



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
BOSNA I HERCEGOVINA

PROCJENA SYSTEMA INTEGRITETA

**OPĆINA NOVI GRAD
SARAJEVO**



PROJEKAT SE FINANSIRA
OD STRANE EVROPSKE UNIJE



PROCJENA SISTEMA INTEGRITETA OPĆINA NOVI GRAD SARAJEVO



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
23	IV SITUACIONA ANALIZA
27	V SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
	KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE
28	1. OPĆINSKO VIJEĆE
31	2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST
35	3. LOKALNA ADMINISTRACIJA
39	4. LOKALNE POLITIČKE STRANKE
41	5. LOKALNA POLICIJA
	FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI
44	6. POSTUPANJE PO ŽALBAMA
45	7. REVIZIJA
46	8. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE
47	9. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE
48	10. PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI
49	11. DRUŠTVENA ODGOVORNOST
53	VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE
57	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 ogranaka *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 općinu Novi Grad Sarajevo kao jednu od deset jedinica lokalne samouprave koja podliježe projektu procjene integriteta lokalne samouprave, a koji se provodi od strane *Transparency International-a* u sklopu sveukupnih nastojanja ove organizacije da pomno analizira i javnosti prezentira stanje u domenu postojanja i učinkovitosti odgovarajućih mehanizama promidžbe transparentnosti, integrite-

ta, zatim da se postojeće stanje adekvatno unaprijedi, da se osmisle i implementiraju odgovarajuće preporuke, te da se unaprijede kapaciteti jedinica lokalne samouprave, sve u cilju razvijanja i uspješne realizacije antikoruptivnih aktivnosti sukladno Akcionom planu 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 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.

Po metodologiji procjene LIS-a postoji ukupno 56 indikatora. Međutim, procjena LIS-a za Novi Grad Sarajevo sastoji se od ukupno 50 pokazatelja. Naime, indikatori za aktere "lokalni sudovi" 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 odgo-

varajuće 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 Novi Grad Sarajevo je imao izražen konsultirajući pristup sa ciljem uključivanja bitnih lokalnih čimbenika u upravu, opoziciji, civilnom sektoru, medijima i poslovnoj zajednici. Ovakav pristup je imao dva cilja: da obezbijedi dokaze i da uključi širok dijapazon čimbenika kako bi se stvorila pokretačka energija, politička volja i potreba zajednice za reformskim inicijativama.

Prethodni postupak u procjeni integriteta podrazumijevao je sustavnu analizu okolnosti i stanja u domenu lokalne samouprave. Kroz pomnu opservaciju i uvid u legislativu, stekla se jasna slika o relevantnim elemen-

tima lokalne zajednice i omogućio cjelishodan pristup istraživačkih napora sa jasnom i bitnom tendencijom da izvještaj sačinjen po analizi odrazi stvarno stanje i odnose pojedinih čimbenika lokalne samouprave i da prezentuje njihovu učinkovitost.

III SAŽETAK

KONTEKST SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

Normativna regulativa kojom je ustrojen postojeći sistem lokalne samouprave usvajana je sukcesivno i uz stalne korake i namjere usmjerene ka unapređenju tog sistema. Usvajanjem Ustava Federacije BiH 1994. godine općina je predviđena kao osnovni i jedini oblik lokalne samouprave. Naknadnim usvajanjem amandmana na Ustav definiran je i viši oblik lokalne samouprave, odnosno grad, i to 1996. godine, da bi 1997. godine amandmanima bio reguliran i položaj Sarajeva kao glavnog grada, te jedinstveni položaj Grada Mostara. Zakon o osnovama lokalne samouprave, koji je

bio usvojen 1995. godine, važio je sve do 2006. godine kada je usvojen novi Zakon o načelima lokalne samouprave, a jedan od bitnih ciljeva usvajanja tog zakona bila je implementacija i razrada rješenja sadržanih u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Nadležnosti općine u smislu Zakona iz 2006. godine propisane su jednako za sve općine, ali i pored toga stanje u praksi ne omogućava jednoglasnu karakterizaciju općina kao monotipskih, budući da pojedine nadležnosti, odnosno njihova realizacija, zatim položaj u gradovima i kantonima (koji su također usvojili kantonalne zakone

o lokalnoj samoupravi) te bitne temeljne karakteristike stvaraju dovoljno značajna odstupanja od monotipizacije. Međutim, budući da su temeljne nadležnosti kao takve propisane bez naglašenih divergencija, moguće je, barem teorijski, povući paralelu sa monotipskim uređenjem; time se karakterizacija općina u Federaciji BiH stavlja u istu ravan sa općinama u Republici Srpskoj, pa tako praktično vršenje nadležnosti umnogome zavisi od čimbenika poput faktora razvijenosti. Suštinski, nadležnosti koje se zahvaljujući kapacitetima i karakteristikama objektivno mogu realizirati, realiziraju se, dok se za ostale potražuju alternativni načini realizacije.¹

Evolucija percepcije općina i legislativnog odraza te percepcije evidentna je; prava građana proširena su, nadležnosti općina postepeno proširene i usložnjene, a općinski načelnici, do ranije birani od strane općinskih vijeća, danas bivaju birani neposredno od strane građana čime se dao svojevrstan bitan doprinos direktnoj demokratiji na nivou lokalne zajednice.

Općina Novi Grad Sarajevo jedna je od općina u sastavu Grada Sarajeva čiji je prvi Statut ustrojio organizaciju općine 1998. godine, da bi 12.10.2009. godine bio usvojen Novi prečišćeni tekst Statuta. Prema posljednjem usvojenom tekstu Statuta, općina se deklarira kao samostalna u odlučivanju u poslovima iz samopravnog djelokruga u skladu sa Ustavom i Zakonom o lokalnoj samoupravi, a podliježe nadzoru zakonitosti kojeg obavljaju nadležni organi Kantona. Kao organi Općine Statutom su definisani Općinsko vijeće i Općinski načelnik. Odnosi između Općinskog načelnika i Općinskog vijeća definisani su načelima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcionisanje Općine.²

Općinsko vijeće je organ odlučivanja koji se sastoji od trideset i jednog (31) vijećnika koji dogovaraju za

ustavnosti i zakonitost akata koje ono donosi u okviru svojih nadležnosti, a koji se biraju na višestranačkim, slobodnim i demokratskim izborima neposredno i tajnim glasanjem na mandat od četiri godine.

Općinski načelnik je izvršni organ općine koji je predstavlja i zastupa, te odgovara za ustavnost i zakonitost akata koje donosi, odnosno predlaže Općinskom vijeću. U tom smislu, Općinski načelnik nadležan je da provodi općinsku politiku, izvršava općinske propise i opće akte, izvještava Općinsko vijeće i Skupštinu Kantona, te obavlja i druge poslove kako su isti propisani Statutom i drugim relevantnim aktima.

Općina Novi Grad Sarajevo svakako je jedna od specifičnijih općina u Federaciji BiH već i stoga što uz općine Novo Sarajevo, Centar Sarajevo i Stari Grad Sarajevo ulazi u sastav Grada Sarajeva. To podrazumijeva da uloga Općinskog vijeća prevazilazi standardnu ulogu samostalnih općina koje nisu u sastavu gradova, te da obuhvata i obavezu delegiranja predstavnika u Gradsko vijeće Grada Sarajeva sukladno Statutu Grada Sarajeva.³

¹ Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine – koncept, nadležnosti i organi, Mr Sc. Muhamed I. Mujakić, Hrvatska javna uprava br. 4/10

² Statut Općine Novi Grad Sarajevo

³ Statut Grada Sarajeva

PROCJENA LIS-A: AKTERI I FUNKCIJE

KARTICA REZULTATA PROCJENE LIS-A ZA OPĆINU NOVI GRAD SARAJEVO

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

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

KLJUČNI NALAZI

1. AKTERI

- a. Općinsko vijeće i načelnik ne raspolažu adekvatnim mehanizmima praćenja statutarne odredbe vezano za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda na nivou lokalne zajednice, izuzev formalne statutarne obaveze da formiraju Komisiju za ljudska prava;
- b. Općinsko vijeće i načelnik adekvatno prate stanje na području Općine Novi Grad u gotovo svim relevantnim

domenima iz nadležnosti (izuzetak gore naveden) i razvijaju te ispoljavaju jasna nastojanja u implementaciji Strategije razvoja općine Novi Grad Sarajevo;

- c. Implementacija statutarne odredbe o neposrednom sudjelovanju građana u odlučivanju na niskom nivou uz neadekvatnu upoznatost građana sa predmetnim mogućnostima;

d. Lokalne političke stranke posredstvom općinskih odbora ne uspostavljaju adekvatnu komunikaciju sa građanima niti imaju razrađen ili implementiran sistem komunikacije na redovnoj osnovi;

e. Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH zbog nedostatka ljudskih i finansijskih resursa ne vrši redovne revizije općina, a posljednja revizija Općine Novi Grad Sarajevo provedena je 2003. godine.

2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

a. Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH zbog nedostatka ljudskih i finansijskih resursa ne vrši redovne revizije općina, a posljednja revizija Općine Novi Grad Sarajevo provedena je 2003. godine;

b. Budžetne stavke za projekte u domenu djelovanja policijskih struktura na području općine Novi Grad Sarajevo ne obuhvataju projekte suzbijanja korupcije, ali postoji Strategija borbe protiv korupcije na nivou Kantona Sarajevo u čijoj razradi i provedbi sudjeluje policija na lokalnom nivou, a policijski službenici posredstvom edukativnih materijala upoznati su sa postupanjima u slučajevima korupcije. Postoje razrađeni normativni i institucionalni mehanizmi za prijavljivanje korupcije, te se provode pooštrene mjere kontrole i istrage u slučajevima korupcije u kojima su implicirani policijski službenici;

c. Kontinuirano se bilježi smanjenje broja procesuiranih krivičnih djela korupcije i osuđujućih presuda na nivou lokalnog pravosuđa.

PREPORUKE

1. AKTERI

Općinsko vijeće trebalo bi pomnije voditi evidenciju i pratiti slučajeve kršenja ljudskih prava i temeljnih

sloboda na području općine, te razvijati institucionalne mehanizme i mjere inkluzije manjina. Neophodno bi bilo u okvir strategije razvoja općine uvrstiti segmente koji se odnose na suzbijanje korupcije i srodnih krivičnih djela na isti način na koji je u okviru Strategije uočen i integriran problem općeg kriminaliteta.

