



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
BOSNA I HERCEGOVINA

PROCJENA SISTEMA INTEGRITETA

GRAD MOSTAR



PROJEKAT SE FINANSIRA
OD STRANE EVROPSKE UNIJE



PROCJENA SISTEMA INTEGRITETA GRAD MOSTAR



OVAJ PROJEKAT JE PODRŽAN
OD STRANE EVROPSKE UNIJE



© Transparency International Bosna i Hercegovina

BANJA LUKA

Gajeva 2

78000 Banja Luka

SARAJEVO

Mehmed-bega Kapetanovića Ljubušaka 4

71000 Sarajevo

www.ti-bih.org

OVO ISTRAŽIVANJE JE PROVEDENO UZ PODRŠKU
EVROPSKE UNIJE.

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

SADRŽAJ

9	I UVOD
11	II O PROCJENI SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
17	III SAŽETAK
23	IV SITUACIONA ANALIZA
27	V SISTEM INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE
	KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE
28	1. GRADSKA SKUPŠTINA
31	2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST
34	3. LOKALNA ADMINISTRACIJA
38	4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE
	FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI
40	5. POSTUPANJE PO ŽALBAMA
41	6. REVIZIJA
43	7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE
44	8. ISTRAGA I OTKRIVANJE KORUPCIJE
44	9. PODIZANJE SVIJEŠTI I EDUKACIJA JAVNOSTI
45	10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST
49	VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE
53	VII IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADE LIS PROCJENE

I UVOD

Procjena Sistema integriteta lokalne samouprave (LIS) je projekat koji je od strane nacionalnih kancelarija *Transparency International-a* pilotiran u pet zemalja na prostoru Afrike, Latinske Amerike, Evrope i Bliskog istoka, kako bi se testirala relevantnost i primjenjivost pristupa LIS procjene u različitim nacionalnim i lokalnim kontekstima. Pilotiranje LIS procjene provedeno je u periodu septembra - decembra 2013. godine.

Ova procjena integriteta se odnosi na Grad Mostar kao jednu od 10 jedinica lokalne samouprave na prostoru Bosne i Hercegovine u kojoj Transparency International BiH 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 jeste procjena sistema integriteta u datim jedinicama lokalne samouprave kako bi se izvršila detaljna procjena prisutnosti i

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

II O PROCJENI SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

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

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

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

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

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

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

CILJEVI

Ključni ciljevi procjene LIS-a su:

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

METODOLOGIJA

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

1. KLJUČNI AKTERI LOKALNE SAMOUPRAVE

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

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

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

2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

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

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

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

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

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

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

Inače, po metodologiji LIS-a postoji ukupno 56 indikatora. Međutim, obzirom na specifičnost ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine, LIS procjena za Grad Mostar se sastoji od ukupno 44 indikatora. Naime, indikatori za aktere "lokalni sudovi" i "lokalna policija" su izostavljeni jer ovi akteri nisu dio institucionalne strukture jedinica lokalne samouprave nego su u nadležnosti kantonalnih, odnosno federalnih ministarstava. Obzirom na značaj uloge ovih tijela kada je u pitanju borba protiv korupcije, ona je ocijenjena kroz indikatore "funkcije nadzora i odgovornosti". U cilju provjere svakog od indikatora, podaci se prikupljaju putem niza različitih metoda, sa naglaskom na pregled postojeće legislative, dokumenta javnih politika, postojećih analiza institucionalnog učinka aktera, te intervjua sa ključnim osobama koje su izvor informacija.

Nakon što su svi pokazatelji ocijenjeni i nakon što su

im 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 Grad Mostar je imao izražen konsultivni pristup sa ciljem uključivanja ključnih lokalnih aktera iz vlasti, civilnog društva, kao i drugih relevantnih sektora. Ovakav pristup je imao dva cilja: da prikupi dokaze i da uključi širok krug aktera koji imaju političku volju za reformske inicijative.

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

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

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

III SAŽETAK

KONTEKST SISTEMA INTEGRITETA LOKALNE SAMOUPRAVE

Današnji način funkcionisanja sistema integriteta lokalne samouprave nastao je na ruševinama pedesetogodišnjeg socijalističkog uređenja koji je prethodio sistemu lokalnog samoupravljanja. Planska privreda i jednopartijski sistem su trebali biti zamijenjeni slobodnim tržištem i višestranačkim političkim uređenjem, te iako je ovaj proces tranzicije/demokratizacije društva bio potaknut i potpomognut izvana, zamjena postojećih ekonomskih i političkih struktura novim, bila je mukotrpa i izazovna na svim društveno-političkim ravnama, pa tako i na nivou lokalne samouprave. Činjenica da su formalno uvedene nove institucije i mehanizmi, nije podrazumijevala suštinsku demokratizaciju lokalnih jedinica samouprave.¹

Okosnicu današnjeg formalno-pravnog aspekta lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini čini Evropska povelja o lokalnoj samoupravi koja je ratifikovana 2002. godine, a kojom je naznačena obaveza da se lokalna samouprava reguliše zakonom, a gdje je moguće i Ustavom. Obzirom da potonje nije slučaj sa Ustavom BiH, sva bitna određenja lokalne samouprave regulisana su entitetskim i kantonalnim ustavima. Na nivou Federacije BiH donesena su dva zakona koja propisuju principe funkcionisanja lokane samouprave u ovom entitetu. Zakon o osnovama lokalne samouprave (Sl. novine FBiH, 6/95) donesen je 1995. godine, a 2006. je donesen Zakon o principima lokalne samouprave (Sl. novine FBiH, 49/06) koji su bez detaljnijih dorada preneseni i na kantonalni

nivo. U literaturi se navodi da je ovim zakonski okvir u Federaciji unaprijeđen, i to u pogledu: (i) prihvatanja evropskog koncepta lokalne samouprave koji daje pravo organima lokalne samouprave da upravlja dijelom lokalnih poslova u interesu građana, (ii) uspostavljanja monotipne² strukture lokalne samouprave, te se pored općine uvodi i grad kao jedinica lokalne samouprave, (iii) postepenog proširenja nadležnosti općina (što je ujedno i najznačajniji pomak), (iv) promjene načina izbora načelnika kojeg od usvajanja Zakona iz 2006. godine počinju birati direktno građani za razliku od prijašnje prakse kada je to činilo općinsko vijeće.³

Grad Mostar se nalazi u sastavu Hercegovačko – neretvanskog kantona, Federacija Bosne i Hercegovine. Grad Mostar predstavlja jednu od specifičnosti u Bosni i Hercegovini. Sporazumom o oživotvorenju Federacije BiH, koji je potpisan u Dejtonu 10. novembra 1995. godine, dogovoreno je da se ujedine Istočni i Zapadni Mostar i usvojen je Prijelazni statut Grada Mostara, čime je očuvano jedinstvo grada. Ovim sporazumom Grad Mostar se nalazio unutar granica Općine Mostar kako je postojala 1. januara 1991. godine, a sastojao se od šest zasebnih gradskih općina. Nakon neuspjelog pokušaja Evropske unije iz februara 1996. godine da se usvoji Prijelazni statut za postupnu integraciju Mostara, iste godine je potpisan Rimski sporazum kojim je Grad Mostar ustanovljen kao zajednica šest autonomnih općina i jedne male neuticajne centralne gradske zone. Ovakvo stanje je potrajalo do 2004. godine kada je Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH nametnuo Statut Grada Mostara koji je i danas na snazi. Ovim Statutom su ukinute gradske općine koje su postale gradska područja. Statutom je definisano da Gradsko vijeće i gradonačelnik predstavljaju organe Grada Mostara.

Gradsko vijeće Grada Mostara sastoji se od 35 članova, koji se biraju neposredno na izborima i predstavlja predstavničko tijelo Grada. Bivše gradske opštine, koje su postale gradska područja, u sastav Gradskog vijeća šalju po 3 člana, dok se ostali članovi

Gradskog vijeća biraju sa jedinstvene gradske liste.

Gradonačelnik Grada Mostara, prema Statutu, predstavlja nosioca izvršne vlasti. Gradonačelnik sprovodi odluke Gradskog vijeća i rješava pitanja koja su mu data u nadležnost Statutom grada. Gradonačelnik Grada Mostara se bira posredno, između izabranih članova Gradskog vijeća, a isti se bira na prvoj sjednici Gradskog vijeća.

Bitno je napomenuti da su posljednji lokalni izbori u Gradu Mostaru održani 2008. godine, na kojima su izabrani gradski vijećnici za mandatni period 2008 – 2012. godine. Naime, Rješenjem Ustavnog suda BiH od 27.02.2012. godine odredbe Izbornog zakona BiH koje se odnose na izbor članova Gradskog vijeća su prestale da važe, te još uvijek nije postignut politički dogovor za izmjene pomenutog člana u skladu sa Rješenjem Ustavnog suda BiH. Grad Mostar je jedina jedinica lokalne samouprave u BiH u kojoj nisu održani lokalni izbori 2012. godine. Činjenica da Grad Mostar od 2012. godine funkcioniše bez Gradskog vijeća je uveliko uticala na rezultate ove procjene.

1 Detaljnije u Grupa autora, «Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH» (nacrt), Banja Luka, 2005., izvještaj dostupan na: http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005_Analiza_stanja_lokalne_uprave_u_BiH.pdf (posljednji pristup 25.11.2014.)

