



# KONSOLIDOVANA ANALIZA

UPITNIKA O SAMOPROCJENI  
I PREPORUKE ZA DEFINISANJE  
STRATEŠKIH CILJEVA I MJERA  
U OKVIRU AKCIONOG PLANA  
ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE  
NA LOKALNOM NIVOU U  
DEVET OPĆINA

 infohouse

## Konsolidovana analiza upitnika o samoprocjeni i preporuke za definisanje strateških ciljeva i mjera u okviru akcionog plana za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou u devet općina

### UVOD

U sklopu projekta „Izgradnja kapaciteta nevladinih organizacija i odabranih općina/gradova na izradi strategija/akcionih planova za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou“ koji realizuje Antikorupcijska mreža u BiH – ACCOUNT, uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj u BiH (USAID), urađene su kvalitativne uporedne analize upitnika o samoprocjeni lokalne uprave o antikorupcijskim inicijativama i transparentnosti rada lokalne uprave. Ovu konkretnu aktivnost su realizirale članice ACCOUNT-a ALDI/Goražde, KAM/Zenica, Helsinški odbor za ljudska prava/Bijeljina i CGS/Livno u saradnji sa Fondacijom INFOHOUSE, a dio su širih aktivnosti koje imaju za cilj iniciranje izrade akcionog plana za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou. U 2018. godini u izradi antikoruptivnih akcionih planova učestvovalo je 9 partnerskih općina, kao što su Banovići, Breza, Domaljevac-Šamac, Ilijaš, Neum, Travnik, Visoko, Zavidovići i Žepče.

Proces samoprocjene lokalnih uprava baziran je na upitniku o samoprocjeni lokalne uprave o antikorupcijskim inicijativama i transparentnosti rada. Općinski timovi gore navedenih općina i izabrane članice Mreže ACCOUNT dizajnirale su upitnik. Instrument za samoprocjenu koji je korišten je anketa. Kreirana je anonimna anketa koja se sastojala od V grupa pitanja koje su pratile Strateške ciljeve Modela harmonizovanog Akcionog plana za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou. Korišten metod je bio lično popunjavanje upitnika. Cilj ove aktivnosti je bila samoprocjena lokalne uprave po pitanju antikorupcijskih inicijativa i transparentnosti rada lokalne uprave, te efikasnije definisanje elemenata/strateških ciljeva akcionog plana za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou.

Konsolidovana analiza samoprocjene svih devet općina/gradova rezultat je analize devet upitnika, te daje pregled nalaza samoprocjene izabranih općina kao i generalne preporuke ka boljem definisanju strateških ciljeva i mjera u okviru akcionih planova za borbu protiv korupcije na lokalnom nivou.

Ovaj dokument ne daje pregled analize samoprocjene svake općine pojedinačno nego predstavlja kumulativnu analizu svih devet samoprocjena sa ciljem utvrđivanja generalnih manjkavosti kada je u pitanju borba protiv korupcije na lokalnom nivou kao i preporuke za unapređenje strateških okvira u ovoj oblasti.

## ANALIZA SAMOPROCJENE I PREPORUKE

Samoprocjene općina/gradskih uprava su urađene u devet općina: Banovići, Breza, Domaljevac-Šamac, Ilijaš, Neum, Travnik, Visoko, Zavidovići, Žepče.

Prvi dio upitnika se odnosi na razumijevanje pojma korupcije, te ocjenu stanja u lokalnoj upravi, a koja se odnosi na odgovornost, transparentnost i poverljivost rada lokalne uprave sa pogledom na sljedeće strateške ciljeve:

- Strateški cilj 1: Unaprijediti stepen odgovornosti i profesionalizma rada općinske/gradske uprave;
- Strateški cilj 2: Poboljšati proces planiranja, donošenja i sprovođenja akata i programa na transparentan i participatoran način;
- Strateški cilj 3: Unaprijediti sisteme unutrašnje i vanjske kontrole rada općinske/gradske uprave;
- Strateški cilj 4: Jačanje integriteta općinske/gradske uprave; uvođenje i primjena etičkih standarda;
- Strateški cilj 5: Stvaranje poticajnog ambijenta za učešće civilnog i privatnog sektora u aktivnostima općinske/gradske uprave;
- Strateški cilj 6: Monitoring i evaluacija Akcionog plana za borbu protiv korupcije na lokanom nivou

Drugi dio upitnika se odnosi na aktivnosti općine/gradske uprave za koje je potrebno procijeniti koliko su osjetljive na korupciju.

### NALAZI STRATEŠKI CILJ 1

#### *Unaprijediti stepen odgovornosti i profesionalizma rada općinske/gradske uprave:*

##### **1.1. Razumijevanje i odgovornost**

Ispitanici koji su bili dio navedene ankete većinom ne obnašaju rukovodeću poziciju u svojoj općini/gradskoj upravi. S time da u tri općine Domaljevac-Šamac, Zavidovići i Banovići nemamo informacije o tome koliko je od ispitanika na rukovodećim pozicijama u lokalnoj upravi. Najveći broj ispitanika na rukovodećim funkcijama ima općina Ilijaš sa 63% a najmanje je u Travniku sa 11%. Međutim, kada su u pitanju antikorupcijske mjere na lokalnom nivou ključ je sistemski pristup u suzbijanju ovog fenomena. Lokalna uprava mora da organizira i sistematizira svoje antikorupcijske mjere i aktivnosti, te uključenost i opredjeljenost rukovodioca određenih sektora. Pored toga, bitna je edukacija službenika, te ostvarenje bolje transparentnosti rada same lokalne uprave i komunikacija sa građanima i građankama.

