



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
BOSNA I HERCEGOVINA

# PROCJENA SISTEMA INTEGRITETA

## OPĆINA TRAVNIK



PROJEKAT SE FINANSIRA  
OD STRANE EVROPSKE UNIJE





# PROCJENA SISTEMA INTEGRITETA OPĆINA TRAVNIK



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  |
| 23 | IV SITUACIONA ANALIZA                                |
| 27 | V SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE              |
|    | KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE                    |
| 28 | 1. LOKALNA SKUPŠTINA                                 |
| 30 | 2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST                             |
| 33 | 3. LOKALNA ADMINISTRACIJA                            |
| 36 | 4. LOKALNE POLITIČKE STRANKE                         |
| 37 | 5. LOKALNI SUDOVI                                    |
| 39 | 6. LOKALNA POLICIJA                                  |
|    | FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI                      |
| 41 | 7. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA                         |
| 42 | 8. REVIZIJA  |
| 43 | 9. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE              |
| 44 | 10. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE                   |
| 44 | 11. PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI          |
| 45 | 12. DRUŠTVENA ODGOVORNOST                            |
| 49 | VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE                             |
| 53 | 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 Travnik, kao jednu od 10 jedinica lokalne samouprave u kojoj Transparency International vrši procjenu integriteta lokalne samouprave u okviru projekta koji za cilj ima promovisanje antikorupcionih politika kako na državnom tako i na lokalnom nivou. Jedna od komponenti projekta je procjena sistema integriteta u datim jedinicama lokalne samouprave kako bi se izvršila de-

taljna 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. U cilju ocjene svakog pokazatelja, prikupljeni su podaci korištenjem 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 Travnik je imao izražen konsultativni pristup sa ciljem uključivanja ključnih lokalnih aktera u upravi, opoziciji, civilnom sektoru, medijima i poslovnoj zajednici. Ovakav pristup je imao dva cilja: da obezbijedi dokaze i da angažuje širok dijapazon aktera kako bi se stvorila pokretačka energija, politička volja i potreba zajednice za reformskim inicijativama.

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

moći, kao i razloge koji utiču na bitna dešavanja u lokalnoj zajednici.

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





# III SAŽETAK

## KONTEKST SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

Današnji način funkcionisanja sistema integriteta lokalne samouprave nastao je na ruševinama pedesetogodišnjeg socijalističkog uređenja i to komunalnog sistema, koji je prethodio sistemu lokalnog samoupravljanja. Planska privreda i jednopartijski sistem su trebali biti zamijenjeni slobodnim tržištem i višestranačkim političkim uređenjem, te iako je ovaj proces tranzicije/demokratizacije društva bio potaknut i potpomognut izvana, zamjena postojećih ekonomskih i političkih struktura novim, bila je mukotrpa i izazovna na svim društveno-političkim ravnama, pa tako i na

nivou lokalne samouprave. Činjenica da su formalno uvedene nove institucije i mehanizmi nije podrazumijevala suštinsku demokratizaciju lokalnih jedinica samouprave.<sup>1</sup>

Okosnicu današnjeg formalno-pravnog aspekta lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini čini Evropska povelja o lokalnoj samoupravi koja je ratifikovana 2002. godine, a kojom je naznačena obaveza da se lokalna samouprava reguliše zakonom, a gdje je moguće i Ustavom. Obzirom da to nije slučaj sa Ustavom BiH, sva bitna

određenja lokalne samouprave regulisana su entitetskim i kantonalnim ustavima. Na nivou Federacije BiH donesena su dva zakona koja propisuju principe funkcionisanja lokalne samouprave u ovom entitetu. Zakon o osnovama lokalne samouprave (Sl. novine FBiH, 6/95) donesen je 1995. godine, a 2006. je donesen Zakon o principima lokalne samouprave (Sl. novine FBiH, 49/06) koji su bez detaljnijih dorada preneseni i na kantonalni nivo. U literaturi se navodi da je ovim zakonski okvir u Federaciji unaprijeđen, i to u pogledu: (i) prihvatanja evropskog koncepta lokalne samouprave koji daje pravo organima lokalne samouprave da upravlja dijelom lokalnih poslova u interesu građana, (ii) uspostavljanja monotipne<sup>2</sup> strukture lokalne samouprave, te se pored općine uvodi i grad kao jedinica lokalne samouprave, (iii) postepenog proširenja nadležnosti općina (što je ujedno i najznačajniji pomak), (iv) promjene načina izbora načelnika kojeg od usvajanja Zakona iz 2006. godine počinju birati direktno građani za razliku od prijašnje prakse kada je to činilo Općinsko vijeće.<sup>3</sup>

Općina Travnik čini jednu od 80 općina u Federaciji BiH, a po Zakonu o principima lokalne samouprave FBiH može steći status grada, naročito na osnovu svog historijskog značaja. Kao administrativno sjedište Srednjobosanskog kantona, Općina Travnik može predstavljati primjer dobrih praksi zasnovanih na transparentnosti, odgovornosti i integritetu.

---

<sup>1</sup> Detaljnije u Grupa autora, «Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH» (nacrt), Banja Luka, 2005., izvještaj dostupan na: [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005\\_Analiza\\_stanja\\_lokalne\\_uprave\\_u\\_BiH.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005_Analiza_stanja_lokalne_uprave_u_BiH.pdf) (posljednji pristup 25.11.2014.)

<sup>2</sup> Sve općine (i gradovi) imaju iste nadležnosti i funkcije, bez obzira na geografske, teritorijalne, demografske, ekonomske i druge razlike.

<sup>3</sup> Ur. Zlokapa, Zdravko, Kocka do kocke – dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave, EDA. Banja Luka, 2007, str 183. [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2007\\_Kocka\\_do\\_kocke.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2007_Kocka_do_kocke.pdf) (posljednji pristup 12.11.2014.)

# PROCJENA LIS-A: AKTERI I FUNKCIJE

## KARTICA REZULTATA PROCJENE LIS-A ZA OPĆINU TRAVNIK

| AKTER                     | KAPACITET | ULOGA U LIS-U | UNUTRAŠNJE UPRAVLJANJE |
|---------------------------|-----------|---------------|------------------------|
| LOKALNA SKUPŠTINA         | Green     | Yellow        | Yellow                 |
| LOKALNA IZVRŠNA VLAST     | Green     | Yellow        | Yellow                 |
| LOKALNA ADMINISTRACIJA    | Yellow    | Yellow        | Yellow                 |
| LOKALNE POLITIČKE PARTIJE | Yellow    | Red           | Red                    |
| LOKALNA POLICIJA          | Yellow    | White         | Yellow                 |
| LOKALNI SUDOVI            | Green     | Yellow        | Yellow                 |

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

## KLJUČNI NALAZI

### 1. AKTERI

a. Vijećnici nemaju razvijene ustaljene mehanizme komunikacije, konsultovanja i razmjene sa građanima kako bi predstavljali njihove interese;

b. Protokoli i instrumenti koje ima izvršna lokalna vlast i lokalna administracija za učešće građana u procesima bitnim za lokalnu samoupravu se slabo koriste od strane građana;

c. Lokalnoj administraciji nedostaje kvalitetniji sistem podrške da bi se smanjio vanjski pritisak na službenike i omogućio neometan rad u skladu sa zakonom;

d. Političke stranke ne zastupaju široke interese u zajednici u cilju njenog razvoja i prosperiteta, već su prije svega preokupirane uskim stranačkim interesima;

## 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

- a. Lokalna samouprava nema razvijene instrumente i kapacitete za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, niti ima nadzor i podršku od strane viših nivoa vlasti u ovom segmentu;
- b. Lokalni mediji, organizacije civilnog društva, te građanstvo u širem smislu nemaju izgrađene kapacitete i/ili ne izražavaju kontinuirani interes za izgradnju kvalitetnijeg sistema integriteta na lokalnom nivou.