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

3 Ur. Zlokapa, Zdravko, Kocka do kocke – dobro je graditi, modeli organizacije lokalne samouprave, EDA. Banja Luka, 2007, str 183. http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2007_Kocka_do_kocke.pdf (posljednji pristup 12.11.2014.)

PROCJENA LIS-A: AKTERI I FUNKCIJE

KARTICA REZULTATA PROCJENE LIS-A ZA GRAD MOSTAR

AKTER	KAPACITET	ULOGA U LIS-U	UNUTRAŠNJE UPRAVLJANJE
GRADSKO VIJEĆE	Žuto	Žuto	Žuto
IZVRŠNA VLAST	Zeleno	Žuto	Žuto
LOKALNA ADMINISTRACIJA	Žuto	Zeleno	Žuto
LOKALNE POLITIČKE PARTIJE	Žuto	Crveno	Crveno

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

KLJUČNI NALAZI

Ključni nalazi do kojih se došlo analizom lokalnog integriteta u Gradu Mostaru mogu se podijeliti na sljedeće dvije funkcije:

1. AKTERI

a. Iako je Gradsko vijeće u prošlosti imalo dobro razvijene komunikacijske metode i kanale sa građanima, ta praksa je prestala sa radom, uslovljena činjenicom da Grad Mostar od 2012. godine nema gradskih vijećnika zbog neodržavanja lokalnih izbora;

b. Protokoli i instrumenti koje ima izvršna vlast i lokalna administracija za učešće građana u procesima slabo se koriste od strane građana. Također, ne postoji institucionalizovana praksa mjerenja učinka rada zaposlenika i javnih preduzeća koja je bazirana na objektivnim pokazateljima;

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

d. Lokalne političke partije su krajnje zatvorene i uglavnom služe partikularnim interesima, te su zatvorene prema građanima.

2. FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

- a. Lokalna samouprava nema razvijene instrumente i kapacitete za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, niti ima nadzor i podršku od strane viših nivoa vlasti u ovom segmentu;
- b. Trenutno uspostavljeni sistem revizije ne odgovara na realne potrebe jedinica lokalne samouprave u BiH i nije u mogućnosti da poluči rezultate koji se od nje očekuju;
- c. Lokalnoj upravi nedostaje adekvatna tehnička podrška od strane viših nivoa vlasti u poboljšanju svog sistema integriteta;
- d. Lokalna samouprava nema razvijene instrumente i kapacitete za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, niti ima nadzor i podršku od strane viših nivoa vlasti.
- e. Lokalni mediji, organizacije civilnog društva, te građanstvo u širem smislu nemaju izgrađene kapacitete i/ili ne izražavaju kontinuirani interes za izgradnjom kvalitetnijeg sistema integriteta na lokalnom nivou.

PREPORUKE

- Potrebno je u što skorijem periodu usvojiti izmjene Izbornog zakona u skladu sa Rješenjem Ustavnog suda BiH kako bi se stvorili uslovi za održavanje lokalnih izbora u Mostaru;
- Nakon što se ispune uslovi i održe izbori za Gradsko vijeće Grada Mostara, potrebno je ponovno pokrenuti dobre prakse komunikacije sa građanima, kao i dodatno unaprijediti praksu direktnog učešća građana u radu Gradskog vijeća;
- Potrebno je unaprijediti svijest građana o važnosti učešća u procesima donošenja odluka lokalne vlasti;
- Razmotriti uvođenje mehanizma informisanja javnosti, pored klasičnog koji se trenutno koristi, o važnim pitanjima za život građana putem savremenih komunikacionih kanala (društvene mreže, youtube itd);
- Razmotriti formiranje pozicije glasnogovornika/port-parola Grada Mostara, koji bi predstavljao most između lokalne uprave, medija i šire društvene zajednice;
- Potrebna je maksimalna transparentnost kada je u pitanju redovno funkcionisanje gradske administracije, posebno kada je u pitanju uključivanje građana u procese bitne za lokalnu zajednicu sa ciljem povećanja participacije i davanja legitimiteta odlukama koje se donose;
- Imajući u vidu da je institucionalna infrastruktura za borbu protiv korupcije u cijeloj zemlji u začetku, potrebno je samoinicijativno primijeniti određene instrumente i mehanizme za suzbijanje korupcije. U proces razvijanja instrumenata i mehanizama, potrebno je uključiti nevladin sektor, akademsku zajednicu i građane, te na osnovu rezultata kreirati akcioni plan za jačanje integriteta;
- U oblasti revizije potrebno je da se radi na jačanju kapaciteta interne revizije, obzirom da se eksterna revizija vrši sporadično, te nije u mogućnosti da poluči očekivane rezultate;
- Potrebno je raditi na promociji civilnog društva, te raditi na uključivanju organizacija civilnog društva u sve procese unutar lokalne zajednice.

IV SITUACIONA ANALIZA

Prema Ustavu Bosne i Hercegovine oblast lokalne samouprave je isključiva nadležnost entiteta na osnovu opšte pretpostavke da su entiteti nadležni za sve oblasti koje nisu izričito pomenute u Ustavu kao državna nadležnost. Ustav BiH ne sadrži niti jednu izričitu odredbu o lokalnoj samoupravi, te niti jednu normu kojom bi se garantovala prava na lokalnu samoupravu. Ipak, obzirom da je BiH ratifikovala Evropsku povelju u lokalnoj samoupravi, ista je postala sastavni dio njenog pravnog sistema, iako ovdje treba naglasiti da sva ustavna i zakonska rješenja nisu još uvijek u potpunosti usklađena sa Poveljom.⁴

Kada govorimo o konceptu, trenutnom stanju i planiranom razvoju lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, isti je neophodno posmatrati kroz prizmu njenog državno-pravnog uređenja. Naime, specifični administrativno-teritorijalni ustroj Bosne i Hercegovine se neminovno odrazio i na način organizovanja lokalne samouprave u BiH, odnosno na području entiteta – Federacija Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Na području Republike Srpske, unitarno ustrojenog entiteta u Bosni i Hercegovini, općine i gradovi predstavljaju jedine utvrđene jedinice lokalne samouprave, a odnos lokalnih i centralnih vlasti je neposredan. S druge strane, situacija na području Federacije Bosne i Hercegovine je dosta složenija. Naime, između federalne – centralne vlasti i jedinica lokalne samouprave postoji još jedan nivo administrativno-teritorijalnog uređenja kojeg sačinjava 10 kantona. I pored navedene specifičnosti FBiH, grad

i općina (dominantno općine) predstavljaju osnovne jedinice lokalne samouprave.

Normativna regulativa kojom je ustrojen postojeći sistem lokalne samouprave usvajana je sukcesivno i uz stalne korake ka unapređenju sistema. Usvajanjem Ustava FBiH 1994. godine općina je predviđena kao osnovni i jedini oblik lokalne samouprave. Naknadnim usvajanjem amandmana na Ustav definisan je i viši oblik lokalne samouprave, odnosno grad, i to 1996. godine, da bi 1997. godine amandmanima bio regulisan i položaj Sarajeva kao glavnog grada, te jedinstveni položaj Grada Mostara. Zakon o osnovama lokalne samouprave, koji je usvojen 1995. godine važio je sve do 2006. godine kada je usvojen novi Zakon o načelima lokalne samouprave⁵, a jedan od ciljeva njegovog usvajanja je bila implementacija i razrada rješenja sadržanih u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Karakteristika ovog Zakona jeste činjenica da su nadležnosti općina ustanovljene bez bilo kakvih razlika, što znači da su općine u Federaciji BiH monotipske, odnosno da sve općine imaju iste i jednake nadležnosti bez obzira na broj stanovnika, veličinu svoje teritorije, ekonomski

⁴ Osnovni principi na kojima počiva ovaj dokument utvrđuju prava i odgovornosti jedinica lokalne samouprave, kao lokalne zajednice prema svojim građanima s jedne strane, odnosno mogućnosti građana da učestvuju u upravljanju lokalnim poslovima, s druge strane.

⁵ Službene novine FBiH 49/06

i privredni razvoj i druge parametre. Realno bi bilo očekivati da, uzimajući u obzir karakteristike određenih parametara za pojedine općine, različite općine imaju i različite nivoe nadležnosti i obaveza, kako bi funkcionalnije i efikasnije obavljale svoju ulogu prema građanima.

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

Kada je u pitanju Grad Mostar, on teritorijalno pripada FBiH, a u sastavu je Hercegovačko-neretvanskog kantona. Međutim, Grad Mostar predstavlja jednu specifičnost u Bosni i Hercegovini, te je potrebna dodatna elaboracija događaja koji su doveli do stanja u kojemu danas postoji Grad Mostar.

Naime, Sporazumom o oživotvorenju Federacije Bosne i Hercegovine, koji je potpisan u Dejtonu 10. novembra 1995. godine, obzirom da su u to vrijeme postojali Istočni i Zapadni Mostar, dogovoreno je da se usvoji Prijelazni statut Grada Mostara, koji bi očuvao njegovo jedinstvo. Prema ovom dogovoru, teritorija Grada Mostara obuhvaća cijelo područje općine Mostar, kako je postojala 1. januara 1991. godine. Grad Mostar se sastojao od 6 zasebnih gradskih općina, a granice među njima su određene Prijelaznim statutom. Ovim sporazumom je definisano upravljanje gradom, Mostarom upravlja Gradsko vijeće, dok se na čelu 6 gradskih općina nalaze gradska općinska vijeća. Prema ovom sporazumu Gradsko vijeće Mostara broji 48 članova, dok gradska općinska vijeća broje po 25 članova. Članovi Gradskog vijeća i gradskih općinskih vijeća se biraju na direktnim izborima. Gradska općine biraju po 4 člana u Gradsko vijeće, dok se preostali članovi biraju na listi cijelog grada.

