

# PROCJENA SISTEMA INTEGRITETA

OPĆINA VISOKO



PROJEKAT SE FINANSIRA  
OD STRANE EVROPSKE UNIJE





# PROCJENA SISTEMA INTEGRITETA OPĆINA VISOKO



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. OPĆINSKO VIJEĆE
31	2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST
36	3. LOKALNA ADMINISTRACIJA
40	4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE
	FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI
42	5. POSTUPANJE PO ŽALBAMA
43	6. REVIZIJA
44	7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE
45	8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE
46	9. PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI
47	10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST
51	VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE
55	VII IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE





# I UVOD

Procjena Sistema integriteta lokalne samouprave (LIS) je projekat koji je na nivou pilot projekta sproveden u pet zemalja od strane nacionalnih kancelarija *Transparency International-a* iz Afrike, Latinske Amerike, Evrope i Bliskog istoka kako bi se testirala relevantnost i primjenjivost pristupa LIS procjene u različitim nacionalnim i lokalnim kontekstima. Ovi pilot projekti su se odvijali između septembra i decembra 2013. godine.

Ova procjena integriteta se odnosi na Općinu Visoko kao jednu od 10 jedinica lokalne samouprave u kojoj *Transparency International* vrši procjenu integriteta lokalne samouprave u okviru projekta koji za cilj ima promovisanje antikorupcionih politika kako na državnom, tako i na lokalnom nivou. Jedna od komponenti projekta je procjena sistema integriteta u datim jedinicama lokalne samouprave kako bi se izvršila detaljna procjena prisutnosti i efikasnosti mehanizama za podsticanje

transparentnosti, odgovornosti i integriteta, formulisale preporuke za unapređenje ovih mehanizama, te pomoglo u jačanju kapaciteta jedinica lokalne samouprave u cilju uspostavljanja planova integriteta kao jedne od najbitnijih mjera iz Akcionog plana za borbu protiv korupcije.



# II O PROCJENI SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

---

Od ranih 1980-ih godina došlo je do rastućeg trenda prenosa ovlaštenja sa centralnog nivoa vlasti na lokalne uprave u vidu decentralizacije. Kao rezultat toga, lokalne vlasti su dobile veća ovlaštenja u donošenju odluka, primjeni i nadzoru nad primjenom propisa. Još uvijek je predmet rasprave pitanje da li je decentralizacija rezultirala većim stepenom korupcije u poređenju sa ustrojstvom centralizovanog upravljanja. Međutim, realnost je da je korupcija problem na svim nivoima vlasti. Bilo izabrani ili imenovani, zvaničnici se moraju suočiti sa odvajanjem svojih javnih dužnosti od privatnih interesa. Na lokalnom nivou ovo je otežano činjenicom da mnogi zvaničnici imaju ukorijenjene interese na

osnovu porodičnih, prijateljskih i poslovnih veza koje mogu uticati na donošenje odluka. Osim toga, u mnogim slučajevima primanja na nivou lokalne samouprave su niska u odnosu na državni nivo, dok institucije koje su osnovane u cilju pozivanja javnih službenika lokalne samouprave na odgovornost nisu uvijek dovoljne za ispunjavanje svoje dužnosti i podržavanja integriteta javnog sektora.

Funkcionalan sistem integriteta lokalne samouprave može igrati važnu ulogu u minimiziranju mogućnosti za korupciju na lokalnom nivou. Tipičan LIS sadrži skup ključnih aktera koji se mogu naći u većini struktura

lokalne samouprave, a to su: lokalna vijeća (skupštine), gradonačelnik ili odbornik (izvršna vlast), lokalna administracija, lokalne političke stranke, lokalni sudovi (pravosuđe) i policija. Sistem, takođe, obuhvata skup funkcija nadzora i odgovornosti koje je potrebno sprovesti kako bi se obezbijedilo djelovanje sistema integriteta lokalne samouprave. Ove funkcije uključuju razmatranje prigovora, reviziju lokalne uprave, nadzor od strane centralnih vlasti, istragu i otkrivanje korupcije, podizanje svijesti i edukaciju javnosti i društvenu odgovornost.

Zasnovan na pristupu TI-a primijenjenog prilikom ocjene Sistema nacionalnog integriteta, procjena LIS-a kombinuje prikupljanje zvaničnih i pouzdanih dokaza o učinku lokalne samouprave, akterima i institucijama za borbu protiv korupcije uz savjetodavni pristup, angažovanje ključnih aktera u istraživanju, zagovaranje i planiranje elemenata projekta.

S obzirom na raznolikost strukture lokalne samouprave širom svijeta, okvir za procjenu LIS-a stavlja snažan naglasak na fleksibilnost i prilagodljivost različitim strukturama lokalne uprave i kontekstima. U mnogim mjestima, na primjer, postoji ograničena podjela ovlaštenja između različitih grana lokalne vlasti i različiti nivoi autonomije u odnosu na više nivoe vlasti. Kao rezultat toga, uloga i odgovornost ključnih aktera, kao i nadležnosti za obavljanje funkcija nadzora i odgovornosti se mogu znatno razlikovati od mjesta do mjesta. Stoga se okvir za procjenu LIS-a može prilagoditi u cilju prepoznavanja ovih lokalnih varijacija.

## CILJEVI

Ključni ciljevi procjene LIS-a su:

- (i) procjena postojanja i djelotvornosti postupaka i mehanizama za unapređenje transparentnosti, odgovornosti i integriteta u cilju borbe protiv korupcije na lokalnom nivou,
- (ii) pružanje preporuka o oblastima koje treba da se reformišu, i
- (iii) obezbjeđivanje osnova za akcioni plan jačanja integriteta na lokalnom nivou u saradnji sa ključnim lokalnim akterima.

## METODOLOGIJA

Procjena LIS-a može se obaviti u jednoj ili više jedinica lokalne samouprave u datoj zemlji. U svakoj od jedinica lokalne samouprave koje se analiziraju, sprovodi se procjena dvije komponente: (1) lista ključnih aktera lokalne samouprave i (2) skup funkcija nadzora i odgovornosti.

### 1. KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE

Procjena LIS-a fokusira se na šest "ključnih aktera lokalne samouprave" koji su prisutni u većini struktura lokalne samouprave. Za svakog od aktera, procjena pokriva tri dimenzije:

- ukupan kapacitet za djelovanje,
- uloga u doprinosu ukupnom integritetu sistema lokalne samouprave, i
- sopstvena interna uprava u smislu integriteta, transparentnosti i odgovornosti.

AKTER	KAPACITET	ULOGA U LIS-U	UNUTRAŠNJE UPRAVLJANJE		
			TRANSPARENTNOST	ODGOVORNOST	INTEGRITET
LOKALNA SKUPŠTINA					
IZVRŠNA VLAST					
LOKALNA UPRAVA					
LOKALNE POLITIČKE STRANKE					
LOKALNA POLICIJA					
LOKALNI SUDOVI					

## 2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

Pored ključnih aktera, kao i zbog toga što se struktura lokalnih samouprava značajno razlikuje od mjesta do mjesta, procjena takođe pokriva šest ključnih funkcija nadzora i odgovornosti koje se sprovode od strane lokalnih i/ili regionalnih/državnih aktera zavisno od konteksta. Za svaku od ovih funkcija, procjena pokriva dvije dimenzije:

- kapacitet za obavljanje te funkcije (bilo od strane lokalnih aktera ili na državnom nivou),
- djelotvornost te funkcije (tj. koliko efikasno se funkcija zapravo vrši u praksi).

FUNKCIJA	KAPACITET	DJELOTVORNOST
POSTUPANJE PO ŽALBAMA		
REVIZIJA		
CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE		
ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE		
PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI		
DRUŠTVENA ODGOVORNOST		

Za aktere, kao i za funkcije, svaka dimenzija sadrži niz pokazatelja od kojih se svaki pojedinačno ocjenjuje kvalitativno i korištenjem jednostavnog sistema semafora (zeleno - jak, žuto - prosječan, crveno - slab). Pokazatelji pokrivaju elemente pravnog okvira (zakoni) i stvarnog sprovođenja na terenu (praksa).

Sljedeći primjer je jedan od indikatora koji se koriste za procjenu lokalne izvršne vlasti:

AKTER	Lokalna izvršna vlast
DIMENZIJA	Transparentnost
BROJ POKAZATELJA	2.6.
NAZIV POKAZATELJA	Transparentnost budžeta
PITANJA ZA PROCJENU POKAZATELJA	U kojoj mjeri lokalna uprava predstavlja jasan i dostupan budžet? Da li postoji pravni okvir ili druge odredbe koje zahtijevaju od lokalne samouprave da sačini transparentan budžet koji građani i odbornici mogu lako razumjeti? Da li postoje jasne smjernice i/ili oblik u kom se predstavljaju budžetski podaci? U kojoj mjeri je budžet dostupan građanima i odbornicima i razumljiv u praksi?
JAK	Lokalna uprava je obavezna da predstavi transparentan godišnji budžet koji je lako dostupan i razumljiv u praksi.
PROSJEČAN	Lokalna uprava je obavezna da predstavi transparentan godišnji budžet, ali je u praksi budžet teško dostupan i/ili slabo razumljiv.
SLAB	Ne postoji takva obaveza i budžet nije dostupan, odnosno dostupan je samo odbornicima.

Po metodologiji procjene LIS-a postoji ukupno 56 indikatora. Međutim, procjena LIS-a za Visoko sastoji se od ukupno 44 pokazatelja. Naime, indikatori za aktere "lokalni sudovi" i "lokalna policija" nisu uključeni u procjenu jer ovi akteri nisu dio institucionalne strukture jedinica lokalne samouprave. S obzirom na to da je uloga ovih tijela ipak važna kada je u pitanju borba protiv korupcije, ona je uglavnom obuhvaćena procjenom u okviru indikatora "funkcije nadzora i odgovornosti".