## PREPORUKE

Na osnovu iznesenog, u nastavku dajemo osnovne preporuke za dalje djelovanje:

- Potrebno je uspostaviti mehanizam pomoću kojeg bi se mogle odvijati kontinuirane i redovne konsultacije sa građanima kako bi se olakšala direktna razmjena sa građanima i povećalo njihovo učešće u radu Općinskog vijeća. Pri tome je poželjno, uz tradicionalne načine komunikacije, staviti fokus na što veću razmjenu posredstvom on-line/internet tehnologija (u vidu npr. otvaranja foruma za pokretanje vijećničkih inicijativa i sl.) kako bi što više građana moglo direktno ili indirektno učestvovati u razmjeni;
- Kako bi se razvila poticajnija atmosfera za razvoj društvene odgovornosti lokalna izvršna vlast i lokalna administracija, također, trebaju uložiti veći napor da se građani obavijeste i uključe u procese bitne za lokalnu zajednicu, pored mehanizama koji su zakonski propisani. Organizacija okruglih stolova, konsultacije sa akademskom zajednicom, dani otvorenih vrata su neke od inicijativa koje se mogu poduzeti da bi se povećala participacija građana, a na taj način i legitimitet odluka koje se donose;
- Kako ne postoji inicijativa sa viših nivoa vlasti, u cilju samoevaluacije i praćenja, Općini se preporučuje da

samoinicijativno uvede periodičnu procjenu integriteta na osnovu postojećih instrumenata, kao što je npr. Indeks transparentnosti koji je razvio Transparency International<sup>4</sup>, a koji može biti odlična polazna osnova. U proces razvoja specifičnog instrumenta za Općinu Travnik uključiti nevladin sektor, akademsku zajednicu i građane, a na osnovu rezultata kreirati akcioni plan za jačanje lokalnog integriteta u Općini.

<sup>4</sup> Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka, 2014. <http://magg.mladenbl.com/Pregled/MAGG%20-%20drugi%20nacrt%20izvjestaja.pdf> (posljednji put pristupljeno 1.12.2014.)





# IV SITUACIONA ANALIZA

Nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog Sporazuma 1995. godine, Općina Travnik ulazi u teritorijalne i administrativne okvire Federacije BiH i to Srednjobosanskog kantona. Shodno tome samoupravni djelokrug općine i mehanizmi djelovanja su u skladu sa Ustavom Federacije BiH, Ustavom Srednjobosanskog kantona, te kantonalnim Zakonom o lokalnoj samoupravi i drugim federalnim i kantonalnim zakonima.

Općinske organe vlasti čine: Općinsko vijeće, Načelnik općine, osam općinskih službi za upravu<sup>5</sup> i Općinski pravobranilac.

Općinsko vijeće je predstavnički organ na nivou lokalne uprave sa ovlastima da donosi općinske propise i druge akte u okviru samoupravnog djelokruga Općine.

Vijećnici se biraju na višestranačkim demokratskim izborima u trajanju mandata od četiri godine. Pored drugih nadležnosti, Općinsko vijeće donosi općinski budžet kao i odluku o njegovom izvršenju, osniva javna preduzeća i ustanove, kao i službe javne uprave, donoseći odluke o njihovoj organizaciji. Općinsko vijeće Travnik ima 31 vijećnika, a kolegij Vijeća čine: predsjedavajući Vijeća koji se bira iz reda drugog konstitutivnog

<sup>5</sup> Služba za ekonomsko – finansijske poslove, Služba za inspeksijski nadzor, Služba za urbanizam, građenje, katastar i imovinsko – pravne poslove, Služba za obnovu, izbjeglice, raseljena lica i stambene poslove, Služba za civilnu zaštitu, Služba za razvoj, privredu i vanprivredu, Služba za opću upravu i BiZ i Služba za zajedničke i komunalne poslove; više informacija dostupno na: <http://www.opcinatrvnik.com.ba/ba/stream.php?kat=7>

naroda u odnosu na konstitutivnu pripadnost načelnika općine, zatim predsjednici klubova političkih stranaka zastupljenih u Vijeću i sekretar Vijeća. Nakon posljednjih lokalnih izbora u BiH, održanih 2012. godine, sastav Vijeća čine predstavnici sljedećih stranaka: SDA (11 vijećnika), Hrvatska koalicija za Travnik (7 vijećnika), SDP (5 vijećnika), SBB (4 vijećnika), Stranka za BiH (2 vijećnika), Hrvatska lista za Travnik (1 vijećnik) i Koalicija za Travnik SPU BiH – LDS BiH (1 vijećnik).

Načelnika općine biraju direktno građani putem lokalnih izbora na mandat od četiri godine. Načelnik je izvršna vlast na nivou Općine, te zastupa i predstavlja Općinu. Prema Statutu Općine dužan je Općinskom vijeću podnositi izvještaj o radu na godišnjem nivou, a Vijeće donosi odluku o njegovom usvajanju. Pored toga, Vijeće donosi odluke o budućim obavezama načelnika, pruža smjernice za dalji rad, te u skladu sa zaključcima diskusije o izvještaju o radu, eventualno pokreće i opoziv općinskog načelnika.

Općinsko pravobranilaštvo štiti općinsku imovinu i interese, a osnovano je za područje Općina Travnik i Novi Travnik.

Pored ostalog,<sup>6</sup> načelnik je nadležan i "za imenovanje i razrješenje općinskih službenika i namještenika u skladu sa Zakonom o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine"<sup>7</sup> koji propisuje srazmjernu zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih građana u državnoj službi u odnosu na popis stanovništva iz 1991. godine "dok se Aneks 7 /Dejtonskog mirovnog sporazuma/ u cijelosti ne sprovede"<sup>8</sup>. Donošenjem ovog Zakona propisano je da je jedini legalni način zapošljavanja u državnoj službi putem javnog konkursa, što je značilo preokret u odnosu na prijašnje prakse zapošljavanja na općinskom i drugim nivoima. Međutim, jedan od ključnih nalaza posljednje Studije sistema nacionalnog integriteta ukazuje na to da političke partije „predstavljaju izvor vrlo pogubnog uticaja na druge stubove, na način da je najveći

dio sistema društvenog integriteta premrežen klijentelističkim imenovanjima koji osiguravaju paralelnu strukturu uticaja i nerijetko osiguravaju ilegalne tokove novca iz budžeta ka političkim partijama i liderima"<sup>9</sup>. U Studiji se dalje navodi da upravo zbog neprimjerenih uticaja političkih stranaka stubovi kao što su pravosuđe i javni sektor imaju nizak rejting u sistemu nacionalnog integriteta.

Pored opisane strukture općinskih vlasti, mehanizam za neposredno odlučivanje o određenim pitanjima na nivou lokalne samouprave omogućavaju mjesne zajednice. Na području Općine Travnik se nalaze 34 mjesne zajednice koje u skladu sa propisima FBiH imaju status pravnog lica, međutim njihov uticaj na donošenje odluka, kao i na druge procese na nivou lokalne samouprave, nije od relevantne važnosti.

<sup>6</sup> Vidi Statut Općine Travnik, Broj: OV-01-02-569/05, član 39, str. 7-8  
<sup>7</sup> Ibid, str. 8

<sup>8</sup> Službene novine Federacije BiH, broj 29/03, Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, član 2, dostupno na: <http://www.fmup.gov.ba/bs/text.php?id=53> (4.5.2014.)

<sup>9</sup> "Studija sistema nacionalnog integriteta", Transparency International Bosna i Hercegovina, Banja Luka, 2013, str. 24,25







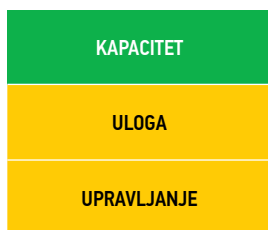
# V SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

---

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. LOKALNA SKUPŠTINA



### KAPACITET

#### 1.1. ADEKVATNI RESURSI



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

Općinsko vijeće ima adekvatne resurse za rad, bilo da su u pitanju ljudski resursi, prostorni i tehnički kapaciteti ili finansijski resursi. U planu je i modernizacija općinske sale koja se koristi za zasjedanje Vijeća, ali i trenutni uslovi zadovoljavaju. Edukacija vijećnika nije obavezna, niti se provode kontinuirani programi koji bi unaprijedili rad vijećnika. Dosadašnje edukacije su uglavnom sporadično inicirale organizacije civilnog društva.

#### 1.2. LOKALNI IZBORI



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

Lokalni izbori se kontinuirano održavaju u predviđenom roku, prateći propisane procedure zasnovane na najboljim praksama koje omogućavaju građanima da slobodno odaberu kandidate za koje smatraju da će najbolje predstavljati njihove interese. Općina ima formiranu Izbornu komisiju koja broji pet članova, a čiji mandat traje sedam godina.

