



ANALIZA RADA KANTONALNIH SKUPŠTINA U FBiH
U 2017. GODINI

SADRŽAJ

UVOD	4
SAŽETAK	5
ANALIZA	10
OSNOVNI PODACI O RADU NA SJEDNICAMA	11
ZAKONODAVNA AKTIVNOST KANTONALNIH SKUPŠTINA	21
DUŽINA TRAJANJA ZAKONODAVNOG PROCESA U KANTONALNIM INSTITUCIJAMA VLASTI	27
KLJUČNI DOKUMENTI ZA FUNKCIONISANJE INSTITUCIJA – BUDŽET	30
KLJUČNI DOKUMENTI ZA FUNKCIONISANJE INSTITUCIJA - PROGRAM RADA	38
REALIZACIJA UKUPNIH PLANIRANIH OBAVEZA KANTONALNIH SKUPŠTINA	45
REALIZACIJA ZAKONA IZ PROGRAMA RADA KANTONALNIH SKUPŠTINA	48
KOORDINACIJA RADA VLADE I SKUPŠTINE	54
ANALIZA VLASTITOG I RADA VLADA, OD STRANE KANTONALNIH SKUPŠTINA	56
POREĐENJE REZULTATA OSTVARENIH U POSLJEDNJIH NEKO LIKO GODINA	58

KRŠENJE POSLOVNIKA, ZAKONA I USTAVA	60
TRANSPARENTNOST RADA KANTONALNIH SKUPŠTINA	65
KVALITET ŽIVOTA GRAĐANA U KANTONIMA	68
INDIVIDUALNA AKTIVNOST POSLANIKA KANTONALNIH SKUPŠTINA	72
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	75
DODATAK 1 - SUMARNI PREGLED VRIJEDNOSTI INDIKATORA	78
DODATAK 2 - IZDVOJENO, PO KANTONIMA	79

UVOD

Pred vama je analiza podataka, dobijenih monitoringom rada kantonalnih skupština u Federaciji BiH, koja daje pregled uporednih podataka o radu ovih institucija u periodu 01.01-31.12.2017. godine.

Cilj ove analize je da se sumiraju, uporede i na jednostavan način predstave podaci do kojih je CCI došao prateći rad kantonalnih skupština tokom naznačenog perioda.

Analiza je zasnovana na informacijama prikupljenim iz zvaničnih dokumenata i neposrednim prisustvom sjednicama skupština.

Ova analiza je jedan u nizu pokušaja Centara civilnih inicijativa da kontinuiranim praćenjem i periodičnim izvještavanjem, javnosti omogući uvid u rad institucija vlasti, nastojeći da iste učini odgovornijim i efikasnijim u obavljanju svojih obaveza.

SAŽETAK

PO INTENZITETU RADA KANTONALNIH SKUPŠTINA, U 2017. GODINI, UOČAVA SE PODJELA NA DVIJE GRUPE. Jednu, u koju spadaju skupštine USK, TK, ZDK, BPK, i KS, koje su, u 2017. godini, održale više od jedne sjednice mjesečno, u prosjeku – ukupno 15-17. I drugu, sa skoro dvostruko nižim intenzitetom rada, u koju spadaju Skupštine PK, SBK i ZHK, sa po 8 održanih sjednica, i HNK i K10, sa po 9. Ono što je očigledno je da intenzitet rada (a vidjećemo da isto važi i za produktivnost) pojedinih kantonalnih skupština nema veze sa veličinom kantona, brojem stanovnika ili finansijskom moći, tj. veličinom budžeta. Kao ni sa ozbiljnošću problema s kojim se suočavaju njihovi građani. Inače,...

INTENZITET RADA KANTONALNIH SKUPŠTINA GENERALNO JE PRILIČNO NIZAK. Samo je jedna skupština - Skupština ZDK - u 2017. godini, imala zasjedanja u svakom mjesecu. Sve ostale su imale značajne pauze u radu – od po 2 mjeseca bez zasjedanja, skupština TK i KS, preko 3 USK i BPK, po 4 PK i HNK, do čak 5 mjeseci bez održane sjednice, skupština SBK i ZHK i 6 mjeseci Kantona 10.

OSTVARENI REZULTATI SU, UGLAVNOM, U SKLADU SA INTENZITETOM RADA, PA I U OVOM SEGMENTU IMAMO ISTE KANTONE U GRUPI ONIH SA BOLJIM REZULTATIMA I ONIH SA LOŠIJIM. Posmatrajući pojedinačno, po skupštinama, po produktivnosti se izdvajaju Skupština Kantona Sarajevo, sa 245 razmotrenih mjera, za godinu dana, te Skupština USK, sa 172 razmotrene mjere. Skupštine TK, ZDK i BPK imale su, u posmatranom periodu, između 120 i 150 razmotrenih mjera. A ostalih 5 spadaju u grupu sa dvocifrenim brojem razmotrenih mjera za godinu dana. I to ispod 70. Ubjedljivo najnižu produktivnost imala je Skupština PK, koja je za godinu dana razmotrila svega 44 mjere, odnosno, manje od 4 mjesečno u prosjeku.

UPOREDIMO LI PRODUKTIVNOST KANTONALNIH SKUPŠTINA U 2017. GODINI, SA REZULTATIMA U PRETHODNIH 6 GODINA, VIDJEĆEMO DA SU SAMO SKUPŠTINA BPK (SA 148 RAZMOTRENIH MJERA) I SKUPŠTINA ZDK (SA 133), OSTVARILE SVOJ NAJBOLJI REZULTAT DO SADA. Tom dometu (ostvarenju svog najboljeg rezultata, u kontekstu produktivnosti), na korak se približila i skupština Kantona 10. S druge strane, skupštine TK, PK, HNK i KS, u 2017. godini, ostvarile su jedan od svojih najlošijih rezultata, u ovom kontekstu, u posljednjih 7 godina (dakle, u aktuelnom i prethodnom mandatu).

UDIO ZNAČAJNIH MJERA, U UKUPNOJ MASI RAZMOTRENIH U 2017. GODINI, JE VRLO NIZAK. TO SE POSEBNO ODNOSI NA STRATEGIJE. U cijeloj 2017. godini, u svih 10 kantona, zajedno, usvojena je samo jedna strategija – Skupština HNK je sa zakašnjenjem, kao posljednja u nizu, konačno usvojila strategiju razvoja kantona. Samo su još skupštine USK i BPK, u ovom periodu, razmatrale strategije – Skupština USK je prihvatila u nacrtu Strategiju prema mladima USK u periodu 2016-2020. godina i poslala je u daljnu proceduru, a Skupština BPK je razmatrala nacrt Strategije razvoja poljoprivrede, ali je rezultat razmatranja bio izražena sumnja u originalnost razmatranog dokumenta i njegovo vraćanje, nadležnom ministarstvu, na doradu. S druge strane, 7 skupština je, svojim programima rada za ovu godinu, planiralo realizaciju još 9 različitih strategija, koje se, međutim, u posmatranom periodu, nisu našle na dnevnom redu skupštinskih zasjedanja.

OSIM STRATEGIJA, U POSMATRANOM PERIODU JE I REALIZACIJA ZAKONA BILA PRILIČNO NISKA, POGOTOVO NOVIH, TZV. TEMELJNIH. Usvojeno je, ukupno, 128 zakona, od čega je samo 57 temeljnih. Ostalo su tek izmjene i dopune već postojećih akata. Najviše usvojenih zakona (dakle, zakona na kojima je u potpunosti okončana procedura i koji su stupili na snagu), u 2017. godini, imale su Skupština Kantona Sarajevo – 24, i Skupština Tuzlanskog kantona – 23. Više od 10 usvojenih zakona, u posmatranom periodu, imale su još skupštine USK (19), ZHK (17) i ZDK (11). Ostale skupštine imale su jednocifren broj usvojenih zakona, u ovom periodu – najmanje skupštine SBK, HNK i K 10 – po svega 6 zakona, što znači da su usvajale tek 1 zakon svaka dva mjeseca, u

prosjeku..

VEĆINA KANTONALNIH SKUPŠTINA JE, PRITOM, U 2017. GODINI OSTVARILA LOŠIJI REZULTAT, U KONTEKSTU USVAJANJA ZAKONA, NEGO U PRETHODNOJ GODINI. Izuzetak su jedino Skupština USK, koja je u prethodnoj godini usvojila tek 7, a u 2017. 19 zakona (odnosno skoro 3 puta više), Skupština ZHK, koja je od prošlogodišnjih 13, došla do ovogodišnjih 17 i Skupština KS, koja je u 2016. imala 21 a ove godine 3 usvojena zakona više. Najveći pad doživjela je Skupština HNK, koja je prošlogodišnjih 13, u ovoj godini svela na tek 6 usvojenih zakona.

SKROMNOST BROJA ZAKONA USVOJENIH OD STRANE KANTONALNIH SKUPŠTINA, U 2017. GODINI, POSEBNO JE VIDLJIVA IZ ANALIZE REALIZACIJE NJIHOVIH, PROGRAMIMA RADA, PLANIRANIH OBAVEZA. Sumarno gledano, za godinu dana, realizovano je tek 50% od svih mjera planiranih programima rada kantonalnih skupština. A realizacija zakona je još lošija. Od 224 planirana zakona, usvojeno je svega njih 64, odnosno, tek 29%. Još 22 (10%) su prihvaćena u nacrtu. A čak 138 (61%) nije realizovano ni u kom obliku.

POJEDINAČNO GLEDANO, NAJBOLJU REALIZACIJU PLANIRANIH OBAVEZA, U 2017. GODINI, IMALA JE SKUPŠTINA TK A NAJLOŠIJU SKUPŠTINA KANTONA 10. Skupština TK se, realizovavši u potpunosti 89% (58 mjera), a djelimično još 3% (dvije mjere), od ukupno 65 planiranih mjera, približila na korak do potpune realizacije svojih planiranih obaveza u 2017. godini. Istina, obim programa rada Skupštine TK za 2017. godinu, bio je krajnje skroman (dva puta manji od obima programa rada Skupštine BPK, dva i po puta manji od obima programa rada Skupštine USK, a tri puta manji od obima programa Skupštine KS), a u 2017. godini bio je i najmanji koji je ova institucija imala u posljednjih 12 godina. No, s druge strane, činjenica je i da je čak 5 kantonalnih skupština u FBiH, u 2017. godini, imalo manji program rada od Skupštine TK, a da realizacija planiranog u tim institucijama nije prešla 50%. Primjera radi, Skupština HNK je imala duplo manje mjera u svom programu rada za 2017. (svega 30, pri čemu nijedan zakon), ali je do kraja godine realizovala tek 43% od planiranog. Slično je i sa skupštinama PK (44% u potpunosti realizovanog, od 57 planiranih mjera), SBK (36% od 53), ZHK (31% od 61) i K10 (koja ima, i nominalno i procentualno najniži nivo realizacije planiranih obaveza u 2017. godini – svega 7 u potpunosti realizovanih, od 46 planiranih, ili tek 15%, za godinu dana – što se ne može opravdati ni enormnim, polugodišnjim, kašnjenjem sa usvajanjem Programa rada).

KAŠNjenje SA USVAJANJEM PROGRAMA RADA OSTAJE OZBILJAN PROBLEM U RADU KANTONALNIH SKUPŠTINA. Nakon značajnog poboljšanja pri usvajanju programa rada za 2017. godinu, kada je 5 skupština (USK, TK, ZDK, SBK i KS) program usvojilo na vrijeme, pri usvajanju programa za 2018. je došlo do pogoršanja - svega 3 skupštine (skupštine TK, ZDK i SBK) su svoje programe rada za ovu godinu donijele na vrijeme, tj. prije početka godine na koju se odnose. Inače, ukupno je, od 120 programa rada, koje su kantonalne skupštine trebale donijeti u posljednjih 12 godina, na vrijeme usvojeno njih tek 17. Čak četiri kantonalne skupštine – skupštine PK, BPK, HNK i K 10 – nisu svoj program rada usvojile na vrijeme nijednom u posljednjih 12 godina. Pri tome, godišnji program rada nije uopšte usvojen 18 puta, u prethodnih 11 godina. Nejveću neodgovornost, u tom kontekstu, pokazala je Skupština Kantona 10, koja je, u posljednja 3 mandata, samo u 5 godina imala usvojene programe rada, a i u tim godinama on nije bio usvojen na vrijeme, nego u trećem, petom, sedmom, pa čak i na kraju desetog mjeseca godine na koju se program odnosio. Jedino skupštine Tuzlanskog, Zeničko-dobojskog i Kantona Sarajevo nijednu od prethodnih jedanaest godina nisu završile bez usvojenog godišnjeg programa rada.

PRISTUP PLANIRANJU I SADRŽAJ I STRUKTURA PROGRAMA RAZLIČITIH KANTONALNIH SKUPŠTINA, KRAJNJE SU NEUJEDNAČENI. Obimi pojedinačnih kantonalnih programa rada za 2017. godinu drastično se razlikuju. I, pri tome, ni oni nemaju veze sa veličinom, ekonomskom moći ili brojem stanovnika kantona i njihovim potrebama. Što govori i o neujednačenoj metodologiji i o različitim ambicijama i različitom sagledavanju vlastitih mogućnosti ali i o kalkulisanju pojedinih institucija sa rezultatima nezavisnog praćenja njihovog rada, koji uključuje i stepen realizacije programom zacrtanih obaveza.

Ubjedljivo najniži obim specificiranih planiranih obaveza, u 2017. godini, imala je Skupština HNK, koja je nakon prihvatanja amandmana poslanika vladajućih stranaka, pri usvajanju prijedloga Programa rada za 2017., izbacila iz njega sve zakone, odnosno njihovo poimenično pominjanje, zamijenivši ih stavom da će Skupština HNK u 2017. godini razmatrati nacрте i prijedloge zakona i drugih akata koje Vlada HNK ili drugi ovlašteni predlagači upute u skupštinsku proceduru a u skladu sa programom rada Vlade za 2017. godinu. No, ovaj pokušaj da se izbjegne javna kritika za lošu realizaciju planiranih obaveza, je potpuno neprihvatljiv. Jedna ozbiljna institucija ne može sebi dozvoliti da joj plan rada bude: „Radićemo nešto što nam i ako nam neko pošalje“. Sličan neadekvatan odgovor na kontinuirano nedovoljan stepen realizacije planiranih obaveza, u prethodnim godinama, bilježimo i kod Skupštine TK, koja je umjesto povećanja svog intenziteta rada i efikasnosti i pritiska na Vladu da poveća produktivnost, odabrala smanjivanje obima planiranih obaveza.

ZA LOŠE REZULTATE SKUPŠTINE, ODGOVORNOST SNOSE I VLADA I SKUPŠTINA. Odgovornost vlade, u ovom kontekstu, odgovornost je predlagača najvećeg broja mjera o kojim se raspravlja na sjednicama skupštine, od čije produktivnosti, odnosno sposobnosti da skupštinu snabdjeva dovoljnom količinom materijala, zavise i rezultati skupštine. Ova odgovornost dodatno je naglašena činjenicom, da kantonalne skupštine, uglavnom, prilično brzo i efikasno reaguju na materijale koji im se dostavljaju iz vlade na razmatranje (U 2017. godini pet kantonalnih skupština – PK, TK, SBK, ZHK i KS – realizovale su sve planirane zakone koji su im dostavljeni od vlada). Uglavnom, tamo gdje su evidentni značajni zaostaci u realizaciji planiranih obaveza, odgovornost leži prije svega na vladi. A odgovornost skupština je prije svega u tome što su dozvolile da budu dovedene u takav položaj. Naime... Izmještenost moći odlučivanja iz skupština, u stranačke centrale, dovela je do podređenog položaja skupština i njihovog pretvaranja u tek servis vlada. I skupštine, generalno, ne preduzimaju nikakve mjere da bi promijenile odnos vlada prema svojim obavezama i prema njima konkretno. I u kontekstu produktivnosti i u kontekstu poštovanja skupštine, koje je često vrlo upitno.

TREĆU GODINU ZA REDOM, U VREMENU USVAJANJA BUDŽETA, OSTVARENO JE ZNAČAJNO POBOLJŠANJE U ODNOSU NA PRETHODNI PERIOD. Poštovanje Zakona o budžetima u FBiH se, takoreći, od izuzetka, pretvorilo u pravilo u ponašanju kantonalnih institucija. Najprije je pri usvajanju budžeta za 2016. i 2017. godinu, po prvi put više od pola kantona (po 6 za svaku godinu) na vrijeme dobilo budžet za ove godine. A onda je, usvajanjem budžeta za 2018. ostvaren dodatni, za naše uslove, zaista fascinantna iskorak – skupštine čak 8 kantona su budžete usvojile na vrijeme – prije početka godine na koju se odnose.

U SVIH 10 KANTONA BUDŽET ZA 2018. VEĆI JE OD PRVOBITNO PLANIRANOG I USVOJENOG BUDŽETA ZA 2017. ALI JE U 3 (USK, ZDK I KS) MANJI OD POSLJEDNJEG REBALANSA BUDŽETA ZA 2017. U TIM KANTONIMA. Inače, visine kantonalnih budžeta su krajnje neravnomjerne. Posavski, Bosanskohercegovački, Zapadno-hercegovački i Kanton 10 raspolazu, u 2018. godini, sa budžetima od manje od 100 miliona KM (prva dva oko 40, a druga 2 oko 80), budžeti Srednjobosanskog, Hercegovačko-neretvanskog i nacrt budžeta Unsko-sanskog kantona se kreću oko 200 miliona KM, nacrt budžeta ZDK oko 320 miliona, Tuzlanskog blizu 400, a Kanton Sarajevo ima budžet od čak cca 770 miliona KM. Praktično Budžet za KS, od 769 miliona KM predstavlja skoro trećinu ukupne vrijednosti svih kantonalnih budžeta – 33%. Budžeti TK i ZDK (kao najveći nakon budžeta KS), zajedno, takođe su blizu trećine – 30%. A svi ostali kantoni raspolazu sa 37% od ukupnog novca koji su planirali da u 2018. godini potroše kantoni u FBiH. Inače, u svim kantonima osim u Tuzlanskom kantonu i Kantonu 10, pred kraj 2017. godine, usvojene su izmjene i dopune budžeta za 2017. godinu. Rebalansom su prvobitno planirana sredstva u kantonalnim budžetima povećana za 170 miliona KM, ukupno. Od čega cca 100 miliona otpada na KS. Samo je u BPK i SBK rebalansom smanjena prvobitna visina budžeta, a u ostalih 6 kantona, u kojim je izvršen rebalans, prvobitno, Budžetom, planirana sredstva, su povećana.

TRANSPARENTNOST, GENERALNO, JOŠ UVIJEK NIJE NA POŽELJNOM NIVOU. Poseban problem je donošenja budžeta na netransparentan način, uz ignorisanje potrebe za učešćem javnosti u čitavom procesu, odnosno bez organizovanja javnih rasprava u kojim bi se interesnim grupama, sindikatima, nvo, građanima kao pojedincima, omogućilo da iskažu svoje mišljenje i daju prijedloge, u vezi sa sadržajem Budžeta. Od 8 kantona u kojima je budžet za 2018. donesen na vrijeme, prije kraja 2017., samo su u 2 kantona – TK i KS – tim povodom, organizovane javne rasprave. Isti problem kao s budžetima, samo mnogo rašireniji, je i sa programima rada. Iako većina poslovnika sadrži obaveza da se u izradu programa rada uključuju građani i udruženja građana, ta se odredba uglavnom zaobilazi, a prijedlozi takve vrste ignorišu. Kao u primjeru reagovanja rukovodstva Skupštine TK na prijedloge CCI-a, u procesu donošenja Programa rada Skupštine za 2017. godinu, koji ne samo da su odbijeni bez obrazloženja, nego je predstavniku CCI-a uskraćena mogućnost da se obrati Skupštini i obrazloži podnesene prijedloge. Još jedan ozbiljan nedostatak, u kontekstu transparentnosti, je nepostojanje, na web stranicama skupština, sveobuhvatnih podataka o javnim raspravama. Ne objavljuju se ni programi javnih rasprava, niti informacije o statusu sugestija iznešenih tokom javnih rasprava. Spomenimo i da je Skupština SBK, jedina kantonalna institucija vlasti koja je i u 2018. godinu ušla bez zvanične web stranice.