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 intervjue sa osobama koje su predstavljale ključni izvor 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 Visoko je imao izražen konsultativni pristup sa ciljem uključivanja ključnih lokalnih aktera u upravu, opoziciji, civilnom sektoru, medijima i poslovnoj zajednici. Ovakav pristup je imao dva cilja: da obezbijedi dokaze i da angažuje širok dijapazon aktera kako bi se stvorila pokretačka energija, politička volja i potreba zajednice za reformskim inicijativama.

Značajan inicijalni korak u provođenju istraživanja je bila analiza ključnih aktera u čemu su istraživaču svojim iskustvom, savjetima, sugestijama i komentarima pomogli članovi savjetodavne grupe. Izvršena analiza je pomogla istraživaču da ostvari bolji uvid u različite komponente sistema lokalne samouprave i njihove

interakcije, te da u skladu s tim bolje strukturira svoje istraživanje tako što će ciljati na prave aktere, bolje razumjeti njihove međusobne odnose i podjelu uticaja/ moći, kao i razloge koji utiču na bitna dešavanja u lokalnoj zajednici.

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





# III SAŽETAK

## KONTEKST SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

Današnji način funkcionisanja sistema integriteta lokalne samouprave nastao je u 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 potonje nije slučaj sa Ustavom BiH, sva

bitna određenja lokalne samoprave regulisana su entitetskim i kantonalnim ustavima. Na nivou Federacije BiH donesena su dva zakona koja propisuju principe funkcionisanja lokane 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 pored općine uvodi se 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 Visoko čini jednu od 80 općina u Federaciji BiH i 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 VISOKO

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

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

## KLJUČNI NALAZI

### 1. AKTERI

Ključni nalazi koji ukazuju na nivo spremnosti Općine Visoko na razvoj su:

- a. Detaljna analiza sprovedena u Općini Visoko otkriva ulaganje značajnih napora u cilju modernizacije općinskih praksi i procesa, povećanja transparentnosti i odgovornosti, te poštivanja šireg legislativnog okvira.
- b. Kapaciteti lokalne samouprave za ispunjavanje predviđenih funkcija su na zadovoljavajućem nivou, ali s obzirom na to da još uvijek postoji dosta prostora za poboljšanja, dodatna nastojanja ka kontinuiranom

napretku lokalne izvršne vlasti su pohvalna.

- c. Pozitivna su nastojanja lokalne izvršne i dijela zakonodavne vlasti da se aktivnosti i odluke primarno usmjere ka osiguranju općinskog razvoja te poštivanju interesa građana, a ne političkih partija. Općinska vlast osluškuje i uzima u obzir mišljenje građana, i peticije su jedan od mehanizama koji se pokazao efikasnim, te se redovno uzima u obzir.
- d. Aktivnosti u cilju osiguranja transparentnosti, kako lokalne izvršne vlasti tako i vijećnika, su na zadovoljavajućem nivou. Na to ukazuje korištenje općinskog

web portala za objavljivanje javnih poziva i relevantnih općinskih dokumenata, te za dvostranu komunikaciju sa građanima, kao i snimanje sjednica Općinskog vijeća i njihovo neposredno javno emitovanje na lokalnom TV kanalu.

e. Pohvalno je što Općina pokazuje samoinicijativu da nadopuni propuste ili nedostatak kapaciteta viših nivoa vlasti, kada je u pitanju nadzor i revizija. Lokalna samouprava samoinicijativno kontinuirano sprovodi nezavisnu reviziju (kako jedinice lokalne samouprave, tako i javnih preduzeća i ustanova), angažujući subjekte da je umjesto nadležne institucije obave. Primjetna su nastojanja da se preporuke u okviru obavljenih revizija stave u praksu.

f. Lokalna samouprava pokazuje istrajnost u osiguranju transparentnosti i integriteta u postupcima javnih nabavki. Pored uvedenog ISO standarda u oblasti provedbe procedura javnih nabavki, izrađuje se plan javnih nabavki, a izvršene revizije nisu ukazale na eventualne probleme u ovoj oblasti.

## FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

Općina Visoko se suočava i sa nizom izazova u svom radu, kao što su:

a. Uspostavljeni sistem koji ima za cilj osigurati odgovornost službenika na radnom mjestu je neefektivan i osigurava rigidnost kada je u pitanju mobilnost općinskih službenika, što značajno usporava proces modernizacije Općine.

b. Obzirom da je Općina Visoko naklonjena preduzetništvu, te da na njenom teritoriju djeluju neki od privrednih giganta u BiH, održavanje bliske saradnje sa kompanijama i nadzora u radu (u skladu sa nadležnostima) iziskuje kontinuirane napore.

c. Viši nivoi vlasti ne raspolažu kapacitetima koji bi bili dostatni za efikasan nadzor djelovanja jedinica lokalne samouprave.

d. Viši nivoi vlasti ne izdvajaju sredstva dostatna za sprovedbu kapitalnih ulaganja i projekata sa kojima im Općina aplicira.

e. Pravni okvir za prikupljanje lokalnih prihoda se poštuje, ali je sam okvir u nekim oblastima štur, te uzimajući u obzir nekompatibilnost različitih baza podataka, čini posao administracije veoma zahtjevnim.

f. Građani ne koriste sve mehanizme koje imaju na raspolaganju da drže Općinu odgovornom za svoje postupke. Žalbe i pritužbe su veoma rijetke.

g. Uloga mjesne zajednice kao pravnog lica je značajna, iako izostaje. Mjesne zajednice ne koriste mehanizme koji im stoje na raspolaganju, a trebali bi igrati ključnu ulogu u kontekstu komunikacije s građanima, kao i osiguranja transparentnijeg rada Općine.

h. Javnost ne može ostvariti jasan uvid u izvore finansiranja političkih partija (ili u načine pribavljanja drugih materijalnih sredstava koja se koriste u radu stranke), s obzirom na to da postojeći sistem nije dovoljno transparentan.

i. Političke stranke ne zastupaju široke interese u zajednici u cilju njenog razvoja i prosperiteta, već su, prije svega, preokupirane uskim stranačkim interesima. Većina kandidata na izborima su na liste predloženi od strane partija.

j. 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.

k. 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

Stoga, preporuke za Općinu Visoko su sljedeće:

- Nastaviti aktivno raditi na iznalaženju modaliteta saradnje sa privatnim sektorom, u cilju omogućavanja boljih uslova i uklanjanja administrativnih barijera. Nastaviti koristiti nove tehnologije i najbolje prakse (npr. izraditi dodatne smjernice za investitore na engleskom jeziku, izraditi dodatne „on line“ alate/baze podataka koje stavljaju na raspolaganje informacije o kapacitetima Općine i sl.).
- Aktivno usmjeravati privatni sektor ka poštivanju zakona i građanskih interesa, te implementaciji aktivnosti društvene odgovornosti i podrške razvoju zajednice. Veća društvena odgovornost kompanija koje imaju sjedište u Općini Visoko je ključna za razvoj Općine.
- Promovisati ulogu mjesnih zajednica kao pravnih lica. Insistirati da se što više mladih visokoobrazovanih osoba uključe u rad mjesnih zajednica, te da počnu koristiti mehanizme koji im stoje na raspolaganju (web stranicu Općine i alate koji su dostupni „on line“). Usmjeravati mjesne zajednice ka intenziviranju komunikacije s građanima (npr. neophodno je da poboljšaju bazu podataka o stanovnicima, da izrade kvalitetnu socijalnu kartu mjesne zajednice, uključe se u edukaciju stanovništva), kao i pružanju doprinosa transparentnijem radu Općine (npr. educirati građane u smislu njihovih prava ali i obaveza, praćenja rada uprave, učešća u donošenju odluka i sl.).
- Od suštinskog je značaja da se poboljša transparentnost rada i finansiranja političkih stranaka i da se pro-

ces selekcije kandidata za lokalne izbore više zasniva na jasnim kriterijumima i propisanim procedurama koje bi vodile do izbora najboljih kandidata.

- S obzirom na to da je Općina u procesu izrade strategije sa jasnim indikatorima (u skladu sa metodologijom za integrisano planiranje lokalnog razvoja u BiH), nakon njene operacionalizacije, aktivno će raditi na uspostavljanju mehanizama praćenja i izvještavanja o postignućima (uspostaviti razrađen pristup kad je riječ o izvještavanju o razvojnim rezultatima, prema Vijeću, prema građanima).
- Raditi na jačanju civilnog društva, počevši od osnovnih edukacija o izradi prijedloga projekata i upravljanju projektnim ciklusom, pa sve do jačanja uloge u nadzoru lokalne samouprave i raspoloživim mehanizmima.
- Zajedno sa mjesnim zajednicama, civilnim društvom i privatnim sektorom, kontinuirano raditi na edukaciji stanovništva (naročito u oblasti zaštite okoliša, promociji volonterizma, društvene odgovornosti).



# IV SITUACIONA ANALIZA

Općina Visoko nalazi se u Zeničko-dobojskom kantonu. Površina Općine je 230,8 km<sup>2</sup>, a broj stanovnika 40.277 (popis iz 1991.), odnosno 41.352 prema preliminarnim podacima popisa iz 2013. godine. Trenutno je 9.200 zaposlenih i 7.267 nezaposlenih na području Općine Visoko prema evidenciji Zavoda za zapošljavanje.

Organi Općine su: Općinsko vijeće i Općinski načelnik. Ovlaštenja i obaveze koje proizilaze iz samoupravnog djelokruga Općine podijeljene su između predstavničkog organa Općinskog vijeća i izvršnog organa Općinskog načelnika. Ako zakonom ili drugim propisima Općinski načelnik je nosilac izvršne vlasti u Općini. Na dužnosti

načelnika Općine Visoko od 14.11.2012. godine je gospođica Amra Babić, dipl.oec. i ima mandat od četiri godine. Prema Statutu Općine Visoko, Općinski načelnik predstavlja i zastupa Općinu, osigurava izvršavanje odluka i drugih akata Općinskog vijeća i odgovoran je za njihovo provođenje. Podnosi nacrt i prijedlog budžeta Općine Općinskom vijeću, odgovoran je za izvršavanje budžeta Općine, obavlja upravljački nadzor nad zakonitošću rada javnih ustanova i preduzeća kojim je osnivač Općina, te im daje upute za rad i još mnogo nadležnosti. Općinski načelnik, također, je odgovoran za ustavnost i zakonitost akata koje donosi, odnosno predlaže Općinskom vijeću.

