



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
BOSNA I HERCEGOVINA

PROCJENA SYSTEMA INTEGRITETA

BRČKO DISTRIKT BIH



PROJEKAT SE FINANSIRA
OD STRANE EVROPSKE UNIJE



PROCJENA SISTEMA INTEGRITETA BRČKO DISTRIKT BIH



OVAJ PROJEKAT JE PODRŽAN
OD STRANE EVROPSKE UNIJE



© Transparency International Bosna i Hercegovina

BANJA LUKA

Gajeva 2

78000 Banja Luka

SARAJEVO

Mehmed-bega Kapetanovića Ljubušaka 4

71000 Sarajevo

www.ti-bih.org

OVO ISTRAŽIVANJE JE PROVEDENO UZ PODRŠKU
EVROPSKE UNIJE.

STAVOVI IZNESENI U OVOJ PUBLIKACIJI SU STAVOVI
TRANSPARENCY INTERNATIONAL, BOSNE I HER-
CEGOVINE, I NE ODRAŽAVAJU NUŽNO STAVOVE
EVROPSKE UNIJE.

SADRŽAJ

9	I UVOD
11	II O PROCJENI SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
17	III SAŽETAK
25	IV SITUACIONA ANALIZA
33	V SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
	KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE
34	1. SKUPŠTINA BRČKO DISTRIKTA BIH
39	2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST (VLADA BRČKO DISTRIKTA BIH)
45	3. LOKALNA ADMINISTRACIJA (JAVNA UPRAVA BRČKO DISTRIKTA BIH)
52	4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE
55	5. PRAVOSUĐE BRČKO DISTRIKTA BIH
60	6. LOKALNA POLICIJA BRČKO DISTRIKTA BIH
	FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI
63	7. POSTUPANJE PO PRITUŽBAMA
65	8. REVIZIJA
67	9. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE
68	10. PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI
69	11. DRUŠTVENA ODGOVORNOST
73	VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE
79	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 Brčko distrikt Bosne i Hercegovine kao jedinicu 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, kako bi se 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.

Inače, po metodologiji procjene LIS-a postoji ukupno 56 indikatora. Dva od pomenutih indikatora nisu primjenjivi na Brčko distrikt Bosne i Hercegovine, s obzirom na to da je ova jedinica lokalne samouprave jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine, dok sama ovlaštenja Distrikta po pitanju lokalne samouprave proizilaze iz toga što je svaki od entiteta delegirao Vladi Distrikta sva svoja ovlaštenja u vezi s upravom koja su prethodno vršila dva entiteta i tri općinske vlasti na teritoriji predratne općine Brčko, kako je utvrđeno u članu 1(5) Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.¹ Riječ je o indikatorima vezanim za kapacitet i odgovornost centralnog nivoa vlasti da nadzire rad lokalne samouprave.

U cilju ocjene svakog pokazatelja, prikupljeni su podaci korištenjem različitih metoda, s naglaskom na pregled važećeg zakonodavstva, dokumenata javnih politika, izvještaja Transparency International-a – Studija sistema

integriteta za Brčko distrikt, postojećih analiza institucionalnog djelovanja od strane drugih organizacija, te na intervju 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 je predstavljena u obliku kartice sa konačnim rezultatom.

KONSULTATIVNI PRISTUP I POTVRDA NALAZA

Proces procjene za Brčko distrikt Bosne i Hercegovine je imao izražen konsultativni pristup sa ciljem uključivanja proaktivnih ključnih lokalnih aktera u javnoj upravi Brčko distrikta, 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.

Međutim, određeni lokalni akteri nisu imali previše razumijevanja za samu strukturu istraživanja lokalnog integriteta te je, s obzirom na važnost istih, iskorišten alternativni pristup revidiranja raspoloživih dokumenata, akata i saznanja do kojih se došlo tokom intervjusa ključnih aktera.

Gore navedeni pristup je omogućio istraživaču da potvrdi ili opovrgne hipoteze postavljene na samom početku istraživanja, a koje su bile zasnovane na mišljenjima i empirijskim navodima raznih autora u dosadašnjim objavljenim publikacijama.

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 u praksi.

¹ Na raspolaganju na web stranici <http://www.skupstinabd.ba/statut/b/Statut%20Brcko%20distrikta%20BiH%20-%20precisceni%20tekst%202-10%20B.pdf>

III SAŽETAK

KONTEKST SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

Prije samog pojašnjenja konteksta i načina organizovanja lokalnog samoupravljanja (kao osnovnog elementa lokalne samouprave) u lokalnoj zajednici Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, potrebno je istorijski prikazati način i strukturu formiranja Brčko distrikta BiH. Kao što je već opće poznata činjenica, sveukupna slika lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini je veoma kompleksna, sa nekoliko različitosti nego što je slučaj u većini država svijeta, posebice onih koji su direktno vezani za Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, ratifikovanoj od strane Vlade Bosne i

Hercegovine oktobra 1994. godine (npr. dva paralelna sistema lokalne samouprave u jednoj međunarodno priznatoj državi, onom u Federaciji BiH i onom u Republici Srpskoj). Drugim riječima, lokalna samouprava, u svakom normalnom državnom uređenju predstavlja kamen temeljac na kome se zasniva država, odnosno, podrazumijeva ustavno pravo stanovništva u lokalnoj zajednici/ama da samostalno odlučuju o lokalnim poslovima. No, kada govorimo o političko-ustavnom konceptu lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini (BiH), vrlo je bitno napomenuti da Ustav BiH niti jednom riječju

ne spominje lokalnu samoupravu kao pravni koncept, kao što je to slučaj u najvećem broju država Evropske unije i svijeta. Organi lokalne samouprave u BiH sa veoma kompleksnom državnom strukturom i administrativnim uređenjem, predstavljaju četvrti (*gradovi kao jedinice lokalne samouprave*) i peti nivo (*općine/opštine kao jedinice lokalne samouprave*). Na prvom mjestu je državni nivo sa veoma malim nadležnostima dok se na drugom mjestu nalaze bosanskohercegovački entiteti, Federacija Bosne i Hercegovine² i Republika Srpska³, koji su na neki način „vođe“ procesa prava na lokalnu samoupravu - s obzirom na to da Ustav BiH ne tretira pravo građana na lokalnu samoupravu. Osim toga, iz navedene ustavne odredbe proizilazi da se pravo na lokalnu samoupravu vezuju uglavnom za općinu, čime se obezbjeđuje njezin samoupravni status, ali ne i za građane i njihovo pravo na lokalnu samoupravu da odlučuju u lokalnoj zajednici.⁴ Zatim, u većem BH entitetu se pojavljuje „srednji“ nivo koji podsjeća na regionalni nivo, ali njegova uređenost (10 kantona) nije ni blizu onoga što bi mogli nazvati evroregijama u pravom smislu njezinog značenja. Ipak, možemo slobodno kazati da je ustavotvorac zamislio da se sistem lokalne samouprave u BiH temelji na principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (EPLS), jedne od konvencija Savjeta Evrope, potpisane 15. oktobra 1985. godine u Strazburu. Međutim, moramo naglasiti da je ova zamisao u BiH, kao najnerazvijenijoj državi u regionu čije su se nacionalne političke elite odlučile da svoje koncepte razvoja ostvare centraliziranim upravljanjem i jačanjem uloge entiteta u Republici Srpskoj i kantona u Federaciji BiH, postala divergentan koncept iza kojeg stoje organizovane nacionalne snage, od kojih jedne teže da državu unitarizuju, a druge nastoje da je što više decentralizuju. Dakle, decentralizacija u slučaju BiH nema posve pozitivnu konotaciju jer se u RS ona zaustavlja na nivou entiteta, a u Federaciji BiH se spušta do kantona u najvećem broju slučajeva (čitaj: ovlaštenja i nadležnosti). Ni u jednom slučaju decentralizacija nije otišla dalje, nije spuštena do najnižeg nivoa općine,

pošto u konceptima nacionalnih elita nema mjesta za lokalnu samoupravu, bar ne za onakvu lokalnu samoupravu kakvu su imali na umu autori Evropske povelje o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine. Jednostavno rečeno, jedinicama lokalne samouprave u BiH je namijenjena posve marginalna uloga, a sredstva potrebna za razvoj su im uglavnom nedovoljna.

² Federacija BiH je nastala Vašingtonskim mirovnim sporazumom 1994. godine, a predstavlja složenu državnu tvorevinu koja je sastavljena od 10 kantona, čija ustavna priroda nije najjasnija budući da ih Ustav FBiH određuje samo kao federalne jedinice sa jednakim pravima i odgovornostima (Ustav FBiH, I član 1, stav 1 i član 2). U Ustavu nije rečeno u čijoj je nadležnosti lokalna samouprava – federalnoj ili kantonalnoj, pošto je Ustav nijednom nivou vlasti nije eksplicitno dodijelio, pa je najlogičnije zaključiti da „zakonsko uređivanje lokalne samouprave spada i u zajedničku nadležnost FBiH i kantona (kao pravo „utvrđivanja politike i donošenja zakona“), kao i u nadležnost kantona (kao nadležnost „koja nije izričito povjerena federalnoj vlasti“). Federacija BiH je od svog nastanka u dva navrata donosila zakon kojim su regulisani odnosi u lokalnoj samoupravi. Iako se propis iz 1995. godine zvao Zakon o osnovama lokalne samouprave, a onaj iz 2006. Zakon o principima lokalne samouprave, u oba slučaja ti su zakoni sadržavali mnogo više od „osnova“ i „principa“ – zapravo su toliko detaljno regulisali ovu oblast da kantonalni propisi nisu imali šta da „razrađuju“, već su uglavnom doslovno preuzimali njihove odredbe.

³ Za razliku od Federacije BiH koja je složena političko-teritorijalna zajednica, Republika Srpska je uređena kao unitarna. Ustav Republike Srpske, koji je pravni osnov za donošenje Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, sadrži jedan krajnje reducirani koncept lokalne samouprave koji nadležnosti općina svodi na elementarne, uglavnom komunalno-servisne, poslove. Međutim, da ne bi fiksirao stanje lokalne samouprave, a njene promjene doveo u potpunu zavisnost od promjena Ustava, ustavotvorac je rješenje našao u opštoj normi da općina, osim izričito pomenutih, „obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom, Zakonom i Statutom općine“ (čl. 105. Ustava RS).

⁴ Pojskić S., „Pretpostavke za učešće građana u odlučivanju u lokalnoj samoupravi“, časopis Lokalna samouprava broj 06/03.

PROCJENA LIS-A: AKTERI I FUNKCIJE

KARTICA REZULTATA PROCJENE LIS-A ZA BRČKO DISTRIKT BOSNE I HERCEGOVINE

AKTER	KAPACITET	ULOGA U LIS-U	UNUTRAŠNJE UPRAVLJANJE
LOKALNA SKUPŠTINA	Žuto	Žuto	Žuto
LOKALNA IZVRŠNA VLAST	Zeleno	Žuto	Žuto
LOKALNA ADMINISTRACIJA	Zeleno	Žuto	Žuto
LOKALNE POLITIČKE PARTIJE	Zeleno	Crveno	Žuto
LOKALNI SUDOVI	Zeleno	Žuto	Zeleno
LOKALNA POLICIJA	Zeleno	Zeleno	Zeleno

FUNKCIJA	KAPACITET	DJELOTVORNOST
POSTUPANJE PO ŽALBAMA	Zeleno	Žuto
REVIZIJA	Zeleno	Crveno
CENTRALIZOVANI NADZOR NAD LOKALNOM UPRAVOM	NIJE PRIMJENJIVO NA BRČKO DISTRIKT	NIJE PRIMJENJIVO NA BRČKO DISTRIKT
ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE	Crveno	Žuto
PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI	Žuto	Crveno
DRUŠTVENA ODGOVORNOST	Crveno	Crveno

KLJUČNI NALAZI

Kao ključne nalaze za Brčko distrikt BiH možemo navesti osnovne snage i slabosti te preporuke sistema lokalnog integriteta kako slijedi:

SNAGE SISTEMA INTEGRITETA BRČKO DISTRIKTA

- Dobar finansijski i ljudski kapacitet kao preduslov za povećanje sistema integriteta, transparentnosti rada i borbe protiv korupcije u Brčko distriktu BiH;
- Finansijska stabilnost obezbjeđena kroz indirektno

poreze kao preduslov za dugoročno planiranje razvoja sistema integriteta i investiranje u ljudske i institucionalne kapacitete Brčko distrikta BiH;

- Postojanje lokalnih sudova (pravosuđa u cjelini) i policije Brčko distrikta BiH čime se olakšava komunikacija između organa vlasti, pravosuđa i organa sprovođenja zakona;
- Doneseni opšti normativni akti na osnovu kojih je moguće razraditi sistem prevencije korupcije i povećati

nja integriteta, stepena povjerenja u rad organa javne uprave Brčko distrikta i raspoloživosti resursa koji mogu biti iskorišteni za ove svrhe;

- Postojanje Ureda za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH kao preduslov za preventivno djelovanje u sprečavanju eventualnih finansijskih neregularnosti u radu javnog sektora Brčko distrikta;
- Mogućnost podrške međunarodne zajednice u Brčko distriktu BiH;
- Koherentnost funkcija vlasti Brčko distrikta BiH i jednostavnost zakonodavne procedure u skupštini (mogućnost donošenja sopstvenih zakona i drugih akata) koji mogu povećati stepen integriteta Distrikta;
- Iskustvo Omladinske organizacije Vermont u antikoruptivnim aktivnostima, kao preduslov dobre saradnje sa civilnim sektorom po pitanju integriteta Brčko distrikta BiH.

SLABOSTI SISTEMA INTEGRITETA BRČKO DISTRIKTA

- Veoma negativna percepcija javnosti (građana i privrednika) o stepenu rasprostranjenosti korupcije u javnom sektoru Brčko distrikta BiH, posebno u domenu javnih nabavki, što značajno smanjuje stepen integriteta, povjerenja u rad javne uprave i generalno u budućnost razvoja Distrikta;
- Određeni broj poslanika nemaju dovoljno (sa)znanja o vrlo važnim pitanjima vezanim za efikasno obavljanje svojih dužnosti te se prethodno navedeni resursi ne koriste u dovoljnoj mjeri (npr. ne postoje značajniji primjeri sistematske edukacije poslanika o važnim pitanjima vezanim za efikasno obavljanje svojih dužnosti);
- Nepostojanje sistema redovnog monitoringa i evaluacija razvoja Brčko distrikta BiH, posebno sa aspekta

socijalne uključenosti i razvoja;

- Nepostojanje sistematskog i efikasnog obraćanja građana svim nivoima vlasti i nepostojanje programa povećanja svijesti građana o komunikacijskom angažmanu izabranih poslanika i građana Brčko distrikta BiH;
- Nepostojanje nezavisnog tijela za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije po uzoru na Neovisni odbor za praćenja rada šefa policije ili institucionalizovanoj Agenciji/Uredu za prevenciju i borbu protiv korupcije u Brčko distriktu BiH;
- Akti koji trebaju preventivno djelovati na koruptivnu praksu u radu nisu do kraja i dovoljno precizno razrađeni, te se posljedično primjenjuju na neusklađen način čime u potpunosti ne postižu svoju svrhu;
- Jako nizak stepen sprovođenja preporuka i nalaza Ureda za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta, čime bi se u budućnosti značajno mogli prevenirati potencijalni predmeti sa koruptivnim elementima i povećati odgovornost organa vlasti prema javnim sredstvima;
- Organizacije civilnog društva su suviše slabe i nemaju neophodnu podršku da bi značajnije podigle svijest javnosti o pojavama korupcije i pokrenule dubinske promjene u praksi rada lokalne samouprave;
- Jako nizak stepen učešća građana u procesima donošenja odluka koje su bitne za javnost i građane Brčko distrikta i nepostojanje sistematskog pristupa planiranja razvoja Distrikta, što ostavlja mogućnost netransparentnog planiranja utroška javnih sredstava koji nije potencijalno u skladu sa razvojnim potrebama i potencijalima Brčko distrikta BiH;
- Neadekvatan strateški pristup u planiranju i realizaciji razvojnih aktivnosti koja se ogleda nepostojanjem stra-

teškog planiranja i povezivanja strateških ciljeva razvoja sa godišnjim planovima i budžetom Distrikta čime se stvara izazov u sistemskom pristupu tokom planiranja razvoja i praćenja napretka;

- Nizak stepen dvosmjerne komunikacije između predstavnika vlasti i privrednog sektora, zajedno sa civilnim društvom;
- Spor rast nevladinog sektora uzrokovan nedostatkom finansijskih sredstava za projekte i aktivnosti nevladinih organizacija;
- Lokalne političke partije su krajnje zatvorene i uglavnom služe partikularnim interesima;
- Nejasne procedure podnošenja pritužbi na rad organa javne uprave i službenika uposlenih u javnom sektoru Brčko distrikta BiH, kao i ograničen pristup te nizak stepen svijesti građana o ovoj mogućnosti.

PREPORUKE

1. Razmotriti mehanizme povećanja efikasnosti i odgovornosti u radu uposlenih u organima javne uprave i javnog sektora u cjelini, posebno sa aspekta odgovornosti službenika prema građanima *(pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH)*;
2. Razmotriti mehanizme povećanja stepena informisanja građana o utrošku sredstava namijenjenih edukaciji uposlenih u javnoj upravi Brčko distrikta BiH *(pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH)*;
3. Razmotriti (re)organizovanje sastava Komisije za praćenje implementacije Zakona o javno-privatnom partnerstvu uz učešće interesnih grupa građana kao što su predstavnici nevladinog sektora, građana ili pak predstavnika viših nivoa vlasti *(pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH)*;
4. Raditi na povećanju nivoa komunikacije izvršne vlasti, uz učešće i predstavnika skupštine, sa predstavnicima poslovnog i civilnog sektora, kako bi ova tripartitna struktuirana komunikacija bila usmjerena na poboljšanje rada sva tri sektora *(pod vođstvom Skupštine i Vlade Brčko distrikta BiH)*;
5. Razmotriti detaljno formalizovanje implementacije preporuka Ureda za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta, uz dosljedno korištenje represivnog postupka u slučaju nepoštovanja istih, čime bi se povećala odgovornost pojedinaca prema građanima, tj. javnim sredstvima Brčko distrikta BiH *(pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH uz nadzor Ureda za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH)*;
6. Razmotriti uvođenje redovnog mehanizma informisanja javnosti o važnim pitanjima za život građana putem komunikacionih kanala koji su šire rasprostranjeni nego što je to slučaj danas *(pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH)*;
7. Razmotriti sufinansiranje iz budžeta Brčko distrikta BiH inovativnih projekata društvene uključenosti u procese i tokove javne uprave kao što su paneli građana *(pod vođstvom Skupštine i Vlade Brčko distrikta BiH)*;
8. Razmotriti detaljno analiziranje sprovođenja Zakona o slobodi pristupa informacijama u svim institucijama javnog sektora Brčko distrikta uz donošenje preporuka i pojedinačnih akcionih planova za komuniciranje sa javnostima Brčko distrikta BiH *(pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH)*;
9. Razmotriti odvajanje pravnih instituta žalbe i pritužbe u skladu sa modernim principima povećanja odgovornosti, neovisnosti i transparentnosti u radu te raditi na unapređenju svijesti građana o mogućnosti uticaja na rad pojedinaca u organima uprave, posebno onih sa kojima građani imaju direktan kontakt, a u skladu sa

Zakonom o upravnom postupku (*pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH*);

10. Razmotriti razrađivanje sistema odgovornosti državnih službenika i namještenika u javnoj upravi Brčko distrikta BiH uz obraćanje posebne pažnje prevenciji potencijalne zloupotrebe ostavljenih mogućnosti da „*revolving door*“ fenomen postane opšteprihvaćena norma ponašanja (*pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH*);

11. Razmotriti mogućnost osnivanja Ureda za kvalitet rada javne uprave koji bi se istovremeno bavio pitanjima integriteta, transparentnosti i odgovornosti rada organa javne uprave i koji bi imao preventivnu ulogu u sistemu sprečavanja pojave korupcije (*pod vođstvom Skupštine i Vlade Brčko distrikta BiH*);

12. Razmotriti komunikacione mehanizme koji bi bili usmjereni povećanju povjerenja građana i preduzetnika u sistem javnih nabavki Brčko distrikta BiH (*pod vođstvom Vlade Brčko distrikta BiH*);

13. Razmotriti uvođenja i poštovanja programa neformalne obuke skupštinskih poslanika o pitanjima bitnim za transparentnost rada, integritet, korupciju, odgovornost i percepciju javnosti (*pod vođstvom Skupštine Brčko distrikta BiH*);

14. Razmotriti donošenje participatorne strategije integrisanog razvoja po MiPRO metodologiji, koja se koristi u većini jedinica lokalne samouprave, čiji sastavni dijelovi trebaju da budu i akcioni planovi integriteta, borbe protiv korupcije, socijalnog uključivanja, tj. učešća građana u procesu donošenja odluka (*pod vođstvom Skupštine i Vlade Brčko distrikta BiH*);

15. Razmotriti kreiranje i usvajanje programa povećanja svijesti građana o komunikacijskom angažmanu izabраниh poslanika i građana Brčko distrikta BiH (*pod vođstvom Skupštine Brčko distrikta BiH*);

16. Razmotriti mogućnost uspostavljanja funkcije strateškog planiranja razvoja i praćenja rezultata čime bi se povećala efikasnost u radu organa uprave, institucija i javnih službi kroz precizne i mjerljive indikatore, a što bi u konačnici doprinijelo unapređenju procesa trošenja javnih sredstava u razvojne projekte, u skladu sa modernim principima strateškog planiranja (*putem formiranja Agencije za integrisani razvoj, Odsjeka za strateško planiranje i realizaciju projekata pri Odjeljenju za privredni razvoj, sport i kulturu ili pri Kabinetu gradonačelnika ili drugog pristupa*);

17. Razmotriti formiranje nezavisnog tijela za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije po uzoru na Neovisni odbor za praćenja rada šefa policije ili institucionalizovanoj Agenciji/Uredu za prevenciju i borbu protiv korupcije u Brčko distriktu BiH koja će imati ovlaštenja, političku podršku i normativnu moć da saraduje sa Policijom i Tužilaštvom Brčko distrikta BiH po pitanju prevencije i otkrivanja korupcije u javnom i privatnom sektoru Brčko distrikta BiH (*pod vođstvom Skupštine i Vlade Brčko distrikta BiH uz učešće Tužilaštva Brčko distrikta BiH, Pravosudne komisije i Policije Brčko distrikta BiH*).

IV SITUACIONA ANALIZA

Za razliku od gore navedenog pojašnjenja uloge i marginalizacije jedinica lokalnih samouprava u Bosni i Hercegovini, Brčko distrikt BiH ima sasvim drugačiju ulogu u pravno-političkom sistemu države. Krenuvši od definicije stvarne pozicije u ustavno-pravnom sistemu države, možemo kazati da je Brčko distrikt BiH jedinica lokalne samouprave koja je pod direktnim suverenitetom države. Formiran je konačnom arbitražnom odlukom Međunarodne arbitražne komisije 9. marta 1999. godine i obuhvata područje nekadašnje općine Brčko, tj. 493,3 km², što čini 1% ukupne teritorije BiH. Sa oko (tadašnjih) 75,000 stanovnika je predstavljao jedan od privrednih, kulturnih i političkih centara sjeveroistočne BiH.

