

PROCJENA SISTEMA INTEGRITETA

OPŠTINA TESLIĆ



PROJEKAT SE FINANSIRA
OD STRANE EVROPSKE UNIJE



PROCJENA SISTEMA INTEGRITETA OPŠTINA TESLIĆ



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
21	IV SITUACIONA ANALIZA
25	V SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
	KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE
26	1. LOKALNA SKUPŠTINA
29	2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST
32	3. LOKALNA ADMINISTRACIJA
36	4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE
	FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI
38	5. POSTUPANJE PO ŽALBAMA
39	6. REVIZIJA
40	7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE
41	8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE
42	9. PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI
43	10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST
45	VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE
51	VII IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE

I UVOD

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

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

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

Autori ovog izvještaja posebnu zahvalnost duguju Opštini Teslić koja je kroz saradnju i razmjenu informacija omogućila provođenje analize, kao i sagovornicima koji su intervjuisani, a koji uključuju predstavnike Opštine, odbornike Skupštine opštine, predstavnike lokalnog NVO sektora i medija.

II O PROCJENI SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

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

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

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

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

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

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

CILJEVI

Ključni ciljevi procjene LIS-a su:

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

METODOLOGIJA

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

1. KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE

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

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

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

2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI




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

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

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

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

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

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

Inače, po metodologiji procjene LIS-a postoji ukupno 56 indikatora. Međutim, procjena LIS-a za Teslić sastoji se od ukupno 44 pokazatelja. Naime, indikatori za aktere "lokalni sudovi" i "lokalna policija" su izbrisani jer ovi akteri nisu dio institucionalne strukture jedinica lokalne samouprave nego su u nadležnosti i organizacioni dijelovi republičkih ministarstava. S obzirom na to da je uloga ovih tijela ipak važna kada je u pitanju borba protiv korupcije, ona je uglavnom ocijenjena kroz indikatore "funkcije nadzora i odgovornosti".

U cilju ocjene svakog pokazatelja, prikupljeni su podaci korišćenjem različitih metoda, s naglaskom na pregled važećeg zakonodavstva, dokumenata javnih politika, postojećih analiza institucionalnog djelovanja aktera, te na intervjue sa osobama koji su ključni izvori informacija.

Kada su svi pokazatelji ocijenjeni i dodijeljene odgovarajuće vrijednosti (jak, prosječan, slab), rezultati su objedinjeni, a završna ocjena predstavljena u obliku kartice sa konačnim rezultatom.

KONSULTATIVNI PRISTUP I POTVRDA NALAZA

Proces istraživanja i procjene Opštine Teslić imao je konsultativni karakter. Od samog početka u proces su uključeni predstavnici Opštine Teslić, koji su svojim početnim inputima dali osnovu za dalje procjene, a uključio je i intervjue sa nezavisnim predstavnicima medija i NVO sektora.

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

III SAŽETAK

KONTEKST SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

Oblast lokalne uprave i samouprave u BiH regulisana je entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi. U Republici Srpskoj, Zakon o lokalnoj samoupravi RS definiše nadležnosti svih opština u Republici Srpskoj, uključujući i Opštinu Teslić. Opština ima autonomiju u definisanju i usvajanju sopstvenih planova i strategija (programi razvoja, razvojni, prostorni, urbanistički planovi, budžet i završni račun budžeta) i upravljanju inspeksijskim nadzorom i komunalnom policijom, opštinskim organima i organizacijama, te raspolaganju imovinom i obezbjeđenju korištenja građevinskog zemljišta i poslovnog prostora, naplatom prihoda opštine itd.

Glavni organi Opštine Teslić su Skupština opštine koja broji 29 odbornika i predstavlja zakonodavno tijelo koje usvaja i odobrava budžete, planove, strateške dokumente i donosi sve važne odluke, te načelnik koji predstavlja nosioca izvršne vlasti. Odbornici u Skupštini opštine i načelnik biraju se neposredno na lokalnim izborima i imaju mandat četiri godine. I Skupština opštine i načelnik imaju prateće stručne službe.

Opštinska uprava Opštine Teslić, kojom upravlja načelnik, raspoređena je u sedam odjeljenja: odjeljenje za opštu upravu sa službom za pravnu pomoć, za prostorno uređenje, za privredu i društvene djelatnosti, za stambeno-komunalne poslove, za boračko-invalidsku zaštitu, za finansije i za inspeksijske poslove sa komunalnom policijom. Načelnike ovih odjeljenja bira Skupština opštine, na prijedlog načelnika Opštine.

PROCJENA LIS-A: AKTERI I FUNKCIJE

KARTICA REZULTATA PROCJENE LIS-A ZA OPŠTINU TESLIĆ

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

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

KLJUČNI NALAZI

1. AKTERI

- a. Povezanost odbornika sa biračima nije institucionalizovana i više je sporadična, te nakon izbora odbornici veoma rijetko održavaju blisku vezu sa građanima. Mehanizmi za osiguranje integriteta odbornika nisu dovoljno definisani;
- b. Pravila o sukobu interesa ne obuhvataju dovoljan broj lica kako bi se osigurao integritet, niti je osigurana zaštita zviždača, a interni akti nisu dovoljno definisali mehanizme integriteta službenika. Proaktivna transparentnost nije osigurana, a mehanizmi za uključivanje javnosti u proces donošenja odluka u praksi nedovoljno funkcionišu;

- c. Odgovornost i transparentnost lokalnih političkih partija je na veoma niskom nivou.

2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

- a. Lokalne i republičke institucije nemaju adekvatne nadležnosti i kapacitete za efikasan nadzor nad radom lokalnih vlasti;
- b. Mehanizmi sprečavanja i borbe protiv korupcije na svim nivoima nisu efikasni;
- c. Na lokalnom nivou je primijetna pasivnost lokalnog civilnog društva i medija, kao i izostanak akcija posve-

ćenih društvenoj odgovornosti i pozivanja na odgovornost lokalnih vlasti.

PREPORUKE

1. AKTERI

Skupština opštine bi trebala razviti institucionalizovane mehanizme saradnje i komunikacije sa građanima i konsultacija sa širom javnošću, kako bi se umanjila praksa unutar međupartijskog odlučivanja. Za Skupštinu je takođe neophodno razviti dodatne mehanizme integriteta i odgovornosti, koji će biti detaljno razrađeni i propisati žalbene mehanizme, kao i postupke utvrđivanja prekršaja etičkih i drugih normi.

Gradska uprava bi trebala unaprijediti transparentnost u smislu proaktivnog objavljivanja svih aktivnosti, odluka, rasprava, izvještaja o radu i sjednica na službenoj web stranici, te takođe razviti mehanizme integriteta za sve službenike. Neophodno je da se objavljuju svi postupci i izvještaji o radu kako bi javnost imala više uvida u rad lokalne uprave. Takođe, lokalna vlast bi trebala da uloži napore na motivisanju građana za učešće u procesu donošenja odluka, kako bi mehanizmi konsultacija, koji su već propisani, dali rezultate.

Transparentnost političkih partija je neophodno unaprijediti, što je regulisano zakonima na državnom nivou, te nije u nadležnosti lokalne uprave. Međutim, lokalne političke partije mogu uložiti napore u komunikaciju sa građanima i obezbjeđenje reprezentativnosti kandidata.

2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

Opštinske vlasti bi trebalo da poduzmu mjere na prevenciji korupcije kroz kreiranje i provođenje antikorupcionih planova, te uspostavljanje mehanizama za pravovremeno identifikovanje zloupotreba.

Neophodno je uložiti napore na povećanju efikasnosti internih kontrola i revizije i obavještavanju javnosti o svim nalazima. Takođe je neophodno ojačati lokalni civilni sektor i medije kako bi bili u mogućnosti preispitivati odluke na lokalnom nivou i držati lokalne vlasti odgovornim.

Poželjno bi bilo i jačanje kapaciteta institucija na republičkom nivou koje su zadužene za nadzor nad radom lokalne uprave kako bi revizije bile učestalije, identifikacija nepravilnosti i zloupotreba pravovremena, a lokalna uprava odgovornija, pod uslovom da se onemogućiti neprimjeren uticaj vlasti na višim nivoima ukoliko su različite političke opcije na vlasti na republičkom i lokalnom nivou.

IV SITUACIONA ANALIZA

Oblast lokalne uprave i samouprave u BiH regulisana je entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi. U Republici Srpskoj, Zakon o lokalnoj samoupravi RS¹ definiše nadležnosti svih opština u Republici Srpskoj, uključujući i Opštinu Teslić.