Maksimalna transparentnost neophodna je u sferi redovnog funkcioniranja općinske administracije, naročito u odnosu na javne nabavke i zapošljavanje, te je neophodno razviti i primjenjivati strategiju suzbijanja koruptivnih postupanja u tom domenu.

Neophodno je građane na ispravan i potpun način upoznati sa mehanizmima neposrednog odlučivanja, te primjenjivati iste u donošenju važnijih odluka od interesa za sve ili većinu građana.

Lokalne političke stranke i vijećnici – predstavnici tih stranaka morali bi osigurati lakšu, jednostavniju i redovniju neposrednu ili posrednu komunikaciju sa rezidentima općine, te stvoriti okruženje u kojem će biti dostupni građanima i kvalitetno zastupati njihove interese.

2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

Nedostatak potpune i korektno revizije rada općine od strane viših administrativno-teritorijalnih instanci i institucija značajno narušava i ugrožava razvojni potencijal lokalnih zajednica, i na izuzetno niskom nivou održava transparentnost i kvalitetno izvještavanje javnosti i građana o internoj problematici i mogućim neregularnostima u funkcionisanju općinskih organa i administracije. Neophodno je obezbijediti resurse i osigurati da nadležne institucije poput Ureda za reviziju institucija u FBiH implementira zakonske nadležnosti i vrši redovan nadzor i revidiranje aktivnosti na nivou općine.

U domenima agencija za provedbu zakona i pravosudnih

institucija neophodno je razviti sinergiju djelovanja i intenzivirati kreiranje provodive i učinkovite strategije za borbu protiv korupcije, te poboljšati edukaciju i kreirati radne timove (naročito na nivou tužilaštva) koji će u aktivnoj saradnji sa policijskim organima efikasnije provoditi istrage i polučiti više uspjeha u suzbijanju koruptivnih aktivnosti, naročito od strane državnih službenika.

IV SITUACIONA ANALIZA

Specifični administrativno-teritorijalni ustroj države Bosne i Hercegovine neminovno se odrazio i na način organizovanja lokalne samouprave na području države, odnosno na području entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Na području Republike Srpske, unitarno ustrojenom, općina i grad predstavljaju jedine utvrđene jedinice lokalne samouprave, a odnos centralnih i lokalnih vlasti je neposredan. Na području Federacije Bosne i Hercegovine situacija je znatno složenija, te između federalne – centralne vlasti i jedinica lokalne samouprave postoji još jedan stepen administrativno-teritorijalnog uređenja kojeg sačinjava deset kantona. I pored navedene specifičnosti i u Federaciji

Bosne i Hercegovine grad i općina (dominantno općine) predstavljaju osnovne jedinice lokalne samouprave. Po usvajanju Zakona o načelima lokalne samouprave, ustroj lokalne samouprave u Federaciji zasnovan je na savremenim evropskim principima i predstavlja značajan iskorak i evoluciju od okončanja ratnih sukoba do danas na tom društveno relevantnom polju.⁴

Općina Novi Grad Sarajevo nastala je kao administrativna jedinica lokalne vlasti razdvajanjem od današnje Općine Novo Sarajevo sa kojom je činila administrativnu cjelinu. Općina Novi Grad Sarajevo moderna je urbana cjelina i jedna je od četiri općine koje tvore Grad

Sarajevo, a ujedno je riječ i o najmnogoljudnijoj općini u državi Bosni i Hercegovini. Naime, u ovoj općini živi oko 29% ukupnog stanovništva Kantona Sarajevo i pretpostavlja se, temeljem prikupljenih podataka (i u odsustvu konačnih rezultata popisa stanovništva), da demografsku strukturu općine danas čini populacija od otprilike 140 000 građana. Sukladno pozitivnom zakonodavstvu i sopstvenom Statutu, koji je u prečišćenom tekstu usvojen 2009. godine, Općina Novi Grad Sarajevo upravlja poslovima iz svoje nadležnosti i u interesu lokalnog stanovništva posredstvom organa Općine koje predstavljaju Općinsko vijeće kao organ odlučivanja, te Općinski načelnik kao izvršni organ. Mjesna samouprava ostvaruje se u mjesnim zajednicama koje, sukladno Statutu, osniva Općinsko vijeće. Općina Novi Grad Sarajevo u ovom trenutku sačinjena je od 27 mjesnih zajednica. Funkcionisanje i nadležnosti pomenutih organa detaljnije je razrađen Statutom, a koji je nužno usklađen sa Ustavom Federacije, Ustavom Kantona Sarajevo i kantonalnim zakonodavstvom. Poslovi iz nadležnosti općinskog načelnika obavljaju se posredstvom općinskih službi za upravu čiji rukovodioci odgovaraju neposredno načelniku. Naravno, organ odlučivanja i izvršni organ nužno su nezavisni, ali u određenim pitanjima u upravljanju općinom snose zajedničku odgovornost. U Općini djeluje i Općinsko pravobranilaštvo u svojstvu organa – zakonskog zastupnika Općine.

S obzirom na već istaknutu činjenicu da je Novi Grad Sarajevo najmnogoljudnija općina u državi, nesporno je da su ljudski resursi njen značajan potencijal, što ujedno podrazumijeva i veliki broj pojedinačnih i kolektivnih interesa za čije je ostvarivanje, u okviru svojih nadležnosti, zadužena i općinska administracija, odnosno općinski organi. Veliki broj građana koji prebiva na području ove općine povlači za sobom i neophodnost zadovoljavanja velikog broja elementarnih i drugih potreba, a naročito u pogledu obrazovnog i zdravstvenog sistema, upravljanja prostorom, kulture življenja, privrede, socijalne zaštite i komunalne infrastrukture.⁵

Budući da je Općina Novi Grad Sarajevo neodvojiva cjelina sa Gradom Sarajevom i Kantonom Sarajevo nezostavna je potreba za saradnjom, a naročito kada se uzme u obzir činjenica da je prema podacima iz 2010. godine na teritoriji Općine bilo registrovano oko 3500 privrednih subjekata.

⁴ Ustavno pravo, prof. dr. sc. Kasim Trnka

⁵ Profil Općine Novi Grad Sarajevo

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 sprovođenje svojih obaveza u praksi?

“Općinsko vijeće u značajnoj mjeri ima adekvatne resurse da na djelotvoran način ispunjava svoje obaveze.”

Komentar:

S obzirom na činjenicu da veliki broj građana ima očekivanja za što ažurnijim rješavanjem tekućih pitanja i problematike iz nadležnosti Vijeća, resursi pokrivaju tekuće potrebe i daju značajan osnov za sprovođenje obaveza iako postoji prostor za unapređenje u tom pogledu. Postojeći smještajni kapacitet Vijeća i educiranost kadra koji doprinosi njenom radu su na zadovoljavajućem nivou.

1.2. LOKALNI IZBORI



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

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

Komentar:

Uprkos tome što su organizacijski nešto zahtjevniji zbog mnogoljudnosti općine, izborni proces se provodi sukladno važećim regulativima i standardima, bez naročitih zapaženih opstrukcija, zloupotreba ili poteškoća u radu nadležnih tijela.

1.3 NEZAVISNOST



U kojoj mjeri je Općinsko vijeće nezavisno od izvršne vlasti?

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

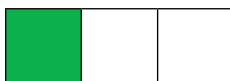
Komentar:

Nezavisnost Općinskog vijeća, kako je ista predviđena Statutom, nema opstrukcija ili ugrožavanja od strane izvršne vlasti, a međusobni odnosi su, također sukladno Statutu, na značajno visokom nivou i podrazumijevaju međusobno uvažavanje, poštivanje i saradnju. Svakako da navedene okolnosti imaju temelja i u činjenici da od

31. vijećnika, 11 vijećnika dolazi iz iste političke stranke (Stranka demokratske akcije) kao i načelnik, a predsjedavajuća Općinskog vijeća također je član navedene stranke. S obzirom na brojnost općinskih vijećnika iz Stranke demokratske akcije, te s obzirom na činjenicu da je riječ o stranci sa najbrojnim predstavništvom u Općinskom vijeću, možemo govoriti o odsustvu kohabitacije koja bi, da postoji, vjerovatno predstavljala otežavajuću okolnost u odnosu načelnika i vijeća.⁶

ULOGA

1.4. NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU LOKALNE SAMOUPRAVE



U kojoj mjeri je Općinsko vijeće u mogućnosti da vrši i sprovodi svoje odluke i funkciju nadzora?

„Općinsko vijeće je u mogućnosti da vrši i sprovodi svoje odluke i ima regulisanu funkciju nadzora nad radom Općinskog načelnika.“

Komentar:

Općinsko vijeće raspolaže adekvatnim mehanizmima za praćenje provedbe donesenih odluka i ti mehanizmi u velikoj mjeri funkcionišu u praksi. U domenu nadzora, Općinsko vijeće ima mogućnost podnošenja zahtjeva za preispitivanje ustavnosti i zakonitosti akata koje u okviru svoje nadležnosti donosi Općinski načelnik, te nadležnost odlučivanja o budžetu kojeg on predlaže. Također, u okviru općinskih organa postoji Drugostepena stručna komisija koju imenuje Općinsko vijeće, čiji su članovi pravne struke i koja vrši preispitivanja i donosi odluke po žalbama na rješenja Općinskog načelnika.

Kao članovi navedene komisije mogu biti imenovani i vijećnici odgovarajuće struke. Upravni nadzor nad radom načelnika u domenu je odgovarajućih federalnih ili kantonalnih institucija.⁷

1.5. ZASTUPLJENOST



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

“Općinski vijećnici predstavljaju interese i prioritete birača u određenoj mjeri.”

