



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
BOSNA I HERCEGOVINA

# PROCJENA SISTEMA INTEGRITETA

OPĆINA GRAČANICA



PROJEKAT SE FINANSIRA  
OD STRANE EVROPSKE UNIJE





# PROCJENA SISTEMA INTEGRITETA OPĆINA GRAČANICA



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](http://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. OPĆINSKO VIJEĆE
29	2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST
33	3. LOKALNA ADMINISTRACIJA
37	4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE
	FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI
39	5. POSTUPANJE PO ŽALBAMA
40	6. REVIZIJA
41	7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE
42	8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE
43	9. PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI
44	10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST
47	VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE
53	VII IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE





# I UVOD

---

Procjena Sistema integriteta lokalne samouprave (LIS) je projekat koji je od strane nacionalnih kancelarija *Transparency International-a* pilotiran u pet zemalja na prostoru Afrike, Latinske Amerike, Evrope i Bliskog istoka, kako bi se testirala relevantnost i primjenjivost pristupa LIS procjene u različitim nacionalnim i lokalnim kontekstima. Pilotiranje LIS procjene provedeno je u periodu septembra - decembra 2013. godine.

Ova procjena integriteta se odosi na općinu Gračanica kao jednu od 10 jedinica lokalne samouprave na prostoru Bosne i Hercegovine u kojoj *Transparency International BiH* 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 jeste 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 ovlaštenja sa centralnog nivoa vlasti na lokalne uprave u vidu decentralizacije. Kao rezultat toga, lokalne vlasti su dobile veća ovlaštenja u donošenju odluka, primjeni i nadzoru nad primjenom propisa. Još uvijek je predmet rasprave pitanje da li je decentralizacija rezultirala većim stepenom korupcije u poređenju sa ustrojstvom centralizovanog upravljanja. Međutim, realnost je da je korupcija problem na svim nivoima vlasti. Bilo izabrani ili imenovani, zvaničnici se moraju suočiti sa odvajanjem svojih javnih dužnosti od privatnih interesa. Na lokalnom nivou ovo je otežano činjenicom da mnogi zvaničnici imaju 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 SVIJESTI 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.

Po metodologiji procjene LIS-a postoji ukupno 56 indikatora. Međutim, procjena LIS-a za Gračanicu 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 kantonalnih, odnosno federalnih ministarstava. S obzirom na to da je uloga ovih tijela ipak važna kada je u pitanju borba protiv korupcije, ona je 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 općinu Gračanica je imao izražen participativni pristup sa ciljem uključivanja ključnih lokalnih aktera u upravi, poziciji i opoziciji, civilnom sektoru, medijima i poslovnoj zajednici.

Značajan inicijalni korak u provođenju istraživanja je bila analiza ključnih lokalnih aktera u čemu su istraživaču svojim iskustvom, savjetima, sugestijama i komentarima pomogli članovi savjetodavne grupe. Izvršena analiza omogućila je bolji uvid u različite komponente sistema lokalne samouprave i njihove interakcije, te u skladu s tim i bolju organizaciju istraživanja sa fokusom

na relevantne aktere, bolje razumijevanje njihovih međusobnih odnosa 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 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

### PROCJENA LIS-A: AKTERI I FUNKCIJE

KARTICA REZULTATA PROCJENE LIS-A ZA OPĆINU GRAČANICA

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

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

## KLJUČNI NALAZI

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

### 1. AKTERI

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

### 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

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

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

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

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

## PREPORUKE

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

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

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

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

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

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

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

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

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



# IV SITUACIONA ANALIZA

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

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

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

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

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

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

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

<sup>2</sup> Službene novine FBiH 49/06

godine), a kantoni su također usvojili svoje zakone o lokalnoj samoupravi. Federalni Zakon predstavljao je okvir za kreiranje kantonalnih zakona o oblasti lokalne samouprave. Novim Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH<sup>2</sup> razrađena su rješenja o lokalnoj samoupravi sadržana u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i Ustavu FBiH. Karakteristika ovog Zakona jeste činjenica da su nadležnosti općina ustanovljene bez bilo kakvih razlika, što znači da su općine u FBiH monotipske, odnosno da sve općine imaju iste i jednake nadležnosti bez obzira na broj stanovnika, na veličinu svoje teritorije, na ekonomski i privredni razvoj i druge parametre. Realno bi bilo očekivati da, uzimajući u obzir karakteristike određenih parametara za pojedine općine, različite općine imaju i različite nivoe nadležnosti i obaveza, kako bi funkcionalnije i efikasnije obavljale svoju ulogu prema građanima.

Jedinice lokalne samouprave su ključne kada je u pitanju pružanje komunalnih usluga građanima. Iako istraživanja ukazuju da kvalitet i dostupnost komunalnih usluga nisu adekvatno percipirani od strane građana, još uvijek se ne uvodi princip konkurencija u pružanju komunalnih usluga, niti se radi na unapređenju korisničke orijentacije lokalne uprave i javnih preduzeća u nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Takođe, ne razmišlja se ni o funkcionalnom povezivanju općina u cilju ostvarivanja boljeg kvaliteta i ušteda u pružanju ovih usluga građanima. Međuopćinska saradnja je jako rijetka, iako zakonska rješenja omogućavaju ovakav vid saradnje. Jedini vid saradnje jedinica lokalne samouprave, kojima su postignuti neki rezultati, jeste osnivanje Saveza općina i gradova FBiH koji zastupa i predstavlja interese jedinica lokalne samouprave prema višim nivoima vlasti i prema drugim regionalnim i međunarodnim udruženjima. Ostali oblici saradnje su *ad-hoc* i uglavnom se mogu dovesti u vezu sa realizacijom određenih projekata iniciranih i realizovanih od strane međunarodnih organizacija, s tim da nakon završetka trajanja projekta završava se i saradnja jedinica lokalne

samouprave.

Pitanje nadležnosti, uz pitanje finansiranja jedinica lokalne samouprave, predstavlja ključno pitanje određivanja njihove pozicije u društveno-ekonomskom sistemu BiH. S obzirom na to da postoje entitetski i kantonalni zakoni o lokalnoj samoupravi, odnosno općinski statuti, vrlo često međusobno neusklađeni, dešava se da se podudaraju i/ili preklapaju nadležnosti viših i nižih nivoa vlasti (entiteta i kantona, općina i kantona) što direktno utiče na transparentnost i efikasnost u radu jedinica lokalne samouprave. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave mogu biti izvorne, odnosno vlastite i prenesene, one koje se delegiraju od viših nivoa vlasti. Vlastite, odnosno izvorne nadležnosti jedinice lokalne samouprave u FBiH propisane su Zakonom i statutima, gdje su taksativno nabrojane<sup>3</sup>. U cilju poboljšanja efikasnosti funkcionisanja sistema lokalne samouprave, potrebno je povećanje izdvajanja za lokalnu samoupravu, jer za adekvatno izvršavanje nadležnosti mora biti obezbjeđeno i adekvatno finansiranje. Ovdje treba naglasiti da ova oblast nije stavljena pod direktnu nadležnost niti jednog od državnih ministarstava, što znači da BiH na državnom nivou nema nadležnosti u oblasti direktnog učešća građana u upravljanju javnim poslovima na lokalnom nivou.

Općina Gračanica teritorijalno pripada FBiH, u sastavu je Tuzlanskog kantona. Prema procjeni općinske statistike iz 2009. godine, na području općine Gračanica, koje obuhvata teritoriju od 219 km<sup>2</sup>, živi 58.926 stanovnika, nastanjenih u 25 mjesnih zajednica, što Gračanicu svrstava u red jedne od najgušće naseljenih općina u BiH (243 stanovnika po km<sup>2</sup>; prosjek u Tuzlanskom kantonu 188,3 stanovnika po km<sup>2</sup>). Ovdje treba naglasiti činjenicu da ovaj podatak ne korespondira sa preliminarnim rezultatima popisa stanovništva u BiH gdje je navedeno da na prostoru Gračanice živi 48.395 stanovnika. Prema rangu razvijenosti općina Gračanica zauzima 13. mjesto (od 79) u FBiH. Sa indeksom razvijenosti od 118,8 općin-

na Gračanica spada u grupu razvijenih općina.