NEOZBILJNOST PREMA PLANIRANJU SVOJIH OBAVEZA I REALIZACIJI PLANIRANOG, KANTONALNE SKUPŠTINE POKAZUJU I ODNOSOM PREMA OBAVEZI POVREMENOG ANALIZIRANJA STEPENA REALIZACIJE PLANIRANIH OBAVEZA, U CILJU OTKLANJANJA ZASTOJA I POSTIZANJA ŠTO BOLJIH REZULTATA. Ovo pitanje, kao prvo, poslovnički nije uređeno na jedinstven način – različite skupštine definišu različitu periodičnost razmatranja rezultata svog rada, a neke tu obavezu čak uopšte nemaju u svom poslovniku. Što se tiče posmatranog perioda, samo polovina kantonalnih skupština je, do kraja 2017. godine, razmatrala godišnji izvještaj o realizaciji svog programa rada u 2016. godini. A samo dvije - skupštine ZDK i SBK - u posmatranom su periodu razmatrale i usvojile izvještaj o realizaciji programa rada skupštine za prvu polovinu 2017. godine. Dodatni je problem što periodično razmatranje realizacije planiranih aktivnosti, u nekim skupštinama (kao npr. TK i KS), i kad se desi, ostaje na nivou kolegija, a o tome ne raspravlja i stavove i zaključke, tim povodom, ne donosi skupština.

SKUPŠTINE, NEKE MANJE, NEKE VIŠE, ALI U PRAVILU, KRŠE PROPISE KOJI REGULIŠU NJIHOVE I OBAVEZE POSLANIKA I RADNIH TIJELA. Osim „uobičajenog“ kršenja poslovnika, nepravovremenim usvajanjem programa rada i nerazmatranjem njegove realizacije, u 2017. g. su zabilježeni slučajevi zakazivanja sjednica hitnog karaktera ili predlaganja tačaka dnevnog reda po hitnom postupku, bez obrazloženja razloga hitnosti. Skupština TK imala je u 2017. godini 4 takve sjednice. U PK je registrovano da radna tijela Skupštine nisu donosila svoje stavove po svim aktima i propisima o kojima se Skupština izjašnjavala, uključujući čak i budžet. U Skupštini TK usvojen je Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o visokom obrazovanju bez prethodno datog mišljenja Vlade o zakonu kojem ona nije predlađač. U Skupštini BPK, registrovano je kršenje Etičkog kodeksa neprimjerenim ponašanjem poslanika na sjednicama Skupštine. Inače, 4 kantona uopšte nemaju donesene dokumente kojim se reguliše ponašanje poslanika i drugih javnih zvaničnika – SBK, HNK, ZHK i K10.

ONO ŠTO JE POSEBNO PORAŽAVAJUĆE JE DA INSTITUCIJE VLASTI KRŠE ZAKONE. U USK i ZDK, prekršen je Zakon o budžetima u Federaciji BiH, neusvajanjem budžeta za 2018. godinu u propisanom roku – prije početka godine na koju se odnose. U HNK je prije više od tri i po godine nezakonito imenovan komesar policije, a iako je to , u junu ove godine, svojom presudom, potvrdio i Kantonalni sud u Mostaru, nije došlo do njegovog razrješenja, te provođenja zakonite procedure imenovanja novog komesara. Sve kantonalne skupštine prekršile su Zakon o ravnopravnosti polova u BiH, imenujući vlade u čijem sastavu broj žena ne odgovara Zakonom propisanom (vlade HNK i ZDK čak nemaju nijednu ženu u svom sastavu) i ne preduzimajući ništa da se to kršenje zakona prekine i diskriminacija otkloni, što Zakon izričito nalaže.

U POSMATRANOM PERIODU SU REGISTROVANI I NOVI SLUČAJEVI KRŠENJA USTAVA I NASTAVAK IGNORISANJA RANIJE DONESENIH PRESUDA USTAVNIH SUDOVA, U POJEDINIM KANTONIMA. Vijeće za zaštitu vitalnih interesa Ustavnog suda Federacije BiH, početkom februara 2017., donijelo je presudu da je

Nacrtom Zakona o udžbenicima i nastavnim sredstvima za osnovne i srednje škole u Kantonu 10, povrijeđen vitalni nacionalni interes bošnjačkog i srpskog naroda. Povreda vitalnog nacionalnog interesa utvrđena je i presudom iz jula ove godine, kada je isto vijeće utvrdilo da je, usvajanjem Odluke o imenovanju privremenog Upravnog odbora Univerziteta u Bihaću i Odluke o izboru predsjedavajućeg, zamjenika predsjedavajućeg i članova radnih tijela Skupštine USK-a, povrijeđen vitalni nacionalni interes srpskog naroda u Unsko-sanskom kantonu. Osim ovih slučajeva, Ustavni sud je, u posmatranom periodu, 22.3.2017., presudio da Zakon o komunalnim taksama SBK, usvojen u Skupštini SBK početkom 2012. godine, nije u saglasnosti sa Ustavom Federacije BiH. A u junu je donio presudu da je članom 106. Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu ZDK (usvojenom od strane Skupštine ZDK u aprilu 2011.) povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu Opštine Tešanj.

Što se tiče presuda koje već godinama čekaju na implementaciju: HNK i PK još uvijek imaju ustave iz 1996, kojima se krše prava i dovodi u pitanje konstitutivnost sva tri naroda na ovom području; ustave, po kojim su samo Hrvati i Bošnjaci konstitutivni narodi, službeni jezici su hrvatski i bošnjački jezik. A skupštinska većina odbija da otkloni diskriminaciju iz kantonalnih ustava i iste uskladi sa presudom Ustavnog suda BiH, iz jula 2000. godine, o konstitutivnosti sva tri naroda na cijelom području BiH. U Zapadnohercegovačkom i Kantonu 10 je, ustavnim amandmanima iz 2005. i 2011, obezbjeđeno formalno poštovanje prava konstitutivnih naroda, ali u praksi dolazi do problema, pa, Skupština ZHK (odnosno vladajuća stranka) već drugi mandat odbija imenovati predstavnike drugih konstitutivnih naroda u rukovodstvo Skupštine, iako se radi o direktnom kršenju i Poslovnika i Ustava ZHK i dobre političke prakse iz prethodnog perioda u radu ove skupštine. A još uvijek nisu provedene ni presude Ustavnog suda Federacije iz 1998. Inače, Ustavni sud Federacije BiH, donio je, u proteklom godinama, nekoliko presuda koje se odnose na povredu prava na lokalnu samoupravu u Kantonu Sarajevo, koje još nisu provedene. Ali su, u 2017. godini, izvršene promjene Ustava, koje otvaraju put za konačno implementiranje tih presuda.

ODGOVORNOST ZNAČAJNOG DIJELA POSLANIKA, PREMA SVOJIM OBAVEZAMA, U NAJMANJU RUKU JE NEDOVOLJNA. I pored višemjesečnih pauza u radu većine skupština i neprihvatljivo malog broja održanih sjednica polovine njih, ni u jednoj skupštini svi njeni poslanici nisu prisustvovali svim održanim sjednicama. Od ukupno 289 poslanika kantonalnih skupština, njih 132 (ili 46%) su bili odsutni bar sa jedne u ovom periodu održane sjednice. U svakoj od kantonalnih skupština ima i poslanika koji, tokom cijele 2017. godine, nisu postavili nijedno poslaničko pitanje ili podnijeli inicijativu (procentualno ih je najviše u ZHK, 57%, K10, 56% i PK, 52%), te poslanika koji nisu učestvovali u raspravi ni o jednoj tački dnevnog reda (najviše neaktivnih je, opet, u ZHK - 48%). Amandmanska aktivnost poslanika, u posmatranom periodu, takođe je bila vrlo skromna (75% poslanika nisu podnijeli nijedan amandman), a predlaganje zakona je tek na nivou izuzetaka koji potvrđuju pravilo o izostanku ozbiljne ambicije - usvojeno je samo 11 zakona kojima predlagač nije bila vlada ili organizacije pod njenom upravom – 7 su individualni prijedlozi poslanika (u skupštinama USK, TK i BPK), jedan je prijedlog stranačkog kluba (u Skupštini ZHK), dva skupštinskih komisija (u Skupštini USK), a 1 neformalne grupe od 24 poslanika (u Skupštini TK).

UČESTALOST ODRŽAVANJA SJEDNICA SKUPŠTINE, VRIJEME KOJE SE PROVODI U RADU NA NJIMA I OKO NJIH, TE, REZULTATI TOG RADA, OZBILJNO DOVODE U PITANJE OPRAVDANOST (SVRSISHODNOST I MORALNOST) PLAĆANJA TOG RADA. DA NE ZALAZIMO U TO DA JE POSLANIČKI MANDAT DUŽNOST ALI ISTOVREMENO I ČAST. No, za sada samo Skupština Zeničko-dobojskog kantona, zahvaljujući principijelnoj odluci svojih poslanika na početku aktuelnog mandata, funkcioniše tako da nijedan njen član (s izuzetkom novog Predsjedavajućeg Skupštine, izabranog 12.4.2017.) nije na platnom spisku Skupštine, odnosno, nije zaposlen u njoj.

I pored izostanka adekvatne društvene valorizacije ovog pozitivnog čina i činjenice da ne samo da ga niko u državi nije slijedio, nego je dosljedno ignorisan, poslanici su odolili iskušenju da prihvate Zakon o platama koji bi bio u potpunoj suprotnosti sa pozitivnom praksom ovog saziva Skupštine ZDK, iako je, krajem 2017. od strane Vlade, ponuđena upravo takva opcija, nego su, usvajajući zakon (u januaru 2018.), u amandmanskoj fazi izmijenili ponuđeni tekst zakona i izglasali zakon na liniji uvjerenja iskazanih na početku aktuelnog mandata, koji podrazumijeva deprofesionalizaciju poslaničke funkcije (ostavljena je

mogućnost samo predsjedavajućem Skupštine da bude zaposlen u Skupštini) i ukidanje „bijelog hljeba“, kao jedne od najspornijih privilegija, koje političari u BiH imaju i u brojnim institucijama još uvijek na njoj insistiraju. Za razliku od ovog čina socijalne osjetljivosti i društvene odgovornosti, poslanika Skupštine ZDK, u skupštinama PK, BPK, SBK, HNK, KS i K10 preko 50% poslanika je profesionalizovalo svoj status i primaju redovnu mjesečnu platu od skupštine. Uključujući i mjesece u kojima te skupštine ne održavaju sjednice.

REZULTATI RADA KANTONALNIH INSTITUCIJA VLASTI U DIREKTOJ SU VEZI SA KVALITETOM ŽIVOTA GRAĐANA U NJIHOVIM KANTONIMA. Bez obzira na ogromne razlike između pojedinih kantona, može se reći da je taj kvalitet, generalno, na vrlo niskom nivou.

Iz uporednih podataka o broju zaposlenih i nezaposlenih po kantonima, vidimo da su u najboljoj situaciji, u ovom kontekstu BPK, te KS, u kojima na jednog nezaposlenog dolaze skoro dva zaposlena, a u najgoroj USK, kao jedini kanton u kome je broj nezaposlenih veći (i to, po podacima iz oktobra 2017., za petinu) od broja zaposlenih, te, TK, sa, nominalno, najvećim brojem nezaposlenih, od svih kantona – čak 86.862 (u odnosu na 85.286 zaposlenih).

Inače, podaci ZZS FBiH govore da je u aktuelnom mandatu, odnosno od oktobra 2014. kada su održani posljednji opšti izbori, do oktobra 2017. (posljednjih dostupnih statističkih podataka), broj zaposlenih u kantonima porastao za 25.707 (ili 5,8%). Nominalno, najviše u KS, cca 6.350, te u ZDK (cca 5.220), SBK (cca 5.270) i TK (4.766). Dok je u HNK i K10 došlo do pada broja zaposlenih, za vrijeme trajanja aktuelnog mandata. S druge strane broj evidentiranih nezaposlenih, u istom periodu, smanjen je za mnogo veći broj nego što je broj novozaposlenih u tom periodu - za 41.732 (ili za 10,6%). Uprkos stalnom prilivu novih nezaposlenih, koji dolaze iz škola. Rezultat je to, s jedne strane, administrativnih mjera, i skidanja sa evidencije zavoda jednog broja dotad registrovanih osoba, a s druge strane, sve značajnijeg napuštanja zemlje iz ekonomskih, ali i drugih razloga (politička nestabilnost, besperspektivnost,...). Indikativan je slučaj TK, u kome je broj zaposlenih u tri godine od izbora, narastao za 4.766, a broj nezaposlenih pao za tri puta više – za 13.957.

Prosječna plata u Federaciji BiH se, za nepune 3 godine, od posljednjih opštih izbora (od oktobra 2014. do oktobra 2017.) povećala za 25 KM. Najveće povećanje zabilježeno je u HNK – 79 KM, te u PK – 53 KM. U BPK je zabilježeno jedino smanjenje prosječne plate – za 11 KM, od oktobra 2014. Dok je u ZDK zabilježeno najmanje povećanje za ove tri godine – svega 2 KM.

Naravno, pitanje kvaliteta života je mnogo kompleksnije od stepena zaposlenosti i visine plata, o čemu najbolje svjedoči primjer Kantona Sarajevo. Koje ima najbolji odnos zaposlenih i nezaposlenih u zemlji i najveću prosječnu platu, ali su mu građani suočeni sa brojnim dugogodišnjim teškim problemima, od kojih su svi u nadležnosti kantonalnih vlasti – od neredovnog vodosnabdjevanja, alarmantne zagađenosti vazduha u zimskim mjesecima, zastarjelog i skupog gradskog prevoza (sa prevoznikom na rubu bankrota), do nagomilanih problema i dugova u javnim preduzećima, nedovoljnog stepena sigurnosti na ulicama, slabih rezultata u borbi protiv kriminala i korupcije, itd.

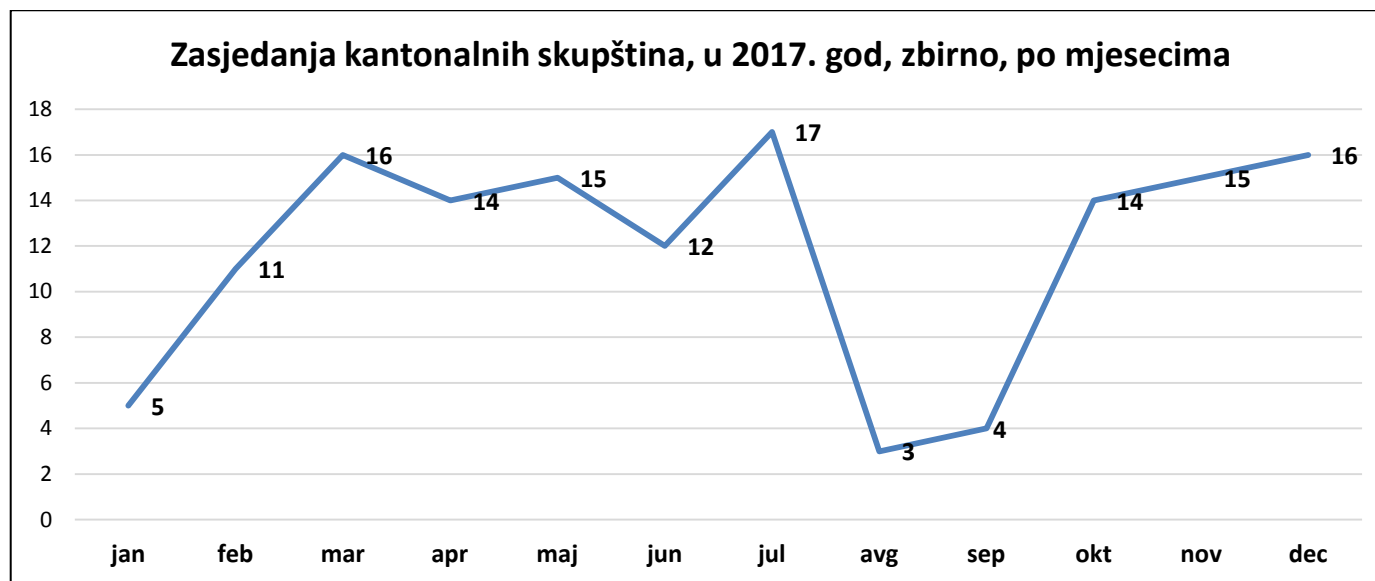
OD SVIH KANTONALNIH SKUPŠTINA, SAMO SU SKUPŠTINA BPK I HNK, U POSMATRANOM PERIODU, IMALE TEMATSKJE SJEDNICE. BPK tri - o stanju u zdravlju, o procesuiranju ratnih zločina koji su se dogodili na području BPK u periodu 1992-1995. godina i o stanju u poljoprivredi. A HNK jednu – o ostvarivanju prava braniteljske populacije u HNK.

KANTONALNE SKUPŠTINE SU, U 2017. GODINI, DONIJELE I NEKE ODLUKE, KOJE BI BOLJE BILO DA NISU. Osim odluke Skupštine HNK da ne razmatra i usvoji amandmane na Ustav, kojim bi se otklonile diskriminatorne odredbe iz Ustava Kantona, tu su i usvajanje Zakona o državnoj službi u TK, koji je, u svom finalnom, usvojenom, obliku, zbog amandmana poslanika vladajuće stranke, odstupio od pozitivnog, reformskog pravca, koji je zakon imao u svom prvobitnom obliku, te smo umjesto omogućavanja zapošljavanja najkompetentnijih u državnu službu, dobili suprotnost tome, odnosno nastavak stranačke kontrole nad zapošljavanjem, što je jedan od najozbiljnijih društvenih problema s kojim se suočava, ne samo Tuzlanski kanton, nego cijela država. Tu je i nastavak i produbljivanje uticaja vlasti na obrazovne institucije, umjesto prijeko potrebne depolitizacije, zbog čega, između ostalog, BiH, odnosno njene agencije za

razvoj visokog obrazovanja, nisu primljene kao punopravne članice Evropske asocijacije za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA). A pomenimo i odluku Skupštine Kantona Sarajevo, kojom je jedna sarajevska osnovna škola nazvana po osobi krajnje sporne biografije. Istorijski revizionizam i nazivanje ulica i institucija po zločincima iz drugog svjetskog (ili našeg posljednjeg) rata, ili njihovim simpatizerima, apsolutno je neprihvatljivo. I svojevrsni je govor mržnje, za koji su odgovorni svi koji u donošenju takvih odluka učestvuju ili takvo ponašanje tolerišu. Dešavalo se to u Mostaru, Sarajevu ili Republici Srpskoj, nebitno je.

**ANALIZA RADA KANTONALNIH SKUPŠTINA U BIH
U 2017. GODINI**

OSNOVNI PODACI O RADU NA SJEDNICAMA



Grafikon 1

U 2017. godini, kantonalne skupštine održale su ukupno 122 sjednice, od čega 94 redovne, 16 vanrednih, 6 hitnih, 4 tematske, 1 posebnu i 1 godišnju. Neke sjednice su održane u više nastavaka, pa je ukupan broj zasjedanja kantonalnih skupština, u posmatranom periodu, bio 142. Održavanje sjednica u nastavcima naročito je bilo izraženo kod skupština ZDK i KS – Skupština KS nije završila 7 redovnih sjednica u istom danu kad su i započete, a Skupština ZDK 5. Osim njih još je jedino Skupština BPK imala više od jedne sjednice održane u nastavcima – ali su 3 od njih bile tematske a samo 1 redovna.

Nakon što je sa 32 održana zajedanja u prvom kvartalu, intenzitet rada porastao na 41 u drugom, u trećem je došlo do značajnog pada, pa je održano svega 24 zasjedanja. Bio je to rezultat svojevrsnog produženog godišnjeg odmora parlamentaraca. Naime, 4 kantonalne skupštine (PK, SBK, HNK i K10) nisu održale nijedno zasjedanje 2 mjeseca uzastopno, u avgustu i septembru, 5 je u ta 2 mjeseca održalo samo po jedno zasjedanje (pri čemu Skupština KS tek 1 hitnu sjednicu, sa samo 1 tačkom dnevnog reda), a samo Skupština ZDK je održala po jedno

zasjedanje u oba ova mjeseca ali je sjednica u avgustu bila tek svečanog karaktera. U četvrtom kvartalu došlo je do intenziviranja rada većine skupština (samo je kod Skupštine USK registrovan blagi pad) i održavanja najvećeg broja sjednica u jednom kvartalu, u 2017. godini - 45.