#### Općinske službe uključuju:

- Kabinet načelnika, šef Kabineta: Dinka Omanović;
- Služba za društvene djelatnosti i boračko-invalidsku zaštitu, pomoćnik načelnika: Edina Ferizović;
- Služba za opću upravu, poslovi mjesnih zajednica i inspeksijski poslovi - pomoćnik načelnika: Edina Ahmetović;
- Služba za finansije, privredu i lokalni ekonomski razvoj - pomoćnik načelnika: Edina Ferizović;
- Služba za prostorno uređenje, imovinsko-pravne, geodetske, stambeno-komunalne poslove i zaštitu okoline - pomoćnik načelnika: Nidžara Hadžimerović;
- Služba za poslove Općinskog vijeća i Općinskog načelnika - rukovodilac Službe i sekretar Općinskog vijeća: Zekija Omerbegović;
- Služba civilne zaštite - rukovodilac Službe: Dragan Božičković.

#### Javne ustanove uključuju:

- JU Dom zdravlja Visoko - direktor: Senad Karavdić;
- JU Centar za socijalni rad Visoko - direktor: Šaćir Čelebić;
- Javna ustanova za predškolski odgoj i obrazovanje - direktor: Suada Mlačo;
- JU Zavičajni muzej Visoko - direktor: Senad J. Hodo-  
vić;
- U Centar za kulturu i edukaciju Visoko - direktor: Mensura Alibegović;
- JU Gradska biblioteka Visoko - direktor: Jasmina Drugović;
- JU KSC Mladost Visoko - direktor: Faruk Salčinović.

#### Javna preduzeća uključuju:

- JKP «Gradska groblja» d.o.o. Visoko – direktor: Asmir Hodžić;
- JKP «Visoko» d.o.o. Visoko - direktor: Almir Hadžijalić;

- JP «Veterinarska stanica Visoko» d.o.o. Visoko - direktor: Ahmet Kurspahić;
- JP «Radio-televizija» d.o.o. Visoko - direktor: Advija Mutap;
- Društvo za gasifikaciju, distribuciju i promet gasa i opreme «VISOKOGAS » d.o.o. Visoko - direktor: Hajrudin Handžić.

Na području općine Visoko osnovano je 26 mjesnih zajednica, kao obavezan oblik mjesne samouprave, putem kojih građani sudjeluju u odlučivanju o poslovima iz samoupravnog djelokruga i lokalnim poslovima koji neposredno i svakodnevno utiču na njihov život i rad. Savjet MZ, organ odlučivanja, biraju građani s područja mjesne zajednice koji imaju opće biračko pravo. Mandat članova Savjeta mjesne zajednice traje četiri godine. Posljednji izbori za članove Savjeta mjesnih zajednica održani su 21.04.2013. godine.

Općinski sud u Visokom je osnovan za područje općina Visoko, Breza, Vareš i Olovo i kao takav počeo je sa radom 22.3.2004. godine kada je u reformi pravosuđa došlo do spajanja općinskih sudova u Visokom, Brezi, Varešu i Olovu. U sastavu ovog suda je i Odjeljenje izvan sjedišta suda u Olovu. Općinski sud u Visokom vrši sudsku vlast za područje navedenih općina u okviru stvarne nadležnosti utvrđene zakonom. Predsjednik suda je Enes Behlulović.







# V SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

---

Uputstvo za ocjenjivanje indikatora iz metodologije procjene LIS-a, koje najviše odgovara aktuелnoj 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 ima adekvatne resurse da na djelotvoran način ispunjava svoje obaveze.”*

**Komentar:**

Ispunjeni su preduslovi za nesmetano obavljanje aktivnosti Općinskog vijeća. Služba za poslove Općinskog vijeća ima solidnu kadrovsku osnovu, sa potrebom za dodatnim kadrom. Raspodjela sredstava iz budžeta za rad vijećnika i klubova vijećnika se vrši na osnovu odluka. Finansijska sredstva su do sada adekvatno planirana da bi omogućila nesmetan rad Općinskog vijeća.

S obzirom na to da edukacija vijećnika nije obavezna, do sada nije postojao standardiziran i kontinuiran program obuke za vijećnike, te su se edukacijski programi organizovali na ad-hoc osnovi. Ipak, kroz Sistem obuke za jedinice lokalne samouprave, za čije uspostavljanje su podršku pružili Sida i UNDP, pored zaposlenika, i vijećnici će imati priliku da prisustvuju periodičnim obukama. U narednom periodu na bazi identifikovanih nedostataka kapaciteta će se organizovati obuke za vijećnike.

#### 1.2. LOKALNI IZBORI

--	--	--

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

*“Lokalni izbori su do sada bili blagovremeni i slobodni. Teško je sa preciznošću potvrditi i zaključiti da li su bili poštteni i reprezentativni.”*

**Komentar:**

Izborni propisi omogućavaju slobodne i fer lokalne izbore. Sprovodili su se blagovremeno. S obzirom na veliki broj kandidata, oni jesu predstavljali širok spektar različitih interesnih grupa. Tokom posljednjih izbora je ispoštovana i zakonska obaveza za 35% žena na listama kandidata za Općinsko vijeće. Građani Visokog su izabrali jednog od ukupno dva načelnika u Federaciji BiH.

#### 1.3. NEZAVISNOST

--	--	--

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

*“Općinsko vijeće je nezavisno od izvršne vlasti.”*

### Komentar:

Legislativni okvir u oblasti lokalne samouprave jasno definiše uloge zakonodavne i izvršne vlasti na lokalnom nivou, što se reflektuje i na praksu. Stav 5. Statuta Općine Visoko određuje međusobne odnose Općinskog vijeća i Općinskog načelnika, tako u članovima 35., 36., 37. i 38. Statut Općine Visoko definiše da Općinski načelnik podnosi izvještaj o ostvarenju politike Općine, o svojim aktivnostima itd., najkasnije do 31. marta tekuće godine, a Općinsko vijeće može izvještaj usvojiti, odbiti ili zatražiti dopunu. Statut, također, određuje da je Općinski načelnik dužan odgovarati na vijećnička pitanja i inicijative u roku od 30 dana. Član 22. Statuta Općine Visoko propisuje nadležnosti Općinskog vijeća, a Član 33. nadležnosti Općinskog načelnika kao nosioca vlasti u okviru samoupravnog djelokruga Općine.<sup>4</sup>

## ULOGA

### 1.4. NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU LOKALNE SAMOUPRAVE



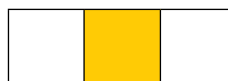
#### U kojoj mjeri su vijećnici u mogućnosti da vrše i sprovode svoje odluke i funkciju nadzora?

*„Općinsko vijeće ima ingerencije da nadzire rad lokalne izvršne vlasti i uspješni su u vršenju ove dužnosti. Djelimično su u mogućnosti da sprovode svoje odluke.“*

### Komentar:

Vijećnici koriste različite mehanizme u cilju nadzora izvršne vlasti. Mehanizam vjećničkih pitanja i inicijativa osiguravaju blagovremeni odgovor Općinskog načelnika na upite vijećnika u, Statutom propisanom, roku od 30 dana. Generalno su vijećnici iskazali zadovoljstvo sa efektivnošću procesa nadzora, te su zadovoljni sa odgovorima koje dobivaju na sjednicama. Ipak, postoje slučajevi gdje vijećnici ne dobivaju blagovremene odgovore na postavljena vijećnička pitanja, kao i slučajevi ignorisanja njihovih inicijativa.

### 1.5. ZASTUPLJENOST



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

*“Vijećnici nedovoljno prenose interese birača i prioritete birača u praksi, te se s toga trenutno dešavaju značajne fluktacije i borba između vijećnika, partija i izvršne vlasti.”*

### Komentar:

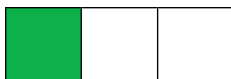
Većina kandidata koji na izborima dobiju povjerenje birača je na liste predložena od strane partija. Stoga i njihova vjernost partiji ostaje vidljiva i tokom samog mandata.

<sup>4</sup> Statut Općine Visoko. Dostupan na: <http://visoko.gov.ba/media/42063/PRECISCENI-TEKST-STATUTA.pdf>. Posljednji put posjećeno 28. juna 2015.

Ipak, u posljednje vrijeme su se desile značajne promjene na ovom polju. Naime, nekoliko vijećnika su istupili samostalno i djeluju kao samostalni predstavnici birača, a ne partije koja ih je predložila.

## UPRAVLJANJE

### 1.6. TRANSPARENTNOST OPĆINSKOG VIJEĆA



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

*“Građani mogu doći do informacija o Općinskom vijeću i vijećnicima i do informacija se lako dolazi.”*

**Komentar:**

Sve sjednice Općinskog vijeća i radnih tijela su javne, te im svaki građanin može prisustvovati ukoliko izrazi interes za to. Svi materijali Općinskog vijeća se mogu naći na službenoj web stranici Općine, a snimak svake sjednice se emituje na lokalnoj televiziji nedugo nakon njenog održavanja. Građani mogu i da izraze svoje mišljenje ukoliko se najave, i da učestvuju u diskusiji tokom održavanja sjednice Općinskog vijeća.

### 1.7. ODGOVORNOST OPĆINSKIH VIJEĆNIKA



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

*“Općinski vijećnici su djelimično odgovorni za svoje*

*postupke u praksi.”*

**Komentar:**

Detaljan uvid u rad Općinskog vijeća je omogućen građanima kroz kontinuirano objavljivanje sjednica Općinskog vijeća na lokalnoj televizijskoj stanici, što stavlja dodatan pritisak na osiguranje odgovornosti vijećnika. Organizuju se javne rasprave na određene teme, kada je neophodno dobiti mišljenje javnosti. I pored toga, odgovornost Općinskih vijećnika se primarno svodi na političku odgovornost.