Organi Općine su Općinsko vijeće i Općinski načelnik. Općinsko vijeće je predstavnički organ građana i organ odlučivanja, izabran na način i po postupku utvrđenim Izbornim zakonom BiH, koji funkciju vlasti vrši u skladu sa ustavom, zakonom i statutom. Općinsko vijeće broji 30 vijećnika. Ono može obrazovati komisije, odbore, savjete, radne grupe kao stalna i povremena radna tijela, čiji se sastav, djelokrug i način rada uređuje Poslovníkom i posebnom odlukom Općinskog vijeća. Predsjedavajući Općinskog vijeća predstavlja Općinsko vijeće i rukovodi njegovim radom u okviru njegovih prava i dužnosti. Općinsko vijeće ima sekretara. Sekretar pomaže predsjedavajućem Općinskog vijeća u pripremanju sjednica i osiguravanju uslova za rad Općinskog vijeća, te obavlja i druge poslove i zadatke prema Pravilniku o sistematizaciji. Sekretar Općinskog vijeća je rukovodeći državni službenik, koji se postavlja u skladu sa Zakonom o državnoj službi.

Općinski načelnik je izvršni organ Općine, koji funkciju vlasti vrši u skladu sa ustavom, zakonom i statutom. Njegov izbor vrši se neposredno na način i po postupku utvrđenom Izbornim zakonom BiH.

Općinski organi uprave su općinske službe za upravu (u daljem tekstu: Službe za upravu). Službe za upravu neposredno izvršavaju propise koje donosi Općinsko vijeće iz oblasti lokalne samouprave kao i upravne poslove koji se federalnim i kantonalnim zakonima i drugim propisima prenesu ili delegiraju na vršenje općinskim organima uprave. Radom ovih službi neposredno rukovode pomoćnici Općinskog načelnika sa ovlaštenjima koja na njih prenese načelnik. Pomoćnici Općinskog načelnika su rukovodeći državni službenici, koji se postavljaju u skladu sa Zakonom o državnoj službi.

Općinski organ uprave u Gračanici trenutno čine sljede-

će Službe:

- Služba za poduzetništvo, lokalni razvoj i finansije;
- Služba za prostorno uređenje, geodetske i imovinsko-pravne poslove;
- Služba za upravu, društvene djelatnosti, boračko-invalidsku zaštitu i zajedničke poslove;
- Služba za civilnu zaštitu;
- Stručna služba Vijeća.

Pored ovih službi, općinski organ uprave čini i Općinsko pravobranilaštvo. Pravobranilaštvo je poseban organ Općine koji preduzima zakonom određene mjere i pravna sredstva radi pravne zaštite imovine i imovinskih interesa Općine. Općinsko pravobranilaštvo svoju funkciju vrši samostalno u skladu sa Ustavom, a na osnovu zakona, drugih propisa i općih akata.

3 Što se tiče nadležnosti jedinica lokalne samouprave, zakonodavac u Zakonu o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH uspostavlja veći broj nadležnosti općina kao jedinica lokalne samouprave, od kojih su neke: donošenje budžeta; donošenje raznih programa i planova razvoja i stvaranje uvjeta za privredni razvoj i zapošljavanje; uređenje prostora i donošenje prostornih, urbanističkih i provedbenih planova; utvrđivanje politike korištenja i utvrđivanje visine naknada za korištenje javnih dobara; utvrđivanje i vođenje politike raspolaganja, korištenja i upravljanja građevinskim zemljištem; utvrđivanje politike upravljanja i raspolaganja imovinom jedinice lokalne samouprave; utvrđivanje i provođenje stambene politike i donošenje programa stambene i druge izgradnje; utvrđivanje politike upravljanja prirodnim resursima; organiziranje i unapređenje lokalnog javnog prevoza; utvrđivanje politike predškolskog obrazovanja, unapređenje mreže ustanova te upravljanje i finansiranje javnih ustanova predškolskog obrazovanja; osnivanje, upravljanje, finansiranje i unapređenje ustanova osnovnog obrazovanja; osnivanje, upravljanje, unapređenje i finansiranje ustanova i izgradnja objekata za zadovoljavanje potreba stanovništva u oblasti kulture i sporta; ocjenjivanje rada ustanova i kvaliteta usluga u djelatnosti zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, kulture i sporta te osiguranje finansijskih sredstava za unapređenje njihovog rada i kvaliteta usluga u skladu sa potrebama stanovništva i mogućnostima jedinice lokalne samouprave; donošenje propisa o porezima, naknadama, doprinosima i taksama iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave; organiziranje efikasne lokalne uprave prilagođene lokalnim potrebama; uspostavljanje organizacije mjesne samouprave i druge nadležnosti.





# 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. OPĆINSKO VIJEĆE

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

### KAPACITET

#### 1.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri Općinsko vijeće ima adekvatne resurse za vršenje svojih obaveza u praksi?**

*“Općinsko vijeće ima adekvatne resurse da na djelotvoran način ispunjava svoje obaveze.”*

**Komentar:**

Prostorije za rad Općinskog vijeća su rekonstruisane, čime su uslovi za rad značajno unaprijeđeni. Finansijska sredstva predviđena budžetom Općine Gračanica dovoljna su za efikasan i odgovoran rad vijećnika, pogotovo imajući u vidu aktuelnu situaciju u BiH. U budžetu Općine Gračanica za 2014. godinu, za rad Općinskog vijeća predviđena su sredstva u iznosu od 362.920 KM ili 3,17% u odnosu na cjelokupni budžet. Kapacitet vijeć-

nika ocijenjen je kao ograničenje u izvršavanju obaveza Vijeća. Naime, dešava se da vijećnici nisu kompetentni ili dovoljno upoznati sa određenim procesima i/ili pojavama o kojima odlučuju, što utiče i na kvalitet donesenih odluka. Proces edukacije vijećnika nije uređen internim aktima Općinskog vijeća, ali vijećnici pohađaju obuke organizovane od strane drugih organizacija i institucija koje su aktivne na prostoru BiH, pri čemu treba istaći da se radi o *ad-hoc* obukama.

#### 1.2. LOKALNI IZBORI



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

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

**Komentar:**

Izborni propisi u BiH (Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj 20/04) su usklađeni sa najboljim svjetskim praksama te kao takav predstavlja okvir za slobodne i fer lokalne izbore i isti se primjenjuju i na prostoru Gračanice. Lokalni izbori se provode blagovremeno, na regularan i zakonit način, bez većih poteškoća, žalbi i osporavanja rezultata, uz nadzor nezavisnih posmatrača. Ovdje treba napomenuti i činjenicu da su kampanje političkih stranaka, pogotovo u vrijeme održavanja lokalnih izbora, često “prljave” što se može dovesti u vezu sa slobodom izražavanja zagarantovanog prava izbora građana.

### 1.3. NEZAVISNOST



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

*“Općinsko vijeće je djelimično nezavisno u odnosu na izvršnu vlast.”*

**Komentar:**

Propisi o lokalnoj samoupravi kojima je uređena ova oblast u FBiH kao i Statut Općine Gračanica na jasan način definišu uloge zakonodavne i izvršne vlasti čime je ova oblast jasno uređena. Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH, član 13. kao i odredbe Statuta Općine Gračanica, član 14. kažu da je Općinsko vijeće organ odlučivanja, odnosno predstavnički organ građana i da zajedno sa načelnikom Općine čini organe jedinice lokalne samouprave. Djelokrug posla jasno je propisan u članovima 13. i 14. Zakona o principima lokalne samouprave u FBiH. Općinsko vijeće usvaja sve značajnije odluke i/ili politike kojima se obezbjeđuje nesmetano funkcionisanje jedinice lokalne samouprave kao što su statut, budžet, raspolaganje imovinom jedinice lokalne samouprave, uređenje javnih površina i sl. Imajući u obziru važnost rada Općinskog vijeća i načelnika općine njihov međusobni odnos predstavlja poseban dio Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, članovi 16-23. Ovdje treba istaći da je ovim odredbama primarno uređen međusobni odnos Općinskog vijeća i načelnika općine u pogledu pripreme i usvajanja budžeta, jednog od najvažnijih dokumenata kada je u pitanju rad jedinice lokalne samouprave. Međusobni odnosi Vijeća i načelnika zasnivaju se na principima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležno-

sti i zajedničku odgovornost za funkcionisanje jedinica lokalne samouprave.