Naravno, sve je započelo potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma 14. decembra 1995. godine i definiranjem unutrašnjeg uređenja države sa dva entiteta, Federacijom BiH (dalje FBiH) i Republikom Srpskom (dalje RS).

Tada, status predratne opštine Brčko je ostao neriješen pa je Brčkom dodijeljen poseban status koji je, između ostalog, omogućavao i slobodan prolaz među dva dijela Republike Srpske. Drugim riječima, spor oko Brčkog je bio toliko dubok da je bio jedini predmet pregovora koji nije urodio plodom tokom pregovora u Dejtonu. Umjesto toga, učesnici pregovora su, u skladu sa Aneksom 2, članom V Dejtonskog mirovnog sporazuma, njegovo

rješavanje prepustili obavezujućoj međunarodnoj arbitraži, na osnovu čega je osnovan Arbitražni tribunal sredinom 1996. godine. Američki pravnik Roberts Owen (*koji je u svojstvu pravnog savjetnika sudjelovao u radu tima Richarda Holbrookea u Dejtonu*) postao je predsjedavajući arbitar, kojeg je imenovala međunarodna zajednica. Pored Roberta Owena, Arbitražni tribunal su činila još dva arbitra: profesor Vitomira Popovića, koga je imenovala Republika Srpska i profesor Ćazima Sadikovića, koga je imenovala Federacija Bosne i Hercegovine. Prema odredbama Dejtonskog mirovnog sporazuma, Arbitražni tribunal je imao obavezu donijeti odluku najkasnije do 14.12.1996. godine, dakle godinu dana od stupanja na snagu Dejtonskog mirovnog sporazuma. Međutim, u tadašnjim okolnostima i političkoj klimi nije bilo moguće ispoštovati rok tako da je rješavanje statusa Brčkog bilo odgađano nekoliko puta, a tribunal je u međuvremenu donio i usvojio niz prelaznih mjera. Međutim, iako je Aneksom 2 Dejtonskog mirovnog sporazuma bila navedena teritorija koja je predmet arbitraže, u suštini ova mapa nije nikada ni postojala, stoga je prvi zadatak ovog tijela bio da donese odluku vezanu za teritorijalnu nadležnost tribuna. Nakon toga, tribunal je donio odluku da predmet arbitraže bude cijela teritorija predratne opštine Brčko, što je dodatno stimulirano geopolitičkim kontekstom intervencija međunarodne zajednice koje su vladale u periodu 1996 – 1999. godine. Izjave tadašnjeg tribuna su bile pod direktnim uticajem napretka implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma u Brčkom pa je i generalni utisak bio da se pregovori fokusiraju na dvije osnovne stvari: povratake raseljenih lica i održavanje demokratskih izbora. Odabrana strategija za osiguranje implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma je bila radikalno smanjivanje međunarodne intervencije u Brčkom, što se kasnije ispostavilo kao stanje koje i nije baš moguće realizirati u zadatim rokovima. Oslonac ovakvog strateškog pristupa je bilo formiranje nove Kancelarije visokog predstavnika u Brčkom (OHR), vođenom od strane zamjenika Visokog predstavnika za

Brčko, znanim kao supervizor za Brčko”.

U svrhu olakšavanja pokretanja procesa koji su vladali u političkim, ekonomskim i pravnim diskursima, supervizor je imao na raspolaganju cijeli set pravnih mehanizama (sa punom jurisdikcijom) da “*supervizira implementaciju Dejtonskog mirovnog sporazuma (i) ojača lokalne demokratske institucije*”⁵. Marta 1997. godine, na sastanku Vijeća za implementaciju mira (engl. Peace Implementation Council PIC) u Beču, visoki predstavnik Karl Bilt (Carl Bildt) imenovao je američkog diplomatu Roberta Faranda (Robert Farrand) kao supervizora za Brčko na period od jedne godine dana, sa zamjenicima iz Ruske Federacije i Velike Britanije.⁶ Prva značajna odluka (deklaracija) od strane ambasadora Faranda je bila “*Procedura za povratak u Brčko*”, dokument koji je uspostavio novu komisiju za povratak u Brčko. Nadalje, mandat je potvrđen i pojačan naredne godine, kada je Arbitražni tribunal 15.3.1998. godine donio Dopunsku odluku u kojoj je Tribunal upozorio Republiku Srpsku da treba pokazati “*značajne nove rezultate u pogledu povratka bivših stanovnika Brčkog*”. Priznavajući da je Federacija imala manju odgovornost u oblasti Brčkog, obzirom na položaj međuentitetske linije razdvajanja, Tribunal je, međutim, upozorio i organe Federacije na izvršenje obaveze “*da omoguće bivšim stanovnicima Federacije da se vrate svojim kućama, naročito u Sarajevo*”.

Nakon izvjesnog perioda “superviziranja” u Brčkom, donesena je i konačna Arbitražna odluka⁷ gdje je sprovedeno unificiranje tri postratne opštine u jednu neutralnu, multietničku zajednicu nazvanu “Brčko distrikt Bosne i Hercegovine”. Suština ove odluke je bila “kreiranje jedinstvene lokalne samouprave, kojoj su delegirane nadležnosti upravljanja od strane državnih entiteta”⁸. Ova odluka je značila da Brčko predstavlja dio države BiH, dio je njezinih entiteta, teritorijalno je neovisna, a državne institucije trebaju da predstavljaju i interese Distrikta kao takvog. Drugim riječima, ovakvo

uređenje je značilo da oba entiteta “dobivaju” teritoriju, ali i “gube” administrativnu nadležnost nad njom.⁹ Do prekretnice je došlo 5. marta 1999. godine nakon što su strane i međunarodni svjedoci prethodnog mjeseca u Beču svjedočili deset dana, Arbitražni tribunal je donio Konačnu odluku, koju je kasnije dopunio Aneksom donijetim 18. avgusta 1999. godine. Odlukom od 5. marta 1999. godine ustavni status Brčkog je konačno riješen da bi 8. marta 2000. godine supervizor donio odluku, koja se sastoji od jedva nekoliko rečenica, kojom se proglašava Brčko distrikt BiH. Isti dan je proglašena prva multietnička Vlada koju je proglasio prvi brčanski supervizor Robert Farand.¹⁰ Pomenuta odluka, ponese na osnovnim ciljem vezanim za kreiranje “multietničke demokratske vlasti”, je bila očito manje vezana za “birokratski” model demokratije (*zasnovan obično na pravilima i aktima*) nego što je njezina intencija bila da se stvori “neovisna demokratija” zasnovana na normativnim aspektima jednakosti i ravnopravnosti (*u ovom slučaju, etničkih grupa – ali ne konstitutivnih za razliku od Ustava BiH*).¹¹ Uzročno-posljedično, ovakva “demokratizacija” je u svom ranom nastajanju nakon 2000. godine, primarno bila orijentirana na zaštitu prava “manjina” umjesto na uspostavljanje pravila za “većinu” građana. Nadalje, jedan od prvih zadataka supervizora za Brčko jeste bio i uspostavljanje jedinstvene “arhitekture” vlasti u Brčko distriktu, pa je supervizor razriješio skupštine (predstavničku vlast) ratnih općina Brčko Grad, Ravne Brčko i Brčko Rahić te ih reformisao u Vladu i Skupštinu Distrikta.

Supervizor je nadzirao implementaciju Dejtonskog sporazuma na području Brčkog te je bio ovlašten da donosi obavezujuće propise i naloge koji su čak imali jaču pravnu snagu od svih zakona koji su u koliziji sa propisima i nalogima supervizora za Brčko distrikt. Supervizoru za Brčko distrikt BiH je tada predan poseban mandat čiji su glavni ciljevi bili:

- olakšati postepeni i metodičan povratak izbjeglica i

raseljenih lica u predratne domove i pomoći u obezbjeđivanju smještaja starim i novim stanovnicima;

- ojačati demokratsku vladu i multietničku administraciju u Brčkom;
- osigurati slobodu kretanja i uspostavu uobičajenih demokratskih funkcija policije;
- saradivati sa međunarodnim ustanovama za kontrolu carina na uspostavi efikasnih carinskih postupaka i kontrola; i
- stimulisati ekonomski oporavak.

Tadašnji osnovni koncept je bio da se stvori jedinstvena, unitarna, multietnička, demokratska vlada koja će širom područja predratne opštine Brčko imati sve one nadležnosti koje su ranije imala oba entiteta i tri op-

⁵ Prema Deklaraciji iz Rima iz 2007. godine.

⁶ Ambasador Robert W. Farand je postao prvi supervizor za Brčko distrikt BiH. Imenovan je na konferenciji o implementaciji odluka za Brčko, održanoj u Beču 7. marta 1997. godine, a u Brčko je došao 11. aprila 1997. godine, 2. juna 2000. godine ga je naslijedio Ambasador Gary L. Matthews kojeg je 19. aprila 2001. godine naslijedio Ambasador Henry L. Clarke. U januaru 2004. Susan R. Johnson postaje četvrti supervizor za Brčko distrikt. Zadnji šef Ureda za sprovedbu Konačne arbitražne odluke za Brčko distrikt i supervizor za Brčko distrikt bio je Ambasador Dr. Raffi Gregorian koji je dužnost preuzeo 16. septembra 2006.

⁷ Veoma je bitno naglasiti da je konačna odluka arbitražnog Tribunala za Brčko sa Aneksom, koja je donesena 05.03.1999. godine, sastavni dio Dejtonskog mirovnog sporazuma, parafriranog 21.11.1995. godine u Dejtonu i potpisanog 14.12.1995. godine u Parizu, obavezujući je dokument kako za oba entiteta i državu BiH, tako i za Brčko distrikt BiH.

⁸ Kancelarija visokog predstavnika u BiH, “Bosnia and Herzegovina essential texts”, Sarajevo: OHR, str. 284, 2000.

⁹ Prema Međunarodnoj kriznoj grupi u “Bosnia’s Brčko: Getting in, getting on and getting out”, Sarajevo/Brisel, International Crisis Group, str. 7, 2003

¹⁰ Više o samoj konačnoj arbitražnoj odluci se može vidjeti na http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=42567 i <http://www.skupstinabd.ba/fajlovi/Aneks.pdf>

¹¹ Više o tome u Bell, J. E., & Staeheli, L. A., “Discourses of diffusion and democratization”, *Political Geography*, UK, 20(2), str. 175-195, 2001

štinske vlade. Institucije Distrikta su se po ideji trebale sastojati od:

- a) Skupštine Brčko distrikta, zakonodavnog tijela čije se članstvo bira putem demokratskih izbora;¹²
- b) Vlade Brčko distrikta, kao izvršne vlasti (naknadno definisane kao javna uprava Brčko distrikta BiH);¹³
- c) Pravosuđa Brčko distrikta;¹⁴
- d) ujedinjene policije pod jedinstvenom komandnom strukturom, sa istovjetnim uniformama i oznakama, potpuno nezavisne od policijskih struktura u entitetima.¹⁵

Skupština Brčko distrikta BiH je zakonodavno tijelo Distrikta, u čijoj je nadležnosti i određivanje opće politike Distrikta, u skladu s članom 22 Statuta Brčko distrikta BiH. Skupština se sastoji od trideset jednog zastupnika, od kojih dva zastupnika predstavljaju nacionalne manjine u Distriktu. Zastupnici se biraju na općim, slobodnim, otvorenim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonima BiH i Distrikta. Javnu upravu Distrikta sačinjavaju Kancelarija gradonačelnika, odjeljenja Vlade Brčko distrikta, Direkcija za finansije Brčko distrikta BiH, Kancelarija za upravljanje javnom imovinom, Kancelarija koordinatora za Distrikt pri Vijeću ministara BiH i drugi organi uprave kada je to zakonom određeno. Pravosuđe Brčko distrikta BiH čine Pravosudna komisija Brčko distrikta BiH, Tužilaštvo Brčko distrikta BiH, Apelacioni sud Brčko distrikta BiH, Osnovni sud Brčko distrikta BiH i Kancelarija za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH te Pravobranilaštvo Brčko distrikta BiH (sa stanovišta šireg shvatanja pojma pravosuđa, što se implicitno može zaključiti iz odredbi Zakona o Pravosudnoj komisiji Brčko distrikta BiH i Zakona o službenicima i namještenicima u Pravosuđu Brčko distrikta BiH).

Supervizor i njegova kancelarija djelovali su u samom centru političkog i administrativnog života Brčkog više od 15 godina, pružajući podršku povratku izbjeglica i ekonomskom oporavku i pomažući uspostavljanje multietničkih institucija i integriranog obrazovnog sistema, što su samo neka od postignuća.¹⁶ Kao jedan od najvećih rezultata ove kancelarije jeste i činjenica da je svojim zagovaranjem i implementacijom konačne odluke doveo Brčko do toga da je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine na 49. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 25. marta 2009. godine, i na 27. sjednici Doma naroda, održanoj 26. marta 2009. godine, donijela prvi Amandman na Ustav Bosne i Hercegovine u kojem se dodaje novi član VI.4. koji glasi: "Brčko distrikt Bosne i Hercegovine, koji postoji pod suverenitetom Bosne i Hercegovine i spada pod nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine onako kako te nadležnosti proizilaze iz ovog ustava, čija je teritorija u zajedničkoj svojini (kondominijumu) entiteta, jedinica je lokalne samouprave s vlastitim institucijama, zakonima i propisima i s ovlaštenjima i statusom konačno propisanim odlukama Arbitražnog tribunala za spor u vezi s međuentitetskom linijom razgraničenja u oblasti Brčkog. Odnos između Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i institucija Bosne i Hercegovine i entiteta može se dalje urediti zakonom koji donosi Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine". Ovom izmjenom Ustava BiH, u potpunosti je ispunjen cilj međunarodne zajednice da se status Brčkog riješi kroz ustavotvornu proceduru.

¹² Danas, Skupština je u skladu s nadležnostima i ovlaštenjima Distrikta utvrdila Opću politiku u sljedećim oblastima: pozicija Distrikta u svjetlu konačne arbitražne odluke, privreda, poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda, budžet, javna uprava, organizacija javnih preduzeća i fondova, zakonodavna aktivnost, borba protiv korupcije i kriminala, javna imovina, infrastruktura, urbanizam i stambena pitanja, obrazovanje, zdravstvena zaštita, socijalna zaštita, rad policije, javna bezbjednost, pravosuđe i služba pravne pomoći, revizija, zaštita okoliša, sport i kultura, pitanja boračke populacije, pitanja mjesnih zajednica, saradnja s vjerskim zajednicama, saradnja sa zajedničkim

organima i entitetima BiH, saradnja sa EU i drugim međunarodnim institucijama i organizacijama, pitanja medija i informisanja, ljudska prava, rad i radno-pravni odnosi, turizam, omladinske i nevladine organizacije, zaštita potrošača.

13 Javnu upravu Distrikta sačinjavaju odjeljenja Vlade Distrikta, Ured gradonačelnika, Direkcija za finansije Distrikta, Ured za upravljanje javnom imovinom, Ured koordinatora za Distrikt pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i drugi organi uprave kada je to zakonom određeno.

14 Pod pravosuđem Brčko distrikta BiH podrazumijevaju se institucije: Pravosudna komisija Brčko distrikta BiH, Apelacioni sud Brčko distrikta BiH, Osnovni sud Brčko distrikta BiH, Javno tužiteljstvo Brčko distrikta BiH i kancelarija za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH. U užem smislu riječi, sudsku vlast u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine vrše Osnovni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Odredbama Zakona o visokom sudskom i tužiteljskom vijeću Bosne i Hercegovine propisani su uvjeti i mandat za vršenje sudačke funkcije, imenovanje sudaca, disciplinska odgovornost sudaca, privremeno udaljenje sudaca od vršenja dužnosti, nespojivost dužnosti sudaca s drugim dužnostima, prestanak mandata sudaca, imunitet u vršenju funkcije te utvrđivanje kriterija za ocjenjivanje rada sudaca. Postojanje Pravosudne komisije Brčko distrikta, kao sastavnog dijela pravosuđa, definisana je Statutom Brčko distrikta BiH (članom 71, stav 1). Članom 14 Zakona o Pravosudnoj komisiji je definirano da Pravosudna komisija obavlja poslove kako slijedi: - obezbjeđivanje nezavisnog Osnovnog i Apelacionog suda, Tužilaštva Distrikta, Kancelarije za pravnu pomoć i Pravobranilaštva; obezbjeđivanje stručnog usavršavanja sudija, tužilaca, pravobranioca, advokata Kancelarije za pravnu pomoć i stručnih saradnika u pravosuđu i Tužilaštvu Distrikta; donošenje i sprovođenje etičkog kodeksa zaposlenih u pravosuđu (izuzimajući sudije Osnovnog i Apelacionog suda), zaposlenih u Tužilaštvu Distrikta (izuzimajući tužioce), Pravobranilaštva, Kancelarije za pravnu pomoć uključujući pokretanje disciplinskog postupka zbog kršenja kodeksa; imenovanje i razrješenje pravobranioca i njegovih zamjenika; imenovanje i razrješenje direktora Kancelarije za pravnu pomoć i advokata Kancelarije - imenovanje i razrješenje stručnih saradnika i pripravnika u Osnovnom i Apelacionom sudu, Tužilaštvu Distrikta, Kancelariji za pravnu pomoć i Pravobranilaštvu; pripremu i dostavljanje Skupštini zakona koji se odnose na organizaciju i rad Osnovnog i Apelacionog suda, Tužilaštva Distrikta, Pravobranilaštva i Kancelarije za pravnu pomoć, kao i na reguliranje rada advokata i notara u Distriktu; imenovanje notara i reguliranje rada notara u Distriktu; pripremanje i predlaganje Skupštini onog dijela budžeta Distrikta kojim se obezbjeđuju operativni troškovi za rad Osnovnog i Apelacionog suda, Tužilaštva Distrikta, Pravobranilaštva i Kancelarije za pravnu pomoć i za rad Pravosudne komisije; ostvaruje saradnju s ministarstvima pravde i drugim nadležnim institucijama u BiH; izbor člana za Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH; utvrđuje potreban broj advokata u Kancelariji za pravnu pomoć; donosi i daje saglasnost

na pravilnike kojima se reguliše rad Osnovnog i Apelacionog suda, Tužilaštva Distrikta, Pravobranilaštva i Kancelarije za pravnu pomoć i stručne službe Pravosudne komisije; donosi pravilnike o uslovima za obavljanje poslova vještačenja i poslova sudskih tumača; imenuje i razrješava dužnosti komandira Sudske policije i određuje broj sudskih policajaca; objavljuje javni konkurs i vrši izbor za sva upražnjena radna mjesta službenika i namještenika u Osnovnom i Apelacionom sudu, Tužilaštvu Distrikta, Kancelariji za pravnu pomoć i Pravobranilaštvu i stručnoj službi Pravosudne komisije; najmanje dva puta godišnje razmatra izvještaj o radu Osnovnog i Apelacionog suda, Tužilaštva Distrikta, Pravobranilaštva i Kancelarije za pravnu pomoć i Pravosudne komisije, te ih u vidu informacija dostavlja Skupštini ukoliko nije drugačije regulirano posebnim zakonima; koordinira projekte koje je pokrenulo Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, a koje se odnosi na poboljšanje rada sudova i Tužilaštva i efikasnost upravljanja predmetima; unapređuje rad Pravobranilaštva, Kancelarije za pravnu pomoć i stručne službe Pravosudne komisije; obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom BiH, Statutom Distrikta i zakonima. Pravosudna komisija se sastoji od 8 članova i to: predsjednik Ustavnog suda BiH ili sudija tog suda koga on odredi kao svog zamjenika; predsjednik Apelacionog suda BD BiH; predsjednik Osnovnog suda BD BiH; glavni tužilac Distrikta; direktor Kancelarije za pravnu pomoć Distrikta; pravobranilac Brčko distrikta BiH i dva građanina Distrikta. Sa druge strane, Tužilaštvo Brčko distrikta, kao sastavni dio pravosuđa, ima sve nadležnosti propisane Statutom Brčko distrikta BiH, Zakonom o Tužilaštvu Brčko distrikta BiH i Zakonom o krivičnom postupku Brčko distrikta BiH. Jednostavno rečeno, Tužilaštvo Distrikta goni počiniocima krivičnih djela i obavlja ostale funkcije nepristrasno u skladu sa Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine, Statutom i zakonima Distrikta.

15 Policija Brčko distrikta se sastoji od Jedinice opšte policije, Jedinice kriminalističke policije (u okviru koje postoji Odsjek za borbu protiv privrednog kriminaliteta i korupcije), Jedinice saobraćajne policije, Jedinice za profesionalne standarde, Jedinice za podršku i Jedinice za administrativne poslove.

16 O samom toku djelovanja u političkom i administrativnom razvoju Brčko se više može istorijski vidjeti na web stranici http://www.brckosupervizija.ba/web/?page_id=39&lang=bs

Kao posljedica svega gore navedenog, tokom niza godina i nakon opsežnih konsultacija, kako unutar međunarodne zajednice tako i sa građanima Brčkog i njihovim predstavnicima, visoki predstavnik je zatvorio Ured u Brčkom 31. augusta 2012. godine, a supervizor je od tog datuma suspendirao svoje funkcije. No, zaštitni mehanizmi su ostali na snazi sve dok supervizor, uz saglasnost visokog predstavnika, ne obavijesti tribunal da su ispunjeni uslovi za njegovo zatvaranje. Najviše pravosudno tijelo Bosne i Hercegovine – Ustavni sud – ima pune ovlasti, prema ustavu BiH, da donosi odluke u sporovima o statusu i nadležnostima Brčko distrikta. Mandat visokog predstavnika prema Dejtonskom mirovnom sporazumu i relevantnim rezolucijama Vijeća sigurnosti UN-a ostaje nepromijenjen, a supervizor je zadržao puni autoritet iz Konačne odluke te bi mogao odlučiti da ponovo vrši svoje ovlasti u Distriktu ukoliko bi okolnosti to nalagale.

Međutim, kada se istorijski pogleda razvoj Distrikta, mora se naglasiti da se i danas, dvije godine nakon zatvaranja Ureda OHR-a, Brčko suočava sa mnogim ozbiljnim izazovima, od kojih su neki navedeni i u ovom izvještaju, ali sa druge strane, različiti aspekti društvenog, političkog i ekonomskog razvoja Distrikta potencijalno bi mogli na jedan način poslužiti kao model drugim dijelovima Bosne i Hercegovine.

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 objašnjenja o analizi određenog indikatora.

KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE

1. SKUPŠTINA BRČKO DISTRIKTA BIH

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

KAPACITET

1.1. ADEKVATNI RESURSI



U kojoj mjeri lokalna skupština ima adekvatne resurse za sprovođenje svojih obaveza u praksi? Postoje li odredbe za obuku poslanika/odbornika u skupštini?