Postoje mehanizmi uz pomoć kojih se građani mogu žaliti na rad i postupke vijećnika, propisani Etičkim kodeksom za vijećnike Općinskog vijeća i Općinskog načelnika Visoko, stav X – Žalbena procedura, Član 20.<sup>5</sup>

U praksi, građani ne koriste pravo podnošenja žalbe za kršenje pravila Kodeksa.

### 1.8. INTEGRITET OPĆINSKIH VIJEĆNIKA



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

*“Integritet općinskih vijećnika je djelimično osiguran.”*

**Komentar:**

Općinsko vijeće Visoko, na XXI sjednici, održanoj 7.10.2006. godine, usvojilo je Etički kodeks za vijećnike Općinskog vijeća i Općinskog načelnika Visoko kojim je postavljen okvir etičkih principa ponašanja, prilagođen postojećem zakonodavstvu, propisima i principima javne administracije. Predmet ovog Kodeksa su osnovni

principi standardizovanog ponašanja, što građani očekuju od izabranih zvaničnika u vršenju njihovih dužnosti, a što će se odražavati i na povjerenje građana prema institucijama, u funkciji općeg interesa. Prilikom prihvatanja mandata vijećnici predaju imovinski karton, međutim nije primijećena redovna praksa ažuriranja istih.

Dakle, pravila i propisi kojima bi se trebalo preventivno djelovati na koruptivnu praksu u radu vijećnika postoje, ali se primjenjuju na nedosljedan način. Postoje primjeri narušavanja kodeksa od strane vijećnika, ali nisu procesuirani.

U posljednje vrijeme je bila jedna prijava sukoba interesa.

*“Lokalna samouprava ima jasnu i realističnu strategiju i usklađen skup funkcija.”*

**Komentar:**

Organe Općine Visoko čine Općinski načelnik i Općinsko vijeće. Općinski načelnik je nosilac izvršne vlasti u Općini Visoko, ima svojih šest pomoćnika koji pružaju podršku iz različitih oblasti. Načelnik rukovodi općinskom administracijom i općinskim službama, općinskim pravobranilaštvom itd., što je regulisano Statutom Općine Visoko. Javna preduzeća i javne ustanove su također dio lokalne samouprave. Općinsko vijeće Općine Visoko čini 25 izabranih vijećnika koji zastupaju interese građana. Važan čimbenik u lokalnoj samoupravi su i mjesne zajednice.

Lokalna samouprava posjeduje naslijeđenu strategiju, ali je samoinicijativno pokrenula izradu nove strategije na osnovu usvojene metodologije za integrisano planiranje lokalnog razvoja u BiH za čiju izradu je podršku dao UNDP i Ambasada Švicarske, a usvojile su je i preporučile na primjenu obje entitetske vlade, sa ciljem osiguranja proaktivnog i odgovornog planiranja i upravljanja lokalnim razvojem. Za implementaciju strategije i akcionog plana su zaduženi Općina kao lokalna samouprava i svako njeno tijelo prema resoru za koji je zaduženo.

## 2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST



### KAPACITET

#### 2.1. JASNE FUNKCIJE



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

#### 2.2. RASPOLOŽIVA SREDSTVA



<sup>5</sup> Etički kodeks, Općina Visoko. Dostupan na: <http://visoko.gov.ba/media/42066/Eticki-kodeks.pdf>. posljednji put posjećeno 28. juna 2015.

### U kojoj mjeri lokalna samouprava ima pristup sredstvima koja su neophodna da sprovede svoje funkcije i ispuni stratešku viziju?

*“Lokalna samouprava ima djelimičan pristup sredstvima prikupljenim na lokalnom nivou neophodnim za izvršenje svojih funkcija i ispunjavanje strateških ciljeva.”*

#### Komentar:

Legislativni okvir precizira javna sredstva koja se dodjeljuju jedinicama lokalne samouprave, te u skladu sa time općine mogu predvidjeti općinske prihode u okviru svog budžeta.

Direktni prihodi Općine su porez na imovinu, porez od poljoprivredne djelatnosti, porez na promet nekretnina, prihodi od imovine u vlasništvu Općine i imovinskih prava, komunalne takse, druge takse i naknade u skladu sa općinskim propisima, novčane kazne, prihodi od preduzeća i drugih pravnih lica u vlasništvu Općine, kamata u skladu sa zakonom, prihodi od koncesije u skladu sa zakonom, prihodi od samodoprinosu u skladu sa općinskom odlukom i Statutom Općine, prihodi od budžetskih korisnika, darovi, nasljedstva, pomoći i donacije, te drugi prihodi utvrđeni zakonom ili odlukom Općinskog vijeća. Drugi prihodi Općine su prihodi od dijeljenih poreza u skladu sa zakonom, te transferi i grantovi od viših nivoa vlasti.

Ipak, kada je u pitanju raspodjela nadležnosti između kantona i općine<sup>6</sup>, posljednjih godina je došlo do izmjena nauštrb općinskog budžeta, primarno po pitanju prihoda od poreza na dohodak, te u oblasti inspekciskog nadzora. Ostali prihodi koji se dijele sa kantonom su prihodi od indirektnih poreza (npr. Direkcija za puteve), i naknade (za upotrebu cesta za vozila pravnih i fizičkih lica, za korištenje podataka izmjene katastra, za zaštitu od prirodnih i drugih nesreća itd.)<sup>7</sup>

Kada je u pitanju aspekt finansijske podrške viših nivoa vlasti kroz transfere i grantove, raspodjela sredstava općinama se vrši na osnovu javnog poziva različitih instanci, u skladu sa nadležnostima (npr. Federalno ministarstvo okoliša, Federalno ministarstvo poljoprivrede i sl.). U Općini smatraju da je značajan problem što kroz transfere uspijevaju osigurati samo 20-30% ukupnih sredstava za realizaciju projekata sa kojima Općina Visoko aplicira višim nivoima vlasti, što je nedostavno za implementaciju projekata i značajno odgađa njihovu realizaciju.

Općina, također, poseže za kreditnim sredstvima (EBRD, Evropska investicijska banka, itd.) da bi realizovala dodatne projekte važne za lokalnu zajednicu.

## ULOGA

### 2.3. UPRAVLJANJE LOKALNOM ADMINISTRACIJOM



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

*“Trenutna izvršna vlast se pokazala kao proaktivna, efikasna i efektivna u svom radu i pružanju nadzora i podrške lokalnoj administraciji.”*

#### Komentar:

Mehanizmi za nadziranje i upravljanje radom administracije postoje, iako zakoni o državnoj službi i namještenicima<sup>8</sup> mogu usporiti sprovođenje eventualnih promjena i u velikoj mjeri štite zaposlenike. Sprovedba uspostavljenih procedura traje dugo i često, kada se sprovede do kraja, nema značajnog efekta (npr. nakon



disciplinskog postupka, kazna za službenika se svodi na to da bude premješten na istu poziciju, ali u drugu službu. Također, da bi službenik koji radi u Općini dobio otkaz, potrebno je dokazati da dvije uzastopne godine ne obavlja dužnosti, što samo po sebi može biti veoma komplikovano za dokazati).

Lokalna izvršna vlast aktivno radi na unapređenju ovih mehanizama, naročito kada je u pitanju sistem upravljanja ljudskim resursima i radnim učinkom, te je poduzela niz mjera sa ciljem povećanja efikasnosti (npr. kontinuirano izvještavanje i praćenje rada zaposlenih).

Postoje procedure i prakse kojima se vrši monitoring i vrednovanje rada službenika, međutim ovaj sistem zahtijeva određena poboljšanja (npr. mjesečno izvještavanje o radu). Uvedena je praksa ocjenjivanja općinskih službenika u skladu sa Zakonom o državnoj službi FBiH („Službene novine Federacije BiH“, broj 29/03) i smjernicama Agencije za državnu službu FBiH, gdje rukovodilac službe ocjenjuje rad svih državnih službenika na prijedlog neposredno nadređenog službenika. Ukoliko službenik ima dobru ocjenu duži vremenski period, to čini osnovu za napredovanje.

Također, kontrola rada javnih ustanova i preduzeća (u nadležnosti Općine) je važan aspekt nadzora kroz organe koje uspostavlja osnivač, ali i kroz Vijeće putem razmatranja planova i izvještaja, kao i praćenje radnih učinaka. Općinski načelnik aktivno primijenjuje svoja ovlaštenja vršenja nadzora rada javnih ustanova i preduzeća, predviđena Statutom Općine, te su postojali slučajevi pokretanja inicijativa prema nadležnim tijelima (jedan primjer je i slučaj pokretanja stečaja javnog preduzeća, nakon što je eksternom revizijom utvrđen značajan gubitak u njegovom poslovanju, koji prethodno nije bio prikazan).

## 2.4. NADZOR NAD PRIVATNIM PRUŽAOCIMA JAVNIH USLUGA



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

*„Lokalna izvršna vlast je istrajna u kontroli izvršenja ugovorenih usluga i pozivanju na odgovornost privatnih pružalaca javnih usluga.“*

### Komentar:

Proces angažovanja privatnih pružalaca javnih usluga je otvoren i transparentan, te u skladu sa zakonskim odredbama. Tzv. «outsourcing» je značajno zastupljen u Općini Visoko i neke od usluga koje obuhvata su nadzor, projektovanje i revizija, koje obavljaju eksterni partneri odabrani putem javnog poziva.

Monitoring se provodi u skladu sa potpisanim ugovorom, a njegovu sprovedbu nadgledaju eksterni eksperti angažovani u cilju što adekvatnijeg nadzora. Pored navedenog ne postoje dodatni mehanizmi osiguranja kvalitete pruženih usluga.