U praksi se dešava da usvajanje određenih odluka nije u skladu sa propisanim zakonskim rješenjima čime je ostavljen prostor za unapređenje ove oblasti. Razlog, prije svega, leži u činjenici da postoji velika povezanost Općinskog vijeća i izvršne vlasti kroz političku pripadnost čime se na određeni način predložena zakonska rješenja, u smislu nezavisnosti Općinskog vijeća od izvršne vlasti, degradiraju.

## ULOGA

### 1.4 NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU LOKALNE SAMOUPRAVE



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

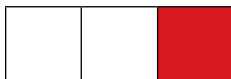
*„Općinski vijećnici imaju ovlaštenje da nadziru rad lokalne izvršne vlasti i do određene mjere su uspješni u vršenju ove dužnosti. Djelimično su u mogućnosti da provode svoje odluke.“*

**Komentar:**

Općinski vijećnici imaju zakonom definisanu ulogu nadzora nad radom izvršne vlasti. Iako su ovlaštenja načelnika velika, općinski vijećnici usvajaju sve bitnije dokumente kojima se definišu javne politike, a posebno politike koje se tiču općinskog budžeta. U praksi, vijećnici su djelimično u mogućnosti da vrše nadzor nad provođenjem odluka koje usvoje, prvenstveno kroz redovno razmatranje informacija o izvršavanju ranije usvojenih odluka, usvajanju programa i izvještaja o radu

načelnika, usvajanju programa i izvještaja o radu javnih preduzeća I sl.

### 1.5. ZASTUPLJENOST



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

*“Općinski vijećnici ne predstavljaju interese i prioritete svojih birača.”*

**Komentar:**

Ne postoji institucionalizovan pristup u uspostavljanju kontakata vijećnika sa građanima. Iako je ranije postojala praksa primjene Odluke o vijećničkom času, čija namjera jeste bila kreiranje prostora za neposredan kontakt vijećnika sa biračima, odustalo se od njene primjene. Kontakt sa građanima tokom trajanja njihovog mandata je sporadičan, samim tim vijećnici nisu u stanju da u potpunosti reflektuju interese i prioritete građana. Takođe, česta je pojava zastupanja interesa određenih užih skupina ili ličnih interesa u procesima predlaganja i usvajanja lokalnih politika.

## UPRAVLJANJE

### 1.6. TRANSPARENTNOST OPĆINSKOG VIJEĆA



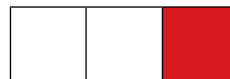
**U kojoj mjeri građani mogu doći do informacija vezanih za Općinsko vijeće i vijećnike?**

*“Građani mogu doći do informacija o radu Općinskog vijeća i vijećnicima.”*

**Komentar:**

Transparentnost rada Općinskog vijeća jasno je propisana Poslovnikom o radu Općinskog vijeća (članovi 144 -147), gdje je posebno apostrofirana otvorenost Općinskog vijeća jednako prema svim interesnim stranama kao i potreba pravovremene diseminacije informacija o radu Vijeća. Obaveza objavljivanja informacija o sjednicama Općinskog vijeća se provodi i sve informacije (dnevni red i materijali sjednica, usvojene odluke) mogu se naći na zvaničnoj internet stranici Općine Gračanica. Takođe, na zvaničnoj internet stranici Općine mogu se pronaći i transkripti sa sjednica Općinskog vijeća, čime je u velikoj mjeri obezbijeđena transparentnost rada kao i odgovornost kada je u pitanju proces donošenja odluka. Sjednice Općinskog vijeća su javne i otvorene za javnost i građani koriste tu mogućnost.

### 1.7. ODGOVORNOST OPĆINSKIH VIJEĆNIKA



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

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

**Komentar:**

Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH predviđa odgovornost za ustavnost i zakonitost rada vijećnika (Član 13.) što predstavlja pozitivan iskorak kada je u pitanju kreiranje javnih politika na prostoru BiH. Međutim, iako je ova odredba propisana postavlja se pitanje njene

primjene, odnosno postojanja pravilnika kojima se uređuje način ko i kako poziva vijećnike na odgovornost u njihovom radu. Samim tim može se konstatovati da ne postoji mogućnost njene primjene u praksi. S druge strane, odgovornost vijećnika za svoje postupke se svodi na političku odgovornost koja se mjeri stepenom (ne)zadovoljstva građana na lokalnim izborima.

Ne postoje jasno definisani mehanizmi uz pomoć kojih se građani mogu žaliti na rad i postupke vijećnika.

### 1.8. INTEGRITET OPĆINSKIH VIJEĆNIKAČINSKIH VIJEĆNIKA



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

*“Postoje samo neki od propisa koji se tiču sukoba interesa, poklona i usluga, prijave imovine i zaštite uzbunjivača, i koji se polovično sprovode.”*

**Komentar:**

Pravila i propisi kojima bi se trebalo preventivno djelovati na koruptivnu praksu u radu vijećnika postoje (Etički kodeks izabranih zvaničnika Općine Gračanica), ali nisu do kraja i dovoljno precizno razrađeni, te se posljedično primjenjuju na neusklađen i nedosljedan način ne postizujući svoju svrhu. Rad Etičke komisije Općinskog vijeća Gračanice, čije formiranje je predviđeno Poslovnikom o radu Općinskog vijeća Gračanica, nije dovoljno eksponirano u javnosti iako je propisana javnost njenog rada. Na kraju treba naglasiti da ne postoji evidencija o razmatranju i/ili pokretanju određenih postupaka od strane Etičke komisije Općine Gračanica povodom ugrožavanja integriteta općinskog vijećnika.

## 2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST

KAPACITET

ULOGA

UPRAVLJANJE

### KAPACITET

#### 2.1. JASNE FUNKCIJE



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

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

**Komentar:**

Trenutnim zakonskim rješenjima jasno su propisane nadležnosti i obaveze izvršne vlasti kada su u pitanju poslovi iz djelokruga lokalne samouprave. Općina Gračanica je kroz projekat ILDP (UNDP) izradila razvojnu strategiju koja je sveobuhvatna, ali tokom procesa njene izrade nisu uzete u obzir sve činjenice bitne za razvoj Gračanice, zbog čega se može zaključiti da ista nije u potpunosti i realistična. Na godišnjem nivou izrađuju se akcioni planovi za realizaciju razvojne strategije koji se usvajaju na sjednici Općinskog vijeća. Za sam proces koji je pratio izradu ovog strateškog dokumenta

možemo reći da je bio transparentan i participativan, u skladu sa predloženom metodologijom, ali to ne mora neminovno da vodi kvalitetu i sprovodivosti strateških opredjeljenja.

## 2.2. RASPOLOŽIVA SREDSTVA



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

*“Općinska uprava djelimično ima pristup sredstvima neophodnim za izvršenje svojih funkcija i ispunjavanje strateških ciljeva.”*

### Komentar:

Zakonima je propisano na koje javne prihode jedinice lokalne samouprave mogu da računaju, obezbjeđujući im djelimično predvidivost u planiranju prihodovne strane svojih budžeta, pri tome ne ulazeći u pravednost usvojenih zakonskih rješenja (vrlo često se pominje činjenica da postojeći način raspodjele sredstava od indirektnih poreza nije pravedan kao i činjenica da raspodjela određenih poreza, naknada i taksi između federacije, kantona i općine takođe nije pravedna). Općinski udio u javnim prihodima dovoljan je samo za pokriće tekućih obaveza, ali ne i za razvojne planove. Iako je većina jedinica lokalne samouprave imala značajne oscilacije u visini budžeta, kao posljedica negativnih efekata svjetske ekonomske krize, to nije slučaj sa Općinom Gračanica.