Evropski administrator Mostara, Hans Košnik, je u februaru 1996. godine ponudio „Prijelazni statut Grada Mostara“ za postupnu integraciju Mostara kroz šest gradskih općina i velikim centralnim zonama. Nakon velikih demonstracija koje su se tada desile u Mostaru, ovaj Statut nije prihvaćen, te je iste godine potpisan Rimski sporazum, koji je Grad Mostar ustanovio kao zajednicu šest autonomnih općina i jedne male neuticajne Centralne gradske zone.

Ovakvo stanje je trajalo sve do 2004. godine kada je visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH, lord Pedy Ashdown, nametnuo statut Grada Mostara⁶ koji je i danas na snazi. Statut se oslanjao na Rimski sporazum, te je ukinuo gradske općine koje postaju gradska područja od kojih u sastav Gradskog vijeća šalju po tri člana, dok se ostali članovi biraju sa jedinstvene gradske liste. Ovim Statutom je smanjen broj vijećnika u Gradskom vijeću na 35 i ono predstavlja zakonodavno gradsko tijelo. Gradonačelnik se bira posredno između članova Gradskog vijeća i primarno predstavlja izvršnu vlast.

Kako je već navedeno, Grad Mostar se nalazi u FBiH u sastavu Hercegovačko-neretvanskog kantona. Prema procjeni Federalnog zavoda za statistiku⁷, 30.06.2013. godine na području Mostara, koji obuhvata površinu od 1.175 km², živi 112.073 stanovnika (95,38 stanovnika po km²), koji su nastanjeni u 43 mjesne zajednice. Treba naglasiti da se broj stanovnika po pomenutoj procjeni razlikuje od broja stanovnika koji je objavljen u preliminarnim rezultatima popisa iz 2013. godine, gdje je navedeno da na području grada Mostara živi 113.169 stanovnika.

Organe Grada Mostara čine Gradsko vijeće i gradonačelnik Grada Mostara. Gradsko vijeće broji 35 vijećnika koji se biraju na slobodnim, demokratskim i neposrednim izborima u skladu sa Izbornim zakonom BiH. Gradsko vijeće može da formira odbore Gradskog vijeća za

potrebe priprema svojih odluka. Pored odbora, Gradsko vijeće formira i Komisije za svako od gradskih područja. Predsjednik i zamjenik predsjednika Gradskog vijeća imaju na raspolaganju kancelarije kojima rukovodi sekretar. Sekretar Gradskog vijeća je državni službenik gradske uprave u službi predsjednika, te ima svoje osoblje.

Gradonačelnik Grada Mostara je nosilac izvršne vlasti i predstavlja izvršni organ koji funkciju vlasti vrši u skladu sa Statutom. Gradonačelnik se bira posredno, na prvoj sjednici Gradskog vijeća, a na mjesto gradonačelnika mogu da budu izabrani samo vijećnici koji su izabrani u Gradsko vijeće.

Gradski organi uprave su odjeli, kojih u Gradu Mostaru ima ukupno šest, i to:

- Odjel za organizaciju, pravne poslove, opću upravu, civilnu zaštitu i vatrogastvo,
- Odjel za finansije i nekretnine,
- Odjel za društvene djelatnosti,
- Odjel za urbanizam i građenje,
- Odjel za gospodarstvo, komunalne i inspeksijske poslove,
- Tajništvo Grada Mostara.

U Gradskoj upravi Grada Mostara ima 18 službi unutar odjela, i to:

- Služba za opću upravu i gradska područja,
- Služba za organizaciju i personal,
- Pravna služba,
- Služba za proračun i finansije,
- Služba za nekretnine,
- Služba za kulturu,
- Služba za odgoj, obrazovanje, mlade i sport,
- Služba za socijalne i stambene poslove, zdravstvo, raseljene osobe i izbjeglice,
- Služba za zaštitu prava branitelja i njihovih obitelji,

- Služba za urbanističko planiranje,
- Služba za građevinske propise,
- Služba za građenje i obnovu,
- Služba za građenje infrastrukturnih objekata,
- Služba za katastar,
- Služba za gospodarstvo,
- Služba za komunalne poslove i okoliš,
- Služba za inspeksijske poslove,
- Služba za podršku biznisu.

Pored gore pomenutih službi, u Gradu Mostaru postoje i: Služba unutrašnjeg nadzora (posebna služba koja obavlja poslove nadzora nad finansijskim, materijalnim i računovodstvenim poslovanjem budžetskih korisnika, kao i nad zakonitošću i svrsishodnošću budžetske potrošnje), te Stručna služba Gradskog vijeća (posebna, samostalna i neovisna služba koja za potrebe Gradskog vijeća i njegovih radnih tijela obavlja stručne, administrativno-tehničke i druge poslove).

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. GRADSKO VIJEĆE



KAPACITET

1.1. ADEKVATNI RESURSI



U kojoj mjeri Gradsko vijeće ima adekvatne resurse za vršenje svojih obaveza u praksi?

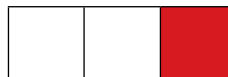
“Gradsko vijeće donekle ima adekvatne resurse za rad. Ipak, postoje nedostaci koji smanjuju efektivnost rada.”

Komentar:

Kada je u pitanju infrastruktura, prostorni i tehnički uslovi za rad, preseljenjem u zgradu Gradskog vijeća Grada Mostara stanje je donekle poboljšano. Iako je zgrada predana na upravu Stručnoj službi Gradskog vijeća, ona je pod upravom Grada Mostara. Prijedlog sistematizacije koju je uradila Stručna služba Gradskog vijeća još uvijek nije razmatrana, a ista predviđa bolju iskoristivost ljudskih kapaciteta. Naime, trenutna

sistematizacija je zasnovana na principu „3“ tako da iskoristivost kapaciteta nije na zadovoljavajućem nivou. Gradsko vijeće je u prošlom sazivu donijelo Odluku o potrebi stručnog usavršavanja vijećnika, ali ista nije rađena za vrijeme saziva Gradskog vijeća (novembar 2008. – februar 2013.)

1.2. LOKALNI IZBORI



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

“Lokalni izbori nisu blagovremeni, slobodni, poštteni i reprezentativni.”

Komentar:

Izborni propisi u BiH (Izborni zakon Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, broj 20/04) omogućavaju slobodne i fer lokalne izbore. Međutim, kada je u pitanju Grad Mostar, posljednji lokalni izbori su održani 2008. godine za mandatni period 2008 - 2012. godine, te Grad Mostar u posljednje tri godine nema zakonodavne vlasti. Naime, Rješenjem Ustavnog suda BiH⁸ od 27.02.2012. godine, odredbe Člana 19.2, stav (1) i (3) Izbornog zakona BiH koje se odnose na izbor članova Gradskog vijeća Grada Mostara su prestale da važe, te još uvijek nije postignuto političko rješenje za izmjene pomenutog člana Izbornog zakona BiH u skladu sa presudom Ustavnog suda BiH. Zbog toga je Grad Mostar bio jedina jedinica lokalne samouprave u BiH u kojoj nisu održani lokalni izbori 2012. godine.

⁸ Rješenje Ustavnog Suda BiH, Službeni glasnik BiH, broj 15/12

1.3. NEZAVISNOST



U kojoj mjeri je Gradsko vijeće nezavisno od izvršne vlasti?

“Gradsko vijeće je djelimično nezavisno u odnosu na izvršnu vlast.”

Komentar:

Propisi o lokalnoj samoupravi kojima je uređena ova oblast u Federaciji BiH, kao i Statut Grada Mostara na jasan način definišu uloge predstavničke i izvršne lokalne vlasti čime je ova oblast jasno uređena. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, u članu 13., navodi da je Gradsko vijeće organ odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave. Član 13. Statuta Grada Mostara određuje Gradsko vijeće i Gradonačelnika kao organe Grada Mostara. Djelokrug posla jasno je propisan u članovima 13. i 14. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH. Gradsko vijeće usvaja sve značajnije odluke i/ili politike kojima se obezbjeđuje nesmetano funkcionisanje jedinice lokalne samouprave kao što su statut, budžet, raspolaganje imovinom jedinice lokalne samouprave, uređenje javnih površina i sl. Uzimajući u obzir važnost rada Gradskog vijeća i gradonačelnika njihov međusobni odnos predstavlja poseban dio Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, članci 16-23. Ovdje treba istaći da je ovim odredbama primarno uređen međusobni odnos Gradskog vijeća i gradonačelnika u pogledu pripreme i usvajanja budžeta, jednog od najvažnijih dokumenata kada je u pitanju rad jedinice lokalne samouprave. Njihovi međusobni odnosi zasnivaju se na principima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležnosti i

zajedničku odgovornost za funkcionisanje jedinica lokalne samouprave. Međutim, i pored svih zakonskih odredaba, u praksi, vijećnici Gradskog vijeća nisu u potpunosti nezavisni od strane izvršne vlasti.