“Lokalna skupština ima adekvatne resurse da efektivno sprovodi svoje obaveze. Međutim, određeni nedostaci dovode do određenog stepena neefikasnosti u sprovođenju svojih dužnosti”

Komentar:

Kao što je već navedeno, Skupština Brčko distrikta BiH je zakonodavno tijelo Distrikta (za razliku od predstavničkih organa u jedinicama lokalne samouprave entiteta

BiH koji ne mogu donositi zakone), u čijoj je nadležnosti i određivanje opće politike Distrikta, u skladu s članom 22 Statuta Brčko distrikta BiH. Između ostalog, skupština se u svojoj Općoj politici 2013 - 2016.¹⁷ godine, od 5. juna 2013. godine, opredijelila da, između ostalog: „preduzme sve mjere i radnje s ciljem suzbijanja mita i korupcije, tj. uspostaviće se nulti nivo tolerancije prema kriminalu, korupciji, mitu, ali i svim ostalim oblicima nezakonitih aktivnosti“. Imajući ovo u vidu, ali i ulogu ovog nivoa vlasti, može se kazati da skupština i njezina stručna služba teoretski imaju adekvatne resurse da efektivno sprovode svoje obaveze. U tom svjetlu, zastupničkim klubovima i zastupnicima ponaosob se omogućava neometano korištenje informacionog sistema, arhiva i ostale dokumentacije Skupštine, te imaju pravo na korištenje telefona, interneta, službenih putničkih automobila, usluga osiguranja, usluga interne kuhinje i slično, što obezbjeđuje Skupština, putem stručne službe¹⁸. Međutim, praksa pokazuje da određeni broj poslanika nema dovoljno (sa)znanja o vrlo važnim pitanjima vezanim za efikasno obavljanje svojih dužnosti te se prethodno navedeni resursi ne koriste u dovoljnoj mjeri (npr. ne postoje značajniji primjeri sistematske edukacije poslanika o važnim pitanjima vezanim za efikasno obavljanje svojih dužnosti). Nadalje, sama uloga Skupštine u nadzoru implementacije Opšte politike je veoma ograničena zbog nedostatka operacionalizacije ovog dokumenta i drugih programskih dokumenata u konkretne planove sa jasnim nosiocima aktivnosti. Uloga skupštinskih komisija treba biti ojačana u procesu nadzora nad implementacijom zacrtanih politika i programa uz aktivno učešće ekonomsko - socijalnih partnera.

1.2. LOKALNI IZBORI



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

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

Komentar:

Izbori u Brčko distriktu BiH se sprovode na isti način kao i u svim ostalim jedinicama lokalne samouprave BiH. Međutim, Brčko distrikt BiH ima svoj Izborni zakon¹⁹ kojim je uređen izbor zastupnika u skupštini Brčko distrikta, a na sva pitanja koja nisu uređena Izbornim zakonom Brčko distrikta neposredno se primjenjuju odredbe Izbornog zakona Bosne i Hercegovine. Izbori zastupnika za Skupštinu Distrikta vrše se na osnovu općeg i jednakog biračkog prava, neposrednim i tajnim glasanjem, što drugim riječima znači da građani mogu izabrati za zastupnika u skupštini Brčko distrikta bilo kojeg građanina koji ispunjava opće uslove koji su zajednički za sve ostale jedinice lokalne samouprave te da ima najmanje stotinu (100) potpisa birača upisanih u Centralni birački spisak za izbornu jedinicu Distrikt. Organi nadležni za sprovođenje izbora su Izborna komisija Distrikta i birački odbori, čime se osigurava da lokalni izbori budu održani na vrijeme, da budu slobodni i fer u praksi, na regularan i zakonit način, bez većih poteškoća, žalbi i osporavanja rezultata, uz međunarodni nadzor, te da postoji dovoljno kandidata koji predstavljaju širok dijapazon interesnih grupa Distrikta.

1.3. NEZAVISNOST



U kojoj mjeri je skupština nezavisna od izvršne vlasti?

“Postoje određena preklapanja uloga između zakonodavne i izvršne vlasti.”

Komentar:

Status Brčko distrikta BiH i drugi opći akti koji regulišu odnose, uloge i odgovornosti u vlasti Brčko distrikta BiH su u potpunosti jasne, međutim ponekada dolazi do sukoba ili konfuzije oko obavljanja lokalnih poslova s obzirom na to da, čak i nakon 15 godina Distrikta, neki odnosi između viših nivoa vlasti i organa Brčko distrikta nisu u potpunosti riješeni (npr. borba protiv korupcije). Nadalje, uloga skupštine se ogleda u nadzoru nad radom izvršne vlasti. Pri tome je neophodno razvijati instrumente nadzora kroz jačanje uloge skupštinskih komisija. Kao glavni instrument nadzora trebaju biti srednjoročni i godišnji planovi koje sprovodi izvršna vlast, a koji trebaju biti blagovremeno pripremljeni sa jasnim i mjerljivim indikatorima uspjeha.

ULOGA

1.4. NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU LOKALNE SAMOUPRAVE



¹⁷ <http://www.skupstinabd.ba/fajlovi/110.%2012.%20redovna%20sjednica%20-%20opca%20politika%20B.pdf>

¹⁸ Uloga stručne službe je definirana Članom 35 Poslovnika o radu Skupštine Brčko distrikta koji između ostalog definiira da stručna služba pruža stručnu pomoć, administrativnu i logističku podršku, vrši obezbjeđenje, pruža istraživačke usluge za rad zastupnika i obavlja druge poslove kojima se obezbjeđuje funkcionisanje Skupštine.

¹⁹ <http://www.skupstinabd.ba/zakoni/153/b/Izborni%20zakon%20Brcko%20distrikta%20BiH-Sl.glasnik%20BDBIH,%2017-08%20B.pdf>

U kojoj mjeri su poslanici u mogućnosti da vrše i sprovedu svoje odluke i funkciju nadzora?

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

Komentar:

Skupština Brčko distrikta BiH ima Statutom zagarantovanu ulogu nadzora nad radom izvršne vlasti putem nadgledanja rada Vlade Distrikta i cjelokupne uprave Distrikta, naročito u pogledu upravljanja prihodima i rashodima kroz zakonodavni proces usvajanja budžeta Brčko distrikta. Sa druge strane, rad izvršne vlasti je regulisan Zakonom o javnoj upravi Brčko distrikta BiH (sa izmjenama i dopunama) iz 2007. godine, kojim su regulisane osnove javne uprave vezano za osnivanje, organizovanje, položaj, ulogu, ovlaštenja i obaveze javne uprave Distrikta, kao i druga pitanja od značaja za organizovanje i rad javne uprave. U ovom smislu, gradonačelnik kao šef izvršne vlasti ima veoma značajna ovlaštenja (zamišljena po principu *“checks and balances”*), zajedno sa šefovima odjeljenja, direktorom Direkcije za finansije Distrikta, direktorom Ureda za upravljanje javnom imovinom i koordinatorom Kancelarije Brčko Distrikta pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. No, iako su ovlaštenja gradonačelnika široka, ona ne proizilaze u potpunosti iz demokratskog legitimiteta funkcije zbog činjenice da se gradonačelnik bira iz reda poslanika, a ne neposredno putem demokratskih izbora (kao što je to slučaj u svim općinama/opštinama BiH), ipak je skupština ta koja usvaja sve bitnije dokumente kojima se definišu javne politike, a posebno kad je u pitanju budžet. Međutim, mora se naglasiti da ovakav izbor gradonačelnika ima opravdanje zbog drugih razloga, što se može potvrditi i kroz njegovu ulogu rukovodioca Vladom Brčko distrikta BiH. No, jedan od izazova predstavlja i nedovoljno

jasna podjela nadležnosti pojedinih organa uprave u određenim sektorima, ili čak nepostojanje nadležnog organa uprave za pojedine sektore koji su u isključivoj nadležnosti Distrikta. Nadalje, što se tiče sprovođenja odluka poslanika u praksi, vrlo se često dešava da određeni broj poslanika (*obično je riječ o opozicionom bloku - kao i u svakoj drugoj lokalnoj zajednici bez obzira ko u njoj bio*) ne mogu u potpunosti da efikasno sprovedu prijedloge određenih rješenja vezanih za rad i odluke izvršne vlasti.

1.5. ZASTUPLJENOST



U kojoj mjeri poslanici predstavljaju interese i prioritete birača u praksi?

“Skupštinski poslanici se smatraju kao neko ko predstavlja interese i prioritete svojih birača samo u određenoj mjeri.”

Komentar:

Iako je formalno-pravno osigurano da poslanici Skupštine Brčko distrikta BiH imaju legitimitet i legalitet da predstavljaju građane Brčko distrikta, u većini primjera iz prakse je uočeno da nedostaje direktne i sistematske komunikacije između građana i predstavnika zakonodavnog tijela, čija se komunikacija u najvećem broju slučajeva dešava van institucionalnih okvira i tokova. Kao posljedica navedenog, ne može se sa sigurnošću kazati da se skupštinski poslanici u potpunosti smatraju kao predstavnici koji predstavljaju interese i prioritete svih građana. Drugim riječima, ne postoji efikasnost u komunikacijskom angažmanu izabranih poslanika i građana Brčko distrikta BiH, što se može promijeniti unapređenjem komunikacije poslanika i građana kroz

uključivanje socijalnih partnera i civilnog društva u rad skupštinskih komisija, ali i kroz organizovanje redovnih sesija sa građanima, na kojima bi se razgovaralo o bitnim politikama razvoja Distrikta.

UPRAVLJANJE

1.6. TRANSPARENTNOST SKUPŠTINE



U kojoj mjeri građani mogu doći do informacija vezanih za Skupštinu i poslanike?

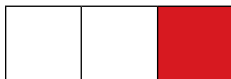
“Građani mogu doći do određenih informacija o Skupštini i poslanicima i/ili do informacija se teško dolazi.”

Komentar:

Javnost rada Skupštine Brčko distrikta BiH je za-garantovana građanima prvenstveno putem Statuta Brčko distrikta BiH u kojem je definisano da “*zvaničnici Distrikta će osigurati javni uvid u aktivnosti Distrikta, javne dokumente, odluke i zvanične sastanke, blagovremenim, tačnim i potpunim davanjem informacija*” (Član 17 Statuta Brčko distrikta BiH), te stavom 2 istog Člana u kojem se navodi da „*javnost ima pravo na uvid u sve dokumente koje izrade javne institucije Distrikta, njegovi zvaničnici, zaposleni ili lica koja su u ugovornom odnosu, bez naknade i bez obaveze da dokažu opravdanost takvih zahtjeva*”, te članom 18 Statuta u kojem se navodi da „*sve institucije Distrikta blagovremeno odgovaraju na zahtjev bilo kog fizičkog ili pravnog lica za informacijama ili za pomoć i blagovremeno preduzimaju odgovarajuće radnje da odgovore na bilo koji takav zahtjev i to čine na način predviđen zakonom*”. Međutim, javnost nije upoznata sa velikim brojem informacija vezanih za poslanike u Skupštini Brčko distrikta

što je, na primjer, regulisano Članom 17 Statuta Brčko distrikta BiH u kojem se navodi da “*zastupnici Skupštine Distrikta, gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika, šefovi odjeljenja Vlade Distrikta, glavni koordinator Vlade, savjetnici gradonačelnika, šef i zamjenik šefa Policije, direktor Direkcije za finansije, direktori Trezora i Porezne uprave u okviru Direkcije za finansije, glavni revizor i zamjenici glavnog revizora Ureda za reviziju, sudije sudova Distrikta, tužioc i pravobranioци Distrikta, koordinator i pomoćnici koordinatora u Kancelariji koordinatora Brčko distrikta pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i članovi Pravosudne komisije, pojedinačno podnose na uvid Skupštini Distrikta godišnji finansijski izvještaj o svojim ukupnim prihodima, izvorima, imovini i dugovanjima, kao i o prihodima, izvorima, imovini i dugovanjima bliskih članova porodice, do prvog stepena srodstva, te o njihovim načinima sticanja*” i oni se smatraju javnim dokumentima, te bi ih Skupština Distrikta trebala dati javnosti na uvid, što je do sada nepopularna praksa, odnosno nisu poznati primjeri dostavljanja građanima ovih informacija o poslanicima. Nadalje, obaveza objavljivanja informacija o sjednicama Skupštine se sprovodi i većina najbitnijih informacija (dnevni red i materijali sjednica, doneseni zakoni, akti i druge određene odluke) se mogu pronaći na zvaničnoj internet stranici Skupštine Brčko distrikta BiH. Međutim, nije uvijek lako doći do drugih informacija (kao što su, recimo, informacije o radu komisija, posebno onih koje su direktno vezane za život građana Brčko distrikta kao što je recimo rad Komisije za budžet), dobivanje informacija/dokumenata unaprijed itd., koje bi omogućile potpuni uvid u rad Skupštine i proces donošenja odluka. Odjeljkom 8 Poslovnika o radu Skupštine je definisano da “*rad Skupštine i njenih komisija je javan i može se uživo prenositi medijima ili o njemu izvještavati u štampi*” (što se i dešava u praksi), ali građani nisu u mogućnosti da, recimo, prisustvuju radu Skupštine.

1.7. ODGOVORNOST POSLANIKA U SKUPŠTINI



U kojoj mjeri su poslanici u Skupštini odgovorni za svoje postupke u praksi?

“Skupštinski poslanici nisu odgovorni za svoje postupke u praksi.”

Komentar:

Odgovornost skupštinskih poslanika za svoje postupke se svodi na političku odgovornost koja se jedino realno može mjeriti stepenom (ne)zadovoljstva građana koje oni jedino mogu pokazati demokratskim putem, putem lokalnih izbora. Drugim riječima, ne postoji regularan i institucionalizovan mehanizam uključivanja javnosti u konsultacije oko bitnih pitanja koja se nađu na dnevnom redu, niti postoje formalni ni praktični mehanizmi uz pomoć kojih se građani mogu žaliti na rad i postupke poslanika skupštine. No, neophodno je pojasniti da se ovaj komentar ne odnosi na krivičnu ili, pak, građansko-pravnu odgovornost (u smislu odgovornosti za počinjena djela, izrečena mišljenja i glasove date tokom vršenja svojih dužnosti) nego na direktnu odgovornost prema građanima Brčko distrikta BiH.

1.8. INTEGRITET SKUPŠTINSKIH POSLANIKA



U kojoj mjeri je obezbjeđen integritet skupštinskih poslanika?

“Postoje samo neki od propisa koji se tiču sukoba

interesa, poklona i usluga, prijave imovine i zaštite uzbušnjivača, i koji se polovično sprovode i/ili postoji barem jedan skorašnji primjer sukoba interesa u Skupštini.”

Komentar:

Skupština Brčko distrikta je još 2002. godine, odmah po usvajanju zakona na nivou BiH, usvojila Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH (Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 2/03), dok je krajem oktobra 2008. godine nalogom supervizora stupio na snagu novi Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, br. 43/08 i 47/08) kojim je prethodni zakon stavljen van snage. Zakon propisuje da se pod „izabranim zvaničnicima” smatraju poslanici Skupštine Brčko distrikta i istim Zakonom zabranjuje se da oni, u vrijeme trajanja mandata i šest mjeseci nakon prestanka mandata u Skupštini, mogu biti članovi upravnog odbora, nadzornog odbora, članovi skupštine, članovi uprave ili menadžmenta u javnim preduzećima, kao i članovi upravnog odbora, nadzornog odbora ili direktori institucija Brčko distrikta. Pored toga, poslanici Skupštine imaju zabranu angažmana u privatnim preduzećima koja posluju sa Distriktom, pod uslovom da je vrijednost posla ili ugovora veća od 5.000,00 KM, zatim ne mogu zaključivati ugovore o ličnim uslugama (konsultantski ugovori, ugovori o djelu i slično) sa javnim preduzećima u Distriktu, ni sa privatnim preduzećima koja posluju sa Distriktom, ako vrijednost ugovora ili posla prelazi iznos od 5.000,00 KM. Poslanici ne smiju primati ni poklone u vrijednosti od 200,00 KM, odnosno ako prime poklon ne mogu ga zadržati i moraju ga prijaviti Centralnoj izbornoj komisiji BiH (CIK BiH). Prema raspoloživim podacima, nema evidentiranih prijavljenih poklona javnih zvaničnika Distrikta, niti je CIK BiH pokretala postupke zbog eventualno neprijavljenih poklona u Distriktu. Nadalje, skupštinski Poslovnik o radu definiše određene elemente integriteta poslanika kroz

nespojivost funkcija i zabrane glasanja u slučaju sukoba interesa. U tom smislu, zastupnici ne mogu obavljati nikakvu drugu javnu dužnost u Distriktu ili u bilo kojoj drugoj političkoj jedinici na teritoriji Bosne i Hercegovine i ne mogu biti direktori niti članovi upravnih odbora u preduzećima koja su djelimično ili u potpunosti u vlasništvu Distrikta ili se u bilo kojoj mjeri finansiraju iz budžeta Distrikta. Dalje, usvojen je i Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH koji na vrlo detaljan način definiše sukob interesa, poklona i usluga, prijave imovine i zaštite uzbunjivača, dok je u praksi situacija ponekada u suprotnosti sa navedenim jer postoje indicije da je manji broj izabranih zvaničnika (uključujući poslanike) u prethodnom periodu svoj privatni interes stavljala iznad javnog interesa, koristeći javnu funkciju za ličnu dobit osobe koja je s njima povezana ili je postojalo indicija da poslanici imaju odnos zavisnosti prema osobama koje mogu uticati na njihovu objektivnost u radu. Dakle, akti koji trebaju preventivno djelovati na koruptivnu praksu u radu poslanika postoje, ali nisu do kraja i dovoljno precizno razrađeni, te se posljedično primjenjuju na neusklađen način čime ne postižu u potpunosti svoju svrhu. Postupci koji su do sada pokrenuti u vezi sa kršenjem ovih akata se vode poprilično daleko od očiju običnog građanina, a do momenta izrade ovog izvještaja nisu procesuirani do kraja, stoga se ne može govoriti o rezultatima istih.

2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

KAPACITET

2.1. JASNE FUNKCIJE



U kojoj mjeri izvršna vlast ima jasnu i realističnu strategiju/akcioni plan i koherentan skup funkcija?

“Strategija i funkcije lokalne izvršne vlasti nisu u potpunosti jasne, preširoko su postavljene ili, u nekim primjerima, nejasne”.

Komentar:

Strategija razvoja Brčko distrikta BiH za period 2008 - 2017. godine je izrađena i usvojena od strane Skupštine Brčko distrikta, ali ovaj dokument definitivno ne predstavlja koherentan, usklađen i realističan dokument sa preciziranom i detaljno razrađenom analizom okruženja, detaljno preciziranim strateškim i operativnim ciljevima, projektima, a od šireg učesća građana u samom procesu i implementaciji da ne govorimo. I kada bi se vodio diskurs o tome da li ova Strategija predstavlja pravac razvoja Brčko distrikta, neminovno je da se ona ne implementira, ne definišu se akcioni planovi za njezinu realizaciju niti postoji usklađen sistem monitoringa i evaluacije. Dakle, razvoj Distrikta se zasniva na mnogim faktorima, od kojih prednjače politički, kratkoročni ciljevi, ali dugoročna planiranja se suštinski (u praksi) ne sprovode. Brčko distrikt ima jasno definisane funkcije što bi, u poređenju sa svim drugim lokalnim zajednicama, trebalo da bude prednost, međutim, Distrikt ovu prednost koristi samo u određenoj mjeri, iako se Brčko distrikt ističe kao uspješan model u ispunjavanju obaveza od strane subnacionalnih nivoa vlasti u procesu evropskih integracija. Model korištenja dijela fondova u skladu sa važećim procedurama je poprilično efikasan

u Brčko distriktu na što nam ukazuje i često korišten primjer od strane EU sufinansiranjem izgradnje zgrade Policije u iznosu od 3,5 miliona evra, tehničke podrške projektu zaobilaznice u iznosu 0,5 miliona evra, kao i uvrštavanjem prijedloga Brčko distrikta u sektorska i akciona dokumenta koja su temelj za korištenje godišnjih programa EU pomoći. Distrikt Brčko ima ravnopravan status sa subnacionalnim nivoima vlasti prilikom procesa programiranja pomoći iz IPA instrumenta za predpristupnu pomoć. No, kao drugi primjer se mogu navesti nejasno definisani planovi kapitalnog investiranja koji su nerijetko planirani *ad hoc* na godišnjem nivou bez proaktivnog učešća javnosti u planiranju kapitalnog investiranja, kao što je to slučaj u mnogim bosanskohercegovačkim jedinicama lokalne samouprave. Na kraju, vrlo je bitno spomenuti da se Brčko distrikt BiH razlikuje od ostalih političko - teritorijalnih jedinica sa još dva bitna aspekta, prvi je taj što Brčko distrikt BiH nema Ministarstvo za finansije i budžet (ili pak trezorsko poslovanje) nego je ovaj skup funkcija dodijeljen Direkciji za finansije Brčko distrikta BiH (*nije u potpunosti jasno na koji način Direkcija bolje obavlja svoje zadatke nego što bi to obavljalo Odjeljenje unutar izvršne vlasti*), a druga je stvar postojanje funkcije glavnog koordinatora Vlade Brčko distrikta BiH koja nije u skladu sa Skicom razvoja centralnih organa vlada (tj. okvirom koji je postavljen PAR-om i zahtjevima EU). Nadalje, Vlada Brčko distrikta BiH je nedavno donijela Odluku o metodologiji za identifikaciju, izbor i praćenje projekata, koja omogućava identifikaciju prioriternih projektnih ideja važnih za razvoj Distrikta. Na ovaj način je omogućeno planiranje javnih investicija kroz usvajanje Programa javnih investicija sa identifikovanim projektima koji bi se finansirali iz različitih izvora uključujući budžet, sredstva EU i drugih donatora kao i međunarodnih finansijskih institucija. Ipak, i dalje postoji potreba uspostavljanja funkcije strateškog planiranja i praćenja ostvarenja strateških ciljeva na osnovu kojih bi se unaprijedio proces planiranja javnih investicija.

2.2. RASPOLOŽIVA SREDSTVA



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

“Brčko distrikt ima pristup svim neophodnim resursima za sprovođenje svojih funkcija i efikasnu implementaciju strategije.”

Komentar:

Brčko distrikt BiH ima vrlo jasno i precizno definirane akte kojim je obezbjeđeno finansiranje lokalne samouprave putem direktnih i indirektnih poreza. Drugim riječima, Brčko distrikt može znatno lakše predvidjeti raspoloživa sredstva sa nivoa države nego što je to slučaj u drugim jedinicama lokalne samouprave, zbog činjenice što se raspodjela prihoda od indirektnih poreza vrši u skladu sa Zakonom o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda i koeficijentima koje utvrđuje Upravni odbor Uprave za indirektno oporezivanje, koji u slučaju Brčko distrikta iznosi 3,55%. Imajući ovo u vidu, može se slobodno kazati da Brčko distrikt ima resurse da pokrije funkcionalne i razvojne troškove, kao i sve nadležnosti dodijeljene pozitivnim pravnim aktima. Međutim, iako ne utiče na konačnu ocjenu, vrlo je bitno naglasiti (kao i gore) da Distrikt nema jasnu stratešku viziju “gdje želi biti za 20 godina?!” te kao posljedicu (*plus princip nacionalnog ključa u realizaciji apsolutno bilo koje inicijative*) imamo vrlo nizak stepen realizacije kapitalnih investicija dok, sa druge strane, sredstva “leže” neiskorištena u bankovnim institucijama u Brčko distriktu BiH. Poseban izazov predstavlja i već pomenuti izazov nedostatka adekvatnog planiranja zbog nepovezanosti strateških i operativnih planova sa budžetom.