Takođe, treba naglasiti da nije došlo ni do značajnijeg povećanja budžeta čime bi se stvorili uslovi za razvoj lokalne zajednice. Naime, budžet Općine Gračanica u

2009. godini iznosio je 12.244.000 KM dok je u 2014. budžet Općine iznosio 11.465.000 KM.

Ovdje treba naglasiti da je Općina Gračanica jedna od rijetkih općina koja je u posljednje vrijeme vršila rebalans budžeta, ali zbog ostvarenog povećanog prihoda u odnosu na planirani.

Na kraju treba istaknuti i problem generisanja prihoda koji su zagantovani propisima, a čiji transfer zavisi od viših nivoa vlasti.

## ULOGA

### 2.3. UPRAVLJANJE LOKALNOM ADMINISTRACIJOM



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

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

### Komentar:

Određene aktivnosti (uglavnom propisane zakonom i internim aktima) se preduzimaju u cilju što uspješnijeg i djelotvornijeg upravljanja ljudskim resursima i uspostavljanju procedura koje za cilj imaju što efikasnije obavljanje dužnosti službenika u lokalnoj administraciji, kao i pospješivanje transparentnosti i integriteta u njihovom radu. Nadzor nad radom javnog sektora vrši se preko nadzornih odbora koji su imenovani od

strane lokalne vlasti, ali vrlo često tu svoju ulogu ne vrše na odgovarajući način (vođeni su partikularnim političkim interesima). Ne postoji mehanizam utvrđivanja efikasnosti njihovog rada na objektivan način. Ne postoji transparentan sistem nagrađivanja uposlenika po osnovu postignutih rezultata. Izazovi u radu lokalne administracije moraju se posmatrati kroz prizmu odsustva strategije upravljanja ljudskim resursima, ali i nejasnom sistematizacijom radnih mjesta koja bi u sebi sadržavala nadležnosti i odgovornosti svih zaposlenih.

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



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

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

##### Komentar:

Izbor lokalnih pružalaca usluga vrši se na djelimično transparentan način. Za pružanje određenih javnih usluga, lokalna uprava osnovala je lokalna preduzeća. Kontrola kvalitete pruženih usluga vrši se posredstvom nadzornih organa imenovanih od strane lokalne uprave, ali kvalitet pruženih usluga nije doveden u vezu sa percepcijom stvarnih korisnika istih, odnosno građana. S druge strane, nisu usvojeni standardi kada se govori o kvalitetu pruženih usluga, što dovodi u pitanje efikasnost rada tih nadzornih odbora. Lokalna izvršna vlast ima djelimične kapacitete kada je u pitanju djelokrug rada privatnih preduzeća u pogledu pružanja javnih

usluga na lokalnom nivou zbog čega su ograničeni i dometi u njihovoj kontroli.

#### 2.5. REGULISANJE RADA LOKALNIH PRIVREDNIH SUBJEKATA



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

*“Propisi kojima se reguliše rad lokalnih preduzeća i kontrola njihovog rada, u skladu sa ovlašćenjima koja su dodijeljena lokalnoj upravi, u određenoj mjeri se primjenjuju na transparentan i pošten način.”*

##### Komentar:

Najveći dio propisa koji reguliše rad lokalnih preduzeća kao i njihova primjena, vezan je za rad viših nivoa vlasti (prvenstveno kantona). Iako je primjena propisa i rad inspektora uglavnom dosljedan i nediskriminatoran, s vremena na vrijeme se pojavljuju žalbe od strane privrednika na nekorektan odnos i selektivnu primjenu propisa od strane lokalne uprave što može neke privredne subjekte staviti u neravnopravan položaj u odnosu na druge.

## UPRAVLJANJE

#### 2.6. TRANSPARENTNOST BUDŽETA



**U kojoj mjeri općinska uprava predstavlja jasan i**

## dostupan budžet?

*“Lokalna uprava obezbjeđuje dostupnost budžeta, ali on u praksi nije najrazumljiviji građanima.”*

### Komentar:

Tokom procesa pripreme i usvajanja budžeta, lokalna uprava rukovodi se važećom zakonskom legislativom koja obezbjeđuje javnost i dostupnost budžeta građanima (građani su pozvani da učestvuju na javnim raspravama, imaju mogućnost da izvrše uvid u budžet posredstvom zvanične internet stranice Općine Gračanice kao i korišćenjem mogućnosti propisanih Zakonom o slobodi pristupa informacijama). Međutim, budžet kao dokument nije okrenut ka građanima i građani vrlo teško mogu da ga razumiju i samim tim uzmu aktivno učešće u kreiranju ovog ključnog dokumenta. Takođe, budžet nije sveobuhvatan (nedostaju informacije o dugu, planu otplate zaduženja, transferima, javnim preduzećima, vanbudžetskim prihodima i sl.) što onemogućava da se izvrši ozbiljnija analiza budžeta.

## 2.7. ODGOVORNOST LOKALNE IZVRŠNE VLASTI



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

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

### Komentar:

Formalno-pravni mehanizmi za konsultacije građana prilikom donošenja lokalnih politika su razvijeni i primjenjuju se u praksi (prvenstveno javne rasprave).

Takođe, poštuje se i obaveza da se obrazlažu sve odluke koje lokalna izvršna vlast podnosi Općinskom vijeću na odlučivanje. S druge strane, ne postoji jasno kreirana procedura valorizacije informacija i sugestija koje se prikupe od građana što destimulativno djeluje na građane i njihov aktivizam. Kada su u pitanju žalbe na rad izvršne vlasti one se svode na mogućnost dostavljanja pritužbi posredstvom kutije za žalbe građana, gdje postupanje po ovim pritužbama nije transparentno objavljeno niti polučuje bilo kakve rezultate. Potreba za unapređenjem pravnog okvira u ovom pogledu identifikovana je i tokom procesa ispitivanja građana o njihovom zadovoljstvu kvalitetom i dostupnošću javnih usluga na lokalnom nivou (aktivnost koja je od strane Centra za menadžment, razvoj i planiranje – MDP Inicijative provedena u skladu sa PULS metodologijom). Nalazi su pokazali odsustvo odgovornosti predstavnika izvršne vlasti za svoje postupke, prije svega u pogledu konceptualizacije pružanja javnih usluga. Građani kao konzumenti javnih usluga, ali i finansijeri istih, isključeni su iz ovog procesa iako su iskazali interes za značajnije učešće u ovom segmentu kreiranja i izvršavanja javnih politika.

## 2.8. INTEGRITET IZVRŠNE VLASTI



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

*“Postoje samo neki od propisa koji se tiču sukoba interesa, poklona i usluga, prijave imovine, ‘revolving door’ imenovanja i zaštite uzbunjivača i koji se polovično primjenjuju.”*



**Komentar:**

Propisi kojima se obezbjeđuje integritet izvršne vlasti (Etički kodeks za državne službenike u FBiH; Zakon o državnim službenicima i namještenicima i dr.) postoje, ali su nepotpuni i ne ostvaruju u potpunosti svoju svrhu. Ne postoje podzakonski akti kojima bi se jasno uredila primjena novih zakona i/ili kodeksa. Samim tim nije zaživjela njihova primjena niti provjera u praksi. Istovremeno prisutni su komentari iz opozicije i javnosti o određenim zloupotrebama i sukobu interesa koji ne nailaze na adekvatan i formalni postupak provjere (nepotizam u izvršnoj vlasti, zapošljavanje bez konkursa, odbijanje usvajanja sistematizacije radnih mjesta u općinskoj upravi, čime je ostavljen prostor za izbjegavanje zakonskih odredbi kojima se štiti integritet izvršne vlasti i sl.).

### 3. LOKALNA ADMINISTRACIJA

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

## KAPACITET

#### 3.1. ADEKVATNI RESURSI



U kojoj mjeri općinska administracija ima adekvatne

finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse da bi efikasno obavljala svoje dužnosti?