ULOGA

1.4. NADZOR NAD IZVRŠNOM VLAŠĆU LOKALNE SAMOUPRAVE



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

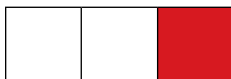
„Gradski vijećnici imaju ovlašćenje da nadziru rad lokalne izvršne vlasti i do određene mjere su uspješni u vršenju ove dužnosti. Djelimično su u mogućnosti da sprovedu svoje odluke.“

Komentar:

Gradsko vijeće Grada Mostara ima Statutom zagarantovanu ulogu nadzora nad radom izvršne vlasti putem nadzora nad radom uprave Grada, uključujući Ured gradonačelnika. Član 28. Statuta Grada Mostara daje vijećnicima pravo da postavljaju pitanja vezana za tačke dnevnog reda sjednica i da zahtijevaju pisane izvještaje. Također, Gradsko vijeće ima pravo na uvid u provedbu svojih odluka, te može na zahtjev kluba ili četvrtine gradskih vijećnika formirati odbor koji može da provjeri svu dokumentaciju u prostorijama Gradske uprave. U praksi, vijećnici su djelimično u mogućnosti da vrše nadzor nad provođenjem usvojenih odluka. Međutim, zbog nepostojanja Gradskog vijeća u posljednje tri godine ne postoji nikakva kontrola izvršne vlasti Grada od strane Gradskog vijeća. Pored toga, Statutom je utemeljena i Služba unutarnjeg nadzora kao neovisna i

objektivna procjena nadzora nad finansijskim poslovanjem budžetskih korisnika. Služba je pozicionirana u nadležnost Gradskog vijeća, koje je usvojilo Pravilnik o radu Službe (Sl. Glasnik Grada Mostara br. 4/08). Prema ovom Pravilniku, Služba unutarnjeg nadzora najmanje jednom godišnje podnosi izvještaj Odboru za budžet i finansije i Gradskom vijeću Grada Mostara.

1.5. ZASTUPLJENOST



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

“Gradski vijećnici ne predstavljaju interese i prioritete svojih birača.”

Komentar:

Iako je formalno–pravno osigurano da vijećnici Gradskog vijeća imaju legitimitet da predstavljaju građane Mostara, u većini primjera iz prakse je uočeno da vijećnici ne predstavljaju interese građana. Kako je i ranije rečeno, zbog neodržavanja izbora 2012. godine i činjenice da Grad Mostar funkcioniše bez Gradskog vijeća od tad, sve pozitivne prakse komunikacije građana i vijećnika su prekinute. Tokom 2004. godine je Grad Mostar zbog projekta Konect 35, koji je kasnije prerastao u ParlaNet, dobio nagradu od strane Fonda za otvoreno društvo zbog dobrih praksi u javnosti donošenja odluka. Pored pomenutog, bio je uveden i prijem – direktni kontakt vijećnika sa građanima.

UPRAVLJANJE

1.6. TRANSPARENTNOST GRADSKOG VIJEĆA



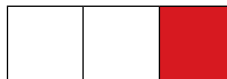
U kojoj mjeri građani mogu doći do informacija vezanih za Gradsko vijeće i vijećnike?

“Građani mogu doći do informacija o radu Gradskog vijeća i vijećnicima.”

Komentar:

Javnost rada Gradskog vijeća je građanima zagaran-tovana Statutom Grada Mostara, gdje u članu 30. stoji da su sjednice Gradskog vijeća javne i da se blagovremeno najavljuju u javnosti, kao i Poslovnikom o radu Gradskog vijeća (članovi 189-193). Gradsko vijeće Grada Mostara posjeduje svoju web stranicu na kojoj je dostupno mnogo informacija, odluka, te je omogućeno i uživo praćenje sjednica. Također, građani mogu da prisustvuju sjednicama uz prethodnu pismenu najavu. Naravno, pomenuta praksa je trenutno prekinuta zbog nepostojanja Gradskog vijeća.

1.7. ODGOVORNOST GRADSKIH VIJEĆNIKA



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

“Gradski vijećnici nisu odgovorni za svoje postupke u praksi.”

Komentar:

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH predviđa odgovornost za ustavnost i zakonitost njihovog rada (Član 13.), što predstavlja pozitivan iskorak kada je u pitanju kreiranje javnih politika na prostoru BiH. Međutim, iako je ova odredba propisana postavlja se pitanje njene primjene, odnosno postojanja pravilnika kojima se uređuje način ko i kako poziva vijećnike na odgovornost u njihovom radu. Samim tim može se konstatovati da ne postoji mogućnost njene primjene u praksi. S druge strane, odgovornost vijećnika za svoje postupke se svodi na političku odgovornost koja se mjeri stepenom (ne)zadovoljstva građana na lokalnim izborima. Ne postoji institucionalizovan mehanizam uključivanja javnosti u konsultacije oko bitnih pitanja koja se nađu na dnevnom redu i ne postoje jasno definisani mehanizmi uz pomoć kojih se građani mogu žaliti na rad i postupke vijećnika.

1.8. INTEGRITET GRADSKIH VIJEĆNIKA



U kojoj mjeri je obezbjeđen integritet općinskih vijećnika?

“Postoje samo neki od propisa koji se tiču sukoba interesa, poklona i usluga, prijave imovine i zaštite uzbunjivača, i koji se polovično sprovode.”

Komentar:

Gradsko vijeće Grada Mostara je usvojilo Kodeks ponašanja, kao osnovu političkog integriteta izabranih zvaničnika, sa kojim se upoznaju vijećnici Gradskog vijeća. Ovaj kodeks se odnosi na sve izabrane lokalne zvaničnike kojima je mandat povjeren neposrednim

izborima, kao i imenovanjem. Ovim Kodeksom je isključena svaka vrsta prihvatanja mita koje bi se prema važećim propisima moglo podvesti kao aktivno ili pasivno podmićivanje. Praćenje i nadziranje kodeksa ponašanja vrši Etička komisija, koja ima svoj Poslovnik o radu.

2. LOKALNA IZVRŠNA VLAST



KAPACITET

2.1. JASNE FUNKCIJE



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

“Izvršna vlast ima jasnu i realističnu strategiju.”

Komentar:

Postojeće ustavne i zakonske odredbe, kao i politike jasno i precizno regulišu vlastitu nadležnost, ulogu i usluge koje su date u nadležnost jedinica lokalnih samouprava, a pogotovu Ustav Federacije BiH, Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji BiH („Službene novine Federacije BiH“ broj: 35/05) i Zakon o načelima lokalne samouprave u Federaciji BiH“ broj: 49/06. Lo-

kalna vlast formuliše svoje prioritete kroz godišnji plan rada Gradskog vijeća, kojeg provodi izvršna vlast – gradonačelnik preko nadležnih odjela, odnosno službi. Plan rada Gradskog vijeća se objavljuje u službenom glasilu „Gradskom službenom glasniku Grada Mostara“, čime postaje transparentan za sve građane Grada Mostara.

2.2. RASPOLOŽIVA SREDSTVA



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

„Općinska uprava djelimično ima pristup sredstvima neophodnim za izvršenje svojih funkcija i ispunjavanje strateških ciljeva.“

Komentar:

Zakonima je propisano na koje javne prihode jedinice lokalne samouprave mogu da računaju, obezbjeđujući im djelimično predvidivost u planiranju prihodovne strane svojih budžeta, pri tome ne ulazeći u pravednost usvojenih zakonskih rješenja (vrlo često se pominje činjenica da postojeći način raspodjele sredstava od indirektnih poreza nije pravedan kao i činjenica da raspodjela određenih poreza, naknada i taksi između federacije, kantona i općine takođe nije pravedna). Najveći problem u finansiranju jedinica lokalne samouprave imaju prenesene nadležnosti na jedinicu lokalne samouprave iz razloga što se prenošenjem nadležnosti ne osiguravaju i finansijska sredstva potrebna za izvršavanje određenih vrsta poslova, što je i članak 11. Zakona o načelima lokalne samouprave u Federaciji BiH jasno regulisao. „Prijenos i povjeravanje novih poslova jedinicama lokalne samouprave biće praćeni i dodjelom

sredstava potrebnih za njihovo djelotvorno obavljanje.“

ULOGA

2.3. UPRAVLJANJE LOKALNOM ADMINISTRACIJOM



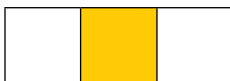
U kojoj mjeri lokalna izvršna vlast efikasno vrši svoju ulogu u smislu pružanja djelotvornog nadzora i podrške lokalnoj administraciji?

„Izvršna vlast je djelimično aktivna u stvaranju lokalnog javnog sektora koji se rukovodi visokim nivoom transparentnosti, odgovornosti, integriteta i uključenosti, ali te aktivnosti ne rezultiraju konkretnim poboljšanjima.“

Komentar:

Određene aktivnosti (uglavnom propisane zakonom i internim aktima) se preduzimaju u cilju što uspješnijeg i djelotvornijeg upravljanja ljudskim resursima i uspostavljanju procedura koje za cilj imaju što efikasnije obavljanje dužnosti službenika u lokalnoj administraciji, kao i pospješivanje transparentnosti i integriteta u njihovom radu. Izvršna vlast nema u potpunosti adekvatan mehanizam da efikasno nadzire i upravlja radom lokalnog javnog sektora, obzirom na političku situaciju u Gradu Mostaru, gdje Gradsko vijeće od 2012. godine ne funkcioniše, kao i političku spremnost na zajedničko rješavanje problema. Sve se to odražava na red i radnu disciplinu uposlenika, a pogotovo kad se zna da rukovoditelju organa uprave ne stoje na raspolaganju zakonska rješenja koja se tiču poboljšanja efikasnosti rada, jer se onda potežu pitanja nacionalne pripadnosti, mobinga na poslu itd. Disciplinske postupke je isto tako teško provesti iz razloga komplikovanosti samog postupka provođenja.