ULOGA

2.3. UPRAVLJANJE LOKALNOM ADMINISTRACIJOM



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

“Izvršna vlast je donekle aktivna, ali uglavnom neuspješna u stvaranju lokalnog javnog sektora koji se rukovodi visokim nivoom transparentnosti, odgovornosti, integriteta i uključenosti.”

Komentar:

Izvršna vlast, tj. Vlada Brčko distrikta BiH nema odgovarajuće mehanizme kako bi efikasno nadgledala i upravljala radom javnog sektora u cjelini. Ova konstatacija ima svoje obrazloženje u činjenici da izvršna vlast Brčko distrikta nema nikakvu nadležnost u pogledu funkcioniranja javnih preduzeća jer je nadzor rada svakog javnog preduzeća izričito stavljena pod mandat upravnih odbora. Upravni odbor je odgovoran Skupštini Brčko distrikta za rad svakog javnog preduzeća, kao što je propisano odgovarajućim zakonom. Dakle, javna preduzeća su nezavisna od Vlade Distrikta i javne uprave, a odgovarajućim zakonima Distrikta se propisuje da svako javno preduzeće ima izvršna ovlaštenja koja su dovoljna za obavljanje njegovih funkcija i ostvarivanje ciljeva pružanja javnih usluga koji su joj preneseni u nadležnost.

Sa druge strane, kada govorimo o nivou transparentnosti, odgovornosti, integriteta i uključenosti uposlenih u lokalnoj administraciji, možemo kazati da Brčko distrikt BiH ima prilično razvijen sistem menadžmenta ljudskim

resursima koji bi za cilj trebao imati što efikasnije obavljanje dužnosti službenika u lokalnoj administraciji, kao i povećanje transparentnosti i integriteta u njihovom radu. Međutim, u praksi se pokazalo da se mnoge aktivnosti svode samo na formalno poštovanje propisanih procedura i ima još puno toga što se može učiniti u pravcu modernizacije sistema HRM-a i povećanja efikasnosti i odgovornosti u radu javnog sektora, posebno sa aspekta odgovornosti službenika prema građanima, a ne raznim interesnim grupama ili pojedincima. Jedan od primjera netransparentnog odnosa prema javnim sredstvima sa ovog aspekta je zabilježen i u izvještaju Kancelarije za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH u kojem se navodi da su tokom 2012. godine “izdaci za specijalizaciju i školovanje u iznosu od 40.076,82 KM odobravani bez postojanja iskazane potrebe posla u organizacionom planu organa uprave u smislu člana 63 Zakona o državnoj službi. Usvojenom strategijom i organizacionim planom stečena zvanja odabranih korisnika nisu predviđena kao pravac razvoja ljudskih resursa, niti kao neophodan uslov za obavljanje poslova”²⁰.

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?

²⁰ Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH, „Javni izvještaj za 2012. godinu“, str. 12, Brčko distrikt BiH, 2013. (na raspolaganju na web stranici http://revizija-bd.ba/cms/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=Javni_Izvjestaji%2F2012-javni_izvjestaj_revizije_finansijskog_poslovanja_institucija_Brcko_distrikta_BiH-ba.pdf&Itemid=16&lang=ba)

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

Komentar:

Brčko distrikt BiH ima usvojen Zakon o javno–privatnom partnerstvu čime je osiguran formalno–pravni aspekt uvođenja privatnih pružalaca javnih usluga na lokalnom nivou. Ovaj Zakon predviđa procedure odabira privatnog partnera koje bi se trebale provoditi u skladu s načelima jednakog tretmana, transparentnosti, proporcionalnosti, međusobnog priznanja, zaštite javnog interesa, zaštite prava lica, slobode natjecanja i zaštite okoliša. Formalni nadzor nad radom privatnih pružalaca javnih usluga ima Komisija za javno–privatno partnerstvo koju imenuje Vlada na prijedlog gradonačelnika, vodeći računa o tome da u njoj budu zastupljeni predstavnici onih organa uprave koji, s obzirom na svoju nadležnost, mogu doprinijeti uspješnoj realizaciji pružanja usluga. Međutim, sa druge strane, javnost u potpunosti nije uključena u smislu pozivanja privatnih pružalaca javnih usluga na odgovornost za izvršenje ugovorenih usluga, odnosno sami postupak kojim se provjerava vršenje javnih usluga nije do kraja transparentan. Jedan od direktnih primjera neefikasnosti u ovom smislu je zabilježen i u javnom izvještaju Kancelarije za reviziju javne uprave i institucija u kojem se navodi da Odjeljenje za stručne i administrativne poslove Vlade Brčko distrikta BiH: *„Prilikom sklapanja Ugovora za vršenje usluga čišćenja, Odjeljenje se nije pridržavalo odredbi Zakona o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH, u dijelu nespojivosti angažmana u privatnom preduzeću i nosioca izvršne funkcije, niti je Ugovor potpisan prije početka obavljanja usluga“.*

2.5. REGULISANJE RADA LOKALNIH PRIVREDNIH SUBJEKATA



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

“Propisi kojima se reguliše rad lokalnih preduzeća se ne primjenjuju uvijek dosljedno i/ili povremeno se pojavljuju primjeri nepoštenog odnosa inspektora iz lokalne uprave prema lokalnim preduzećima.”

Komentar:

Kada je u pitanju sprovođenje aktivnosti regulisanja rada lokalnih preduzeća, može se generalno kazati da je nadzor u većini slučajeva transparentan i efektivan. Drugim riječima, za većinu posmatranih primjera i na osnovu povratnih informacija pribavljenih od strane privatnih preduzeća, nadzor rada lokalnih preduzeća se sprovodi na fer i transparentan način, mada postoji i indikativan broj žalbi na rad nadzornih organa (inspekcije) da primjena propisa i rad inspektora nisu uvijek dosljedni. Naime, najveći broj podnesenih žalbi se odnosi na rad Inspektorata, ali su uočeni i drugi nedostaci, kao što je činjenica da se rijetko vrše kontrole ispunjenosti uslova za ostvarivanje prava na olakšice privatnim preduzećima na svakih šest mjeseci, niti se o navedenom podnose izvještaji gradonačelniku, kako je predviđeno Zakonom o podsticanju privrednog razvoja u Brčko distriktu BiH. Nadalje, postoje indicije da kod određenih procesa privatizacije nisu postojali konsolidovani bilansi preduzeća koja su kupovana preko Ureda za privatizaciju Brčko distrikta BiH koji su nakon toga „nagomilavali“ dugove i sprovodili proces likvidacije/stečaja nakon toga. U slučaju vrlo transparentnog i pažljivog pristupa ovom procesu, ovakve posljedice bi bile spriječene. Vrijedi također napomenuti da je, u cilju unapređenja privatnog sektora, potrebno ukloniti ili bar ublažiti pravne i administrativne barijere (npr. registracija i zatvaranje preduzeća) te uvesti nove tehnologije koje će omogućiti efikasniju komunikaciju između privatnog sektora i javne uprave, te omogućiti brže

rješavanje zahtijeva preduzeća od strane javne uprave, što je već sprovedeno u velikom broju jedinica lokalne samouprave.

UPRAVLJANJE

2.6. TRANSPARENTNOST BUDŽETA



U kojoj mjeri lokalna uprava predstavlja jasan i dostupan budžet?

“Lokalna uprava je obavezna da predstavi transparentan godišnji budžet, ali dokument budžeta nije lako dostupan i/ili teško ga je razumjeti.”

Komentar:

Prvenstveno, vrlo je bitno naglasiti da Vlada, kao izvršna vlast lokalne samouprave, tj. Brčko distrikta, nije nadležna da predstavlja nacrt niti prijedlog budžeta javnosti. Naime, Zakonom o budžetu Brčko distrikta BiH iz 2008. godine je definisano da je prvi korak izrada nacrta budžeta od strane Direkcije za finansije prema Vladi Brčko distrikta BiH do 15. septembra tekuće godine, a na osnovu preliminarnih uputstava koje dostavlja Direkcija najkasnije do 1. jula tekuće godine za narednu godinu, koja nakon toga odobrava nacrt budžeta najkasnije do 1. oktobra tekuće godine za sljedeću godinu te ga prosljeđuje u zakonodavnu proceduru, tj. Skupštini Brčko distrikta BiH na razmatranje i usvajanje uz proceduru javne rasprave. Prije usvajanja budžeta, njegov nacrt se obavezno razmatra u skupštinskoj Komisiji za budžet i ostalim komisijama. U fazi od podnošenja budžeta Skupštini do donošenja odluke o njegovom usvajanju, prijedlog budžeta je dostupan javnosti i dostavlja se lokalnim udruženjima

građana. Međutim, ove javne rasprave se održavaju uglavnom *pro forme* i nemaju suštinski značaj na izmjene predloženog budžeta. Dakle, možemo kazati da se uprava (u širem smislu riječi) lokalne samouprave rukovodi propisima o budžetu koji obezbjeđuju transparentnost i dostupnost budžeta. Dokumenti vezani za prijedlog budžeta Brčko distrikta BiH su u zakonskim rokovima dostupni putem web stranica te se dostavljaju određenim interesnim grupama, ali se ne može otići utisku da građani, tj. javnost, ali ni opozicioni blok (bez obzira o kojoj vlasti govorili) vrlo teško mogu uticati na planirani utrošak javnih sredstava. I ovdje važi potreba razvoja funkcije strateškog planiranja i razvoja godišnjih planova koji trebaju biti osnova za kreiranje budžeta kako bi se obezbijedio sistemski pristup u planiranju javnih investicija. Stoga, postoje određene primjedbe na visinu sredstava za određene namjene te postotak izdvajanja sredstava u svrhu zadovoljavanja kratkoročnih ciljeva određenih interesnih grupa ili pak pojedinaca. Bitno je naglasiti da se kao osnove za izradu budžeta Distrikta koriste i procjene privrednog razvoja, razvoja socijalnog sektora, makroekonomskih indikatora i prognoza prihoda i rashoda za godine koje su obuhvaćene dokumentom okvirnog budžeta. Međutim, vrlo je teško govoriti o valjanim prognozama razvoja ako imamo u vidu da ne postoji strateški plan razvoja koji se odnosi na ekonomski razvoj (odnosno, postoji, ali se ne sprovodi u praksi u potpunosti), što isto možemo kazati i za razvoj socijalnog sektora, što bi trebao da bude dio integralnog pristupa planiranja razvoja Brčko distrikta BiH. Sumirajući ovaj dio, može se slobodno reći da su sve procedure vezane za donošenje budžeta formalno-pravno ispunjene, ali budžet ne predstavlja odgovor na stvarne potrebe svih građana Brčko distrikta BiH, što se ne može nazvati pozitivnim i transparentnim procesom u pravom smislu ovih pojmova.

2.7. ODGOVORNOST LOKALNE IZVRŠNE VLASTI



U kojoj mjeri je Vlada odgovorna za svoje postupke?

“Lokalna Vlada je djelimično odgovorna za svoje postupke u praksi.”

Komentar:

Kontrola članova izvršne vlasti obuhvata kontrolu rada službenika (personalna kontrola), kao i kontrolu akata koja oni donose. Postoji takođe i kontrola uprave, putem Apelacione komisije (manifestovana kroz zakonodavna rješenja u okviru upravnog postupka i upravnog spora), te posebni vidovi kontrole (npr. Ombudsman). Međutim, postoji nekoliko definiranih mehanizama vezanih za učešće građana u procesu donošenja odluka od strane Vlade Brčko distrikta, ali ovi mehanizmi nisu namijenjeni davanju obrazloženja za svoje odluke. Dakle, isti nisu u potpunosti efikasni, posebno kada je riječ o važnim životnim pitanjima kao što su poboljšanje uslova za život građana Brčko distrikta (npr. kapitalne investicije, strateško planiranje i slično). U praksi, vrlo rijetko se dešava da građani imaju konsultacije ili neki drugi vid učešća građana u procesu donošenja odluka koji su poznati u modernim lokalnim samoupravama. Nadalje, iako je Zakonom o javnoj upravi (Članom 51) definirano da građani imaju pravo podnositi žalbe i pritužbe na rad organa javne uprave, ovim Zakonom se ne navodi na koje konkretno organe se misli. Generalno govoreći, kada su na snazi uslovi stabilne vladajuće koalicije, odgovornost Vlade se ipak svodi na političku podršku ili odsustvo iste prema Skupštini Brčko distrikta BiH, jer su formalno-pravni mehanizmi nerazvijeni i slabo se koriste.

2.8. INTEGRITET IZVRŠNE VLASTI



U kojoj mjeri je obezbjeđen integritet izvršne vlasti?

“Postoje samo neki od propisa koji se tiču sukoba interesa, poklona i usluga, prijave imovine, ‘revolving door’²¹, imenovanja i zaštite uzbunjivača i koji se polovično primjenjuju i/ili desio se najmanje jedan skorašnji primjer sukoba interesa ili ‘revolving door’ fenomena.”

Komentar:

Kao što je već navedeno, u Distriktu je na snazi Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH, koji na detaljan način definira sukobe interesa, poklona i usluga, prijave imovine i zaštite uzbunjivača, međutim, postoje određena viđenja i naznake da je u praksi situacija ponekada u suprotnosti sa gore navedenim Zakonom. Dakle, propisi kojima se obezbjeđuje integritet Vlade Brčko distrikta su nepotpuni i ne ostvaruju u potpunosti svoju svrhu po pitanju sukoba interesa i “revolving door” fenomena. Dakle, građani svakako imaju pravo da tuže Vladu Distrikta, odnosno da pokrenu proceduru za utvrđivanje korupcije, no ovo se nije značajno dešavalo u praksi. Iako se, prema Krivičnom zakonu Brčko distrikta, počinioc krivičnog djela koji je dao mito na zahtjev službenog ili odgovornog lica u Distriktu može osloboditi kazne ukoliko prijavi krivično djelo prije njegovog otkrivanja ili saznanja, koristi od samog djela, ali i kazne koje prijete za učešće u ovakvim radnjama utiču na građane da prijave ovakve nezakonite radnje. Naime, za davanje mita je predviđena kazna od šest mjeseci do pet godina. Iako oni koji prijave da su dali novac mogu biti oslobođeni sankcija, to ne znači da bi zaista i bili, stoga ni ne iznenađuje mali broj pritužbi na postojanje koruptivnih radnji od strane

građana. Nadalje, poprilično je nizak stepen realizacije akcionih planova (za koje je vidljivo da se pripremaju prema rasporedu) implementacije strategije borbe protiv korupcije, što uopće nije čudno s obzirom na to da ovu strategiju ne prate drugi akti niti postoje stručnjaci za realizaciju iste.

3. LOKALNA ADMINISTRACIJA

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

KAPACITET

3.1. ADEKVATNI RESURSI

--	--	--

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

„Javna uprava ima adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse za efikasno vršenje svojih obaveza“.

Komentar:

Javna uprava Brčko distrikta BiH je najpoželjnija, pa možda i jedina lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini sa veoma povoljnim i adekvatnim naknadama

za rad u organima javne uprave. U poređenju sa drugim organima javne uprave u BiH u cjelini, možemo zaključiti da je prosječna plata zaposlenih u javnoj upravi Brčko distrikta znatno veća nego što je to slučaj u drugim područjima Bosne i Hercegovine. Tako, bruto plata u sektoru javne uprave Brčko distrikta BiH iznosi 1,910 KM²² dok je prosječna bruto plata u sektoru javne uprave u entitetima oko 1,610 KM.²³ Još je značajnija razlika u korist Brčko distrikta BiH u sektoru obrazovanja i javnog zdravstva gdje su bruto razlike i preko 400 KM. Dakle, možemo slobodno kazati da Brčko distrikt apsolutno obezbjeđuje adekvatne finansijske resurse za efikasno obavljanje svojih dužnosti. Isti zaključak se može donijeti kada je riječ o infrastrukturnim i ljudskim resursima u javnoj upravi Brčko distrikta BiH, mada postoje primjeri dobrih praksi u drugim lokalnim zajednicama u obezbjeđivanju određenih usluga građanima lokalne samouprave od kojih bi i građani Brčkog imali koristi kada bi se sprovele u praksi Distrikta. No, lokalna administracija u Distriktu ima i svoje specifičnosti. Osim poslova lokalne administracije u izvršavanju poslova koji su karakteristični za lokalnu samoupravu, administracija Distrikta obavlja poslove u sektorima i oblastima za koje je Distrikt nadležan u zakonodavnom i izvršnom smislu. Imajući u vidu da u sektorima u kojima je Distrikt nadležan postoji obaveza kreiranja politika, izrade i primjene propisa, od administracije Distrikta

²¹ Fenomen “Revolving door” ili “vrata koja se okreću” predstavlja sukob interesa u kojem su dužnosnici raznih organa javne uprave i općenito politički funkcioneri prelazili na direktorske, upravljačke ili savjetničke položaje u privatna preduzeća i obrnuto. Korištenje ovog fenomena se generalno u teoriji smatra situacijom kada “političari prelaze u privatni sektor”. Kod ovakvih situacija napisano pravilo u transparentnim društveno-političkim zajednicama je da političari u privredu smiju preći tek nakon zakonski reguliranog roka od dvije godine, kao što je to slučaj u Japanu.

²² Prema publikaciji Agencije za statistiku BiH, na raspolaganju na http://www.bhas.ba/publikacije/bd/BRC_2014_003_OPS%20.pdf

²³ Prema publikaciji Agencije za statistiku BiH, na raspolaganju na http://www.bhas.ba/saopštenja/2014/BPL_2014Q2_001_01_BH.pdf

se očekuje da provodi zadatke koji nisu u potpunosti karakteristični za jedinice lokalne samouprave. Upravo ovo predstavlja izazov po pitanju adekvatnih resursa lokalne administracije u obavljanju poslova koji nisu iz domena lokalne samouprave. Na primjer, Brčko distrikt BiH, kao jedan od nivoa vlasti u BiH, aktivno je uključen u poslove evropskih integracija, a samo nekoliko osoba je zaposleno na ovim poslovima te imaju odgovarajuće vještine i kompetencije da se bave ovim pitanjima. Kada se uporede ovi kapaciteti sa nivoom oba entiteta, nameće se zaključak da je u velikoj mjeri potrebno dalje razvijati institucionalne i ljudske resurse unutar administracije Distrikta po pitanju evropskih integracija, pristupa fondovima i sličnih aktivnosti.

3.2. NEZAVISNOST



U kojoj mjeri je lokalna administracija nezavisna od spoljašnjih uticaja?

„Iako postoje propisi o zapošljavanju na osnovu kompetentnosti kandidata, prisutno je nekoliko primjera nepotizma/favorizovanja i/ili uplitanja od strane lokalnih političkih aktera mada ovo nije rasprostranjeno ili ozbiljna praksa.“

Komentar:

Zapošljavanje u organima javne uprave Brčko distrikta je zasnovano na Zakonu o državnoj službi u organima uprave Distrikta na način da se cijelo jedno poglavlje Zakona posvećuje upravljanju ljudskim resursima, u kojem se, između ostalog, navodi da su rukovodioci organa uprave u Distriktu odgovorni za planiranje zapošljavanja i profesionalnog razvoja službenika i namještenika u organima uprave. Plan potreba za

ljudskim resursima u organima uprave se utvrđuje do 30. septembra tekuće godine za narednu godinu, a na osnovu organizacionog plana i u skladu s opštim načelima politike ljudskih resursa i dostavlja se nadležnom organu za ljudske resurse, odnosno pododjeljenju za ljudske resurse pri odjeljenju za stručne i administrativne poslove Brčko distrikta BiH. Na osnovu plana potreba za ljudskim resursima (u Zakonu se navodi pojam kadrovi), nadležni organ za ljudske resurse u saradnji s nadležnim organom uprave za budžet, predlaže gradonačelniku detaljan zahtjev za plate koji treba biti izvršten u prijedlog budžeta za narednu fiskalnu godinu. U skladu sa sredstvima odobrenim u budžetu za plate službenika i namještenika, gradonačelnik donosi odluku o realizaciji plana zapošljavanja javnih službenika i namještenika. Drugim riječima, zapošljavanje u organima uprave Brčko distrikta BiH se, u teoriji, vrši putem otvorene konkurencije na osnovu profesionalnih sposobnosti i odražava sastav stanovništva (iako je drugi element poprilično diskutabilan u praksi). U pravilu, samo u slučaju da više lica ima istu zbirnu ocjenu u procesu izbora najuspješnijeg kandidata, obavezno se sačinjava rang-lista koja odražava sastav stanovništva (nacionalna, spolna, starosna, profesionalna i druga struktura), a ovi slučajevi se ne bi trebali zloupotrijebiti ako mogu dovesti do izbora manje stručnog kandidata. Međutim, postoje špekulacije u javnosti da upravo ovaj element u mnogim slučajevima dovodi do neregularnosti postupaka zapošljavanja i uplitanja politički uticajnih osoba u konačan ishod. Što se tiče unapređenja službenika prema propisanim pravilima, ono se vrši pomicanjem službenika u okviru platnog razreda, i to ukoliko su u posljednje četiri godine ocijenjeni ocjenom „u potpunosti zadovoljena očekivanja“ ili ako su u posljednje dvije godine ocijenjeni ocjenom „nadmašuje očekivanja“. Procedura napredovanja u okviru organizacione hijerarhije nije u potpunosti detaljno razrađena podzakonskim aktima. Dakle, pored činjenice da Brčko distrikt BiH ima poprilično dobre propise o meritornom zapošljavanju i potencijalnom unapređenju službeni-

ka u javnoj upravi koji se u formalnom smislu dobro sprovode, postoji i značajan broj žalbi na sprovedene postupke, odnosno na favorizaciju određenih kandidata, mada se formalno-pravno rijetko žalbe riješe u korist žalioca.