<sup>6</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>7</sup> Raspodjela prihoda se vrši u skladu sa Pravilnikom o načinu uplate javnih prihoda. Dostupan na <http://finprofib.ba/view-more/pravilnik-o-nacinu-uplate-javnih-prihoda-u-fbih/141>. Posljednji put posjećeno 5. jula 2015.

<sup>8</sup> Zakoni dostupni na: <http://www.adsfbih.gov.ba/index.php?lang=ba&sel=90>. Posljednji put posjećeno 28. juna 2015.

## 2.5. REGULISANJE RADA LOKALNIH PREDUZEĆA



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

*“Lokalna samouprava efikasno sprovodi svoju ulogu prilikom regulisanja lokalnih preduzeća, međutim još uvijek postoji prostor za jačanje ove uloge, naročito kada je u pitanju saradnja sa većim privrednim subjektima.”*

**Komentar:**

Vidna je naklonost preduzetništvu u Općini Visoko. Nadležna inspeksijska tijela vrše redovnu kontrolu, a inspektori su u radu dosljedni i nediskriminatorni.

Privredni i poljoprivredni savjeti su oformljeni u junu 2014. godine, a sastaju se do dva puta mjesečno. Na savjetima se razgovara o strateškim i razvojnim odlukama i dokumentima, te o saradnji sa investitorima. Otvorena je i kancelarija za privrednike, gdje općinski službenik ima obavezu pratiti svaki zahtjev privrednika u Općini sa ciljem pružanja podrške.

Općina nije nadležna za nadziranje većih privrednih subjekata već kantonalne i federalne instance. Ipak, saradnja Općine i većih privrednih subjekata bi se mogla intenzivirati, kada je u pitanju prevazilaženje izazova sa kojima se veći privredni subjekti suočavaju (npr. pitanja infrastrukture i sl.)

Općina se čini aktivnom kada je u pitanju posredovanje kod viših nivoa vlasti. Neki od primjera su upućivanje inicijative izmjene kriterija za korištenje sredstava za iz-

gradnju i opremanje poslovnih zona ili saradnja sa FIPA kada se radi o preduzećima koja imaju strani kapital.

Također, vidljivi su naponi Općine da bude posrednik kada je u pitanju umrežavanje investitora sa privatizovanim kompanijama.

## UPRAVLJANJE

### 2.6. TRANSPARENTNOST BUDŽETA



**U kojoj mjeri lokalna samouprava predstavlja jasan i dostupan budžet?**

*“Lokalna samouprava redovno javnosti objavljuje jasan budžet.”*

**Komentar:**

Budžet je javno dostupan na službenoj web stranici Općine Visoko, objavljuje se u Službenom glasniku, te je izrađen prateći relevantan zakonski okvir.

U BiH ne postoje jasne smjernice kako predstaviti budžetske podatke tako da ih razumiju i građani i vijećnici, ali Općina Visoko se potrudila kroz projekat Internacionalnog republikanskog instituta<sup>9</sup> da na svojoj web stranici budžet Općine učini što pristupačnijim i jasnijim građanima. Kroz grafičke prikaze budžeta i programskih troškova Općine, koji su dostupni na njenoj službenoj web stranici, stvoreni su preduslovi za olakšano razumijevanje budžeta građanima. Treba ipak uzeti u obzir da svi stanovnici nemaju internet konekciju i pristup ovim materijalima dostupnim „on line“.

Na temu budžeta Općine, građani imaju priliku dati svoje komentare tokom javnih rasprava, koje se organizuju u saradnji sa mjesnim zajednicama, nevladinim organizacijama i privrednim subjektima. Ipak, čest je slučaj da je na završnim javnim raspravama odziv jako slab (što uključuje i vijećnike koji često ne prisustvuju).

## 2.7. ODGOVORNOST LOKALNE IZVRŠNE VLASTI



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

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

**Komentar:**

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 obrazlažu, a prethodno se provodi procedura konsultacija sa građanima, putem javnih rasprava, kako bi konačne odluke bile u skladu sa zahtjevima građana. Procesu strateškog planiranja i budžetiranja se odvijaju uz redovne konsultacije sa građanima, što je slučaj i sa nizom drugih relevantnih odluka.

Peticije građana su se pokazale kao efikasan alat uticaja na odluke lokalne izvršne vlasti, kroz koje su građani izrazili svoje negodovanje po pitanju određenih općinskih odluka. Nekoliko peticija su dovele do izmjenе prvobitno donesene odluke općinske izvršne vlasti, čime se može zaključiti da općinska vlast osluškuje i uzima u obzir mišljenje građana.

## 2.8. INTEGRITET IZVRŠNE VLASTI



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

*“Pravila i kodeksi za članove izvršne vlasti kojima se osigurava njihov integritet postoje, iako su nepotpuni.”*

**Komentar:**

Općinsko vijeće Visoko usvojilo je Etički kodeks za vijećnike Općinskog vijeća i Općinskog načelnika Visoko<sup>10</sup>. Sadržaj ovog Etičkog kodeksa utvrđuje okvir etičkih principa ponašanja za izabrane zvaničnike, prilagođen je postojećem zakonodavstvu, propisima i principima javne administracije. Predmet ovog Kodeksa su osnovni principi standardizovanog ponašanja izabranih zvaničnika. Ipak, čini se da su propisi kojima se obezbjeđuje integritet izvršne vlasti nepotpuni.

Postoje primjeri narušavanja kodeksa od strane vijećnika, ali nisu procesuirani.

<sup>9</sup> www.iri.org

<sup>10</sup> Na XXI sjednici održanoj 7.10.2006. godine,

## 3. LOKALNA ADMINISTRACIJA



### KAPACITET

#### 3.1. ADEKVATNI RESURSI



**U kojoj mjeri općinska administracija ima adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse da bi efikasno obavljala svoje dužnosti?**

*„Općinska administracija ima adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse za efikasno vršenje svojih obaveza“.*

**Komentar:**

Uprkos finansijskim ograničenjima, lokalna samouprava nastoji efikasno obavljati svoje dužnosti efikasnim korištenjem infrastrukture, raspoređivanjem trenutno zaposlene općinske administracije, primanjem novog mladog kadra i volontera.

Novom sistematizacijom uočen je nedostatak određenog broja pozicija u pojedinim sektorima kako bi općinska administracija upotpunila nedostatke. U proteklom

periodu se izvršilo popunjavanje pojedinih upražnjenih pozicija putem Agencije za državnu službu FBiH.

Administrativni radnici su kroz istraživanje iskazali zadovoljstvo sa primanjima kada ih uporede sa okruženjem.

#### 3.2. NEZAVISNOST



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

*„Općinska administracija čini značajne napore da osigura nezavisnost od spoljašnjih uticaja.“*

**Komentar:**

Istraživanje je pokazalo da se općinska izvršna vlast pokazala kao podrška općinskoj administraciji sa ciljem osiguranja nezavisnosti od spoljašnjih uticaja. Općinski službenici su naveli da su veoma rijetki slučajevi kada osjete eksterne pritiske prilikom obavljanja svakodnevnih dužnosti.

Prethodnih godina je primijećena tendencija upošljavanja kadra određenih lokalnih partija, međutim, u posljednje vrijeme te prakse jenjavaju.

Takođe, žalbe i pritužbe nisu česte, te niti jedna nije prosljeđena Uredu za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine, agenciji koja je odgovorna za adekvatnu primjenu Zakona o javnim nabavkama BiH.

## 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?**

*„Postoji adekvatan legislativni okvir za postupak javnih nabavki, koji uz dodatne prakse i nastojanja lokalne administracije omogućava transparentnost i integritet ovog procesa.“*

#### Komentar:

Lokalna samouprava pokazuje istrajnost u osiguranju transparentnosti i integriteta u postupcima javnih nabavki. Uveden je ISO standard u oblasti provedbe procedura javnih nabavki, te se sve aktivnosti sprovode u skladu sa njim.

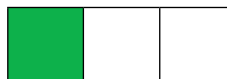
Izrada plana javnih nabavki je sada obaveza za jedinice lokalne samouprave, tako da ga Općina Visoko redovno izrađuje. U skladu sa relevantnim propisima, plan javnih nabavki se objavljuje na web stranici Agencije za javne nabavke BiH.

Eksterne finansijske revizije se redovno sprovode (sprovedba inicirana od strane izvršne vlasti Općine), a njihovi zaključci i preporuke se nisu ticale procesa javnih nabavki u Općini Visoko, pa se može zaključiti da revizori nisu naišli na neregularnosti.

Postoji određeni broj žalbi na javne nabavke od strane lokalnih preduzeća, ali se slučajevi mogu pripisati

nepoznavanju zakona i lokalpatriotizmom, jer se sve odnose na tendere koje su dobivala preduzeća izvan Općine Visoko<sup>11</sup>. Niti jedna žalba nije prosljeđena višim instancama.

### 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 podstiče mehanizme kojima omogućavaju građanima komunikaciju i podnošenje zahtjeva lokalnoj vlasti.”*

#### Komentar:

Lokalna vlast Općine Visoko je predana radu na komunikaciji sa građanima. Osim zakonom propisanim mehanizama, lokalna vlast koristi niz drugih načina komunikacije sa građanima, kao što su: e-lokalna samouprava, elektronsko praćenje predmeta, peticije, razgovori/sastanci sa načelnikom, mogućnost prisustva i učešća u radu Općinskog vijeća, javne rasprave, dopisi itd.

Primjetno je da građani učestvuju i koriste navedene mehanizme, te nisu rijetki slučajevi da se odluke Općine koriguju u skladu sa zahtjevima građana.

<sup>11</sup> Neki privrednici smatraju da se prioritet treba dati preduzećima sa područja Općine Visoko.