U Republici Srpskoj, za razliku od Federacije BiH u kojoj između opštinskih i entitetskih postoje i kantonalni organi kao svojevrсни posrednici, opštine nisu organizovane u teritorijalne zajednice, a sve opštine imaju iste nadležnosti, iako postoje razlike u veličini i kapacitetima opština.

Kao nadležnosti Opštine, Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske definiše zasebno regulatorne i upravljačke nadležnosti, te nadležnosti u oblasti pružanja usluga građanima. Opština ima autonomiju u definisa-

nju i usvajanju sopstvenih planova i strategija (programi razvoja, razvojni, prostorni, urbanistički planovi, budžet i završni račun budžeta) i upravljanju inspekcijskim nadzorom i komunalnom policijom, opštinskim organima i organizacijama, te raspolaganju imovinom i obezbjeđenju korištenja građevinskog zemljišta i poslovnog prostora, naplatom prihoda opštine itd. Kada je u pitanju pružanje usluga, Opština ima sljedeće nadležnosti:

- obavljanje specifičnih funkcija u oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva i socijalne zaštite, civilne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite okoline;

¹ Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik RS br. 101/04, 42/05, 118/05

- uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti: proizvodnja i isporuka vode, gasa, toplotne energije, javni prevoz putnika, održavanje čistoće, prečišćavanje i odvodnja otpadnih voda, održavanje grobalja i pružanje pogrebnih usluga, održavanje ulica, saobraćajnica, parkova, zelenih, rekreacionih i drugih javnih površina, odvoženje atmosferskih voda i drugih padavina i čišćenje javnih površina;
- osnivanje preduzeća, ustanova i drugih organizacija radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, uređenje njihove organizacije i upravljanje i uređivanje i obezbjeđivanje izgradnje, održavanja i korištenja javnih objekata i komunalne infrastrukture za obavljanje funkcija opštine.

Funkcije Opštine, procesi donošenja odluka i nadležnosti pojedinih tijela, dodatno su definisani Statutom Opštine.

Glavni organi Opštine Teslić su Skupština opštine koja broji 29 odbornika i predstavlja zakonodavno tijelo koje usvaja i odobrava budžete, planove, strateške dokumente i donosi sve važne odluke, te načelnik koji predstavlja nosioca izvršne vlasti. Odbornici u Skupštini i načelnik biraju se neposredno na lokalnim izborima i imaju mandat četiri godine. I Skupština opštine i načelnik imaju prateće stručne službe.

Opštinska uprava Opštine Teslić, kojom upravlja načelnik, raspoređena je u sedam odjeljenja: Odjeljenje za opštu upravu, sa službom za pravnu pomoć, za prostorno uređenje, za privredu i društvene djelatnosti, za stambeno - komunalne poslove, za boračko - invalidsku zaštitu, za finansije i za inspeksijske poslove sa komunalnom policijom. Načelnike ovih odjeljenja bira Skupština opštine, na prijedlog načelnika Opštine.

Sredstva za rad Opštine obezbjeđuju se iz poreskih i neporeskih prihoda, tekućih i kapitalnih pomoći, kapitalnih

dobitaka i dugoročnih kredita.

Opština Teslić, prema rang listi Vlade RS, spada u red razvijenih opština² i predstavlja jednu od većih opština u RS. Prema preliminarnim podacima popisa stanovništva 2013. godine, u opštini Teslić ukupno je popisano 41.904 lica³, a opština se prostire na površini od 846 km². Prema podacima sa popisa stanovništva iz 1991. godine, Teslić je tada imao 59.854 stanovnika.

U opštini Teslić, kao jedinici lokalne samouprave obrazovano je 49 (četrdeset devet) mjesnih zajednica što je utvrđeno odlukom Skupštine opštine Teslić od 24.04.2013. godine (Odluka o obrazovanju mjesnih zajednica na području opštine Teslić).

² <http://www.ekapija.com/website/bih/page/802974>

³ http://www.bhas.ba/obavjestenja/Preliminarni_rezultati_bos.pdf

V SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

Uputstvo za ocjenjivanje indikatora iz metodologije procjene LIS-a, koje najviše odgovara aktuelnoj situaciji u lokalnoj zajednici, je uvijek napisano pod navodnicima u kurzivu na početku svakog indikatora. Treba, međutim, napomenuti da ova uputstva za ocjenjivanje indikatora predstavljaju samo široke parametre koji služe kao osnov za uspostavljanje krajnje ocjene indikatora. U mnogim slučajevima samo neki od elemenata u citiranim rečenicama se mogu primijeniti na datu situaciju. Dio indikatora naslovljen kao "Komentar" daje neka neophodna razjašnjenja.

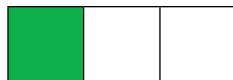
KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE

1. LOKALNA SKUPŠTINA



KAPACITET

1.1. ADEKVATNI RESURSI



U kojoj mjeri lokalna skupština ima adekvatne resurse za sprovođenje svojih obaveza u praksi?

“Lokalna skupština ima adekvatne resurse za sprovođenje svojih nadležnosti.”

Komentar:

Lokalna skupština je adekvatno opremljena i ima dovoljne ljudske i finansijske resurse za sprovođenje svojih nadležnosti. Kada su u pitanju obuke i edukacije odbornika, sama Skupština nema posebne odredbe i planove koji se odnose na obuku, a odbornici imaju mogućnost učešća na obukama organizovanim od strane drugih institucija i organizacija.

1.2. LOKALNI IZBORI



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

“Lokalni izbori su uglavnom blagovremeni, te formalno slobodni i pravični, ali postoje pritužbe na neprimjerene uticaje na glasače, te reprezentativnost nije u potpunosti postignuta.”

Komentar:

Lokalni izbori se provode blagovremeno i Izbornim zakonom su propisana pravila i procedure koje bi trebalo da omoguće slobodno glasanje, reprezentativnost i pravičnost. Međutim, kada je riječ o reprezentativnosti, ona je u određenoj mjeri upitna zbog prakse, s jedne strane glasača da glasaju za stranke, a ne lokalne kandidate, a sa druge strane podređivanja lokalnih kampanja politici višeg nivoa. Na taj način, lokalna pitanja tokom predizborne kampanje, za vrijeme izbora i nakon njih mogu biti zanemarena, a izborom kandidata koji će se naći na listama, te činjenicom da glasači pretežno glasaju za stranku, a ne pojedinačno za odbornike, u praksi je na kraju stranka ta koja bira odbornike, a ne glasači. Takođe, postoje pritužbe i na uticaje stranaka na glasače kroz lokalna preduzeća i institucije. Na posljednjim lokalnim izborima održanim 2012. godine, CIK je utvrdio izborne nepravilnosti u radu biračkog odbora jednog od biračkih mjesta na području opštine Teslić.⁴

⁴ https://www.izbori.ba/Documents/CIK/God-Izvjestaji/2013/Izvjescje_za_2013_godinu_SIO_BiH-srp.pdf

1.3. NEZAVISNOST



U kojoj mjeri je gradska skupština nezavisna od izvršne vlasti?

„Nadležnosti i uloge Skupštine i izvršne vlasti su jasno razgraničene.”

Komentar:

Zakon o lokalnoj samoupravi, kao i Statut Opštine Teslić jasno definišu i razgraničavaju uloge Skupštine u odnosu na izvršnu vlast. Uloge su razgraničene i u praksi, te nema vidljivog uticaja izvršne vlasti na odluke Skupštine. Ipak, neophodno je uzeti u obzir da se najvažnije odluke donose u odnosu na stranačke dogovore, što donekle zamagljuje granicu između zakonodavne i izvršne vlasti.

ULOGA

1.4. NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU LOKALNE SAMOUPRAVE



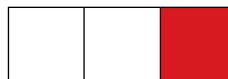
U kojoj mjeri su gradski odbornici u mogućnosti da vrše i sprovode svoje odluke i funkciju nadzora?

„Skupština ima nadležnosti i mehanizme za vršenje nadzora nad radom izvršne vlasti, što se u praksi djelimično primjenjuje.”

Komentar:

Skupština i odbornici imaju nadležnost da vrše nadzor nad radom izvršne vlasti, te preispituju njene odluke i rezultate. Sve dokumente preispituje i usvaja Skupština, a formirane su i skupštinske komisije koje se bave praćenjem odluka i njihovog provođenja u različitim oblastima. Međutim, u praksi je aktivnost odbornika primjetnija pri usvajanju dokumenata i planova, dok nema dovoljno zainteresovanosti za aktivnosti na praćenju pojedinačnih aktivnosti i odluka izvršne vlasti ili praćenju njihovog izvršenja. Takođe, kvalitet nadzora zavisi i od političkih odnosa unutar vladajuće koalicije.

