽI SAŽETAK KOMENTARA I IZVJEŠTAJ O NJIHOVOM PRIHVATANJU ILI ODBIJANJU**
- **UKUPNA IZDVAJANJA ZA IMENOVANA LICA, RUKOVODEĆE DRŽAVNE SLUŽBENIKE, DRŽAVNE SLUŽBENIKE I ZAPOSLENIKE PREMA POZICIJAMA U INSTITUCIJI**
- **ODGOVORI PO ZAHTJEVIMA ZA PRISTUP INFORMACIJAMA**



Transparency International u BiH

Gajeva 2, 78 000 Banjaluka

Tel: +387 51 224 520

Fax: +387 51 216-369

www.ti-bih.org

twitter.com/tibihorg | facebook.com/TIBiH | instagram.com/transparency.bih