Skupština ZDK jedina je kantonalna skupština koja je, u 2017. godini, imala zasjedanja u svakom mjesecu. Sve ostale su imale značajne pauze u radu - od po 2 mjeseca bez zasjedanja, skupština TK i KS, preko 3 USK i BPK, po 4 PK i HNK, do čak 5 mjeseci bez održane sjednice, skupština SBK i ZHK i 6 mjeseci Kantona 10.

	USK	PK	TK	ZDK	BPK	SBK	HNK	ZHK	KS	K10
jan	1	1	0	1	0	1	0	0	1	0
feb	0	0	1	2	3	0	1	1	1	2
mar	2	1	3	1	4	2	1	0	2	0
apr	2	1	1	1	4	0	0	1	3	1
maj	1	1	1	2	1	2	1	1	5	0
jun	3	0	4	1	2	0	1	0	0	1
jul	3	1	1	4	0	1	1	1	3	2
avg	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0
sep	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0
okt	0	1	1	3	3	1	1	0	4	0
nov	1	1	2	2	2	1	1	3	1	1
dec	2	1	1	3	2	1	2	1	1	2

Tabela 1: Pregled broja zasjedanja kantonalnih skupština, u 2017. godini, po mjesecima

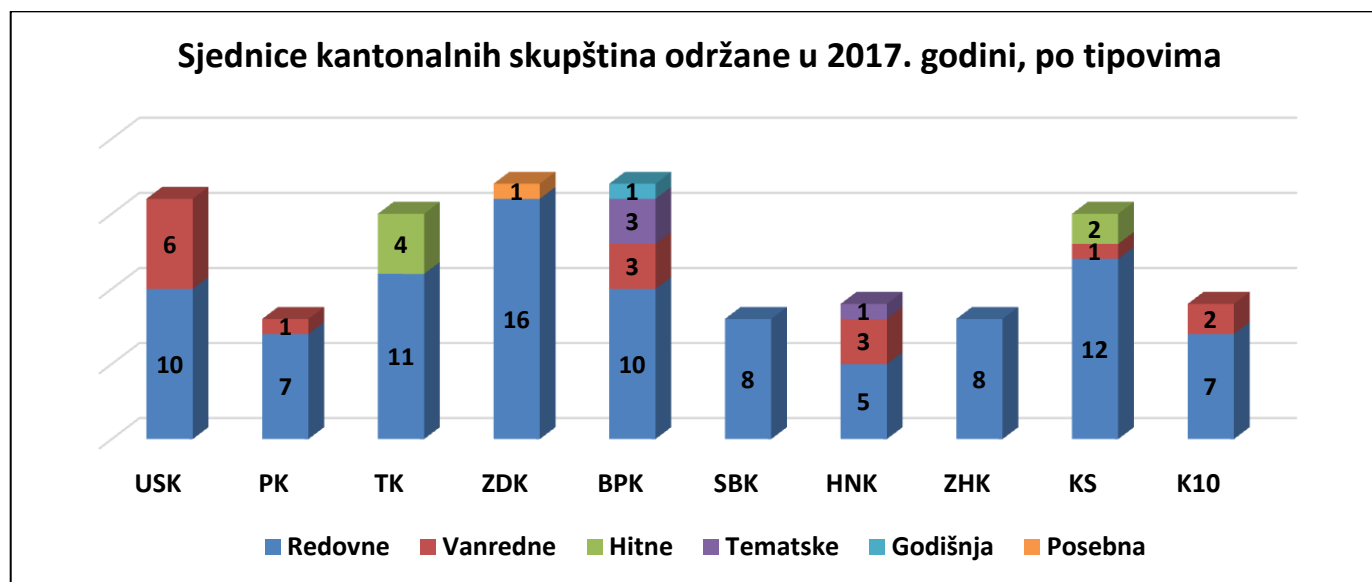
Po intenzitetu rada, kantonalne skupštine grupisale su se u dvije grupe. Jednu, u koju spadaju skupštine USK, TK, ZDK, BPK, i KS, koje su, u 2017. godini održale više od jedne sjednice mjesečno, u prosjeku – ukupno 15-17. I drugu, sa skoro dvostruko nižim intenzitetom rada, u koju spadaju Skupštine PK, SBK i ZHK, sa po 8 održanih sjednica, i HNK i K10, sa po 9.



Grafikon 2

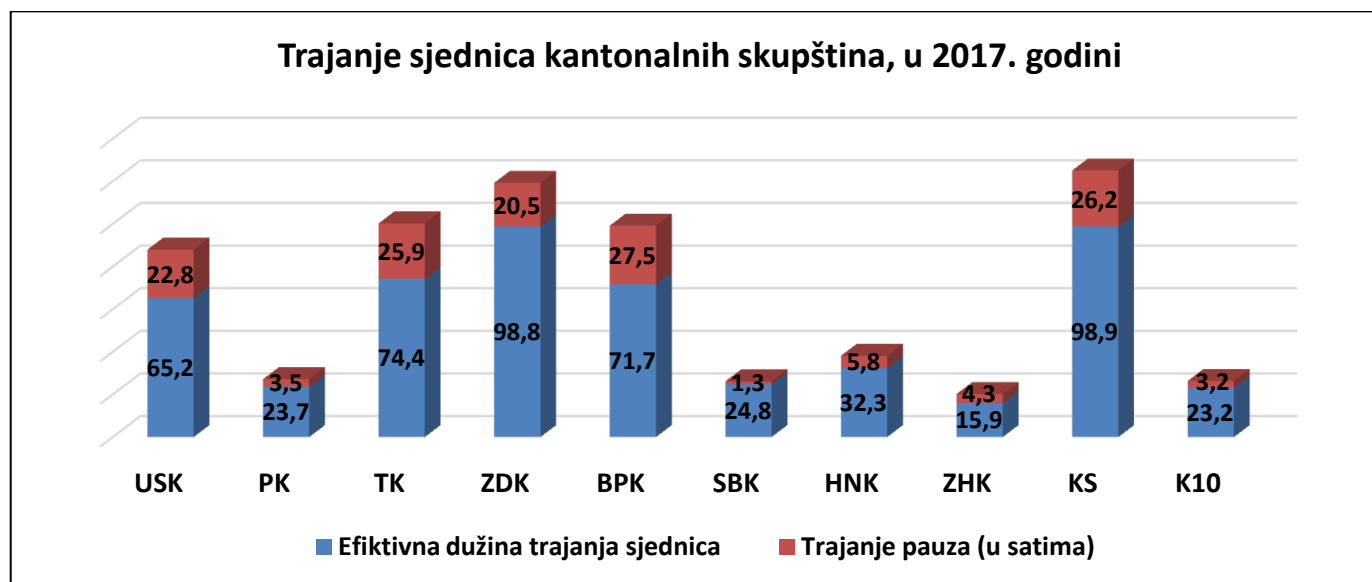
Ono što je očigledno je da intenzitet rada (kao ni produktivnost) pojedinih kantonalnih skupština nema veze sa veličinom kantona, brojem stanovnika ili finansijskom moći, tj. veličinom budžeta. Kao ni sa ozbiljnošću problema s kojim se suočavaju njihovi građani.

Skupštine ZDK i KS jedine su čiji broj održanih redovnih(!) sjednica, u posmatranom periodu, nije manji od 1 mjesečno, u prosjeku – Skupština KS je održala 12, a Skupština ZDK čak 16 redovnih sjednica. Ubjedljivo najmanji broj redovnih sjednica u 2017. godini održala je Skupština HNK – svega 5 (dakle, ni jednu svaka dva mjeseca u prosjeku).



Grafikon 3

Od svih kantonalnih skupština, samo su skupština BPK i HNK, u posmatranom periodu, imala tematske sjednice. BPK tri - o stanju u zdravstvu, o procesuiranju ratnih zločina koji su se dogodili na području BPK u periodu 1992-1995. godina i o stanju u poljoprivredi. A HNK jednu – o ostvarivanju prava braniteljske populacije u HNK. CCI snažno zagovara potrebu održavanja (dobro organizovanih) tematskih sjednica, najmanje jednom kvartalno, jer smatramo da je to dobar način za suočavanje sa najznačajnijim problemima zajednice, stavljanje u fokus rada vlasti stvarnih problema građana, te njihovo analiziranje, iznalaženje mogućih rješenja i rad na otklanjanju problema i poboljšanju kvaliteta života u zajednici.



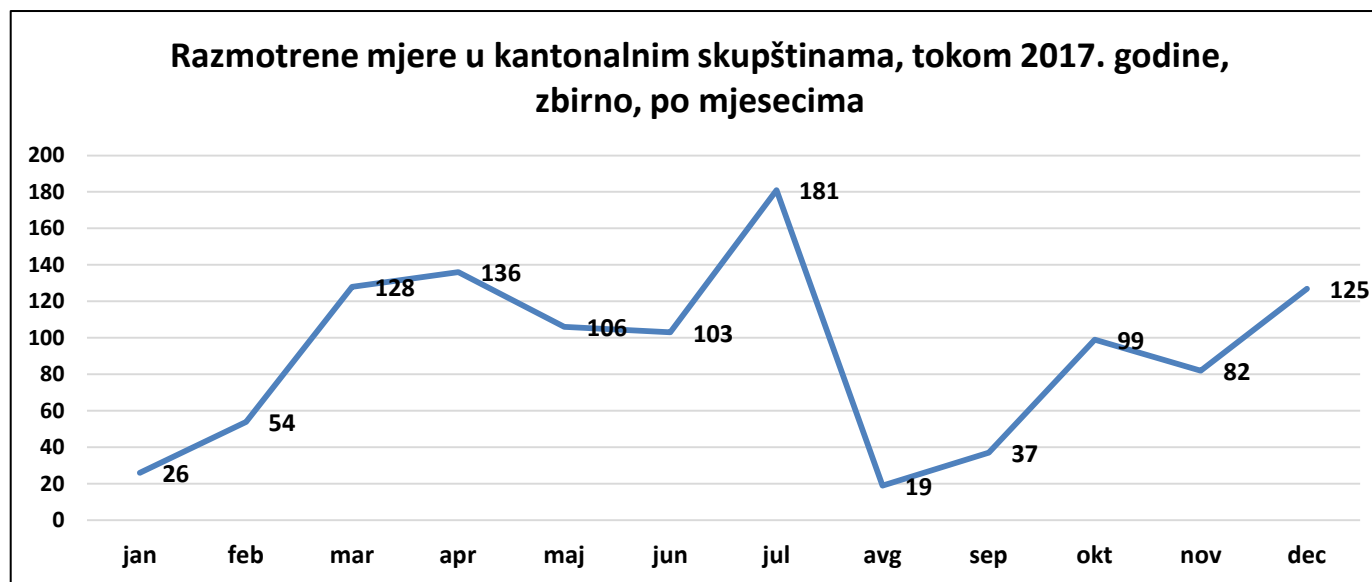
Grafikon 4

Što se tiče vremena provedenog u radu na sjednicama, najduže su, u posmatranom periodu, radili poslanici skupština KS i ZDK, čiji je efektivni rad (bez pauza), trajao oko 99 sati. Što je tek nešto više od 8 sati mjesečno u prosjeku. Najmanje su radili poslanici Skupštine ZHK – svega 16 sati ukupno, ili sat i 20 minuta mjesečno, u prosjeku – te, poslanici skupština PK, SBK, HNK i K10 – manje od 3 sata mjesečno.

Zaključak koji se nameće sam po sebi je da kantonalne skupštine, generalno, rade malo, a da je vrijeme koje poslanici provedu u radu na sjednicama takoreći zanemarivo. Pogotovo imamo li u vidu činjenicu da je dobar broj njih profesionalizovao svoj status, odnosno da su zaposleni u skupštinama i da za taj rad redovno primaju platu.

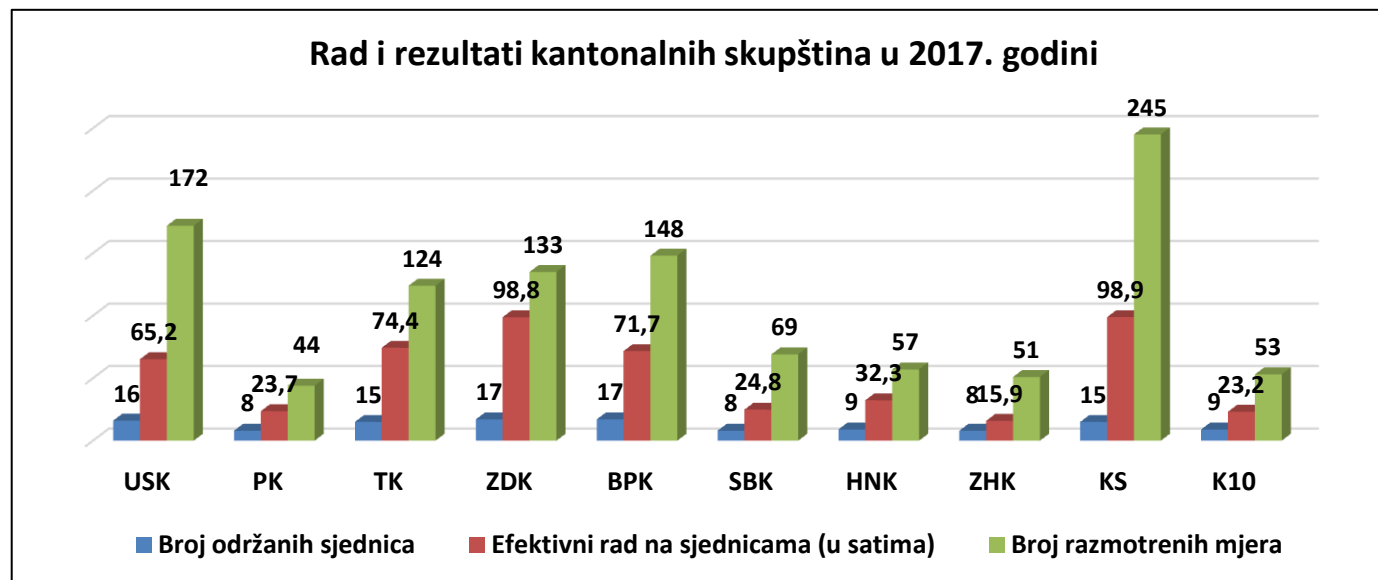
Promjene u intenzitetu rada, uzrokovale su i promjene u stepenu produktivnosti, na kvartalnom nivou. Broj razmatranih mjera, sumarno gledano, je sa 208 u prvom kvartalu, skočio na 365, u drugom, zatim pao na 237, u trećem, da bi četvrti kvartal bio okončan sa 306 razmotrenih mjera u svih 10 kantonalnih skupština, zajedno.

Produktivnost, ipak, nije u potpunosti pratila intenzitet rada kantonalnih skupština. Pa, iako je je u 4. kvartalu održan najveći broj skupštinskih zasjedanja, najveći broj mjera razmotren je, ipak, u 2. kvartalu. Slično vrijedi i za minimalne vrijednosti – iako je najmanji broj zasjedanja održan u 3. kvartalu, najmanji broj mjera razmotren je na samom početku godine, tj. u 1. kvartalu.



Grafikon 5

Posmatrajući pojedinačno, po skupštinama, po produktivnosti se izdvajaju Skupština Kantona Sarajevo, sa 245 razmotrenih mjera, za godinu dana, te Skupština USK, sa 172 razmotrene mjere. Skupštine TK, ZDK i BPK imale su, u posmatranom periodu, između 120 i 150 razmotrenih mjera. A sve ostale ispod 70. Ubjedljivo najmanje Skupština PK, koja je za godinu dana razmotrila svega svega 44 mjere, od čega je u potpunosti realizovano 42 (preostale 2 su zakoni prihvaćeni u nacrtu i poslati u daljnu proceduru).



Grafikon 6

U čitavom 4. kvartalu, Skupština PK razmotrila je tek 8 mjera – ubjedljivo najmanje u ovom periodu. No, to je još uvijek tek 6. najlošiji kvartalni rezultat neke skupštine, u 2017. godini. Najmanji broj razmotrenih mjera u jednom kvartalu, u 2017. godini, imala je Skupština HNK, koja je u trećem kvartalu, održavši samo jednu tematsku sjednicu, razmotrila samo jednu mjeru - izvještaj o ostvarivanju prava braniteljske populacije u HNK.

ANALIZA RADA KANTONALNIH SKUPŠTINA U 2017. GODINI

	USK	PK	TK	ZDK	BPK	SBK	HNK	ZHK	KS	K10
jan	1 (3)	1 (3)	0 (0)	1 (6)	0 (0)	1 (10)	0 (0)	0 (0)	1 (4)	0 (0)
feb	0 (0)	0 (0)	1 (12)	2 (6)	3 (7)	0 (0)	1 (6)	1 (5)	1 (13)	2 (5)
mar	2 (12)	1 (7)	3 (15)	1 (10)	4 (30)	2 (19)	1 (6)	0 (0)	2 (29)	0 (0)
apr	2 (30)	1 (4)	1 (15)	1 (8)	4 (24)	0 (0)	0 (0)	1 (6)	3 (36)	1 (13)
maj	1 (15)	1 (9)	1 (6)	2 (13)	1 (7)	2 (5)	1 (6)	1 (11)	5 (34)	0 (0)
jun	3 (28)	0 (0)	4 (25)	1 (7)	2 (29)	0 (0)	1 (9)	0 (0)	0 (0)	1 (5)
jul	3 (49)	1 (13)	1 (9)	4 (30)	0 (0)	1 (7)	1 (1)	1 (9)	3 (51)	2 (12)
avg	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (3)	1 (12)	0 (0)	0 (0)	1 (4)	0 (0)	0 (0)
sep	1 (18)	0 (0)	1 (8)	1 (10)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (1)	0 (0)
okt	0 (0)	1 (4)	1 (11)	3 (13)	3 (12)	1 (5)	1 (6)	0 (0)	4 (48)	0 (0)
nov	1 (5)	1 (1)	2 (11)	2 (14)	2 (14)	1 (8)	1 (4)	3 (12)	1 (6)	1 (7)
dec	2 (12)	1 (3)	1 (12)	3 (13)	2 (13)	1 (15)	2 (19)	1 (4)	1 (23)	2 (11)

Tabela 2. Zasjedanja kantonalnih skupština i na njima razmotrene mjere, u 2017. godini, po mjesecima

Rezultat Skupštine KS u julu mjesecu – 51 razmotrena mjera, i Skupštine USK – 49 mjera razmotrenih u istom mjesecu, uz 48 razmotrenih mjera Skupštine KS u oktobru, najbolji su mjesečni rezultati ostvareni u 2017. godini, u kontekstu produktivnosti. S druge strane, skoro 30% mjesečnih rezultata kantonalnih skupština su nule.

Udio značajnih mjera u ukupnoj masi razmotrenih mjera, u 2017. godini, bio je vrlo nizak.

Tokom posmatranog perioda, usvojena je samo jedna strategija – Skupština Hercegovačko-neretvanskog kantona je sa zakašnjenjem, kao posljednja u nizu, konačno usvojila strategiju razvoja kantona. Samo je još Skupština Unsko-sanskog kantona, u ovom periodu, u nekom obliku, realizovala strategiju – prihativši u nacrtu Strategiju prema mladima USK u periodu 2016-2020. godina. Strategiju je razmatrala i Skupština BPK (nacrt Strategije razvoja poljoprivrede), ali je rezultat razmatranja bio izražena sumnja u originalnost razmatranog dokumenta i njegovo vraćanje, nadležnom ministarstvu, na doradu.

S druge strane, 7 skupština je, svojim programima rada za ovu godinu, planiralo realizaciju još 9 različitih strategija, koje se, međutim, u posmatranom periodu, nisu našle na dnevnom redu skupštinskih zasjedanja.