### 3.5. PRIKUPLJANJE JAVNIH PRIHODA



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

*„Sistem prikupljanja lokalnih javnih prihoda je transparentan, ali još uvijek postoje segmenti u kojima je potrebno poboljšanje.“*

#### Komentar:

Pravni okvir za prikupljanje lokalnih prihoda se poštuje. Uzimajući u obzir činjenicu da je Općina u sistemu trezorskog poslovanja, svi prihodi se uplaćuju i prazne u skladu sa namjenom - vrstom i kao takvi i knjigovodstveno evidentiraju.

Ipak, u nekim segmentima ne postoje jasne smjernice precizirane pravnim okvirom, a sami postupci su nerijetko složeni, što otežava rad službenika u Općini.

Također, prisutan je problem nekompatibilnosti relevantnih baza podataka koje bi omogućile adekvatno praćenje (katastar, finansije, komunalna naknada), što često dovodi do dovijanja službenika na terenu.

### 3.6. ZAŠTITA ZEMLJIŠNIH I IMOVINSKIH PRAVA



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

*„Zemljište i imovinska prava su zaštićeni od strane*

*lokalne vlasti.“*

#### Komentar:

Postoji jasna i transparentna regulativa koja reguliše lokalne zemljišne knjige, prostorne planove, urbanističke planove i građevinske dozvole.

Postoji jasna regulativa u pogledu naknade građanima u slučaju eksproprijacije zemljišta. Građani imaju mogućnost da preispituju odluke lokalne vlasti kroz nekoliko mehanizama.

Zaprimljene žalbe u oblasti zaštite zemljišta i imovinskih prava se primarno odnose na predmete koji se tiču uzurpacija, dok se ostale ne izdvajaju kao alarmantne.

Velika većina žalbi (90%) se tiče interpretacije Zakona o građenju, te je neophodna podrška službenicima s tim u vezi (edukacija, vodič).

## UPRAVLJANJE

### 3.7. JAVNOST UPRAVE



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

*„Postoji transparentnost po pitanju upravljanja finansijama i ljudskim resursima.“*

#### Komentar:

Općina je u sistemu trezorskog poslovanja, što uveliko doprinosi transparentnoj raspodjeli i potrošnji sredsta-

va.

Javne nabavke i oglasi o zapošljavanju su dostupni javnosti, osim u jednom slučaju kroz posljednjih nekoliko godina.

Propisi koji regulišu objavljivanje podataka o imovini odgovornih službenika i vijećnika postoje i oni se objavljuju prilikom preuzimanja mandata.

Informacije o imovini u vlasništvu Općine su dostupne u gruntu.

Građani i pravna lica koriste mehanizme uspostavljene Zakonom o slobodi pristupa informacijama u FBiH. U prošloj godini je zaprimljeno i odgovoreno na 16 zahtjeva u skladu sa Zakonom.

### 3.8. ODGOVORNOST LOKALNIH SLUŽBENIKA



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

*„Zakon o državnoj službi i drugi podzakonski akti određuju prava i obaveze službenika, ali u praksi sve navedeno ne daje značajne rezultate s obzirom na to da su uposlenici veoma zaštićeni.“*

**Komentar:**

Zakon o državnoj službi (Službene novine FBiH broj 29/03; 23/04; 39/04; 54/04; 67/05; 08/06; 04/12), Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH (Službene novine Federacije BiH, broj 49/05), Etički kodeks za državne službenike i namještenike, ISO standard i ocjenjivanje državnih službenika i namje-

štenika su načini na koje se određuje i kontroliše rad službenika.

Polaganje stručnog državnog ispita, ocjenjivanje u radu i izvještaji o radu ne znače i samu odgovornost u radu.

Postoji nekoliko slučajeva disciplinskih postupaka protiv uposlenika (prosječno jedan godišnje), ali generalno je proces veoma spor i većinom neefektivan.

### 3.9. INTEGRITET SLUŽBENIKA OPĆINSKE ADMINISTRACIJE



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

*„Integritet lokalnih službenika je osiguran zakonskim aktima, ali ga je teško pratiti na mjerljiv način.“*

**Komentar:**

Zakon o državnoj službi (Službene novine FBiH broj 29/03; 23/04; 39/04; 54/04; 67/05; 08/06; 04/12), Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH (Službene novine Federacije BiH, broj 49/05), Etički kodeks za državne službenike i namještenike, ISO standard i ocjenjivanje namještenika su načini na koje se određuje i kontroliše integritet službenika.

Iako Općina ulaže značajne napore u cilju osiguranja integriteta službenika, cio proces se čini sporim s obzirom na ustaljene prakse i rigidnost ljudskog faktora kada je u pitanju usvajanje praksi kojima bi se osigurao i pratio integritet službenika.

## 4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE



### KAPACITET

#### 4.1. ADEKVATNOST RESURSA



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

*„Postoje finansijska sredstva koja su dostupna političkim strankama, ali ne svim već samo onima koje su na vlasti.“*

**Komentar:**

U postojećim uslovima politička konkurencija nije efikasna jer stranke koje su na vlasti mogu namaknuti mnogo više sredstava od onih koje su u opoziciji. Budžetska sredstva su sada veoma mala (ranije je situacija bila bolja za male stranke jer su i sredstva iz budžeta bila veća) tako da nisu dovoljna malim strankama za bilo kakvu utakmicu na političkom polju sa većim strankama koje su u vlasti i koje mogu obezbijediti i sredstva iz javnih i privatnih kompanija, utičući na poslovanje tih

subjekata.

Pristup medijima je jednak ukoliko se radi o besplatnom oglašavanju koje dozvoljavaju određeni mediji, ali kada je u pitanju komercijalno oglašavanje, stranke nemaju iste mogućnosti jer su potrebna finansijska sredstva za korištenje tog prostora.

#### 4.2. NEZAVISNOST



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

*„Lokalne političke partije su djelimično slobodne od neželjenog vanjskog uticaja na njihove aktivnosti.“*

**Komentar:**

Neželjeni vanjski uticaj na aktivnosti političkih stranaka na lokalnom nivou je generalno slab.

Ipak, uticaj iz centrale stranke na lokalnu organizaciju se razlikuje od stranke do stranke. Neke stranke na lokalnom nivou imaju vrlo mali stepen samostalnosti jer moraju tražiti stav centrale. To često dovodi do nerazumnih stavova, jer centrale nemaju uvijek dovoljno informacija da bi donijele kvalitetnu odluku.

### ULOGA

#### 4.3. AGREGACIJA INTERESA I PREDSTAVLJANJE





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

*„Lokalne političke partije djelimično predstavljaju društvene interese na lokalnom nivou. Ipak, političke partije se nerijetko fokusiraju na uske interese tako da mnogi bitni društveni interesi ne pronalaze mjesto na lokalnoj političkoj sceni.“*

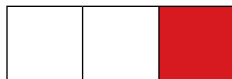
**Komentar:**

Ne postoji poseban način da lokalne partije osiguraju predstavljanje širokog spektra društvenih interesa (jer sve zavisi od slučaja do slučaja), ali najčešće se to ostvaruje putem Općinskog vijeća. Uvijek postoje pokušaji da se situacija kontrolirše od strane nekih interesnih grupa ili pojedinaca. Svi oni koji finansiraju određene stranke žele da utiču na rad tih stranaka u dijelu koji će im obezbijediti povrat uložениh sredstava.

Radi nastojanja dijela vijećnika ka predstavljanju i aktivnostima samo i isključivo u ime birača i društvenih interesa, došlo je do veoma turbulentne političke situacije unutar stranaka i Općinskog vijeća. Neki vijećnici su istupili iz svojih stranaka i sada djeluju kao samostalni vijećnici.

## UPRAVLJANJE

### 4.4. TRANSPARENTNOST POLITIČKIH PARTIJA/KANDIDATA



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

*„Postojeći sistem nije dovoljno transparentan i ne omogućava javnosti da ostvari jasan uvid u izvore finansiranja političkih partija.“*

**Komentar:**

Ne postoje nikakva pravila osim onih koja važe na državnom nivou kada je u pitanju javnost u finansijskom poslovanju. Teško je doći do podataka o tome kako stranke dobivaju finansijska sredstva ili druga materijalna sredstva koja se koriste u radu stranke. Mnogo je toga što se prikriva kada je u pitanju finansiranje stranaka. Postojeći sistem nije dovoljno transparentan i ne omogućava javnosti da ostvari jasan uvid u izvore finansiranja političkih partija.

### 4.5. ODGOVORNOST LOKALNIH POLITIČKIH PARTIJA



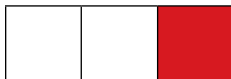
**U kojoj mjeri postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim partijama?**

*„Nadzor nad lokalnim političkim partijama nije zadovoljavajuće djelotvoran.“*

**Komentar:**

Ne postoji nikakva kontrola finansijskog poslovanja lokalne organizacije osim one koja se odvija u sklopu čitave stranke koju kontrolirše Centralna izborna komisija (CIK). CIK ipak ne pruža sve informacije koje je obavezna po zakonu tako da je nekad nemoguće ostvariti uvid u relevantne podatke koji se tiču stranaka i izvora njihovog finansiranja.

#### 4.6. IMENOVANJE I IZBOR LOKALNIH KANDIDATA



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

*„Biračima nije transparentno predočen način biranja kandidata stranaka za lokalne izbore.“*

**Komentar:**

Kandidati za lokalne izbore se biraju unutar stranke, njihovih izbornih tijela, prema nahođenju predsjednika, lobiranju, finansijskoj moći itd.

## FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

### 5. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



## KAPACITET

#### 5.1. PRISTUP ŽALBENIM MEHANIZMIMA



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

*“Postoji postupak razmatranja pritužbi na lokalnom nivou za razmatranje navoda o nepravednom postupanju lokalne uprave.”*

**Komentar:**

U Općini postoje procedure zaprimanja i razmatranja pritužbi građana na koje odgovara načelnik. Pored toga, postoje i drugi žalbeni postupci gdje se formalnim putem razmatraju žalbe na odluke općinskih organa uprave.

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.