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

**Komentar:**

Općinska uprava Gračanice ima adekvatne uslove za rad i informatizovane procese rada. Kvalifikaciona struktura je djelimično odgovarajuća, ali nije usklađena zakonskim odredbama koje propisuju odnos službenika i namještenika sa visokom stručnom spremom. Plate su u prosjeku plata radnika u jedinicama lokalne samouprave Tuzlanskog kantona. Usluge koje pružaju građanima su pozitivno percipirane od strane korisnika istih.

#### 3.2. NEZAVISNOST



U kojoj mjeri je općinska administracija nezavisna od spoljašnjih uticaja?

*„Općinska administracija je djelimično nezavisna od spoljašnjih uticaja jer, iako postoje propisi o zapošljavanju na osnovu kompetentnosti kandidata, prisutni su primjeri nepotizma/favorizovanja i/ili uplitanja od strane lokalnih političkih aktera.“*

**Komentar:**

Doprinos nezavisnosti općinske administracije od spoljnih uticaja obezbjeđuje se posredstvom Agencije za državnu službu FBiH koja provodi postupak selekcije, imenovanja i postavljanja državnih službenika. Uprkos tome što postoje relativno dobri propisi o zapošljava-

nju službenika u općinskoj upravi koji se u formalnom smislu provode, u javnosti se mnogo špekuliše oko neregularnosti postupaka zapošljavanja i uplitanja politički uticajnih osoba u konačan ishod. Sistem nagrađivanja nije transparentan i sami uposlenici nisu upoznati sa sistemom napredovanja i nagrađivanja. Čak šta više, sistem nagrađivanja se i ne primjenjuje u praksi što destimulativno djeluje na predstavnike općinske administracije koji odgovorno obavljaju svoj posao.

## ULOGA

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



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

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

#### Komentar:

Općinska uprava radi u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama BiH (Službeni glasnik BiH broj 49/04). Ona izrađuje plan javnih nabavki koji provodi u praksi mada sam plan nije zasnovan na procjenama koje su zasnovane na analizama javnih nabavki iz prethodnog perioda i analizi dokumenata kojima se uređuje obim poslovanja u tekućoj godini. Međutim, sa zakonskim okvirom javnih nabavki nezadovoljne su obje strane, i općinska administracija i pružaoci usluga, svako iz svojih razloga (zbog čega je pokrenuta proce-

dura izmjena postojećeg zakona i usvajanja novog čija finalizacija je predviđena za kraj 2014. godine).

Na lokalnom nivou ne vodi se evidencija o pouzdanosti pružalaca usluga angažovanih kroz javne nabavke, čime je otvorena mogućnost negativne selekcije u izboru pružalaca usluga. Sam postupak žalbe na procedure i postupke javnih nabavki vrši se posredstvom Ureda za razmatranje žalbi, pri Agenciji za javne nabavke, koja procesuirá eventualne žalbe učesnika procesa javnih nabavki na lokalnom nivou. Praksa u BiH pokazuje da eventualne pritužbe na provođenje procedura javne nabave traju isuviše dugo, što rezultira činjenicom da dolazi do prolongiranja vršenja određenih radova i usluga, čime su najviše oštećeni sami građani.

### 3.4. UNAPREĐENJE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI I UČEŠĆA



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

*„Lokalna administracija je donekle aktivna u podsticanju inicijativa društvene odgovornosti i učešća građana u procesu donošenja odluka, iako je ova praksa nesistematična.“*

#### Komentar:

Iako postoje mnogobrojni mehanizmi propisani raznim aktima koji lokalnoj vlasti stavljaju u obavezu da uključuju građane u donošenje raznih odluka (donošenje budžeta, statuta grada, razvojne strategije, prostorno-planske dokumentacije, itd.) lokalna administracija

samo formalno provodi ove obaveze. Ovo se najviše odnosi na uzimanje povratnih informacija u obzir prilikom izrade lokalnih politika. Lokalna uprava provodi i niz drugih aktivnosti koje nisu obavezujuće s ciljem informisanja i uključivanja građana (radio emisije na lokalnoj radio stanici). Zajednička karakteristika svih ovih mehanizama jeste odsustvo dvosmjerne komunikacije.

### 3.5. PRIKUPLJANJE JAVNIH PRIHODA



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

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

**Komentar:**

Pravni okvir za prikupljanje lokalnih prihoda se uglavnom donosi na višim nivoima vlasti i u velikoj mjeri je transparentan i dostupan javnosti. Takođe, sistem prikupljanja ostalih lokalnih izvornih prihoda (komunalne takse, naknade, porez na nepokretnosti i sl.) jasno je definisan, pošten i primjenjuje se u praksi.

### 3.6. ZAŠTITA ZEMLJIŠNIH I IMOVINSKIH PRAVA



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

*“Propisi o lokalnom građevinskom zemljištu, imovini i prostornom planiranju su jasni i transparentni, te je*

*prisutan otvoren i pošten mehanizam na raspolaganju građanima za osporavanje odluka lokalnih vlasti o korišćenju zemljišta koji se sprovodi u praksi.”*

**Komentar:**

Iako su u velikoj mjeri propisi koji uređuju ovu oblast kreirani na višim nivoima vlasti, isti su u velikoj mjeri jasni i njihova primjena je poštena. U pogledu upravljanja zemljištem Općina Gračanica aktivno primjenjuje GIS sistem čime je omogućeno transparentnije upravljanje zemljištem. Predviđene su javne rasprave prilikom usvajanja i primjene ovih propisa na lokalnom nivou kao i mogućnosti za žalbe građana. Osnov za eksproprijaciju zemljišta se ne osporava. U određenim slučajevima bilo je propusta u smislu promjene namjene zemljišta bez informisanja vlasnika istog o predmetnoj promjeni.

## UPRAVLJANJE

### 3.7. JAVNOST UPRAVE



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

*„Djelimično postoji transparentnost po pitanju upravljanja finansijama, ljudskim resursima i podacima unutar javnog sektora. Postoje odgovarajući propisi, ali oni ne pokrivaju sve aspekte u vezi sa transparentnošću javnog sektora i do ovih informacija je u praksi teško doći.“*

**Komentar:**

Propisi koji regulišu objavljivanje podataka o imovini

odgovornih službenika u javnom sektoru nisu potpuni, niti se ovi podaci objavljuju. Javna preduzeća izrađuju programe rada koje podnose Općinskom vijeću na usvajanje kao i izvještaje o realizaciji istih. Ne postoji jasna evidencija imovine Općine i općinskih preduzeća kao ni strukture, odnosno namjene transfera koje ona vrši prema javnim preduzećima. Proces zapošljavanja nije transparentan i vrlo često je zloupotrebljen od strane predstavnika lokalnih vlasti, odnosno političkih stranaka koje participiraju u političkom životu Općine Gračanica. Sama Agencija za državnu službu nije jasno okrenuta ka unapređenju transparentnosti i odgovornosti lokalne administracije u pogledu upravljanja ljudskim resursima (ne bira se uvijek najbolji kandidat).

### 3.8. ODGOVORNOST LOKALNIH SLUŽBENIKA



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

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

#### **Komentar:**

Propisi kojima se reguliše način izvještavanja radnika svojim pretpostavljenim postoje i primjenjuju se formalno u praksi, ali je upitna njihova svrsishodnost s obzirom na to da se radi o procedurama koje ne rezultiraju konkretnim nagradama ili sankcijama zaposlenih. Ovdje treba naglasiti da odsustvo sistematizacije radnih mjesta zaposlenih u lokalnoj administraciji negativno utiče na unapređenje odgovornosti zaposlenih. I pored

ovog nedostatka postoje primjeri pokretanja disciplinskih postupaka protiv radnika zbog povrede odredaba iz radnog odnosa (u većini slučajeva sankcije su pismena upozorenja).

Takođe, navodi se i primjer rada predstavnika općinske administracije u različitim komisijama u radno vrijeme čime se dovodi u pitanje njihov redovan rad i doprinos razvoju lokalne samouprave kako bi se stvorili bolji uslovi za život i rad građana Općine Gračanica.