	Planirano programom rada	Usvojeno	Prihvaćeno u nacrtu	Ostalo	Razmatrano neplaniranih
USK	3	0	1		0
PK	0	0	0		0
TK	0	0	0		0
ZDK	1	0	0		0
BPK	2	0	0	1n VND	0
SBK	1	0	0		0
HNK	1	1	0		0
ZHK	1	0	0		0
KS	3	0	0		0
K10	0	0	0		0

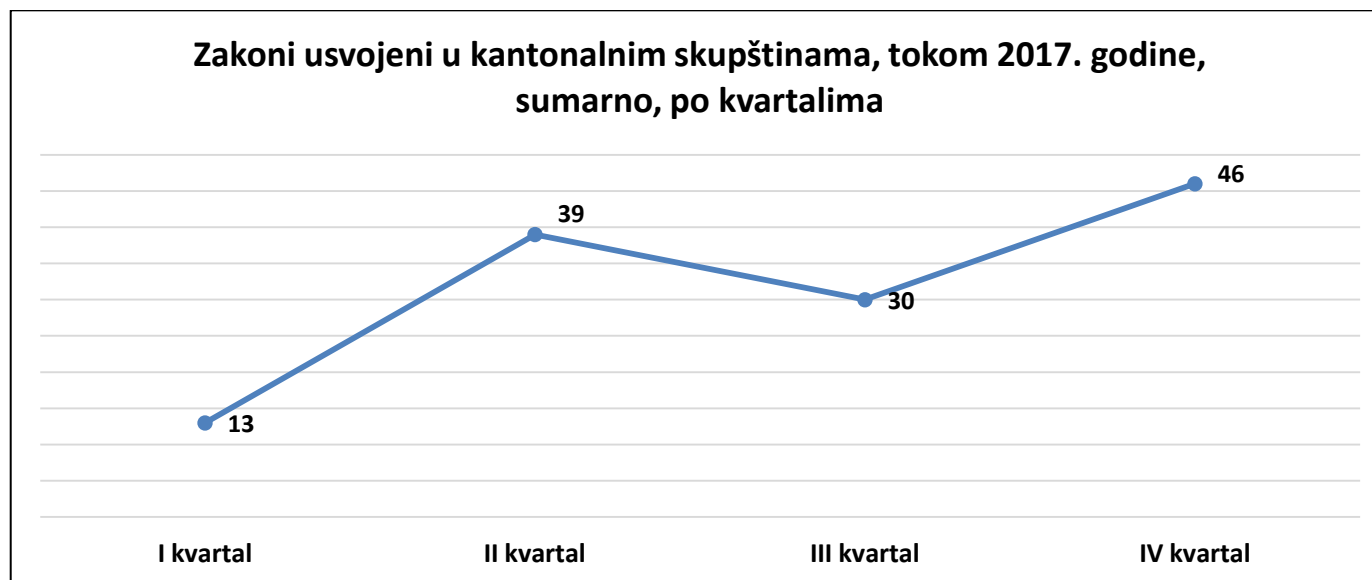
Tabela 3. Realizacija strategija u kantonalnim skupštinama, tokom 2017. godine

Osim strategija, u posmatranom periodu je i realizacija zakona bila prilično niska.

ZAKONODAVNA AKTIVNOST KANTONALNIH SKUPŠTINA

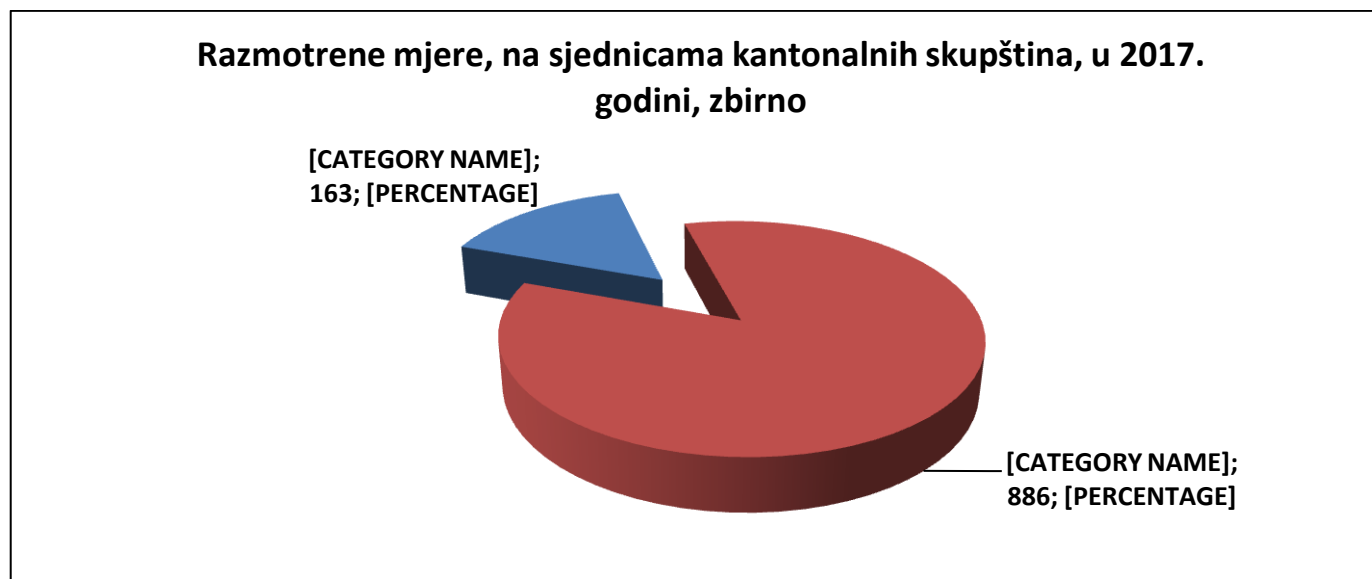
Realizacija zakona, od strane kantonalnih skupština, tokom 2017. godine, bila je prilično neravnomjerna, bez obzira posmatramo li je na mjesečnoj ili kvartalnoj osnovi.

Nakon izvjesnog pada u trećem kvartalu (koji je zanemariv u odnosu na pad u broju održanih sjednica, u ovom periodu), u četvrtom kvartalu nastavljen je rast broja zakona usvojenih od strane kantonalnih skupština. Pa je rezultat ostvaren u posljednja tri mjeseca 2017. godine tri i po puta veći od rezultata ostvarenog u prva tri mjeseca ove godine.



Grafikon 7

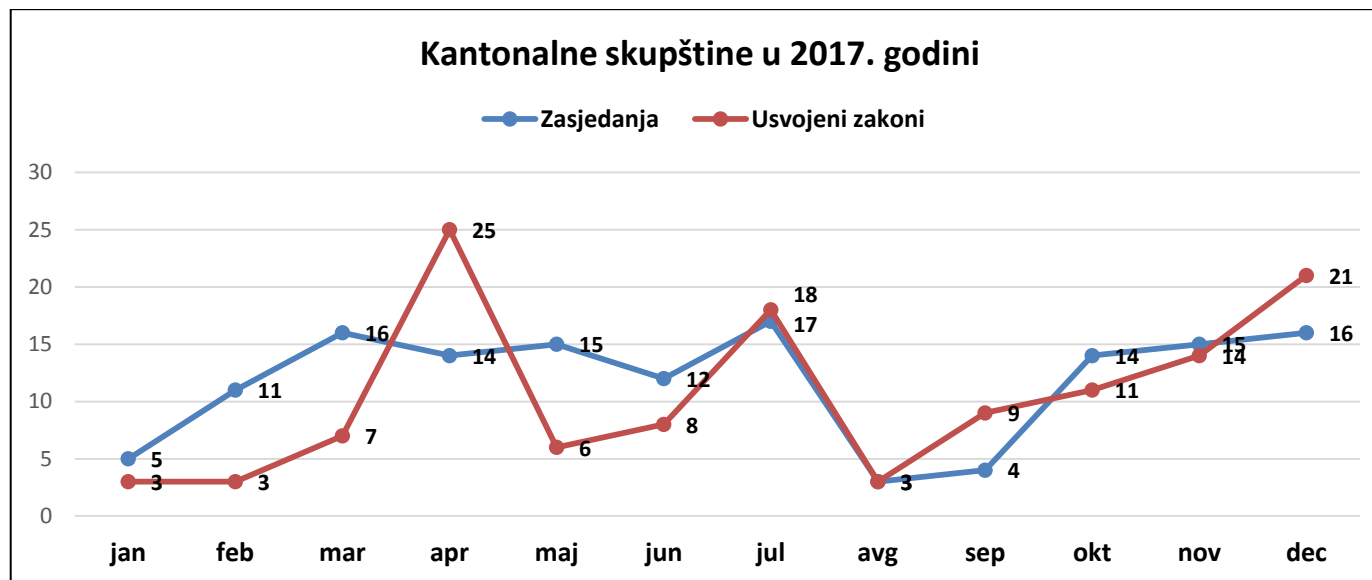
Zakoni, inače, čine 16% od svih razmatranih mjera na kantonalnim skupštinama, u 2017. godini. Razmatrano je, ukupno, 163 različitih zakona, od čega je 128 usvojeno, a 31 prihvaćeno u nacrtu (od 4 preostala razmatrana zakona, 1 je odbijen - u Skupštini BPK, 1 vraćen na doradu a za 2 je, na sjednici na kojoj su razmotreni, izjašnjavanje odgođeno).



Grafikon 8

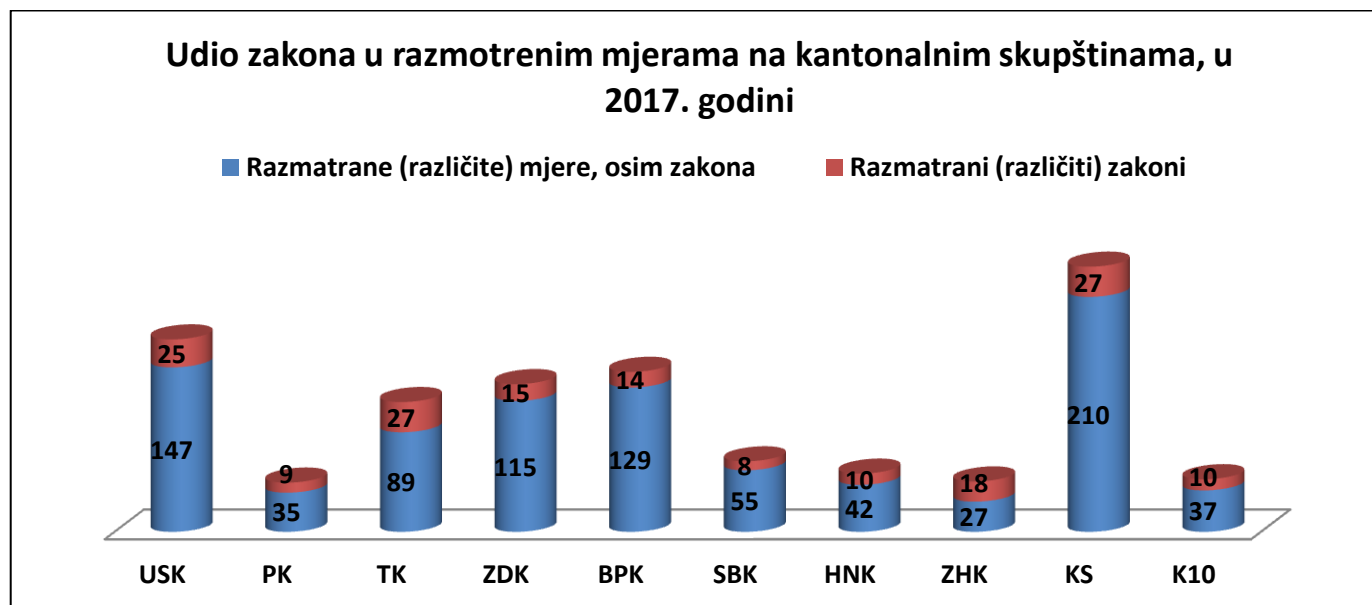
Od 128 usvojenih zakona tek je 57 novih, tzv. temeljnih zakona. Ostalo su tek izmjene i dopune postojećih zakonskih akata.

Za razliku od opšte produktivnosti, realizacija zakona nije bila u značajnoj vezi sa intenzitetom rada. Zanimljivo je da je u aprilu, julu i decembru – kada je registrovan najveći broj usvojenih zakona, u posmatranom periodu, broj zakona bio iznad broja održanih zasjedanja u tom mjesecu. Isto vrijedi i za broj zakona usvojenih u septembru.



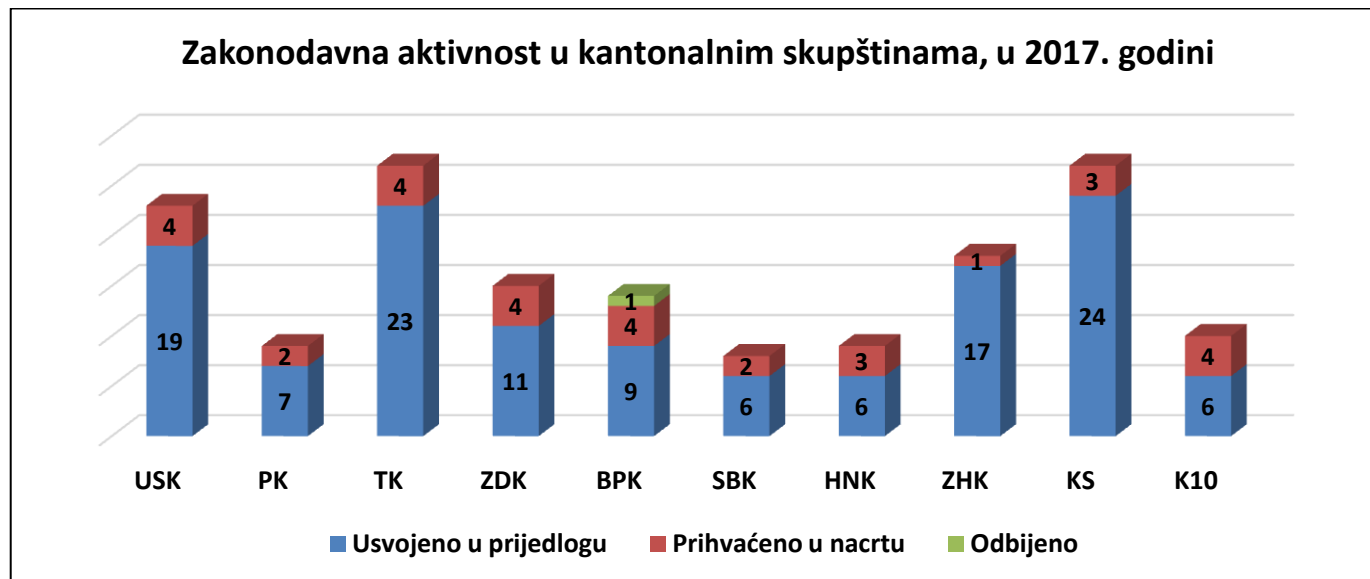
Grafikon 9

Broj zakona razmatranih u kantonalnim skupštinama, u 2017. godini, generalno je nizak. Razlika u procentualnoj zastupljenosti zakona u ukupnoj masi razmotrenih mjera, između pojedinih skupština, rezultat je prije svega značajnih razlika u realizaciji ostalih tipova mjera (jer se tu vrijednosti kreću od svega 30-ak, 40 „ostalih“ mjera razmotrenih u skupštinama ZHK, PK, K10 i HNK do cca 150 u Skupštini USK ili 210 u Skupštini KS).



Grafikon 10

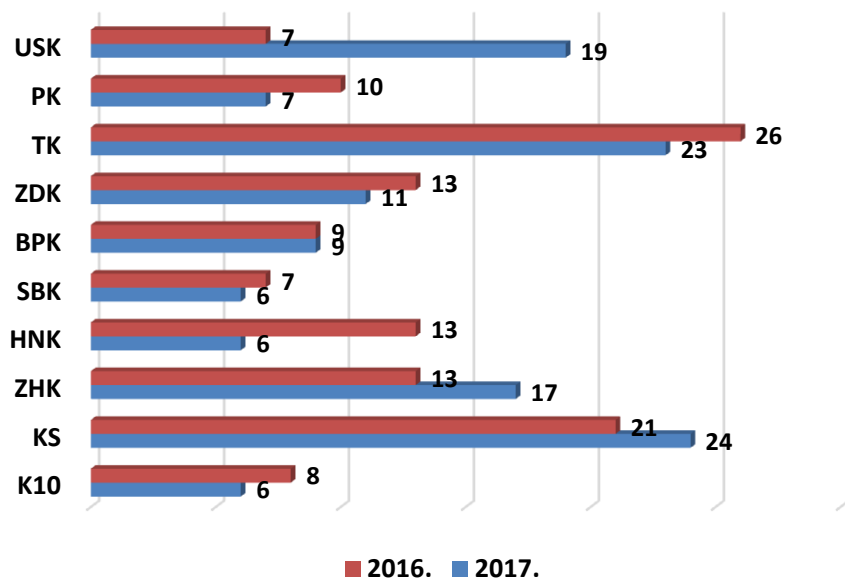
Najviše usvojenih zakona (dakle, zakona na kojima je u potpunosti okončana procedura i koji su stupili na snagu), u 2017. godini, imale su Skupština Kantona Sarajevo – 24, i Skupština Tuzlanskog kantona – 23. Više od 10 usvojenih zakona, u posmatranom periodu, imale su još skupštine USK (19), ZHK (17) i ZDK (11). Ostale skupštine imale su jednocifren broj usvojenih zakona, u ovom periodu – najmanje skupštine SBK, HNK i K 10 – po 6.



Grafikon 11

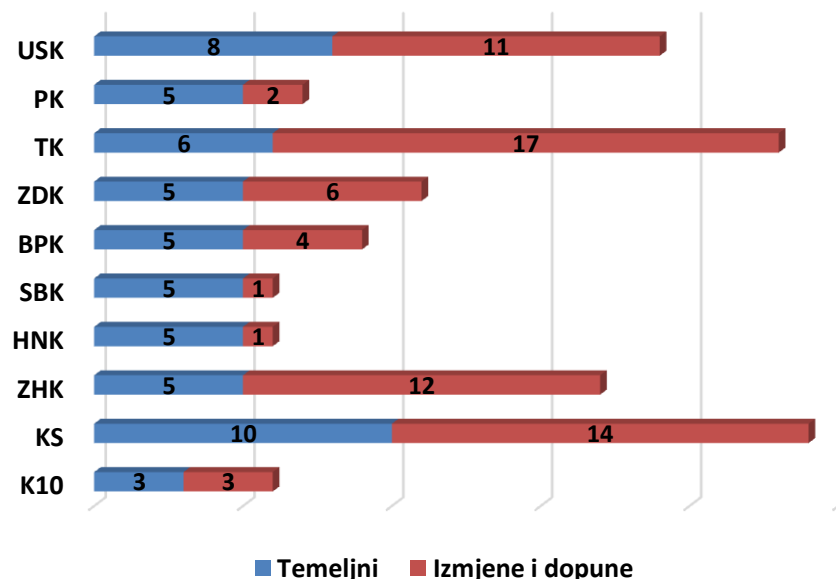
Većina kantonalnih skupština je, pritom, u 2017. godini ostvarila lošiji rezultat nego u prethodnoj godini. I istovremeno i lošiji rezultat nego u adekvatnom poredbenom periodu prethodnog mandata (trećoj godini tog mandata). Izuzetak su jedino Skupština USK, koja je u prethodnoj godini usvojila tek 7, a u 2017. čak 19 zakona (odnosno skoro 3 puta više), Skupština ZHK, koja je od prošlogodišnjih 13, došla do ovogodišnjih 17 i Skupština KS, koja je u 2016. imala 21 a ove godine 3 usvojena zakona više. Najveći pad doživjela je Skupština HNK, koja je prošlogodišnjih 13, u ovoj godini svela na tek 6 usvojenih zakona.