## DJELOTVORNOST

#### 5.2. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



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

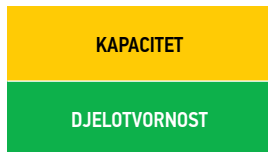
*“Postupak razmatranja prigovora je donekle komplikovan, a upitno je koliko su odluke pravedno i efikasno sprovedene.”*

**Komentar:**

Mehanizam podnošenja prigovora građani veoma rijetko koriste. U proteklih par godina nije bilo nikakvih presuda kojima je presuđeno protiv Općine Visoko.

Prema Godišnjem izvještaju o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava u BiH za 2013. godinu<sup>12</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.

## 6. REVIZIJA



### KAPACITET

#### 6.1. PROPISI O REVIZIJI LOKALNE UPRAVE



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

*"Postoje jasna pravila u pogledu revizije organa lokalne*

*samouprave, te se revizije u praksi sprovode, iako revizori imaju ograničene kapacitete."*

**Komentar:**

Sistem interne revizije je uspostavljen u Općini i s obzirom na probleme sa ograničenim ljudskim resursima, po novoj sistematizaciji radnih mjesta, predviđeno je mjesto internog revizora.

S druge strane, sistem eksterne revizije javnog sektora je također uspostavljen, ali se od strane nadležnih institucija ne vrši kontinuirano već nasumično svakih nekoliko godina. Stoga lokalna samouprava samoinicijativno kontinuirano sprovodi eksternu reviziju, angažujući eksterne subjekte da obave reviziju umjesto nadležne institucije.

Rezultati eksterne revizije su lako dostupni javnosti.

## DJELOTVORNOST

### 6.2. DJELOTVORNOST REVIZIJA LOKALNIH ORGANA UPRAVE



Koliko su djelotvorne revizije organa lokalne samouprave?

*"Lokalna samouprava nastoji postupati po rezultatima i preporukama izvršenih revizija."*

<sup>12</sup> Izvještaj dostupan na: [http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen\\_doc2014042313584567bos.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/ombudsmen_doc2014042313584567bos.pdf). Posljednji put posjećeno: 30. juna 2015.

### Komentar:

S obzirom na to da se eksterne revizije redovno obavljaju na inicijativu načelnika i Općine, postupanje po nalazima revizije je kontinuirana praksa i doprinosi sistemskom poboljšanju rada lokalne administracije. Službama kojima su upućeni komentari za poboljšanje načina rada, zadat je rok do kojeg je neophodno da usvoje i izvrše neophodne izmjene.

Ipak, izricanje sankcija onima koji su odgovorni za uočene nepravilnosti je do sad nezabilježena praksa.

### 6.3. NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI



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

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

### Komentar:

Iako organi koji imaju ovlaštenja da ispituju poslovanje lokalnih organa vlasti (budžetska inspekcija, revizija javnog sektora) imaju pristup svim potrebnim dokumentima u cilju izvršenja tih poslova, inspekcije i pregledi su rijetki i sporadični. Primjetno je da revizije koje vrši Ured za reviziju FBiH ne obezbjeđuju efikasan nadzor nad lokalnom samoupravom.

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.

Eksterne revizije se svode na reviziju finansijskih izvještaja, dok su posebne tematske revizije, ili revizije učinka, još uvijek daleko od ozbiljne realizacije.

## 7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE

KAPACITET

DJELOTVORNOST

### KAPACITET

#### 7.1. KAPACITET ZA NADZOR LOKALNE VLADE



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

*„Organi uprave različitih nivoa vlasti u skladu sa nadležnostima imaju ograničene kapacitete za izvršavanje dodijeljene uloge u smislu otkrivanja i djelovanja u slučajevima kršenja propisa, zagovaranja reformi i pružanja obuke i tehničke podrške jedinicama lokalne samouprave.“*

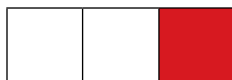
**Komentar:**

Viši nivoi vlasti sa ingerencijama da nadgledaju poslove lokalne samouprave, pored nadzora nad zakonitošću rada lokalne samouprave, zaduženi su i za pripremu i sprovođenje strateških ciljeva razvoja, usklađivanje sa evropskim standardima i sl.

Niti jedan od viših nivoa ne raspolaže značajnim sredstvima koja bi bila dostatna za efikasan nadzor djelovanja jedinica lokalne samouprave. Primjetno je da kapaciteti za kvalitetan nadzor nedostaju i da se nadzor često dešava sporadično, na ad-hoc osnovi.

## DJELOTVORNOST

### 7.2. DJELOTVORNOST NADZORA LOKALNE SAMOUPRAVE



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

*„Državni, entitetski i kantonalni organi nisu efikasni u vršenju svoje uloge nadzora nad lokalnom samoupravom“*

**Komentar:**

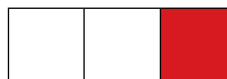
Nadzor nad radom lokalne samouprave se svodi na kontrolu zakonitosti akata koje donose njeni organi. Nema vidljivih naznaka prevencije korupcije, niti sprovođenja reformskih mjera i drugog djelovanja u pravcu poboljšanja integriteta djelovanja lokalne samouprave.

## 8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE



## KAPACITET

### 8.1. KAPACITETI ZA OTKRIVANJE I ISTRAŽIVANJE KORUPCIJE



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

*„Ne postoji kapacitet za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije na lokalnom nivou i ne postoji ni jedno tijelo na lokalnom nivou sa bilo kakvim ovlaštenjima da istražuje slučajeve korupcije.“*

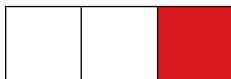
**Komentar:**

Ne postoji niti jedna organizacija, institucija, niti pokret sa interesom, ozbiljnom moći ili ovlaštenjima da pokrene pitanje pojave korupcije na lokalnom nivou.

Postoje različiti lokalni mediji koji objavljuju informacije u vezi sa koruptivnim radnjama, često upitnog kredibiliteta i izvora, ali nisu primjetne konsekvence niti značajnije reakcije nakon objavljenih informacija.

## DJELOTVORNOST

### 8.2. EFIKASNOST ISTRAGE I OTKRIVANJA KORUPCIJE



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

*„Nema slučajeva istrage i otkrivanja korupcije u lokalnoj samoupravi.“*

**Komentar:**

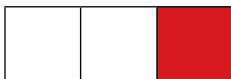
U prethodnom periodu nije zabilježen ni jedan slučaj istrage i otkrivanja korupcije u lokalnoj samoupravi.

## 9. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI



## KAPACITET

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



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

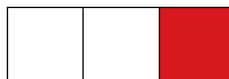
*„Edukativne aktivnosti, javno informisanje i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou nisu prisutni.“*

**Komentar:**

S obzirom na to da ne postoje bilo kakva posebna tijela na lokalnom nivou čiji bi rad bio posvećen borbi protiv korupcije, na lokalnom nivou se nije sprovodila nijedna od pomenutih aktivnosti koja bi podigla svijest i podstakla na akciju u okviru antikoruptivnog djelovanja.

## DJELOTVORNOST

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



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

*„Ne postoji kapacitet civilnog društva za praćenje slučajeva korupcije na lokalnom nivou i ne postoji niti jedno tijelo na lokalnom nivou sa bilo kakvim ovlaštenjima da istražuje slučajeve korupcije.“*

**Komentar:**

S obzirom na to da ne postoji razvijena institucionalna i građanska struktura u borbi protiv korupcije, kao i aktivnosti po tom pitanju, ne primjećuju se ni značajnije mjere, podrška ni rezultati u borbi protiv korupcije.

Medijska antikoruptivna nastojanja i pritisci su značajni, ali često i neosnovani.

## 10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST



### KAPACITET

#### 10.1. KAPACITET ZA DRUŠTVENU ODGOVORNOST



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

*„Nevladini akteri su nedovoljno aktivni u promovisanju inicijativa društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost.“*

#### Komentar:

Nevladine organizacije lokalnog karaktera rijetko imaju u fokusu svog djelovanja aktivnosti kojima bi se organi lokalne uprave pozivali na odgovornost i gdje bi se promovisali principi dobrog upravljanja.

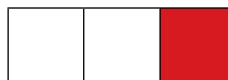
Neke nevladine i internacionalne organizacije imaju značajnije kapacitete i ekspertno osoblje, pa sporadično preispituju poslovanje lokalnih vlasti. Ovakve aktivnosti

su, međutim, rijetke i kratkog daha, većinom uzrokovane projektnim aktivnostima.

Jedan primjer ovakve sporadične aktivnosti jeste ispitivanje zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Visoko realizovano 2012. godine od strane lokalnog udruženja<sup>13</sup>. Također, inicijativa jedne strane nevladine organizacije je bila izrada oficijelne web stranice Općine Visoko, koristeći dobre prakse e-uprave, uključujući, između ostalog, transparentno budžetiranje, mehanizam za komunikaciju sa građanima (sekcija „Pitajte načelnicu“), elektronsko praćenje predmeta i sl., koja već više od godinu dana služi kao efektivan kanal za komunikaciju.

### DJELOTVORNOST

#### 10.2. DJELOTVORNOST DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI



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

*„Inicijative društvene odgovornosti od strane nevladinih aktera su rijetke kada je u pitanju pozivanje lokalnih vlasti na odgovornost.“*

#### Komentar:

Inicijative nevladinih aktera koje bi pozivale lokalne vlasti na odgovornost i poticale integritet u obavljanju poslova, nisu postigle značajne pomake u poboljšanju

<sup>13</sup> Udruženje Damar omladina

sistema lokalnog integriteta, što se odnosi i na iznad navedeni primjer inicijative koja se temeljila na ispitivanju zadovoljstva korisnika javnih usluga u Općini Visoko.







# VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Na osnovu prikupljenih informacija i izvršene procjene vidljivo je da lokalna administracija ima solidnu logističku bazu i resurse za rad, a Općinsko vijeće i lokalna izvršna vlast imaju dobre kapacitete i infrastrukturu za djelovanje. Međutim, kada je u pitanju obavljanje njihovih funkcija postoji prostor za napredak i efikasnije djelovanje u cilju postizanja većih standarda u radu, što bi doprinijelo kvalitetnijem sistemu lokalnog integriteta. 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 je najslabijim označen kapacitet za podizanje svijesti i edukaciju javnosti, obzirom da je interes medija i nevladinog sektora za ovo pitanje sporadičan ili u potpunosti izostaje.