#### 1.3. NEZAVISNOST



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

Statutom Općine Travnik, te Poslovnikom o radu Općinskog vijeća Travnik<sup>10</sup> su podijeljene uloge predstavničkog tijela i izvršne vlasti, te se u praksi najčešće ne dešava preklapanje nadležnosti i obaveza jednih i drugih. Statut Općine propisuje nadležnosti Općinskog vijeća (članovi 20-37), načelnika (članovi 37-44), te općinskih službi za upravu (članovi 44-47) i reguliše odnose između općinskih organa<sup>11</sup>. Poslovnikom o radu Vijeća (pored ostalog) su opisane procedure komuniciranja sa udruženjima i političkim strankama, te međunarodna saradnja.<sup>12</sup>

## ULOGA

### 1.4. NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU LOKALNE SAMOUPRAVE



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

Vijećnici nisu u potpunosti u mogućnosti da sprovode svoje odluke i vrše nadzor nad provedbom istih. Iako Vijeće donosi veliki broj odluka, postoji korpus odluka koje načelnik donosi samostalno u koordinaciji sa šefovima službi na osnovu spektra nadležnosti koje ima. Kad su ovakve odluke u pitanju, ne postoji redovna razmjena informacija sa vijećnicima. Tako se, na primjer, desio slučaj istupanja vijećnika iz dva općinska odbora i jedne komisije zbog nezadovoljstva saradnjom između načelnika, općinskih službi, s jedne strane, i članova odbora i komisije, s druge strane. Međutim, ovakve prakse su više izuzeci nego pravilo.

### 1.5. ZASTUPLJENOST



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

Nije zastupljena institucionalizovana povezanost između vijećnika i birača koja bi osigurala da vijećnici zadovoljavaju potrebe i prioritete građana. Ovakva razmjena je prepuštena dobroj volji vijećnika. Postoje primjeri pokretanja rada vijećničke kancelarije, gdje su vijećnici, zajedno sa poslanicima kantonalne skupštine, imali za

cilj uspostavljanje kontinuirane razmjene sa građanima. Međutim, takve inicijative su za rezultat imale slab odziv građana (između ostalog i radi slabe promocije), te rijetko dobro adresirane zahtjeve od strane građana.

## UPRAVLJANJE

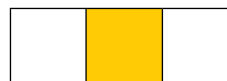
### 1.6. TRANSPARENTNOST OPĆINSKOG VIJEĆA



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

Dnevni red i termini zasijedanja Općinskog vijeća su jedine informacije koje Vijeće redovno objavljuje na oficijelnoj internet stranici Općine. Iako su postojale vijećničke inicijative da se opseg informacija proširi, prijedlog nije dobio većinsku podršku. Građani uz prethodnu najavu dolaska slobodno mogu prisustvovati sjednicama Vijeća, te se u praksi ohrabruju obraćanja građana i bez prethodne najave.

### 1.7. ODGOVORNOST VIJEĆNIKA



<sup>10</sup> Statut Općine Travnik, kao i Poslovnik o radu Općinskog vijeća Travnik su lako dostupni na oficijelnoj stranici Općine: <http://www.opcinatrnivnik.com.ba/ba/stream.php?kat=1#> (posljednji put pristupljeno 29.11.2014.)

<sup>11</sup> Na primjer, Statutom je propisano koje su funkcije nespojive sa funkcijom vijećnika (vidi član 27), proces odlučivanja o žalbama na rješenja upravnih službi (vidi član 39), način osnivanja općinskih skužbi (član 44) i slično

<sup>12</sup> Poslovnik o radu Općinskog vijeća str. 17, 18

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

Ne postoje mehanizmi koji osiguravaju dodatne konsultacije sa građanima kada je u pitanju donošenje važnih odluka za zajednicu. Iako nisu zabilježene takve prakse, građani se mogu žaliti na rad vijećnika, a ta je procedura propisana Etičkim kodeksom izabranih predstavnika vlasti Općine Travnik. Primjenu Etičkog kodeksa nadzire Vijeće časti koje se sastaje po potrebi, a formirano je od pet članova, od kojih su tri vijećnika i dva predstavnika građana. U okviru sadašnjeg saziva Općinskog vijeća, Vijeće časti se nije sastalo ni jednom, te u toku prošlog saziva Vijeća također nije bilo slučajeva kada se razmatralo kršenje odredbi Kodeksa. Iako Vijeće časti ima pravo da izrekne korektivne mjere u slučaju dokazane povrede odredbi Kodeksa, članom 32 Statuta Općine, vijećnici "ne podliježu krivičnoj niti građanskoj odgovornosti za radnje koje čine u okviru svojih funkcija u Općinskom vijeću".<sup>13</sup> Također, ne postoje instrumenti kontrole niti sankcije ukoliko se u predviđenom roku (ili uopće) ne održavaju Odbori radnih tijela Vijeća.

### 1.8. INTEGRITET OPĆINSKIH VIJEĆNIKA



U kojoj mjeri je obezbijeđen integritet općinskih vijećnika?

Pomenuti dokument, Etički kodeks izabranih predstavnika vlasti Općine Travnik, propisuje pravila za sukob interesa, poklone i usluge, kao i korektivne mjere za kršenje istih koje su iznimno blage. Također, odredbom: "Izabrani predstavnik će se uredno pridržavati zahtjeva za prijavu podataka ili davanje informacija o funkcijama koje zauzima, zanimanju i promjenama u njihovoj imovini"<sup>14</sup> propisuje se praksa prijave imovine i ažuri-

ranja imovinskih kartona vijećnika, ali nije zastupljena redovna provjera dostavljenih informacija.

## 2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST

|             |
|-------------|
| KAPACITET   |
| ULOGA       |
| UPRAVLJANJE |

### KAPACITET

#### 2.1. JASNE FUNKCIJE



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

Strategija razvoja Općine Travnik za period od 2011. do 2015. godine jasno formuliše prioritete Općine za navedeni period, a donesen je i javno dostupan akcioni plan provedbe Strategije za tekuću godinu. Strategija je objavljena u Službenim novinama Općine Travnik, broj 1/10, te je dostupna građanima i na oficijelnoj stranici Općine. Za provedbu Strategije zadužena je Služba za razvoj, privredu i vanprivredu koja kreira i akcione planove. Vijeće je usvojilo akcioni plan za 2015. godinu koji je skladu sa Strategijom. Realizaciju akcionih planova koordinira navedena služba u saradnji sa drugim službama u zavisnosti od pitanja koje je posrijedi.

## 2.2. RASPOLOŽIVA SREDSTVA



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

U skladu sa zakonskom regulativom Općina ima pristup sredstvima neophodnim za svoje funkcije, međutim, prema ispitanicima postoji niz loših zakonskih rješenja kad je u pitanju raspodjela nadležnosti između Kantona i Općine<sup>15</sup>, naročito u oblasti inspekcijskog nadzora što Općini otežava rad i umanjuje raspoloživa sredstva. Također, provođenjem reforme direktnih poreza 2009. godine, došlo je do značajnog smanjenja udjela općina u prihodima od poreza na dohodak, dok su budžeti kantona ostali približno nepromijenjeni usljed većeg prikupljanja poreza na dobit. Dati su prijedlozi da se izvrši izmjena stope raspodjele poreza na dohodak između općina i kantona u korist općina i na taj način otklone negativne posljedice reforme za općine. Po članu 13. Zakona o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH<sup>16</sup>, kantoni mogu donijeti propise kojima se jedinicama lokalne samouprave povećava udio u raspodjeli prihoda po osnovu poreza na plaću. Međutim, ovakvo rješenje ovisi od političkih dogovora i subjektivnih procjena.

## ULOGA

### 2.3. UPRAVLJANJE LOKALNOM ADMINISTRACIJOM



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

### podrške lokalnoj administraciji?

Postoji niz mehanizama koje koristi izvršna vlast u ovu svrhu, a koji su propisani zakonskim i drugim aktima. Ipak, naglašeno je da Zakon o državnim službenicima i namještenicima u velikoj mjeri štiti administraciju od drastičnih sankcija, što otežava djelotvornost praksi nadzora i kontrole.

### 2.4. NADZOR NAD PRIVATNIM PRUŽAOCIMA JAVNIH USLUGA



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

Privatni pružaoci javnih usluga se angažuju nakon provedene procedure javnog poziva/tendera, a kontrola se provodi na osnovu praćenja ugovorom definisanih odnosa čiju realizaciju nadgledaju za to zaduženi uposlenici Općine. Pored navedenog, ne postoje dodatni mehanizmi osiguranja kvalitete pruženih usluga.