2.4. NADZOR NAD PRIVATNIM PRUŽAOCIMA JAVNIH USLUGA



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

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

Komentar:

Postoji otvoren i transparentan proces za angažovanje lokalnih pružalaca usluga koji je jasno propisan Zakonom o javnim nabavkama u BiH. Zvanični mehanizmi, u slučaju da se lokalni pružalci usluga drže odgovornim za loše obavljeni posao, postoje kroz formu nadzora, dok ne postoje dodatni mehanizmi za osiguranje kvaliteta pruženih usluga. Lokalna uprava ima zadovoljavajuće kapacitete u cilju nadziranja lokalnih pružalaca usluga.

2.5. REGULISANJE RADA LOKALNIH PRIVREDNIH SUBJEKATA



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

“Propisi kojima se reguliše rad lokalnih preduzeća i kontrola njihovog rada, u skladu sa ovlašćenjima koja

su dodijeljena lokalnoj upravi u određenoj mjeri se primjenjuju na transparentan i pošten način.”

Komentar:

Grad Mostar ima nadležnost samo nad onim poduzećima kojima je osnivač ili većinski vlasnik. To su poduzeća koja su uglavnom osnovana kao javna poduzeća kako bi, temeljem odluke Gradskog vijeća o osnivanju takvih poduzeća, obavljali javne ovlasti u interesu građana, a to su poduzeća iz oblasti komunalne djelatnosti, djelatnosti linijskog prijevoza, drumskog i zračnog, kao i djelatnosti tržnica - pijaca. Svako poduzeće je dužno da obavlja svoju djelatnost sukladno zakonskim propisima i to Zakonom o gospodarskim društvima, Zakonom o javnim poduzećima, Statutom Grada Mostara i svojim internim propisima, kao i propisima koji se odnose na zdravlje, sigurnost, zaštitu okoliša. Pored toga, lokalna vlast kontrolu rada poduzeća vrši putem praćenja i analize poslovanja gospodarskih društava, nadzora i izvješća putem stručnog savjetnika za institucije Grada Mostara, te održavanjem Skupština gospodarskih društava gdje Grad imenuje punomoćnika za rad Skupštine, čime štiti svoje interese kao osnivač ili većinski vlasnik. Kontrola rada lokalnih poduzeća nastoji se provesti na transparentan način, ali obzirom na broj izvršitelja koji su zaduženi za ovu kontrolu, taj broj ne odgovara obimu posla koji treba kontrolisati.

UPRAVLJANJE

2.6. TRANSPARENTNOST BUDŽETA



U kojoj mjeri gradska uprava predstavlja jasan i dostupan budžet?

“Lokalna uprava obezbjeđuje dostupnost budžeta.”

Komentar:

Tokom procesa pripreme i usvajanja budžeta, lokalna uprava rukovodi se važećom zakonskom legislativom koja obezbjeđuje javnost i dostupnost budžeta građanima (građani su pozvani da učestvuju na javnim raspravama, imaju mogućnost da izvrše uvid u budžet posredstvom zvanične internet stranice Grada Mostara kao i korišćenjem mogućnosti propisanih Zakonom o slobodi pristupa informacijama). Nakon usvajanja, zakonska je obaveza da se isti javno objavi na Službenom glasniku i na oglasnoj ploči Grada Mostara. Također, budžet se objavljuje i na web stranici Grada Mostara i lako je dostupan građanima na uvid.

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:

Postoji statutarna odgovornost načelnika za ustavnost i zakonitost akata koje podnosi Gradskom vijeću, međutim Statutom nije regulisana neka druga vrsta odgovornosti. Eventualna politička odgovornost postoji. Građani se uvijek mogu žaliti na gradsku administraciju kad su nezadovoljni kvalitetom pruženih usluga, tad gradonačelnik i direktor administracije poduzimaju mjere da se građanima pruži kvalitetnija usluga. U slučaju žalbe na rad gradonačelnika, Gradsko vijeće u skladu sa

Statutom odlučuje o tim žalbama i donosi odluke.

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’ imenovanja i zaštite uzbunjivača i koji se djelimično primijenjuju.”

Komentar:

Integritet gradonačelnika je osiguran kroz zakonska pravila koji propisuje Zakon o sukobu interesa koji se odnosi i na izabrane zvaničnike - gradonačelnike, kao i Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH, koji su propisali prava i obaveze državnih službenika. Pogotovo je uređena oblast primanja poklona, mita i sl. Međutim, u praksi nije sve tako idealno. S druge strane, iako su i prisutne špekulacije o ovakvim radnjama, u proteklom periodu nisu zabilježeni slučajevi prijavljivanja ovakvih radnjih, niti obavljanja eksternih kontrola.

3. LOKALNA ADMINISTRACIJA



KAPACITET

3.1. ADEKVATNI RESURSI



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

„Gradske službe za upravu imaju djelimično adekvatne resurse.“

Komentar:

Lokalna uprava u Gradu Mostaru ne posjeduje dovoljne finansijske, infrastrukturne i ljudske resurse za rad kako bi efikasno obavljala sve nadležnosti, kako izvorne, tako i one koje su prenesene sa viših nivoa vlasti. Naime, iako su viši nivoi vlasti zakonom obavezni da prilikom prenosa nadležnosti osiguraju i novčana sredstva za implementaciju istih, to se u praksi ne sprovodi, što utiče na obim i kvalitet pružanja usluga.

3.2. NEZAVISNOST



U kojoj mjeri je općinska administracija nezavisna od spoljašnjih uticaja?

„Općinska uprava je djelimično nezavisna od spoljašnjih uticaja jer iako postoje propisi o zapošljavanju na osnovu kompetentnosti kandidata, prisutni su primjeri nepotizma/favorizovanja i/ili uplitanja od strane lokalnih političkih aktera.“

Komentar:

Jasna regulativa za angažovanje državnih službenika postoji, jer je zakon regulisao način prijema u radni odnos. Doprinos nezavisnosti općinske administracije od spoljnih uticaja obezbjeđuje se posredstvom Agencije za državnu službu Federacije BiH koja provodi postupak selekcije, imenovanja i postavljanja državnih službenika. Međutim, unapređenje lokalnih državnih službenika nije jasno razrađeno. Lokalna uprava zapošljava temeljem internog ili eksternog natječaja, zavisi od postupak koji se provodi, u biti je to transparentan postupak, ali se ponekad i određena doza favorizovanja pojavi.

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 uređen sistem javnih nabavki na lokalnom nivou, on ipak ima određene slabosti koje ga čine podložnim korupciji, a postupak nabavke nije uvijek blagovremen i/ili transparentan.“

Komentar:

Postoji objektivni sistem javnih nabavki koji osiguravaju transparentan i blagovremen proces, pristup nadmetanju, kao i mogućnost preispitivanja dodjele. Novim Zakonom o javnim nabavkama u BiH⁹ svaki postupak se mora javno objaviti, te je predviđena i obaveza javnog

objavljivanja godišnjeg plana nabavke. Proces javnih nabavki provode nadležni odjeli. Iako u teoriji zakonski okvir detaljno reguliše procese javnih nabavki, u praksi postoji mogućnost manipulacije relevantnim odredbama i prilagođavanja procesa na način koji bi pogodovao implementiranju političkog ili koruptivnog uticaja u korist unaprijed utvrđenih pravnih osoba.

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 je donekle aktivna u podsticanju inicijativa društvene odgovornosti i učešća školskih odbora, školskih komisija, zdravstvenih odbora itd. u procesu donošenja odluka iako je ova praksa nesistematična.“

Komentar:

Iako postoje mnogobrojni mehanizmi propisani raznim aktima koji lokalnoj vlasti stavljaju u obavezu da uključuju građane u donošenje raznih odluka (donošenje budžeta, statuta grada, razvojne strategije, prostorno-planske dokumentacije, itd.) lokalna administracija samo formalno provodi ove obaveze. Zajednička karakteristika svih ovih mehanizama jeste odsustvo dvosmjerne komunikacije. Statutarni principi daju mogućnost doprinosa građana funkcionisanju lokalne

zajednice. Međutim, sistem komunikacije građana sa lokalnim vlastima u praksi ne funkcioniše niti je razrađen na učinkovit način.

3.5. PRIKUPLJANJE JAVNIH PRIHODA



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

„Način prikupljanja lokalnih javnih prihoda je u potpunosti jasan i pošten.“

Komentar:

Pravni okvir za prikupljanje lokalnih prihoda se uglavnom donosi na višim nivoima vlasti i u velikoj mjeri je transparentan i dostupan javnosti. Takođe, sistem prikupljanja ostalih lokalnih izvornih prihoda (komunalne takse, naknade, poreza na nepokretnosti i sl.) jasno je definisan, pošten i primjenjuje se u praksi.