## KLJUČNI ZAKLJUČCI

Ključni nalazi koji ukazuju na nivo spremnosti Općine Visoko na razvoj su:

- a. Detaljna analiza sprovedena u Općini Visoko otkriva ulaganje značajnih napora u cilju modernizacije općinskih praksi i procesa, povećanja transparentnosti i odgovornosti, te poštivanja šireg legislativnog okvira.
- b. Kapaciteti lokalne samouprave za ispunjavanje predviđenih funkcija su na zadovoljavajućem nivou, ali s obzirom na to da još uvijek postoji dosta prostora za poboljšanja, dodatna nastojanja ka kontinuiranom napretku lokalne izvršne vlasti su pohvalna.

c. Pozitivna su nastojanja lokalne izvršne i dijela zakonodavne vlasti da se aktivnosti i odluke primarno usmjere ka osiguranju općinskog razvoja te poštivanju interesa građana, a ne političkih partija. Općinska vlast osluškuje i uzima u obzir mišljenje građana, i peticije su jedan od mehanizama koji se pokazao efikasnim, te se redovno uzima u obzir.

d. Aktivnosti u cilju osiguranja transparentnosti, kako lokalne izvršne vlasti tako i vijećnika, su na zadovoljavajućem nivou. Na to ukazuje korištenje općinskog web portala za objavljivanje javnih poziva i relevantnih općinskih dokumenata, te za dvostranu komunikaciju sa građanima, kao i snimanje sjednica Općinskog vijeća i njihovo neposredno javno emitovanje na lokalnom TV kanalu.

e. Pohvalno je što Općina pokazuje samoinicijativu da nadopuni propuste ili nedostatak kapaciteta viših nivoa vlasti, kada je u pitanju nadzor i revizija. Lokalna samouprava samoinicijativno kontinuirano sprovodi nezavisnu reviziju (kako jedinice lokalne samouprave, tako i javnih preduzeća i ustanova), angažujući subjekte da je umjesto nadležne institucije obave. Primjetna su nastojanja da se preporuke u okviru obavljenih revizija stave u praksu.

f. Lokalna samouprava pokazuje istrajnost u osiguranju transparentnosti i integriteta u postupcima javnih nabavki. Pored uvedenog ISO standarda u oblasti provedbe procedura javnih nabavki, izrađuje se plan javnih nabavki, a izvršene revizije nisu ukazale na eventualne probleme u ovoj oblasti.

Općina Visoko se suočava i sa nizom izazova u svom radu, kao što su:

a. Uspostavljeni sistem koji ima za cilj osigurati odgovornost službenika na radnom mjestu je neefektivan i osigurava rigidnost kada je u pitanju mobilnost

općinskih službenika, što značajno usporava proces modernizacije Općine.

b. Obzirom da je Općina Visoko naklonjena preduzetništvu, te da na njenom teritoriju djeluju neki od privrednih giganta u BiH, održavanje bliske saradnje sa kompanijama i nadzora u radu (u skladu sa nadležnostima) iziskuje kontinuirane napore.

c. Viši nivoi vlasti ne raspolažu kapacitetima koji bi bili dostatni za efikasan nadzor djelovanja jedinica lokalne samouprave.

d. Viši nivoi vlasti ne izdvajaju sredstva dostatna za sprovedbu kapitalnih ulaganja i projekata sa kojima im Općina aplicira.

e. Pravni okvir za prikupljanje lokalnih prihoda se poštuje, ali je sam okvir u nekim oblastima štur, te uzimajući u obzir nekompatibilnost različitih baza podataka, čini posao administracije veoma zahtjevnim.

f. Građani ne koriste sve mehanizme koje imaju na raspolaganju da drže Općinu odgovornom za svoje postupke. Žalbe i pritužbe su veoma rijetke.

g. Uloga mjesne zajednice kao pravnog lica je značajna, iako izostaje. Mjesne zajednice ne koriste mehanizme koji im stoje na raspolaganju, a trebali bi igrati ključnu ulogu u kontekstu komunikacije s građanima, kao i osiguranja transparentnijeg rada Općine.

h. Javnost ne može ostvariti jasan uvid u izvore finansiranja političkih partija (ili u načine pribavljanja drugih materijalnih sredstava koja se koriste u radu stranke), s obzirom na to da postojeći sistem nije dovoljno transparentan.

i. Političke stranke ne zastupaju široke interese u zajednici u cilju njenog razvoja i prosperiteta, već su,

prije svega, preokupirane uskim stranačkim interesima. Većina kandidata na izborima su na liste predloženi od strane partija.

j. 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.

k. 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

Stoga, preporuke za Općinu Visoko su sljedeće:

- Nastaviti aktivno raditi na iznalaženju modaliteta saradnje sa privatnim sektorom, u cilju omogućavanja boljih uslova i uklanjanja administrativnih barijera. Nastaviti koristiti nove tehnologije i najbolje prakse (npr. izraditi dodatne smjernice za investitore na engleskom jeziku, izraditi dodatne „on line“ alate/baze podataka koje stavljaju na raspolaganje informacije o kapacitetima Općine i sl.).
  - Aktivno usmjeravati privatni sektor ka poštivanju zakona i građanskih interesa, te implementaciji aktivnosti društvene odgovornosti i podrške razvoju zajednice. Veća društvena odgovornost kompanija koje imaju sjedište u Općini Visoko je ključna za razvoj Općine.
  - Promovisati ulogu mjesnih zajednica kao pravnih lica. Insistirati da se što više mladih visokoobrazovanih osoba uključe u rad mjesnih zajednica, te da počnu koristiti mehanizme koji im stoje na raspolaganju (web stranicu Općine i alate koji su dostupni „on line“). Usmjeravati mjesne zajednice ka intenziviranju komunikacije s građanima (npr. neophodno je da poboljšaju bazu podataka
- o stanovnicima, da izrade kvalitetnu socijalnu kartu mjesne zajednice, uključe se u edukaciju stanovništva), kao i pružanju doprinosa transparentnijem radu Općine (npr. educirati građane u smislu njihovih prava ali i obaveza, praćenja rada uprave, učesća u donošenju odluka i sl.).
  - Od suštinskog je značaja da se poboljša transparentnost rada i finansiranja političkih stranaka i da se proces selekcije kandidata za lokalne izbore više zasniva na jasnim kriterijumima i propisanim procedurama koje bi vodile do izbora najboljih kandidata.
  - S obzirom na to da je Općina u procesu izrade strategije sa jasnim indikatorima (u skladu sa metodologijom za integrisano planiranje lokalnog razvoja u BiH), nakon njene operacionalizacije, aktivno će raditi na uspostavljanju mehanizama praćenja i izvještavanja o postignućima (uspostaviti razrađen pristup kad je riječ o izvještavanju o razvojnim rezultatima, prema Vijeću, prema građanima).
  - Raditi na jačanju civilnog društva, počevši od osnovnih edukacija o izradi prijedloga projekata i upravljanja projektnim ciklusom, pa sve do jačanja uloge u nadzoru lokalne samouprave i raspoloživim mehanizmima.
  - Zajedno sa mjesnim zajednicama, civilnim društvom i privatnim sektorom, kontinuirano raditi na edukaciji stanovništva (naročito u oblasti zaštite okoliša, promociji volonterizma, društvene odgovornosti).



# VII IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRAD E LIS 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) (Posjećeno: 1.7.2015.)

2. *Budžet Općine Visoko 2014*. <http://visoko.gov.ba/media/442835/BUDZET-ZA-2014GODINU.pdf> (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)

3. *Etički kodeks izabranih predstavnika vlasti Općine Visoko*, <http://visoko.gov.ba/media/42066/Eticki-kodeks.pdf> (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)

4. *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://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2014042313584567bos.pdf](http://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2014042313584567bos.pdf) (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)

5. 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.

6. *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%A-1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf](http://www.apik.ba/acms_documents/izvje%C5%A-1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf) (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)

7. *Izvještaj o reviziji finansijskih izvještaja Općine Visoko za 2012. i 2013. godinu*

8. *Kocka do kocke – dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave*, Ur. Zlokapa, Zdravko, EDA, Banja Luka, 2007. [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 put posjećeno: 1.7.2015.)

9. *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%20nacrt%20izvjestaja.pdf> (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)

10. *Poslovnik o radu Općinskog vijeća Visoko*, <http://visoko.gov.ba/media/42069/POSLOVNIK-VIJE%C4%86A-2.pdf> (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)
11. *Pravilnik o načinu uplate javnih prihoda*, <http://finprofi.ba/view-more/pravilnik-o-nacinu-uplate-javnih-prihoda-u-fbih/141> (Posljednji put posjećeno: 5.7.2015.)
12. *Procjena budžetske transparentnosti u općinama u Bosni i Hercegovini*, Analitika - centar za društvena istraživanja, izvještaj br. 1/2011 [http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/Analitika%20-%20Lokalna%20budzetska%20transparentnost\\_0.pdf](http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/Analitika%20-%20Lokalna%20budzetska%20transparentnost_0.pdf) (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)
13. *Statut Općine Visoko*, <http://visoko.gov.ba/media/42063/PRECISCENI-TEKST-STATUTA.pdf> (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)
14. *Studija sistema nacionalnog integriteta*, Transparency International Bosna i Hercegovina, Banja Luka, 2013 <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2012/12/TIBIH-NIS-Web-FIN.pdf> (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)
15. *Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine Federacije BiH br. 29/03
16. *Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH*, [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 put posjećeno: 1.7.2015.)
17. <http://www.fmup.gov.ba/bs/text.php?id=53> (Posljednji put posjećeno: 1.7.2015.)