ULOGA

3.3. OBEZBJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI I INTEGRITETA U JAVNIM NABAVKAMA



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

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

Komentar:

Javne nabavke u Brčko distriktu su u pravilu zasnovane na principima i pravilima definisanim u Zakonu o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, Uputstvu o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH i drugim podzakonskim aktima vezanim za javne nabavke. U principu, sistem javnih nabavki je formalno vrlo transparentan, uključujući činjenicu da je Brčko distrikt BiH uspostavio centralizovani sistem javnih nabavki u kojem nabavku vrši Odjeljenje za stručne i administrativne poslove, Pododjeljenje za javne nabavke, odnosno Komisija za javne nabavke, u skladu sa Uputstvom o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH u Brčko distriktu. Međutim, u praksi je situacija drugačija nego što je to zamišljeno aktima vezanim za javne nabavke. Naime,

najveći broj špekulacija vezanih za netransparentnost, korupciju i nizak stepen integriteta je vezan upravo za javne nabavke u Distriktu. Postoji sumnja da je u prethodnim godinama veliki broj puta prekršen Zakon o javnim nabavkama za što postoje i formalni dokazi od strane Ureda za žalbe Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine, kao drugostepenog organa u postupcima javnih nabavki. Tako, podaci Ureda za žalbe navode da je samo tokom 2012. godine, usvojeno čak 38 žalbi u korist žalitelja, što svrstava Brčko distrikt u sami vrh po broju konačnih akata u drugostepenom postupku javnih nabavki. Nadalje, kao što je slučaj i sa drugim organima javne uprave, službe za reviziju institucija javnog sektora na svim nivoima ukazuju na kršenja zakonskih i podzakonskih akata prilikom realizacije javnih nabavki pa tako i u Brčko distriktu. Tako izvještaji Kancelarije za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH pokazuju određene nepravilnosti koje dovode u sumnju integritet provedenih postupaka, dok su stručna i šira javnost, kao i poslovna zajednica krajnje sumnjičavi prema regularnosti javnih nabavki. Kancelarija je navela primjere iz 2012. godine kako slijedi:

- *“Znatan dio budžetskih korisnika nije dosljedno provodio odredbe Zakona o javnim nabavkama BiH u dijelu izvršenja nabavki prije okončanja postupka nabavke. Osim toga, konstatovana je nedosljedna primjena Instrukcije o postupku nabavke roba, obavljanju usluga i ustupanju radova u Brčko distriktu BiH prilikom dokumentovanja vrste, obima i kvaliteta isporučenih materijala i usluga i izvršenih radnji na istraživanju tržišta u postupcima nabavke putem direktnog sporazuma“;*²⁴
- *„U toku 2012. godine...nije izvršila planirane aktivnosti na implementaciji Akcionog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014.) u Brčko distriktu BiH, dok su izdaci za „Usluge sprovedenja koncepta za realizaciju dijela aktivnosti iz planova djelovanja protiv korupcije“ u iznosu 136.890,00 KM, realizovani bez dosljedne primjene Instrukcije o postup-*

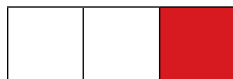
ku nabavke roba”;²⁵

• “Odjeljenje nije prilikom nabavke usluga održavanja vozila, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, kao kriterij za ocjenu ponude, pored cijena norma sata obuhvatilo i cijenu materijala neophodnog za održavanje”;²⁶

• „...nije izvršena u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH u dijelu blagovremenog pokretanja i okončanja postupka nabavke, ugovaranja obima i vrijednosti ponuđenih usluga, te dokumentovanja izvršenih usluga”;²⁷

Nadalje, iako je članom 8. Instrukcije o postupku nabavke roba, obavljanju usluga i ustupanju radova definisan princip imenovanja, zadataka i odgovornosti Komisije za javne nabavke i sekretara Komisije, niti jednim stavom pomenutog člana nije definisana suštinska odgovornost ove komisije pa u praksi nema primjera da je neko od odgovornih lica odgovarao (kako disciplinski, krivično pa tako i javnosti) za brojne neregularnosti u sistemu javnih nabavki. Međutim, sa zakonskim okvirom javnih nabavki, koji je do sad bio u primjeni, su u principu nezadovoljne obje strane, svako iz svojih razloga. Novi zakon, koji je usklađen sa evropskim standardima u ovoj oblasti, treba da stupi na snagu od oktobra 2014. godine, a koji bi trebao da prevenira u budućnosti brojne neregularnosti koje su uočene u praksi. Mada, do sada važeći sistem javnih nabavki, uz pravilnu primjenu, pružao je sasvim dobar okvir za efikasno i djelotvorno trošenje javnih sredstava.

3.4. UNAPREĐENJE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI I UČEŠĆA



U kojoj mjeri javna uprava podstiče mehanizme

društvene odgovornosti koji građanima omogućavaju da komuniciraju i podnose zahtjeve lokalnoj vlasti?

“Lokalna administracija je neaktivna u promociji inicijativa društvene odgovornosti i učešća školskih odbora, građanskih odbora za javno zdravstvo itd., u procesima donošenja odluka.”

Komentar:

Postoji značajan broj mehanizama (posebno onih u upotrebi u modernim lokalnim samoupravama) koji bi lokalnoj administraciji trebali da obezbijede ulazne informacije o uključivanju građana i interesnih grupa u donošenje raznih odluka (kao što su odluke vezane za obrazovanje, odnos sa građanima, strateško planiranje, izrade prostorno-planske dokumentacije, itd.), međutim, javna uprava Brčko distrikta BiH ne koristi ove mehanizme aktivno niti postoje značajni primjeri promocije mehanizama društvene odgovornosti u svom radu. Nadalje, ne postoje značajni primjeri uključivanja građana putem npr. sistematske komunikacije putem interneta, sistematskih razgovora građana sa predstavnicima javne uprave, referenduma, zborova građana, panela i drugih oblika kolektivnih građanskih konsultacija itd.) pa se bitne odluke većinom donose bez učešća aktera kojih se te odluke tiču.

3.5. PRIKUPLJANJE JAVNIH PRIHODA



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

„Način prikupljanja lokalnih javnih prihoda nije u

potpunosti jasan, komplikovan je i/ili ostavlja u praksi prostor za iznudu i/ili ličnu korist.“

Komentar:

Pravni okvir za prikupljanje lokalnih prihoda (*ovdje se misli prvenstveno na neporeske i poreske direktne prihode na lokalnom nivou*) je definisan na nivou Brčko distrikta i u najvećoj mjeri je transparentan i fer, ali ne u potpunosti dostupan javnosti. Međutim, neki lokalni prihodi su bili predmet čestih primjedbi, prikupljanje nekih od njih je donekle komplikovan i diskutabilan, dok je bilo i slučajeva pogrešne primjene propisa javne uprave o prikupljanju prihoda kod nekih direktnih poreza, što je i dokazano u drugostepenim postupcima. Tako je, na primjer, Kancelarija za reviziju javne uprave tokom 2012. godine potvrdila da: „*Porezna uprava Direkcije za finansije pogrešno je primijenila materijalno pravo prilikom utvrđivanja obaveze poreza na promet nekretnina, te je po presudi Apelacionog suda Brčko distrikta BiH isplatila iznos od 167.954,40 KM na ime zakonske zatezne kamate i troškova upravnog spora*“.

3.6. ZAŠTITA ZEMLJIŠNIH I IMOVINSKIH PRAVA



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

“Lokalni propisi za pitanja regulisanja imovinsko-pravnih odnosa, urbanističkog planiranja i izdavanja građevinskih dozvola postoje, ali ne pokrivaju sva relevantna pitanja i mogućnost građana da preispituju odluke lokalne vlasti.“

Komentar:

Propisi kojima se regulišu imovinsko-pravna pitanja, prostorno planiranje i izdavanje građevinskih dozvola (uključujući urbanističku saglasnost) su u velikoj mjeri jasni i modernizovani. U njima se omogućavaju pravni mehanizmi (javne rasprave, izlaganje podataka, prigovori, redovni i vanredni pravni lijekovi) uz pomoć kojih građani mogu (teoretski i praktično) da utiču na donošenje odluka o korištenju građevinskog zemljišta. Nadalje, Distrikt je usvojio i Zakon o eksproprijaciji nekretnina kada je to potrebno, radi izgradnje objekata ili izvođenja radova u javnom interesu²⁴ Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i kada se ocijeni da će se korištenjem nekretnine, za koju se namjerava predložiti eksproprijacija, u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na prethodni način. U slučaju nezadovoljstva građana i potencijalnog osporavanja odluka vlasti (bilo onih zakonodavnih ili izvršnih), građanima su na raspolaganju otvoreni pravni mehanizmi čime je osigurana pravna sigurnost stranke u pravnom prometu. Iako je sve gore navedeno vrlo transparentno u teoriji, u praksi je bilo dosta diskursa o netransparentnoj dodjeli zemljišta i ucjenama (čak i korupciji) u ovim procesima. Vrijedi napomenuti da je tokom razvoja Distrikta međunarodna

²⁴ Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH, „Javni izvještaj za 2012. godinu“, str. 10, Brčko distrikt BiH, 2013. (na raspolaganju na web stranici http://revizija-bd.ba/cms/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=Javni_Izvjestaji%2F2012-javni_izvjestaj_revizije_finansijskog_poslovanja_institucija_Brcko_distrikta_BiH-ba.pdf&Itemid=16&lang=ba)

²⁵ Ibid

²⁶ Ibid, str. 16

²⁷ Ibid, str. 22

²⁸ Odluku da je izgradnja objekta ili izvođenje radova u javnom interesu Distrikta donosi Skupština Distrikta na prijedlog korisnika eksproprijacije, po prethodno pribavljenom izvodu iz urbanističkog plana sa stručnim mišljenjem od Odjeljenja ili planom parcelacije ili izvodu iz regulacionog plana ili izvodu iz urbanističkog projekta ili izvodu iz urbanističkih redova, u skladu s prostornim planom.

zajednica preko supervizora za Brčko distrikt BiH značajan broj puta reagovala na pitanja regulisanja pitanja oko imovinsko-pravnih odnosa, prostornog planiranja i izdavanja građevinskih dozvola (uključujući urbanističku saglasnost). Naravno, politička volja i u ovom smislu uzrokuje probleme tako da postoje primjeri da se provedbeni akti ne mogu usvojiti od strane Skupštine Brčko distrikta BiH samo zbog toga što, na primjer, ne postoji saglasnost oko izgradnje određenih vjerskih objekata u određenim dijelovima Distrikta. Iako ne ulazimo u predmet političkog dogovora, suština pitanja je da građani Brčko distrikta BiH ne bi trebali imati pravne posljedice zbog činjenice da političke stranke nemaju saglasnosti na dodjelu zemljišta ili prava izgradnje određenih objekata, što su u potpunosti dva odvojena pitanja.

UPRAVLJANJE

3.7. JAVNOST UPRAVE



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

„Postoje odgovarajući propisi, ali oni ne pokrivaju sve aspekte u vezi sa transparentnošću javnog sektora i do ovih informacija je u praksi teško doći.“

Komentar:

Propisi koji regulišu objavljivanje podataka o imovini odgovornih službenika nisu potpuni, niti je moguće doći do ovih podataka. Iako, određenim aktima jeste predviđena mogućnost dobivanja ovih informacija, u praksi nema primjera njihovih objavljivanja, što onemogućava javnost da sazna i potencijalne sukobe interesa,

kako je to definisano podzakonskim aktom vezanim za Pravilnik o radu službenika i namještenika te Etičkim kodeksom državnih i javnih službenika i namještenika u institucijama i organima uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Također, podaci i dokumenti o postupcima javnih nabavki i zapošljavanja su većinom dostupni na web stranici, ali oni nisu u potpunosti javni, dok su informacije o imovini u vlasništvu Distrikta teško dostupne za građane. Nadalje, s obzirom na to da govorimo o javnom sektoru u širem smislu, pogotovo je teško pronaći informacije po pitanju transparentnosti rada u upravljanju finansijama, ljudskim resursima i podacima u novoosnovanim javnim preduzećima ili pak preduzećima koja obavljaju poslove od javnog interesa.

3.8. ODGOVORNOST LOKALNIH SLUŽBENIKA



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

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

Komentar:

Pravila ponašanja službenika, odnosno namještenika su propisana Zakonom o državnoj službi u organima Brčko distrikta BiH, ali i Pravilnikom o radu službenika i namještenika te Etičkim kodeksom državnih i javnih službenika i namještenika u institucijama i organima uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Istim zakonom regulisano je i pitanje sukoba interesa, pa je, u pravilu, službenik u sukobu interesa ako: radi pod rukovodstvom bliskog srodnika, obavlja samostalnu djelatnost,

ako je član organa političkih stranaka, obavlja poslove izvan radnog vremena bez odobrenja rukovodioca organa javne uprave, obavlja dodatne aktivnosti uz naknadu bez odobrenja rukovodioca organa javne uprave, ako se kandiduje i imenuje na javne funkcije suprotno proceduri propisanoj zakonom, te se angažuje na poslovima vezanim za predlaganje politika, donošenja odluka i ugovora u kojima postoje imovinski, finansijski ili drugi interesi službenika, odnosno namještenika. Propisi kojima se reguliše disciplinska odgovornost i postupak po pritužbama građana se djelimično primjenjuje u praksi i rezultati revizije ne dovode do sankcionisanja službenika koji su odgovorni za nepravilnosti, kao što je već navedeno u prethodnim sekcijama izvještaja. U praksi, ne postoji ni informiranje javnosti o pozivanju na odgovornost službenika javne uprave što može značiti da se dobro definirani propisi ne mogu sprovesti uz potpuno učesće javnosti u onim predmetima koji bi mogli imati svrhu prevencije neodgovornog ponašanja službenika i namještenika. I interne procedure rijetko završavaju pozivanjem službenika na odgovornost, pa se cijeli sistem odgovornosti državnih službenika i namještenika u javnoj upravi Brčko distrikta BiH čini nedovoljno razrađenim i neefikasnim. Međutim, postoji nekoliko primjera disciplinskog sankcionisanja, odnosno „pozivanja na odgovornost“, iako građani vrlo često nisu svjesni toga, stoga je neophodno javno navesti one primjere gdje su državni službenici ili namještenici pozvani na odgovornost u vezi sa obavljanjem svoje funkcije, kako bi uprava povećala povjerenje i integritet u ovom smislu.

3.9. INTEGRITET SLUŽBENIKA ADMINISTRACIJE



U kojoj mjeri je osiguran integritet lokalnih službenika?

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

Komentar:

Pored uobičajenih propisa koji se odnose na sukob interesa, kodeks ponašanja, disciplinsku odgovornost službenika, rijetki su interni akti koji na obuhvatniji, precizniji način regulišu odnose unutar javne uprave Brčko distrikta BiH koji bi za cilj imali odlučnije preventivno i proaktivno djelovanje na potencijalnu netransparentnost, korupciju ili pak prilika za nastajanje sukoba interesa. Tako, postoje primjeri kršenja (suštinskog) definiranih primjera sukoba interesa iz Pravilnika o radu službenika i namještenika, a koji se posebno odnosi na članstvo u organima političkih stranaka (ostavljena je mogućnost članstva u političkim strankama za službenike i namještenike) ili pak angažovanja na poslovima vezanim za predlaganje politika, donošenja odluka i ugovora u kojima postoje imovinski, finansijski ili drugi interesi službenika, odnosno namještenika. Nadalje, čak i tokom procesa zapošljavanja u organima uprave, panel postavlja pitanja koja asociraju na integritet lokalnih službenika, kao što je pitanje vezano za “naredbu nadređenog da uposlenik uradi zadatak koji očito nije u skladu sa Zakonom”, što automatski implicira da postoje ovakvi primjeri te službenik na samom početku dobiva jasan signal da će se vjerovatno suočiti sa ovakvim primjerima. Kao posljedica nedostatka zaštite državnih službenika, postoje primjeri pokretanja postupka od strane službenika za utvrđivanje odgovornosti ili određene javne nabavke ne mogu biti sprovedene na vrijeme.

4. LOKALNE POLITIČKE STRANKE



KAPACITET

4.1. ADEKVATNOST RESURSA



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

„Resursi predviđeni za političke stranke i pristup medijima su uglavnom adekvatni, ali donekle pristrasni prema određenim strankama što kompromituje političku konkurenciju.“

Komentar:

Finansiranje političkih stranaka je, u pravilu, regulirano Zakonom o finansiranju političkih stranaka BiH (iz 2012. godine), ali Brčko distrikt BiH je usvojio sopstveni Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta BiH 2004. godine. Tako, pravo na sredstva iz budžeta Brčko distrikta imaju političke stranke koje su ovjerene od Izborne komisije Bosne i Hercegovine za učešće na izborima za Skupštinu Brčko distrikta

Bosne i Hercegovine. Zakonom je definirano da se sredstva izdvojena za predizbornu kampanju političkih stranaka obezbjeđuju u godini u kojoj se održavaju redovni izbori za Skupštinu Brčko distrikta i to u iznosu od 0,03% prihoda u budžetu Brčko distrikta ili 60.000 KM zavisno od toga koji je od ova dva iznosa niži dok sredstva izdvojena za redovan rad političkih stranaka po godišnjoj osnovi iznose 0,1% od prihoda u budžetu Brčko distrikta ili 200.000 KM, zavisno od toga koji je od ova dva iznosa niži. Sredstva izdvojena za redovan rad političkih stranaka po ovom principu se raspodjeljuju tako što 30% (60.000 KM) sredstava se raspodjeljuje u jednakim iznosima svim političkim strankama zastupljenim u Skupštini Brčko distrikta, 50% sredstava se proporcionalno raspodjeljuje u skladu s brojem zastupničkih mjesta (100.000 KM) koje politička stranka ima u vrijeme raspodjele sredstava te 20% sredstava se proporcionalno raspodjeljuje strankama opozicije u Skupštini Brčko distrikta, u skladu s brojem zastupničkih mjesta (u ovom smislu, stranke opozicije su stranke koje učestvuju u radu Skupštine Brčko distrikta, ali ne pružaju podršku Vladi Brčko distrikta i čiji predstavnici nisu nosioci izvršne vlasti u organima Brčko distrikta). Dakle, vladajuća koalicija i jače političke stranke dobivaju veću podršku u resursima i dodatno jačaju (pristrasnost Zakona). Ovakav raspored snaga se ogleda i u predizbornim kampanjama gdje propaganda najjačih partija i njihova prisutnost u medijima znatno odskaču od drugih stranaka koje raspolažu sa manje finansijskih resursa, čime se narušava politička konkurencija na lokalnom nivou. Dodatno, smanjenim stepenom integriteta i transparentnosti rada zakonodavne i izvršne vlasti se potencijalno povećava mogućnost prihoda političkih stranaka od strane privatnih izvora, što opet ugrožava i narušava konkurentnu političku scenu generalno.

4.2. NEZAVISNOST



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

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

Komentar:

Pod uslovom da se uklapa sa opštom politikom svake stranke, lokalni odbori političkih stranaka imaju mogućnost slobodnog odlučivanja o lokalnim pitanjima, posebno u slučaju Brčko distrikta BiH, s obzirom na to da pitanja koja su predmet političkog diskursa van Brčko distrikta ponekada nisu direktno vezana za već uspostavljene političke, administrativne i birokratske tokove u Distriktu. Takođe, stranke većinom slobodno djeluju bez bilo kakvih drugih pritisaka sa strane mada se u praksi stiče dojam da što je manja politička stranka na nacionalnom nivou (misli se na nivo države i entiteta BiH), to je veća sloboda unutar stranačkog odlučivanja dok se, sa druge strane, stabilnije političke stranke u najvećoj mjeri oslanjaju na uski krug pojedinaca u kojem manje zastupljeni pojedinci rijeđe dolaze do izražaja u procesima odlučivanja unutar stranke.

ULOGA

4.3. AGREGACIJA INTERESA I PREDSTAVLJANJE



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

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

Komentar:

Vrlo komplikovana politička situacija u Bosni i Hercegovini se u najvećem broju slučajeva prenosi i na Brčko distrikt. Mada, postoje primjeri da se koaliciona vlast na višim nivoima vlasti značajno razlikuje od one koalicije koja je uspostavljena na nivou Brčko distrikta. No, ova kva vlast generalno ima manji nivo podrške od strane koalicija na državnom nivou, što osjete građani Brčko distrikta u nerijetkom broju slučajeva. U prethodnom periodu je postojao primjer „koncentracione vlasti“ (bez opozicije), koji se pokazao kao izlazak u susret međunarodnoj zajednici i izlazak u susret zajedničkim interesima, što, imajući u vidu da građani ne predstavljaju korektivni faktor, postaje pomalo kontradiktorno pitanje jer u vlasti u kojoj nema opozicije, nema ni efikasnog kontrolnog mehanizma. Nadalje, konstantna politička borba između najjačih političkih aktera na državnom ili entitetskom nivou uzrokuje vrlo česte komplikacije i u Brčko distriktu, od njegovog osnutka pa do danas. Nerijetko mijenjanje političkih opcija pojedinaca u vlasti također zauzimaju vrlo važno mjesto u nesigurnosti predstavnika vlasti da predstavljaju širi spektar društvenih interesa. Nadalje, nerazvijena svijest građana da su predstavnici u vlasti Brčko distrikta i njihovi predstavnici (djelimično uzrokovano i etnonacionalnim podjelama, tj. diskriminacijama) uzrokuje da se lokalne političke stranke uglavnom baziraju na klijentelizmu i uskim interesima tako da mnogi bitni društveni interesi ne pronalaze mjesto na lokalnoj političkoj sceni. Ovakav politički ambijent na lokalnom nivou u suštini dovodi do toga da su stranke posvećene i dovoljne same sebi, dok izostaje ozbiljniji, temeljan programski rad na ostvarenju opšteg interesa građana Distrikta. Da pojednostavimo, ukoliko je predsjednik određene mjesne zajednice zastupljen u vlasti Brčko distrikta, velika je mogućnost

da se ostvare interesi te mjesne zajednice bez obzira na činjenicu da je realnost drugačija, dok na drugoj strani ispaštaju oni građani Distrikta koji nemaju svog predstavnika u vlasti. Za posljedicu, građani Brčko distrikta imaju neuravnotežen razvoj određenih teritorija te nemaju sigurnost u pogledu ostvarivanja svih društvenih interesa. Na kraju, vrijedi napomenuti da su rijetki primjeri uvođenja i promjene pojedinaca unutar vlasti jer se konstantno (zadnjih 15 godina) pojavljuju skoro isti pojedinci na političkoj sceni, koji nakon završenih izbora, samo mijenjaju poziciju unutar sistema podjele vlasti u Brčko distriktu (*što nije neophodno negativnost, ali asocira na uski klijentizam*).

UPRAVLJANJE

4.4. TRANSPARENTNOST POLITIČKIH STRANAKA/ KANDIDATA



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

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

Komentar:

Propisi o finansiranju političkih stranaka se primjenjuju na sve političke stranke u zemlji i uzročno-posljedično na njihove ogranke na lokalnom nivou. Loša praksa u pogledu transparentnosti finansiranja političkih stranaka u cjelini se odnosi i na nivo Distrikta, tako da postojeći sistem nije dovoljno transparentan i ne

omogućava javnosti da ostvari jasan uvid u izvore finansiranja političkih stranaka, posebno iz privatnih izvora. Centralna izborna komisija je već imala primjere izricanja sankcija za nepoštovanje propisa o finansiranju političkih stranaka, što nije urodilo plodom u pogledu povećanja stepena transparentnosti finansiranja političkih stranaka.

4.5. ODGOVORNOST LOKALNIH POLITIČKIH STRANAKA



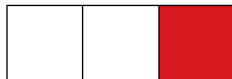
U kojoj mjeri postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim strankama?

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

Komentar:

Centralna izborna komisija je zakonom ovlašteno tijelo za praćenje i nadzor nad djelovanjem i finansiranjem političkih stranaka te sprovođenje istraga i preduzimanje odgovarajućih mjera, ali ovo tijelo ne pruža detaljne informacije koje je obavezno pružiti po zakonu tako da je nekad nemoguće ostvariti uvid u relevantne podatke koji se tiču stranaka i izvora njihovog finansiranja. Dodatna komplikacija ovom procesu jeste činjenica da određene političke stranke ne dostavljaju svoje izvještaje na dosljedan način, kako je to propisano zakonima i aktima vezanim za finansiranje političkih stranaka, što znači da se isti ne primjenjuju u potpunosti u praksi.