Komentar:

Obim i mnogoljudnost općine svakako predstavljaju faktor koji podrazumijeva veliki broj nerealizovanih interesa birača, ali kao daleko veći problem u praksi se manifestuje kroz neadekvatnu komunikaciju vijećnika i stranaka iz kojih dolaze sa građanima koji nastanjuju općinu, budući da su mehanizmi komunikacije veoma nerazvijeni, a interesi građana mnogobrojni i nerijetko suprotstavljeni. Saniranje pomenutog problema dalo bi velike mogućnosti za kvalitetnije zastupanje građanskih interesa.⁸

⁶ http://www.novigradsarajevo.ba/site/txt_one.php?id=8&kat=1

⁷ Statut Općine Novi Grad Sarajevo

⁸ Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo do 2015. godine

UPRAVLJANJE

1.6. TRANSPARENTNOST OPĆINSKOG VIJEĆA



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

“Građani mogu doći do određenih informacija o Vijeću i vijećnicima.”

Komentar:

Građanima su dostupne donesene određene odluke Općinskog vijeća, pozivi na javne rasprave, te kratki pregled sastava Vijeća, odnosno vijećnika posredstvom internet stranice Općine Novi Grad Sarajevo, ali ostale informacije nisu lako dostupne i administrativno su zahtjevnije za pribavljanje. Transparentnost rada donekle povećava činjenica da su sjednice javne sukladno Statutu, te da zainteresovani građani imaju mogućnost prisustva istima. Međutim, otežavajuću okolnost u eventualnoj potrebi prisustva sjednicama Općinskog vijeća predstavlja činjenica da posredstvom internet stranice Općine Novi Grad Sarajevo nema najave sjednica i dnevnog reda istih.⁹ Budući da je tokom kreiranja izvještaja skrenuta pažnja na ovaj problem, sekretar Općinskog vijeća odmah je inicirao uspostavljanje komuniciranja dnevnog reda sjednica Vijeća putem internet stranice. Također, skrenuta je pažnja na činjenicu da se građanima informacije dostavljaju posredstvom Savjeta mjesnih zajednica, a da značajan problem predstavlja činjenica da građani nisu adekvatno informisani o nadležnostima organa, pa stoga dolazi kako do toga da građani rješenja za određene problematike traže na lokalnom nivou koji je nenadležan za iste, ili pak da se sa viših administrativnih nivoa u nadležnost

općine stavljaju pitanja koja nisu u nadležnosti lokalnih vlasti. Općinsko vijeće je poduzelo određene napore da kroz oglasnu ploču izloži informacije građanima o tome na koji način je moguće komunicirati o problemima vezanim za nadležnost lokalne samouprave. Također, godišnji program rada Općinskog vijeća se u nacrtu šalje svim nivoima u okviru lokalne vlasti, uključujući i Savjet mjesnih zajednica, te se na taj način otvara mogućnost građanima da daju prijedloge u vezi sa navedenim programom.

1.7. ODGOVORNOST OPĆINSKIH VIJEĆNIKA



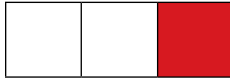
U kojoj mjeri su općinski vijećnici odgovorni za svoje postupke u praksi?

“Općinski vijećnici su djelimično i uglavnom samo politički odgovorni za postupke u praksi.”

Komentar:

Mehanizam odgovornosti vijećnika realizovan je kroz uspostavljanje Etičkog vijeća i donošenje Kodeksa ponašanja. Kroz Savjet mjesnih zajednica, koji se bira direktno, građani su informisani o načinu prijavljivanja neprimjerenog ponašanja vijećnika, a Etičko vijeće ima mogućnost djelovati kako po prijavama građana, tako i po prijavama drugih vijećnika. Značajan nedostatak predstavlja izostanak bilo kakvih adekvatnih sankcija, te se u konačnici po utvrđivanju odgovornosti može jedino izreći upozorenje, odnosno opomena koja je javnog karaktera. Takav pristup ima potencijal uticaja na njihov budući izborni rezultat, ali realna snaga sankcije i dalje ostaje u okvirima političkih reperkusija.

1.8. INTEGRITET OPĆINSKIH VIJEĆNIKA



U kojoj mjeri je obezbijeđen integritet općinskih vijećnika?

“Nema adekvatnih razrađenih i statutarnih mehanizama koji obezbjeđuju integritet općinskih vijećnika.”

Komentar:

S obzirom na vrstu odgovornosti općinskih vijećnika istaknutu u prethodnom komentaru, te na činjenicu da Statut ili neki drugi akt općine ne reguliše konkretno antikoruptivno djelovanje u slučaju prakse neregularnosti u radu vijećnika ili Općinskog vijeća kao cjeline, ističe se neophodnim uspostaviti određene mehanizme i izvršiti izradu te dosljednu primjenu antikoruptivne strategije na području Općine. Naime, iako je Poslovníkom propisano da Općinsko vijeće Kodeksom ponašanja reguliše prava i obaveze vijećnika u okviru etičkih principa ponašanja, mehanizmi implementacije Kodeksa (sankcija samo pismena opomena), pa čak ni upoznatost građana sa potencijalom za zahtijevanje utvrđivanja odgovornosti u slučaju potencijalnih kršenja Kodeksa nisu adekvatno riješeni i ne nude potencijal kojeg bi nudila jasno utvrđena antikoruptivna strategija te kvalitetno razrađeni mehanizmi njene implementacije.¹⁰ Stav Općinskog vijeća je, međutim, da ono nema nadležnosti koje bi mu omogućile donošenje akata vezanih za sprečavanje korupcije u okviru Vijeća, te da bi ta pitanja mogla biti regulisana usvajanjem kantonalnog Zakona o principima lokalne samouprave koji još uvijek nije usvojen.

2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST



KAPACITET

2.1. JASNE FUNKCIJE



U kojoj mjeri Općinski načelnik ima jasnu i realističnu strategiju/akcioni plan i koherentan skup funkcija?

“Općinski načelnik i Općina kao cjelina imaju jasnu i realističnu te detaljno izloženu strategiju za razvoj i koherentan skup funkcija.”

Komentar:

Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo kvalitetno je sačinjena i javno objavljena uz učešće značajnog broja eksperata, predstavnika lokalnih institucija, općinske administracije, privrednog sektora, NGO sektora, i daje dobar presjek stanja na području Općine i konkretan popis ciljeva, prijedlog mjera i rješenja u najbitnijim

⁹ http://www.novigradsarajevo.ba/site/txt_one.php?id=47&kat=1

¹⁰ Poslovník Općinskog vijeća Općine Novi Grad Sarajevo

oblastima funkcionisanja lokalne zajednice.¹¹

2.2. RASPOLOŽIVA SREDSTVA



U kojoj mjeri Općinski načelnik ima pristup sredstvima koja su neophodna da sprovede svoje funkcije i ispuni stratešku viziju?

“Općinski načelnik ima u određenoj mjeri pristup sredstvima koja su neophodna da sprovede svoje funkcije i ispuni stratešku viziju.”

Komentar:

Sredstva dostupna Općini za realizaciju tekućih aktivnosti su u priličnoj mjeri adekvatna, ali kompleksnost i ciljani stepen kvaliteta u realizaciji strateških planova vjerovatno će iziskivati dodatna sredstva ili obezbjeđenje investicija za koje se u sadašnjoj praksi, i uzimajući u obzir stanje u državi i društvu, ne može potpuno garantovati dostupnost. Tendencije, pak, idu u pravcu obezbjeđenja neophodnih sredstava kroz potencijalna strana ulaganja, unapređenje mehanizama prikupljanja općinskih prihoda, unapređenje lokalne ekonomske klime koja će se reflektirati i na povećanje lokalnih prihoda, obezbjeđenje određenih sredstava od viših administrativno-teritorijalnih jedinica.¹² Općina Novi Grad Sarajevo u periodu od 2012. godine do danas preuzela je realizaciju više aktivnosti čija bi realizacija zapravo trebala biti u nadležnosti kantona (sanacija vodovoda, kružnog toka, škole Dobroševići, domova zdravlja, i sl.) i navedene aktivnosti nisu praćene adekvatnim finansijskim sredstvima, tj. ista su samo sufinansirana od strane Kantona. Kroz stimuliranje razvoja privrede unutar Općine, ona stvara određene mogućnosti za povećani priliv sredstava.

ULOGA

2.3. UPRAVLJANJE LOKALNOM ADMINISTRACIJOM



U kojoj mjeri Općinski načelnik efikasno sprovodi svoju ulogu u smislu pružanja djelotvornog nadzora i podrške općinskim službama za upravu?

“Izvršna vlast donekle sprovodi svoju ulogu u smislu pružanja djelotvornog nadzora i podrške lokalnoj administraciji.”

Komentar:

Podršku općinskoj upravi od strane načelnika nosioci službi karakterizuju kao pozitivnu. Međutim, sudeći prema dostupnim istraživanjima iz 2012. godine i reagovanju građana te privrednog sektora na djelovanje administracije, lokalna administracija uglavnom ne pruža usluge građanima na adekvatan način, te ne ispoljava djelotvornost, ljubaznost, ažurnost i srodne kvalitete što se u značajnoj mjeri može pripisati neadekvatnom nadzoru ili pak nedovoljnoj podršci lokalnoj administraciji. Nakon 2012. godine, značajni su naponi bili uloženi da se unaprijedi rad općinskih službi za upravu. Intenzivirani su naponi da se razdvoji javni sektor (neposredni kontakt sa građanima) od internih službi, a cilj je bio da građanima sve usluge budu neposredno pružene kroz šalter salu općine, te da se umanjí mogućnost koruptivnog uticaja. Strateški ciljevi načelnika predviđeni za realizaciju u narednom periodu obuhvataju segmente koji bi, ukoliko budu uspješno implementirani, mogli dodatno doprinijeti efikasnosti i kvaliteti administracije.¹³

2.4. NADZOR NAD PRIVATNIM PRUŽAOCIMA JAVNIH USLUGA



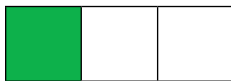
U kojoj mjeri načelnik efikasno provodi svoju ulogu u smislu pozivanja privatnih pružalaca javnih usluga na odgovornost za izvršenje ugovorenih usluga?

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

Komentar:

Mehanizmi i postupci provjere poštivanja ugovorenih obaveza i realizovanja ugovorenih usluga kanaliziraju se kroz posredan ili neposredan nadzor od strane nadležnih općinskih službi za upravu, a uglavnom se sastoje u poduzimanju odgovarajućih pravnih radnji sukladno ugovorima ili pravnim propisima. Transparentnost praćenja provedbe obaveza i pružanja usluga nije adekvatna i ne pruža dovoljno informacija o procesima, iako se pristup nadzoru realizovanja usluga unaprijed neposrednim i terenskim učesćem predstavnika općinskih službi za upravu u kontroli tog realizovanja. Postoje određene kontrole uloženi sredstava kao i onoga što se istima finansira.

