

PROCJENA SYSTEMA INTEGRITETA

GRAD BIJELJINA



PROJEKAT SE FINANSIRA
OD STRANE EVROPSKE UNIJE



PROCJENA SISTEMA INTEGRITETA GRAD BIJELJINA



OVAJ PROJEKAT JE PODRŽAN
OD STRANE EVROPSKE UNIJE



© Transparency International Bosna i Hercegovina

BANJA LUKA

Gajeva 2

78000 Banja Luka

SARAJEVO

Mehmed-bega Kapetanovića Ljubušaka 4

71000 Sarajevo

www.ti-bih.org

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.

SADRŽAJ

9	I UVOD
11	II O PROCJENI SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
17	III SAŽETAK
21	IV SITUACIONA ANALIZA
25	V SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
	KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE
26	1. GRADSKA SKUPŠTINA
28	2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST
31	3. LOKALNA ADMINISTRACIJA
35	4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE
	FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI
37	5. POSTUPANJE PO ŽALBAMA
38	6. REVIZIJA
39	7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE
40	8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE
40	9. PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI
41	10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST
45	VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE
49	VII IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE

I UVOD

Procjena Sistema integriteta lokalne samouprave (LIS) je projekat koji je na nivou pilot projekta sproveden u pet zemalja od strane nacionalnih kancelarija *Transparency International-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 Grad Bijeljina kao jednu od 10 jedinica lokalne samouprave u kojoj *Transparency International* 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.

II O PROCJENI SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

Od ranih 1980-ih godina došlo je do rastućeg trenda prenosa ovlašćenja sa centralnog nivoa vlasti na lokalne uprave u vidu decentralizacije. Kao rezultat toga, lokalne vlasti su dobile veća ovlašćenja 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 ukorijenjene 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 podržavanja 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, istragu i otkrivanje korupcije, podizanje svijesti i edukaciju javnosti i društvenu 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),
- 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	U kojoj mjeri lokalna uprava predstavlja jasan i dostupan budžet? 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. Međutim, procjena LIS-a za Bijeljinu sastoji se od ukupno 44 pokazatelja. 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 republičkih 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 intervjuje 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 procjene za Bijeljinu je imao izražen konsultativni pristup sa ciljem uključivanja ključnih lokalnih aktera u upravu, 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.

III 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 antikoruptionske 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 antikoruptionsku infrastrukturu i sasvim sigurno doprinijelo unapređenju principa dobre vladavine u Bijeljini.

IV 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 liderski 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. Jedinu 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.

V 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 SKUPŠTINI



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

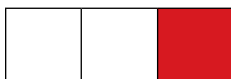
„Građani mogu doći do određenih informacija o gradskoj skupštini i odbornicima i/ili do informacija se teško dolazi.“

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 pospješivanje 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 uzbu njivača 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 (inspeksijski 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 podsticima-

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 obezbeđuje 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?

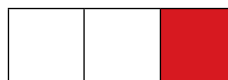
„Lokalne političke partije slobodno djeluju i predmet su tek razumnog nadzora vezanog za jasne i legitimne javne interese. Lokalne ispostave nacionalnih partija imaju značajan nivo slobode u odlučivanju.“

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 konsekvatno 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



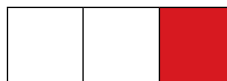
U kojoj mjeri postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim partijama?

„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

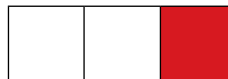
u smislu otkrivanja i djelovanja u slučajevima kršenja propisa, zagovaranja reformi i pružanja obuke i tehničke podrške lokalnim upravama.“

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

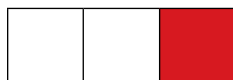
integriteta djelovanja lokalne samouprave u potpunosti izostaje.

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?

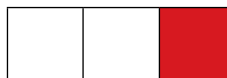
„Ne postoji interes medija za slučajeve korupcije na lokalnom nivou i ne postoji ni jedno tijelo na lokalnom nivou sa bilo kakvim ovlaštenjima da istražuje slučajeve korupcije.“

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:

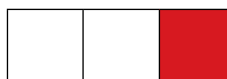
U prethodnom periodu nisu zabilježeni slučajevi uspješne istrage slučajeva korupcije u lokalnoj upravi.

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?

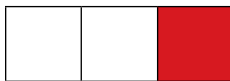
„Edukativne aktivnosti, javno informisanje i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou nisu prisutni.“

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



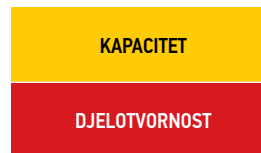
U kojoj su mjeri edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje borbe protiv korupcije na lokalnom nivou uspješni u borbi protiv korupcije?

„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.“

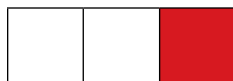
Komentar:

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.

VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Posmatrajući konačne rezultate LIS istraživanja za Bijeljina, 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.

VII 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, *Odgovor an odbornik - 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.)