Očigledno je da u svim ispitanim općinama nema dovoljno znanja niti razumijevanja samog fenomena korupcije. Većina ispitanika, 53,54 % u svim ispitanim lokalnim upravama smatra da djelimično poznaju oblike korupcije kao i okolnosti u kojima se javlja te bi željeli da o tome više nauče, dok manji broj ispitanika, 35,38 % smatra da dobro poznaju oblike korupcije. Međutim, zabrinjavajući je broj onih koji nisu upoznati sa tom problematikom te nisu posebno zainteresirani za tu temu. Ovaj stav nije prisutan u svim općinama, ali činjenica da je taj stav prisutan među 10,63% djelatnika iz pet općina (Breza, Neum, Travnik, Visoko, Žepče), od devet ispitanih općina, ukazuje na potrebu dodatnog rada na tome da se bitnost ove teme i opredjeljenost rada na suzbijanju ovog

fenomena približi svim službenicima. *Prepoznavanje korupcije i učiniti sve napore kako bi se ovaj fenomen suzbio je odgovornost svakog javnog službenika. To nije stvar opcije ili interesa nego obaveza s obzirom da javni službenici odlučuju o pitanjima od interesa građana i građanki i rade sa novcem građana i građanki, tj. sa novcem poreskih obveznika.* Svaka lokalna uprava mora poduzeti sve raspoložive mjere kako će se broj onih službenika koje tema „ne interesuje“ svede na minimum. Slična je situacija i kod poznavanja i prepoznavanja pojma „sukob interesa“ gdje većina ispitanika, 51,18 % smatraju da su djelimično upoznati *sa pojmom sukoba interesa*, te da nisu sigurni da bi znali da ga prepoznaju ili da razumiju ovaj pojam. Ovo je također pokazatelj da je potrebna edukacija i veće razumijevanje ovog pojma.

Kada govorimo o tome šta ispitanici smatraju da njihova lokalna uprava čini na suzbijanju korupcije, tj. kako ocjenjuju antikorupcijske inicijative svoje lokane uprave, službenici većinom (70,34%) ocjenjuju da njihova lokalna uprava čini određene napore da se uključi u antikorupcijske inicijative, ali da to nije dovoljno. Njih 16,53 % smatra da je lokalna uprava veoma efikasna u borbi protiv korupcije. Pri tome, 13,14% ispitanika misli da se njihova lokalna uprava uopšte ne bavi antikorupcijskim inicijativama. Ovaj podatak se odnosi na pet općina (Zavidovići, Travnik, Neum, Visoko i Žepče). Potrebno je provjeriti da li te lokalne uprave zaista ne provode antikorupcijske inicijative ili pojedini službenici nisu upoznati ili nisu zainteresirani za iste.

Međutim, interesantno je poređenje pitanja koja se odnose na prepoznavanje oblika korupcije, gdje je većina ispitanika u svim općinama/gradskim upravama odgovorila da djelimično poznaju oblike korupcije, te ocjenjivanje antikorupcijske inicijative u lokalnim upravama. Većina ispitanika je ocjenila da njihova lokalna uprava čini određene napore. Ovdje se pojavljuje jedna kontradiktornost koja je možda nastala zbog nerazumijevanja ili subjektivnog načina odgovaranja na pitanja. Kontradiktorno je da ispitanici koji djelimično znaju prepoznati oblike korupcije ocjenjuju ili smatraju da ista uprava čini određene napore. Kako bi se znali prepoznati ispravni i učinkoviti napori u borbi protiv korupcije potrebno je imati adekvatno znanje i razumijevanje o oblicima i nastanku korupcije u društvu. Ovdje bi bilo zanimljivo dobiti malo više konkretnijih informacija kao na primjer upitati ispitanike (ostaviti otvorena pitanja) a) koje su to antikorupcijske mjere koje općina/grad sprovodi i b) sa kojim rezultatima. Vjerujemo da bi ovo dalo konkretniji uvid u stvarno stanje.

## **PREPORUKE STRATEŠKI CILJ 1**

### ***Unaprijediti stepen odgovornosti i profesionalizma rada općinske/gradske uprave:***

#### **1.1. Razumijevanje i odgovornost**

Očigledno je da u svim općinama obuhvaćenim ovom anketom postoji potreba za organizacijom aktivnosti na podizanju svijesti zaposlenih u lokalnoj upravi o pojavnim oblicima korupcije. Jako je bitno osigurati razumijevanje svakog službenika o oblicima i pojavama korupcije, te broj onih koji ne razumiju materiju ili koji nisu zainteresirani. Nezanje ne mora nužno značiti nezainteresiranost, to može biti i indikator da se ne čini dovoljno da se bitnost i razumijevanje ove teme približi svim službenicima, te da službenici jednostavno nemaju priliku više saznati. Prepoznavanje korupcije je nešto čime svaki službenik jedne lokalne uprave mora biti upoznat, te lokalne uprave moraju učiniti

sve napore kako bi znanje i razumijevanje bilo dostupno svima i na adekvatnom nivou. To podrazumijeva organiziranje edukacija ne samu temu prepoznavanje korupcije, ali i izrada etičkih kodeksa koje svaki službenik kao javni službenik mora da podrži, itd.

Općina može ići i korak dalje te pokazati primjer dobre prakse, pa određene aktivnosti/edukacije o ovoj temi proširiti i na građane tj. uključiti građane i građanke direktno u ovaj proces i eventualno organizovati zajedničke aktivnosti. Ovdje postoje niz aktivnosti koje bi se mogle implementirati, koje uključuju i medije, i škole i civilno društvo, privatni sektor ali naravno i općinske službe. Na taj način se obezbijuje kvalitet i bolje prepoznavanje znakova koruptivnog ponašanja, jer korupcija je fenomen koji se širi na sve sfere društva, te je sistematski pristup suzbijanju iste od velikog značaja što znači da različiti akteri treba da budu uključeni u borbu protiv korupcije.