2.5. REGULISANJE RADA LOKALNIH PRIVREDNIH SUBJEKATA



U kojoj mjeri načelnik efikasno sprovodi svoju ulogu u regulisanju lokalnih pravnih osoba na ravnopravan i djelotvoran način?

“Regulisanje lokalnih pravnih osoba na ravnopravan i djelotvoran način je djelimično prisutno.”

Komentar:

S obzirom na ispoljene stavove privrednog sektora, može se konstatovati da postoji djelimično zadovoljstvo pojedinim segmentima regulisanja pravnih osoba na nivou lokalne zajednice, ali da je daleko više ispoljeno nezadovoljstvo uključenošću pravnih osoba u donošenju regulative i nezadovoljstvo podrškom privrednim subjektima. Većina privrednih subjekata smatra da u procesu regulisanja postoji i značajan stepen koruptivnih pojava. Broj zaposlenih od 2008. do 2012. godine rastao je po prosječnoj godišnjoj stopi od 2,5%, te je u 2012. godini broj registrovanih zaposlenih osoba za 11,2% veći od broja registrovanih zaposlenih osoba u 2008. godini. U istom periodu, broj registrovanih nezaposlenih osoba rastao je po prosječnoj godišnjoj stopi od 4,5% te je u 2012. godini bio za 17,9% veći od broja registrovanih nezaposlenih osoba u 2008. godini. U posmatranom periodu, prosječna stopa zaposlenosti iznosila je 53,1%, a prosječna stopa nezaposlenosti 46,9%. Subvencioniranje privrednih subjekata nije bilo naročito prisutno i postojeće subvencije uglavnom su imale socijalni fokus. Međutim, u narednom periodu Općina bi trebala proširiti dijapazon mjera kojima se olakšava pristup finansiranju privrede. Ove mjere bi trebale uključivati subvencioniranje kamatnih stopa, grant-sredstva za nove investicije, ulaganja u novu tehnologiju, nastup na inostranom tržištu i sl. za proizvodna i uslužna SME iz konkurentskog sektora sa područja Općine, sufi-

¹¹ Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo za period 2014 - 2020. godine

¹² Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo za period 2014 - 2020. godine

¹³ Izvještaj o ispitivanju zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Novi Grad Sarajevo, CPCD, 2012

nansiranje otvaranja novih radnih mjesta na području Općine (u saradnji sa Zavodom za zapošljavanje). Poznati su primjeri prema kojima je Općina Novi Grad Sarajevo određena neiskorištena zemljišta dodijelila u poljoprivredne svrhe.¹⁴ Nakon 2012. godine poduzeti su relevantni koraci ka unapređenju regulisanja lokalnih pravnih osoba. Više od 59% općinskog budžeta, prema konstataciji predstavnika Općine, kanalizovan je ka razvojnim programima, dok 21,7% pokriva troškove personala. U razdoblju od 2012 - 2014. godine, prema podacima Zavoda za zapošljavanje i internim izvještajima Općine, evidentiran je blagi pad nezaposlenosti, a otvoreno je 1300 novih radnih mjesta, s tim da ta radna mjesta nije kreirala Općina, ali je doprinijela njihovom kreiranju kroz stimulatívne mjere. Neke od takvih mjera uključivale su sufinansiranje kreditiranja, odnosno dijela kamate od kredita odobrenih od strane komercijalnih banaka, pri čemu parametre i uslove kreditiranja primarno određuje partnerska banka kako bi se izbjegla mogućnost manipulacije. U 2013. godini putem raspisanog tendera sufinansirani su krediti za 11 pravnih osoba, a u 2014. godini za 26 pravnih osoba. Općina pri tome provjerava da li su navedeni privredni subjekti registrovani u Općini Novi Grad Sarajevo, da li je riječ o bespravnom graditelju, te da li postoje dugovanja prema Općini. Osnovni cilj ovog programa jeste omogućavanje unapređenja rada pravnih osoba i održavanje ili čak povećavanje broja zaposlenika; ukoliko su pravne osobe ispunile uslove, Općina sufinansira kamatu u iznosu od 4%. Fokus programa je prevashodno na pravnim osobama koje izvoze više od 50% proizvoda, proizvođačima, te ženama i demobilisanim borcima u biznisu. Dajući navedene podsticaje, Općina je bitno doprinijela i povećanju sopstvenih prihoda.

UPRAVLJANJE

2.6. TRANSPARENTNOST BUDŽETA



U kojoj mjeri Općinski načelnik predstavlja jasan i dostupan budžet?

“Budžet je predstavljen jasno i dostupan je na uvid.”

Komentar:

Posredstvom svoje internet stranice, aktuelni budžet kao i nacrt budžeta za narednu godinu blagovremeno se i adekvatno predstavljaju. Budžet je detaljan i transparentno izlaže javnu potrošnju.¹⁵

2.7. ODGOVORNOST LOKALNE IZVRŠNE VLASTI



U kojoj mjeri je načelnik odgovoran za svoje postupke?

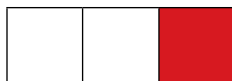
“Načelnik je djelimično odgovoran za svoje postupanje u praksi.”

Komentar:

Postoji statutarna odgovornost načelnika za ustavnost i zakonitost akata koje podnosi Općinskom vijeću, međutim Statutom nije regulisana neka druga vrsta odgovornosti. Eventualna politička odgovornost postoji. U praksi, odgovornost načelnika Općinskom vijeću ili adekvatan nadzor Općinskog vijeća nad radom, odno-

sno aktima koji se podnose može biti otežana usljed kohabitacije, što u ovom trenutku nije slučaj.¹⁶ Potrebno je napomenuti da postoji mogućnost smjene načelnika od strane Općinskog vijeća (dvotrećinskom većinom glasova), ali odsustvo kohabitacije i raspored političkih snaga u Vijeću otežava realizovanje ove mjere. Također, Kodeks ponašanja se primjenjuje i na načelnika, a ne samo na Općinsko vijeće, ali izostanak realnih sankcija umanjuje značaj procesuiranja.

2.8. INTEGRITET IZVRŠNE VLASTI



U kojoj mjeri je obezbjeđen integritet načelnika?

„Nije adekvatno obezbjeđen integritet načelnika.“

Komentar:

S obzirom na vrstu i stepen odgovornosti načelnika istaknutu u prethodnom komentaru, te na činjenicu da Statut ili neki drugi akt općine ne reguliše antikoruptivno djelovanje u slučaju prakse neregularnosti u radu načelnika, ističe se neophodnim uspostaviti određene mehanizme i izvršiti izradu te dosljednu primjenu antikoruptivne strategije na području Općine. Naime, Općina Novi Grad Sarajevo u ovom trenutku nema usvojen plan integriteta niži antikorupcionu strategiju, a što je bila i ostaje jedna od obaveza Općine prema Strategiji za borbu protiv korupcije 2009 - 2014. godine. Prema konstatacijama općinskih predstavnika, načelnik je vršio prijavljivanje određenih krivičnih djela, ali nije bilo adekvatne reakcije istražnih organa. Usljed uspostavljenih procedura, otežana je mogućnost sklapanja štetnih ugovora od strane načelnika, ali na nivou Općine procedure ne mogu u potpunosti onemogućiti privatne dogovore, eventualno reketiranje i slične aktivnosti.

3. LOKALNA ADMINISTRACIJA



KAPACITET

3.1. ADEKVATNI RESURSI



U kojoj mjeri općinske službe za upravu imaju adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse da bi efikasno obavljale svoje dužnosti?

„Općinske službe za upravu imaju adekvatne resurse.“

Komentar:

Finansijski i kadrovski resursi u značajnoj su mjeri narušeni općim mjerama štednje. Ipak, infrastrukturni resursi, kao i prostor u kojem se poslovi obavljaju, predmet su značajnog unapređenja i podrazumijevaju iniciranu implementaciju sistema “e-uprave” koji je

¹⁴ Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo do 2015. godine

¹⁵ http://www.novigradsarajevo.ba/site/txt_one.php?id=34&kat=1

¹⁶ Statut Općine Novi Grad Sarajevo

predviđen kao jedan od strateških ciljeva u procesu daljnjeg razvoja općine.¹⁷ Značajna ulaganja izvršena su u digitalizaciju aktivnosti kako bi se izbjeglo gubljenje predmeta i znatno ubrzao rad na istima (u 2012. prema stavu Općine zatečeno je 30.000 nestalih predmeta). Pomenuta digitalizacija podrazumijevala je implementaciju novog softverskog rješenja ciljano kreiranog za lokalnu samoupravu. Svi akti koji prispijevaju u rad općinskih službi se skeniraju i stavljaju u rad odgovarajućoj službi sukladno opterećenosti zadacima (nadležni šef Odsjeka ravnomjerno raspoređuje predmete u rad). Navedeni pristup omogućio je da se predmet dodijeli u rad odgovarajućem voditelju predmeta u roku od 10 minuta, a što je ranije moglo trajati i do 5 dana. Zahtjevi za nadopunom podnesaka strankama se izdaju na licu mjesta prilikom predavanja prvobitnog zahtjeva. U toku je pilot projekat delegiranja određenih servisa u mjesne zajednice kako bi građani istima imali neposredniji pristup. Zahvaljujući ovim koracima, procenat riješenih predmeta po godini povećan je na 95% u odnosu na 50% koliko je bio zaključno sa 2012. godinom. Problematiku donekle predstavlja neadekvatnost zakonske regulative na višim administrativnim nivoima, primjerice usvajanje Zakona o digitalnom potpisu, koji bi također mogli značajno doprinijeti adekvatnijoj primjeni resursa, kao i otklon službenika od ažurnijih priprema za primjenu novih elektronskih sistema.

3.2. NEZAVISNOST



U kojoj mjeri su općinske službe za upravu nezavisne od vanjskih uticaja?