Poređenje broja usvojenih zakona u kantonalnim skupštinama u posljednje dvije godine



Grafikon 12

Odnos temeljnih zakona i izmjena i dopuna, među zakonima usvojenim u kantonalnim skupštinama, u 2017. godini

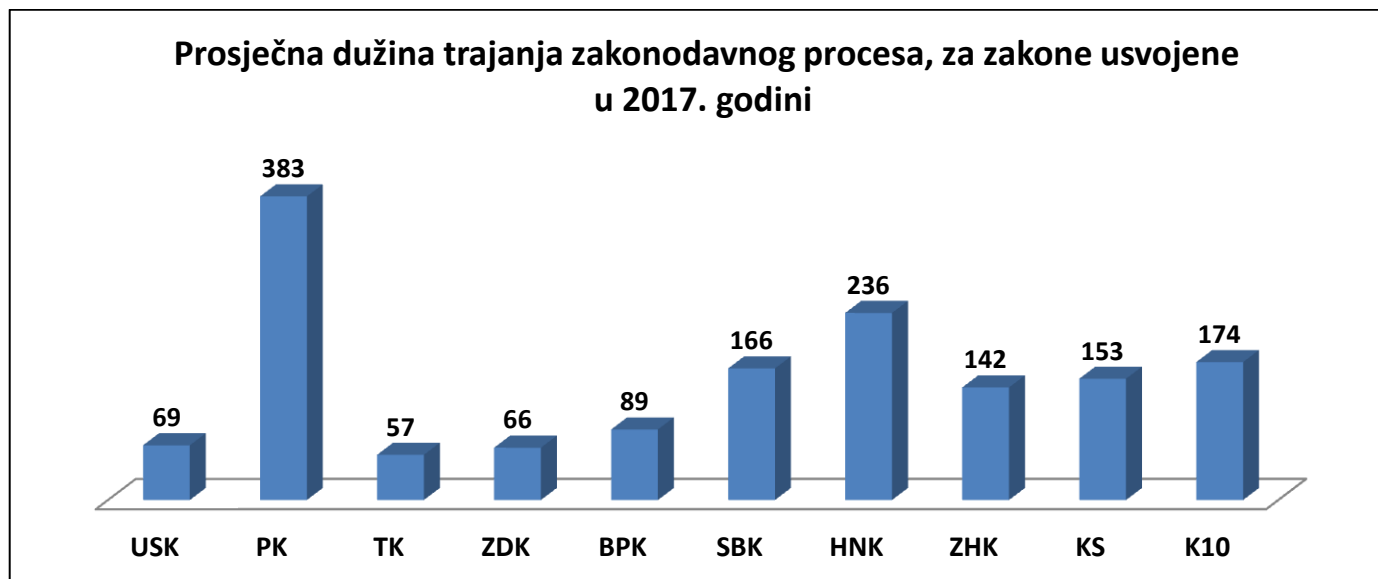


Grafikon 13

Kao što smo već rekli, od 128, od strane kantonalnih skupština, u 2017. godini, usvojenih zakona, tek 57 njih su temeljni. Najviše temeljnih zakona donijele su skupštine Kantona Sarajevo (10) i Unsko-sanskog (8). A najmanje Skupština Kantona 10 (3). Dakle, nijedna kantonalna skupština nije u 2017. godini realizovala ni jedan novi (temeljni) zakon mjesečno, u prosjeku.

DUŽINA TRAJANJA ZAKONODAVNOG PROCESA U KANTONALNIM INSTITUCIJAMA VLASTI

Dužina trajanja zakonodavnog procesa, za zakone nad kojima je procedura usvajanja okončana, odlukama kantonalnih skupština, tokom 2017. godine, bila je prilično neujednačena. I kretala se od 57 dana, koliki je prosjek usvajanja u TK, do skoro 400 dana, koliko iznosi prosjek usvajanja zakona u PK.



Grafikon 14

Najduže je trajala procedura za donošenje Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama, u PK – 1981 dan. Slijede Zakon o odgoju i obrazovanju u srednjim školama, u ZHK (581 dan), Zakon o izmjenama Zakona o komunalnim djelatnostima, u KS - 573 dana. A preko godinu dana trajalo je i usvajanje 2 zakona o pravobranilaštvu - Zakona o pravobranilaštvu SBK (523 dana) i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravobranilaštvu, u USK (419 dana).

	Prosjek	Najduže	Najkraće
USK	69	418	1
PK	383	1981	13
TK	57	221	1
ZDK	66	210	1
BPK	89	239	1
SBK	166	522	1
HNK	236	431	34
ZHK	142	581	8
KS	153	573	1
K10	174	259	36

Tabela 3. Dužina trajanja procesa usvajanja zakona, u kantonalnim institucijama, za zakone usvojene tokom 2017. godine

Najkraće je trajala procedura usvajanja nekoliko zakona kojima su predlagači bili sami poslanici ili skupštinske komisije, a koji su usvojeni na istoj sjednici Skupštine na kojoj su i predloženi. To su Zakon o izmjenama i dopunama o Visokom obrazovanju, u USK (prijedlog poslanika Damira Hodžića, SDA), Zakon o dopunama Zakona o državnoj službi Unsko-sanskog kantona (prijedlog Komisije za pravdu, ljudska prava, građanske slobode i jednakopravnost spolova), Zakon o izmjenama Zakona o Univerzitetu u Bihaću (Komisija za obrazovanje, nauku, kulturu, sport i mlade), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o šumama (poslanik Hasić Sanil, DF), Zakon o dopuni Zakona o organizaciji i nadležnostima organa uprave i upravnih organizacija (poslanik Hasić Sanil, DF), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju, u TK (prijedlog poslanika Mirze Omerdića, SDA), Zakon o izmjenama i dopunam Zakona o državnoj službi u TK (prijedlog Komisije za obrazovanje, sport, kulturu i mlade), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim taksama BPK Goražde (prijedlog poslanika Nene Zuke, NS), Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o dopunskim pravima boraca - branitelja Bosne i Hercegovine (Mirsad Pindžo, samostalni poslanik).

Kada je u pitanju zakonska procedura, Centri civilnih inicijativa već duže vrijeme zagovaraju potrebu ograničavanja vremena trajanja procedure usvajanja zakona, od njegovog pojavljivanja u formi nacрта pa do njegove realizacije u formi prijedloga, na maksimalno 6 mjeseci, kako bi se povećala efikasnost u ovom kontekstu.

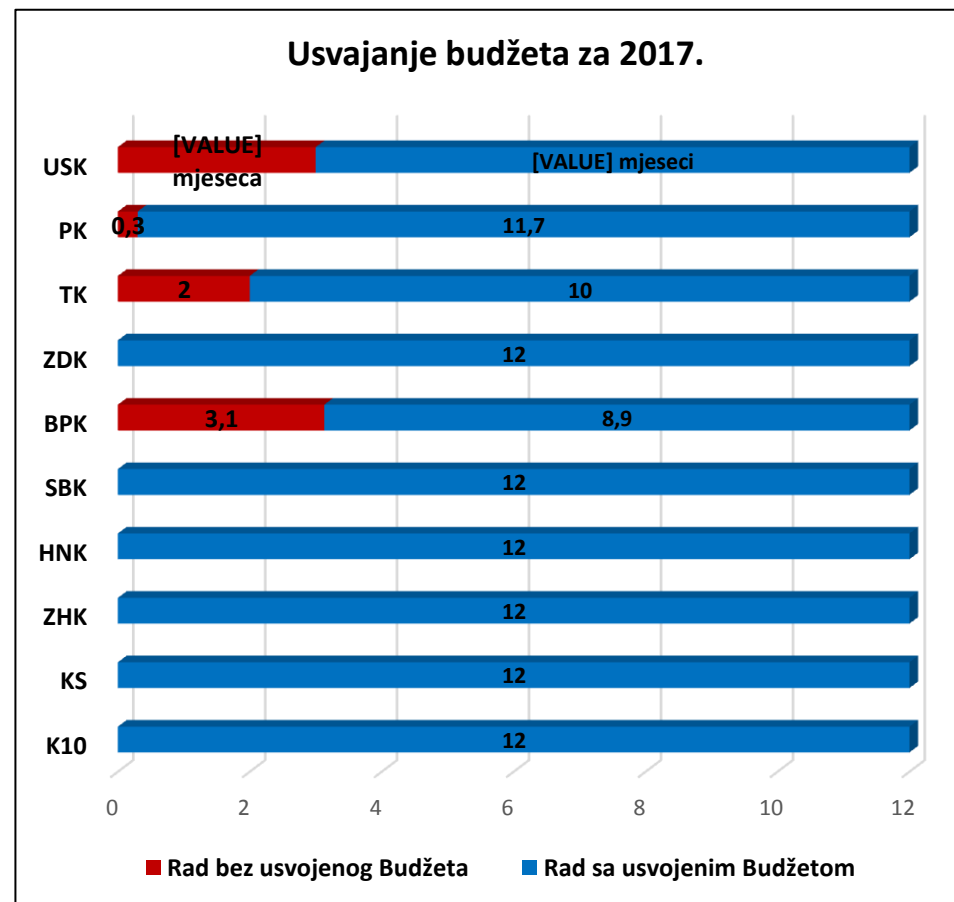
KLJUČNI DOKUMENTI ZA FUNKCIONISANJE INSTITUCIJA – BUDŽET

Neusvajanjem budžeta prije početka godine na koju se ovaj odnosi, krši se Zakon o budžetima Federacije Bosne i Hercegovine, a i poslovnici o radu institucija, u koje je ova obaveza iz zakona prenesena.

4 kantona – Unsko-sanski, Posavski, Tuzlanski i Bosansko-podrinjski – usvojila su svoje budžete za 2017. godinu nakon Zakonom predviđenog roka. Posavski u prvom, Tuzlanski u drugom, Unsko-sanski na samom kraju trećeg mjeseca, a Bosansko-podrinjski je čak budžet usvojio nakon isteka odluke o privremenom finansiranju za prvi kvartal – u 4. mjesecu 2017.

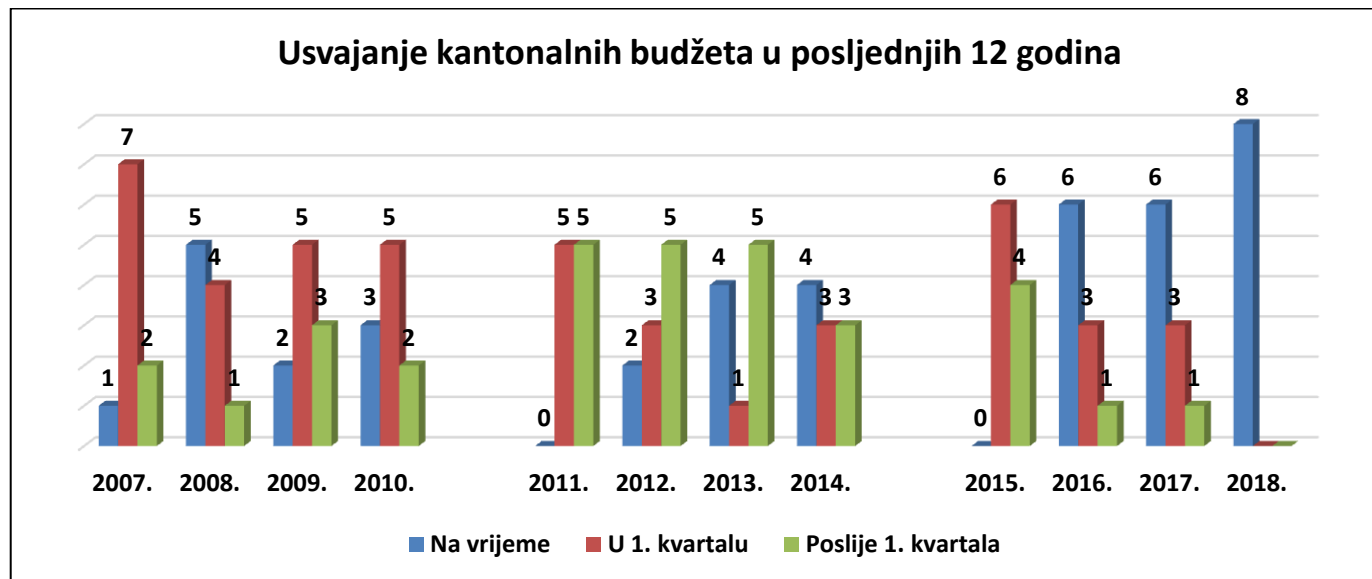
Neodgovornost predstavnika vlasti, uz praznine u Ustavu i Izbornom zakonu, koji nisu predvidili sankcije za takvo ponašanje, prečesto su, u proteklm godinama, dovodili do situacija da se finansiranje kantona vrši na privremenoj, tromjesečnoj bazi, koja je krajnje restriktivna i po zajednicu štetna, ili da se, pošto se budžet ne usvoji ni do krajnjeg zakonom predviđenog roka – 31.03. – dalje finansiranje privremeno obustavi. Skoro dvije trećine kantonalnih budžeta u proteklih 12 godina donešeno je sa kašnjenjem.

No situacija se u posljednje tri godine značajno popravila i poštovanje zakonskih obaveza, u ovom kontekstu, takoreći od izuzetka, pretvorilo u pravilo u ponašanju kantonalnih institucija.



Grafikon 15

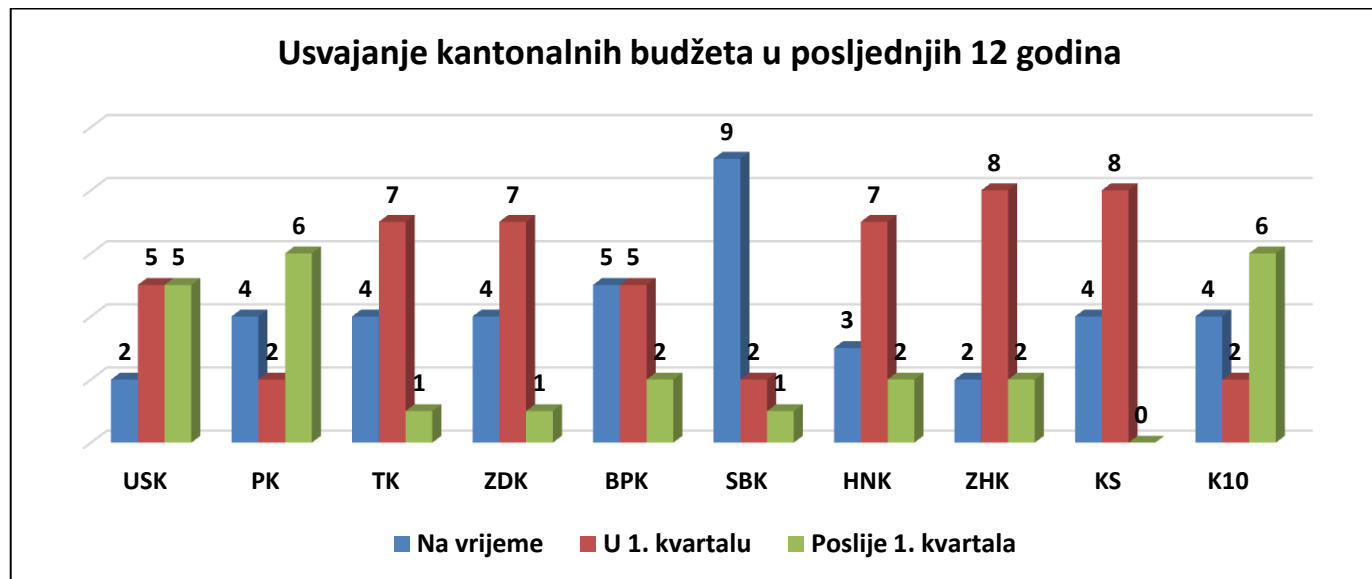
Najprije je pri usvajanju budžeta za 2016. i 2017. godinu, po prvi put više od pola kantona (po 6 za svaku godinu) na vrijeme dobilo budžet za ove godine, a samo po 1 tek nakon prestanka važenja odluke o privremenom finansiranju (što se u prethodna 2 mandata desilo samo jednom). A onda je, usvajanjem budžeta za 2018. ostvaren, za naše uslove, zaista fascinantna iskorak – skupštine čak 8 kantona su budžete usvojile na vrijeme – prije početka godine na koju se odnose.



Grafikon 16

Samo Skupštine USK i ZDK nisu budžete za 2018. usvojile na vrijeme. Prije svega zato što ih Vlade nisu na vrijeme utvrdile i prosljedile prema skupštinama (Vlada USK je do kraja 2017. utvrdila tek nacrt budžeta, a Vlada ZDK ni nacrt).

Od kantona koji su budžet za 2018. godinu dobili na vrijeme, Zapadnohercegovačkom kantonu ovo je, nakon prošlogodišnjeg prvjenca, drugi put u posljednjih 12 godina (a svega dvaput je na vrijeme budžet u posljednjih 12 godina dobio i USK). Hercegovačko-neretvanskom kantonu – treći. Čak 4 kantona je, u posljednjih 12 godina, budžeta na vrijeme usvojilo tek 4 puta. BPK pet. A najodgovornije u ovom kontekstu su se pokazale institucije SBK, koje su, u posljednjih 12 godine, budžet donijele na vrijeme – 9 puta.



Grafikon 17¹

Od kantona koji budžete za 2018. nisu usvojili u Zakonom predviđenom roku, USK je, prije ovoga, svega 2 puta usvajao budžete na vrijeme, u posljednjih 12 godina a ZDK četiri puta.

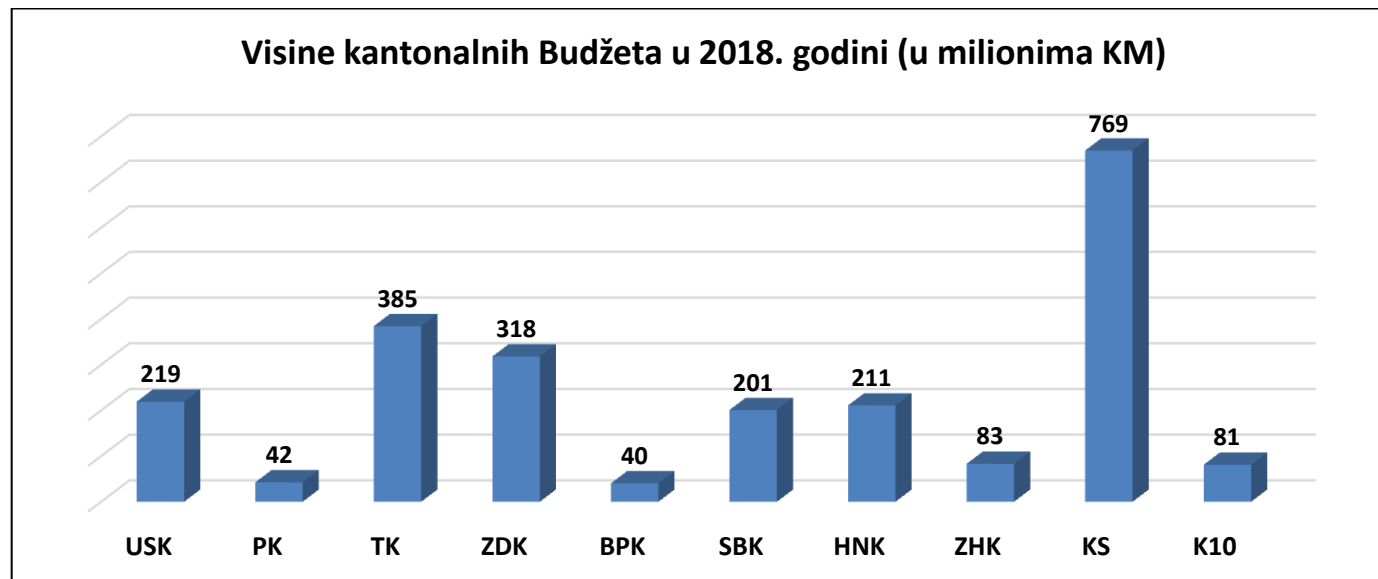
¹ Za USK i ZDK smo, u grafikonu, pretpostavili da će Budžet dobiti u 1. kvartalu 2018.