Također je bitno više raditi na razumijevanju i prepoznavanju „sukoba interesa“. Analiza upitnika svih općina je pokazala da se ovaj fenomen ne prepoznaje niti razumije u potpunosti, tj. da postoji potreba za dodatnim radom i upoznavanju uposlenika lokalne uprave sa njim. Potrebno je obratiti pažnju tokom edukacije na načine i modalitete kako je ovaj pojam regulisan u drugim administrativnim jedinicama, te je potrebno sačiniti listu zakona koji regulišu ovu oblast, kako na nivou Federacije BiH i na u Republike Srpske, tako i na državnom nivou, i upoznati uposlenike lokalne uprave s istim.

## NALAZI STRATEŠKI CILJ 1

### *Unaprijediti stepen odgovornosti i profesionalizma rada općinske/gradske uprave:*

#### **1.2. Propisi i kompetencije**

Kada su u pitanju zakonski propisi koji se primjenjuju u lokalnoj upravi, te ocjena službenika da li postoji neusklađenost ili kontradiktornost zakonskih propisa kojim je uređena oblast na koju se odnose, većina ispitanika, 47,22 %, smatra da postoji usklađenost, ali da to ne predstavlja prepreku u normalnom radu, dok 14,68 % smatra da je ova oblast u potpunosti uređena, a 30,56% smatra da postoje prepreke u radu. *Zanimljivo bi bilo analizirati a) o kojim neusklađenostima i kontradiktornostima se konkretno radi i b) kako se ti zakonski propisi, koji su prema ocjeni službenika dosta neusklađeni i kontradiktorni, primjenjuju, a da ne predstavljaju prepreke u radu i c) koje su to prepreke koje opstruiraju rad.*

Kada govorimo o kompetencijama ispitanih službenika, 67,46% smatra da rade na odgovarajućim radnim mjestima, 19,84% smatra da su obaveze na njihovim radnim mjestima veće od traženih. Ovo ukazuje da su službenici zadovoljni sa svojim radnim mjestom, te smatraju da su kompetentni za ono što obavljaju. Samo 8,73 % smatra da bi njihove kompetencije bile bolje iskorištene na nekom drugom radnom mjestu unutar općine/gradske uprave. Ovi odgovori su kao i pitanje dosta subjektivni i ukazuju samo na mišljenje samih službenika, te je za očekivati da će odgovor ići u prilog njima. Ono što bi bilo zanimljivo u ovom kontekstu je eksterna procjena svakog službenika u skladu sa njihovim kompetencijama koje su potrebne za određena radna mjesta, zadataka ali i učinka. Međutim, kada su službenici pitani za mjerljive pokazatelje njihovog rada pokazalo se da itekako ima potrebe da se unaprijedi sistem evaluacije radnog učinka. Njih 6,35% smatra da općina/gradska uprava posjeduje savremen sistem evaluacije radnog učinka, 38, 10% smatra da postoji prostor za unapređenje sistema, a čak 35% smatra da

nisu upoznati sa sistemom evaluacije. Ovdje je naravno bitno vidjeti da li službenici ne znaju o sistemu evaluacije ili istog zaista nema u lokalnoj upravi. Međutim, činjenica jeste da postojeći sistemi evaluacije učinka rada očigledno ne zadovoljavaju sve potrebe te da ih treba unaprijediti. Adekvatno i sistemsko vrednovanje radnika i njihovog učinka je od velikog značaja, kako bi se zaposleni indentificirali sa svojim radnim mjestom, kako bi uvećali svoj učinak i kako bi zadovoljstvo bilo na adekvatnom nivou. Sve ovo su pokazatelji koji mogu smanjiti podložnost za korupciju u jednom sistemu. Ovdje, naravno, i programi profesionalnog usavršavanja zaposlenih imaju značajnu ulogu. Na pitanje da li općina provodi programe profesionalnog usavršavanja, 61,81% ispitanika je reklo da općina/gradska uprava proizvodi povremene programe profesionalnog usavršavanja, samo 23,23% smatra da su ti programi kontinuirani, a 14,96 % smatra da lokalne uprave ne nude takve programe. Ovdje očigledno postoji potreba i prostor da se ovaj problem sistemski riješi te da kontinuirana edukacija bude ponuđena i pristupna svim službenicima. Redovno unapređenje znanja i vještina radnika, ulaganje u iste samo može povećati efikasnost i odgovornost unutar jednog sistema.

Kada su pitani koji problemi službenici smatraju ključnim u realizaciji svojih aktivnosti, od ponuđenih 19 odgovora (od kojih se moglo više njih zakoružiti), izdvajamo 4 prva odgovora, ovdje je samo 19% ispitanika odgovorilo na sljedeća pitanja:

Na prvom mjestu su navedeni kontradiktorni zakonski propisi (6,30%). Ovo je zanimljivo jer su u prethodnim pitanju službenici naveli to kao problem ali su smatrali da im to ne predstavlja problem u radu što očigledno nije slučaj. Nakon toga slijedi nedostatak mjerljivih pokazatelja u kojima bi se ogledao doprinos u ostvarenju rezultata sa 5,48%. Uprava na višem nivou je navedena kao problem kod 4,24% ispitanika, te slijede i ograničene funkcije/ovlasti, nedostatak jasnih pisanih internih pravila i procedura koje se odnose na posao sa 3%. Očigledno je da su jasne strukture u sklopu odlučivanja, ocjenjivanja, ovlasti službenicima itekako bitne jer jasan okvir za rad daje i sigurnost i može povećati efikasnost.