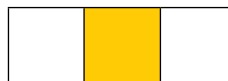
„Općinske službe za upravu djelimično su nezavisne od vanjskih uticaja.“

Komentar:

Statutarni propisi u značajnoj mjeri podređuju općinske službe za upravu neposrednom uticaju načelnika, a odgovornost rukovodilaca općinskih službi za upravu jasno je postavljena u odnosu na istog. S obzirom na navedeno, posredno se stvara mogućnost za razvoj političkog uticaja na službe za upravu koji se može ogledati u tendencioznoj politici zapošljavanja u službama, usmjeravanju rada službi, te potencijalnom razvoju koruptivnih pojava, a što je prema javnom mnijenju djelimično i prisutno.

ULOGA

3.3. OBEZBJEDENJE TRANSPARENTNOSTI I INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA



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

„Zakonski okvir je djelimično efikasan u osiguravanju transparentnosti i integriteta u postupcima javnih nabavki.“

Komentar:

Iako u teoriji zakonski okvir detaljno reguliše procese javnih nabavki, u praksi postoji mogućnost manipulacije relevantnim odredbama i prilagođavanja procesa na način koji bi pogodovao implementiranju političkog ili koruptivnog uticaja u korist unaprijed utvrđenih pravnih osoba. Pozitivna strana procesa je planiranje javnih nabavki godinu dana unaprijed, što donekle otežava donošenje ad hoc odluka o provedbi javne nabavke.

Drugi podaci do dana dostavljanja ovog izvještaja nisu bili dostupni.

3.4. UNAPREĐENJE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI I UČEŠĆA



U kojoj mjeri općinske službe za upravu podstiču mehanizme društvene odgovornosti koji građanima omogućavaju da komuniciraju i podnose zahtjeve lokalnoj vlasti?

„Općinske službe za upravu u određenoj mjeri podstiču navedene mehanizme.“

Komentar:

Statutarne odredbe otvaraju naizgled široke mogućnosti građanima da ostvare komunikaciju ka lokalnim vlastima i da podnose i realizuju svoje zahtjeve; u praksi, međutim, postoji značajna neupućenost građana u način aktiviranja određenih mehanizama. Pozivi na javne rasprave redovno se oglašavaju putem internet stranice Općine i na druge načine, a statutarni principi daju mogućnost doprinosa građana funkcionisanju lokalne zajednice. Međutim, sistem komunikacije građana sa lokalnim vlastima u praksi ne funkcioniše niti je razrađen na učinkovit način. Godine 2011. je, u partnerstvu s OSCE-om, pokrenut projekt Akademija za građane, sa ciljem da zainteresovanima omogućí da besplatno nauče više o funkcionisanju Općine, da razviju svoju društvenu mrežu i da aktivnije učestvuju u odlučivanju po pitanjima koja su od koristi zajednici.¹⁸ Općina također organizuje i javne tribine na kojima se raspravlja o određenim pitanjima iz domena rada općine, a pozivi se upućuju posredstvom internet stranice.

3.5. PRIKUPLJANJE JAVNIH PRIHODA



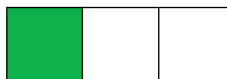
U kojoj mjeri je prikupljanje lokalnih javnih prihoda pošteno i transparentno?

„Prikupljanje lokalnih javnih prihoda je djelimično pošteno i transparentno.“

Komentar:

Lokalni javni prihodi regulisani su odgovarajućim pravnim aktima koji su objavljeni i dostupni javnosti, ali i dalje postoji značajan stepen nezadovoljstva i ispoljenog nerazumijevanja sistema određivanja i naplata javnih prihoda dominantno na strani pravnih osoba, a naročito se prigovori pravnih osoba referiraju na visine taksi koje se smatraju destimulirajućima po privredni sektor. Od 2013. godine moguće je vršiti iznajmljivanje općinskih prostora i plaćanje rente u tri obroka, a iznosi rente zavise od zona na koje je podijeljen općinski prostor.

3.6. ZAŠTITA ZEMLJIŠNIH I IMOVINSKIH PRAVA



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

¹⁷ Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo za period 2014 - 2020. godine

¹⁸ <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=152&lang=HR>, 2011.

“Zemljište i imovinska prava u bitnoj su mjeri zaštićeni od strane lokalne vlasti.”

Komentar:

Procesi vezani za pitanja građevinskih dozvola, legalizaciju bespravno izgrađenih objekata ili privremenih objekata, regulacionih planova, poslovnih prostora i uopće imovinskopravna pitanja na lokalnom nivou su detaljno razrađeni i regulirani, a postojeći mehanizmi u priličnoj mjeri zadovoljavajući kod rješavanja spornih pitanja.¹⁹ Određene potencijalne nepravilnosti navodno su detektirane u postupcima dodjele zemljišta pojedinim fizičkim licima, ali provjere do sada nisu rezultirale sudskim postupcima.²⁰

UPRAVLJANJE

3.7. JAVNOST UPRAVE



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

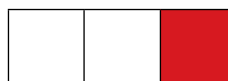
„Transparentnost po pitanju upravljanja finansijama, ljudskim resursima i podacima unutar lokalnog javnog sektora je na minimalnom nivou.“

Komentar:

Podaci o disponiranju imovinom u vlasništvu Općine, o detaljima upravljanja finansijama na nivou službi za upravu, o kadrovskim pitanjima kontrolisani su interno i ne postoje predviđeni mehanizmi koji bi omogućili uvid građanima u takve podatke. Statutarno rješenje je da su podaci o radu službi za upravu javni, ali stanje u praksi

ne odražava taj segment regulative.²¹ Prema konstataciji općinskih predstavnika, u toku je uvođenje registra općinske imovine, a do pune implementacije Općina neće imati adekvatan uvid u posjedovanu imovinu. Što se, pak, tiče domena budžeta, budžet je javan i njegovo trošenje je transparentno, a određeni detalji rashodovanja nisu dostupni zbog restriktivnih odredbi Zakona o zaštiti ličnih podataka.

3.8. ODGOVORNOST LOKALNIH SLUŽBENIKA



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

„Lokalni službenici su u praksi minimalno odgovorni za svoje postupke.“

Komentar:

Statutarnim odredbama regulisana je odgovornost načelniku koji postavlja državne službenike i namještenike po osnovu javnog konkursa, odnosno oglasa, a odgovarajući propisi o radu i odgovornosti državnih službenika su primjenjivi. U praksi, međutim, navedeni propisi se rijetko primjenjuju, a diskreciono pravo načelnika za postavljanje službenika te opća praksa favorizma kod zapošljavanja bitno umanjuje mogućnost za razvoj i unapređenje njihove praktične primjene.²² Mogućnost provedbe disciplinskih postupaka postoji i primjenjuje se, ali do današnjeg dana nijedan disciplinski postupak nije rezultirao strožijim sankcijama. Stav općinskih predstavnika je da navedeno predstavlja značajan odraz neadekvatno riješenog nadlokalnog zakonodavstva u domenu propisivanja odgovornosti i disciplinskog procesuiranja državnih službenika.

3.9. INTEGRITET SLUŽBENIKA U SLUŽBAMA ZA UPRAVU



U kojoj mjeri je osiguran integritet službenika u službama za upravu?

„Integritet službenika je osiguran na minimalnom nivou.“

Komentar:

S obzirom na prethodno navedeno, te na činjenicu da Statut ili neki drugi akt ne reguliše posebno antikoruptivno djelovanje u slučaju prakse neregularnosti u radu, ističe se neophodnim uspostaviti određene mjere kontrole, pojačati stepen nadzora, te izvršiti izradu i dosljednu primjenu antikoruptivne strategije na području Općine. Pozitivna činjenica je da postoji određena kontrola rukovodilaca u Općini, pri čemu načelnik kontroliše i potpisuje rješenja rukovodilaca i ostvaruje neposredan uvid u njihovu sadržinu čime ih podvrgava dodatnoj provjeri.

4. LOKALNE POLITIČKE STRANKE



KAPACITET

4.1. ADEKVATNOST RESURSA



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

„Finansijska sredstva dostupna strankama donekle omogućavaju političku konkurenciju.“

Komentar:

Finansiranje političkih partija u značajnoj je mjeri zavisno od položaja i snage te partije u aktuelnoj vlasti na lokalnom nivou, a favorizam u tom pogledu i smislu nije najadekvatnije regulisan niti sankcionisan.²³

4.2. NEZAVISNOST



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

¹⁹ <http://www.novigradsarajevo.ba/site/>

²⁰ <http://www.oslobodjenje.ba/vijesti/sarajevo/nacelnik-opcine-novi-grad-tuzilastvu-bih-dostavit-ce-dokumentaciju-efendic-tvrdi-da-je-radeljas-ostetio-opcinu-za-milion-maraka,2014>.

²¹ Statut Općine Novi Grad Sarajevo

²² Statut Općine Novi Grad Sarajevo

²³ <http://izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=61&Lang=3&Mod=4>

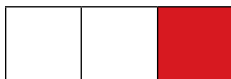
„Lokalne političke stranke su donekle slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti.“

Komentar:

Sloboda političkih stranaka u djelovanju može biti podložna uticajima, naročito u slučaju manjih političkih stranaka ili posebnih zahtjeva jačih koalicionih partnera, ili pak postojanja pritiska od strane uticajnih pojedinaca na nivou lokalne zajednice ili širem nivou čime se aktivnosti stranke mogu usmjeriti u određenom pravcu.

ULOGA

4.3. AGREGACIJA INTERESA I PREDSTAVLJANJE



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

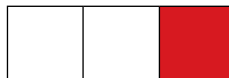
„Aktivnosti i konzekvence djelovanja političkih stranaka uglavnom ne odražavaju društvene interese.“

Komentar:

Sve prednosti i mane političke scene u Bosni i Hercegovini u širem smislu mogu se u potpunosti prenijeti na lokalni nivo; pojedinačni, lični, stranački ili poslovni interesi usko se prepliću i nerijetko preuzimaju cjelokupan fokus političkih kolektiva, a manjak kvalitetne komunikacije ili otvorenost za uticaj građana ili politički neovisnih tijela doprinose tome da društveni interesi bivaju intenzivno marginalizovani.

UPRAVLJANJE

4.4. TRANSPARENTNOST POLITIČKIH STRANAKA/ KANDIDATA



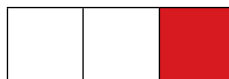
U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u djelovanju lokalnih političkih stranaka?