1.5. ZASTUPLJENOST



U kojoj mjeri gradski odbornici predstavljaju interese i prioritete birača u praksi?

“Gradski odbornici nedovoljno zastupaju interese birača, te povezanost sa biračima nije institucionalizovana.”

Komentar:

Iako formalno postoje preduslovi za komunikaciju i povezanost odbornika sa biračima, ona nije institucionalizovana i više je sporadična, te nakon izbora odbornici veoma rijetko održavaju blisku vezu sa građanima. Imajući u vidu “partijski” način donošenja odluka, odgovornost odbornika pomjerena je od glasača prema partiji.

UPRAVLJANJE

1.6. TRANSPARENTNOST GRADSKE SKUPŠTINE



U kojoj mjeri građani mogu doći do informacija vezanih za gradsku skupštinu i odbornike?

“Informacije o radu Skupštine su dostupne, ali Skupština ima reaktivan pristup informisanju građana o njenom radu.”

Komentar:

Najave i dnevni red sjednica Skupštine se objavljuju na web stranici Opštine, kao i odluke Skupštine koje se objavljuju u Službenom glasniku Opštine Teslić, koji je takođe dostupan na web stranici. Međutim, uz objavu dnevnog reda sjednica, na web stranici se ne objavljuju i materijali koji će biti razmatrani na samoj sjednici. Medijima je omogućeno prisustvo sjednicama, kao i građanima koji mogu prisustvovati (ovo uglavnom važi za predstavnike udruženja građana) uz prethodnu najavu. Međutim, sjednice se ne prenose u potpunosti putem medija, već samo u obliku izvještaja sa sjednica, dok web stranica Opštine sadrži veoma malo informacija o sjednicama i ne objavljuje zapisnike, ali se oni mogu dobiti na zahtjev kao i ostali dokumenti relevantni za rad Skupštine.

1.7. ODGOVORNOST GRADSKIH ODBORNIKA



U kojoj mjeri su gradski odbornici odgovorni za svoje

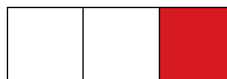
postupke u praksi?

“Iako postoje mehanizmi konsultovanja građana pri donošenju odluka, odgovornost odbornika prema građanima nije ni formalno ni u praksi na zadovoljavajućem nivou.”

Komentar:

Poslovnik o radu Skupštine Opštine Teslić predviđa organizovanje javne rasprave o aktima koje donosi Skupština, ali sama Skupština odlučuje da li će nacrt nekog akta uputiti u javnu raspravu, te se ovaj mehanizam primjenjuje samo na pojedine akte. Osim toga, uticaj samih konsultacija sa građanima na krajnji ishod je ograničen. Građani i kroz zakonske mehanizme i kroz praksu nemaju adekvatne mehanizme za žalbe na rad odbornika.

1.8. INTEGRITET GRADSKIH ODBORNIKA



U kojoj mjeri je obezbijeđen integritet gradskih odbornika?

“Postoje propisi za sprečavanje sukoba interesa odbornika, koji su nedostatni i neprimjenjivi, a integritet odbornika nije osiguran u dovoljnoj mjeri.”

Komentar:

Zakon o sprečavanju sukoba interesa u organima vlasti RS primjenjuje se na odbornike Skupštine, ali nije u dovoljnoj mjeri obuhvatan niti restriktivan da bi adekvatno spriječio situacije sukoba interesa. Etički kodeks izabranih predstavnika – odbornika u Skupštini opštine takođe se dotiče pitanja integriteta i sukoba interesa,

ali sadrži samo opšte principe i njegove odredbe nisu dovoljno precizirane kako bi se mogao adekvatno vršiti nadzor nad ponašanjem odbornika. Takođe, izostale su i aktivnosti na praćenju njegove primjene od strane nadležne Komisije. Nisu poznati skoriji primjeri gdje je zvanično utvrđen sukob interesa nekog od odbornika, što nije relevantan podatak imajući u vidu nedostatnosti Zakona i ukupno mali broj utvrđenih slučajeva u RS.

2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST

KAPACITET
ULOGA
UPRAVLJANJE

KAPACITET

2.1. JASNE FUNKCIJE



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

“Gradska uprava ima petogodišnju strategiju razvoja, dok je akcioni plan dostupan samo za prvu godinu strategije.”

Komentar:

Opština Teslić je 2010. godine usvojila Strategiju razvoja Opštine Teslić za period 2010 - 2015., kao i Strategiju

razvoja malih i srednjih preduzeća na području opštine Teslić 2010 – 2015. koja proističe iz Strategije razvoja. Strategija razvoja je nastala u sklopu saradnje sa Organizacijom za evropsku bezbjednost i saradnju (OSCE/OEBS) i sadrži analizu postojećeg stanja, definisani su strateški pravci i utvrđeni okvirni rokovi. Na web stranici Opštine dostupan je samo plan aktivnosti i izvještaj o realizaciji za prvu godinu Strategije, a sama Strategija ne sadrži akcioni plan ili pregled konkretnih aktivnosti, kako bi se mogao direktno pratiti stepen njene realizacije. S druge strane, funkcije izvršne vlasti su jasno definisane Zakonom o lokalnoj samoupravi RS. Neophodno je napomenuti i da sam stepen realizacije strateških dokumenata zavisi i od institucija na višim nivoima vlasti, stepena njihove posvećenosti i ulaganja u realizaciju predviđenih mjera za pojedine oblasti koje nisu u nadležnosti Opštine.

2.2. RASPOLOŽIVA SREDSTVA



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

“Gradska uprava ima pristup nekim od sredstava neophodnih za izvršenje svojih funkcija i ispunjavanje strateških ciljeva.”

Komentar:

Zakonima su propisani izvori prihoda Opštine, a troškovi mandatnih funkcija se obezbjeđuju iz budžeta Opštine u iznosu koji odredi Skupština opštine. Resursi na raspolaganju nisu dovoljni da se u potpunosti ostvare razvojni planovi i ispune sve funkcije Opštine. Postoje žalbe i na odnos Vlade prema finansiranju Opštine Teslić, odnosno

diskriminacije u pogledu pristupa sredstvima sa viših nivoa vlasti, što se ogleda i u neodobranju kreditnih zaduženja Opštine.

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 provodi određene mjere na polju nadzora administracije, ali su ove aktivnosti i preporuke nedovoljno dostupne javnosti.“

Komentar:

Lokalna vlast ima mehanizam predviđen zakonom da nadzire rad lokalnog javnog sektora u institucijama i preduzećima kojima je osnivač. Preduzimaju se određene aktivnosti u smislu praćenja rada i izvještavanja o radu lokalne administracije, te praćenju trendova u radu pojedinačnih segmenata rada opštinske administracije. Ipak, ovi izvještaji o radu nisu ažurno dostupni niti sadrže konkretne preporuke i mjere za unapređenje odgovornosti i efikasnosti.

2.4. NADZOR NAD PRIVATNIM PRUŽAOCIMA JAVNIH USLUGA



U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno provodi

svoju ulogu u smislu pozivanja privatnih pružalaca javnih usluga na odgovornost za izvršenje ugovorenih usluga?

„Lokalna izvršna vlast vrši nadzor nad pružanjem usluga, ali ne postoji uvid u kvalitet nadzora niti praksa objavljivanja izvještaja o realizaciji ugovora.“

Komentar:

Kada je riječ o privatnim pružaocima usluga koje posluju s Opštinom, formalno se vrši praćenje ispunjenja ugovornih obaveza, a nadzor nad izvođenjem usluga se obezbjeđuje angažovanjem vlastitih službenika ili eksternim angažmanom stručnjaka potrebnog profila. Međutim, Opština nema ni obavezu ni praksu objavljivanja izvještaja o realizaciji ugovora, čime ne postoji ni uvid u kvalitet nadzora u ovom pogledu.

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?

„Opština Teslić je prepoznata kao povoljno poslovno okruženje, postoje mjere stimulacije za privrednike.“

Komentar:

Kada su u pitanju preduzeća gdje je Opština glavni ili većinski akcionar, u tom slučaju Opština postavlja rukovodstvo preduzeća, te dobija redovno godišnji izvještaj o radu i plan rada tih preduzeća koji se razmatra na Skupštini. Postoje propisane mjere za stimulanje lo-

kalnih preduzeća, a Opština je prepoznata kao povoljno poslovno okruženje. Kada su u pitanju javna preduzeća, nije primijetna ni diskriminacija u slučaju da direktori lokalnih javnih preduzeća i načelnik dolaze iz različitih političkih partija. Ipak, problem predstavlja upravo činjenica da, bez obzira na konkursne procedure, rukovodstvo javnih preduzeća se postavlja po stranačkoj liniji i na osnovu političkih dogovora.