Kada je u pitanju poznavanje mehanizama za praćenje rada lokalne uprave, službenici su naveli da su upoznati najviše sa implementacijom Strategije razvoja (33,84%) a najmanje (15,91%) sa implementacijom Komunikacijske strategije sa građanima (ukoliko ona postoji u lokalnoj upravi).

Na pitanje koje od navedenih oblasti koje su u nadležnosti lokalne uprave ispitanici smatraju potencijalnim izvorom korupcije, ispitanici smatraju da je oblast rada i zapošljavanja sa 17,88% najveći potencijalni izvor korupcije. Nakon toga slijedi oblast zdravstva i socijalne zaštite sa 11%, nakon čega slijedi oblast stanovanje i stambena izgradnja sa 10, 58% te javno-komunalni poslovi sa 10 % , itd.

## **PREPORUKE STRATEŠKI CILJ 1**

### ***Unaprijediti stepen odgovornosti i profesionalizma rada općinske/gradske uprave:***

#### **1.2. Propisi i kompetencije**

Sve općine moraju pojačati rad na antikorupcijskim inicijativama kako bi njihove lokalne uprave bile što efikasnije u borbi protiv korupcije. Potrebno je raditi više na prevenciji i prepoznavanju oblika korupcije putem dodatnih edukacija i redovno mjeriti efikasnost

lokalne uprave. Ovdje će akcioni planovi koji su dobro osmišljeni sa konkretnim komunikacijskim kanalima, edukacije i redovna samoprovjera biti od izrazitog značaja. Bitno je odrediti broj i sadržaj antikorupcijskih inicijativa koje svaka općina u godini mora provesti u svojoj općini.

*S obzirom da većina ispitanika smatra da postoji neusklađenost i kontradiktornost zakonskih propisa koji regulišu njihov rad, to ukazuje na potrebu za uređenjem ove oblasti. Zakonski propisi moraju biti jasni i decidni kako se ne bi ostavio prostor raznim interpretacijama i zloupotrebama. Ovdje je bitno raditi na inicijativama koje će uskladiti te propise sa višim nivoima vlastima ali i sa evropskim standardima. Jedan pristup koji može biti od pomoći je kreiranje mehanizma koji će omogućiti jednostavnu registraciju/prijavu uočenih neusklađenosti, i pokretanje inicijative za uklanjanje neusklađenosti i dalje unapređenje zakonskog okvira. Naravno pretpostavka za ovako nešto je politička volja i čvrsto opredjeljenje borbi protiv korupcije unutar rukovodstva lokalne uprave.*

Potrebno je razviti kontinuirani program profesionalnog usavršavanja svih zaposlenih i rezultate tih usavršavanja uvoditi u kvartalne samoprocjene rada lokalne samouprave. Na taj način bi se pratili rezultati usavršavanja, ali i unapređenje profesionalnog angažmana uposlenika na jednom radnom mjestu. Jedna od mjera je zasigurno kvalitetan sistem evaluacije radnog učinka koji se primjenjuje u kontinuitetu. Nakon godišnje ocjene rada, te procjene službe za upravljanje ljudskim resursima, potrebno je sačiniti plan obuke zaposlenika, te mogućnost horizontalnog pomjeranja zaposlenika, ako vertikalno pomjeranje nije moguće, te ustanoviti sistem redovnog profesionalnog usavršavanja na osnovu općinskog godišnjeg Plana profesionalnog usavršavanja. Jako je bitno uspostaviti i praksu prenošenja stečenih znanja, onih koji su se eksterno usavršavali, na ostale zaposlenike u općini/gradu. Problem koji je uočen jeste da mnoge općine nemaju kontinuirani program usavršavanja službenika. Ova loša praksa se može promijeniti usvajanjem i implementiranjem akcionog plana, jer su ove mjere ugrađene u isti. Odjeljenje za ljudske resurse (ili odgovarajuće odjeljenje u općini koje se bavi pitanjem kadrova) treba razviti program profesionalnog usavršavanja kadrova prema potrebama identifikovanim kroz analizu svih radnih mjesta, kao i zaposlenih, te program provoditi u datom vremenskom okviru. Obavezna aktivnost treba biti i evaluacija programa, kao i ocjena znanja zaposlenih iz oblasti koje su bitne za njihovo radno mjesto. Također je potrebno je voditi računa o kriterijima nagrađivanja uposlenika za realizovan posao. Lokalna uprava treba da stvori posebne uslove za adekvatan rad i primanja koja će motivisati i stimulisati rad uposlenika, a vodeći se sistemom mjerenja i vrijednovanja radnog učinka.

Službenici nisu najbolje upoznati sa mehanizmima praćenja rada lokalne uprave, stoga je bitno da, nakon donošenja strateških dokumenata, rukovodioci odjeljenja iste prezentiraju svim zaposlenim. Ako se pokaže potreba interne edukacije o tim mjerama, iste se mogu organizirati. S obzirom da se radi o internim edukacijama, one ne treba da traju dugo niti koštaju mnogo. Rukovodioci odjeljenja, također, treba da prikupe povratne informacije od strane zaposlenih (pitanja, nejasnoće, preporuke za unapređenje) i dostave ih rukovodstvu lokalne uprave. Ovi dokumente treba analizirati u redovnim vremenskim intervalima, kako bi se pratio napredak i kako bi se isti revidirali po potrebi.