„Transparentnost u djelovanju političkih stranaka prisutna je tek u manjoj i zakonski obaveznoj mjeri.“

Komentar:

Iako pomnije praćenje rada političkih stranaka ili političkih aktivista na lokalnom nivou može dati uvida u pravac djelovanja ili zastupljene interese, transparentnost ili tendencija ka osiguranju transparentnosti gotovo da i ne postoje. Interesi i postupci većinom su zakulisni, a činjenica da uglavnom ne odražavaju opći interes nameće dodatnu potrebu za prikrivanjem i tajnošću.²⁴ Nisu dostupni podaci o finansiranju političkih subjekata na lokalnom nivou, a Odlukom o finansiranju političkih partija/stranaka i klubova/vijećničkih grupa u Općinskom vijeću Novi Grad Sarajevo²⁵ definisan je način finansiranja navedenih tijela iz budžeta procentualno prema relevantnim indikatorima.

4.5. ODGOVORNOST LOKALNIH POLITIČKIH STRANAKA



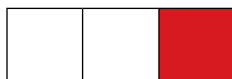
U kojoj mjeri postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim strankama?

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

Komentar:

Praćenje političkih stranaka od strane Centralne izborne komisije ne može se smatrati djelotvornim nadzorom, budući da isti zadire tek u površne ili tendenciozno predstavljene podatke.²⁶ Sukladno tome, političke stranke djeluju u okvirima sopstvenih interesa faktički bez nadzora koji bi javnosti jasno i kvalitetno predstavio tok i suštinu stranačkih aktivnosti.

4.6. IMENOVANJE I IZBOR LOKALNIH KANDIDATA



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

„Izbori kandidata ne odražavaju transparentan i pošten način biranja.“

Komentar:

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

5. LOKALNA POLICIJA



KAPACITET

5.1. ADEKVATNI RESURSI



U kojoj mjeri policija na lokalnom nivou ima dovoljno finansijskih sredstava, te infrastrukturu i ljudske resurse kako bi efikasno djelovala u praksi?

„Policija ima djelimično dovoljna finansijska sredstva, infrastrukturu i ljudske resurse.“

Komentar:

Policija na lokalnom nivou, kao što je Treća policijska uprava, raspolaže sa adekvatnim materijalno-tehničkim sredstvima (npr. Programima zaprimanja krivičnih prijava, žalbi i sl.). Međutim, u pogledu finansijskih sredstava prema važećim propisima, lokalna policija

²⁴ Finansiranje političkih partija u BiH – Izveštaj Transparency International Bosne i Hercegovine

²⁵ Odluka o finansiranju političkih partija/stranaka i klubova/vijećničkih grupa u Općinskom vijeću Novi Grad Sarajevo

²⁶ <http://izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=60&Lang=3&Mod=4>

ima mogućnost predlaganja određenih finansijskih izdavanja za realizaciju određenih projekata, pa tako i projekata u pogledu suzbijanja korupcije. Nije poznato da je u ovom pogledu došlo do formiranja budžetske stavke za ovu namjenu. Što se tiče plata policijskih službenika, iste su niske i njihovo povećanje imalo bi izuzetne pozitivne efekte na suzbijanje eventualne korupcije u policijskim snagama i efikasnost djelovanja. Neophodno je, također, napomenuti da je policija kantonalna nadležnost, ali da se njen rad, konkretno rad Treće policijske uprave nadležne za Općinu Novi Grad, reflektuje na sigurnosnu situaciju u lokalnoj sredini.

5.2. NEZAVISNOST



U kojoj mjeri je policija na lokalnom nivou slobodna od neželjenih uticaja?

“Policija na lokalnom nivou je u određenoj mjeri slobodna od neželjenih uticaja.”

Komentar:

Raspored policijskih službenika je u jednom dijelu vezan za proces činovanja, a prema važećim propisima policijski komesar vrši raspored prema određenim zakonskim i podzakonskim kriterijima. Konkretno, policijski službenici u Trećoj policijskoj upravi su prema sopstvenom stavu nezavisni u svom radu, nisu pod političkim uticajem bilo koje političke stranke i rade isključivo na osnovu važećih zakonskih i podzakonskih akata. Stav na terenu i javno mnijenje, međutim, nije u skladu sa navedenim konstatacijama, a manjak povjerenja građana u policijske snage zasniva se u značajnoj mjeri na uvjerenju da postoje bitni uticaji na nepristrasnost policije i selektivnost u provedbi zakona.

ULOGA

5.3. ISTRAGA KORUPCIJE



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

“Policija na lokalnom nivou je donekle aktivna u istraživanju korupcije.”

Komentar:

Operativni tim je operativni organ koji provodi određene operativne i istražne radnje kada se dođe do saznanja za određeni slučaj korupcije. Obzirom da se u Operativni tim uključuje i jedan predstavnik, odnosno istražitelj Odjeljenja kriminalističke policije iz konkretne policijske uprave u kojoj se desio slučaj korupcije, može se konstatovati da i policija na lokalnom nivou učestvuje u ovim aktivnostima. Pored ovoga, svaki policijski službenik ima zakonsku obavezu prijaviti slučaj korupcije, bez obzira od koga on dolazio (npr. njegovog kolege policijskog službenika), što je pored krivičnog zakonodavstva propisano i Etičkim kodeksom za policijske službenike. U Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji MUP-a Kantona Sarajevo, svakom policijskom službeniku u zadatak je stavljeno provođenje Strategije borbe protiv korupcije.

UPRAVLJANJE

5.4. TRANSPARENTNOST POLICIJE NA LOKALNOM NIVOU



U kojoj mjeri su transparentne policijske operacije na lokalnom nivou?

„Policijske operacije na lokalnom nivou su značajno transparentne.“

Komentar:

Svaka policijska uprava prezentuje periodične izvještaje o svom radu lokalnoj zajednici. Naime, načelnik Treće policijske uprave prezentuje ove izvještaje neposredno Općinskom vijeću Novi Grad na sjednicama koje su javne. Ovom prilikom i neposredno odgovara na postavljena vijećnička pitanja. Također, Uprava policije i Ministarstvo na svojoj internet stranici objavljuju periodične izvještaje koji su dostupni javnosti.²⁷ Također se organizuju periodične konferencije za štampu koje za temu imaju sve aspekte policijskog djelovanja, pa tako i eventualna korupcija u policiji. Važeći zakonski propisi osiguravaju transparentnost u policijskom radu, a policijski komesar neposredno ili preko ovlaštenog lica ili Odsjeka za odnose sa javnošću informiše javnost o konkretnim slučajevima. Strategija za borbu protiv korupcije kao i Pravilnik o radu Odsjeka za odnose sa javnošću propisuju transparentnost u radu i osiguravaju laku dostupnost informacija. Na kraju, tu je i Zakon o slobodi pristupa informacijama po kojem u potpunosti blagovremeno postupa Ministarstvo (ovo naročito u pogledu zahtjeva za pristup informacijama podnesenih od strane fizičkih lica, odnosno građana).

5.5. ODGOVORNOST LOKALNE POLICIJE



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

„Policija na lokalnom nivou je u značajnoj mjeri odgovorna za svoje postupke.“

Komentar:

U Trećoj policijskoj upravi, kao i u svim organizacionim jedinicama Uprave policije i Ministarstva postoji razrađen nezavisan sistem podnošenja žalbi i istraživanja po istima. Iste se mogu podnijeti neposredno u Trećoj policijskoj upravi, ali i direktno Jedinici za profesionalne standarde, odnosno Odjeljenju za unutrašnju kontrolu koja postupa po važećim propisima, a naročito prema odredbama Pravilnika o radu Jedinice za profesionalne standarde. Ovo je samo jedan od načina podnošenja žalbi, a detaljnije o ovom dijelu procedure propisuje upravo Pravilnik o radu Jedinice za profesionalne standarde. Nema odvojenog, odnosno različitog tretmana u pogledu slučajeva korupcije kada su u pitanju građani ili policija. Postupa se po istoj krivičnopravnoj proceduri, a za policiju je čak i rigoroznije zato što se formira specijalan operativni tim za istrage slučajeva korupcije u policiji u koji, pored stalnih članova iz Jedinice za profesionalne standarde i Odjeljenja za borbu protiv privrednog kriminala, ulaze i istražitelji iz konkretnih policijskih uprava. Znači, svi građani imaju jednak pristup uslugama policije na lokalnom nivou.

²⁷ <http://mup.ks.gov.ba/organizacija/izvjestajoradu>

5.6. INTEGRITET POLICIJE NA LOKALNOM NIVOU



U kojoj mjeri je osiguran integritet policije na lokalnom nivou?

"Integritet policije je osiguran u značajnoj mjeri."

Komentar:

Integritet policije na lokalnom nivou osiguran je adekvatnom pravnom regulativom. Naime, pored zakonske i podzakonske regulative svaki policajac zadužio je knjižicu - džepno izdanje pod nazivom Policijski etički kodeks za policijske službenike Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo, broj 01-336/10 od 28.04.2010. godine koji obiluje odredbama koje se odnose na pravila ponašanja, pravila o sukobu interesa, poklonima i sl., od kojih posebno ističemo i obrasce po kojima policijski službenici trebaju postupiti konkretnim slučajevima (npr. poklonu, sukobu interesa i sl.). Policijski službenici se u ovoj oblasti stalno obučavaju kroz proces permanentne obuke u okviru koje je jedna od tema upravo korupcija i policijski etički kodeks. Konkretno istrage u praksi provode se prema naprijed navedenoj proceduri u kojoj osnovnu ulogu ima Odjeljenje za unutrašnju kontrolu. Nakon i u zavisnosti od rezultata unutrašnje istrage istražitelja, odnosno inspektora ovog Odjeljenja preduzimaju se konkretne mjere disciplinske odgovornosti prema kvalitetno propisanoj proceduri.²⁸

FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

6. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA

KAPACITET

DJELOTVORNOST

KAPACITET

6.1. PRISTUP ŽALBENIM MEHANIZMIMA



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

"Postoje određeni postupci i mehanizmi namijenjeni razmatranju prigovora, ali je praktična primjena upitna."