UPRAVLJANJE

2.6. TRANSPARENTNOST BUDŽETA



U kojoj mjeri gradska uprava predstavlja jasan i dostupan budžet?

“Lokalna uprava je obavezna da predstavi transparentan godišnji budžet koji je lako dostupan i djelimično razumljiv u praksi.”

Komentar:

Budžetski proces je propisan Zakonom o budžetskom sistemu RS. Zakon pruža dovoljnu mogućnost za transparentan način izrade i donošenja budžeta Opštine. Budžet se čini dostupnim građanima kroz javne rasprave u fazi nacрта budžeta, a odbornicima u Skupštini je budžet dostupan kroz utvrđivanje nacрта i usvajanje u formi prijedloga, te kroz njegovu konkretizaciju putem programa koje donosi Skupština. Budžet je dostupan na web stranici Opštine Teslić. Međutim, širokoj populaciji lokalni budžeti i pojedine budžetske stavke su često nedovoljno razumljivi, jer Opština, kao i sve druge institucije u RS, koriste tzv. linijsko budžetiranje, a praksa programskog budžetiranja i budžeta za građane još uvijek nije zaživjela, te nema prakse niti u jednoj instituciji

u BiH da se budžetska forma prilagođava građanima.

2.7. ODGOVORNOST LOKALNE IZVRŠNE VLASTI



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

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

Komentar:

Opštinska uprava je obavezna da značajne odluke, poput budžeta, strateških dokumenata, kapitalnih projekata, i sl. predstavi javnosti. Osim toga, opštinske vlasti su u pojedinačnim slučajevima odgovorne i Upravnoj inspekciji, koja ima nadležnost nadzora nad primjenom zakona i drugih propisa o republičkoj upravi i lokalnoj samoupravi, propisa o upravnom postupku koji se odnose na efikasnost i ažurnost u rješavanju upravnih stvari i radnim odnosima zaposlenih u organima republičke uprave i jedinicama lokalne samouprave i kancelarijskom poslovanju⁵. Osim toga, lokalna vlast sve bitne odluke obrazlaže Skupštini opštine i traži njeno izjašnjenje. Formalno postoje mehanizmi konsultacija sa građanima i primanja pritužbi građana na rad lokalne vlasti i pojedinih odjeljenja, međutim važne odluke se uglavnom donose na osnovu unutarstranačkih ili međustranačkih dogovora, te uticaj javnosti na proces donošenja odluka još uvijek nije primaran.

⁵ Zakon o Upravnoj inspekciji Republike Srpske, Službeni glasnik RS, br. 1/09, 109/12

2.8. INTEGRITET IZVRŠNE VLASTI



U kojoj mjeri je obezbijeđen integritet izvršne vlasti?

“Pravila sadržana propisima o sukobu interesa nisu adekvatna za osiguranje integriteta lokalne izvršne vlasti, dok ostali mehanizmi, kao što je zaštita zviždača ili sprečavanje revolving door-a, nisu funkcionalni.”

Komentar:

Pravila o sukobu interesa sadržana su u Zakonu o sprečavanju sukoba interesa u institucijama vlasti RS koji se, kada je riječ o lokalnoj izvršnoj vlasti, primjenjuje samo na načelnike, njihove zamjenike i savjetnike, dok se ne primjenjuje na ostale funkcionere u lokalnoj izvršnoj vlasti. Takođe, sam Zakon ne pruža dovoljne mehanizme zaštite od pojave „revolving door-a“, a u RS još uvijek ne postoji zakon o zaštiti zviždača, zbog čega je ovaj segment osiguranja integriteta nefunkcionalan. Nisu poznati slučajevi utvrđenih i sankcionisanih sukoba interesa funkcionera na koje se odnosi.

3. LOKALNA ADMINISTRACIJA



KAPACITET

3.1. ADEKVATNI RESURSI



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

„Administracija je u pogledu ljudskih resursa formalno adekvatno opremljena, dok su potrebna unapređenja u pogledu finansijskih resursa i infrastrukture.“

Komentar:

Kada su u pitanju ljudski resursi, sistematizacijom radnih mjesta je propisan broj izvršilaca u opštinskoj upravi i radna mjesta su formalno adekvatno popunjena u pogledu stručne spreme, ne ulazeći u ekspertizu i stručne kapacitete osoblja. Postoji stalna potreba za unapređenjem znanja i vještina zaposlenih. U pogledu infrastrukturnih i finansijskih resursa postoji stalna potreba za unapređenjem, kako bi se zadovoljile potrebe i obaveze koje su zakonom propisane kao obaveze lokalne zajednice. Sistem nagrađivanja zaposlenih nije jasno definisan, što može destimulativno da djeluje na zaposlene u pružanju njihovog maksimuma.

3.2. NEZAVISNOST



U kojoj mjeri je opštinska administracija nezavisna od spoljašnjih uticaja?

„Postoje jasna pravila zapošljavanja, konkursne procedure se provode, ali postoje žalbe na neprimjerene uticaje pri zapošljavanju.“

Komentar:

Postoje jasna pravila zapošljavanja i objavljivanja konkursa za radna mjesta u administraciji. Iako se provode konkursne procedure, postoje i pritužbe javnosti i građana na neregularnosti u zapošljavanju, posebno u smislu zapošljavanja po stranačkoj liniji i nepotizma. Politički uticaj nije primijetan u svakodnevnom radu službenika, ali postoji u određenoj mjeri pri donošenju i provođenju odluka koje zalaze u stranačke interese.

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:

Zakon o javnim nabavkama propisuje obaveze Opštine u procesu javnih nabavki i uglavnom propisuje obavezu provođenja transparentnih procedura iznad određene vrijednosti nabavke, kao i mogućnost ponuđača da uložne žalbu, te obaveze objavljivanja planova javnih nabav-

ki u roku od 60 dana od njegovog usvajanja. Međutim, sam Zakon još uvijek ne sadrži adekvatne mehanizme za sprečavanje neprimjerenih uticaja na proces nabavki. Takođe, Zakon propisuje novčane sankcije za njegovo kršenje, ali i one su po određenim ocjenama suviše niske kako bi preventivno uticale na poštivanje svih procedura, niti se izriču još uvijek u adekvatnoj mjeri. Obavještenja o nabavkama se objavljuju na sajtu Agencije za javne nabavke (portal javnih nabavki). Zakon o javnim nabavkama propisuje obavezu objavljivanja plana nabavki, te je Opština Teslić nedavno i objavila na službenoj stranici okvirni plan nabavki za 2015. godinu. Prema podacima dobijenim od Opštine Teslić, kada se gleda ukupna vrijednost ugovora o javnim nabavkama za 2014. godinu, samo oko 22% vrijednosti je realizovano kroz otvoreni postupak. Kada je riječ o provođenju samih postupaka nabavki, Opština ima imenovanog službenika za javne nabavke, a Komisija nadležna za ocjenu i izbor ponuda se imenuje posebno za svaku nabavku, u zavisnosti od samog predmeta nabavke. Komisija se sastoji od lica iz opštinske uprave, koja se biraju u odnosu na ekspertizu i predmet nabavke. Službenik za javne nabavke nije član Komisije, već ima svojstvo tehničkog lica koje je zaduženo za pripremu dokumentacije i na raspolaganju je Komisiji.

3.4. UNAPREĐENJE DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI I UČEŠĆA



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

“Lokalna administracija samo djelimično podstiče mehanizme društvene odgovornosti.“

Komentar:

Akti koji uređuju rad Skupštine i opštinske uprave propisuju načine uključivanja građana u proces donošenja odluka kroz javne rasprave, ali i inicijative koje građani i udruženja građana mogu podnijeti s ciljem zastupanja svojih interesa i podnošenja zahtjeva lokalnoj vlasti. Ipak, zainteresovanost građana za podnošenje inicijativa je veoma niska, što je i rezultat neadekvatne promocije i podsticanja ovih mehanizama od strane lokalnih vlasti. Građani imaju mogućnost i da kroz mjesne zajednice utiču na aktivnosti i projekte vezano za njihovu užu lokalnu zajednicu, ali opet nedefinisan status mjesnih zajednica dovodi i do njihovog ograničenog uticaja. Samim tim, krajnji uticaj ovih mehanizama na ishod odluka lokalnih vlasti je i dalje ograničen.