4.6. IMENOVANJE I IZBOR LOKALNIH KANDIDATA



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

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

Komentar:

Nominacija kandidata za lokalne izbore se unutar političkih stranaka vrši isključivo po nekim nepisanim pravilima i po nahođenju lidera stranaka koji za svoj izbor i eventualni neuspjeh na lokalnim izborima preuzimaju odgovornost. Iako postoje primjeri demokratskih pristupa unutar određenih lokalnih političkih stranaka, broj je veoma zanemariv. Dakle, iako su pitanja unutrašnje organizacije, prava, obaveze i odgovornosti članova i organa političkih stranaka definirani statutima, u praksi postoje razlike u stepenu interne demokratskosti. Činjenica je da je većina partija samoproklamovano demokratska, te da o ključnim pitanjima, strategiji ili rješenjima odlučuje jedan čovjek ili uži krug ljudi oko lidera stranke, dok organi služe isključivo kao paravan. Članstvo je, stoga, često interesno orijentirano i glavni motiv za uključivanje nije mogućnost promjene, već privatni “uspon” pojedinca ili dobivanje zaposlenja, što se manifestuje kroz pripadnost stranci/strankama na vlasti. Takođe, pitanje kandidovanja „neetičkih“ kandidata nije adekvatno riješeno, niti postoji svijest građana da se na izborima uzdrži od glasanja za kandidate koji su u prethodnom mandatu bili umiješani u koruptivne afere ili protiv kojih se vode istražne radnje zbog indicija o korupciji, što bi preventivno trebalo biti regulirano

internim aktima stranaka o ponašanju svojih članova i izabranih dužnosnika.

5. PRAVOSUĐE BRČKO DISTRIKTA



KAPACITET

5.1. ADEKVATNOST RESURSA



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

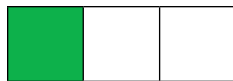
„Lokalni sudovi imaju dovoljan nivo resursa da bi mogli efikasno obavljati svoj posao.“

Komentar:

Lokalni sudovi i Tužilaštvo Brčko distrikta BiH obezbjeđuju adekvatne plate i stimulacije da bi zaposlenici ostali u službi. Iako postoje određena kašnjenja i zaostaci u rješavanju predmeta, ne može se sa sigurnošću ustvrditi da je riječ o nedostatku ljudskih resursa nego je riječ o drugim, objektivnim razlozima kašnjenja. Osoblje pravosuđa ima redovne obuke i edukacije po

pitanjima integriteta, u skladu sa definisanim planovima. Što se tiče finansijskih resursa, Brčko distrikt BiH je obavezan osigurati nužnu finansijsku i svaku drugu potporu kako bi se osiguralo nesmetano i pravilno funkcioniranje sudova u skladu sa Zakonom o sudstvu. Nadalje, u svrhu uspostavljanja i održavanja nezavisnosti pravosuđa Distrikta, Pravosudna komisija priprema svoje godišnje budžete na način i u obliku koji zahtijeva Direkcija za finansije Brčko distrikta i dostavljaju ih prema utvrđenom budžetskom kalendaru. No, ono što je bitno naglasiti jeste činjenica da gradonačelnik ili Direkcija ne smiju vršiti izmjene budžeta koje dostavi Pravosudna komisija, mada postoji sumnja da donosilac Zakona o izvršenju budžeta, odnosno budžeta Skupštine Brčko distrikta BiH ima potencijal da u određenom dijelu može uticati na kreiranje politika ovih institucija – ako ništa, percepcija javnosti je takva.

5.2. NEZAVISNOST RADA



U kojoj su mjeri sudije slobodne od nepoželjnog uticaja?

„Postoje transparentne i objektivne procedure za postavljanje lokalnog sudije te nema nedavnih primjera političkog uplitanja u odabir sudija. Postoje i normativni akti za dodjeljivanje predmeta za rješavanje na objektivni način te su sudije zaštićene od uticaja sa strane. Sudije nisu predmet zastrašivanja i uznemiravanja u praksi.”

Komentar:

U Brčko distriktu, sa ciljem uspostavljanja nezavisnog i nepristrasnog sudstva i tužilaštva, obezbjeđenja samostalnosti i stručnosti u obavljanju sudijske i

tužilačke funkcije i obezbjeđivanja stručnosti i efikasnosti Osnovnog i Apelacionog suda Brčko distrikta BiH, osnovana je Pravosudna komisija Brčko distrikta BiH. Zakonom o pravosudnoj komisiji Brčko distrikta BiH su definirani principi sudstva, postupak za imenovanje i razrješenje predsjednika suda, sudija, glavnog tužioca i zamjenika glavnog tužioca, standardi za određivanje nespojivosti službe u sudstvu i tužilaštvu sa drugim službama, postupak za utvrđivanje njihove disciplinske odgovornosti, razrješenje i smjenjivanje sa dužnosti i druga pitanja vezana za rad komisije (važno je naglasiti da glavnog tužioca, zamjenika glavnog tužioca i tužioce bira i imenuje, odnosno razrješava Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine). Nadalje, članom 17 Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH definirane su i njegove nadležnosti, koje između ostalog podrazumijevaju i imenovanje svih sudija i tužilaca, pa tako i predsjednika sudova i glavnih tužilaca, kao i disciplinski postupci protiv sudija i tužilaca, uključujući odredbe o nespojivosti funkcija i sukobu interesa.

Na ovaj način osigurana je transparentna i objektivna procedura bazirana na profesionalnim kriterijima za izbor i razrješenje sudija na lokalnom nivou, a Komisija je posebno odgovorna da osigura najviše profesionalne standarde pri imenovanju i razrješenju sudija i tužilaca u sudovima i Tužilaštvu Brčko distrikta BiH i na taj način čuva i štiti samostalnost i nezavisnost sudova i Tužilaštva Brčko distrikta BiH. U praksi nije uočen poseban vid zastrašivanja i uznemiravanja sudija, što ni u kojem slučaju ne znači da se ono ne dešava u iznimnim situacijama. Zakonima i podzakonskim aktima je pozitivno pravno riješeno pitanje prebacivanja predmeta u rješavanju iz objektivnih razloga.

No, iako je članom 2 Zakona o pravosudnoj komisiji definirano da „*niko nema pravo da daje instrukcije, naređuje ili utiče na Pravosudnu komisiju u obavljanju njenih funkcija*“, kontradiktorno je da članove iz reda građana Brčko distrikta BiH predlaže Komisija za izbor

i imenovanja Skupštine Brčko distrikta BiH, u kojoj se nalaze predstavnici/zastupnici političkih stranaka koji ovakvim uređenjem imaju direktnu mogućnost uticaja na potpuni i objektivni rad svih članova Pravosudne komisije, bez obzira na činjenicu da je riječ o predstavnicima građana. U ovakvim slučajevima, opravdano se postavlja pitanje suštine ovakvog načina izbora s obzirom na član 7, stav 3 Zakona u kojem se navodi: „Članovi Komisije ne mogu biti članovi političkih stranaka, učestvovati u aktivnostima političkih stranaka, niti podržavati platforme ili kandidate političkih stranaka”. Zakonom o tužilaštvu Brčko distrikta BiH, definirano je da glavni tužilac, zamjenik glavnog tužioca i tužioc podnose na uvid Skupštini Distrikta godišnji finansijski izvještaj o svojim ukupnim prihodima, izvorima, imovini i dugovanjima, kao i o prihodima, izvorima, imovini i dugovanjima bliskih članova porodice do prvog stepena srodstva, te o njihovim načinima sticanja, što ni u kojem slučaju ne bi trebao biti slučaj, ako jeste.

ULOGA

5.3. BORBA PROTIV KORUPCIJE



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

„Lokalno pravosuđe ima punu nadležnost da preduzima aktivnosti vezane za predmete korupcije, ali to nije dovoljno u praksi.“

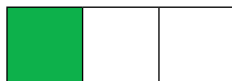
Komentar:

Aneksom VI Naloga supervizora od 26. juna 2007. godine, kojim se donosi niz zakona i izmjena i dopuna zakona Brčko distrikta, u skladu sa Nalogom supervi-

zora od 02. februara 2007. godine, kojim je izmijenjen Statut Brčko distrikta, donesen je Zakon o tužilaštvu Brčko distrikta BiH kojim su uređena pitanja opšte nadležnosti i ovlaštenja Tužilaštva, dužnosti i odgovornosti tužilaca, službenika i namještenika, unutrašnja organizacija i poslovanje, javnost rada, finansiranje i druga pitanja od značaja za funkcionisanje Tužilaštva Distrikta. Tužilaštvo ima punu mjesnu nadležnost (jurisdikciju) da preduzima propisane mjere i radnje u otkrivanju i gonjenju počinitelja krivičnih djela i privrednih prestupa, u što spada i borba protiv korupcije (sprovodi istragu, podiže i zastupa optužne akte, podnosi pravne lijekove i vrši druge poslove za koje je zakonom ovlašten) koja se tretira kao krivično djelo prema Krivičnom zakonu Brčko distrikta BiH. U Tužilaštvu Distrikta ne postoji posebno odjeljenje ili odjel koji se bavi isključivo krivičnim djelima korupcije, ali se ovi zadaci obavljaju u Odsjeku za privredni, finansijski i organizovani kriminal Tužilaštva Brčko distrikta BiH, gdje samo formalno-pravno nedostaje naziv koji bi odredio njegovu borbu protiv korupcije. S druge strane, pri Jedinici kriminalističke policije Distrikta postoji Odsjek za borbu protiv privrednog kriminaliteta i korupcije. Tužilaštvo i policija su funkcionalno vezani, pogotovo od donošenja Zakona o krivičnom postupku Brčko distrikta iz 2003. godine, te uvođenja tzv. adversarnog (kontradiktornog) sistema krivičnog prava i „prebacivanja“ istrage iz nadležnosti suda u isključivu nadležnost tužilaštva. Tužilaštvo ima obavezu da vodi istrage, a u istragama policija ima obavezu da postupa po nalogima tužioca. Kako Tužilaštvo i Policija Brčko distrikta imaju ovlaštenje da vode istragu kada postoje osnovi sumnje da je izvršeno neko krivično djelo propisano Krivičnim zakonom Brčko distrikta, to izvještaji Tužilaštva mogu da daju bolju sliku o procesuiranju krivičnih djela korupcije. Ovo, takođe, iz razloga što izvještaji Tužilaštva sadrže i podatke o donesenim presudama od strane sudova u Distriktu, po podnesenim optužnicama, dok se izvještaji policije uglavnom baziraju na podacima o broju podnesenih izvještaja Tužilaštvu koji ne moraju neminovno da rezultiraju

optužnicama, niti pravosnažnim osuđujućim presudama. No, provjerom kroz CMS bazu podataka (Sistem za upravljanje sudskim predmetima) kod Osnovnog suda Brčko distrikta BiH, od strane ovlaštenog službenika tokom istraživanja, utvrđeno je da je bilo 11 predmeta faze „K-K“, koji su postali pravosnažni tokom 2013. godine, što je značajno uvećanje u odnosu na prethodne dvije godine, kada je doneseno samo pet presuda vezanih za zloupotrebu položaja ili ovlaštenja/ovlasti, pronevjeru u službi i nesavjestan rad u službi.²⁹ Iako se može slobodno kazati da postoji značajno uvećanje procesuiranog broja predmeta po ovom pitanju, ocjena je prosječna samo zbog činjenice da postoji ogroman jaz između sumnji javnosti o pitanju korupcije naspram broja procesuiranih predmeta u prethodnih nekoliko godina, kao i njihovih ishoda. Na drugoj strani, s obzirom na to da je teret dokazivanja predmeta korupcije na Tužilaštvu, ne može se u potpunosti kazati da su svi relevantni faktori po pitanju procesuiranja korupcije u potpunosti proaktivni, što za posljedicu ima nezadovoljstvo građana po ovom pitanju.

5.4. TRANSPARENTNOST LOKALNOG PRAVOSUĐA



U kojoj mjeri je prisutna transparentnost u djelovanju lokalnog pravosuđa?

„Lokalno pravosuđe je obavezno da obezbjeđuje pravovremene informacije javnosti i to sprovodi u praksi. Saslušanja/procesuiranje predmeta u redovnim sudskim procesima su normativno uređena i dešavaju se u praksi.“

Komentar:

U skladu sa pozitivnim pravnim aktima, lokalno pravo-

sud je obavezno da blagovremeno omogući javnosti informacije o imenovanju i razrješenju sudija, presudama, sudskim statistikama, suđenjima itd. Najveći broj ovih informacija se može pronaći na web stranicama Osnovnog suda Brčko distrikta BiH (www.osbd.ba) i Apelacionog suda Brčko distrikta BiH (www.asbd.ba), Pravosudne komisije Brčko distrikta BiH (www.pkbd.ba) te Tužilaštva Brčko distrikta BiH (www.jtbd.ba). Nadalje, u rješavanju zahtjeva za pristup informacijama, kako od strane sudova, tako i od strane Tužilaštva, primjenjuje se Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, a zahtjev za pristup informacijama se podnosi Pravosudnoj komisiji Brčko distrikta BiH. Obrazac zahtjeva, način podnošenja i druga pitanja u vezi s realizacijom zahtjeva se detaljno mogu pronaći u Vodiču za pristup informacijama koji je, istovremeno s Indeksu registrom raspoloživih informacija svih pravosudnih organa Brčko distrikta, definirala Pravosudna komisija Brčko distrikta BiH. Ovaj zakon propisuje obavezu javnih organa da u najvećoj mogućoj mjeri omoguće pristup informacijama koje, kao javno dobro, kontroli-
raju. Obzirom da dijelovi najčešće traženih informacija (optužnica i drugih pojedinačnih akata) sadrži lične podatke čiji neovlašteni prenos može povrijediti pravo na privatnost optuženih, princip zakonitosti i presumpciju nevinosti, imajuću u vidu odredbe člana 8. i 10. Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, te člana 54. i 28. Zakona o zaštiti ličnih podataka, utvrđuje se izuzetak od slobodnog pristupa ovoj kategoriji podataka. S tim u vezi obavezno se provodi anonimizacija, kao mjera zaštite ličnih podataka sadržanih u informaciji koja se dostavlja. Pravilnikom o unutrašnjem sudskom poslovanju, Osnovni sud Brčko distrikta BiH je instalirao kutiju za podnošenje pritužbi, sugestija i pohvala te na taj način omogućio neposredno podnošenje istih predsjedniku Osnovnog suda Brčko distrikta BiH.

ODGOVORNOST

5.5. ODGOVORNOST PRAVOSUĐA



U kojoj mjeri je lokalno pravosuđe odgovorno za svoje postupke u praksi?

„Sudije lokalnih sudova su obavezne da daju pojašnjenje za svoje odluke i postoji efektivan i blagovremen mehanizam žalbi protiv sudskih odluka (presuda) u praksi. Uspostavljeno je neovisno i efektivno tijelo koje može istraživati optužbe i/ili navode za korupciju u sudstvu.“

Komentar:

Sudije oba suda Brčko distrikta BiH su obavezne da daju pojašnjenje za svoje odluke i postoji efektivan i blagovremen mehanizam žalbi protiv sudskih odluka (presuda) u praksi. Pravosuđe Distrikta ima pravo i dužnost u okviru ostvarivanja svojih dužnosti, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev, izvještavati Skupštinu Brčko distrikta BiH o svom radu kao i primjeni krivičnih zakona u Brčko distriktu, stanju kriminaliteta i tokovima kriminala, te rješavanju predmeta. Skupština Brčko distrikta BiH prima na znanje prezentirani izvještaj uz moguće sugestije i preporuke opšte prirode za unapređivanje rada, npr. Tužilaštva Distrikta. Sudije ne mogu biti članovi političkih stranaka, niti podržavati političke kandidate ili platforme političkih stranaka, ili na bilo koji način biti uključeni u neku političku aktivnost. Kao što je već navedeno, u Brčko distriktu nadzor nad radom sudija i tužilaca i Kancelarije za pravnu pomoć vrši Pravosudna komisija koja je ovlaštena da preduzima mjere kod istraživanja žalbi i/ili optužbe za korupciju protiv sudija. Ovaj proces je posebno definiran Zakonom

o visokom sudskom i tužilačkom vijeću u kojem se navodi, između ostalog, da su: „*Sudija, tužilac, dodatni sudija ili sudija-porotnik, uključujući i predsjednike sudova, glavne tužioce i njihove zamjenike, disciplinski odgovorni za zakonom propisane disciplinske prekršaje koje su učinili s umišljajem ili iz nehata*“... te da: „*Vijeće preko svojih disciplinskih organa vrši svoje ovlasti u disciplinskom postupku.*“

5.6. INTEGRITET SUDIJA NA LOKALNOM NIVOU



U kojoj mjeri je osiguran integritet lokalnih sudija?

„Sveobuhvatna pravila vezana za integritet sudija na lokalnom nivou su donesena i na snazi i nije bilo nedavnih primjera sukoba interesa u lokalnim sudovima.“

Komentar:

Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH koji je usvojila Parlamentarna skupština BiH, a koji je stupio na snagu 01.06.2004. godine osnovano je Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH kao državno tijelo. Zaštita javnosti i pravosudnog sistema od sudija i tužilaca koji propuštaju da ispoštuju svoje profesionalne i etičke norme jeste jedna od važnih funkcija Vijeća; preciznije, Zakon uređuje jasne i transparentne kriterije Vijeću za vođenje disciplinskih postupaka protiv sudija i tužilaca. Nadležnost Vijeća za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i izricanje disciplinskih mjera se odnosi na sve

²⁹ Operativnom definicijom korupcije koja se koristi u ovom istraživanju obuhvaćena su koruptivna krivična djela propisana u dijelu „Krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti“ Krivičnog zakona Brčko distrikta BiH.

tužioce, sudije, predsjednike sudova, sudije porotnike i rezervne sudije u svim tužilaštvima i sudovima, uključujući i Brčko distrikt. Ured disciplinskog tužioca ostvaruje svoje nadležnosti kroz disciplinske aktivnosti Vijeća, ili šire, kroz zaštitu javnosti i pravosudnog sistema i podnosi izvještaj direktno Vijeću. Ured disciplinskog tužioca je obavezan po Zakonu da prima, istražuje i podnosi disciplinske tužbe po pritužbama na sudije i tužioce Brčko distrikta. Nadalje, dodatno razrađena pravila vezana za integritet sudija (ali i službenika u pravosuđu Brčko distrikta) su razrađena i u Etičkom kodeksu za sudije i tužioce (u kojima se, među ostalim, navode etički principi, stručnost i odgovornost prema poslu), zatim u Pravilniku o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti službenika i namještenika u pravosuđu Brčko distrikta, Pravilniku o zapošljavanju u Pravosuđu Brčko distrikta te Pravilniku o radu o Pravosuđu Brčko distrikta. Gore navedena pravila se direktno odnose na integritet sudija u Brčko distriktu i prema povratnim informacijama, dobivenim u procesu intervjuisanja ključnih aktera, provodi se u praksi. Nema zabilježenih skorijih primjera sukoba interesa na lokalnim sudovima.

6. LOKALNA POLICIJA

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

KAPACITET

6.1. ADEKVATNOST RESURSA



U kojoj mjeri lokalna policija ima adekvatne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse da efikasno obavljaju svoj posao?

“Policija na lokalnom nivou ima adekvatne resurse da bi efektivno obavljala svoje dužnosti.”

Komentar:

Što se tiče raspoloživih resursa, Policija Brčko distrikta apsolutno spada u okvire međunarodno priznatih standarda kada su u pitanju resursi. Na raspolaganju ima 251 policijskog službenika, 43 državna službenika i namještenika (ukupno 294 zaposlena), a posebna pažnja se posvećuje tehničko – tehnološkim inovacijama u opremanju (kao što je AFIS sistem, oprema za snimanje centrale i telefonskog broja 122, oprema za GPS pozicioniranje radio uređaja, audio-video nadzor u službenim vozilima, DMS i drugo). Policijske plaće su konkurentne u poređenju sa drugim područjima u Bosni i Hercegovini, što je jedan od preduslova za valjano obavljanje zadatih dužnosti i nadležnosti.

6.2. NEZAVISNOST POLICIJE



U kojem omjeru je lokalna policija slobodna od neželjenih vanjskih uticaja?

„Postoje jasna pravila vezana za zapošljavanje profesionalnog kadra, postoje neki primjeri favorizovanja/nepotizma i/ili vanjskih političkih pritisaka mada ovi primjeri nisu česti.“

Komentar:

Teoretski i formalno, policija Brčko distrikta djeluje isključivo na profesionalnim osnovama, ne zastupa, ne štiti i ne podriva interese bilo koje političke stranke, registrovane organizacije ili udruženja bilo kojeg konstitutivnog ili drugog naroda u BiH. No, model organizacije Policije Brčko distrikta BiH je specifičan u tome što policijom rukovodi šef Policije, koji je direktno (dakle bez posredovanja političkog tijela u vidu ministarstva unutrašnjih poslova) odgovoran Skupštini i gradonačelniku Distrikta. Odabir šefa i ocjenjivanje rada šefa Policije Distrikta je formalna nadležnost Nezavisnog odbora, koji predstavlja stalno tijelo Skupštine Distrikta, a koji predlaže gradonačelniku kandidate za šefa Policije i zamjenika ili pak njihovu smjenu. Nezavisni odbor imenuje Skupština Brčko distrikta na prijedlog Komisije za izbor, imenovanja i mandatno-imunitetske komisije Skupštine Distrikta, a sastoji se od sedam članova, od kojih su dva člana iz reda članova Pravosudne komisije Distrikta, pet istaknutih stručnjaka iz oblasti prava, kriminalističkih nauka ili policijskih poslova, a rad Nezavisnog odbora finansira se iz budžeta Skupštine Distrikta. Međutim, s obzirom na gore navedeno, te na činjenicu da je šef Policije za svoj rad odgovoran Skupštini Distrikta, kao i na sami proces usvajanja budžeta policije i načina donošenja zakona koji tretiraju društveno-pravna pitanja u Distriktu, ne može se kazati da je Policija Brčko distrikta BiH u potpunosti oslobođena od političkih pritisaka i eventualnih uticaja.

ULOGA

6.3. ISTRAGA KORUPCIJE



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

„Lokalna policija ima dovoljno ovlaštenja da prepoznaje i istražuje predmete korupcije i to radi proaktivno u praksi.“

Komentar:

Pojave krivičnih djela korupcije iz Krivičnog zakona Brčko Distrikta BiH se istražuju u okviru organizacionih jedinica Jedinice kriminalističke policije, odnosno njezinog specijaliziranog tijela (Odsjek za borbu protiv privrednog kriminala i korupcije). Policija na lokalnom nivou se bavi pitanjima dvije vrste korupcije i to: „eksterna“ (po nalogu i nadzoru Tužilaštva Brčko distrikta BiH) i „interna“ unutar Policije Brčko distrikta kroz Jedinicu za profesionalne standarde, čime se osigurava maksimalna proaktivnost u pogledu suzbijanja korupcije. Policijska ovlaštenja su adekvatna (nalozi za hapšenje, pristup ličnim informacijama i slično) i postoji značajan broj praktičnih primjera istraga vezanih za korupciju u policiji i van nje. Policija je obavezna, između ostalog, da izvještava policijska tijela i agencije za provođenje zakona u BiH o informacijama dobijenim tokom obavljanja svojih dužnosti, koje se odnose na krivična djela i prekršaje, iz nadležnosti policijskih tijela i drugih agencija za provođenje zakona u BiH. Nadalje, bitno je naglasiti da je Policija Brčko distrikta sprovela značajan broj internih i disciplinskih postupaka na osnovu čega se da zaključiti da je ovaj organ shvatio kako ključni elementi u lokalnom integritetu su integritet i etika

zaposlenika i da su isti u osnovi svakog postupanja i provođenja bilo kojeg propisa, pa tako i onih koji se tiču prevencije korupcije.