<sup>13</sup> Statut Općine Travnik, 2005. str. 6, <http://www.opcinatrvnik.com.ba/ba/stream.php?kat=1#> (posljednji put pristupljeno 29.11.2014.)

<sup>14</sup> Etički kodeks izabranih predstavnika vlasti Općine Travnik, 2007. str. 3, <http://www.opcinatrvnik.com.ba/ba/stream.php?kat=1#> (posljednji put pristupljeno 29.11.2014.)

<sup>15</sup> Brojne nadležnosti su dijeljene između općina i kantona; pregled nadležnosti općina i kantona u FBiH je dostupan u publikaciji Kocka do kocke – dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave, str. 222-237

<sup>16</sup> [http://www.pufbih.ba/images/stories/\\_ZAKON\\_O\\_PRIPADNOSTI\\_JAVNIH\\_PRIHODA\\_BOS.pdf](http://www.pufbih.ba/images/stories/_ZAKON_O_PRIPADNOSTI_JAVNIH_PRIHODA_BOS.pdf) (posljednji pristup 25.11.2014.)

## 2.5. REGULISANJE RADA LOKALNIH PRIVREDNIH SUBJEKATA



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

Regulisanje lokalnih preduzeća se obavlja na ravnopravan način putem izvještaja o radu koje preduzeća dostavljaju Općinskom vijeću na usvajanje. Proces zapošljavanja u lokalnim preduzećima se odvija prema raspisanim javnim konkursima, te Općina u tom pogledu nema dodatne mehanizme kontrole. Prema trenutno javno dostupnom budžetu Općine za 2014. godinu, dostupnom na oficijelnoj internet stranici Općine,<sup>17</sup> 1 515 200 KM ili 9,51% od ukupnih prihoda planirano je za subvencije javnim preduzećima, a 147 000 KM ili 0,9% od ukupnih prihoda privatnim preduzećima.

## UPRAVLJANJE

### 2.6. TRANSPARENTNOST BUDŽETA



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

Budžet je lako dostupan građanima, te se nalazi na oficijelnoj internet stranici Općine. Dokument ima pregledan format, te nudi jednostavan uvid u plan utroška sredstava i njihovu namjenu. Međutim, učešće građana na raspravama o budžetu je veoma rijetko i u tom pogledu bi se mogla napraviti dodatna pojašnje-

nja i promocija samog dokumenta koje bi doprinijele njegovoj pristupačnosti i popularnosti među građanima. U ranijim radovima na tu temu<sup>18</sup> se izdvajaju problemi nedostatka informacija o samom procesu donošenja budžeta, nedostatka povratnih informacija, manjak transparentnosti u selekciji projekata kao mogući uzroci smanjene motivacije građana za učešće.

### 2.7. ODGOVORNOST LOKALNE IZVRŠNE VLASTI



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

Propisan je niz formalnih procedura kojima se reguliše izvještavanje prema Općinskom vijeću, kao što su predavanje periodičnih i godišnjih izvještaja. Također, odluke koje se podnose Vijeću na usvajanje se obrađuju, a prethodno se provodi procedura konsultacija sa građanima putem javnih rasprava kako bi konačne odluke bile informisane zahtjevima građana. Međutim, javne rasprave su slabo posjećene od strane građana, a drugi mehanizmi participacije još nisu dovoljno razvijeni niti zastupljeni u praksi. Građani se u praksi mogu žaliti na rad načelnika, te takve prijave razmatra Općinsko vijeće ili drugostepeni organ, ovisno o prirodi žalbe. Također, prema članu 40 Statuta Općine<sup>19</sup>, Općinsko

<sup>17</sup> Budžet 2014, dostupan na: <http://opcinatravnik.com.ba/ba/stream.php?kat=1564> (posljednji put pristupljeno 1.11.2014)

<sup>18</sup> Detaljnije Jusić, Mirna, Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini, Analitika – Centar za društvena istraživanja, 2011, dostupan na: [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2011%20Lokalna%20fiskalna%20transparentnost.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2011%20Lokalna%20fiskalna%20transparentnost.pdf) (posljednji put pristupljeno 1.12.2014)

<sup>19</sup> Detaljnije Statut Općine Travnik: <http://www.opcinatravnik.com.ba/ba/article.php?pid=82&sta=3&kat=0&query=opoziv+na%C3%A8elnika> (posljednji put pristupljeno 1.4.2015.)



vijeće može donijeti odluku o opozivu načelnika koja se donosi većinskim brojem glasova vijećnika.

## 2.8. INTEGRITET IZVRŠNE VLASTI



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

Postoje zakonski propisi koji otežavaju sukob interesa, razmjenu poklona i usluga, kao i zaštitu “uzbunjivača”. S druge strane, iako su i prisutne špekulacije o ovakvim radnjama, u proteklom periodu nisu zabilježeni slučajevi prijavljivanja ovakvih radnji, niti obavljanja eksternih kontrola.

## 3. LOKALNA ADMINISTRACIJA

|             |
|-------------|
| KAPACITET   |
| ULOGA       |
| UPRAVLJANJE |

### KAPACITET

#### 3.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri općinska administracija ima adekvatne**

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

Resursi za rad koje Općina ima na raspolaganju su zadovoljavajući, a poseban napredak je napravljen u oblasti informatizacije radnih procesa, naročito kad je u pitanju rad Službe za urbanizam, građenje, katastar i imovinsko – pravne poslove. Plate uposlenih su također zadovoljavajuće, a sredstva za pružanje usluga općinska administracija prikuplja i samostalno.

#### 3.2. NEZAVISNOST

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



Postoje transparentne procedure zapošljavanja, kao i metode ocjenjivanja osoblja u koje su nedovoljno ugrađeni mehanizmi poticaja i nagrađivanja. Iako u javnosti postoje špekulacije o prisutnosti nepotizma i favorizovanja pri zapošljavanju, nije bilo istaknutih primjera takvih slučajeva ni u stepenu žalbe ni u stepenu sudskih procesa. Prema prikupljenim informacijama, politički pritisak na uposlene je prisutan, te sistem zaštite službenika nije na zadovoljavajućem nivou. Prisutan je i pritisak stranki koje neosnovano traže protuzakonita rješenja, te su zabilježeni slučajevi fizičkog nasilja i psihičkog presinga koji se nisu adekvatno procesurali.

## ULOGA

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



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

Prethodna zakonska regulativa nije bila zadovoljavajuća, te je donesen novi zakon koji stupa na snagu u novembru 2015. godine, a koji sadrži značajna unapređenja. Planovi javnih nabavki se donose nakon usvajanja budžeta za tekuću godinu, te u praksi trpe brojne izmjene. U 2014. godini Plan javnih nabavki je donesen u aprilu nakon što je u martu usvojen budžet Općine, što predstavlja napredak i djelovanje u skladu sa preporukama Revizorskog izvještaja za 2012. godinu<sup>20</sup>. Postoje mehanizmi žalbe i kritike, a jedini tekući proces žalbe<sup>21</sup> je stopiran, jer je rasformiran Ured za razmatranje žalbi na državnom nivou. Do sada su se u Općini periodično formirale stalne komisije koje su rukovodile procesima javnih nabavki.

### 3.4. UNAPREĐENJE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI I UČEŠĆA



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

Lokalna administracija ima izgrađene komunikacijske kanale s građanima koji im omogućavaju učešće u donošenju važnih odluka. Uspostavljeni su i savremeni kanali "on-line" informisanja i participacije putem usluge "Servis 48". Također, Općina je učestvovala u projektima Misije OSCE-a u BiH koji su imali za cilj poticanje participacije građana. Međutim, dosadašnji naponi nisu rezultirali kontinuiranim niti značajnim odzivom građana kada je u pitanju donošenje važnih odluka za zajednicu.

### 3.5. PRIKUPLJANJE JAVNIH PRIHODA



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

Prikupljanje javnih prihoda se provodi na korektan način, a na osnovu odluka Općinskog vijeća koja regulišu visinu prihoda, kao i eventualno izuzimanje određenih kategorija od plaćanja istih. Građanima su na službenoj internet stranici Općine dostupni obrasci zahtjeva na kojima je transparentno naveden iznos koji je potrebno uplatiti za određenu uslugu.