Komentar:

Ne samo da žalbeni mehanizmi, u smislu upućivanja žalbe Ombudsmanu, postoje nego je i u statutarnim odredbama značajan dio posvećen obavezi Općine da saraduje sa Institucijom ombudsmena, kao i da se pobrine za osnivanje sopstvenih tijela za npr. praćenje poštivanja ljudskih prava. Međutim, praktična učinkovi-

tost djelovanja Ombudsmena ili provedbi odgovarajućih statutarne odredbi ne odražava efikasnost, što ujedno umanjuje i značaj pristupa.²⁹

DJELOTVORNOST

6.2. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



Koliko je u praksi djelotvoran postupak razmatranja prigovora?

“Postupak razmatranja prigovora je umjereno djelotvoran.”

Komentar:

Rješavanje po prigovorima i postupanje nadležnih institucija često za sobom povlače dugotrajne i neučinkovite sudske procese, a ishodi razmatranja prigovora su neizvjesni, te stoga građani rijetko pristupaju pokretanju sličnih postupaka. Evidentno je, primjerice, iz Izvještaja o aktivnostima Institucije ombudsmena za ljudska prava da postoji niz žalbi koje se odnose na postupanja organa uprave, na dužinu trajanja upravnog postupka, šutnju administracije, neefikasnu reakciju inspekcij-skih službi i nepostupanje organa uprave u zakonskim rokovima prilikom odlučivanja o različitim zahtjevima stranaka. U najvećem broju slučajeva organi uprave nakon intervencije Institucije odluče o zahtjevima stranaka i obavijeste je da su donijeli rješenje ili neki drugi akt, te se na taj način predmeti okončaju. Organi uprave neke predmete rješavaju tek nakon dugotrajnih intervencija Ombudsmena. Prisutna je praksa prema kojoj stranka nije pokazala interes za nastavljnje postupka po žalbi. Problematika, navodi se u Izvještaju, uglavnom obuhvata loše funkcionisanje uprave, a na što

utiče niz okolnosti, uključujući između ostalog i različito utvrđene nivoe nadležnosti, nedostatak pravne pouke na pojedinim prvostepenim upravnim aktima, nestručnost zaposlenika i sl. Institucija ombudsmena registrovala je i žalbe vezano za funkcionisanje uprave, a koje ukazuju da prvostepeni organ nije postupio u skladu s rješenjem drugostepenog, odnosno nije poništio ožalbeno rješenje i proveo ponovni postupak, a prisutne su i prakse neprovođenja presuda sudova donesenih u upravnom sporu.³⁰

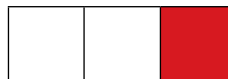
7. REVIZIJA

KAPACITET

DJELOTVORNOST

KAPACITET

7.1. PROPISI O REVIZIJI LOKALNE UPRAVE



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

“Redovne revizije lokalnih službi za upravu nisu prisutne.”

²⁸ Policijski etički kodeks za policijske službenike (‘Službene novine Kantona Sarajevo’ broj: 22/02, 15/02/,18/02, 28/02)

²⁹ Statut Općine Novi Grad Sarajevo

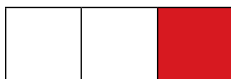
³⁰ Izvještaj o aktivnostima Institucije ombudsmena za ljudska prava

Komentar:

Posljednja revizija Općine Novi Grad Sarajevo od strane Ureda za reviziju institucija u Federaciji BiH realizovana je 2003. godine, a naknadno nije vršena iz razloga neadekvatnih finansijskih i kadrovskih resursa. Prema izjavi predstavnika općine, 2013. godine izvršena je finansijska revizija, ali ne od strane Ureda za reviziju. Nisu bili dostupni podaci o vršenju interne revizije.

DJELOTVORNOST

7.2. DJELOTVORNOST REVIZIJA LOKALNIH ORGANA UPRAVE



Koliko su djelotvorne revizije organa lokalne samouprave?

“Revizije organa lokalne samouprave zbog malobrojnosti nisu djelotvorne.”

Komentar:

Uzimajući u obzir prethodni komentar, nemoguće je razmatrati djelotvornost ili uopće uzeti u obzir postojanje djelotvornosti.

7.3. NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI



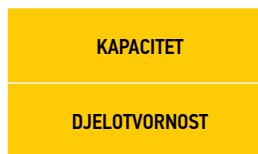
U kojoj mjeri je efikasan nadzor nad revizijom lokalnih vlasti?

„Ne postoji adekvatan nadzor nad revizijom lokalnih vlasti.“

Komentar:

Budući da Ured čiji je jedan od zadataka vršenje revizije općina u Federaciji BiH ne realizuje reviziju, ne može se govoriti ni o postojanju nadzora.

8. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE



KAPACITET

8.1. KAPACITET ZA NADZOR LOKALNE VLASTI



U kojoj mjeri federalna/kantonalna vlast ima neophodna sredstva da efikasno izvršava ulogu u smislu nadzora djelovanja lokalnih vlasti?

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

Komentar:

Evidentno je da nadzor koji je predviđen da se ostvaruje kroz institucije za reviziju ne funkcioniše. Izuzev toga, jedina mogućnost donekle efikasnog nadzora postoji u

domenu vršenja zajedničkih nadležnosti ili nadležnosti koje su prenesene sa federalnog/kantonalnog nivoa na lokalni nivo. Što se tiče upravnog nadzora, njega vrše nadležni federalni i kantonalni organi u okviru svojih područja nadležnosti, a propisana je i obaveza formiranja radnog tijela od strane Općinskog vijeća koje će vršiti nadzor i kontrolu upravljanja i raspolaganja imovinom općine, kontrolu javne potrošnje i upotrebe budžetskih sredstava. S obzirom na specifičnu strukturu države BiH, Ustav BiH ne predviđa nadležnost državnog nivoa za lokalnu samoupravu, a nadzor te vrste egzistira u određenim oblicima na entitetskim nivoima.³¹

DJELOTVORNOST

8.2. DJELOTVORNOST NADZORA LOKALNE UPRAVE



Koliko su efikasne federalna/kantonalne vlasti u obavljanju svoje uloge u smislu nadzora nad lokalnim vlastima?

„Efikasnost donekle postoji kod kantonalnih vlasti, a minimalna je kod federalnih vlasti.“

Komentar:

Specifičnost unutrašnjeg uređenja Federacije BiH uslovljava i djelotvornost nadzora nad lokalnim vlastima. S obzirom na mnogo bliži stepen saradnje i međudjelovanja na relaciji kantoni - općine, nadzor u vršenju prenesenih nadležnosti ili pak stepen podrške lokalnim vlastima intenzivniji je nego što bi to zbog uređenja mogao biti na relaciji federalna vlast - lokalna vlast.

9. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE

KAPACITET

DJELOTVORNOST

KAPACITET

9.1. KAPACITETI ZA OTKRIVANJE I ISTRAŽIVANJE KORUPCIJE



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

„Kapacitet za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije u velikoj mjeri postoji.“

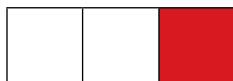
Komentar:

Izuzevši lokalne medije čija je nezavisnost donekle inhibirana potrebama za finansijskom podrškom lokalnih vlasti, cjelokupan mehanizam i puni kapaciteti agencija za sprovedbu zakona te pravosudnih institucija postoji i posjeduje potencijal za aktivno vođenje istraga i poduzimanje koraka na otkrivanju korupcije.

³¹ Statut Općine Novi Grad Sarajevo

DJELOTVORNOST

9.2. EFIKASNOST ISTRAGE I OTKRIVANJA KORUPCIJE



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

„Nema slučajeva istrage i otkrivanja korupcije u praksi.“

Komentar:

Iako postoje kapaciteti, napori ka kvalitetnom usmjerenju kapaciteta i aktivnog djelovanja u pravcu otkrivanja i procesuiranja korupcije ne postoji. Nisu zabilježeni slučajevi koruptivnog postupanja koji bi bili eventualno sankcionirani u krivičnom postupku, a tome svakako doprinose i nedostaci odgovarajućih strategija o suzbijanju korupcije, te mehanizama koji bi doprinijeli očuvanju integriteta.

10. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI



KAPACITET

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



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

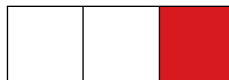
„Kapacitet za edukativne aktivnosti, javne informacije i zagovaranje na lokalnom nivou djelimično postoji.“

Komentar:

Nesporno je da se aktivnosti, javne informacije i ostali napori na upoznavanju i alarmiranju javnosti u pravcu uočavanja i prijavljivanja koruptivnih aktivnosti koje se poduzimaju na području države, entiteta, kantona i općine održavaju na nivou u kojem se može reći da isti postoje. S obzirom na to da je u ovom slučaju riječ o Općini koja samim postojanjem participira u aktivnostima koje se od strane nevladinog sektora ili pak odgovarajućih institucija i organa poduzimaju u glavnom gradu države, mora se konstatovati da su građanima informacije dostupne i da redovno putem medija ili na drugi način primaju apele u smislu odgovornog postupanja po pitanju koruptivnih pojava.

DJELOTVORNOST

10.2. DJELOTVORNOST PODIZANJA SVIJESTI I ZAGOVARANJA BORBE PROTIV KORUPCIJE



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

„Mjere i aktivnosti u smislu zagovaranja borbe protiv korupcije uglavnom ne postižu svoju svrhu.“

Komentar:

Bilo zbog manjka interesa, izbjegavanja ličnog neposrednog djelovanja, ili pak straha/ustručavanja, edukativni sadržaji i informacije koje dopiru do građana ne uspijevaju podići svijest i povećati aktivnosti na suzbijanju korupcije. Neizostavno je potrebno spomenuti i da se, iako devijantna, pojava korupcije doživljava kao dio svakodnevice i životnog standarda na nivou države, pa i regije, stoga apatija na lokalnom nivou nije iznenađujuća niti neočekivana.

11. DRUŠTVENA ODGOVORNOST



KAPACITET

11.1. KAPACITET ZA DRUŠTVENU ODGOVORNOST



U kojoj su mjeri nevladine organizacije aktivne u promovisanju društvene odgovornosti s ciljem pozi-

vanja lokalne vlasti na odgovornost?