Kako bi se efikasnije radilo na suzbijanju korupcije u oblastima koje su identifikovane od strane službenika kao potencijalnim izvorom korupcije, potrebno je analizirati postojeće procedure (pogotovo u oblastima koje su u anketi navedene kao najviši izvor korupcije) pri inspecijskom nadzoru, izdavanju odobrenja/dozvola, posebno voditi računa o javnim nabavkama i procedurama zapošljavanja, stambenoj izgradnji itd. Potrebno je utvrditi rizike za nastanak korupcije i definisati određene mjere za smanjenje rizika od nastanka korupcije.

## NALAZI STRATEŠKI CILJ 2

### *Poboljšati proces planiranja, donošenja i sprovođenja akata i programa na transparentan i participatoran način:*

Na pitanje kako ocjenjuju transparentnost rada lokalne uprave 68,38% ispitanika smatra da je rad općinskih organa transparentan, da građani i građanke mogu u potpunosti da se informišu o svim aktivnostima lokalnih vlasti putem interneta, javnih rasprava, medija, itd. Međutim, 28,85% ispitanika smatra da se samo neke informacije o lokalnoj upravi objavljuju na internetu, putem javnih rasprava, medija itd., a 2,77 % vjeruje da rad lokalne uprave uopšte nije transparentan. Dosta veliki broj ispitanika, njih 67,23%, smatra da su građani djelimično upoznati sa procedurom podnošenja zahtjeva za informisanjem. Ovo je u kontradiktornosti sa dosta pozitivnom ocjenom prethodnog pitanja u kojem veliki broj ispitanika kaže da je rad lokalne uprave transparentan te da se građani mogu u potpunosti informisati o istom. Obaveza lokalne uprave također bi bila da građane i građanke informiše i o njihovom pravu kada je transparentnost u pitanju. Ono što je zabrinjavajuće jeste da 5.11% ispitanika tvrdi da u njihovoj lokalnoj upravi ne postoji procedura podnošenja zahtjeva za dobijanje informacija od javnog značaja, i to su Banovići, Travnik i Zepče. Ovu tvrdnju treba provjeriti, u slučaju da je tačna, pod hitno pokrenuti inicijativu za uspostavljanja procedure za podnošenje zahtjeva za javne informacije što je pravo svakog građana i čini stub demokracije.

Na pitanje kako ispitanici ocjenjuju informisanje građana i građanki o radu općine/gradske uprave, 51,98% smatra da su građani i građanke redovno informisani o radu općine, javnih preduzeća, javnih ustanova i javnih servisa. Pri tome, 38,49% smatra da se samo neke informacije prenose putem medija ili na drugi način, a 2,38% ispitanika smatra da ove informacije nisu javno dostupne. Ovo ukazuje na veliko povjerenje da su građani dobro informisani o radu javnih ustanova, što zbog nekih prethodnih kontradiktornosti treba provjeriti, ali provjeriti i sa samim građanima.

Ocjena dobre vanjske prezentacije o radu općina potvrđuje i to da 82,61% ispitanika smatra da internet prezentacija općine postoji i da se redovno ažurira. Čak njih 98.93% smatra da antikorupcijske inicijative treba publikovati na web stranici općinske/gradske uprave. Ove izjave jasno ukazuju da postoji podrška transparentnom radu lokalne uprave, a posebno u slučaju antikorupcijskih inicijativa putem web stranice, što je pozitivno. Generalno ispitanici smatraju da je lokalna uprava vrlo transparentna u svom radu, njih 84,96% tvrdi da su budžet općine/grada za prošlu godinu kao i svi rebalansi u toku godine, pozivi za javne rasprave o budžetu jasno prikazani na web stranici, a 15.04% smatra da lokalna uprava obraća posebnu pažnju na transparentnost upotrebe javnih sredstava. Međutim, drugačija je situacija sa objavljivanjem plana javnih nabavki na web stranici, 39% ispitanika u svojim odgovorima smatra da plan javnih nabavki uopšte nije



objavljen, dok 36,36% tvrdi da je plan javne nabavke jasno prikazana na web stranici. Očigledno ovdje postoji podjeljeno mišljenje, te je potrebno ove izjave provjeriti analizom web stranice. Dosta veliki broj, 80,86% ispitanika tvrdi da se informacije o svim pokrenutim javnim nabavkama i dodeljenim ugovorima u postupku javnih nabavki nalaze se na web stranici općinske/gradske uprave, dok 16,67% tvrdi da jesu na web stranici ali u nedovoljnom obimu, dok 2,47 % smatra da ne postoje na web stranici. Generalno, ovo je jedno od ključnih pitanja s kojim se svaka lokalna uprava treba detaljnije pozabaviti, posebno transparentnost kada su u pitanju javne nabavke ukazuje na odgovornost lokalne uprave, što sa druge strane, donosi veće povjerenje građana i građanki.

Na pitanje kako službenici procjenjuju postupak administrativnih procedura u svojoj lokalnoj upravi, 68,97% ispitanika tvrde da su u općini/gradskoj upravi djelimično poboljšane administrativne procedure, ali pri tome se nije posebno vodilo računa o antikorupcijskim mjerama. Dosta je velik postotak koji ukazuje na potrebu za unapređenjem u ovoj oblasti.