ANALIZA RADA KANTONALNIH SKUPŠTINA U 2017. GODINI

	USK	PK	TK	ZDK	BPK	SBK	HNK	ZHK	KS	K10
2007.	06.04.2007	29.03.2007	22.03.2007	27.03.2007	30.03.2007	28.12.2006	27.04.2007	30.03.2007	30.03.2007	29.03.2007
2008.	28.03.2008	28.12.2007	27.12.2007	27.12.2007	31.12.2007	17.01.2008	16.04.2008	28.03.2008	30.01.2008	28.12.2007
2009.	04.04.2009	02.04.2009	30.3.2009	31.03.2009	27.03.2009	22.12.2008	20.04.2009	16.03.2009	31.03.2009	22.12.2008
2010.	01.10.2010	30.12.2009	16.002.2010	30.03.2010	29.12.2009	30.12.2009	23.04.2010	15.01.2010	31.03.2010	30.03.2010
2011.	31.03.2011	19.05.2011	30.03.2011	31.03.2011	31.03.2011	28.04.2011	15.04.2011	01.04.2011	31.03.2011	11.05.2011
2012.	09.04.2012	26.04.2012	30.03.2012	27.04.2012	04.04.2012	30.12.2011	19.03.2012	24.02.2012	28.12.2011	14.09.2012
2013.	28.12.2012	10.04.2013	30.05.2013	28.12.2012	24.12.2012	27.12.2012	15.04.2013	03.04.2013	27.03.2013	15.05.2013
2014.	31.03.2014	15.04.2014	18.12.2013	23.12.2013	30.12.2013	30.12.2013	07.04.2014	07.02.2014	31.03.2014	16.05.2014
2015.	02.04.2015	02.04.2015	30.03.2015	30.03.2015	18.03.2015	30.03.2015	01.04.2015	31.03.2015	31.03.2015	16.04.2015
2016.	28.12.2015	30.12.2015	30.12.2015	23.02.2016	29.03.2016	21.12.2015	22.12.2015	30.03.2016	29.12.2015	08.04.2016
2017.	31.03.2017	09.01.2017	28.02.2017	28.12.2016	04.04.2017	21.12.2016	28.12.2016	30.12.2016	18.12.2016	30.12.2016
2018.		29.12.2017	29.12.2017		26.12.2017	19.12.2017	28.12.2017	21.12.2017	20.12.2017	22.12.2017

Tabela 4: Datumi usvajanja kantonalnih budžeta, u tri posljednje mandata

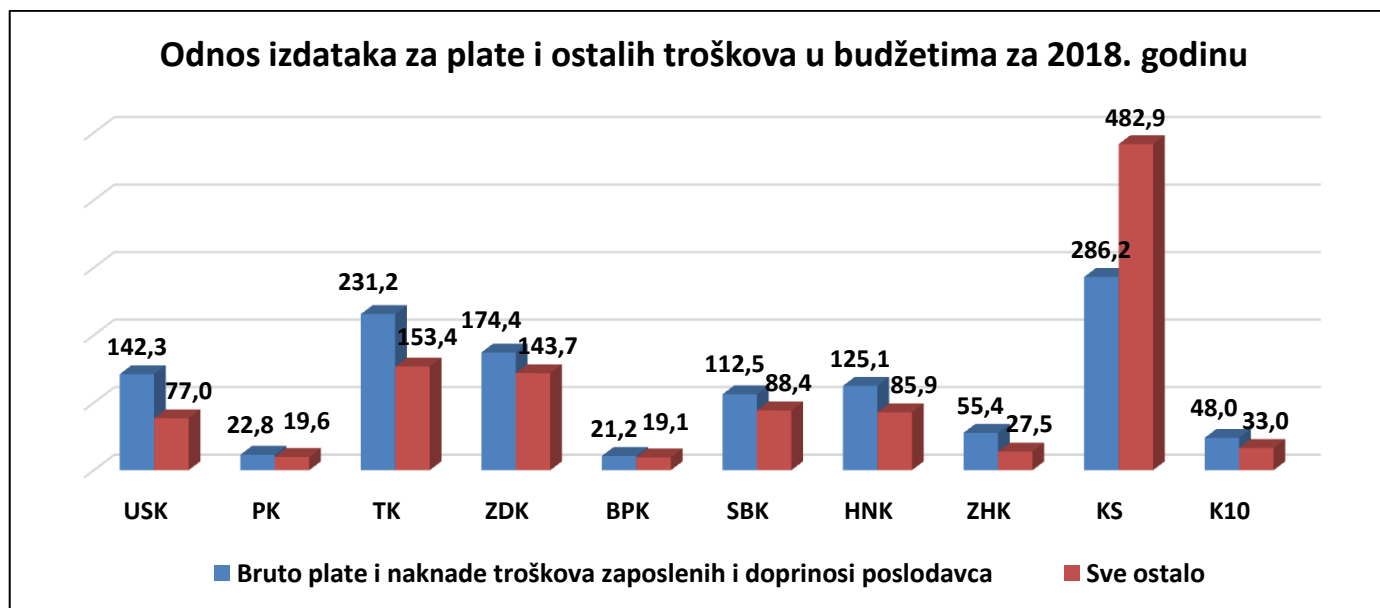
Inače, visine kantonalnih budžeta su krajnje neravnomjerne. Posavski, Bosanskopodrinjski, Zapadno-hercegovački i Kanton 10 raspolažu, u 2018. godini, sa budžetima od manje od 100 miliona KM (prva dva oko 40, a druga 2 oko 80), budžeti Srednjobosanskog, Hercegovačko-neretvanskog i nacrt budžeta Unsko-sanskog kantona se kreću oko 200 miliona KM, nacrt budžeta ZDK oko 318 miliona, Tuzlanskog 385, a Kanton Sarajevo ima budžet od čak cca 770 miliona KM.

Grafikon 18²

Praktično Budžet za KS, od 769 miliona KM predstavlja skoro trećinu ukupne vrijednosti svih kantonalnih budžeta – 32,7%. Budžeti TK i ZDK (kao najveći nakon budžeta KS), zajedno, takođe su blizu trećine – 29,9%. A svi ostali kantoni raspolažu sa 37,4% od ukupnog novca koji su planirali da u 2018. godini potroše kantoni u FBiH.

² ZA USK i ZDK navedeni su podaci iz nacrta budžeta za 2018.

Najviše sredstava u budžetima odlazi na plate budžetskih korisnika. Od 2 milijarde i 350 miliona KM, koliko, zbirno, iznose svi kantonalni budžeti, za 2018. godinu, na plate (ili, preciznije: na plate i naknade zaposlenim i doprinose poslodavca) će se potroši oko milijardu i 220 miliona KM. Što je preko polovine (tačnije 51,9%) svih budžetskih sredstava.

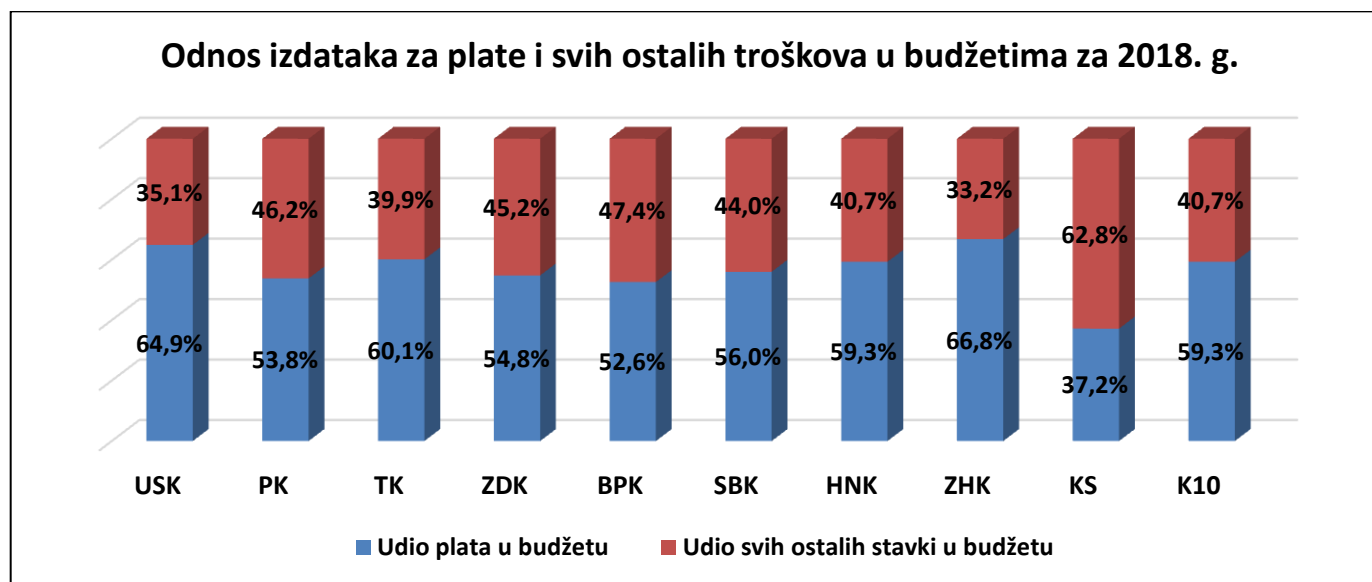
Grafikon 19³

Samo se u Kantonu Sarajevo, za plate (i naknade i doprinose) izdvaja manje od 50% budžeta (i to znatno manje). U ostalih 9 kantona za plate se izdvaja gotovo isto (BPK) ili više nego za sve ostale troškove zajedno.

Procentualno, najviše se za plate (odnosno najmanje za ostale namjene) izdvaja iz budžeta Zapadnohercegovačkog (67%) i Unsko-sanskog kantona (65%).

Kanton Sarajevo za ovu namjenu izdvaja svega 37%, stim da ima i daleko najveći budžet.

³ Za USK i ZDK navedeni su podaci prema nacrtu budžeta za 2018.

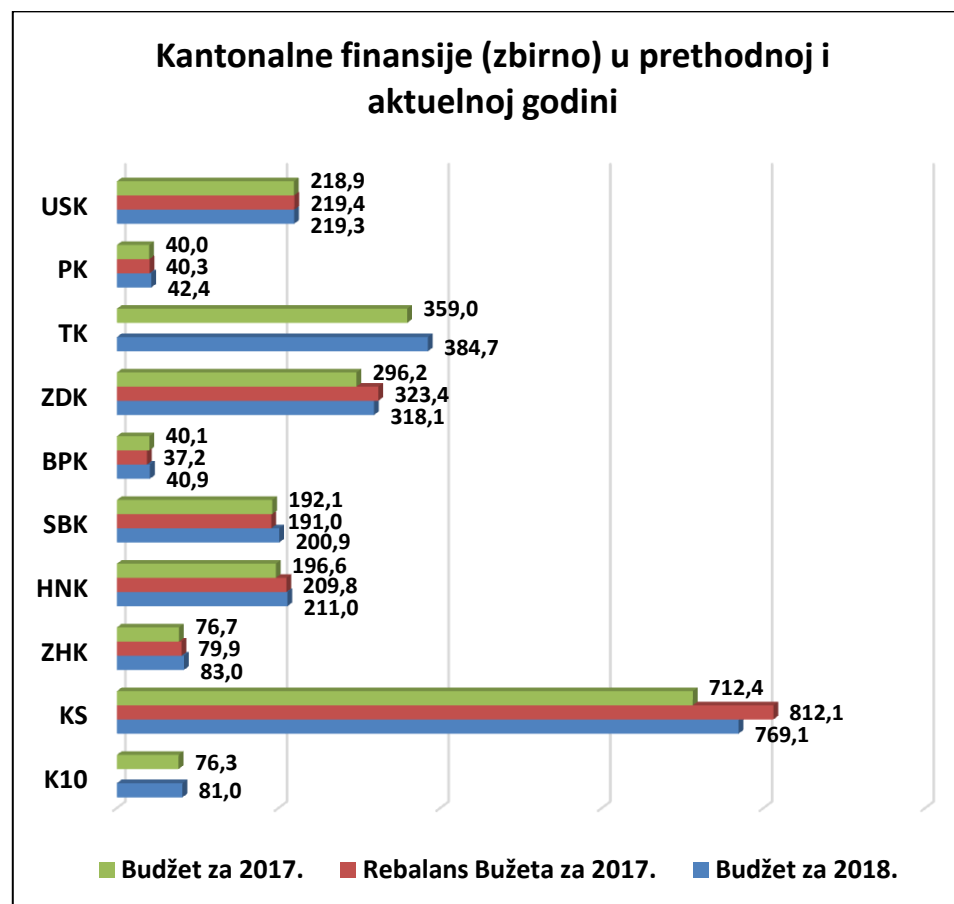


Grafikon 20

Inače, u svim kantonima osim u Tuzlanskom kantonu i Kantonu 10, pred kraj 2017. godine, usvojene su izmjene i dopune budžeta za 2017. godinu.

Rebalansom su prvobitno planirana sredstva u kantonalnim budžetima povećana za 170 milona KM, ukupno. Od čega cca 100 miliona otpada na KS. Samo je u BPK i SBK rebalansom smanjena prvobitna visina budžeta, a u ostalih 6 kantona, u kojim je izvršen rebalans, prvobitno, Budžetom, planirana sredstva, su povećana.

U svih 10 kantona budžet za 2018. veći je od prvobitno planiranog i usvojenog budžeta za 2017. Ali je u 3 (USK, ZDK i KS) manji od posljednjeg rebalansa budžeta za 2017. u tim kantonima.



Grafikon 21

Poseban problem, u kontekstu budžeta, je njihovo donošenje na netransparentan način, uz ignorisanje potrebe za učešćem javnosti u čitavom procesu, odnosno bez organizovanja javnih rasprava u kojim bi se interesnim grupama, sindikatima, nvo, građanima kao pojedincima, omogućilo da iskažu svoje mišljenje i daju prijedloge, u vezi sa sadržajem Budžeta. U procesu donošenja budžeta za 2018. samo su u 3 kantona – USK, TK i KS – organizovane javne rasprave.

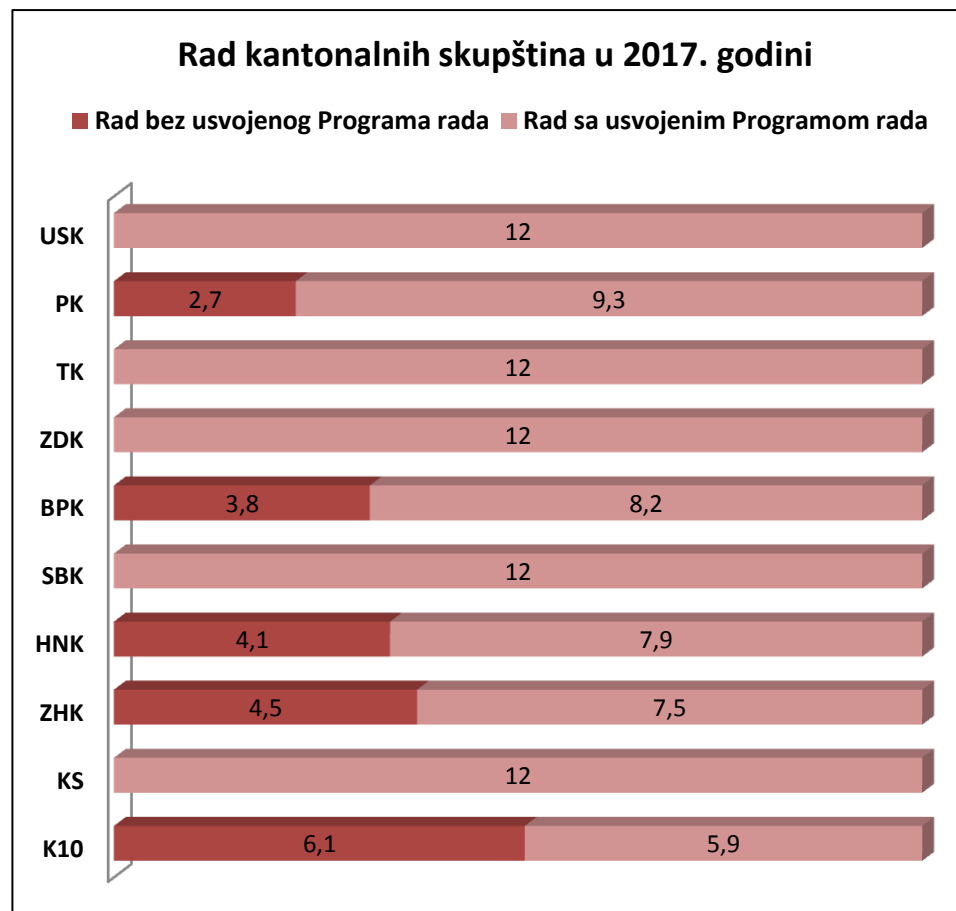
KLJUČNI DOKUMENTI ZA FUNKCIONISANJE INSTITUCIJA - PROGRAM RADA

Nepridržavanje poslovničke obaveze o rokovima za usvajanje programa rada, uobičajeno je za kantonalne skupštine, koje često stepenom svog kašnjenja u potpunosti obesmišljavaju ovaj izuzetno značajni alat za povećanje efikasnosti i fokusiranosti na projektovane ciljeve.

Tako su, i u 2017. godini, programi rada usvajani u trećem (PK), četvrtom (BPK), petom (HNK i ZHK) pa čak i početkom sedmog mjeseca, odnosno, nakon završetka prve polovine godine (K10).

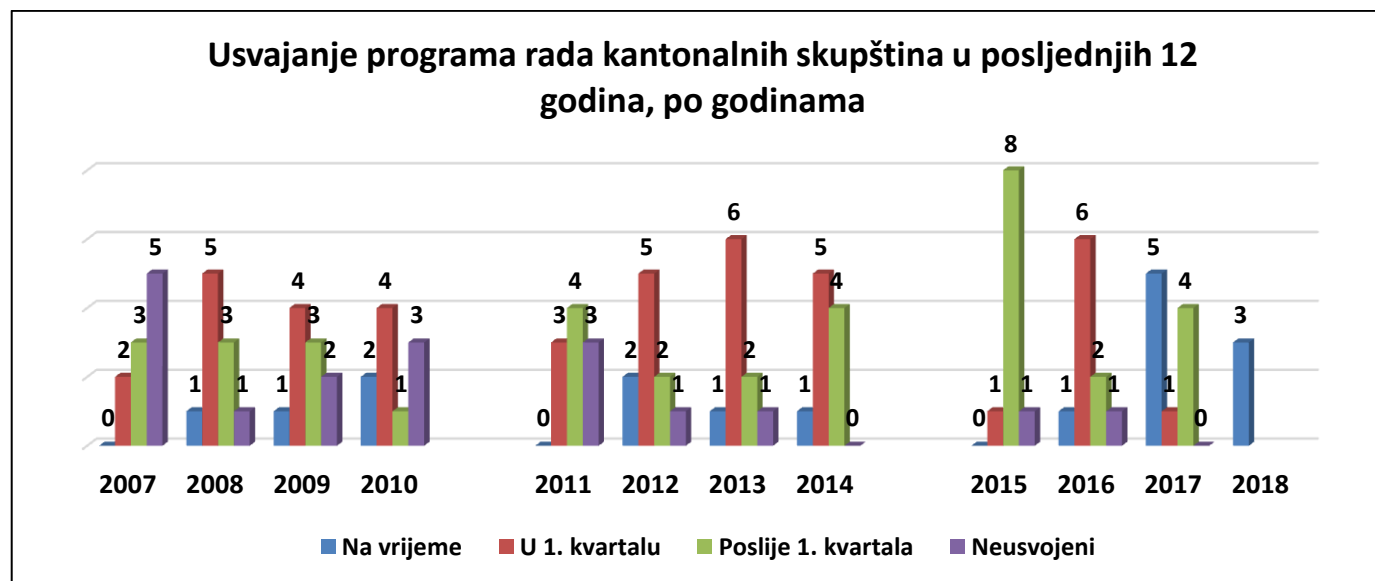
O neodgovornosti institucija vlasti, u ovom kontekstu, govori i podatak da je što, se tiče vremena usvajanja programa rada, u 2017. godini postignut najbolji rezultat, u posljednjih 12 godina, iako je samo pet kantonalnih skupština – USK, TK, ZDK, SBK i KS – program rada za ovu godinu usvojilo na vrijeme, prije početka godine na koju se odnose.