### 3.9. INTEGRITET SLUŽBENIKA OPĆINSKE ADMINISTRACIJE



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

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

#### **Komentar:**

Pored uobičajenih propisa koji se odnose na sukob interesa, etičkog kodeksa ponašanja, pravilnika o disciplinskoj odgovornosti službenika, ne postoje interni akti koji na obuhvatniji, precizniji način regulišu odnose unutar općinske administracije koji bi za cilj imali odlučnije sprečavanje koruptivnih praksi i prilika za njihovo nastajanje. Pored toga primjena postojećih akata nije djelotvorna u praksi.

## 4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE



### KAPACITET

#### 4.1. ADEKVATNOST RESURSA



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

*„Resursi predviđeni za političke partije na lokalnom nivou su adekvatni, a pristup lokalnim medijima je ravnopravan čime je omogućena djelotvorna politička konkurencija.“*

#### Komentar:

Zakonskim propisima je jasno regulisano finansiranje političkih partija<sup>4</sup> koje zavisi od njihove snage u Općinskom vijeću. Političke partije koje su zahvaljujući povjerenju građana prisutnije u Općinskom vijeću, dobijaju veću finansijsku podršku. Kada je u pitanju nastup na lokalnim medijima, sve političke partije su u ravnopravnom položaju te samim tim ravnopravno konkurišu kada je u pitanju njihov nastup u medijskom

prostoru.

#### 4.2. NEZAVISNOST



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

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

#### Komentar:

Lokalne političke partije su u mogućnosti da slobodno odlučuju o pitanjima na lokalnom nivou pod uslovom da te aktivnosti nisu u suprotnosti sa generalnim politikama i principima djelovanja glavnih odbora. Kada je u pitanju uticaj drugih aktera društveno-političkog života Općine Gračanica, on je prisutan, ali u posljednje vrijeme bez značajnijeg uticaja na odlučivanje političkih stranaka. U pogledu privatnog sektora treba naglasiti da je u posljednje vrijeme došlo do pojave većeg broja značajnijih privrednika čime je stvoren svojevrsni balans u pogledu njihovog uticaja na rad političkih partija.

### ULOGA

#### 4.3. AGREGACIJA INTERESA I PREDSTAVLJANJE



<sup>4</sup> Zakon o finansiranju političkih partija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 95/12)

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

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

#### Komentar:

Javni interes i djelovanje predstavnika političkih partija u cijeloj državi nije na zavidnom nivou. Samim tim nije realno očekivati da se u većoj mjeri zastupaju interesi širih društvenih skupina kroz rad predstavnika lokalnih političkih partija. Često se dešava da predstavnici političkih partija istovremeno predstavljaju ili rukovode značajnim privatnim ili javnim preduzećima čime se automatski utiče i na veće zastupanje interesa ovih ciljnih skupina.

## UPRAVLJANJE

### 4.4. TRANSPARENTNOST POLITIČKIH PARTIJA/KANDIDATA



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

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

#### Komentar:

Propisi o finansiranju političkih partija se primjenjuju na

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

### 4.5. ODGOVORNOST LOKALNIH POLITIČKIH PARTIJA



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

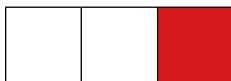
*„Iako nezavisno tijelo (npr. tijelo za organizovanje izbora) ima ovlaštenja da prati i nadzire finansiranje i djelovanje lokalnih političkih partija, ovo se ne dešava na dosljedan način. Postoje propisi kojima se uređuje pitanje finansiranja političkih stranaka, ali se oni ne sprovode u praksi.“*

#### Komentar:

Centralna izborna komisija je zakonom ovlašćeno tijelo za praćenje i nadzor nad djelovanjem i finansiranjem političkih partija<sup>5</sup>. S tim u vezi Centralna izborna komisija uspostavlja Službu za reviziju finansiranja političkih partija koja pregleda i kontroliše finansijske izvještaje koje podnose političke partije i obavlja reviziju njihovog finansiranja. U praksi ovo tijelo nema adekvatne kapacitete i ne pruža sve informacije koje je obavezno po zakonu, tako da je nekad nemoguće ostvariti uvid u relevantne podatke koje se tiču stranaka i izvora njihovog finansiranja.

<sup>5</sup> Član 10. Zakona o finansiranju političkih partija u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, broj 95/12

#### 4.6. IMENOVANJE I IZBOR LOKALNIH KANDIDATA



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

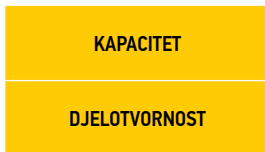
*„Ne postoje propisane procedure i kriterijumi za nominaciju i izbor kandidata za lokalne izbore, i nominacija i selekcija kandidata je u potpunosti nedemokratska i zatvorena ili je izvršena na osnovu klijentelizma.“*

**Komentar:**

Nominacija kandidata za lokalne izbore se unutar političkih stranaka vrši isključivo po nepisanim pravilima i po nahođenju lidera stranaka. Samim tim, na listama se ne nalaze nakompetitivniji kandidati koji bi bili u stanju da najadekvatnije zastupaju interese građana Općine Gračanica.

## FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

### 5. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



## KAPACITET

### 5.1. PRISTUP ŽALBENIM MEHANIZMIMA



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

*“Postoji poseban postupak razmatranja pritužbi unutar lokalne administracije kreiran za razmatranje navoda o nepravednom postupanju lokalne uprave.”*

**Komentar:**

Unutar općinske administracije je internim aktima propisan poseban postupak razmatranja pritužbi građana. Sam postupak nije jasno definisan i neophodno je raditi na njegovoj doradi. Pored toga, postoje drugi žalbeni postupci gdje se formalnim putem razmatraju žalbe na odluke općinskih organa uprave gdje se kao drugostepena tijela pojavljuju posebno formirana tijela unutar općinske uprave (Komisija za žalbe).

## DJELOTVORNOST

### 5.2. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



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

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

**Komentar:**

Postupak po prigovorima je relativno spor i nije javno i medijski eksponiran. Trenutno ne postoji evidencija o prigovorima građana kao i o načinu rješavanja podnesenih prigovora. S druge strane, građani nemaju povjerenje u ovaj mehanizam iz razloga što isti nije u potpunosti razrađen, odnosno što ne postoji jasna obaveza njegove primjene.

## 6. REVIZIJA

KAPACITET
DJELOTVORNOST

### KAPACITET

#### 6.1. PROPISI O REVIZIJI LOKALNE UPRAVE



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

*“Postoje jasna pravila u pogledu revizije organa lokalne samouprave, ali revizije se u praksi ne provode redovno, a revizori imaju oskudne kapacitete.”*

**Komentar:**

Sistem eksterne revizije je uspostavljen, ali je njegovo provođenje nedovoljno često. Revizije se često provode prilikom smjene vlasti, gdje se želi ukazati na nepravilnosti u radu prethodnika. Eksterna revizija Općine Gračanica rađena je dva puta, 2008. i 2009. godine (drugi put po narudžbi Općine Gračanica). Nalazi revizije objavljuju se na internet stranici Federalnog ureda za reviziju. Sistem interne revizije je uspostavljen (krajem 2014. godine) mada sa oskudnim kapacitetima.

## DJELOTVORNOST

#### 6.2. DJELOTVORNOST REVIZIJA LOKALNIH ORGANA UPRAVE



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

*“Lokalna samouprava postupa po rezultatima i preporukama izvršenih revizija i tek sporadično izriče sankcije.”*

**Komentar:**

Ured za reviziju institucija Federacije BiH izvršio je reviziju finansijskih izvještaja Općine Gračanica zaključno sa 31.12.2007. godine. Revizija je izvršena u periodu april - maj 2008. godine. Nakon provedene revizije, Ured za reviziju institucija FBiH izdao je niz preporuka predstavnicima općinske uprave, a neke od njih su:

- Dopuniti Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji službi za upravu;
- Preispitati postojeću organizaciju i sistematizaciju



radnih mjesta, sagledati stvarne potrebe, sistematizovati optimalan broj radnih mjesta i prema istima izvršiti raspoređivanje uposlenika;

- Svim uposlenicima izdati rješenja u skladu sa važećim propisima i aktima;
- Uspostaviti internu reviziju, kao posebnu, neovisnu organizacionu jedinicu, u skladu sa važećim zakonskim aktima;
- Statut Općine uskladiti sa Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH;
- Prilikom izrade Budžeta sačiniti i Dokument okvirnog budžeta, u skladu s odredbama Zakona o budžetima u Federaciji BiH;
- Sačiniti Pravilnik o uslovima i načinu korištenja službenih vozila i Normativ za utrošak goriva službenih vozila i dosljedno se pridržavati istih;
- U slučajevima dodjele sredstava u vidu tekućih grantova organizacijama, od svih korisnika, uključujući i sportske klubove, razne odbore i udruženja, tražiti pismene izvještaje o utrošku sredstava.