3.5. PRIKUPLJANJE JAVNIH PRIHODA



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

„Zakonima su regulisani načini prikupljanja javnih prihoda, ali još uvijek postoji prostor za unapređenje internih akata i kontrole naplate prihoda.“

Komentar:

Način prikupljanja javnih prihoda regulisan je zakonima na republičkom nivou i jasno propisuje vrstu prihoda i način njegovog prikupljanja. Odluke o lokalnim prihodima donosi Skupština opštine i one se objavljuju u Službenom glasniku Opštine koji, iako se objavljuje i na web stranici same Opštine, i dalje nije praćen od strane šire populacije u Opštini Teslić, te je upoznatost građana sa pojedinačnim odlukama upitna. Međutim, Služba

za reviziju je upućivala primjedbe na način planiranja i naplate pojedinih prihoda, jer nisu bili zasnovani na adekvatnim analizama, zbog čega je dolazilo do razlika između planiranih iznosa i izvršene naplate. U posljednjem, doduše starom, revizorskom izvještaju, navedeno je da Opština nije donijela interni akt kojim bi definisala obračun, naplatu i kontrolu naplate neporeskih prihoda. U Izvještaju o izvršenju budžeta dostupne su informacije o svim izvorima prihoda i njihovim realizovanim iznosima.

3.6. ZAŠTITA ZEMLJIŠNIH I IMOVINSKIH PRAVA



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

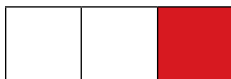
“Propisi omogućavaju transparentnost u raspolaganju gradskim zemljištem.”

Komentar:

Postoje jasni propisi o raspolaganju zemljištem, prostornom planiranju, izdavanju građevinskih dozvola, eksproprijacije, itd. Urbanistički planovi se donose na osnovu ažurnih geodetskih podloga, te se daju na uvid javnosti i građani imaju mogućnost učešća u javnoj raspravi pri donošenju urbanističkih i regulacionih planova. Građani mogu preispitivati odluke lokalne vlasti u pogledu korištenja zemljišta, odnosno zakupa i prodaje gradskog građevinskog zemljišta. Opština ima važeći Prostorni plan koji je u fazi obnavljanja, odnosno izrade novog. Takođe se očekuje pokretanje postupka za izradu urbanističkog plana, dok regulacioni planovi postoje za gotovo čitavo gradsko područje kao i za dio ruralnih područja.

UPRAVLJANJE

3.7. JAVNOST UPRAVE



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

„Propisi ne obavezuju na proaktivno objavljivanje relevantnih informacija, zbog čega u praksi transparentnost nije na adekvatnom nivou.“

Komentar:

Postoji obaveza podnošenja imovinskih kartona Centralnoj izbornoj komisiji za sve kandidate na izborima, uključujući i lokalne, međutim imovinski kartoni nisu dostupni javnosti niti postoji obaveza dostavljanja imovinskih kartona za kadrove u administraciji, već samo za kandidate za izabrane predstavnike vlasti. Kada su u pitanju informacije o javnim nabavkama, Opština objavljuje obavještenja o nabavkama, međutim podaci o predmetima i iznosima pojedinačnih nabavki nisu dostupni još uvijek. Informacije o zapošljavanju i opštinskoj imovini su teško dostupne, uglavnom na zahtjev po osnovu Zakona o slobodi pristupa informacijama, ali nema proaktivnosti u objavljivanju ovih podataka.

3.8. ODGOVORNOST LOKALNIH SLUŽBENIKA



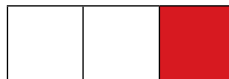
U kojoj mjeri su lokalni službenici u praksi odgovorni za svoje postupke?

„Postoje propisi o disciplinskoj odgovornosti, kao i mehanizmi žalbe, ali još uvijek nisu zaživjeli među građanima kako bi se ocijenili efekti.“

Komentar:

Odgovornost službenika regulisana je Pravilnikom o disciplinskoj materijalnoj odgovornosti službenika lokalne samouprave, a Opština Teslić je obaveze proistekle iz posljednjih Izmjena i dopuna Zakona o lokalnoj samoupravi RS, a koje se odnose na formiranje Odbora za žalbe ispunila i Odbor je uspostavljen. Međutim, ovaj mehanizam još uvijek nije zaživio među građanima i teško je ocijeniti efekte i posljedice žalbi građana. Prema podacima dobijenim od Opštine Teslić o provođenju Pravilnika o disciplinskoj odgovornosti, u posljednje dvije godine je provedeno nekoliko disciplinskih postupaka – 2 - 3 slučaja za lakše potvrde, gdje je izrečena sankcija smanjenja plate za 10% na mjesečnom nivou, ili pismena opomena, te jedan slučaj teže povrede, dok su dva slučaja trenutno u proceduri.

3.9. INTEGRITET SLUŽBENIKA GRADSKE ADMINISTRACIJE



U kojoj mjeri je osiguran integritet lokalnih službenika?

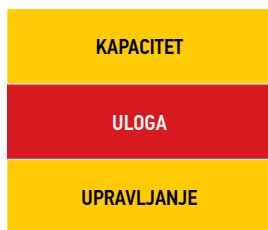
„Nije uspostavljena adekvatna osnova za osiguranje integriteta lokalnih službenika.“

Komentar:

Zakon o sukobu interesa se odnosi samo na načelnika i njegovog zamjenika, te savjetnike, i ne odnosi se na većinu lokalnih službenika. Zvanični interni akti se u

jako malo mjeri osvrću na integritet službenika, te se može reći da sami propisi ne osiguravaju integritet lokalnih službenika, te je pitanje integriteta ostavljeno na volju pojedinca i/ili njegovog nadređenog koji će o tome voditi računa, što ne predstavlja dovoljnu osnovu za osiguranje integriteta.

4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE



KAPACITET

4.1. ADEKVATNOST RESURSA



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

„Sredstva kojima raspolažu stranke su uglavnom dostatna, ali stranke na vlasti su privilegovane po pitanju pristupa sredstvima.“

Komentar:

Političke partije se većinski finansiraju iz budžeta, gdje se sredstva za partije raspoređuju u odnosu na broj

mandata koje svaka od partija osvoji na izborima, pa samim tim stranke koje imaju najviše glasova imaju i veći pristup javnim prihodima. Stranke se finansiraju i iz privatnih donacija, ali prema zvaničnim podacima ova sredstva imaju manjinski udio u ukupnim izvorima finansiranja, te i ovdje veće stranke koje imaju veći uticaj imaju i veći pristup donacijama. Sve stranke imaju pristup medijima, ali zbog javnih funkcija koje zauzimaju članovi vladajućih stranaka, prednost se uvijek daje onim uticajnijim.

4.2. NEZAVISNOST



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

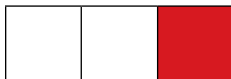
„Lokalne političke partije slobodno djeluju, ali se uglavnom vode generalnom politikom propisanom od strane rukovodstva stranke.“

Komentar:

Lokalni odbori političkih partija se uglavnom vode generalnom politikom stranke, koju određuje njeno rukovodstvo. Opštinski odbori imaju slobodu odlučivanja o lokalnim pitanjima, ali i ovdje su često primijetni uticaji rukovodstva stranke u slučajevima kada lokalna pitanja imaju politički značaj. Nisu poznati primjeri pokušaja zabrane lokalnih partija.

ULOGA

4.3. AGREGACIJA INTERESA I PREDSTAVLJANJE



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

„Zastupanje društvenih interesa od strane lokalnih partija uglavnom je podređeno stranačkim interesima.“

Komentar:

Političke partije generalno u BiH prerasle su u interesne grupe i teško se može govoriti o zastupanju društvenih interesa ili interesa građana na bilo kojem nivou. Povezanost moćnih grupa i pojedinaca i političkih stranaka (koji su veoma često utjelovljeni u jednom) je veoma jaka. Čak i tokom kampanje za lokalne izbore, partije se često više bave političkim pitanjima koje dolaze sa viših nivoa vlasti, nego što građanima prezentuju konkretne lokalne programe koji bi riješili probleme lokalne zajednice. Lokalne stranke se, takođe, u velikoj mjeri bave rasporedom pozicija u odborima i preduzećima, zbog čega takođe društveni interesi trpe.

UPRAVLJANJE

4.4. TRANSPARENTNOST POLITIČKIH PARTIJA/KAN-DIDATA



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

„Propisi nalažu obavezu podnošenja finansijskih izvještaja od strane stranaka, ali dostupnost i vjerodostojnost ovih podataka je ograničena.“

Komentar:

Zakonom o finansiranju političkih partija propisana je obaveza stranaka da podnose redovne finansijske izvještaje Centralnoj izbornoj komisiji koja objavljuje samo segmente ovih izvještaja, te je pristup informacijama veoma ograničen, posebno u pogledu rashoda stranaka. Objavljuju se izvori finansiranja, ali je upitna vjerodostojnost ovih podataka, imajući u vidu ograničene kapacitete i mandat CIK-a za njihovu provjeru.