Dotad najbolji rezultat bio je onaj u 2010. i 2012. godini, za koje su programe rada na vrijeme usvojile po 2 kantonalne skupštine – u 2010. skupštine Tuzlanskog i Kantona Sarajevo, a u 2012. godini skupštine Tuzlanskog i Zeničko-dobojskog kantona.



Grafikon 22

Ukupno je, od 110 programa rada, koje su kantonalne skupštine trebale donijeti u posljednjih 11 godina (zaključno sa 2017.), na vrijeme usvojeno njih tek 14. 42 su usvojena u prvom kvartalu godine na koju se odnose, 28 u drugom, a 8 čak u drugoj polovini godine. 18 programa nije donešeno uopšte.

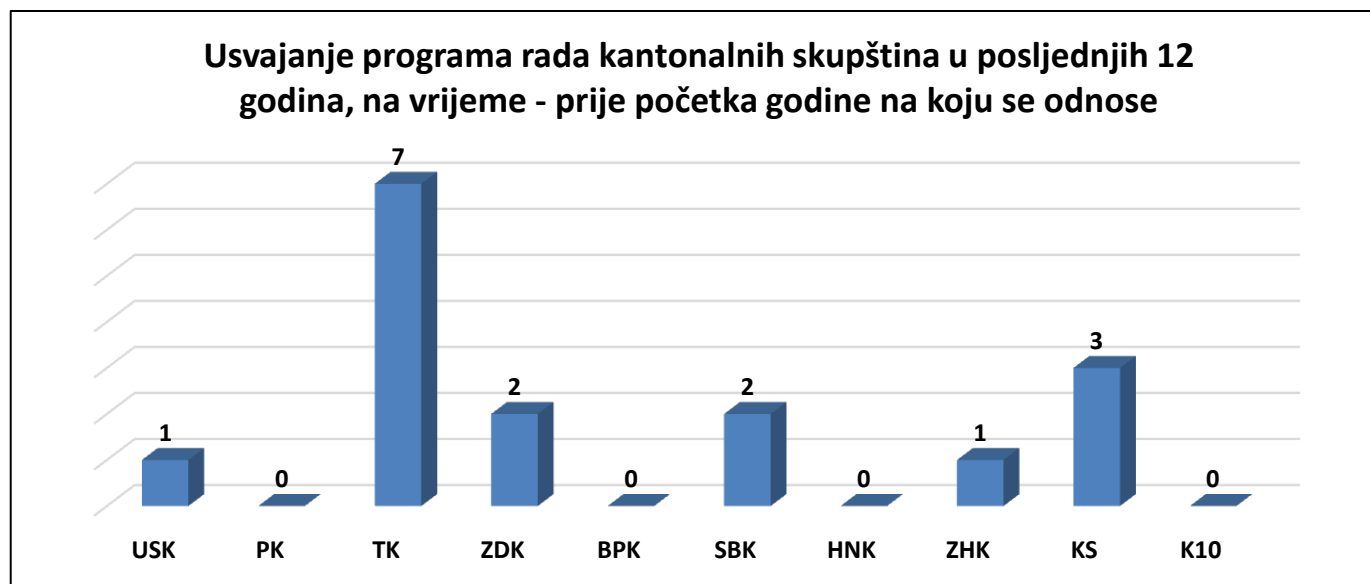


Grafikon 23

Na žalost, usvajanje programa rada za 2018. nije pratilo pozitivan trend primjetan kod usvajanja budžeta. Nakon napretka, u ovom kontekstu, evidentiranog pri usvajanju programa za 2017, u 2018. je došlo do pogoršanja, pa je na vrijeme, prije početka godine na koju se odnose, usvojeno tek 3 programa rada kantonalnih skupština – u Tuzlanskom, Zeničko-dobojskom i Srednjobosanskom kantonu.

Čak četiri kantonalne skupštine – skupštine PK, BPK, HNK i K 10 – nisu svoj program rada usvojile na vrijeme nijednom u posljednjih 12 godina (zaključno sa programima rada za 2018.). A dvije – USK i ZHK – su to uradile samo jednom. Pri tome Skupština ZHK, taj jedini put još u prethodnom mandatu – program rada za 2008. godinu (Dakle, prije 10 godina).

Dvije skupštine – ZDK i SBK – su u posljednjih 12 godina, programe rada usvojile na vrijeme po dva puta – i to za 2 posljednje godine. Skupština KS tri puta, ali ne i program rada za 2018, koji je bio na dnevnom redu posljednje sjednice Skupštine KS u 2017. (održane 20.12.2017.) ali je povučen. Daleko najviše puta, od svih kantonalnih skupština, svoj program rada na vrijeme je donijela Skupština TK – 7 puta u 12 posljednjih godina. Po dva puta u prethodna dva mandata i tri puta zaredom u aktuelnom.



Grafikon 24

ANALIZA RADA KANTONALNIH SKUPŠTINA U 2017. GODINI

Pri tome, godišnji program rada nije uopšte usvojen 18 puta, u prethodnih 11 godina, što je 16% od ukupnog broja kantonalnih programa koji su trebali biti usvojeni u ovom periodu. Najveću neodgovornost, u tom kontekstu, pokazala je Skupština Kantona 10, koja je, u posljednja 3 mandata, samo u 5 godina imala usvojene programe rada, a i u tim godinama on nije bio usvojen na vrijeme, nego u trećem, petom, sedmom, pa čak i na kraju desetog mjeseca godine na koju se program odnosio.

Jedino skupštine Tuzlanskog, Zeničko-dobojskog i Kantona Sarajevo nijednu od prethodnih jedanaest godina nisu završile bez usvojenog godišnjeg programa rada.

	USK	PK	TK	ZDK	BPK	SBK	HNK	ZHK	KS	K10
2007.	19.04.2007	Nije usvojen	26.03.2007	25.04.2007	Nije usvojen	Nije usvojen	Nije usvojen	27.06.2007	29.03.2007	Nije usvojen
2008.	Nije usvojen	06.03.2008	31.01.2008	27.03.2008	21.04.2008	31.03.2008	29.04.2008	21.12.2007	28.02.2008	23.07.2008
2009.	10.02.2009	19.05.2009	29.12.2008	21.04.2009	24.03.2009	17.03.2009	Nije usvojen	31.07.2009	12.02.2009	Nije usvojen
2010.	Nije usvojen	30.03.2010	29.12.2009	06.04.2010	15.02.2010	03.02.2010	Nije usvojen	Nije usvojen	29.12.2009	30.03.2010
2011.	18.04.2011	28.06.2011	30.03.2011	11.04.2011	20.05.2011	16.03.2011	Nije usvojen	Nije usvojen	31.03.2011	Nije usvojen
2012.	07.02.2012	26.04.2012	22.12.2011	31.01.2012	04.04.2012	29.02.2012	19.03.2012	24.02.2012	30.01.2012	Nije usvojen
2013.	14.05.2013	05.03.2013	21.12.2012	12.02.2013	27.02.2013	12.03.2013	20.03.2013	17.06.2013	30.01.2013	Nije usvojen
2014.	03.02.2014	28.01.2014	30.01.2014	13.03.2014	21.02.2014	09.06.2014	07.04.2014	03.07.2014	23.12.2013	16.05.2014
2015.	27.04.2015	18.06.2015	29.04.2015	21.04.2015	08.04.2015	28.07.2015	31.03.2015	16.07.2015	29.04.2015	Nije usvojen
2016.	25.01.2016	Nije usvojen	30.12.2015	23.02.2016	10.03.2016	26.01.2016	29.03.2016	17.07.2016	01.02.2016	28.10.2016
2017.	27.12.2016	23.03.2017	23.12.2016	23.12.2016	24.04.2017	21.12.2016	04.05.2017	15.05.2017	28.12.2016	03.07.2017
2018.			29.12.2017	18.12.2017		19.12.2017				

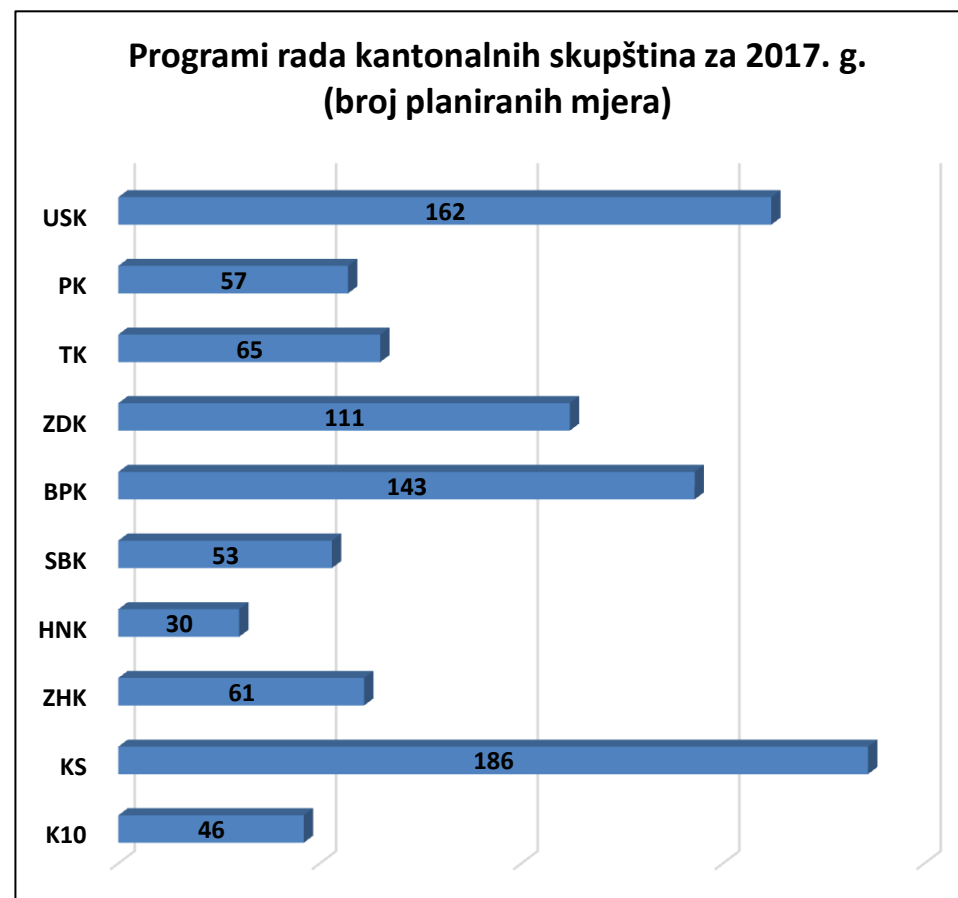
Tabela 5: Datumi usvajanja programa rada kantonalnih skupština, od 2007. do 2018.

Obimi pojedinačnih kantonalnih programa rada za 2017. godinu drastično su se razlikovali. I, u principu, kao ni inače, nemaju veze sa veličinom, ekonomskom moći ili brojem stanovnika kantona. Što govori i o neujednačenoj metodologiji i o različitim ambicijama i različitom sagledavanju vlastitih mogućnosti ali i o kalkulisanoj pojedinim institucijama sa rezultatima nezavisnog praćenja njihovog rada, koji uključuje i stepen realizacije programom zacrtanih obaveza.

Ubjedljivo najniži obim programa rada ima Skupština HNK, koja je nakon prihvatanja amandmana, pri usvajanju prijedloga Programa rada za 2017., izbacila iz njega sve zakone, odnosno njihovo poimenično pominjanje, zamijenivši ih stavom da će Skupština HNK u 2017. godini razmatrati nacрте i prijedloge zakona i drugih akata koje Vlada HNK ili drugi ovlašteni predlagači upute u skupštinsku proceduru a u skladu sa programom rada Vlade za 2017. godinu.

No, ovaj pokušaj da se izbjegne javna kritika za vlastitu odgovornost za lošu realizaciju planiranih obaveza, je potpuno neprihvatljiv, iz više razloga. Prvo, jedna ozbiljna institucija ne može sebi dozvoliti da joj plan rada bude: „Radićemo nešto što nam i ako nam neko pošalje“, a drugo, ovim Skupština sama sebe devalvira i pretvara i bukvalno u goli servis Vlade, kojoj Vlada određuje šta će raditi i čime će se baviti, umjesto da bude obrnuto.

Većina kantonalnih skupština ima vrlo nizak obim godišnjeg programa rada, neusklađen sa potrebama svojih građana. Čak 6 kantonalnih skupština je za 2017. godinu, planiralo realizaciju svega 30 do 65 mjera. Dakle, u prosjeku samo 2 i po do 5 i po mjera mjesečno.



Iznad 100 mjera, u svojim programima rada za 2017. godinu, imaju tek skupštine ZDK (111), BPK (143), USK (162), te, KS, koji ima najviše planiranih mjera u svom programu rada za 2017, od svih kantonalnih skupština (186 ili 15,5 mjera mjesečno, u prosjeku).

Nelogičnosti su prisutne i u zakonodavnom dijelu programa rada, u kom registrujemo i planove u potpunom neskladu sa dosadašnjim rezultatima institucija i značajna povećanja i smanjenja, u odnosu na prethodne godišnje planove, za koje se ne vidi na čemu su utemeljena.

Skupštine TK i ZDK su tako planove iz prethodne godine, od 19 različitih zakona, svele na svega 13 (TK) i 11 (ZDK), a Skupština KS je za razliku od prethodnih 41, u programu rada za 2017. godinu planirala tek 29 zakona. Skupština HNK je, nakon što je u 2016. godini udvostručila broj planiranih zakona u odnosu na prethodnu godinu i planirala čak 52 zakona, u 2017., kao što smo rekli, u potpunosti izbacila zakone iz Programa.

S druge strane, Skupština BPK je sa 22 zakona u Programu rada za 2016., digla broj planiranih zakona u 2017. godini na 32, a Skupština Kantona 10, sa prethodnih 13 na čak 38 u programu za 2017. I dok je ukupni broj usvojenih zakona Skupštine BPK u cijelom prošlom četverogodišnjem mandatu 60, ukupni broj usvojenih zakona Skupštine Kantona 10, u tom mandatu, je tek 18, što je, dakle, skoro duplo manje od broja zakona planiranih Programom Skupštine K10 za 2017. godinu. Što ukazuje na potpuno nerealno planiranje, a time i na odnos prema programima rada, kao tek formalnoj obavezi ispražnjenoj od smisla i sadržaja.



A podsjetimo, programi rada su izuzetno važan mehanizam, koji, svuda u svijetu, služi za podizanje efikasnosti i za fokusiranje na projektovane ciljeve. U BiH ih, međutim, vlast još uvijek tretira kao nametnutu obavezu, koju tek formalno, s naporom ispunjava. Što se vidi i na realizaciji planiranog.

Podsjetimo i da u većini poslovnika postoji obaveza da se u izradu programa rada uključuju građani i udruženja građana. Međutim, ta se odredba uglavnom zaobilazi, a prijedlozi takve vrste ignorišu. Kao u primjeru reagovanja rukovodstva Skupštine TK na prijedloge CCI-a, u procesu usvajanja Programa Skupštine za 2017. godinu, koji ne samo da nisu ozbiljno uzeti u razmatranje, nego je predstavniku CCI-a uskraćena mogućnost da se obrati Skupštini i obrazloži podnesene prijedloge.

REALIZACIJA UKUPNIH PLANIRANIH OBAVEZA KANTONALNIH SKUPŠTINA

Nijedna kantonalna skupština nije u potpunosti realizovala svoj plan aktivnosti za 2017. godinu.

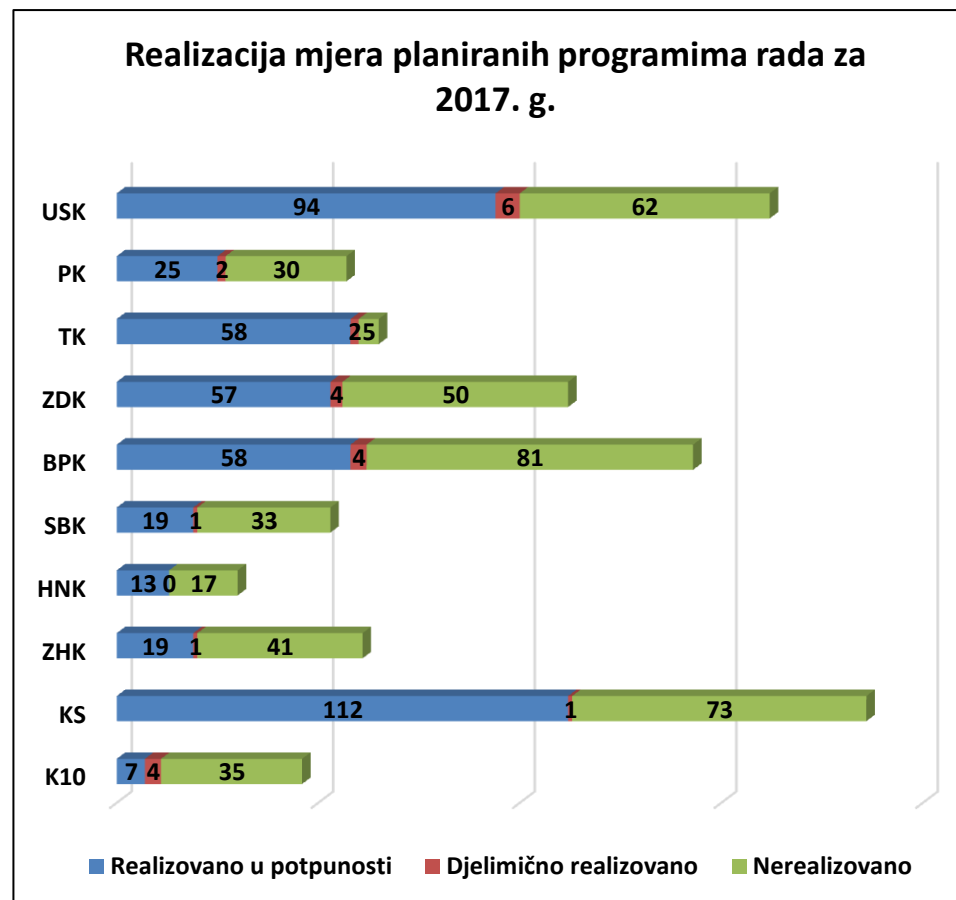
Najbliže tome bila je Skupština TK, koja je u potpunosti realizovala (usvojila u prijedlogu) 58, a djelimično (prihvatila u nacrtu i poslala u daljnu proceduru) još dvije, od ukupno 65 planiranih mjera. Što znači da je realizovala (u potpunosti ili djelimično) preko 90% planiranog.

Istina, obim programa rada Skupštine TK krajnje je skroman (dva puta manji od obima programa rada Skupštine BPK, dva i po puta manji od obima programa rada Skupštine USK, a tri puta manji od obima programa Skupštine KS), a u 2017. godini bio je i najmanji koji je ova institucija imala u posljednjih 12 godina.

No, s druge strane, činjenica je i da je čak 5 kantonalnih skupština u FBiH, u 2017. godini, imalo manji program rada od Skupštine TK, a da realizacija planiranog u tim institucijama nije prešla 50%.