3.6. ZAŠTITA ZEMLJIŠNIH I IMOVINSKIH PRAVA



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

„Propisi o lokalnom građevinskom zemljištu, imovini i prostornom planiranju su jasni i transparentni, te je prisutan otvoren i pošten mehanizam na raspolaganju građanima za osporavanje odluka lokalnih vlasti o korišćenju zemljišta koji se sprovodi u praksi.“

⁹ Zakon o javnim nabavkama BiH, Službeni glasnik BiH, br. 39/14

Komentar:

Iako su u velikoj mjeri propisi koji uređuju ovu oblast kreirani na višim nivoima vlasti, isti su veoma jasni i njihova primjena je poštena. Postoji jasna regulativa koja reguliše zemljišne knjige, zemljišne planove, urbanističke planove i odobrenja za građenje. Zakon je jasno utvrdio postupak naknade za ekspropiriranu nekretninu. Građani mogu preispitati odluku lokalne vlasti u pogledu korištenja zemljišta, na način da im se da podatak na temelju zakonskih propisa kome je dodijeljeno pravo korištenja, te ako je time ugrožen javni interes građana mogu uticati na preispitivanje takve odluke.

UPRAVLJANJE

3.7. JAVNOST UPRAVE



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

„Djelimično postoji 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 u javnom sektoru nisu potpuni, niti se ovi podaci objavljuju. Ne postoji jasna evidencija imovine Grada i općinskih preduzeća kao ni strukture, odnosno namjene transfera kojih Grad vrši prema javnim preduzećima.

3.8. ODGOVORNOST LOKALNIH SLUŽBENIKA



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

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

Komentar:

Propisi kojima se reguliše način izvještavanja radnika svojim pretpostavljenim postoje i primjenjuju se formalno u praksi, ali je upitna njihova svrsishodnost, s obzirom na to da se radi o procedurama koje ne rezultiraju konkretnim nagradama ili sankcijama zaposlenih. Postoji zakonska odgovornost službenika da u skladu sa zakonom provode postupke, poduzimaju radnje i sl., ali postupak žalbe i revizije njihovog rada još uvijek u praksi nije zaživio.

3.9. INTEGRITET SLUŽBENIKA LOKALNE ADMINISTRACIJE



U kojoj mjeri je osiguran integritet lokalnih službenika?

„Postoje samo neki od propisa o sukobu interesa, poklonima i uslugama, zaštiti uzbunjivača, neovlaštenoj upotrebi gradske 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, etičkog kodeksa ponašanja, pravilnika o disciplinskoj odgovornosti službenika, ne postoje interni akti koji na obuhvatniji, precizniji način regulišu odnose unutar administracije koji bi za cilj imali odlučnije sprečavanje koruptivnih praksi i prilika za njihovo nastajanje. Pored toga, primjena postojećih akata nije djelotvorna u praksi. Kada je u pitanju zaštita prijavitelja korupcije, Zakon je donesen na državnom nivou i postao je operativan, dok niži nivou vlasti u BiH još uvijek nisu usvojili zakone.

4. LOKALNE POLITIČKE PARTIJE



KAPACITET

4.1. ADEKVATNOST RESURSA



U kojoj mjeri finansijska sredstva koja su dostupna političkim strankama omogućavaju djelotvornu

političku konkurenciju?

„Finansijska sredstva dostupna strankama donekle omogućavaju političku konkurenciju.“

Komentar:

Finansiranje političkih partija u značajnoj je mjeri zavisno od položaja i snage te partije u aktuelnoj vlasti na lokalnom nivou, a favoritizam u tom pogledu i smislu nije najadekvatnije regulisan niti sankcionisan. Naime, Zakon o finansiranju političkih partija ne ide u prilog manjim strankama, jer se najveći dio predviđenih sredstava dijeli na osnovu broja osvojenih mjesta u vijeću, dok se Centralna izborna komisija više bavi prihodima stranaka, nego rashodima, tako da se novac često troši na netransparentan način.

4.2. NEZAVISNOST



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

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

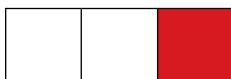
Komentar:

Lokalne političke partije su u mogućnosti da slobodno odlučuju o pitanjima na lokalnom nivou pod uslovom da te aktivnosti nisu u suprotnosti sa generalnim politikama i principima djelovanja glavnih odbora. Međutim, u praksi se javlja situacija da sama politička partija pravi veliki pritisak na izabranog zvaničnika – često postoji uticaj vrha političke stranke i politike stranke na rad zvaničnika. Samostalnost vijećnika nije iskazana u

dovoljnoj mjeri.

ULOGA

4.3. AGREGACIJA INTERESA I PREDSTAVLJANJE



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

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

Komentar:

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

UPRAVLJANJE

4.4. TRANSPARENTNOST POLITIČKIH PARTIJA/KAN-DIDATA



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

„Političke stranke se uglavnom baziraju na klijentelizmu i uskim interesima, te se kroz rad vijećnika nastoji nametnuti politika stranke.“

Komentar:

Trasparentnost političkih stranaka u njihovom djelovanju je generalno niska u državi, pa ni lokalni nivo nije izuzetak. Podaci o finansiranju političkih subjekata na nivou općine ne postoje, a ograničenja o finansiranju i sankcije za nepostupanje u skladu sa Zakonom su slabe ili se ne izriču. Kroz gore pomenuti problem uticaja stranke na vijećnike, postoji interes i nastojanje da se djeluje na rad vijeća. Ne postoji zastupanje društvenih interesa u praksi.

4.5. ODGOVORNOST LOKALNIH POLITIČKIH PARTIJA



U kojoj mjeri postoji djelotvoran nadzor nad lokalnim političkim partijama?

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

Komentar:

Centralna izborna komisija je zakonom ovlašćeno tijelo za praćenje i nadzor nad djelovanjem i finansiranjem političkih partija¹⁰. S tim u vezi Centralna izborna

komisija uspostavlja Službu za reviziju finansiranja političkih partija koja pregleda i kontrolira finansijske izvještaje koje podnose političke partije i obavlja reviziju finansiranja političkih partija. U praksi, ovo tijelo nema adekvatne kapacitete i ne pruža sve informacije koje je obavezno po zakonu dati, tako da je nekad nemoguće ostvariti uvid u relevantne podatke koji se tiču stranaka i izvora njihovog finansiranja.

4.6. IMENOVANJE I IZBOR LOKALNIH KANDIDATA

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



„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:

Prilikom formiranja kandidacijskih lista za lokalne izbore unutar političkih stranaka se vrši izbor isključivo po nepisanim pravilima i po nahođenju lidera stranaka. Ne može se ni u jednom slučaju političke stranke govoriti o kandidatima koji su izabrani na neki sveobuhvatan i transparentan način poput internog glasanja cjelokupnog članstva stranke na lokalnom nivou. Samim tim na listama se ne nalaze nakompetitivniji kandidati koji bi bili u stanju da najadekvatnije zastupaju interese građana.

⁹ Član 10 Zakona o finansiranju političkih partija u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, broj 95/12

FUNKCIJE NADZORA I ODGOVORNOSTI

5. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA

KAPACITET

DJELOTVORNOST

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 unutar lokalne administracije kreiran za razmatranje navoda o nepravednom postupanju lokalne uprave.”

Komentar:

Internim aktima Grada Mostara je propisan poseban postupak razmatranja pritužbi građana – građani mogu da ulože žalbu ili primjedbu na bilo kojeg službenika, to mogu da urade direktno ili anonimnim putem. Internim aktima je propisana procedura postupanja po takvim prijavama. Pored toga, moguće je i u bilo kojem

trenutku podnositi žalbu Uredu ombudsmena za ljudska prava BiH, ali tu treba uzeti u obzir da građani ne koriste ovu mogućnost često, obzirom da preporuke ombudsmena koje se donose po osnovanim prijavama nemaju obavezujući karakter za instituciju kojoj su upućene, pa samim tim, često ni pravog efekta.

DJELOTVORNOST

5.2. POSTUPANJE PO PRIGOVORIMA



Koliko je u praksi djelotvoran postupak razmatranja prigovora?

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

Komentar:

Postupak po prigovorima je relativno spor i nije javno i medijski eksponiran. Trenutno ne postoji evidencija o prigovorima građana kao i o načinu rješavanja podnesenih prigovora. S druge strane, građani nemaju povjerenje u ovaj mehanizam iz razloga što isti nije u potpunosti razrađen, odnosno zato što ne postoji jasna obaveza njegove primjene. Ne postoje jasni indikatori efikasnosti tih procedura, niti ju je moguće izmjeriti, obzirom da nisu dostupni konkretni podaci.

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?

“Postoje jasna pravila u pogledu revizije organa lokalne samouprave, ali revizije se u praksi ne sprovode redovno, a revizori imaju oskudne kapacitete.”

Komentar:

Sistem eksterne revizije je uspostavljen, ali je njegovo provođenje nedovoljno često. Posljednja revizija Grada Mostara od strane Ureda za reviziju institucija u Federaciji BiH je realizovana 2001. godine.

Kada je u pitanju interna revizija u okviru Gradske uprave Grada Mostara, a na osnovu Statuta, utemeljena je Služba unutrašnjeg nadzora, posebna nezavisna služba unutar gradske uprave koja obavlja poslove nadzora nad finansijskim, materijalnim i računovodstvenim poslovanjem budžetskih korisnika, te nad zakonitošću i svrsishodnošću utroška budžetskih sredstava, a u cilju ekonomične, namjenske i efikasne upotrebe resursa.