4.5. ODGOVORNOST LOKALNIH POLITIČKIH PARTIJA



U kojoj mjeri postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim partijama?

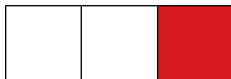
„CIK vrši nadzor nad radom i finansiranjem stranaka, ali je ograničen u nadležnostima i resursima.“

Komentar:

Centralna izborna komisija vrši nadzor nad provođenjem izbora, poštivanjem propisa od strane stranaka, kao i reviziju njihovog finansiranja, te ima mandat i da izriče sankcije ili eventualno zabrani stranci učešće na izborima. Međutim, mogućnosti CIK-a ograničene su zakonskim okvirom koji je nedorečen, posebno u pogledu nadzora nad finansiranjem – npr. nisu dorečene nadležnosti u pogledu revizije troškova stranaka, niti joj

je omogućen kompletan uvid u sve finansijske transakcije. Nedostaci se ogledaju i u pogledu nemogućnosti provjere i sankcionisanja svih izbornih nepravilnosti.

4.6. IMENOVANJE I IZBOR LOKALNIH KANDIDATA



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

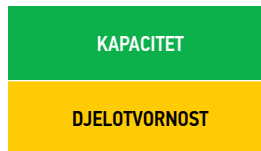
„Ne postoje propisi i procedure koji uređuju izbor kandidata, a u praksi je sam izbor veoma netransparentan.“

Komentar:

Nominacija kandidata na izborima je isključivo u rukama stranaka i propisi se ne bave samim izborom kandidata, osim u dijelu koji se odnosi na učešće žena na kandidatskim listama. Kandidati se biraju na osnovu unutarstranačkih dogovora, potpuno netransparentno, a veoma često na osnovu odluke najvišeg rukovodstva stranke.

FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

5. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



KAPACITET

5.1. PRISTUP ŽALBENIM MEHANIZMIMA



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

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

Komentar:

U okviru Skupštine opštine postoji Komisija za zaštitu ljudskih prava, ravnopravnost polova i predstavnice i pritužbe građana, koja ima mandat da razmatra pitanja ostvarivanja i zaštite sloboda i prava građana, vezana i za slučajeve kršenja sloboda i prava građana od strane opštinske administrativne službe i ustanova koje vrše javna ovlašćenja iz nadležnosti Opštine. Komisija može

i da pokrene postupak utvrđivanja odgovornosti na osnovu pritužbi građana, međutim procedure utvrđivanja i pokretanja ovih postupaka nisu jasno definisane Poslovnikom o radu Skupštine, koji definiše nadležnosti ove Komisije. Takođe je upitna upoznatost građana sa ovim mehanizmom. Na državnom nivou, Institucija ombudsmena za ljudska prava takođe razmatra primjedbe građana i izdaje preporuke institucijama u slučaju identifikovanih povreda prava gađana.

DJELOTVORNOST

5.2. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



Koliko je u praksi djelotvoran postupak razmatranja prigovora?

“Djelovanje po prigovorima je sporo, a informacije o ishodima aktivnosti administracije na osnovu prigovora su oskudne.”

Komentar:

Građani imaju mogućnost upućivanja anonimnih prijava i prigovora na rad opštinske uprave, kroz ostavljanje poruka u sanduče za prigovore, knjigu utisaka i sl. Prigovori se uglavnom razmatraju, ali djelovanje po ovim prigovorima je veoma sporo, a informacije o ishodima su oskudne.

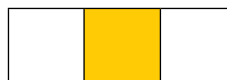
6. REVIZIJA

KAPACITET

DJELOTVORNOST

KAPACITET

6.1. PROPISI O REVIZIJI LOKALNE UPRAVE



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

“Eksterna revizija se provodi, ali neblagovremeno, a sistem internih kontrola nije dovoljno razrađen i definisan, a interni revizor još uvijek nije imenovan.”

Komentar:

Glavna služba za reviziju javnog sektora RS nadležna je za provođenje finansijske revizije svih jedinica lokalne samouprave u RS, uključujući i Teslić, ali zbog ograničenih kapaciteta Službe, revizija se ne provodi svake godine. Posljednji objavljen Izvještaj o reviziji za Opštinu Teslić odnosi se na 2010. godinu, a prethodni izvještaji se odnose na 2007. i 2004. godinu. Opština je obavezna uspostaviti i sistem interne revizije, te poštovati preporuke Glavne službe za reviziju. Opština ima akte kojim se uspostavlja sistem internih kontrola, ali oni još uvijek nisu adekvatno definisani i razrađeni kako bi se u potpunosti omogućila prevencija neadekvatnog utroška budžetskih sredstava. Takođe, iako je pozicija internog revizora predviđena sistematizacijom radnih mjesta u

okviru kabineta načelnika opštine, interni revizor do danas nije imenovan.

DJELOTVORNOST

6.2. DJELOTVORNOST REVIZIJA LOKALNIH ORGANA UPRAVE



Koliko su djelotvorne revizije organa lokalne samouprave?

“Preporuke revizije se djelimično poštuju.”

Komentar:

Eksterna revizija, iako neredovna, provodi se kvalitetno i na osnovu uspostavljenih principa i procedura. Svaki revizorski izvještaj sadrži set preporuka koje bi Opština trebalo da ispuni do naredne revizije. Preporuke se djelimično poštuju. Ne postoje sankcije za nepravilnosti utvrđene u revizorskim izvještajima niti za neispunjavanje preporuka.

6.3. NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI



U kojoj mjeri je efikasan nadzor nad revizijom lokalnih vlasti?

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

Komentar:

Finansijsko poslovanje se revidira od strane Glavne službe za reviziju javnog sektora, a postoji nadležnost i drugih organa, kao što je budžetska inspekcija, čiji rad još uvijek nije zapažen. Finansijske kontrole od strane republičkih organa nisu redovne niti blagovremene. S druge strane, Služba za reviziju kontroliše sistem internih kontrola i revizije i daje određene preporuke za unapređenje, te prati njihovo ispunjavanje.

7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE



KAPACITET

7.1. KAPACITET ZA NADZOR LOKALNE VLADE



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

„Republičke institucije imaju ograničenu ulogu i kapacitete za nadzor nad radom lokalne samouprave.“

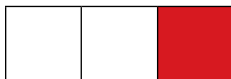
Komentar:

Republičke institucije nemaju niti adekvatne nadležnosti niti adekvatne resurse za efikasan nadzor nad radom

lokalnih vlasti, posebno u oblasti nadzora nad eventualnim zloupotrebama na lokalnom nivou. Ministarstvo lokalne samouprave zaduženo je za administrativni nadzor nad radom Opštine i zakonitošću akata, kao i za reformske procese i ostvarivanje strateških ciljeva lokalne samouprave. Pravosuđe i istražni organi zaduženi su za adresiranje pojedinačnih slučajeva zloupotreba, ukoliko je njima došlo do kršenja krivičnog zakonodavstva. Međutim, niti Ministarstvo, niti ostale institucije sistema, nemaju adekvatne resurse za efikasno djelovanje prema svim opštinama u smislu unapređenja upravljanja, identifikovanja svih zloupotreba i pravovremeno reagovanje.

DJELOTVORNOST

7.2. DJELOTVORNOST NADZORA LOKALNE UPRAVE



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

„Republičke institucije su neefikasne u prevenciji i identifikaciji zloupotreba na lokalnom nivou.“

Komentar:

Ograničene nadležnosti i kapaciteti dovode do neefikasnosti u nadzoru nad radom lokalne samouprave, te su čak primjetne žalbe sa lokalnog nivoa da centralna vlada koči određene reformske procese ukoliko su na lokalnom nivou na vlasti suprotne političke opcije. Rijetke su aktivnosti centralne vlade na reformama u smislu prevencije zloupotreba, kao i djelovanju na identifikaciji slučajeva zloupotreba. Do sada su izostale aktivnosti republičkih vlasti na uspostavljanju sistema integriteta i

prevenciji korupcije na lokalnom nivou.