6.4. TRANSPARENTNOST



Transparentnost policije na lokalnom nivou?

“Iako postoji značajan broj zakona i podzakonskih akata koji regulišu rad policije, oni ne pokrivaju sve aspekte vezane za transparentnost rada policije i/ili nekada nisu sve u potpunosti sprovedene.”

Komentar:

Javnost u radu je osigurana kroz Zakon o policiji Brčko distrikta BiH u kojem je definirano da policija redovno informiše javnost o svojim aktivnostima i pitanjima koja su od opšte važnosti, od važnosti za preduzeća i druga pravna lica i o mjerama koje namjerava primijeniti pri rješavanju ovih pitanja. Nadalje, radi obezbjeđenja transparentnosti rada i u interesu javne sigurnosti, šef Policije obaveštava fizička i pravna lica o svim informacijama od interesa za zaštitu tih lica, a završni izvještaji o kriminalu i aktivnostima policije redovno se objavljuju i dostupni su javnosti na web stranici Policije Brčko distrikta BiH. Nadalje, Policija Brčko distrikta ima portparola koji ima obavezu da „informiše javnost putem printanih i elektronskih medija o svim uspjesima i događajima koji su od značaja za ukupnu bezbjednost na području Brčko distrikta”. Pored toga, svi građani imaju pravo pristupa informacijama koje se nalaze pod kontrolom policije, prema uslovima i proceduri koje propisuje Zakon o slobodi pristupa informacijama BiH, odnosno Vodič za pristup informacijama i Indeks. Također, strategija Policije Brčko distrikta BiH je

trenutno utvrđena u dokumentu pod nazivom “Strateški plan Policije Brčko distrikta BiH za period 2013 - 2018. godine”. Istim su jasno utvrđeni ciljevi Policije i definirana je odgovornost za provođenje koja se operacionalizuje kroz godišnji Program rada (za svaku godinu trajanja Strateškog plana. Strategija razvoja Policije Brčko distrikta BiH je dostupna na web stranici Policije, međutim javnosti i građanima je vrlo teško (posebno onima koji nisu eksperti u oblasti unutrašnjih poslova) pristupiti relevantnim informacijama o aktivnostima i funkcijama policije, kao što su ovlaštenja, strategije, policijski predmeti, odluke, imovina službenika policije itd.).

ODGOVORNOST

6.5. ODGOVORNOST LOKALNE POLICIJE



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

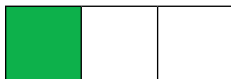
“Postojeći sistem odgovornosti policije je vrlo efektivan u obezbjeđivanju da lokalna policija bude odgovorna za svoje postupke u praksi i njihove usluge su jednako pristupačne za sve građane.”

Komentar:

Prije nego obezbijedimo direktan odgovor na gore navedeni indikator, vrlo je bitno naglasiti da su zaposlenici Policije policijski službenici, državni službenici i namještenici. Prava i dužnosti policijskih službenika su definirana Zakonom o policijskim službenicima dok se na prava i obaveze iz radnog odnosa državnih službenika i namještenika supsidijarno primjenjuju odredbe Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta BiH.

Dakle, sve odredbe vezane za državne službenike se primjenjuju i u slučaju zaposlenika ovog organa uprave. Sa druge strane, bitno je naglasiti da fizička i pravna lica mogu na rad Policije uložiti pritužbe, molbe i prijedloge Jedinici za profesionalne standarde, Uredu za žalbe i pritužbe građana Vlade Distrikta i Komisiji Skupštine Distrikta za javnu sigurnost i nadzor nad radom Policije. Policija je dužna razmotriti podneske ovog člana i podnosiocima obavijestiti o provedenom postupku u zakonom propisanom roku, dok Ured za žalbe i pritužbe građana Vlade Distrikta prati postupak po zaprimljenim pritužbama građana na rad Policije. Dakle, odgovornost Policije Brčko distrikta za svoje postupke možemo posmatrati kroz prizmu četiri nivoa odgovornosti i to: interna kontrola (putem Jedinice za profesionalne standarde i internu kontrolu), pravosudna kontrola (kroz žalbeni proces), parlamentarna kontrola (putem Skupštine Brčko distrikta, tj. Nezavisnog odbora), i tzv. „civilni nadzor“ od strane medija i nevladinih organizacija. Generalno govoreći, u praksi se do sada pokazalo da je Policija znatno odgovorna za svoje postupke u praksi i usluge su jednako pristupačne za sve građane.

6.6. INTEGRITET LOKALNE POLICIJE



U kojoj mjeri je osiguran integritet policije na lokalnom nivou?

“Postoje detaljni akti na snazi koji obezbjeđuju osiguranje integriteta zaposlenih u policiji na lokalnom nivou.”

Komentar:

Policija Brčko distrikta BiH ima definirane odredbe koje osiguravaju integritet policije na lokalnom nivou (kao što su Etički kodeks za policijske i državne službenike

i namještenike Policije Brčko distrikta BiH, pravila o ponašanju, pravila o sukobu interesa, poklonima, ograničenja nakon zaposlenja, organiziranje treninga o sukobu interesa). Ono što je bitno istaći, takođe u ovom segmentu, jeste da je Policija prepoznala određena odstupanja od integriteta i određene indikatore koji ukazuju na nedostatak integriteta i etike izvršenih krivičnih djela od strane zaposlenika, kao što su: povrede službene dužnosti koje su u vezi sa koruptivnim ponašanjima i povrede koje u svojoj osnovi predstavljaju kršenje etike, povećavanje prijavi u vezi prekoračenja ovlaštenja u vezi sa upotrebom sredstava prinude (bez obzira na ishod istraga u vezi sa ovim slučajevima), kao i druga odstupanja od procedura koja u svojoj posljedici nemaju obilježja krivičnog djela ili povreda službene dužnosti, raspoložive informacije i slično. Sve ovo je uslovalo da Policija aktivnije razvija programe i aktivnosti u cilju jačanja integriteta zaposlenika, a vidljivo je da se u praksi efektivno sprovode postojeća pravila te se proaktivno vrše istrage navodnih zloupotreba i sankcionisanja nedopuštenog ponašanja, za koje su do sada nekoliko puta izrečene disciplinske mjere.

FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

7. POSTUPANJE PO PRITUŽBAMA

KAPACITET

DJELOTVORNOST

KAPACITET

7.1. PRISTUP MEHANIZMU PRITUŽBE



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

“Postoji poseban postupak razmatranja pritužbi na lokalnom nivou posebno kreiran za razmatranje navoda o nepravdom postupanju lokalne uprave.”

Komentar:

Unutar javne uprave, internim aktima je propisan poseban postupak razmatranja pritužbi građana za koje je zadužen poseban Odjel za žalbe i pritužbe građana pri Uredu gradonačelnika Brčko distrikta BiH. Pravilnikom o radu Kancelarije za žalbe i pritužbe građana Brčko distrikta BiH iz 2009. godine je definiran način postupanja po žalbama i pritužbama građana na rad organa javne uprave uključujući vrste radnji i mjere koje se preduzimaju u vezi sa podnesenim žalbama i pritužbama, kao i ovlaštenja i obaveze koja nadležni organ ima u vezi s tim. U ovom smislu, organi Brčko distrikta su definirali da je žalba pismeni podnesak ili na zapisnik datu izjavu kojom se ukazuje na nezakonito postupanje javne uprave, kojom se nanosi šteta općim interesima građana Brčko Distrikta BiH ili pojedinačnim povredama njihovih prava, a da je pritužba pismeni podnesak ili na zapisnik datu izjavu kojom se ukazuje na pojedinačno nezakonito, nemarno ili neljubazno ponašanje od strane rukovodilaca javne uprave, državnih i javnih službenika ili namještenika zaposlenih u javnoj upravi. Naravno, građani Brčko distrikta BiH se mogu obratiti i Instituciji

ombudsmena za ljudska prava BiH³⁰, koja čak ima i Ured za Brčko distrikt BiH, u slučaju pritužbi koje se odnose na slabo funkcioniranje ili na povredu ljudskih prava počinjenu od strane bilo kojeg organa javne uprave Brčko distrikta.

DJELOTVORNOST

7.2. POSTUPANJE PO PRITUŽBAMA



Koliko je u praksi djelotvoran postupak razmatranja pritužbi?

“Postupak razmatranja pritužbi je donekle komplikovan, rješavaju se sa izvjesnim zakašnjenjima ili odluke nisu uvijek pravedne, odnosno efikasno sprovedene.”

Komentar:

Iako postoji mogućnost podnošenja pritužbe na rad Vlade Brčko distrikta od strane građana ili interesnih grupa, u praksi nema posebnih primjera koji su rezultirali nekom promjenom u ovom smislu. Postupak po prigovorima je relativno spor, a mali broj pritužbi, kao i mali broj pozitivno riješenih prigovora svjedoči o nepovjerenju građana u ovakav vid traženja pravde, kao i o nedovoljnom kvalitetu i temeljitosti provjere i rješavanja ovih prigovora (*i zanemariv stepen korištenja mogućnosti žalbe na šutnju administracije*). Posebno pitanje predstavlja i jedina praksa u lokalnim samoupravama BiH, “kombinovanja” pravnog instituta žalbe unutar gore pomenute Kancelarije (*s obzirom na to da je žalba pravni lijek u upravnom postupku*) sa institutom pritužbe koji bi, u modernom razumijevanju ovog podneska, trebao da bude namijenjen ne samo postupanju prema nezadovoljnom građaninu, interesnoj grupi ili

organizaciji, nego da bude mehanizam koji bi trebao da bude rukovođen stepenom zadovoljstva stranke trenutnim statusom predmeta pritužbe, da na taj način poveća proaktivnu orijentiranost na korisnika usluga pri organizaciji usluga i rada Vlade, što u konačnici promoviše inovativnu, efikasnu i transparentnu lokalnu vlast.

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?

“Postoje jasna pravila u pogledu revizije organa javne uprave koji se sprovode na godišnjem nivou od strane objektivnih i kvalifikovanih revizora, čiji se rezultati revizije javno objavljuju ili su na raspolaganju javnosti.”

Komentar:

Kao jedan od osnovnih mehanizama odgovornosti uspostavljena je Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH 2007. godine i djelatnost obavlja na osnovu Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH, Zakona o budžetu Brčko

distrikta BiH, Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI i Kodeksom profesionalne etike revizora. Ured je, u obavljanju svojih dužnosti i mjerodavnosti u skladu sa Zakonom, neovisan i ne podliježe upravljanju ili kontroli bilo koje osobe ili institucije, izuzev one koja je definirana u Zakonu. U skladu sa tim, u svrhu uspostavljanja i održavanja nezavisnosti Ureda za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH, Ured za reviziju dostavlja svoje godišnje budžete na način i u obliku koji zahtijeva Direkcija prema utvrđenom budžetskom kalendaru. Gradonačelnik ili Direkcija ne smiju vršiti izmjene budžeta koji dostavi Ured za reviziju. Ured je nepolitičan i ne smije podržavati ili biti u vezi s bilo kojom političkom strankom. Ured za reviziju svake godine vrši reviziju javne uprave Skupštine Brčko distrikta BiH, pravosudnih institucija, javnih fondova, zavoda, drugih institucija koje se finansiraju iz budžeta Brčko distrikta BiH, javnih preduzeća, preduzeća u kojima Distrikt ima vlasnički udio preko 50%, institucija ili aktivnosti koje dobijaju budžetska sredstva ili donirana sredstva drugih nivoa vlasti iz zemlje ili inostranstva bilo kao zajam ili nepovratna sredstva za Brčko distrikt BiH. Ured priprema godišnji plan revizije i do 31.12. tekuće godine dostavlja ga Skupštini Brčko distrikta BiH. Tokom godine Ured izrađuje izvještaje o provedenim finansijskim revizijama koje dostavlja revidiranim klijentima, Skupštini, Vladi i Tužilaštvu Brčko distrikta BiH, na osnovu čega su stvoreni preduvjeti da se barem djelimično osigura transparentnost trošenja javnih sredstava. Nadalje, skoro svi izvještaji u periodu od 2006 - 2013. godine su na raspolaganju na web stranici Kancelarije za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu.³¹

³⁰ Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine je nezavisna institucija uspostavljena u cilju promovisanja dobre uprave i vladavine prava, zaštite prava i sloboda fizičkih i pravnih lica, kako je garantovano Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim sporazumima koji se nalaze u dodatku Ustava.

³¹ http://revizijabd.ba/cms/index.php?option=com_joomdoc&view=documents&path=Izvjestaji%2Fba&Itemid=16&lang=ba

DJELOTVORNOST

8.2. DJELOTVORNOST REVIZIJA LOKALNIH ORGANA UPRAVE



Koliko su djelotvorne revizije organa lokalne samouprave?

“Rezultati i preporuke revizora se rijetko ili čak nikada u potpunosti ne sprovedu i ne postoje značajni primjeri izrečenih sankcija.”

Komentar:

Iz javnih izvještaja Kancelarije za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta se apsolutno mogu vidjeti svi nalazi i preporuke obavljenih finansijskih revizija poslovanja odjeljenja i institucija, kao i nalaze i mišljenja na finansijske izvještaje budžeta Brčko distrikta BiH, javnih preduzeća, zavoda i fondova. Međutim, kako ova institucija navodi: *“Iz prikaza kvalifikacija i mišljenja o provedenim revizijama za 2012. godinu, može se konstatovati da su data sljedeća mišljenja: 3 mišljenja bez kvalifikacije (pozitivna mišljenja), 2 pozitivna mišljenja s isticanjem predmeta, 18 mišljenja s kvalifikacijom (mišljenja s rezervom) i 3 negativna mišljenja. Povećanje broja negativnih mišljenja, kao i obim i vrsta kvalifikacija datih u mišljenjima s rezervom ukazuju da, u odnosu na prethodnu godinu, osim otklanjanja formalnih nedostataka, nije došlo do značajnijeg unapređenja postojeće prakse, kao ni u svijesti o potrebi jačanja javne odgovornosti osoba u institucijama - odjeljenjima koja upravljaju javnim resursima.”* Ova konstatacija u potpunosti opravdava datu ocjenu indikatora, prvenstveno zbog povećanja broja negativnih mišljenja, ali i zbog činjenice da je sprovođenje

preporuka po obavljenoj reviziji finansijskog poslovanja iz 2011. godine u prethodnoj godini iznosio samo 60%, što nije ni blizu zadovoljavajućeg nivoa. Iako postoji obaveza definiranja i sprovođenja akcionih planova, kod znatnog broja institucija u Akcioni plan implementacije preporuka se uključuju samo nepravilnosti date u kvalifikacijama u mišljenju bez ostalih nalaza i preporuka datih u izvještaju što dovodi do njihovog zanemarivanja i ponavljanja nepravilnosti u narednom periodu. Osim toga, preferira se otklanjanje formalnih nedostataka u procedurama i njihovo podešavanje prema praksi, bez ulaganja napora za unapređenje prakse, tako da se tokom revizije još uvijek mogu vidjeti značajni nedostaci koji se ponavljaju iz ranijeg perioda. Nadalje, neizrečene sankcije odgovornim licima dodatno usložnjavaju već ugroženi sistem transparentnog i odgovornog trošenja javnog novca.

8.3. NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI



U kojoj mjeri je efikasan nadzor nad revizijom lokalnih vlasti?

„Centralni organi vlasti imaju jako malo ili nimalo ovlaštenja i pristupa u svrhu ispitivanja nepravilnosti u upravljanju finansijama od strane lokalne uprave, ali ih ne koriste proaktivno. Centralna vlada ne ispituje redovno efektivnost interne revizije unutar gradske uprave i obezbjeđuje tek minimalnu tehničku podršku.“

Komentar:

S obzirom na administrativni ustroj Brčko distrikta BiH, centralni organi vlasti nemaju ovlaštenja da sprovede nadzor nad radom revizije lokalnih vlasti. Nadzor nad radom revizije lokalne vlasti, odnosno postupak

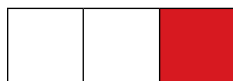
profesionalnog ocjenjivanja rada Ureda za reviziju sprovodi eksterni kontrolor kvaliteta izabran u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine, a čiji angažman inicira Skupština Distrikta u periodu ne dužem od tri godine (odabir se vrši do 31.3. tekuće godine, a Izvještaj o profesionalnom ocjenjivanju dostavlja se Skupštini najkasnije do 30. septembra tekuće godine).

9. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE

KAPACITET
DJELOTVORNOST

KAPACITET

9.1. KAPACITETI ZA OTKRIVANJE I ISTRAŽIVANJE KORUPCIJE



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

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

Komentar:

Osim pomenutih nadležnosti Policije Brčko distrikta BiH i Javnog tužilaštva Brčko distrikta BiH koji se u okviru

svojih redovnih aktivnosti bave istragama i procesuiranjem krivičnih djela sa koruptivnim elementima, ne postoji strukturirano tijelo koje ima interes, ozbiljnu političku podršku, moć ili ovlaštenja da se ozbiljno bavi pitanjem korupcije na lokalnom nivou. Nadalje, u okviru Skupštine djeluje i Komisija za borbu protiv korupcije čije nadležnosti nisu jasno definirane a i sam rad Komisije vrlo često završava napuštanjima Komisije od strane zastupnika Skupštine, niti postoje ozbiljni rezultati koje je ova komisija provela u praksi. Što se tiče državne Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koja je nezavisna i samostalna upravna organizacija, koja za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, do sada se u praksi nisu pokazali posebni rezultati na nivou Brčko distrikta BiH, iako ista ima nadležnosti da se bavi i ovim nivoom vlasti. Na kraju, s obzirom na to da je većina medija u Brčko distriktu BiH u privatnom vlasništvu, te imajući u vidu nedostatak resursa i suženost područja djelovanja, sve to dovodi i do smanjene mogućnosti istraživanja i istraživačkog novinarstva o raznim temama pa i temi korupcije, što dovodi do većeg oslanjanja na agencijske vijesti i infomacije.

DJELOTVORNOST

9.2. EFIKASNOST ISTRAGE I OTKRIVANJA KORUPCIJE



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

„Postoje primjeri istrage po pitanju korupcije, ali sa ograničenim procesuiranjima kao rezultatom“.

Komentar:

U prethodnom periodu, jedna od najaktivnijih organizacija kad je u pitanju borba protiv korupcije je Omladinski centar „Vermont“ koji je u prethodnim godinama realizovao niz projekata vezanih za borbu protiv korupcije, a u svom godišnjem planu rada uvijek imaju definirane aktivnosti na ovu temu. Saradnja sa drugim organizacijama i donatorima poput ACCOUNT-a, implementacija projekta “Stop korupciji”³² je doprinijela da je razvijen dosljedan sistem prijave korupcije putem interneta (<http://vermontbrcko.com/>) i putem telefonske linije za ove namjene te e-mail adrese, što je rezultiralo sa značajnim brojem prijava korupcije, koji se šalju na veliki broj adresa, kako bi se povećala mogućnost procesuiranja ovih predmeta. No, s obzirom na dužinu procesa istrage i utvrđivanja odgovornosti sudskim putem, procesuiranja su ograničena, ali ohrabruje značajno veći broj otvorenih istraga na ovu temu. Kao što je već navedeno, utvrđeno je da je bilo 11 predmeta faze „K-K“, koji su postali pravnosnažni tokom 2013. godine, što je značajno uvećanje u odnosu na prethodne dvije godine, kada je doneseno samo pet presuda vezanih za zloupotrebu položaja ili ovlaštenja/ovlasti, pronevjeru u službi i nesavjestan rad u službi.

10. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI

KAPACITET
DJELOTVORNOST

KAPACITET

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



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

„Postoje određeni primjeri edukativnih aktivnosti, javnog informisanja i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou iako ne postoji sistematski pristup po ovom pitanju.“

Komentar:

U odsustvu postojanja zasebnog tijela koje bi se bavilo ovim pitanjem strukturirano, nevladin sektor (gore navedeno) je samostalno preuzeo dio aktivnosti oko ovog pitanja. Sa druge strane, policija također, u svojim skromnim mogućnostima, djeluje preventivno putem edukativnih aktivnosti i rada u zajednici, javnog informiranja i zagovaranja po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou, ali prvenstveno vezano za svoje potrebe (npr. za 2014. godinu je Policija planirala sredstva za realizaciju projekta prevencije korupcije). Međutim, organizovanog pristupa po ovom pitanju nema iako vrijedi napomenuti da je Skupština Distrikta uspostavila posebnu komisiju za borbu protiv korupcije, te da postoji i koordinacija na nivou Vlade po pitanju provođenja mjera za borbu protiv korupcije u okviru akcionog plana, ali to nije dovoljno da bi se definiralo kao sistematski pristup ovim pitanjima.

DJELOTVORNOST

10.2. DJELOTVORNOST PODIZANJA SVIJESTI I ZA- GOVARANJA BORBE PROTIV KORUPCIJE



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

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

Komentar:

S obzirom na to da ne postoji razvijena institucionalna, medijska i građanska struktura u borbi protiv korupcije, kao i značajne struktuirane aktivnosti po tom pitanju, nema ni značajnije podrške ni rezultata u borbi protiv korupcije. Ako ovome dodamo nalaze revizije javne uprave od strane Kancelarije za reviziju javne uprave da: „U toku 2012. godine Vlada Brčko distrikta BiH nije izvršila planirane aktivnosti na implementaciji Akcionog plana za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije (2009 – 2014.) u Brčko distriktu BiH, dok su izdaci za „Usluge sprovođenja koncepta za realizaciju dijela aktivnosti iz planova djelovanja protiv korupcije“ u iznosu 136.890,00 KM, realizovani bez dosljedne primjene Instrukcije o postupku nabavke roba”.... te “Usluge sprovođenja koncepta za realizaciju dijela aktivnosti iz planova djelovanja protiv korupcije u iznosu od 136.890,00 KM su plaćene bez pismenog izvještaja o izvršenoj usluzi u pogledu kvaliteta, količine i roka izvršenja. U sistemu javne uprave nije organizovano novo Nezavisno tijelo za prevenciju korupcije i koordinaciju

borbe protiv korupcije, niti je započeta implementacija ostalih aktivnosti, što je u suprotnosti sa rokovima predviđenim Akcionim planom za provedbu Strategije za borbu protiv korupcije”, onda u potpunosti postaje javno koji je nivo djelotvornosti za zagovaranje i borbu protiv korupcije.