Ova služba je počela sa radom u 2007. i 2008. godini, kada je izabrano osoblje. Trenutno, unutar Službe je zaposleno četiri službenika, šef službe (ovlašteni revizor) i tri stručna savjetnika (certificirane računovođe). Ostalo je nepopunjeno mjesto stručnog savjetnika nakon odlaska na drugo mjesto tadašnjeg zaposlenika 2011. godine. Služba radi na osnovu Pravilnika o radu Službe unutarnjeg nadzora (Službeni glasnik Grada Mostara broj 4/08).

DJELOTVORNOST

6.2. DJELOTVORNOST REVIZIJA LOKALNIH ORGANA UPRAVE



Koliko su djelotvorne revizije organa lokalne samouprave?

„Lokalna samouprava postupa po rezultatima i preporukama izvršenih revizija i tek sporadično izriče sankcije.”

Komentar:

S obzirom na to da su eksterne revizije organa lokalne samouprave rijetke i površne, postupanje po njima ne doprinosi značajno sistemskom poboljšanju rada lokalne administracije, dok je izricanje sankcija onima koji su odgovorni za uočene nepravilnosti do sada nezabilježena praksa.

Kada je u pitanju interna revizija, Služba unutarnjeg nadzora Grada Mostara svake godine donosi plan rada i revizija koje će se sprovesti u nastupajućoj godini. Pored planiranih revizija, rade se i vanredne revizije po zahtjevu nadležnih organa, kojima je Statut Grada i Pra-

vilnik o radu službe dao mogućnost da mogu zatražiti obavljanje vanredne revizije. Kada su u pitanju nalazi i preporuke, one se u većini slučajeva poštuju. Od 2014. godine, u skladu sa Zakonom o budžetima u FBiH, sastavni dio Izjave o fiskalnoj odgovornosti je i Obrazac – 5, Mišljenje internih revizora o sistemu finansijskog upravljanja i kontrola za područja koja su bila revidirana, a što je urađeno za 2014. godinu.

6.3. NADZOR NAD REVIZIJOM LOKALNIH VLASTI



U kojoj mjeri je efikasan nadzor nad revizijom lokalnih vlasti?

„Viši organi vlasti imaju ovlaštenja i pristup u svrhu ispitivanja nepravilnosti u upravljanju finansijama od strane lokalne uprave, ali ih ne koriste proaktivno. Viši organi vlasti ne ispituju redovno djelotvornost interne revizije unutar gradske uprave i obezbjeđuje tek minimalnu tehničku podršku.”

Komentar:

Organi viših nivoa vlasti koji imaju ovlaštenja da ispituju finansijsko poslovanje lokalnih organa vlasti (budžetska inspekcija, revizija javnog sektora) imaju pristup svim potrebnim dokumentima u cilju izvršenja tih poslova, ali su inspekcije i pregledi rijetki i sporadični. Samim tim, djelotvornost ovog mehanizma je upitna.

Što se tiče internih revizora u organima, Centralna harmonizacijska jedinica (CHJ) Ministarstva finansija FBiH pruža tehničku podršku kroz obuku internih revizora kako bi se unaprijedila kvaliteta nadzora lokalnih vlasti. Tehnička pomoć se sastoji od propisa koje CHJ objavljuje u službenim novinama FBiH, odnosno u objavlji-

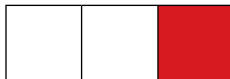
vanju prevoda već uspostavljenih procedura od strane međunarodnih asocijacija revizije. Ono što je bio zahtjev službe prema CHJ-u jeste da se državni službenici koji su uposljeni u internim revizijama, kvalifikuju u zvanja: ovlaštenu internu reviziju ili ovlaštenu internu reviziju u javnom sektoru, a kojih nema u Zakonu o klasifikaciji zanimanja u FBiH.

7. CENTRALIZOVANI NADZOR LOKALNE UPRAVE

KAPACITET
DJELOTVORNOST

KAPACITET

7.1. KAPACITET ZA NADZOR LOKALNE VLADE



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

„Organi viših nivoa vlasti imaju skromne kapacitete za izvršavanje dodijeljene uloge u smislu otkrivanja i djelovanja u slučajevima kršenja propisa, zagovaranja reformi i pružanja obuke i tehničke podrške lokalnim upravama.“

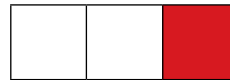
Komentar:

Prema Ustavu BiH državni nivo vlasti nije nadležan za

nadgledanje lokalne samouprave, već to vrše entitetski/federalni, odnosno kantonalni nivoi vlasti pojedinačno ili zajednički. Nijedan od viših nivoa ne raspolaže značajnim sredstvima koja bi bila dostatna za efikasan nadzor djelovanja lokalnih vlada. Kao jedini organ takve vrste, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Bosne i Hercegovine (Agencija), ne može se smatrati dostatnim za nadzor lokalnih vlada jer Agencija je prije svega ograničena nedovoljnim kadrom za vlastito operativno djelovanje: prema posljednjem izvještaju o radu Agencije za period 1. januar – 30. septembar 2013. godine¹¹, konstatuje se da je u Agenciji zaposleno 15 od predviđenih 29 službenika.

DJELOTVORNOST

7.2. DJELOTVORNOST NADZORA LOKALNE UPRAVE



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

„Organi centralne vlade/republički parlament ne sprovode dodijeljenu ulogu u smislu otkrivanja i djelovanja u slučajevima kršenja propisa, zagovaranja reformi ili pružanja obuke i tehničke podrške lokalnim upravama.“

Komentar:

Nadzor nad radom lokalne uprave se svodi na reaktivnu

¹¹ Izvještaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije (od 1.1. do 30.9.2013.) http://www.apik.ba/acms_documents/izvje%C5%A1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf (posljednji pristup 4.11.2014.)

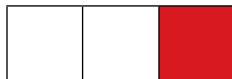
kontrolu zakonitosti akata koje donose organi lokalne samouprave, dok prevencija korupcije, sprovođenje reformskih mjera i drugo djelovanje u pravcu poboljšanja integriteta djelovanja lokalne samouprave u potpunosti izostaje. Načelno ne postoji politička podrška i volja vodećih političkih partija da državni nivo ostvaruje nadzor lokalne vlade.

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?

„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.“

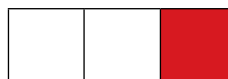
Komentar:

Osim policijsko-tužilačkih struktura na višim nivoima vlasti, koji se u okviru svojih redovnih aktivnosti

eventualno bave istragom krivičnih djela sa koruptivnim elementima, ne postoji niti jedna druga organizacija, institucija, pokret, mediji koji imaju interes, ozbiljnu moć ili ovlaštenja da pokrenu pitanje pojave korupcije na lokalnom nivou. Kapaciteti za nezavisnu istragu i otkrivanje korupcije na lokalnom nivou su veoma ograničeni ili gotovo nepostojeći. Lokalno antikoruptivno tijelo ne postoji, sve aktivnosti ove vrste dolaze sa viših nivoa vlasti.

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 nisu zabilježeni slučajevi uspješne istrage slučajeva korupcije u lokalnoj upravi.

9. PODIZANJE SVIJESTI I EDUKACIJA JAVNOSTI

KAPACITET
DJELOTVORNOST

KAPACITET

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



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

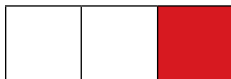
„Edukativne aktivnosti, javno informisanje i zagovaranje po pitanjima borbe protiv korupcije na lokalnom nivou djelimično su prisutni.“

Komentar:

Obzirom da se mediji ne bave kontinuirano istraživanjem ovakvih tema, te da do sada nisu sprovedene edukativne radionice za lokalne zvaničnike ili informativne kampanje za građane, možemo reći da ne postoje izgrađeni kapaciteti za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, te da ne postoji saradnja između različitih aktera na ovu temu na lokalnom nivou.

DJELOTVORNOST

9.2. DJELOTVORNOST PODIZANJA SVIJEŠTI I ZAGOVARANJA BORBE PROTIV KORUPCIJE



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

„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:

Obzirom da ne postoji razvijena institucionalna, medijska i građanska struktura u borbi protiv korupcije, kao i aktivnosti po tom pitanju, nema ni nekih značajnijih mjera, podrške ni rezultata u borbi protiv korupcije.

10. DRUŠTVENA ODGOVORNOST

KAPACITET

DJELOTVORNOST

KAPACITET

10.1. KAPACITET ZA DRUŠTVENU ODGOVORNOST



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

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

Komentar:

Važno je spomenuti da Grad Mostar ima vrlo korektan odnos sa nevladinim organizacijama. U većini slučajeva podržava projekte koji se implementiraju na terenu, te je i jednim dijelom partner na istima. Same nevladine organizacije su potpomogle Gradu Mostaru da unaprijedi svoj nivo transparentnosti, te vrši promociju svojih aktivnosti prema građanima u bliskoj saradnji sa NVO. Neke nevladine organizacije koje imaju razvijenu infrastrukturu u cijeloj zemlji i koji imaju kvalitetne projekte, s vremena na vrijeme pokreću aktivnosti kojima pozivaju lokalne vlasti u Gradu Mostaru da dosljedno izvršavaju mjere zacrtane u svojim javnim politikama i koje preispituju poslovanje lokalnih vlasti. Ovakve aktivnosti su, međutim, rijetke i kratkog daha, jer ove organizacije uglavnom zavise od donatorskih sredstava i grčevito se bore da ostvare samoodrživost svog djelovanja.

građanima, mada gledano u globalu mali broj NVO u Gradu Mostaru se bavio ovom problematikom, te rezultati nisu onakvi kakvi bi trebali biti. U zadnje tri godine nije ni moglo doći do napretka jer Grad Mostar nema predstavničku vlast već tri godine. 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.