„Postoji umjerena aktivnost nevladinih organizacija u promovisanju društvene odgovornosti.“

Komentar:

Iako na području grada Sarajeva, pa tako djelimično i na području općine Novi Grad Sarajevo, postoje nevladine organizacije koje se bave mnogim društveno relevantnim pitanjima, pa tako i pitanjima koja se odnose na odgovornost lokalnih vlasti, ipak su njihove aktivnosti nedovoljno intenzivne i nedovoljno česte da bi proizvele odgovarajući efekat. Centar za promociju civilnog društva tako je pokrenuo proces monitoringa lokalnih usluga u više općina (uključujući i Novi Grad Sarajevo), a koji je između ostalog imao za cilj uspostaviti povećanu odgovornost i spremnost lokalnih organa vlasti za novi kreativni i inovativni pristup u pružanju javnih usluga koje će svojim obimom i kvalitetom odgovarati stvarnim potrebama i interesima.³²

DJELOTVORNOST

11.2. DJELOTVORNOST DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI



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

„Stepen uspjeha u ovom domenu je donekle prisutan.“

³² Izvještaj o ispitivanju zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Novi Grad Sarajevo, Centar za promociju civilnog društva, 2012.

Komentar:

Do 2012. godine, praksa djelovanja lokalnih vlasti nije se bitnije promijenila niti unaprijedila usljed djelovanja nevladinih organizacija i nastojanja ka podizanju svijesti građana o društvenoj odgovornosti. To je naročito evidentno kroz rezultate istraživanja provedenog od strane Centra za promociju civilnog društva kroz PULS metodologiju (Poboljšanje Usluga Lokalne Samouprave), a koji su indicirali značajan stepen nezadovoljstva građana zbog neodgovornosti vlasti u domenu javnog prevoza, socijalne zaštite, komunalne higijene i održavanja površina. Međutim, značajne promjene uvedene u sistemu rada Općine Novi Grad Sarajevo od 2012. godine do danas nameću potrebu za novom kontrolom i istraživanjem radi utvrđivanja postojećeg stanja koje iz prezentovanih podataka ukazuje na napredak.

VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Sagledavajući ishod LIS istraživanja čiji je objekt bila Općina Novi Grad Sarajevo, evidentno je da u odnosu raspoloživih kapaciteta i učinkovitosti njihove primjene, naročito kada su u pitanju općinski organi, postoji određeni nesrazmjer koji postaje još uočljiviji kada se sagledaju podaci o javnoj percepciji pomenuta dva elementa. U domenu upravljanja, odnosno transparentnosti odgovornosti i integriteta uočavaju se značajni nedostaci, a dugoročna perspektiva za unaprijeđenje navedenog i pored razvojnih potencijala u ovom trenutku ne upućuje na pozitivan ishod. Sva evidentirana problematika u značajnoj je mjeri posljedica neadekvatne ili nedovoljne implementacije postojećih propisa i primjene postojećih mehanizama. Doprinos izostanka iznalaženja kvalitetnih rješenja daje i loše razrađen sistem nadzora, a naročito izostanak redovne revizije općina od strane nadležnih federalnih institucija. Manjak transparentnosti u obavljanju poslova iz nadležnosti, te nimalo zadovoljavajući

sistem odgovornosti rezultiraju opravdanim nezadovoljstvom fizičkih i pravnih subjekata na području Općine, a nedovoljno primijenjeni mehanizmi žalbi, prigovora ili, pak, neposrednog učešća građana u odlučivanju ne nude rješenje za utvrđene probleme. Čak i u domenima u kojima postoje materijalne predispozicije za realizovanje zadatah ciljeva ljudski faktor demonstrira određeni deficit obučenosti, educiranosti, svijesti, ažurnosti i/ili efikasnosti, a što upućuje na potrebu za pojačanim angažmanom na unapređenju ovog segmenta.

Na slične probleme nailazi se i u domenu percepcije koruptivnih pojava, istraga i otkrivanja korupcije, te svijesti i educiranosti. Naime, iako su npr. javne kampanje, angažmani, koraci poduzeti ka alarmiranju javnosti i sl. prisutni u društvenom životu, ljudski faktor – građani ne ispoljavaju zadovoljavajući stepen društvene odgovornosti ili djelotvornosti na polju uočavanja i borbe

protiv korupcije. Nažalost, sa identičnim se ishodom susrećemo i u djelokrugu agencija za provedbu zakona i pravosudnih institucija. Uprkos postojanju relevantnih strategija i evidentne kodifikovanosti tendencije ka suzbijanju korupcije, stanje na terenu nije ohrabrujuće; pozitivnih koraka nema ni na polju istraga ni na polju osuđujućih presuda u krivičnim predmetima koji se tiču korupcije na lokalnom nivou.

Osnovni zaključci koji se iz navedenog mogu izvesti ukazuju na sljedeće:

1. AKTERI

a. Općinsko vijeće i načelnik ne raspolažu adekvatnim mehanizmima praćenja statutarnih odredbi vezano za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda na nivou lokalne zajednice, izuzev formalne statutarne obaveze da formiraju Komisiju za ljudska prava;

b. Općinsko vijeće i načelnik adekvatno prate stanje na području Općine Novi Grad Sarajevo u gotovo svim relevantnim domenima iz nadležnosti (izuzetak gore naveden), i razvijaju te ispoljavaju jasna nastojanja u implementaciji Strategije razvoja Općine Novi Grad Sarajevo;

c. Implementacija statutarnih odredbi o neposrednom sudjelovanju građana u odlučivanju na niskom je nivou uz neadekvatnu upoznatost građana sa predmetnim mogućnostima;

d. Lokalne političke stranke posredstvom općinskih odbora ne uspostavljaju adekvatnu komunikaciju sa građanima niti imaju razrađen ili implementiran sistem komunikacije na redovnoj osnovi;

e. Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH, zbog nedostatka ljudskih i finansijskih resursa, ne vrši redovne revizije općina, a posljednja revizija Općine Novi Grad

Sarajevo provedena je 2003. godine.

2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

a. Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH, zbog nedostatka ljudskih i finansijskih resursa, ne vrši redovne revizije općina, a posljednja revizija Općine Novi Grad Sarajevo provedena je 2003. godine;

b. Budžetne stavke za projekte u domenu djelovanja policijskih struktura na području općine Novi Grad Sarajevo ne obuhvataju projekte suzbijanja korupcije, ali postoji Strategija borbe protiv korupcije na nivou Kantona Sarajevo u čijoj razradi i provedbi sudjeluje policija na lokalnom nivou, a policijski službenici posredstvom edukativnih materijala upoznati su sa postupanjima u slučajevima korupcije. Postoje razrađeni normativni i institucionalni mehanizmi za prijavljivanje korupcije, te se provode pooštrene mjere kontrole i istrage u slučajevima korupcije u kojima su implicirani policijski službenici;

c. Kontinuirano se bilježi smanjenje broja procesuiranih krivičnih djela korupcije i osuđujućih presuda na nivou lokalnog pravosuđa.

Preporuke koje bi se stoga mogle dati radi unapređenja postojećeg stanja su sljedeće:

1. AKTERI

Općinsko vijeće trebalo bi pomnije voditi evidenciju i pratiti slučajeve kršenja ljudskih prava i temeljnih sloboda na području općine, te razvijati institucionalne mehanizme i mjere inkluzije manjina. Neophodno bi bilo u okvir strategije razvoja uvrstiti segmente koji se odnose na suzbijanje korupcije i srodnih krivičnih dijela na isti način na koji je u okviru Strategije uočen i integrisan problem općeg kriminaliteta.

Maksimalna transparentnost neophodna je u sferi redovnog funkcionisanja općinske administracije, naročito u odnosu na javne nabavke i zapošljavanje, te je neophodno razviti i primjenjivati strategiju suzbijanja koruptivnih postupanja u tom domenu.

Neophodno je građane na ispravan i potpun način upoznati sa mehanizmima neposrednog odlučivanja, te primjenjivati iste u donošenju važnijih odluka od interesa za sve ili većinu građana.

Lokalne političke stranke i vijećnici – predstavnici tih stranaka morali bi osigurati lakšu, jednostavniju i redovniju neposrednu ili posrednu komunikaciju sa rezidentima općine, te stvoriti okruženje u kojem će biti dostupni građanima i kvalitetno zastupati njihove interese.

2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

Nedostatak potpune i korektne revizije rada Općine od strane viših administrativno-teritorijalnih instanci i institucija značajno narušava i ugrožava razvojni potencijal lokalnih zajednica, i na izuzetno niskom nivou održava transparentnost i kvalitetno izvještavanje javnosti i građana o internoj problematici i mogućim neregularnostima u funkcionisanju općinskih organa i administracije. Neophodno je obezbijediti resurse i osigurati da nadležne institucije, poput Ureda za reviziju institucija u FBiH, implementira zakonske nadležnosti i vrši redovan nadzor i revidiranje aktivnosti na nivou općine.

U domenima agencija za provedbu zakona i pravosudnih institucija neophodno je razviti sinergiju djelovanja i intenzivirati kreiranje provodive i učinkovite strategije za borbu protiv korupcije, te poboljšati edukaciju i kreirati radne timove (naročito na nivou tužilaštva) koji će u aktivnoj saradnji sa policijskim organima efikasnije provoditi istrage i postići više uspjeha u suzbijanju koruptivnih aktivnosti, naročito od strane državnih službenika.

VII IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADA LIS PROCJENE

1. *Budžet Općine Novi Grad Sarajevo za 2014. godinu i nacrt budžeta Općine Novi Grad za 2015. godinu*
2. *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*
3. *Finansiranje političkih partija u BiH - Izvještaj Transparency International-a Bosne i Hercegovine*
4. *Izvještaj o ispitivanju zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Novi Grad Sarajevo, Centar za promociju civilnog društva, 2012.*
5. *Komentar Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji BiH*
6. *Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine – koncept, nadležnosti i organi, Mr. Sc. Muhamed I. Mujakić, Hrvatska javna uprava br. 4/10*
7. *Profil Općine Novi Grad Sarajevo*
8. *Program rada Općinskog vijeća Novi Grad Sarajevo za 2014. godinu*
9. *Statut Grada Sarajeva*
10. *Statut Općine Novi Grad Sarajevo*
11. *Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo do 2015. godine*
12. *Strategija razvoja Općine Novi Grad Sarajevo za period 2014 - 2020. godine*
13. *Studija Sistema nacionalnog integriteta - Bosna i Hercegovina 2013, Transparency Interinational BiH*
14. *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*
15. *Ustavno pravo, Kasim Trnka*
16. *Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji BiH*