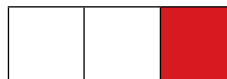
11. DRUŠTVENA ODGOVORNOST

KAPACITET

DJELOTVORNOST

KAPACITET

11.1. KAPACITET ZA DRUŠTVENU ODGOVORNOST



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

„Nevladini akteri nisu aktivni u promoviranju inicijativa društvene odgovornosti s ciljem pozivanja lokalne vlasti na odgovornost.“

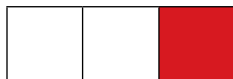
³² Specifični cilj projekta je podizati svijest građana Brčko distrikta Bosne i Hercegovine o pitanjima korupcije u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine. Izraditi preporuke za suzbijanje korupcije u zdravstvu i obrazovanju i uspostava adekvatnih mehanizama za smanjenje korupcije.

Komentar:

Vrlo su rijetke nevladine organizacije koje imaju razvijeniju infrastrukturu i resurse, tj. kapacitet da sprovedu aktivnosti kojima bi pozvali lokalne vlasti da dosljedno izvršavaju mjere zacrtane u svojim javnim politikama i koje preispituju rad i odgovornost lokalnih vlasti. Ovakve aktivnosti, i kada postoje, kratkog su trajanja, ne dobivaju strukturiranu podršku od strane vlasti (*deklarativnu* da), a posebno je pitanje zavisnosti ovakvog projekta od donatorskih sredstava. Postojeće nevladine organizacije (*uključujući mjesne zajednice, stotine neaktivnih „nevladinih organizacija“*) u fokusu svog djelovanja nemaju definirane detaljne pristupe po pitanju pozivanja na odgovornost od strane lokalne vlasti niti se „državne“ nevladine organizacije bore da zauzmu svoje mjesto u promociji „dobre uprave“, povećanja integriteta i transparentnosti organa javne uprave Brčko distrikta, što bi dovelo do povećanja kvaliteta življenja na području Distrikta. Ovome moramo dodati i činjenicu da se lokalne nevladine organizacije (su)finansiraju iz budžeta Brčko distrikta, stoga ne čudi veoma mali broj ovakvih projekata, dok sa druge strane, interes međunarodnih organizacija za finansiranjem ovakve vrste projekta je oslabio, što ni ne čudi s obzirom na sav dosadašnji angažman u demokratizaciji Brčko distrikta.

DJELOTVORNOST

11.2. DJELOTVORNOST DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI



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

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

Komentar:

Rijetke akcije nevladinog sektora koje su za cilj imale pozivanje lokalnih vlasti na odgovornost i dosljednost u sprovođenju javnih politika nisu rezultirale značajnijim promjenama u praksi njihovog djelovanja u cilju poboljšanja i unapređenja integriteta u obavljanju lokalnih poslova. Sama djelotvornost društvene odgovornosti se može vidjeti i u komentaru jedne od nevladinih organizacija, čiji je predstavnik naveo da: *„Nijedna inicijativa odgovornosti rada javne uprave nije pokrenuta sa njihove strane...što mi pokrenemo, možda se i desi“* – što govori o nivou djelotvornosti društvene odgovornosti od strane lokalne vlasti.³³

³³ Intervju sa predstavnikom nevladine organizacije iz Brčko distrikta BIH, 3. juli 2014. godine (*identitet predstavnika nevladine organizacije je poznat autoru izvještaja, a ne navodi se zbog zahtjeva istog za anonimnost*).

VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Posmatrajući konačne rezultate LIS istraživanja za Brčko distrikt Bosne i Hercegovine, može se zaključiti da su kapaciteti djelovanja svih ključnih aktera lokalne samouprave na dobrom nivou i da predstavljaju dobru osnovu za uspješno djelovanje na planu poboljšanja integriteta u njihovom radu. Međutim, iako srednja vrijednost indikatora pokazuje dobar nivo, postoji određeni broj aktera koji nemaju dovoljno kapaciteta (institucionalnih, ljudskih resursa ili znanja - *know-how*) da se uhvate u koštac sa izazovima koje sa sobom donose stalne reforme javne uprave u cjelini.

Kada gledamo ulogu pomenutih aktera u sistemu integriteta lokalne samouprave, vidljivo je da političke stranke u Brčko distriktu predstavljaju izuzetno važan stub integriteta, obzirom da delegiraju nosioce dva ključna stuba vlasti – zakonodavne i izvršne i da imaju veoma snažan uticaj i na sve ostale segmente druš-

tvenog života u Distriktu. Međutim, političke stranke uglavnom nisu kreatori moralnih i zakonskih mjera koje će dovesti do povećanja stepena odgovornosti u društvu Brčko distrikta. Umjesto da imaju veoma pragmatično i funkcionalno djelovanje, većina stranaka funkcioniše po principu politizacije sopstvenih odgovornosti. Nadalje, s obzirom na to da samo, i jedino, političke stranke nominuju svoje članove Vlade Brčko distrikta BiH, savjetnike, upravne odbore javnih preduzeća i koje na svoj određen način vode mnoge procese mimo ustaljenih institucionalnih kanala, od suštinskog je značaja da se poboljša transparentnost rada i finansiranja političkih stranaka i da se proces selekcije kandidata za lokalne izbore više zasniva na jasnim kriterijumima i propisanim procedurama koji bi vodili do najboljih personalnih rješenja u svrhu potpunog zadovoljavanja potreba građana Distrikta. Nadalje, postoji određeni stepen nedosljednosti između stvarnog i normativnog po pitanju uloge aktera,

posebno kada se radi o nadzoru od strane Skupštine Distrikta. Problemi se manifestuju u prevelikoj politizaciji odnosa izabranih predstavnika prema gradonačelniku i Vladi Distrikta, te stalnim sukobima unutar skupštinske većine i opozije.

Gledajući sa aspekta upravljanja aktera lokalnim integritetom i transparentnošću rada, samo se sa sigurnošću može tvrditi da Policija i Pravosuđe Brčko distrikta BiH imaju normativno i praktično riješena pitanja koja se tiču ovih indikatora. Na drugoj strani, svi ostali organi vlasti imaju prosječno uspostavljene mehanizme vezano za upravljanje. Tako, od postojećih institucija koje bi se najviše trebale baviti pitanjem korupcije u izvršnoj vlasti i javnoj upravi, najvažnije su: Kancelarija za žalbe i pritužbe pri Kancelariji gradonačelnika, službenik za etiku, Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH, policija, tužilaštvo i sudovi. Sa druge strane, potrebno je obratiti pažnju drastičnom povećanju stepena uključivanja javnosti u rad zakonodavne i izvršne vlasti Brčko distrikta BiH, imajući u vidu da se jedinice lokalne samouprave, pa i Brčko distrikt, trenutno nalaze u procesu živog razvoja, tako da rješenja koja danas smatramo dobrim i naprednim već sutra postaju predmet preispitivanja u svjetlu promjena u društvu i promjena u potrebama i očekivanjima građana. Svi nivoi vlasti Brčko distrikta imaju solidne resurse za obavljanje svoje funkcije, ali se kao imperativ postavlja unapređenje uloge skupštinskih poslanika i predstavnika vlade te uposlenih u javnoj upravi u svrhu produbljivanja neposredne komunikacije sa građanima radi boljeg uvida u specifične probleme s kojima se oni suočavaju.

U skladu sa gore navedenim, polazni princip za pravo građana na učešće u upravljanju na lokalnom nivou jeste taj da ovdje nije riječ o pravu koje građanima daruje njihova lokalna samouprava ili državna vlast, niti o pravu koje proističe iz međunarodnih dokumenta, već o jednom izvornom pravu građana i osnovnom principu

demokratskog uređenja. Dakle, činom izbora svojih predstavnika u izvršne (gradnačelnik) i predstavničke organe (skupštine), građani ne prenose na njih u potpunosti svoje suvereno pravo na upravljanje lokalnom zajednicom. Aktivno učešće građana je zaista ključno za razvoj i jačanje demokratije na svim nivoima vlasti, ali povećanje aktivnog učešća građana u procesu odlučivanja ne bi trebalo biti cilj lokalne samouprave samo zbog ovoga razloga. Ono je važan mehanizam za povećanu sposobnost upravljanja u lokalnoj samoupravi i, ako ga se dovoljno široko shvati, može dovesti do stvarnog i trajnog partnerstva između sektora u lokalnoj zajednici (javni, privatni i sektor civilnog društva). Ovo partnerstvo može proizvesti mnoge, možda neočekivane koristi za sve strane, uključujući otkrivanje novih izvora za finansiranje javnih projekata te poboljšanja opšte sposobnosti za rješavanje problema u Brčko distriktu BiH.

Gledajući sa aspekta kapaciteta i djelotvornosti funkcija u sistemu integriteta, neophodno je spomenuti da posebnu pažnju treba posvetiti djelotvornosti sistema pritužbi na rad organa javne uprave i zaposlenih u njima kako bi se povećala svijest javnosti o razlikovanju pojmova žalbe kao pravnog lijeka i pritužbe kao podneska koji se podnosi na rad organa javne uprave. Sa druge strane, govoreći o istragama i otkrivanju korupcije, kao najbitnijem elementu integriteta svake političko-teritorijalne zajednice, mora se spomenuti da (*uprkos alarmantnim podacima iz revizorskih izvještaja*), borba protiv korupcije nije adekvatno zastupljena u svakodnevnom poslovanju organa uprave Brčko distrikta. Tek nekoliko zabilježenih slučajeva u vezi sa radom službenika javne bezbjednosti i manjim brojem službenika organa javne uprave je procesuirano do sada. Cjelovit i funkcionalan sistem internih kontrola predstavlja osnovni preduslov za uredno i efikasno poslovanje, poštivanje utvrđenih politika, zaštitu sredstava, sprečavanje grešaka, kao i tačnu i potpunu finansijsku evidenciju i pravovremene i pouzdane finansijske informacije. Revizijom je uočeno da propisani

upravljački, administrativno-kontrolni i računovodstveno-kontrolni postupci, te postupci procjene rizika i provođenja nadzora od strane menadžmenta nisu dovoljno precizni i jasni. U ovu svrhu potrebno je, po okončanju sudskih sporova koji su rezultat pogrešne primjene materijalnog prava, ispitati uzroke nastanka grešaka, a potom preduzimati potrebne mjere s ciljem da se takvi slučajevi u buduće ne ponavljaju.

Kao rezime ovog dijela, možemo navesti osnovne snage i slabosti sistema lokalnog integriteta kako slijedi:

SNAGE SISTEMA INTEGRITETA BRČKO DISTRIKTA

- Dobar finansijski (*pa djelimično i ljudski*) kapacitet kao preduslov za povećanje sistema integriteta, transparentnosti rada i borbe protiv korupcije u Brčko distriktu BiH;
- Finansijska stabilnost obezbjeđena kroz indirektno poreze kao preduslov za dugoročno planiranje razvoja sistema integriteta i investiranje u ljudske i institucionalne kapacitete Brčko distrikta BiH;
- Postojanje lokalnih sudova (pravosuđa u cjelini) i Policije Brčko distrikta BiH čime se olakšava komunikacija između organa vlasti, pravosuđa i organa sprovođenja zakona;
- Doneseni opšti normativni akti na osnovu kojih je moguće razraditi sistem prevencije korupcije i povećanja integriteta, stepena povjerenja u rad organa javne uprave Brčko distrikta i raspoloživosti resursa koji mogu biti iskorišteni za ove svrhe;
- Postojanje Ureda za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH kao preduslov za preventivno djelovanje u sprečavanju eventualnih finansijskih neregularnosti u radu javnog sektora Brčko distrikta;
- Mogućnost podrške međunarodne zajednice u raznim sferama života, a posebno razvoja Brčko distrikta BiH;
- Značajna koherentnost funkcija vlasti Brčko distrikta BiH i jednostavnost zakonodavne procedure u skupštini (mogućnost donošenja sopstvenih zakona i drugih aka-

ta) koji mogu povećati stepen integriteta Distrikta;

- Iskustvo Omladinske organizacije Vermont u antikoruptivnim aktivnostima kao preduslov dobre saradnje sa civilnim sektorom po pitanju integriteta Brčko distrikta BiH.

SLABOSTI SISTEMA INTEGRITETA BRČKO DISTRIKTA

- Veoma negativna percepcija javnosti (građana i privrednika) o stepenu rasprostranjenosti korupcije u javnom sektoru Brčko distrikta BiH, posebno u domenu javnih nabavki, što značajno smanjuje stepen integriteta, povjerenja u rad javne uprave i generalno u budućnost razvoja Distrikta;
- Određeni broj poslanika nema dovoljno (*sa*)znanja o vrlo važnim pitanjima vezanim za efikasno obavljanje svojih dužnosti te se prethodno navedeni resursi ne koriste u dovoljnoj mjeri (npr. ne postoje značajniji primjeri sistematske edukacije poslanika o važnim pitanjima vezanim za efikasno obavljanje svojih dužnosti);
- Nepostojanje sistema redovnog monitoringa i evaluacija razvoja Brčko distrikta BiH, posebno sa aspekta socijalne uključenosti i razvoja;
- Nepostojanje sistematskog i efikasnog obraćanja građana svim nivoima vlasti i nepostojanje programa povećanja svijesti građana o komunikacijskom angažmanu izabраних poslanika i građana Brčko distrikta BiH;
- Nepostojanje nezavisnog tijela za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije po uzoru na Neovisni odbor za praćenja rada šefa policije ili institucionalizovanoj Agenciji/Uredu za prevenciju i borbu protiv korupcije u Brčko distriktu BiH;
- Akti koji trebaju preventivno djelovati na koruptivnu praksu u radu nisu do kraja i dovoljno precizno razrađeni, te se posljedično primjenjuju na neusklađen način čime u potpunosti ne postižu svoju svrhu;
- Jako nizak stepen sprovođenja preporuka i nalaza Ureda za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta čime bi se u budućnosti značajno mogli prevenirati potencijalni predmeti sa koruptivnim elementima i

povećati odgovornost organa vlasti prema javnim sredstvima;

- Organizacije civilnog društva su isuviše slabe i nemaju neophodnu podršku da bi značajnije podigle svijest javnosti o pojavama korupcije i pokrenule dubinske promjene u praksi rada lokalne samouprave;
- Jako nizak stepen učešća građana u procesima donošenja odluka koje su bitne za javnost i građane Brčko distrikta i nepostojanje sistematskog pristupa planiranja razvoja Distrikta, što ostavlja mogućnost netransparentnog planiranja utroška javnih sredstava koji nije potencijalno u skladu sa razvojnim potrebama i potencijalima Brčko distrikta BiH;
- Nizak stepen dvosmjerne komunikacije između predstavnika vlasti i privrednog sektora, te predstavnika vlasti i civilnog društva;
- Spor rast nevladinog sektora uzrokovan nedostatkom finansijskih sredstava za projekte i aktivnosti nevladinih organizacija;
- Lokalne političke partije su krajnje zatvorene i uglavnom služe partikularnim interesima;
- Nejasne procedure podnošenja pritužbi na rad organa javne uprave i službenika uposlenih u javnom sektoru Brčko distrikta BiH, kao i ograničen pristup te nizak stepen svijesti građana o ovoj mogućnosti.

U skladu sa gore definiranim slabostima, preporučuje se vlastima Brčko distrikta da razmotre preporuke kako slijedi:

PREPORUKE

Preporuke za povećanje stepena integriteta Brčko distrikta BiH:

1. Razmotriti mehanizme povećanja efikasnosti i odgovornosti u radu uposlenih u organima javne uprave i javnog sektora u cjelini, posebno sa aspekta odgovornosti službenika prema građanima;
2. Razmotriti mehanizme povećanja stepena informiranja građana o utrošku sredstava namijenjenih edukaciji uposlenih u javnoj upravi Brčko distrikta BiH;
3. Razmotriti (re)organizovanje sastava Komisije za praćenje implementacije Zakona o javno-privatnom partnerstvu uz učešće interesnih grupa građana kao što su predstavnici nevladinog sektora, građana ili pak predstavnika viših nivoa vlasti;
4. Raditi na povećanju nivoa komunikacije izvršne vlasti, uz učešće i predstavnika skupštine, sa predstavnicima poslovnog i civilnog sektora, kako bi ova tripartitna struktuirana komunikacija bila usmjerena na poboljšanje rada sva tri sektora;
5. Razmotriti detaljno formalizovanje implementacije preporuka Ureda za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta, uz dosljedno korištenje represivnog postupka u slučaju nepoštovanja istih, čime bi se povećala odgovornost pojedinaca prema građanima, tj. javnim sredstvima Brčko distrikta BiH;
6. Razmotriti uvođenje redovnog mehanizma informiranja javnosti o važnim pitanjima za život građana putem komunikacionih kanala koji su šire rasprostranjeni nego što je to slučaj danas;
7. Razmotriti sufinansiranje iz budžeta Brčko distrikta BiH inovativne projekte društvene uključenosti u procese i tokove javne uprave kao što su paneli građana;
8. Razmotriti detaljno analiziranje sprovođenja Zakona o slobodi pristupa informacijama u svim institucijama javnog sektora Brčko distrikta uz donošenje preporuka i pojedinačnih akcionih planova za komuniciranje sa javnostima Brčko distrikta BiH;
9. Razmotriti odvajanje pravnih instituta žalbe i pritužbe u skladu sa modernim principima povećanja odgovor-

nosti, neovisnosti i transparentnosti u radu te raditi na unapređenju svijesti građana o mogućnosti uticaja na rad pojedinaca u organima uprave, posebno onih sa kojima građani imaju direktan kontakt, a u skladu sa Zakonom u upravnom postupku;

10. Razmotriti razrađivanje sistema odgovornosti državnih službenika i namještenika u javnoj upravi Brčko distrikta BiH uz obraćanje posebne pažnje prevenciji potencijalne zloupotrebe ostavljenih mogućnosti da „*revolving door*“ fenomen postane opšteprihvaćena norma ponašanja;

11. Razmotriti mogućnost uspostavljanja funkcije strateškog planiranja razvoja i praćenja rezultata čime bi se povećala efikasnost u radu organa uprave, institucija i javnih službi kroz precizne i mjerljive indikatore, a što bi u konačnici doprinijelo unapređenju procesa trošenja javnih sredstava u razvojne projekte, u skladu sa modernim principima strateškog planiranja (*putem formiranja Agencije za integrisani razvoj, Odsjeka za strateško planiranje i realizaciju projekata pri Odjeljenju za privredni razvoj, sport i kulturu ili pri Kabinetu gradonačelnika ili drugog pristupa*);

12. Razmotriti mogućnost osnivanja Ureda za kvalitet rada javne uprave koji bi se istovremeno bavio pitanjima integriteta, transparentnosti i odgovornosti rada organa javne uprave i koji bi imao preventivnu ulogu u sistemu sprečavanja pojave korupcije;

13. Razmotriti komunikacione mehanizme koji bi bili usmjereni eksplicitno povećanju povjerenja građana i preduzetnika u sistem javnih nabavki Brčko distrikta BiH;

14. Razmotriti uvođenja i poštovanja programa neformalne obuke skupštinskih poslanika o pitanjima bitnim za transparentnost rada, integritet, korupciju, odgovornost i percepciju javnosti;

15. Razmotriti donošenje participatorne strategije integrisanog razvoja po MiPRO metologodiji, koja se koristi u većini jedinica lokalne samouprave, čiji sastavni dijelovi trebaju da budu i akcioni planovi integriteta, borbe protiv korupcije, socijalnog uključivanja, tj. učesća građana u procesu donošenja odluka;

16. Razmotriti kreiranje i usvajanje programa povećanja svijesti građana o komunikacijskom angažmanu izabranih poslanika i građana Brčko distrikta BiH;

17. Razmotriti formiranje nezavisnog tijela za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije po uzoru na Neovisni odbor za praćenje rada šefa policije ili institucionalizovanoj Agenciji/Uredu za prevenciju i borbu protiv korupcije u Brčko distriktu BiH koja će imati ovlaštenja, političku podršku i normativnu moć da saraduje sa Policijom i Tužilaštvom Brčko distrikta BiH po pitanju prevencije i otkrivanja korupcije u javnom i privatnom sektoru Brčko distrikta BiH.

Sve gore navedeno predstavlja kratke zaključke i preporuke koji su zasnovani na *statusu quo* istraživanja sistema lokalnog integriteta i percepciji građana Distrikta, a ti isti građani zaista očekuju da borba protiv rasprostranjene korupcije u Bosni i Hercegovini, a posebno u Brčko distriktu BiH, najprije doživi svoju pravosudnu renesansu koja će biti uvertira za osnaživanje svih preventivnih programa i aktivnosti koje se provode u onim sektorima za koje se vjeruje da su opterećeni problemom korupcije. Imajući u vidu gore navedeno, može se konstatovati da i pored činjenice da postoji bolji normativni okvir na nivou Distrikta u odnosu na entitete i druge jedinice lokalne samouprave koji omogućava prevenciju i suzbijanje korupcije i povećanje transparentnosti, integriteta i odgovornosti lokalne vlasti, bolja koordinacija među institucijama Distrikta, kao i saradnja sa građanima, ostaju ozbiljan izazov i u narednom periodu.

VII IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADA LIS PROCJENE

1. Agencija za statistiku BiH, *Prosječne mjesečne bruto plaće zaposlenih u 2014.*, Sarajevo, august 2014
2. Bell, J. E., & Staeheli, L. A., “*Discourses of diffusion and democratization*”, *Political Geography*, UK, 20(2), 2000
3. *Dejtonski mirovni sporazum*, dostupno na: <http://nd-csarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf>
4. Izborni zakon Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta br. 17/08
5. Kancelarija za reviziju javne uprave i institucija Brčko distrikta BiH, „Javni izvještaj za 2012. godinu“, str. 12, Brčko distrikt BiH, 2013.
6. Kancelarija visokog predstavnika u BiH, “Bosnia and Herzegovina essential texts”, Sarajevo: OHR, 2000
7. *Krivični zakon Brčko distrikta BiH*, Službeni glasnik Brčko distrikta br. 33/13
8. *Odluka arbitražnog tribunala za Brčko*, dostupno na: http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/arbitration/default.asp?content_id=42567
9. *Poslovnik o radu Skupštine Brčko distrikta BiH*, dostupno na: <http://skupstinabd.ba/images/dokumenti/ba/poslovnik-o-radu.pdf>
10. *Statut Brčko distrikta*
11. *Skupština Brčko distrikta BiH, Opća politika Brčko distrikta za period 2013.-2016. godina*, dostupno na: <http://skupstinabd.ba/images/dokumenti/ba/opca-politika.pdf>
12. *Zakon o državnoj službi u Brčko distriktu BiH*, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 09/14
13. *Zakon o finansiranju političkih stranaka BiH*, Službeni glasnik BiH, br. 95/12
14. *Zakon o finansiranju političkih stranaka iz budžeta Brčko distrikta BiH*, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH br. 29/04, 14/07 i 19/07

15. Zakon o policijskim službenicima BD, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH br. 41/07, 04/08, 36/09
16. *Zakon o pravosudnoj komisiji Brčko distrikta*, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH br. 19/07
17. *Zakon o službenicima i namještenicima u Pravosuđu Brčko distrikta BiH*, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 12/02
18. *Zakon o sukobu interesa u institucijama Brčko distrikta BiH*, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br. 2/03
19. *Zakon o tužilaštvu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH 19/07
20. *Zakon o VSTV*, Službeni glasnik BiH br. 25/04, 93/05 i 15/08