DJELOTVORNOST

10.2. DJELOTVORNOST DRUŠTVENE ODGOVORNOSTI



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

„Inicijative društvene odgovornosti su donekle uspješne u držanju lokalnih vlasti odgovornim bez promjena u praksi/politici kao rezultatom.“

Komentar:

Pojedine nevladine organizacije su uspjele potaknuti predstavnike lokalnih vlasti na veću odgovornost prema

VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Nakon provedene procjene sistema lokalnog integriteta u Gradu Mostaru vidljivo je da je većina indikatora označena sa prosječnom ocjenom. To ukazuje na postojanje dobrog osnova za daljnji razvoj i unapređenje sistema lokalnog integriteta, te da je potrebno uložiti dodatne napore da bi se postigla dobra praksa kada je u pitanju transparentnost, odgovornost i integritet. Kada su u pitanju rezultati koji su vezani za funkcije nadzora i odgovornosti vidljivo je da rezultati procjene nisu ohrabrujući, te da postoji dosta prostora za rad na poboljšanju ovih elemenata.

Na osnovu prezentovanih informacija, jedan od najvećih problema sa kojima se suočava Grad Mostar jeste neodržavanje lokalnih izbora 2012. godine. Kao što je već navedeno, Rješenjem Ustavnog suda BiH iz 2012.

godine, odredbe Izbornog zakona BiH koje se odnose na izbor vijećnika u Gradsko vijeće Grada Mostara su prestale da važe, te do danas nije postignut politički dogovor kada je u pitanju izmjena zakona u skladu sa Rješenjem Ustavnog suda.

Iako su u proteklom periodu načinjeni određeni koraci, postoje brojne oblasti gdje je moguće postići dodatni napredak, posebno u pogledu veće transparentnosti u radu lokalne zajednice, te uključenje šire javnosti u proces pripreme, izrade i donošenja bitnih odluka za lokalnu zajednicu. Procesi poput pripreme budžeta, zapošljavanja, javnih nabavki, dodjele javnih grantova, kao i donošenje odluka od javnog interesa po prirodi privlači dosta pažnje, te bi se u cilju dobijanja široke javne podrške i što boljeg provođenja ovih poslova u

praksi trebalo što više otvoriti prema javnosti kako bi imala uvid u kompletnu proceduru. Također, uspostavljanje sveobuhvatnih i striktnih unutrašnjih procedura bi predstavljalo dodatni iskorak kada je u pitanju integritet lokalne zajednice.

Kada su u pitanju funkcije nadzora i odgovornosti, rezultati pokazuju da se pitanjima prevencije i borbe protiv korupcije ne pristupa na sveobuhvatan i sistematičan način, te da ovo pitanje predstavlja jedan od prioriteta kako vlasti, tako i civilnog društva. Institucionalna infrastruktura u ovoj oblasti je jako slaba ili nepostojeća, dok s druge strane nevladine organizacije nemaju dovoljno kapaciteta da pokrenu dovoljno snažne inicijative koje bi dovele do značajnijih promjena u praksi.

KLJUČNI ZAKLJUČCI

Ključni zaključci ove procjene bi se mogli sublimirati na sljedeći način:

- a. Lokalna samouprava nema razvijene instrumente i kapacitete za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, niti ima nadzor i podršku od strane viših nivoa vlasti u ovom segmentu;
- b. Trenutno uspostavljeni sistem revizije ne odgovara na realne potrebe jedinica lokalne samouprave u BiH i nije u mogućnosti da poluči rezultate koji se od njega očekuju;
- c. Lokalnoj upravi nedostaje adekvatna tehnička podrška od strane viših nivoa vlasti u poboljšanju svog sistema integriteta;
- d. Lokalna samouprava nema razvijene instrumente i kapacitete za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou, niti ima nadzor i podršku od strane viših nivoa vlasti;

e. Lokalni mediji, organizacije civilnog društva, te građanstvo u širem smislu nemaju izgrađene kapacitete i/ili ne izražavaju kontinuirani interes za izgradnjom kvalitetnijeg sistema integriteta na lokalnom nivou.

PREPORUKE

- Potrebno je u što skorijem periodu napraviti izmjene Izbornog zakona u skladu sa Rješenjem Ustavnog suda BiH kako bi se stvorili uslovi za održavanje lokalnih izbora u Mostaru;
- Nakon što se ispune uslovi i održe izbori za Gradsko vijeće Grada Mostara, potrebno je nastaviti sa dobrom praksom, te dodatno unaprijediti direktno učešće građana u radu Gradskog vijeća;
- Potrebno je unaprijediti svijest građana o važnosti učešća u procesima donošenja odluka lokalne vlasti;
- Razmotriti uvođenje mehanizma informisanja javnosti, pored klasičnog koji se trenutno koristi, o važnim pitanjima za život građana putem savremenih komunikacionih kanala (društvene mreže, youtube itd.);
- Razmotriti formiranje pozicije glasnogovornika/port-parola Grada Mostara, koji bi predstavljao most između lokalne uprave, medija i šire društvene zajednice;
- Potrebna je maksimalna transparentnost kada je u pitanju redovno funkcionisanje gradske administracije, posebno kada je u pitanju uključivanje građana u procese bitne za lokalnu zajednicu sa ciljem povećanja participacije i davanja legitimiteta odlukama koje se donose;
- Imajući u vidu da je institucionalna infrastruktura za borbu protiv korupcije u cijeloj zemlji u začetku, potrebno je samoinicijativno primijeniti određene instrumente i mehanizme za suzbijanje korupcije. U

proces razvijanja instrumenata i mehanizama, potrebno je uključiti nevladin sektor, akademsku zajednicu i građane, te na osnovu rezultata kreirati akcioni plan za jačanje integriteta;

- U oblasti revizije potrebno je da se radi na jačanju kapaciteta interne revizije, obzirom da se eksterna revizija vrši sporadično, te nije u mogućnosti da poluča očekivane rezultate;
- Potrebno je raditi na promociji civilnog društva, te raditi na uključivanju organizacija civilnog društva u sve procese unutar lokalne zajednice.

VII IZVORI KORIŠTENI PRILIKOM IZRADA LIS PROCJENE

1. *Budžet Grada Mostara za 2014.*, dostupno na: <http://mostar.ba/proracun.html>
2. Centri civilnih inicijativa, *Načelnik i lokalna samouprava: liderstvo, demokratija, razvoj*, 2009.
3. Direkcija za evropske integracije BiH, *Šematski prikaz vlasti u Bosni i Hercegovini*
4. Eda – Banja Luka, *Dobro je dobro saradivati – Iskustva u razvoju lokalne samouprave*, 2008.
5. Eda Banja Luka, *Priručnik za lokalne odbornike: demokratija, građani i lokalne politike*, 2013.
6. Federalni zavod za statistiku, *Hercegovačko-neretvanski kanton u brojkama*, Sarajevo, 2014.
7. Grupa autora, *Analiza stanja lokalne uprave i samouprave u BiH* (nacr), Banja Luka, 2005., izvještaj dostupan na: http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/LG/Arhiv/Istrazivanja/2005_Analiza_stanja_lokalne_uprave_u_BiH.pdf
8. *Izvještaj o radu Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije* (od 1.1. do 30.9.2013.), dostupno na: http://www.apik.ba/acms_documents/izvje%C5%A1taj%20o%20radu%20apik%202013.pdf
9. *Izborni zakon BiH*, Službeni glasnik BiH br. 20/04
10. Komisija za reformu Grada Mostara, Preporuke Komisije, *Izvještaj predsjedavajućeg*, decembar 2013.
11. Muhamed I. Mujakić, *Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine – koncept, nadležnosti i organi*, dostupno na: http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2010-4%2007%20Mujacic.pdf
12. www.mostar.ba
13. Savez općina i gradova Federacije BiH, *Komentar na Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*
14. *Sporazum o oživotvorenju Federacije Bosne i Hercegovine*

15. *Statut Grada Mostara*

16. Transparency International, *Nalazi istraživanja o transparentnosti jedinica lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini*, 2012.

17. Transparency International BiH, *Studija sistema nacionalnog integriteta – Bosna i Hercegovina 2013*.

18. *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*

19. Ured visokog predstavnika, *Odluka o sprovođenju reorganizacije Mostara*, dostupno na: <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2004/odluke%20vp/5hrv.htm>

20. www.vijece.mostar.ba

21. *Zakon o finansiranju političkih stranaka u BiH*, Službeni glasnik BiH, br. 22/00, 102/09, 54/10

22. *Zakon o internoj reviziji u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Službene novine FBiH br. 47/08

23. *Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji BiH*, Službene novine FBiH br. 49/05

24. *Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti u Federaciji BiH*, Službene novine FBiH br. 45/10, 111/12

25. *Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH*, Službene novine FBiH br. 49/06, 51/09

26. *Zakon o reviziji institucija u Federaciji BiH*, Službene novine FBiH br. 22/06

27. *Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji BiH*, Službene novine FBiH br. 70/08