## **PREPORUKE STRATEŠKI CILJ 2**

### ***Poboljšati proces planiranja, donošenja i sprovođenja akata i programa na transparentan i participatoran način:***

Strateške dokumente i budžete bi trebalo u svim anketiranim općinama učiniti vidljivijim i transparentnijim, na primjer objavom na web stranici općine, predstavljanjem na okruglim stolovima, javnim raspravama, kako bi, pored zaposlenih, i građani i građanke imali prilika da se upoznaju sa ovim dokumentima i doprinesu njihovom kreiranju. U malim lokalnim jedinicama postoje lokalne radio i TV stanice ili lokalne novine koje mogu biti dio promocije strateških dokumenata. Generalno je poželjno povećati otvorenost lokalne administracije prema javnosti kako bi se smanjio broj rizičnih tačaka za nastanak korupcije, te se voditi standardima otvorene transparentnosti. Dosta ispitanika smatra da je rad lokalne uprave transparentan. Međutim, potrebno je obaviti anketu među građanima kako bi se potvrdila ova tvrdnja i dobilo više informacija o iskustvima građana koji mogu biti i indikator za unapređenje sistema. Također je potrebno napraviti analizu objavljenih informacije te odrediti vremenski period za analizu da se vidi na koje načine su građani informisani o radu lokalne uprave i o čemu su informisani, jer nisu sve informacije iste.

Anketa među građanima, ali i medijima i organizacijama civilnog društva bi bila zanimljiva da se vidi i koliko se Zakon o pristupu informacijama poštuje. S obzirom da većina službenika (67,23%), smatra da su građani djelimično upoznati sa procedurom podnošenja zahtjeva za informisanjem, očigledno je da postoji potreba za dodatnim pojašnjenjima. Tri općine su svojim odgovorima ili neodgovorima naveli na činjenicu da nemaju postojeću proceduru podnošenja zahtjeva za dobijanje informacija od javnog značaja. Ovu tvrdnju treba provjeriti, te ako je istinita pod hitno pokrenuti inicijativu da se ovo promijeni, tj. da se procedure uspostave. Generalno, potrebno je jačati svijest što kod građana ali i samih službenika o ovim procedurama i zahtjevima. Promovisati Zakon o slobodi i pristupu informacijama putem različitih kanala komunikacije (web stranica, poster, leci, lokalni mediji i sl) i na taj način povećati informiranost građana o njihovim pravima koja su zagarantovana ovim Zakonom. Raditi redovne medijske izvještaje o broju

primljenih i riješenih zahtjeva za pristup informacijama. Također, potrebno je uraditi i anketiranje građana o poznavanju na procedure za podnošenja zahtjeva.

S obzirom da većina ispitanika tvrdi da su građani i građanke redovno informisane o radu lokalne uprave potrebno je anketirati i građane o ovom pitanju. Aktivnosti kao što su informisanje građana o radu općinske/gradske uprave treba da budu implementirane i sprovedene kontinuirano u određenim vremenskim intervalima. Potrebno je unaprijediti sistem informiranja građana kroz štampane materijale i redovna saopćenja o ključnim problemima građana, uvesti dane otvorenih vrata, itd. Dosta veliki broj službenika smatra da postoji internet prezentacija putem web stranice koja se ažurira redovno. Potrebno je analizirati web stranice lokalnih uprava o dostupnosti relevantnih informacija za građane, vijestima o aktivnostima općine, uslugama za građane, kao i učestalost objava na web stranici. Ove nalaze uporediti sa rezultatima istraživanja i po potrebi unaprijediti neke od segmenata web stranica. S obzirom da veliki broj službenika smatra da treba publikovati antikorupcijske inicijative i njihove rezultate na web stranici, potrebno je pronaći modus za redovno objavljivanje tih inicijativa. Ovo treba postati stalna praksa u svim lokalnim upravama. Ovo će učiniti lokalnu upravu transparentnijom i otvorenijom prema građanima i ukazati na ozbiljnost lokalne uprave prema ovoj temi. S obzirom da većina službenika tvrdi da su budžeti i rebalansi objavljeni na web stranici, te da su pozivi za javnu raspravu o budžetu, također, objavljeni na web stranici, ove tvrdnje treba provjeriti, na koji način i šta je tačno objavljeno i da li su ispoštovane zakonske odredbe kada je u pitanju vremensko trajanje objave poziva za javnu raspravu.

Kada je u pitanju objavljivanje plana o javnim nabavkama, na osnovu analize odgovora na ovo pitanje možemo zaključiti da je zaposlenima u općinskoj administraciji potrebna edukacija na temu javne nabavke, koja, osim plana i procedura kako se ona provodi, uključuje i mogućnosti da svaki neuspješni ponuđač ima pravo žalbe i da svaki tender mora biti dostupan na web stranici općine. Na ovaj način će se postići da zakonski propisi o javnim nabavkama budu transparentni i dostupni zaposlenicima i građanima. S obzirom da su odgovori vrlo „pomiješani“, potrebno je analizirati web stranice i provjeriti dostupnost informacija o javnim nabavkama i uporediti sa odgovorima.

Kada govorimo o administrativnim procedurama u općinskoj/gradskoj upravi većina ispitanika smatra da su iste djelimično poboljšane ali se nije posebno vodilo računa o antikorupcijskim mjerama. Ovdje je više nego očigledno da postoji velika potreba za poboljšanjem administrativnih procedura i uključivanjem antikorupcijskih mjera u iste. Prethodno je naravno potrebno analizirati postojeće administrativne procedure i njihovo unapređenje, posebno procedure koje direktno utiču na rad sa građanima i građankama te sačiniti analizu postojećeg kataloga administrativnih procedura i njegovo unapređenje sa posebnim osvrtom na antikorupcijske mjere.