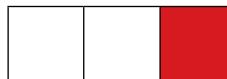
8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE

KAPACITET

DJELOTVORNOST

KAPACITET

8.1. KAPACITETI ZA OTKRIVANJE I ISTRAŽIVANJE KORUPCIJE



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

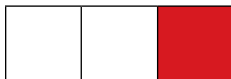
„Lokalni i drugi mediji se ne bave istraživanjem korupcije na lokalnom nivou, niti postoje lokalne institucije koje imaju nadležnosti u prevenciji ili borbi protiv korupcije.“

Komentar:

Na području Teslića djeluje mali broj medija, koji se uglavnom bave tekućim događajima i nemaju kapacitete niti interesovanje za provođenje istraživačkih priča o korupciji na lokalnom nivou. Za istrage krivičnih djela korupcije zaduženi su policija i tužilaštvo, a ne postoje posebne lokalne institucije koje bi bile zadužene za prevenciju korupcije i borbu protiv korupcije. Generalno interesovanje i kapaciteti za istraživanje korupcije na lokalnom nivou su veoma niski i gotovo nepostojeći.

DJELOTVORNOST

8.2. EFIKASNOST ISTRAGE I OTKRIVANJA KORUPCIJE



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

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

Komentar:

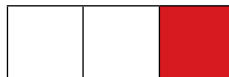
U prethodnom periodu nije bilo niti medijskih ni bilo kojih drugih izvještaja o slučajevima korupcije u lokalnoj vlasti u Tesliću, niti je poznato da su procesuirani slučajevi korupcije od strane pravosuđa. Postojali su izvještaji o mogućim zloupotrebama od strane republičkih vlasti u slučaju privatizacije jedne od lokalnih kompanija, ali ne i u vezi sa zloupotrebama od strane opštinskih vlasti.

9. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI



KAPACITET

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



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

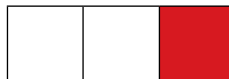
„Kapaciteti za provođenje zagovaračkih i edukacijskih kampanja o korupciji su veoma ograničeni.“

Komentar:

Na lokalnom nivou ne postoje institucije koje se bave pitanjima prevencije korupcije, a kapaciteti medija i civilnog društva na lokalnom nivou su veoma oskudni da bi mogli provoditi opsežne kampanje zagovaranja i edukacije o korupciji.

DJELOTVORNOST

9.2. DJELOTVORNOST PODIZANJA SVIJESTI I ZAGOVARANJA BORBE PROTIV KORUPCIJE



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

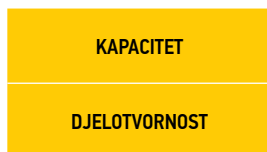
„Zbog malog broja edukativnih i zagovaračkih aktivnosti na polju borbe protiv korupcije na lokalnom nivou, rezultati su izostali.“

Komentar:

Opštinske vlasti su u saradnji sa drugim institucijama provodile određene aktivnosti na informisanju građana i

motivisanju na prijave zloupotreba, ali su ove aktivnosti imale oskudne efekte. Lokalne organizacije civilnog društva i mediji nisu imali zabilježene aktivnosti ni rezultate na ovom polju na lokalnom nivou.

10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST



KAPACITET

10.1. KAPACITET ZA DRUŠTVENU ODGOVORNOST



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

„Lokalne organizacije su fokusirane na zastupanje pojedinih grupa građana i uglavnom se ne bave pitanjima odgovornosti lokalnih vlasti, osim u oblastima od interesa za njihovu ciljnu grupu.“

Komentar:

Nevladine organizacije na lokalnom nivou uglavnom se bave zaštitom prava pojedinih marginalizovanih grupa i njihove aktivnosti nisu usmjerene na pozivanje lokalne vlasti na odgovornost generalno, već samo na pitanja od interesa za skupine koje predstavljaju. Bez obzira na postojanje značajnog broja organizacija, lokalne

organizacije nemaju dovoljno kapaciteta, niti se bave pitanjem odgovornosti lokalnih vlasti ili unapređenjem upravljanja, već se uključuju u procese samo kada su na dnevnom redu pitanja od interesa za grupe građana koje zastupaju. Organizacije koje djeluju na prostoru cijele BiH, iako imaju sporadične aktivnosti na lokalnom nivou, nemaju dovoljno kapaciteta za kontinuiran rad sa lokalnim vlastima i stanovništvom, te svoje aktivnosti uglavnom fokusiraju na odgovornost viših nivoa vlasti.

DJELOTVORNOST

10.2. DJELOTVORNOST DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI



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

„Aktivnosti lokalnih organizacija su uglavnom reaktivne i rijetke su inicijative društvene odgovornosti potaknute od samih NVO.“

Komentar:

Postoje povremene aktivnosti lokalnih organizacija i uključivanje u proces javnih konsultacija, po pitanjima prostornih planova i regulacije, pitanjima od važnosti za pojedine socijalne grupe, a postojali su i primjeri uključivanja nevladinog sektora u proces razvoja strateških planova Opštine. Međutim, ovakvo djelovanje je više reaktivno i dolazi kao posljedica postojanja regularnih mehanizama propisanih od strane lokalnih institucija, nego što se radi o proaktivnom djelovanju i inicijativama koje dolaze od samih lokalnih organizacija.

VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Kao što se može vidjeti u samom sažetku nalaza o Sistemu integriteta Opštine Teslić, većina posmatranih dimenzija koje se odnose na aktere Opštine, ali i na funkcije, ocijenjeni su srednjim ocjenama.

Najproblematičnija područja, kada su u pitanju sami akteri, odnose se na unutrašnje upravljanje u lokalnoj administraciji, te na ostvarenu ulogu političkih partija u sistemu integriteta.

Kada su u pitanju funkcije nadzora i korektivni faktori, negativno je ocijenjena djelotvornost većine funkcija, uključujući reviziju, centralizovani nadzor nad lokalnom upravom, podizanje svijesti i edukaciju građana. Najlošije ocijenjeni segmenti u ukupnom sistemu integriteta Opštine Teslić su istraga i otkrivanje korupcije, te podizanje svijesti i edukacija javnosti, koji su dobili negativne ocjene i za kapacitet i djelotvornost. Naravno, ova funkcija istrage i otkrivanja korupcije i nije u nadležnosti same Opštine, ali svakako predstavlja jedan od važnih segmenata lokalnog sistema integriteta.

KLJUČNI NALAZI

SKUPŠTINA OPŠTINE:

Kada je u pitanju rad Skupštine opštine, opšti nalazi su da lokalna skupština ima adekvatne resurse za provođenje svojih nadležnosti. Nedležnosti i uloge Skupštine i izvršne vlasti su jasno razgraničene. Skupština ima nadležnosti i mehanizme za vršenje nadzora nad radom izvršne vlasti, međutim ovo se u praksi djelimično primjenjuje.

Lokalni izbori su uglavnom blagovremeni, te formalno slobodni i pravični, ali postoje pritužbe na neprimjerenе uticaje na glasače, te reprezentativnost nije u potpunosti postignuta. Gradski odbornici nedovoljno zastupaju interese birača, a povezanost sa biračima nije institucionalizovana.

Informacije o radu Skupštine su dostupne, ali Skupština ima reaktivan pristup informisanju građana o njenom radu. Iako postoje mehanizmi konsultovanja građana pri donošenju odluka, odgovornost odbornika prema građanima nije ni formalno ni u praksi na zadovoljavajućem nivou.

Postoje propisi za sprečavanje sukoba interesa odbornika, koji su nedostatni i neprimjenjivi, te stoga integritet odbornika nije osiguran u dovoljnoj mjeri.

LOKALNA IZVRŠNA VLAST:

Po pitanju strateškog pristupa, gradska uprava ima strategiju razvoja, dok je akcioni plan dostupan samo za prvu godinu Strategije. Kada su u pitanju kapaciteti, gradska uprava ima djelimičan pristup sredstvima neophodnim za izvršenje svojih funkcija i ispunjavanje strateških ciljeva.

Izvršna vlast provodi određene mjere na polju nadzora

administracije, ali su ove aktivnosti i preporuke nedovoljno dostupne javnosti.

Lokalna izvršna vlast vrši nadzor nad pružanjem usluga od strane privatnih pružalaca usluga, ali ne postoji uvid u kvalitet nadzora niti praksa objavljivanja izvještaja o realizaciji ugovora. Opština Teslić je prepoznata kao povoljno poslovno okruženje, postoje mjere stimulacije za privrednike.

Lokalna uprava je obavezna da predstavi transparentan godišnji budžet koji je lako dostupan i djelimično razumljiv u praksi. Lokalna izvršna vlast je djelimično odgovorna za svoje postupke u praksi – formalno postoje mehanizmi konsultacija sa građanima i primanja pritužbi građana na rad lokalne vlasti i pojedinih odjeljenja, međutim odluke se uglavnom donose na osnovu unutarstranačkih ili međustranačkih dogovora, te uticaj javnosti na proces donošenja odluka još uvijek nije primaran.

Pravila sadržana propisima o sukobu interesa nisu adekvatna za osiguranje integriteta lokalne izvršne vlasti, dok ostali mehanizmi, kao što je zaštita zviždača ili sprečavanje „revolving door-a“, nisu funkcionalni.

