



DOBRO UPRAVLJANJE

ZA OTVORENOST I ODGOVORNOST
U POLITICI I UPRAVLJANJU

autorka: Selma Aščerić

ANALIZA OTVORENOSTI LOKALNIH SAMOUPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI I REGIONU

ZaštoNe?

 **ActionSEE**



Ovaj projekat je sufinansiran od strane Evropske unije.
Analiza je urađena uz pomoć Evropske unije.

Sadržaj je isključivo odgovornost ActionSEE mreže i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

autorka: Selma Aščerić

ANALIZA OTVORENOSTI LOKALNIH SAMOUPRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI I REGIONU

STAVOVI IZNIJETI U DOKUMENTU PREDSTAVLJAJU STAVOVE AUTORA
I NE ODRAŽAVAJU NUŽNO MIŠLJENJE DONATORA.

THE VIEWS EXPRESSED IN THIS DOCUMENT ARE AUTHORS'
AND DO NOT NECESSARILY REFLECT THE VIEWS OF THE DONOR.

Sarajevo, maj 2017

UVOD

U saradnji sa partnerima iz regionalne mreže NVO „ActionSEE“, „Zašto ne“ je pripremio analizu nivoa transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti lokalne samouprave u regionu Zapadnog Balkana. Generalni zaključak je da je otvorenost lokalne samouprave, kako u Bosni i Hercegovini, tako i u regionu, na izuzetno niskom nivou. U periodu od oktobra do decembra 2016. godine članice mreže ActionSEE su radile na detaljnom istraživanju, baziranom na naučnoj metodologiji, koje obuhvata uzorak od 144 općine iz 6 država. U okviru istraživanja, praćeno je preko 60 indikatora po općini.

Cilj ove analize je da utvrdi realno stanje u oblasti otvorenosti i odgovornosti, te da prikaže koliko su lokalne vlasti spremne da djeluju kao uslužni servis građanima/kama. Otvorenost lokalne samouprave za nas podrazumijeva transparentnost i učinkovitost institucija, kao i razvijenu komunikaciju sa građanima/kama.

U odnosu na rezultate u pogledu otvorenosti parlamenata i organa izvršne vlasti, rezultati lokalne samouprave su lošiji, što je posebno zabrinjavajuće. Za očekivati je da otvorenost raste kako se krećemo ka nižim nivoima vlasti, jer su institucije lokalnog nivoa u direktnom kontaktu sa građanima/kama. Ipak, istraživanje je pokazalo suprotno. Vlasti u regionu bi trebalo da ulože mnogo više napora kako bi uključile građane/ke u donošenje odluka, naročito onih koje se direktno odražavaju na kvalitet njihovog života.

Uzimajući u obzir da je istraživanje ukazalo na mnoge problematične oblasti, općine iz regiona se moraju posvetiti popravljanju postojećeg stanja u najskorijem periodu.

Otvorenost vlasti predstavlja jedan od osnovnih postulata dobrog i pravednog upravljanja, kao i važnu karakteristiku svakog demokratskog društva.

Ona je opšta vrijednost razvijenih društava i važan preduslov kontrole rada vlasti od strane institucija i građana/ki. Takođe, otvorenost predstavlja i značajan instrument za prevenciju korupcije. Nažalost, ovo je tema o kojoj se u regionu malo govori, a još manje se preduzimaju konkretni koraci za dostizanje standarda otvorenosti.

Ovaj dokument je upućen donosiocima odluka u lokalnim samoupravama regiona i državnim organima koji se bave problematikom lokalne samouprave. On može biti od koristi i predstavnicima međunarodnih institucija, ali i organizacijama civilnog društva koje se bave ovim pitanjima

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, kritike i rasprave o našem prijedlogu.

BOSNA I HERCEGOVINA

Monitoring otvorenosti lokalne samouprave je pokazao nekoliko "kritičnih tačaka", odnosno ključnih prepreka za razvoj otvorenosti lokalnih samouprava u regionu. Značajno pitanje funkcionisanja općinskih i gradskih vlasti, ali i njihove otvorenosti prema građanima, jeste kreiranje jasnih indikatora uspjeha politika jedinica lokalne samouprave, koji će biti dostupni građanima/kama.

Zatvorenost bilježimo na više polja: od neadekvatnog sprovođenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama, preko uvida u trošenje javnih sredstava, do korištenja zastarjelih načina komunikacije.

Javnost procesa donošenja odluka unutar općina nije na zadovoljavajućem nivou. Velika većina općina nema mjesečni bilten o svom radu, putem kojeg bi prezentovale građanima/kama aktuelna dešavanja koja se tiču rada općina. Ovaj nedostatak nije nadoknađen ni prisustvom na društvenim mrežama, jer ne postoji praksa općina da na ovaj način komuniciraju sa građanima/kama.

Nije posvećena dovoljna pažnja ni uspostavljanju jedinstvenog metoda po kojem bi općinske i gradske vlasti izvještavale više instance vlasti i građane/ke o svom radu na godišnjem nivou. Sve navedeno se negativno odražava na informisanje građana/ki o učincima i efektima rada općinskih i gradskih vlasti.