<sup>20</sup> Detaljnije u Izvještaju o reviziji finansijskih izvještaja Općine Travnik za 2012. godinu, str. 11 dostupno na: [http://www.saifbih.ba/javni-izvj/opcine/pdf/lzvj\\_Opcina\\_Travnik\\_za\\_2012.godinu.pdf](http://www.saifbih.ba/javni-izvj/opcine/pdf/lzvj_Opcina_Travnik_za_2012.godinu.pdf) (posljednji pristup: 20.11.2014.) U skladu sa preporukama uposlen je interni revizor koji brine o internim procedurama. Nadalje, usvojena je i LOD metodologija („Službene novine Općine Travnik 4/13“) prema kojoj se vrši raspodjela budžetskih sredstava namijenjenih za projekte nevladinih organizacija, te i druge inicijative koje kao ni navedene još uvijek nisu zaživjele u punom obimu, ali predstavljaju pozitivne pomake u pogledu transparentnosti i integriteta Općine.

<sup>21</sup> Radi se izvođenju radova na Vodovodu Karaula, gdje se firma iz Jajca žalila na preferencijalni tretman domaćeg. U 2013. godini nije podnesena ni jedna žalba na proces provođenja javnih nabavki.

### 3.6. ZAŠTITA ZEMLJIŠNIH I IMOVINSKIH PRAVA



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

Zakoni su u koliziji, te postoje slučajevi različitog regulisanja jedne te iste materije. Nadalje, nedorečenost zakona, podzakonskih akata i provedbenih akata dovode do improvizacije u praksi. Eksproprijacija zemljišta je vrlo rijetka, bilo je nekoliko slučajeva gdje je građanima isplaćena naknada po tržišnim cijenama zemljišta, te osnov za eksproprijaciju nije osporavan. Građani mogu učestvovati u procesu donošenja odluka o korištenju zemljišta putem javnih rasprava, žalbi, inicijativa i slično.

## UPRAVLJANJE

### 3.7. JAVNOST UPRAVE



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

Postoje inicijative da se sistem unaprijedi u pogledu transparentnosti, pa se npr. počelo sa praksom objavljivanja informacija o javnim nabavkama na internet stranici Općine, gdje su dostupni i oglasi o zapošljavanju. Općina koristi i oglasnu tablu kao sredstvo oglašavanja, međutim, objavljivanje informacija putem ovih sredstava ponekad nije sinhronizovano, što dovodi do nesuglasica u praksi. Građani mogu na zahtjev dobiti

informacije o imovinskim kartonima dužnosnika, kao i informacije o imovini Općine i javnih ustanova, mada je potrebno provesti proceduru koja je često usporena. Pozitivan primjer su transparentnost procedura pri dodjeli stipendija studentima, prakse pri pozivima za kapitalna ulaganja, te dodjelu sredstava nevladinim organizacijama. Međutim, nedostaje sistem monitoringa i praćenja utroška dodijeljenih/potrošenih sredstava, te upoznavanje šire javnosti sa istim.

### 3.8. ODGOVORNOST LOKALNIH SLUŽBENIKA



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

Postoji niz propisa i mehanizama koji službenike obavezuju na izvještavanje, ali i procedura za utvrđivanje odgovornosti. Disciplinski procesi se ne pokreću često, ako to i jeste slučaj najčešće se radi o slučajevima nedolaska na radno mjesto u predviđeno vrijeme ili nesuglasica na relaciji šef - podređeni u službama. Nadalje, sistem žalbi građana na rad službenika postoji, ali informacije o proceduri koja se poduzima u ovakvim slučajevima nisu lako dostupne građanima. Također, provodi se zakonska obaveza ocjenjivanja državnih službenika i namještenika kao dodatni mehanizam kontrole i poticaja u radu.

### 3.9. INTEGRITET SLUŽBENIKA OPĆINSKE ADMINISTRACIJE



## U kojoj mjeri je osiguran integritet lokalnih službenika?

Etički kodeks za državne službenike u FBiH, koji je donijela Agencija za državnu službu, detaljno reguliše pitanja sukoba interesa, poklona, neovlaštenu upotrebu općinske imovine, kao i zapošljavanje članova porodice, dok ne postoje interni akti koji bi dodatno otežali ovakve prakse.

## 4. LOKALNE POLITIČKE STRANKE



### KAPACITET

#### 4.1. ADEKVATNOST RESURSA



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

Zakon o finansiranju političkih partija ne ide u prilog manjim strankama, jer se najveći dio predviđenih sredstava za političke partije dijeli na broj osvojenih mjesta u Vijeću. Centralna izborna komisija više vodi računa o prihodima stranaka, nego o rashodima, tako da se

novac ne troši na transparentan način. Pristup lokalnim medijima zasniva se na komercijalnom principu, bez protežiranja bilo koje stranke.

#### 4.2. NEZAVISNOST

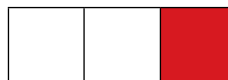


U kojoj mjeri su lokalne političke stranke slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti?

Lokalne političke stranke su autonomne u donošenju odluka i kreiranju politika na lokalnom nivou. U prilog tome govori i činjenica da su koalicije sklopljene na nivou Općinskog vijeća često različite od onih na višim nivoima vlasti. Međutim, prisutna je polarizacija drugog tipa. Etničke stranke imaju najveći uticaj u Općini Travnik, pa tako trenutno poziciju u Vijeću čine Stranka demokratske akcije zajedno sa Hrvatskom koalicijom za Travnik, dok su ostale stranke u opoziciji.

### ULOGA

#### 4.3. AGREGACIJA INTERESA I PREDSTAVLJANJE



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

Lokalne političke partije ne predstavljaju širok spektar društvenih interesa na lokalnom nivou, već se nerijetko radi o zastupanju samo partikularnih, uskih stranačkih interesa. Još od održavanja prvih demokratskih izbora u BiH, najveći broj vijećničkih mjesta u Općini Travnik

osvaja ista politička partija. Kako se radi o etnički podijeljenoj Općini, nerijetko je na sceni puko odmjeravanje političkih snaga, dok opći interes ostaje po strani što se negativno odražava na generalni napredak Općine.

## UPRAVLJANJE

### 4.4. TRANSPARENTNOST POLITIČKIH STRANAKA/ KANDIDATA



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

Transparentnost političkih stranaka u njihovom djelovanju je generalno niska u državi, pa ni lokalni nivo nije izuzetak. Podaci o finansiranju političkih subjekata na nivou općine ne postoje, a ograničenja o finansiranju i sankcije za nepostupanje u skladu sa Zakonom su slabe ili se ne izriču. Također, prema prikupljenim informacijama ni građani ne upućuju zahtjeve/upite strankama o načinima finansiranja i načinu trošenja budžetskih sredstava.

### 4.5. ODGOVORNOST LOKALNIH POLITIČKIH PARTIJA

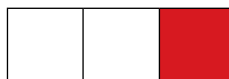


**U kojoj mjeri postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim strankama?**

Centralna izborna komisija vrši nadzor nad radom političkih partija i na lokalnom nivou, sa mandatom da izriče sankcije u slučaju kršenja zakonskih odredbi. Međutim, ovi mehanizmi nisu dovoljno efikasni, naročito

zbog toga što su propisane novčane kazne za kršenje zakona.

### 4.6. IMENOVANJE I IZBOR LOKALNIH KANDIDATA



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

Potpuno je netransparentan proces formiranja izbornih lista i odabira kandidata za lokalne izbore. Kriteriji odabira nisu poznati, te se o njima gotovo nikad ne raspravlja u predizbornim kampanjama. Iako postoje male razlike između stranaka u pogledu odabira, kandidati na listama su izabrani putem netransparentnih stranačkih mehanizama i procedura koje nisu poznate građanima/biračima.

## 5. LOKALNI SUDOVI



## KAPACITET

### 5.1. ADEKVATNOST RESURSA



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

Općinski sud u Travniku ima zadovoljavajuće resurse za rad. Infrastrukturni resursi su zadovoljavajući, a posebno je pohvalno da je Sud među prvima započeo praksu prelaska s manualnog upravljanja spisima na elektronski (CMS sistem), a iskustva u ovom procesu su bila od pomoći i drugim općinskim sudovima u FBiH. Nadalje, ljudski i finansijski resursi su zadovoljavajući, te omogućavaju neometan rad Suda.

### 5.2. NEZAVISNOST



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

O izboru i razrješenju sudija na općinskom nivou odlučuje Visko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine koje provodi transparentne i objektivne procedure na osnovu profesionalnih kriterija. U 2012. godini Vijeće je ustanovilo Kriterije za ocjenu rada sudija u BiH i Kriterije za ocjenu rada predsjednika sudova u BiH koji određuju parametre za vrednovanje rada rezultata rada nosilaca pravosudnih funkcija. Prema prikupljenim informacijama za sada nije zabilježena praksa degradiranja sudija (prebacivanja sa viših pozicija na lokalne nivoe) kao posljedica političkog uticaja/interesa. Također, prikupljeni podaci govore da sudije u načelu nisu izložene zastrašivanju i uznemiravanju u praksi.