### **NALAZI STRATEŠKI CILJ 3**

#### ***Unaprijediti sisteme unutrašnje i vanjske kontrole rada općinske/gradske uprave:***

Kada su u pitanju sistemi unutrašnje i vanjske kontrole rada općinske/gradske uprave, 57,51% ispitanika smatra da sistem interna kontrola/revizija postoji, ali da sistem nije sasvim jasno definisan što ukazuje na ozbiljne nedostatke i potrebu za unapređenjem sistema, koji je jedan od ključnih elemenata u suzbijanju korupcije u javnoj upravi. Čak

17,60 % ispitanika smatra da su interne kontrole/revizije rijetke ili ih nema ili nisu ni na koji način definisane.

### **PREPORUKE STRATEŠKI CILJ 3**

#### ***Unaprijediti sisteme unutrašnje i vanjske kontrole rada općinske/gradske uprave:***

Kroz odgovore se pokazala potreba za uspostavom efikasnih i transparentnih sistema unutrašnje kontrole u radu organa lokalne uprave i drugih identifikovanih nosilaca pojedinih aktivnosti. Također je potrebno redovno provoditi interne kontrole, kako bi se povećala efikasnost rada općinske uprave, te realizirati edukacije na temu kako funkcionira sistem interne kontrole/revizije kako bi se uposlenici upoznali sa načinom funkcionisanja ovog sistema i obezbijedila sredstva za eksternu reviziju, svake tri godine.

### **NALAZI STRATEŠKI CILJ 4**

#### ***Jačanje integriteta općinske/gradske uprave; uvođenje i primjena etičkih standarda:***

Kada su u pitanju preventivne antikoruptionske mjere, kao što su planovi integriteta, 46,25% ispitanika smatra da su djelimično upoznati sa terminom i značenjem ove mjere. Njih 30,04% smatra da im je ovaj termin u potpunosti poznat, a 23,72% da nisu upoznati sa terminom plana integriteta. Ova činjenica ukazuje na to da očigledno postoji potreba u objašnjavanju značaja ali i značenja ove itekako bitne preventivne antikoruptionske mjere unutar jedne lokalne uprave. Međutim, odgovori upućuju na sljedeće: kolikogod ispitanici tvrde da imaju znanje o oblicima korupcije, o mjerama potrebnim za borbu protiv korupcije, da njihova općina poduzima dosta aktivnosti u suzbijanju korupcije, kada se dođe do konkretnih pitanja i razumjevanju određenih mjera za prevenciju, dubljeg znanaja i razumjevanja, itd. pokaže se da postoji i dalje manjak konkretnog znanja i razumjevanja koje su to mjere potrebne lokalnoj upravi kako bi se adekvatno „uhvatila u koštac“ sa korupcijom. Ili su odgovori dosta subjektivni kada su u pitanju uspješni, transparentnost lokalne uprave ali i da se razumjevanje antikoruptionskih mjera i potreba ne poklapa sa stvarnim stanjem kada je u pitanju konkretna borba protiv ovog fenomena na lokalnom nivou. Što ukazuje na potrebu da daljnog rada po ovom pitanju.

### **PREPORUKE STRATEŠKI CILJ 4**

#### ***Jačanje integriteta općinske/gradske uprave; uvođenje i primjena etičkih standarda:***

S obzirom da je plan integriteta sastavni dio Akcionog plana borbe protiv korupcije, potrebno je zaposlenike upoznati sa metodologijom izrade plana integriteta, koju je propisao APIK, te njegovom svrhom. Potrebna je edukacija službenika o planovima integriteta ali i etičkih standarda. Oboje mora biti sastavni dio Akcionog plana određene lokalne uprave. Također, osim plana integriteta i etički kodeks uposlenika mora biti transparentniji i vidljiviji, tako što će se postaviti na web stranicu. Osim objave putem web stranica, potrebno je koristiti i druge kanale komunikacije, kao što su okrugli stolovi i

javne rasprave, kako bi se građani i građanke ali i uposlenici mogli upoznati sa ovim dokumentima i doprinijeti njihovim daljim unapređenjima.

## **NALAZI STRATEŠKI CILJ 5**

### ***Stvaranje poticajnog ambijenta za učešće civilnog i privatnog sektora u aktivnostima općinske/gradske uprave:***

Kada je u pitanju stvaranje pozitivnog ambijenta, transparentnosti i informisanosti o radu lokalne uprave dostupnim građanima i građankama, 52,03% tvrdi da su informacije o standardnim uslugama za građane i građanke, postupci i procedure transparentne i da su jasno opisane na web stranici općinske/gradske uprave. Ipak, 28,05% smatra da su te informacije dostupne na oglasnim pločama, u mjesnim zajednicama, štampanim materijalima, dok 16,67% smatra da se te informacije nalaze na web stranici, ali postupci i procedure su samo djelimično opisani ili nisu opisani na dovoljno razumljiv način. Potreba za poboljšanjem pristupa informacijama o uslugama lokalne uprave građanima i građankama je očigledna. Vjerovatno ta činjenica objašnjava da 50% službenika smatra da ne znaju ništa o učešću građana i građanki i organizacija, koje se bave problemom antikorupcije, u prijavi različitih slučajeva korupcije, dok 45,45% smatra da se građani i građanke često susreću sa različitim oblicima korupcije na lokalnom nivou, ali se rijetko odlučuju da prijave slučajeve. Pri tome, 49% ispitanih službenika smatra da se građani i građanke o slučajevima korupcije na lokalnom nivou najčešće upoznaju preko svojih sugrađana – susjeda, prijatelja, kolega na poslu, dok 23,67% smatra da te informacije dobijaju putem medija, 18,64% smatra da te informacije dobijaju putem interneta i 9,17% smatra da te informacije dolaze od nevladinih organizacija.