Rad lokalne samouprave u BiH definisan je zakonima na entitetskim nivoima. Uzorkom za istraživanje bilo je obuhvaćeno 36 jedinica lokalne samouprave, koje su organizovane kao općine i gradovi. Općinske i gradske vlasti u Bosni i Hercegovini ispunjavaju 36% indikatora otvorenosti, prema analiziranim principima transparentnosti, pristupačnosti, integriteta i učinkovitosti, koje zajedno daju ukupan pregled otvorenosti jedinica lokalne samouprave.

U odnosu na ostale države regiona, BiH se nalazi na trećem mjestu, iza Srbije i Crne Gore. Najviše zadovoljenih indikatora, prema navedenim principima, imala je Općina Centar Sarajevo, ukupno 66%; najmanje indikatora zadovoljava Općina Glamoč, svega 5%.

Princip **pristupačnosti** u jedinicama lokalne samouprave BiH zadovoljen je sa **35% postavljenih indikatora**.

U pogledu javnih konsultacija, ostvareni rezultat je 39% ispunjenih indikatora. Neki vid interakcije sa građanima prisutan je u 35% jedinica lokalne samouprave. Najlošije je ocijenjen pristup informacijama, sa svega 28% ispunjenih indikatora.

Prema ovom principu, najbolje je rangiran grad Široki Brijeg, sa 66% zadovoljenih indikatora po principu pristupačnosti, a najlošije su Općine Petrovac (0%), Jezero i Glamoč (po 5%).

Ne postoji ujednačena praksa i obaveza objavljivanja registra dokumenta koje jedinice lokalne samouprave imaju u posjedu, a veoma često je prisutna situacija da nije ni naznačena osoba zadužena za rješavanje zahtjeva za pristup informacijama.

Kao jedan od problema se javlja i nepoštovanje principa da se podaci objavljuju u open data formatima, koji bi informacije učinile dostupnijim i lakše pretraživim. Monitoring je pokazao da pojedine jedinice lokalne samouprave nemaju ni zvanične web stranice.

Potrebno je uspostavljanje čvršćih mehanizama za nadzor nad provođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama, uključujući i nezavisno tijelo čije bi odluke bile obavezujuće.

Pored klasičnih kanala komunikacije, jedinice lokalne samouprave moraju koristiti i savremenije načine komunikacije sa građanima/kama, odnosno online komunikaciju, e-konsultacije i sl. Svaka općina/grad treba imati svoju zvaničnu web stranicu.

Princip učinkovitosti u jedinicama lokalne samouprave BiH zadovoljen je sa **46% ispunjenih indikatora**. Monitoring i evaluacija rada provodi se u 59% analiziranih lokalnih administracija.

Propisima i internim aktima uspostavljena je obaveza i procedura podnošenja redovnih godišnjih izvještaja općinskim/gradskim vijećima, od strane načelnika/gradonačelnika, te isti redovno podnose izvještaje.

Strateško planiranje na nivou lokalne samouprave u BiH zadovoljavajuće je u 37% općina i gradova.

47% ispitanih općina i gradova imaju neki vid razvojnih strategija, što za sobom povlači drugu, zabrinjavajuću činjenicu, da više od pola jedinica lokalne samouprave ne usvaja razvojne strategije.

Strategije razvoja i promocije otvorenosti trebale bi biti pripremljene i usvojene u svim općinama i gradovima, a akcioni planovi implementirani. Provedba Strategija razvoja lokalne samouprave trebala bi omogućiti učinkovitiji i odgovorniji rad, kako bi administrativne službe bile što efikasnije i služile građanima/kama uz što manje troškova. Time bi se takođe doprinijelo da se rad lokalnih samouprava zasniva na transparentnim i otvorenim procedurama.

Izveštaje i evaluaciju rada potrebno je učiniti dostupnim građanima/kama, uz mogućnost pretraživanja i upoređivanja u odnosu na prethodne godine.

Kada je u pitanju **integritet** jedinica lokalne samouprave BiH, one zadovoljavaju skromnih **18% postavljenih indikatora**, a razlog tome jeste ne postojanje mehanizama za sprečavanje i prevenciju sukoba interesa.

Kada je u pitanju princip **transparentnosti** jedinica lokalne samouprave BiH zadovoljeno je **37% postavljenih indikatora**. Jedinice lokalne samouprave nisu dovoljno transparentne po pitanju svojih budžeta, organizacionih informacija, te postupaka javnih nabavki.

Najbolje rangiran, prema principu transparentnosti, je grad Široki Brijeg (72% zadovoljenih indikatora), a najlošija je Općina Glamoč sa 0% zadovoljenih indikatora, obzirom da nema ni zvanični web site. 42% općina i gradova imaju objavljene određene podatke o imenima državnih službenika.

Budžetska transparentnost lokalne samouprave u BiH zadovoljava 37% postavljenih indikatora. U ovom segmentu najbolji rezultat su imali: Općina Gradačac sa 81% zadovoljenih indikatora, grad Široki Brijeg sa 79 % i Općina Centar Sarajevo sa 73% ispunjenih indikatora.