## ULOGA

### 5.3. BORBA PROTIV KORUPCIJE

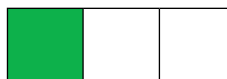


## U kojoj su mjeri lokalni sudovi aktivni u borbi protiv korupcije?

Općinski sud ima ovlaštenja da preuzima slučajeve korupcije na lokalnom nivou, međutim posljednjih pet godina nije bilo ni jednog procesuiranog krivičnog djela korupcije. Općinski sud ne podiže optužnice, nego postupa po optužnicama tužilaštva. Iako je dozvoljeno iznošenje slučajeve korupcije pred Općinski sud, takva praksa nije zabilježena.

## TRANSPARENTNOST

### 5.4. TRANSPARENTNOST LOKALNIH SUDOVA



Zahvaljući, prije svega, elektronskom sistemu praćenja sudskih spisa transparentnost u djelovanju Općinskog suda je veoma prisutna, obzirom da svaka stranka/građanin može u svakom trenutku elektronskim putem pratiti proces svog predmeta. Informacije o imenovanju i razrješenju sudija, zakazanim ročištima i suđenjima, kao i različite statistike o radu suda, uključujući godišnje izvještaje o radu su dostupne na oficijelnoj stranici ove institucije i redovno su ažurirane. Javna suđenja se neometano obavljaju u praksi, te bilo koji građanin može prisustvovati u sudnici bez najave.

## ODGOVORNOST

### 5.5. ODGOVORNOST LOKALNIH SUDOVA



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

Sudije nisu dužne davati dodatna pojašnjenja i tumačenja donesenih odluka, a svaka stranka ima pravo podnošenja žalbe na donesenu presudu drugostepenom organu. Rok žalbe na presudu iznosi 8, 15 i 30 dana, ovisno o tipu predmeta i presude. U Godišnjem izvještaju o radu Općinskog suda u Travniku za 2013. godinu iznesen je podatak da je 87,8% potvrđenih odluka od ukupnog broja koje su po žalbi dostavljene drugostepenom sudu<sup>22</sup>. Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine je neovisno tijelo koje je zaduženo za kontrolu rada suda, te koje istražuje žalbe na rad općinskih sudija i/ili prijave korupcije.

## INTERGITET

### 5.6. INTEGRITET LOKALNIH SUDIJA



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

<sup>22</sup> Podatak dostupan na: <http://opsud-travnik.pravosudje.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=50167> (posljednji pristup 23.11.2014.)

<sup>23</sup> Dokument dostupan na: <http://www.hjpc.ba/docs/vstvdocs/?cid=2665,2,1> (posljednji pristup 19.11.2014.)

Postoje sveobuhvatna pravila ponašanja sudija koja uključuju pravila o sukobu interesa, poklonima i političkoj pasivnosti i slično, a koja su opisana u Kodeksu sudijske etike<sup>23</sup>. Sudije su dužne prijaviti u imovinskoj kartici svaku vrijednost koja prelazi 20 000 KM, a koja je stečena u toj godini. Zakonima o krivičnom postupku FBiH, kao i Zakonom o parničkom postupku FBiH je regulisano u kojim uslovima sudija ne može vršiti svoju dužnost (izuzeće) čime se smanjuje mogućnost zloupotrebe položaja. U Općinskom sudu Travnik u skorije vrijeme nisu zabilježeni slučajevi sukoba interesa sudija i zloupotrebe položaja.

## 6. LOKALNA POLICIJA

KAPACITET

ULOGA

UPRAVLJANJE

## KAPACITET

### 6.1. ADEKVATNI RESURSI



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

Lokalna policija ima skromne ljudske resurse, kao i infrastrukturu što otežava efikasnost rada policijskih organa u praksi. Edukacija policijskih službenika nije

kontinuirana, a naročito su potrebni dodatni programi za osposobljavanje za rad na slučajevima korupcije. Plate nisu na zadovoljavajućem nivou. U organizaciji Uprave policije Srednjobosanskog kantona Sektor kriminalističke policije je zadužen za kreiranje i poduzimanje mjera i radnji za postupanje protiv korupcije u skladu sa federalnom zakonskom regulativom, dok Policijska uprava Travnik i Policijska stanica Travnik (eventualno) zaprimaju prijave krivičnog djela korupcije od sranke, te djeluju kao pomoć u daljem postupku, pod uslovom da to Sektor kriminalističke policije od njih zahtijeva.

## 6.2. NEZAVISNOST

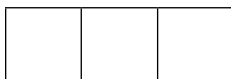


**U kojoj mjeri je policija na lokalnom nivou slobodna od neželjenih uticaja?**

Postoje jasno propisani profesionalni kriteriji na osnovu kojih je provedeno imenovanje policijskih službenika. Obzirom da je ljudski kadar u velikoj mjeri proizašao iz ratnog perioda, potrebno je napraviti dodatno restrukturiranje i filtriranje kadra. Lokalna policija nije imuna na politički uticaj, međutim on nije drastično više prisutan nego u drugim institucijama.

## ULOGA

### 6.3. ISTRAGA KORUPCIJE



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

Lokalna policija (Policijska uprava Travnik i Policijska stanica Travnik) nije aktivna, niti ima nadležnost da istražuje slučajeve korupcije. Lokalna policija samo prijavljuje krivična djela korupcije kantonalnim organima koji vrše dalje postupanje.

## UPRAVLJANJE

### 6.4. TRANSPARENTNOST POLICIJE NA LOKALNOM NIVOU



**U kojoj mjeri su transparentne policijske operacije na lokalnom nivou?**

Javnost može pristupiti relevantnim informacijama o aktivnostima i funkcijama policije (ovlaštenjima, strategijama, slučajevima, odlukama, imovini visokih javnih službenika itd.) u mjeri u kojoj to propisuje Zakon o slobodi pristupa informacijama. Ne postoje posebni dodatni mehanizmi koji olakšavaju pristupačnost informacija koje se dostavljaju građanima, ali postupanje po zahtjevima je uglavnom blagovremeno, bez naročitih kašnjenja.

### 6.5. ODGOVORNOST LOKALNE POLICIJE



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

Postoji nezavisan mehanizam žalbi koji reguliše Ured za pritužbe javnosti u Ministarstvu unutrašnjih poslova



SBK. Istragu dijela korupcije provodi kantonalna policija, dok je za optužnicu i dalje postupanje zaduženo tužilaštvo. U praksi, svi građani imaju jednak pristup uslugama policije na lokalnom nivou.

## INTEGRITET

### 6.6. INTEGRITET POLICIJE NA LOKALNOM NIVOU



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

Postoji Etički kodeks ponašanja prema kojem se dužan ponašati svaki policijski službenik, a kojim se propisuju pravila o ponašanju, pravila o sukobu interesa, poklonima, ograničenja nakon zaposlenja i slično. Kontinuirano se provode istrage navodnih zloupotreba i sankcionisanje nedopuštenog ponašanja u praksi, međutim sankcije bi trebale biti strožije u cilju veće efikasnosti mjera.

## FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

### 7. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA

KAPACITET

DJELOTVORNOST

## KAPACITET

### 7.1. PRISTUP ŽALBENIM MEHANIZMIMA



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

Građani mogu uložiti prigovor za nepravedan tretman lokalnih institucija, međutim ne postoji jasno propisana procedura postupanja Općine po ovom pitanju. Posredstvom Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovina moguće je podnijeti žalbu na tretman od strane bilo kojeg organa u Bosni i Hercegovini, međutim ova institucija izdaje samo preporuke za bolje postupanje lokalnih institucija.

<sup>24</sup> [http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc-2014042313584567bos.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc-2014042313584567bos.pdf)

## DJELOTVORNOST

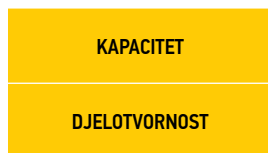
### 7.2. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



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

Načelnik formira komisiju ukoliko smatra da postoji osnova za istragu po podnesenom prigovoru, te se dalje postupa po rezultatima istrage. Mehanizam podnošenja prigovora građani veoma rijetko koriste. Prema Godišnjem izvještaju o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava u BiH za 2013. godinu<sup>24</sup>, Institucija ombudsmena je imala ukupno 5.094 žalbe koje se odnose na nepravedan tretman jednog od organa BiH, od čega je 3.496 žalbi okončano (68,63%). Međutim, u istom izvještaju navodi se nespremnost lokalnih vlasti na saradnju, probleme u komunikaciji i očiglednu nestručnost organa lokalne vlasti. S obzirom na ove konstatacije Institucije ombudsmena, upitno je koliko se ovim putem zaista uticalo na tretman od strane lokalnih vlasti iako su žalbe formalno okončane.