S obzirom na to da su eksterne revizije organa lokalne samouprave rijetke i površne, postupanje po njima ne doprinosi značajno sistemskom poboljšanju rada lokalne administracije, dok je izricanje sankcija onima koji su odgovorni za uočene nepravilnosti do sada nezabilježena praksa.

### 6.3. NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI



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

*„Viši organi vlasti imaju ovlaštenja i pristup u svrhu ispitivanja nepravilnosti u upravljanju finansijama od strane lokalne uprave, ali ih ne koriste proaktivno. Viši organi*

*vlasti ne ispituju redovno djelotvornost interne revizije unutar gradske uprave i obezbjeđuje tek minimalnu tehničku podršku.“*

**Komentar:**

Organi viših nivoa vlasti koji imaju ovlaštenja da ispituju finansijsko poslovanje lokalnih organa vlasti (budžetska inspekcija, revizija javnog sektora) imaju pristup svim potrebnim dokumentima u cilju izvršenja tih poslova, ali su inspekcije i pregledi rijetki i sporadični. Samim tim djelotvornost ovog mehanizma je upitna.

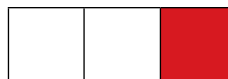
## 7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE

KAPACITET

DJELOTVORNOST

## KAPACITET

### 7.1. KAPACITET ZA NADZOR LOKALNE VLADE



**U kojoj mjeri viši nivoi vlasti imaju neophodna sredstva da efikasno izvršavaju dodijelenu ulogu u smislu nadzora djelovanja lokalne vlade?**

*„Organi viših nivoa vlasti imaju skromne kapacitete za izvršavanje dodijeljene uloge u smislu otkrivanja i djelovanja u slučajevima kršenja propisa, zagovaranja reformi i pružanja obuke i tehničke podrške lokalnim*

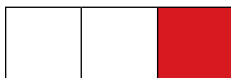
upravama.“

**Komentar:**

Ne postoji koordinisan rad i aktivnosti nadležnih ministarstava kojima bi se obezbijedio nadzor nad lokalnim organima vlasti. Vrlo često isprepletenost nadležnosti i ovlašćenja među različitim nivoima vlasti u FBiH dovode do odsustva rada viših nivoa vlasti u ovom domenu.

## DJELOTVORNOST

### 7.2. DJELOTVORNOST NADZORA LOKALNE UPRAVE



**Koliko su efikasni viši nivoi vlasti u obavljanju svoje dodijeljene uloge u smislu nadzora nad lokalnom upravom?**

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

**Komentar:**

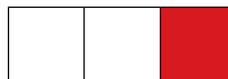
Nadzor nad radom lokalne uprave se svodi na reaktivnu kontrolu zakonitosti akata koje donose organi lokalne samouprave, dok prevencija korupcije, sprovođenje reformskih mjera i drugo djelovanje u pravcu poboljšanja integriteta djelovanja lokalne samouprave u potpunosti izostaje.

## 8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE



## KAPACITET

### 8.1. KAPACITETI ZA OTKRIVANJE I ISTRAŽIVANJE KORUPCIJE



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

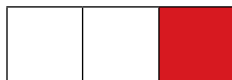
*„Ne postoji interes niti kapacitet medija za slučajeve korupcije na lokalnom nivou i ne postoji ni jedno tijelo na lokalnom nivou sa bilo kakvim ovlašćenjima da istražuje slučajeve korupcije.“*

**Komentar:**

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

## DJELOTVORNOST

### 8.2. EFIKASNOST ISTRAGE I OTKRIVANJA KORUPCIJE



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

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

**Komentar:**

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

## 9. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI



## KAPACITET

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



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

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

**Komentar:**

Podstrek ovim aktivnostima dao je Plenum građana Gračanice koji je u procesu programiranja određenih aktivnosti kojima bi se djelovalo u ovoj oblasti. U odsustvu postojanja bilo kakvih posebnih tijela čiji bi rad bio posvećen borbi protiv korupcije, usljed nezainteresovanosti ili slabog kapaciteta medija, kao i zbog malog kapaciteta i pritiska koji se vrši na organizacije civilnog sektora koji se bave ovim pitanjima, na lokalnom nivou se nisu sprovodile ni jedna od pomenutih aktivnosti koje bi podigle svijest i podstakle na djelovanje u antikorupтивном pravcu.

## DJELOTVORNOST

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



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

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

**Komentar:**

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

## 10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST



### KAPACITET

#### 10.1. KAPACITET ZA DRUŠTVENU ODGOVORNOST



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

*„Akteri iz sektora civilnog društva su djelimično aktivni u promovisanju inicijativa društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost.“*

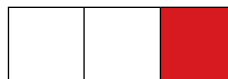
**Komentar:**

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

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

### DJELOTVORNOST

#### 10.2. DJELOTVORNOST DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI



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

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

**Komentar:**

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





# VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

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

Općinsko vijeće kao organ koji donosi najznačajnije odluke za razvoj lokalne zajednice ima solidne resurse za obavljanje svoje funkcije i dobro razvijenu transparentnost svog rada. Međutim, kao imperativ u narednom periodu neophodno je raditi na unapređenju predstavničke uloge vijećnika i produbljanja neposredne komunikacije sa građanima radi boljeg uvida u specifične probleme s kojima se oni suočavaju kao i jačanju samih kapaciteta vijećnika kroz kontinuiranu edukaciju vijećnika.

I pored nesumnjivog napretka koji je izvršna vlast i općinska administracija u Gračanici postigla u unapređenju svojih radnih procesa (uređenje i opremanje radnog prostora, infomatizacija radnih procesa, primjena GIS-a u zemljišno-knjižnim poslovima, primjena savremenih

metodologija u planiranju lokalnog razvoja i sl.) postoje brojne oblasti u kojima bi se mogao postići dodatni napredak, prije svega u pogledu većeg stepena transparentnosti u njenom radu i uključenosti šire javnosti u proces pripreme i donošenja bitnih odluka za općinu. Postupak pripreme budžeta, zapošljavanja, javne nabavke i dodjele grantova, donošenja nekih pojedinačnih rješenja od javnog interesa, kao i priprema planskih dokumenata po prirodi stvari privlače najviše pažnje, te bi se u cilju dobijanja široke podrške i povjerenja javnosti, kao i boljeg sprovođenja ovih poslova u praksi, trebalo s jedne strane u potpunosti otvoriti za javnost uvid u dokumente i tok procesa, a s druge strane na kvalitetan, inventivan, iskren i način koji odskače od formalnih zakonskih obaveza, uključiti zainteresovane građane i grupe građana u sam proces. Takođe, uspostavljanje obuhvatnijih, striktnijih i dosljednijih unutrašnjih procedura u cilju sprečavanja neregularnosti u radu službenika predstavljao bi dodatan iskorak u poboljšanju integriteta lokalne uprave za šta je preduslov izrada i usvajanje odgovarajuće sistematizacije radnih mjesta.

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

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

teta da pokrenu inicijative dovoljno snažne da pokrenu značajnije promjene u praksi. Postojeće funkcije (revizija, inspekcija) se svode na površno izvršavanje propisanih postupaka bez značajnijeg efekta na kvalitativan pomak u borbi protiv koruptivnih praksi.