Najlošije rangirane po pitanju budžetske transparentnosti su Općina Jezero i Općina Istočni Stari grad, sa 0% zadovoljenih indikatora. Ove općine nemaju ni zvaničnih website-ova.

Građani/ke nemaju priliku da analiziraju budžet kroz narativna i grafička objašnjenja, koja bi trebalo da su im dostupna kroz dokumente „Budžet za građane“ ili slične forme kojima se budžetski dokumenti predstavljaju na jednostavan i lako razumljiv način.

Od svih jedinica lokalne samouprave u BiH koje su bile obuhvaćene istraživanjem, „Budžet za građane“ imaju samo Općina Centar Sarajevo i Općina Novi grad Sarajevo.

Također, na zvaničnim stranicama jedinica lokalne samouprave ne objavljuju se ni planovi javnih nabavki. Uglavnom nisu dostupni pozivi i odluke o javnim nabavkama, kao ni pripadajući ugovori. Svega 34% općina i gradova objavljuje podatke vezane za procedure javnih nabavki.

Transparentnost, otvorenost i odgovornost u dobrom upravljanju predstavljaju osnovne preduslove kvalitetne lokalne samouprave i ne smiju biti tretirani kao „poklon“ građanima/kama.

65% jedinica lokalne samouprave ima dostupne Statute i poslovnike o radu općinskih/gradskih vijeća na svojim web stranicama. Iako bi svi dokumenti, prema međunarodnim standardima, trebali biti u open data formatu, tek 10% jedinica lokalne samouprave ima dostupne podatke u ovom formatu na svojim zvaničnim web stranicama.

Posebnu pažnju treba posvetiti jačanju finansijske transparentnosti, s obzirom na to da organi jedinica lokalne samouprave nemaju ujednačenu praksu objavljivanja finansijskih informacija i dokumenta. Potrebno je uspostaviti dosljednu praksu objavljivanja budžeta i izvještaja o izvršenju budžeta. Potrebno je učiniti dostupnim i podatke vezene za provedbu postupaka javnih nabavki, primjenjujući princip proaktivne transparentnosti.

Informacije o službenicima/cama i unutrašnjoj organizaciji trebaju biti dostupne građanima/kama, uz poštivanje zakonskih ograničenja. Potrebno je uvesti praksu objavljivanja „Budžeta za građane“ i osigurati obaveznu primjenu principa objavljivanju podataka u open data formatu.

REGION

Regionalni rezultat po pitanju otvorenosti lokalne samouprave je poražavajući, i u prosjeku iznosi samo 34%. Općine više podsjećaju na crne kutije nego na ključne institucije građanskog servisa. Svi problemi registrovani u BiH daju vjerodostojnu sliku stanja na lokalnom nivou i u regionu. Politika otvorenosti mora biti politika svih općina u regionu i naći svoje mjesto među ostalim važnim politikama, a krajnje je vrijeme da se ovaj problem počne rješavati.

Metodologija istraživanja

Otvorenost je ključni uslov demokratije jer omogućava građanima/kama da dobiju informacije i znanje potrebno za ravnopravno učestvovanje u političkom životu, efektivno donošenje odluka i držanje institucija odgovornim za politike koje sprovode.

Institucije diljem svijeta preduzimaju konkretne akcije u cilju povećanja svoje transparentnosti i odgovornosti prema građanima. Kako bismo ustanovili u kojoj mjeri građani/ke Zapadnog Balkana dobijaju pravovremene i razumljive informacije od svojih institucija, razvijen je Regionalni indeks otvorenosti izvršne vlasti.

Regionalni indeks otvorenosti mjeri stepen do kojeg su institucije zemalja Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društvu, na osnovu četiri principa: (1) transparentnost (2) pristupačnost (3) integritet i (4) učinkovitost.

Princip transparentnosti podrazumijeva da su organizacione informacije, budžet i postupci javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. Pristupačnost se odnosi na obezbjeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije sa građanima/kama.

Integritet obuhvata mehanizme za prevenciju korupcije, sprovođenje etičkih kodeksa i regulaciju lobiranja. Posljednji princip, učinkovitost, tiče se monitoringa i evaluacije politika koje sprovode institucije.

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama i primjerima dobre prakse, ovi principi su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocjenjuju na osnovu dostupnosti informacija na zvaničnim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, upitnika koji su proslijeđeni institucijama, te drugih izvora javnog informisanja.

Oko 80 indikatora po instituciji korišteno je da izmjerimo i analiziramo otvorenost 265 institucija izvršne vlasti, pri čemu smo prikupili preko 15.000 podataka o institucijama. Mjerenje je sprovedeno u periodu od oktobra do kraja decembra 2016. godine. Na osnovu rezultata istraživanja, razvijen je predstavljeni set preporuka i smjernica koje su namijenjene institucijama.

ACTION SEE je mreža organizacija civilnog društva koje zajedno radi na promovisanju i obezbjeđivanju transparentnosti i odgovornosti institucija u jugoistočnoj Evropi, povećanju potencijala za građanski aktivizam i participaciju, promovisanju i zaštiti ljudskih prava na internetu kao i na izgradnji kapaciteta za upotrebu novih tehnologija.