## 8. REVIZIJA



## KAPACITET

### 8.1. PROPISI O REVIZIJI LOKALNE UPRAVE



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

Sistem interne revizije je uveden u Općinu Travnik 2013. godine na preporuku Ureda za reviziju institucija FBiH, te ima skromne kapacitete za rad. Eksterna revizorska kontrola općina se provodi nasumično svakih nekoliko godina. Tako je Općina Travnik bila predmet kontrole prošle godine za poslovanje u 2012. godini, a nova eksterna revizija planirana u 2014. godini za poslovanje u 2013. nije provedena. Rezultati interne revizije nisu dostupni javnosti, dok su rezultati eksterne revizije lako dostupni.

## DJELOTVORNOST

### 8.2. DJELOTVORNOST REVIZIJA LOKALNIH ORGANA UPRAVE



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

Posljednja eksterna revizija je iskazala negativno mišljenje o poslovanju Općine u 2012. godini, a kako ne postoji kontinuirana kontrola postupanja po preporukama, određene su još uvijek ostale neadresirane. Pozitivan pomak je da je, na primjer, u 2014. godini,

Plan nabavki pratio donošenje budžeta, te isti donesen neposredno nakon usvajanja budžeta, za razliku od prakse u 2012. godini kada je Plan nabavki donesen skoro sredinom godine (u mjesecu maju). Nije zabilježena praksa izricanja sankcija za nepostupanje po preporukama.

### 8.3. NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI



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

Ured za reviziju BiH nadležan je da vrši reviziju samo institucija BiH, tako da reviziju nižih nivoa vlasti vrši Ured za reviziju FBiH. Međutim, činjenica da veliki broj kantona, opština i javnih institucija ima negativno mišljenje ili mišljenje s rezervom revizora ukazuje na to da revizije ne obezbjeđuju efikasan nadzor nad lokalnim vlastima. Što se tiče internih revizora u organima, Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija FBiH pruža tehničku podršku kroz obuku internih revizora kako bi se unaprijedila kvaliteta nadzora lokalnih vlasti.

## 9. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE



## KAPACITET

### 9.1. KAPACITET ZA NADZOR LOKALNE VLADE

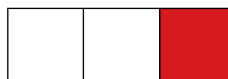


**U kojoj mjeri centralna vlada ima neophodna sredstva da efikasno izvršava dodijeljenu ulogu u smislu nadzora djelovanja lokalne vlade?**

Prema Ustavu BiH državni nivo vlasti nije nadležan za nadgledanje lokalne samouprave, već to vrše entitetski/federalni, odnosno kantonalni nivoi vlasti pojedinačno ili zajednički. Nijedan od viših nivoa ne raspolaže značajnim sredstvima koja bi bila dostatna za efikasan nadzor djelovanja lokalnih vlada. Kao jedini organ takve vrste, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine (Agencija), ne može se smatrati dostatnim za nadzor lokalnih vlada jer Agencija je, prije svega, ograničena nedovoljnim kadrom za vlastito operativno djelovanje: prema posljednjem Izvještaju o radu Agencije za period 1. januar – 30. septembar 2013. godine<sup>25</sup>, konstatuje se da je u Agenciji zaposleno 15 od predviđenih 29 službenika.

## DJELOTVORNOST

### 9.2. DJELOTVORNOST NADZORA LOKALNE UPRAVE



<sup>25</sup> Izvještaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (od 1.1. do 30.9.2013.) [http://www.apik.ba/acms\\_documents/izvje%C5%A1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf](http://www.apik.ba/acms_documents/izvje%C5%A1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf) (posljednji pritup 4.11.2014.)

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

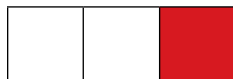
Centralna vlada gotovo da ne ostvaruje ikakav nadzor nad lokalnom vladom. Načelno, ne postoji politička podrška i volja vodećih političkih partija da državni nivo ostvaruje nadzor lokalne vlade. U tom pogledu se ne poduzimaju ni mjere za prevenciju korupcije ili slične inicijative u cilju unapređenja rada Vijeća.

## 10. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE



### KAPACITET

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



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

Kapaciteti za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije na lokalnom nivou su veoma ograničeni ili gotovo nepostojeći, uzevši u obzir da lokalni mediji uopšte ne istražuju korupciju na lokalnom nivou, a i veoma je izvjesno da bi bili izloženi političkom pritisku ukoliko bi se odlučili za ovakav korak. Lokalno antikoruptivno tijelo ne postoji,

sve aktivnosti ove vrste dolaze sa viših nivoa vlasti.

### DJELOTVORNOST

#### 10.2. EFIKASNOST ISTRAGE I OTKRIVANJA KORUPCIJE



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

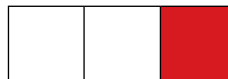
U protekloj godini nije zabilježen ni jedan slučaj istrage i otkrivanja korupcije u lokalnoj vlasti, dok se ranijih godina uspješno procesuirao svega jedan slučaj korupcije.

## 11. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI



### KAPACITET

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



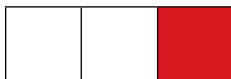
U kojoj mjeri postoji kapacitet za edukativne aktiv-

## nosti, javne informacije i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou?

Obzirom da se mediji ne bave kontinuirano istraživanjem ovakvih tema, te da do sada nisu sprovedene edukativne radionice za lokalne zvaničnike ili informativne kampanje za građane, možemo reći da ne postoje izgrađeni kapaciteti za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, te da ne postoji saradnja između različitih aktera na ovu temu na lokalnom nivou. Također, Općina nema razvijen Akcioni plan ili sličan instrument utemeljen na Strategiji za borbu protiv korupcije 2009-2014. na osnovu kojeg bi se poduzimali konkretni koraci u pravcu izgradnje kapaciteta za prevenciju i borbu protiv korupcije na lokalnom nivou.

## DJELOTVORNOST

### 11.2. DJELOTVORNOST PODIZANJA SVIJEŠTI I ZAGOVARANJA BORBE PROTIV KORUPCIJE



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

Kako nisu poduzimane ovakve inicijative možemo samo nagađati o njihovom eventualnom uspjehu, a u ovom kontekstu možemo konstatovati da su napravljene minimalni pomaci u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou.

## 12. DRUŠTVENA ODGOVORNOST



## KAPACITET

### 12.1. KAPACITET ZA DRUŠTVENU ODGOVORNOST



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

Lokalne nevladine organizacije nisu fokusirane na praćenje i kontrolu rada lokalnih vlasti, velikim dijelom i zahvaljujući činjenici da se djelimično ili potpuno finansiraju iz općinskog budžeta. Pojedine nevladine organizacije sa sjedištem u Sarajevu, koje su pokretale inicijative promovisanja društvene odgovornosti, rijetko su organizovale aktivnosti u Travniku. Izuzetak je Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Travnik,<sup>26</sup> koje je proveo Centar za edukaciju mladih iz Travnika u saradnji sa Centrom za promociju civilnog društva iz Sarajeva 2012. godine, s ciljem poticanja lokalnih vlasti da kreiraju javne politike koje bi se

<sup>26</sup> Cjelovit izvještaj je dostupan na: <http://www.cem.ba/preuzmi/istrazivanje/19-puls-istrazivanje-za-podrucje-opcine-travnik/file> (posljednji pristup 19.11.2014.)

temeljile na uslugama kojima su građani bili najnezadovoljniji.

## DJELOTVORNOST

### 12.2. DJELOTVORNOST DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI



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

Inicijative nevladinih aktera koje bi pozivale lokalne vlasti na odgovornost i poticale integritet u obavljanju poslova, nisu postigle značajne pomake u poboljšanju sistema lokalnog integriteta, što se odnosi i na iznad navedeni primjer inicijative koja se temeljila na Ispitivanju zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Travnik.







# VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Nakon provedenog istraživanja u Općini Travnik vidljivo je da je većina indikatora označena sa prosječnom ocjenom, što ukazuje da u Općini postoji dobra osnova za dalji razvoj i unapređenje lokalnog sistema integriteta, kao i da je potrebno uložiti dodatne napore kako bi ova lokalna samouprava predstavljala primjer dobrih praksi u pogledu transparentnosti, odgovornosti i integriteta. Na osnovu prikupljenih informacija i izvršene procjene vidljivo je da lokalna skupština (Općinsko vijeće), lokalna izvršna vlast, te lokalni sud imaju dobre kapacitete i infrastrukturu za djelovanje, međutim kada je u pitanju obavljanje njihovih funkcija postoji prostor za napretkom i efikasnijim djelovanjem u cilju postizanja većih standarda u radu, što bi doprinijelo kvalitetnijem sistemu lokalnog integriteta.

Iako lokalna policija nema nadležnosti da se bavi krivičnim djelima korupcije na lokalnom nivou, nema ni zadovoljavajuće kapacitete i resurse za rad, kao ni opozicione političke stranke, što može biti značajno u obavljanju njihove uloge u sistemu lokalnog integriteta. Lokalna administracija uglavnom ima solidnu logističku bazu i resurse za rad, međutim očigledan je nedostatak sistema podrške koji bi za uposlene u lokalnoj administraciji kreirao sigurno okruženje, relativno otporno na pritiske izvana.

Što se tiče aktera najslabije su ocijenjene lokalne političke stranke u pogledu njihove uloge u lokalnom sistemu integriteta i unutrašnjeg upravljanja, naročito kada je u pitanju predstavljanje širih društvenih interesa i proces odabira kandidata za lokalne izbore.

Kada su u pitanju funkcije nadzora i odgovornosti, kapaciteti postoje sa značajnim nedostacima, gdje su najslabijim označeni kapaciteti za podizanje svijesti i edukaciju javnosti, obzirom da je interes medija i nevladinog sektora za ovo pitanje sporadičan ili u potpunosti izostaje, kao i eventualne inicijative pokrenute od općinskih struktura u vidu donošenja akcionog plana za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou ili sl.

## KLJUČNI ZAKLJUČCI

Ključni nalazi se mogu sažeti na sljedeći način:

### 1. AKTERI

- a. Vijećnici nemaju razvijene ustaljene mehanizme komunikacije, konsultovanja i razmjene sa građanima kako bi predstavljali njihove interese;
- b. Protokoli i instrumenti koje ima izvršna lokalna vlast i lokalna administracija za učešće građana u procesima bitnim za lokalnu samoupravu se slabo koriste od strane građana;
- c. Lokalnoj administraciji nedostaje kvalitetniji sistem podrške da bi se smanjio vanjski pritisak na službenike i omogućio neometan rad u skladu sa zakonom;
- d. Političke stranke ne zastupaju široke interese u zajednici u cilju njenog razvoja i prosperiteta, već su prije svega preokupirane uskim stranačkim interesima.

### 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

- Lokalna samouprava nema razvijene instrumente i kapacitete za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, niti ima nadzor i podršku od strane viših nivoa vlasti u ovom segmentu;
- Lokalni mediji, organizacije civilnog društva, te građanstvo u širem smislu nemaju izgrađene kapacitete

i/ili ne izražavaju kontinuirani interes za izgradnjom kvalitetnijeg sistema integriteta na lokalnom nivou.

## PREPORUKE

Na osnovu iznesenog, u nastavku iznosimo osnovne preporuke za dalje djelovanje:

- Potrebno je uspostaviti mehanizam pomoću kojeg bi se mogle odvijati kontinuirane i redovne konsultacije sa građanima kako bi se olakšala direktna razmjena sa građanima i povećalo njihovo učešće u radu Općinskog vijeća.

Pri tome je poželjno, uz tradicionalne načine komunikacije, staviti fokus na što veću razmjenu posredstvom on-line/internet tehnologija (u vidu npr. otvaranja foruma za pokretanje vijećničkih inicijativa i sl.) kako bi što više građana moglo direktno ili indirektno učestvovati u razmjeni;

- Kako bi se razvila poticajna atmosfera za razvoj društvene odgovornosti lokalna izvršna vlast i lokalna administracija također trebaju uložiti veći napor da se građani obavijeste i uključe u procese bitne za lokalnu zajednicu, pored mehanizama koji su zakonski propisani. Organizacija okruglih stolova, konsultacije sa akademskom zajednicom, dani otvorenih vrata su neki od pristupa koji se mogu poduzeti da bi se povećala participacija građana, a na taj način i legitimitet odluka koje se donose;

- Kako ne postoji inicijativa sa viših nivoa vlasti, u cilju samoevaluacije i praćenja, Općini se preporučuje da samoinicijativno uvede periodičnu procjenu integriteta na osnovu postojećih instrumenata kao što je npr. Indeks transparentnosti koji je razvio Transparency International<sup>27</sup>, a koji može biti odlična polazna osnova. U proces razvoja specifičnog instrumenta za Općinu Travnik treba uključiti nevladin sektor, akademsku zajednicu i građan-

ne, a na osnovu rezultata kreirati akcioni plan za jačanje lokalnog integriteta u Općini.

---

<sup>27</sup> Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombusmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka, 2014. <http://magg.mladenbl.com/Pregled/MAGG%20-%20drugi%20nacrt%20izvjestaja.pdf> (posljednji put pristupljeno 1.12.2014.)



# VII IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADILIS PROCJENE

1. *Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH* (nacrt), EDA, Banja Luka, 2005. [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005\\_Analiza\\_stanja\\_lokalne\\_uprave\\_u\\_BiH.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005_Analiza_stanja_lokalne_uprave_u_BiH.pdf) (25.11.2014.)
2. *Budžet Općine Travnik 2014.*
3. <http://opcinatravnik.com.ba/ba/stream.php?kat=1564> (1.11.2014)
4. *Etički kodeks izabranih predstavnika vlasti Općine Travnik*
5. <http://www.opcinatravnik.com.ba/ba/stream.php?kat=1#> (29.11.2014.)
6. *Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka, 2014.*
7. [http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2014042313584567bos.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2014042313584567bos.pdf)
8. Ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Travnik: Monitoring lokalnih usluga: organizacije civilnog društva (OCD), građani i lokalne vlasti zajedno do boljih usluga, Centar za promociju civilnog društva, Centar za edukaciju mladih, Sarajevo, 2012.
9. [http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2014042313584567bos.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2014042313584567bos.pdf) (14.11.2014)
10. *Izvještaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije* (od 1.1. do 30.9.2013.)
11. [http://www.apik.ba/acms\\_documents/izvje%C5%A-1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf](http://www.apik.ba/acms_documents/izvje%C5%A-1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf) (4.11.2014.)
12. *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Općine Travnik za 2012. godinu*
13. *Kocka do kocke – dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave*, Ur. Zlokapa, Zdravko, EDA, Banja Luka, 2007

14. [http://www.osfbih.org.ba/images/Prog\\_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2007\\_Kocka\\_do\\_kocke.pdf](http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2007_Kocka_do_kocke.pdf)(12.11.2014.)
15. Kodeks sudijske etike <http://www.hjpc.ba/docs/vstvdocs/?cid=2665,2,1> (19.11.2014.)
16. *Nalazi istraživanja o transparentnosti jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini 2012*, Transparency International Bosna i Hercegovina, Sarajevo, 2012. <http://magg.mladenbl.com/Pregled/MAGG%20%20drugi%20nacr%20izvjestaja.pdf> (20.11.2014.)
17. *Poslovnik o radu Općinskog vijeća Travnik* <http://www.opcinatravnik.com.ba/ba/stream.php?kat=1#> (29.11.2014.)
18. *Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini*, Analitika - centar za društvena istraživanja, izvještaj br. 1/2011
19. *Statut Općine Travnik*, Broj: OV-01-02-569/05
20. *Studija sistema nacionalnog integriteta*, Transparency International Bosna i Hercegovina, Banja Luka, 2013.
21. *Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine*
22. <http://www.fmup.gov.ba/bs/text.php?id=53> (4.5.2014.)
23. *Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH* [http://www.pufbih.ba/images/stories/\\_ZAKON\\_O\\_PRI-PADNOSTI\\_JAVNIH\\_PRIHODA\\_BOS.pdf](http://www.pufbih.ba/images/stories/_ZAKON_O_PRI-PADNOSTI_JAVNIH_PRIHODA_BOS.pdf) (25.11.2014.)