## KLJUČNI ZAKLJUČCI

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

### 1. AKTERI

- a. Iako raspoložu neophodnim sredstvima za rad, općinski vijećnici su neosjetljivi na stvarne probleme i potrebe građana i u tom smislu nedostaje institucionalizovana i razrađena praksa neposredne komunikacije vijećnika i građana;
- b. Izvršna vlast posjeduje jasnu, ali ne i realističnu stretegiiju što je neophodno unaprijediti kroz izradu godišnjih akcionih planova za realizaciju usvojene strategije. Pored toga, ne postoji institucionalizovana praksa mjerenja učinaka rada zaposlenika i predstavnika javnih preduzeća bazirano na objektivnim pokazateljima. Budžet kao ključni dokument, iako dostupan, nije dovoljno jasan za građane što onemogućava njihovo učešće u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou;
- c. Općinska administracija posjeduje neophodnu infrastrukturu i materijalne resurse za nesmetan rad. S druge strane, nije dosljedno razradila mehanizme učešća javnosti u kreiranju bitnih odluka, te nije dovoljno precizno i obuhvatno razradila interne instrumente za poboljšanje integriteta i odgovornosti u radu lokalne uprave;
- d. Lokalne političke partije su ravnopravne kada je u pitanju politička arena na lokalnom nivou, ali su isto-



vremeno zatvorene prema građanima i služe partikularnim interesima.

## 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

- a. Na lokalnom nivou nedostaju institucionalni i normativni instrumenti, posebno dizajnirani za prevenciju i borbu protiv korupcije;
- b. Trenutno uspostavljeni sistem revizije ne odgovara na realne potrebe jedinica lokalne samouprave u BiH i nije u mogućnosti da polučiti rezultate koji se od njega očekuju. Njegovo funkcionisanje više je usmjereno ka zadovoljenju formalne potrebe za ovom vrstom aktivnosti nego stvarnom željom za unapređenje sistema rada jedinica lokalne samouprave u BiH;
- c. Lokalnoj upravi nedostaje adekvatna tehnička podrška od strane viših nivoa vlasti u poboljšanju svog sistema integriteta;
- d. Organizacije civilnog društva su isuviše slabe i nemaju neophodnu podršku da bi značajnije podigle svijest javnosti o pojavama korupcije i pokrenule dubinske promjene u praksi rada lokalne samouprave.

## PREPORUKE

Vodeći se svim ovim zaključcima koji su proizašli iz rezultata istraživanja LIS-a za Općinu Gračanica, došlo se do sljedećih preporuka kojima bi se djelimično poboljšao sistem integriteta:

### 1. AKTERI

Općinsko vijeće bi trebalo razviti čvrst, dosljedan i obavezujući mehanizam neposredne komunikacije vijećnika i građana (neposredni kontakti sa građanima kroz organizaciju i održavanje tzv. vijećničkog sata, posredstvom elektronske pošte, tematskih radnih sastanaka i

javnih rasprava, učestvovanja u radu mjesnih zajednica, pokretanja akcija i inicijativa uz izvještavanje o stepenu njihove realizacije i sl.) gdje bi građani na taj način prenijeli svoje goruće probleme i potrebe, a vijećnici bi, rukovodeći se principima nezavisnosti i savjesnosti u svom radu, činili sve što je u okviru njihove moći i ovlaštenja da te potrebe građana artikuliraju kroz određene inicijative, pitanja i sugestije nosiocima izvršne vlasti koji su nadležni.

Pored toga, neophodno je uspostaviti kontinuiran sistem obuke općinskih vijećnika kojim bi se omogućilo da vijećnici mogu kvalitetno odlučivati o pitanjima kojima se direktno utiče na kvalitet života građana u lokalnim sredinama.

Lokalna izvršna vlast treba da uspostavi mehanizme kojima će unaprijediti učešće građana u procesima odlučivanja na lokalnom nivou čime će doprinijeti odgovornijem radu. U procesu formulisanja određenih odluka, izvršna vlast grada može da primijeni mehanizme (mimo i povrh onih zakonom propisanih) podsticanja određenih zainteresovanih grupa da uzmu aktivno učešće u tim procesima kojima se utiče na njihova prava i interese i da na taj način u potpunosti primijeni princip participacije u donošenju odluka koje mogu bitno uticati na pojedince i grupe građana. Neophodno je raditi na prilagođavanju procesa odlučivanja potrebama i mogućnostima građana (npr. uvođenje budžeta za građane i sl.). Kada je u pitanju kontrola rada svojih uposlenika i predstavnika javnog sektora na lokalnom nivou neophodno je uvesti redovnu i objektivnu praksu evaluacije radnih učinaka kako bi se unaprijedila efikasnost njihovog rada.

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

i sankcionisanja zaposlenih u skladu sa ostvarenim rezultatima. Pored ovog, potrebno je raditi na izradi odgovarajućih rješenja i uvođenju mehanizama kojima bi se unaprijedila transparentnost i odgovornost u radu lokalne administracije (e-učešće, crne knjige o pružaocima usluga koji nisu obavili posao na propisan način i sl.).

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

Za sve lokalne aktere zajednička mjera jeste donošenje planova integriteta u kojim bi se identifikovali radni procesi koji su najpodložniji koruptivnim praksama i donijele jasne, konkretne i precizne mjere prevencije čime bi se zaštitio i ojačao njihov integritet u društveno-političkom životu.

## 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

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

U oblasti revizije neophodno je raditi na jačanju sistema interne revizije, imajući u vidu činjenicu da je eksterna revizija nedovoljno redovna usljed čega nije u stanju da isporučuje očekivane rezultate, koja će biti u mogućnosti da kvalitetno provodi svoju ulogu, a nalaze do kojih dođe i preporuke koje propiše da primijeni u praksi.

Pored ovoga, neophodno je raditi na promociji civilnog društva u Gračanici apostrofirajući njegovo mjesto

i ulogu u tranzicionim procesima. Općinska uprava mora kontinuirano da podržava aktivnosti organizacija civilnog društva, pogotovo u smislu njihovog institucionalnog i stručnog osnaživanja.

Preporuka za Općinu Gračanica, kao sredinu koja se dinamično razvija i ima ambiciju da posluži kao uzor drugim lokalnim zajednicama je, da u skladu sa svojim mogućnostima i djelokrugom rada, izradi sopstvenu strategiju/plan za borbu protiv korupcije.





# VII IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADA LIS PROCJENE

1. Biro za ljudska prava Tuzla, *Politike socijalnog uključivanja Općine Gračanica 2014-2018.*
2. Centri civilnih inicijativa, *Načelnik i lokalna samouprava: liderstvo, demokratija, razvoj, 2009.*
3. Direkcija za evropske integracije BiH, *Šematski prikaz vlasti u Bosni i Hercegovini*
4. Eda – Banja Luka, *Dobro je dobro saradivati – Iskustva u razvoju lokalne samouprave, 2008.*
5. Eda Banja Luka, *Priručnik za lokalne odbornike: demokratija, građani i lokalne politike, 2013.*
6. [www.opcina-gracanica.ba](http://www.opcina-gracanica.ba)
7. Federalni zavod za programiranje Federacije BiH, *Socio-ekonomski pokazatelji Općine Gračanica sa uporednim podacima TK i Federacije BiH za period 2008 – 2013.*
8. *Izborni zakon BiH*
9. *Izveštaj o reviziji finansijskih izvještaja Općine Gračanica za 2007. godinu*
10. *Izveštaj o zadovoljstvu građana Općine Gračanica javnim uslugama na lokalnom nivou 2013.*
11. Općina Gračanica, *Strategija razvoja Općine Gračanica 2011-2020.*
12. Statut Općine Gračanica
13. Savez općina i gradova Federacije BiH, *Komentar na Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*
14. Transparency International, *Nalazi istraživanja o transparentnosti jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, 2012.*
15. Zakon o komunalnim djelatnostima Tuzlanskog kantona
16. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH
17. *Zakon o internoj reviziji javnog sektora u Federaciji Bosne i Hercegovine*

18. *Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH*
19. *Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti u Federaciji BiH*
20. *Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji BiH*
21. *Etički kodeks za državne službenike u Federaciji BiH*
22. *Zakon o finansiranju političkih stranaka u BiH*
23. *Zakon o reviziji institucija u Federaciji BiH*