LOKALNA ADMINISTRACIJA

Administracija je u pogledu ljudskih resursa adekvatno opremljena, dok su potrebna unapređenja u pogledu finansijskih resursa i infrastrukture. Postoje jasna pravila zapošljavanja, konkursne procedure se provode, ali postoje žalbe na neprimjerene uticaje pri zapošljavanju.

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.

Lokalna administracija samo djelimično podstiče meha-

nizme društvene odgovornosti – postoje mehanizmi za uključivanje građana u proces donošenja odluka, ali se ne koristi u dovoljnoj mjeri i efekti su ograničeni.

Zakonima su regulisani načini prikupljanja javnih prihoda, ali još uvijek postoji prostor za unapređenje internih akata i kontrole naplate prihoda. Propisi omogućavaju transparentnost u raspolaganju gradskim zemljištem.

Propisi ne obavezuju na proaktivno objavljivanje relevantnih informacija o raspolaganju javnim finansijama, zapošljavanju, nabavkama, zbog čega u praksi transparentnost nije na adekvatnom nivou. Postoje propisi o disciplinskoj odgovornosti, kao i mehanizmi žalbe, ali još uvijek nisu zaživjeli među građanima kako bi se ocijenili efekti.

Nije uspostavljena adekvatna osnova za osiguranje integriteta lokalnih službenika, niti kroz propise o sukobu interesa, niti kroz interne akte.

LOKALNE POLITIČKE PARTIJE

Prema ocjenama pojedinačnih indikatora, politike partije predstavljaju naslabije aktere sistema lokalnog integriteta, posebno u pogledu transparentnosti i zastupanju građanskih interesa.

Po pitanju kapaciteta, sredstva kojima raspolažu stranke su uglavnom dostatna, ali stranke na vlasti su privilegovane po pitanju pristupa sredstvima. Lokalne političke partije slobodno djeluju, ali se uglavnom vode generalnom politikom propisanom od strane rukovodstva stranke.

Zastupanje društvenih interesa od strane lokalnih partija uglavnom je podređeno stranačkim interesima. Propisi nalažu obavezu podnošenja finansijskih izvještaja od strane stranaka, ali dostupnost i vjerodostojnost ovih podataka je veoma ograničena. Centralna izborna komisija vrši nadzor nad radom i finansiranjem stranaka, ali

je ograničena u nadležnostima i resursima.

Ne postoje propisi i procedure koji uređuju izbor kandidata za lokalne izbore, a u praksi je sam izbor veoma netransparentan.

FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

Postoje mehanizmi razmatranja pritužbi na lokalnom nivou, ali djelovanje po prigovorima je sporo, a informacije o ishodima aktivnosti administracije na osnovu prigovora su oskudne.

Nedostatnosti finansijske kontrole i revizije ogledaju se u činjenici da iako se provodi eksterna revizija, ona je neblagovremena, dok sistem internih kontrola nije dovoljno razrađen i definisan, a interni revizor još uvijek nije imenovan.

Republičke institucije imaju ograničenu ulogu i kapacitete za nadzor nad radom lokalne samouprave, te nisu efikasne u prevenciji i identifikaciji zloupotreba na lokalnom nivou.

Lokalni i drugi mediji se ne bave istraživanjem korupcije na lokalnom nivou, niti postoje lokalne institucije koje imaju nadležnosti u prevenciji ili borbi protiv korupcije.

Kapaciteti za provođenje zagovaračkih i edukacijskih kampanja o korupciji na lokalnom nivou su veoma ograničeni, veoma je mali broj ovakvih aktivnosti, pa su i rezultati izostali. Lokalne organizacije su fokusirane na zastupanje pojedinih grupa građana i uglavnom se ne bave pitanjima odgovornosti lokalnih vlasti, osim u oblastima od interesa za njihovu ciljnu grupu.

PREPORUKE

1. AKTERI

Skupština opštine bi trebala razviti institucionalizovane mehanizme saradnje i komunikacije sa građanima i konsultacija sa širom javnošću, kako bi se umanjila praksa unutar međupartijskog odlučivanja. Za Skupštinu je takođe neophodno razviti dodatne mehanizme integriteta i odgovornosti, koji će biti detaljno razrađeni i propisati žalbene mehanizme, kao i postupke utvrđivanja prekršaja etičkih i drugih normi.

Gradska uprava bi trebala unaprijediti transparentnost u smislu proaktivnog objavljivanja svih aktivnosti, odluka, rasprava, izvještaja o radu i sjednica na službenoj web stranici, te takođe razviti mehanizme integriteta za sve službenike. Neophodno je da se objavljuju svi postupci i izvještaji o radu kako bi javnost imala više uvida u rad lokalne uprave. Takođe, lokalna vlast bi trebalo da uloži napore na motivisanju građana za učesće u procesu donošenja odluka, kako bi mehanizmi konsultacija, koji su već propisani, dali rezultate.

Transparentnost političkih partija je neophodno unaprijediti, što je regulisano zakonima na državnom nivou, te nije u nadležnosti lokalne uprave. Međutim, lokalne političke partije mogu uložiti napore u komunikaciju sa građanima i obezbjeđenje reprezentativnosti kandidata.

2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

Opštinske vlasti bi trebalo da poduzmu mjere na prevenciji korupcije, kroz kreiranje i provođenje antikorupcionih planova, te uspostavljanje mehanizama za pravovremeno identifikovanje zloupotreba.

Neophodno je uložiti napore na povećanju efikasnosti internih kontrola i revizije i obavještavanju javnosti o svim nalazima. Takođe je neophodno ojačati lokalni

civilni sektor i medije kako bi bili u mogućnosti preispitivati odluke na lokalnom nivou i držati lokalne vlasti odgovornim.

Poželjno bi bilo i jačanje kapaciteta institucija na republičkom nivou, koje su zadužene za nadzor nad radom lokalne uprave, kako bi revizije bile učestalije, identifikacija nepravilnosti i zloupotreba pravovremena, a lokalna uprava odgovornija, pod uslovom da se onemogućiti neprimjeren uticaj vlasti na višim nivoima ukoliko su različite političke opcije na vlasti na republičkom i lokalnom nivou.

VII IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADA LIS PROCJENE

1. Etički kodeks izabраниh predstavnika – odbornika u Skupštini opštine Teslić, 12.11.2009. Dostupno na: http://www.opstinatestlic.com/images/stories/etic-ki_kodeks_ponasanja_izabranih_predstavnika1.pdf
2. Glavna služba za reviziju javnog sektora RS, *Izveštaj o reviziji konsolidovanih finansijskih izvještaja Opštine Telić za period 01.01-31.12.2010. godine*. Dostupno na: http://www.gsr-rs.org/static/uploads/report_attachments/imported/RI054-11.pdf
3. Opština Teslić, Obavještenja o dodjeli ugovora u postupku javnih nabavki, 30.3.2015. Dostupno na: http://www.opstinatestlic.com/index.php/sr/dokumenti/cat_view/97-obavje%C5%A1tenja-o-rezultatima-javnih-nabavki
4. Poslovnik o radu Skupštine opštine Teslić, Službeni glasnik Opštine Teslić br. 9, godina XXIII. Dostupno na: http://www.opstinatestlic.com/images/Poslovnik_o_radu_Skupstine_opstine_Teslic.pdf
5. Statut Opštine Teslić, Službeni glasnik Opštine Teslić br. 11, godina XXIII, dostupno na: [file:///C:/Users/ikorajlic/Downloads/statut%20opstine%20teslic%20\(prociscen%20tekst\).pdf](file:///C:/Users/ikorajlic/Downloads/statut%20opstine%20teslic%20(prociscen%20tekst).pdf)
6. Strategija razvoja Opštine Teslić 2010-2015., dostupno na: <file:///C:/Users/ikorajlic/Downloads/strategija%20razvoja%20-%20konacna%20PDF.pdf>
7. Vlada Republike Srpske, Odluka o stepenu razvijeno-
sti jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj za 2014. godinu.
8. Zakon o budžetskom sistemu RS, Službeni glasnik RS br. 126/08 i 92/09
9. Zakon o građevinskom zemljištu RS, Službeni glasnik RS br. 112/06
10. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske, Službeni glasnik RS br. 101/04, 42/05, 118/05
11. Zakon o statusu funkcionera jedinica lokalne samo-
uprave RS, Službeni glasnik RS br. 96/05
12. Zakon o upravnoj inspekciji RS, Službeni glasnik RS br. 1/09
13. Zakon o uređenju prostora i građenju, Službeni glasnik RS br. 40/13