Na pitanje kako službenici ocjenjuju saradnju općinske/gradske uprave sa organizacijama civilnog društva, 53% smatra da nisu upoznati s saradnjom, što ukazuje na veliki nedostatak u komunikaciji sa civilnim sektorom tj. da službenici nisu upoznati sa ovom vrstom saradnje niti je uključuju u svoj rad, dok 22,53% smatra da u lokalnoj zajednici postoje i aktivno djeluju organizacije civilnog društva koje se bave antikorupcijskim aktivnostima, te da općinska/gradska uprava saraduje s njima.

## **PREPORUKE STRATEŠKI CILJ 5**

### ***Stvaranje poticajnog ambijenta za učešće civilnog i privatnog sektora u aktivnostima općinske/gradske uprave:***

Uzimajući u obzir činjenicu da se u našim sredinama i dalje manje od 50% stanovništva informira putem interneta, a više putem lokalnih medija, oglasnih ploča, štampanih materijala, itd. treba pojačati oglašavanje na tim mjestima. Potrebno je analizirati kanale informisanja o uslugama općine, uraditi anketu među građanima o njihovim potrebama načina informiranja i unaprijediti ih. Također se ukazala potreba da se stvore uslovi za slobodnu prijavu slučajeva korupcije u lokalnoj upravi od strane građana i transparentno objavljivanje broja prijavljenih i riješenih slučajeva, kao i postignutih rezultata, te osigurati anonimnost prijavitelja. U okviru zakona koji su trenutno na snazi i koji omogućavaju da se slučaj korupcije prijavi, otrebno je informaciju o istim postaviti na vidljivo mjesto u okviru jedinice lokalne samouprave.

Neophodno je da lokalne uprave podrže organizacije civilnog društva da se uključe u borbu protiv korupcije, kroz podršku aktivnostima koje ove organizacije provode na ovom polju. S obzirom da govorimo o jednom vrlo složenom i proširenom društvenom fenomenu, potrebno je o korupciji što više govoriti i na taj način educirati građane kako da prepoznaju i prijave korupciju. Potrebno je transparentno postaviti informacije o pervenciji korupcije, ali zakonskim okvirima, aktivnostima koje provodi općinska/gradska uprava, ali i nevladine organizacije i mediji. Koristiti sve kanale komunikacije koje jedna lokalna uprava posjeduje. Vidimo da građani najviše saznaju o korupciji putem neposrednih razgovora, zato je potrebno u javnim nastupima NVO sektora što više razgovarati o korupciji, kako bi je građani prepoznali u svojim krugovima djelovanja i življenja. Kako bi se stvorilo povjerenje, lokalna uprava treba transparentno objavljivati statistiku o prijavljenim i riješenim slučajevima korupcije, kao i pokrenutim disciplinskim i korektivnim mjerama. Također je potrebno transparentno objavljivati i sve preventivne mjere koje lokalna uprava provodi u sprečavanju korupcije. Tokom implementacije Akcionog plana borbe protiv korupcije, te monitoringa, općina može raditi na izgradnji kapaciteta organizacija civilnog društva kroz njihovo uključanje u ove procese, kao i kroz redovno informiranje i zajedničke aktivnosti. Potrebno je prilikom zaključivanja saradnje sa nevladinim organizacijama, ili učešća u nekim od njihovih aktivnosti, transparentno, svim zaposlenima ukazati na oblik saradnje, ciljeve i rezultate. Takođe, potrebno je od svake nevladine organizacije zatražiti promotivni materijal koji će se postaviti na infopultove općine.

#### **OBLASTI U KOJIMA BI OPĆINA/GRADSKA UPRAVA TREBALA POSVETITI POSEBNU PAŽNJU U POGLEDU MJERA/MEHANIZAMA NA OSNOVU REZULTATA UPITNIKA**

Na osnovu analize anketirani su ocjenili ponuđene oblasti rada u kojima je moguća veća ili manja osjetljivost na korupciju i usluge koje se pružaju u okviru tih aktivnosti. S obzirom da su odgovori bili dosta različiti, kako među službenicima tako i među općinskim/gradskim upravama, ovdje su samo nevedene 9 od 19 ponuđenih oblasti koje su dobile najviše ocjene od svih ispitanika (srednje do jako), tj. one oblasti koje su većina ispitanika identificirali kao oblasti koje su najosjetljivije na korupciju:

- Budžet - proces donošenja
- Proces usvajanja budžeta i transparentnost budžetskih linija
- Financije i javne nabavke
- Oglašavanje tendera
- Objavljivanje informacija o dodjeljenim ugovorima i pratećim aneksima
- Zapošljavanje
- Prijem pripravnika
- Plan kadrova u unutrašnjim organizacionim strukturama
- Kontrole i inspekcije

Shodno ovome, općinske/gradske uprave prilikom izrade Akcionog plana treba da obrate posebnu pažnju na ove oblasti pri izradi ili unapređenju antikorupcijskih mjera i strateških smjernica. Ovi odgovori nisu iznenađujući jer se dosta poklapaju sa odgovorima iz prvog dijela ankete, te su sve ove oblasti izdvojene kao one u kojim je potrebno unaprijediti antikorupcijski sistem, uspostaviti veću transparentnost i odgovornost, te pokrenuti određene mjere koje bi smanjile podložnost korupciji, ukoliko ove ne postoje ili se ne primjenjuju ali i organizirati razne edukativne aktivnosti za same službenike.

Svi nalazi navedeni u ovom dokumentu treba da budu osnova za izradu akcionih planova svih devet općinskih/gradskih uprava jer daju konkretne smjernice za poboljšanje brobe protiv korupcije na lokalnom nivou, tj. upućuju na, između ostalog, nedostatke, potrebe za poboljšanjem, itd.