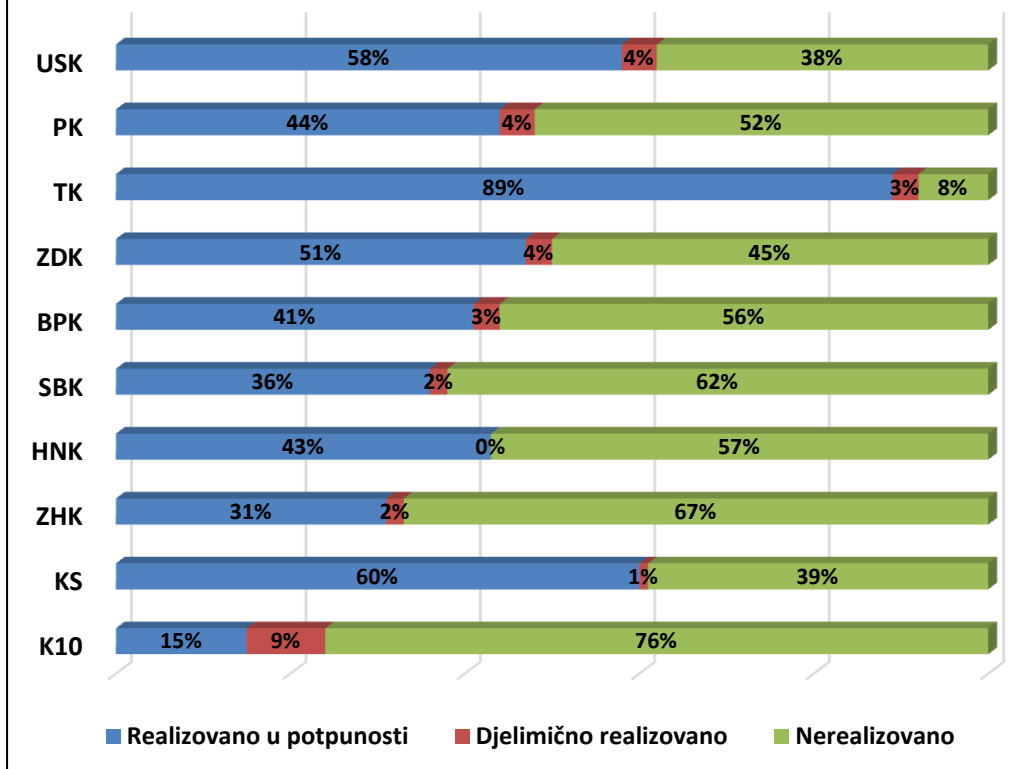
Primjera radi, Skupština HNK je imala duplo manje mjera u svom programu rada za 2017. (svega 30, pri čemu nijedan zakon), ali je do kraja godine realizovala tek 43% od planiranog.

Grafikon 27



Slično je i sa skupštinama PK (44% u potpunosti realizovanog, od 57 planiranih mjera), SBK (36% od 53), ZHK (31% od 61) i K10 (koja ima, i nominalno i procentualno najniži nivo realizacije planiranih obaveza u 2017. godini – svega 7 u potpunosti realizovanih, od 46 planiranih, ili tek 15%, za godinu dana – što se ne može opravdati ni enormnim, polugodišnjim, kašnjenjem sa usvajanjem Programa rada).

Postotak realizacije programa rada kantonalnih skupština, za 2017. godinu



Od 4 skupština čiji je obim planiranih mjera veći nego kod Skupštine TK, jedino je skupština ZDK realizovala, nominalno, manji broj mjera od nje – i to za svega 5). Skupština BPK je, s druge strane, u potpunosti realizovala identičan broj mjera kao i Skupština TK, ali iz, kao što smo već rekli, dvostruko obimnijeg programa rada (pa je procenat njegove realizacije tek 41%).

Preostale dvije skupštine – skupštine USK i KS – koje imaju dva i po i tri puta obimnije programe rada za 2017., od Skupštine TK, realizovale su, zapravo, nominalno, najveći broj planiranih mjera, u ovoj godini – svaka od njih skoro dvostuko više nego Skupština TK. Skupština USK realizovala je 94 mjere u potpunosti i 6 djelimično, od plana od 162 mjere, a Skupština KS u potpunosti je realizovala 112, a djelimično još jednu mjeru, od plana od 186 mjera. Što znači da se realizacija kod obje, kreće oko 60%.

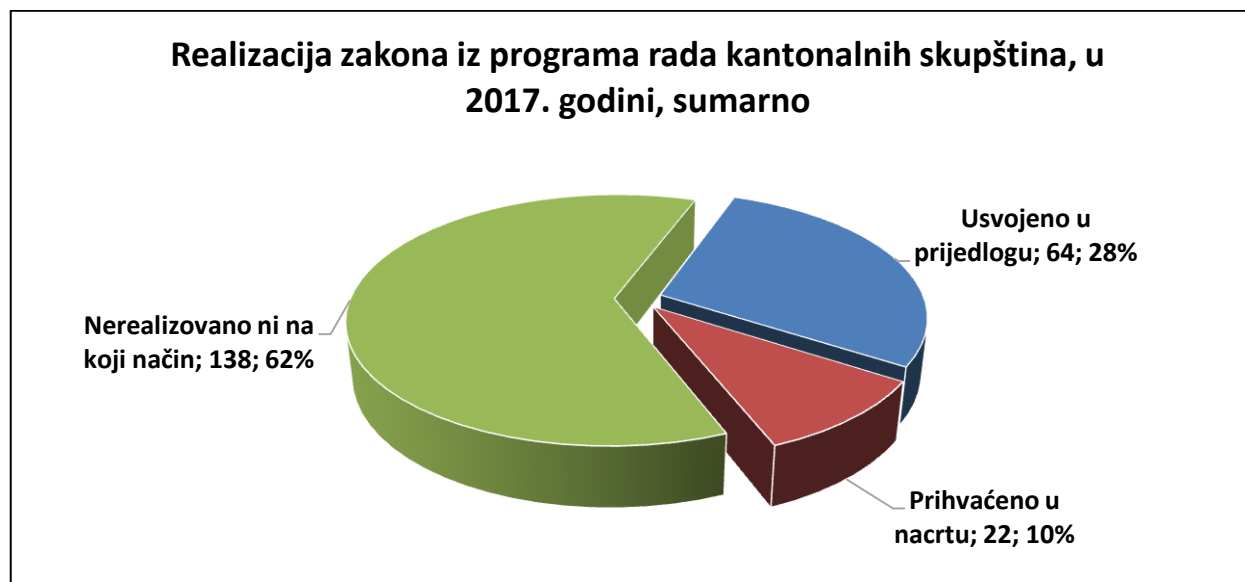
Formalizam u odnosu prema programima rada, osim u vremenu njihovog usvajanja, obimu planiranih mjera i stepenu

realizacije, vidljiv je i u činjenici da većina institucija koja kasni sa donošenjem programa rada, potpuno ignorišući tu činjenicu, u programima ima planove za realizaciju u mjesecima koji su, u trenutku usvajanje programa, već prošlost. Pa čak i, u tim programima, inkorporirane mjere koje su u trenutku usvajanja programa rada već bile realizovane. Oni se, dakle, ne bave realnim planiranjem obaveza u vremenu koje je pred njima, nego kreiraju dokument koji će lijepo izgledati u arhivi i koji će prikrivati kašnjenje, lošu realizaciju i činjenicu da propisana obaveza nije urađena na vrijeme. Praksa je to kojom se, između ostalog, dovodi u pitanje relevantnost statističkih podataka o realizaciji planiranih obaveza u institucijama koje tu praksu provode.

U 2017. taj problem je najizraženiji kod Skupštine BPK, čiji program rada za 2017. iako je usvojen tek 24.4. sadrži „plan“ za 1. kvartal, sa 34 različite mjere, te kod Skupštine Kantona 10, čiji program, iako je usvojen tek na početku druge polovine 2017. (3.7.2017.), sadrži obavezu usvajanja 36 zakona u nacrtu, u prvoj polovini godine.

REALIZACIJA ZAKONA IZ PROGRAMA RADA KANTONALNIH SKUPŠTINA

Realizacija planiranih zakona, u 2017. godini, je lošija od ukupne realizacije godišnjih programa rada kantonalnih skupština. Sumarno, realizovano je 50% od svih mjera koje su planirane programima rada kantonalnih skupština za 2017. godinu. Ali samo 28,57% planiranih zakona.



Grafikon 29

A podsjetimo – donošenje zakona je jedna od osnovnih ustavnih obaveza kantonalnih skupština, odnosno najviših institucija zakonodavne vlasti u kantonima.

Pojedinačno, od pravila o lošijoj realizaciji zakonodavnih, od ukupnih, obaveza kantonalnih skupština, izuzetak je jedino Skupština Zapadno-hercegovačkog kantona, koja je, tokom 2017. godine, realizovala 31% od ukupno planiranog Programom rada za ovu godinu, ali je, pritom, realizovala 44% planiranih zakona.

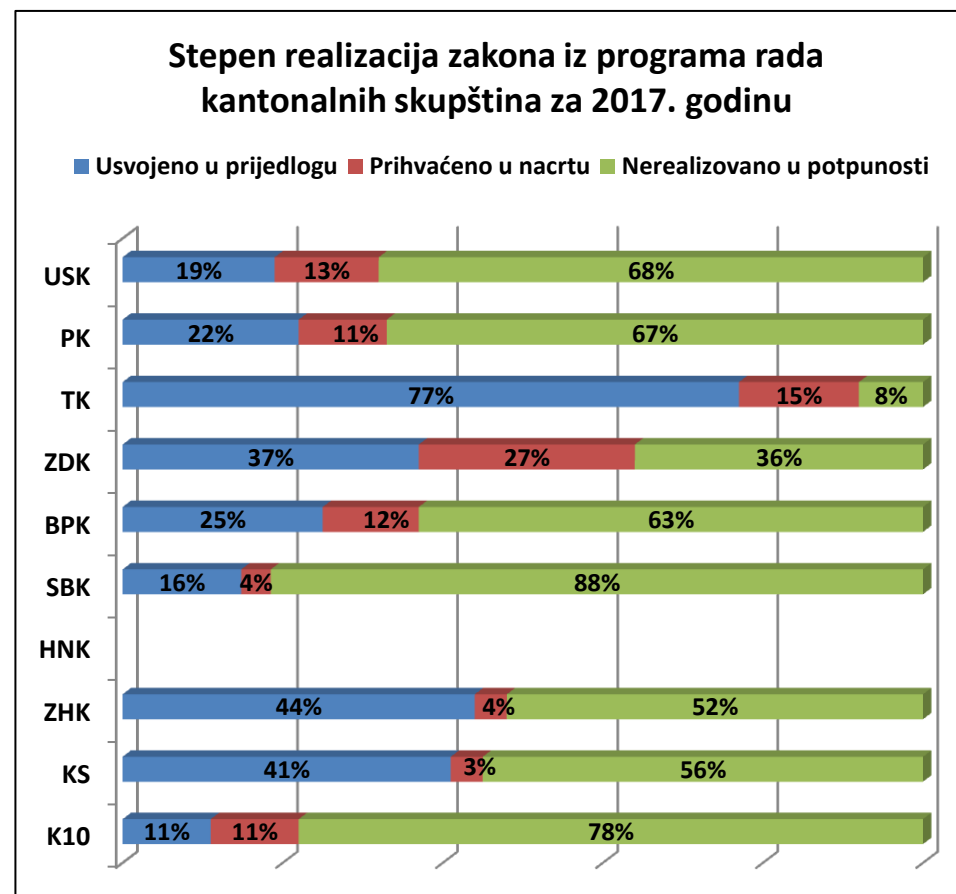
Najveći procenat realizovanih zakonodavnih obaveza iz programa rada za 2017. ima Skupština TK, koja je u potpunosti realizovala (usvojila u prijedlogu) 10 od 13 planiranih zakona, odnosno 77% planiranog, a djelimično (prihvativši ih u nacrtu i poslavši u daljnu proceduru) još 2, odnosno 15%.

Ovu poziciju na kantonalnoj ljestvici, Skupština TK ostvarila je kombinacijom 2 faktora. Prvi je izuzetno skroman obim zakonodavnog plana u 2017. godini, ove institucije, od koga je manji bio jedino plan Skupštine ZDK, a čak 6 skupština – USK, BPK, SBK, ZHK, KS i K10 – je imalo 2-3 puta obimnije planove. Drugi faktor je poražavajuće nizak stepen realizacije zakona većine kantonalnih institucija vlasti, koji je rezultirao činjenicom da su svega 3 kantonalne skupštine, u 2017. godini, uspjele usvojiti dvocifren broj zakona.

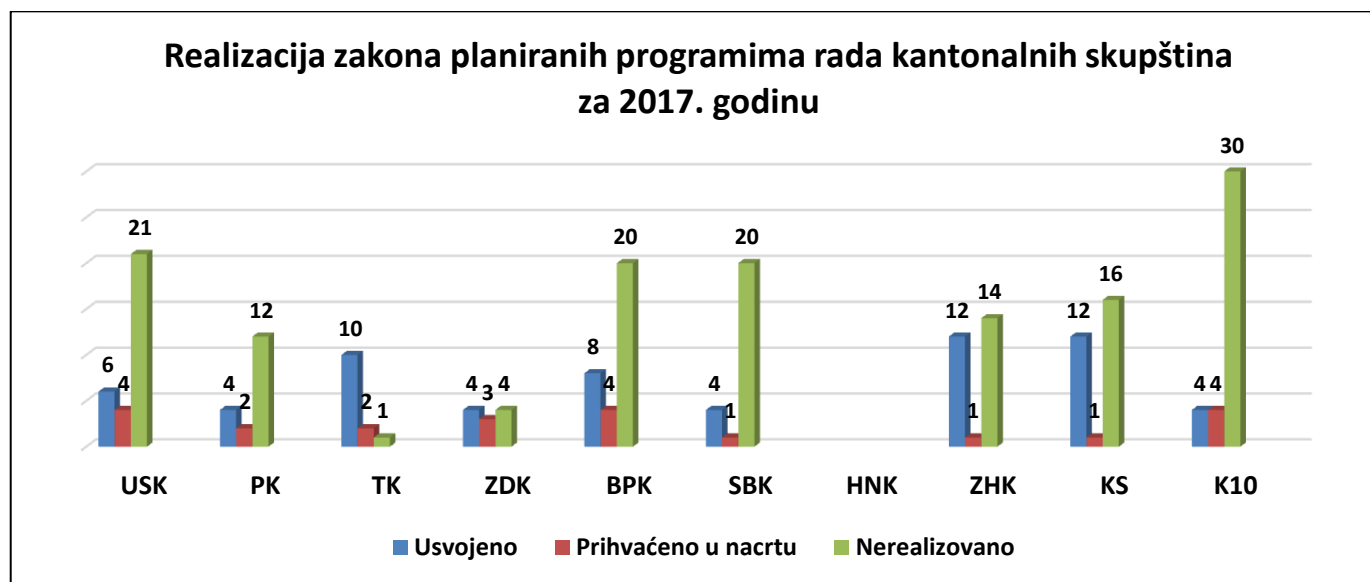
Nominalno, najviše zakona iz svojih programa rada za 2017. su realizovale skupštine ZHK i KS – po 12 usvojenih u prijedlogu i po 1 prihvaćen u nacrtu. (Različit obim zakonodavnog plana doveo je do toga da je stepen realizacije kod KS bio 41+3% a kod ZHK 44+4%).

Procentualno, najmanje zakona iz svog programa rada za 2017., realizovala je Skupština Kantona 10 – svega 11% u potpunosti i 11 posto djelimično. Odnosno, po 4 zakona usvojena u prijedlogu i prihvaćena u nacrtu.

Nominalno, međutim, to nije najlošiji rezultat u 2017. godini. Još 3 kantonalne skupštine su, u ovoj godini, imale isti broj usvojenih prijedloga zakona (4), ali manje zakona prihvaćenih u nacrtu. To su skupštine ZDK, PK i SBK.



Grafikon 30



Grafikon 31

Posebno akcentirajmo slučaj Skupštine Hercegovačko-neretvanskog kantona, koja je, na sjednici Skupštine na kojoj se raspravljalo o Programu, prihvatila amandman (na prijedlog poslanika Tomislava Martinovića iz HDZ BiH i Ajmana Šoške iz SDA), kojim je 28 zakona koji su stajali u prijedlogu Programu rada Skupštine za 2017. godinu, potpuno izbačeno iz Programa, odnosno zamjenjeni formulacijom: "Skupština HNK će u 2017. godini razmatrati nacрте i prijedloge zakona i drugih akata koje Vlade HNK uputi u skupštinsku proceduru a u skladu sa programom rada Vlade HNK za 2017. godinu ". Čime se, praktično, sva odgovornost za (očito, već u startu, očekivano loše) rezultate u realizaciji zakona, pokušala prebaciti na Vladu. Što je i neodgovorno i krajnje neprimjereno za jednu zakonodavnu instituciju. I predstavlja dodatno obesmišljavanje programa rada, kao ključnog alata koje odgovorne institucije, firme i pojedinci, svuda u svijetu, koriste za podizanje efikasnosti i fokusiranost na projektovane ciljeve. Na žalost, naše vlasti, svojim ponašanjem, pokazuju da je za njih planiranje svog rada tek nametnuta obaveza, koju, na svaki način (vremenom donošenja, sadržajem i stepenom realizacije), nastoje obesmisлити.

Loša realizacija planiranih zakona kontinuirani je problem u radu kantonalnih skupština. Koji dovodi do pojave „prenošenja zakona“ iz godine u godinu, iz jednog godišnjeg programa rada u drugi.

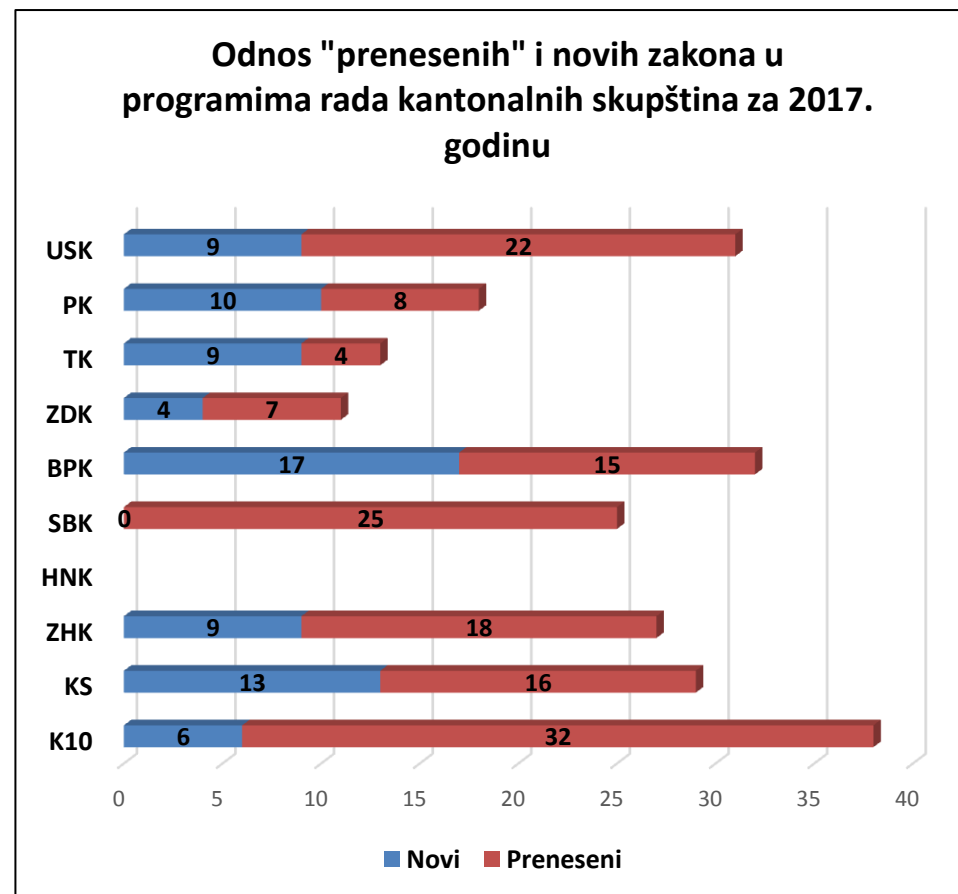
Skoro dvije trećine zakona u programima rada kantonalnih skupština za 2017. godinu su „prenešeni“, zakoni koji su trebali biti realizovani u nekoj od prethodnih godina, ali nisu.

Samo 3 skupštine – PK, TK i BPK – u svojim programima rada za 2017. imale su više novih nego „prenešenih“ zakona.

S druge strane, Skupština SBK, čak, nije u svom programu rada za 2017. imala nijedan novi zakon, nego su svih 25 planiranih, bili zakoni koji su trebali biti realizovani ranije. A broj „prenešenih“ zakona u Programu rada Skupštine Kantona 10, 6 puta je veći od broja novih zakona u tom programu.

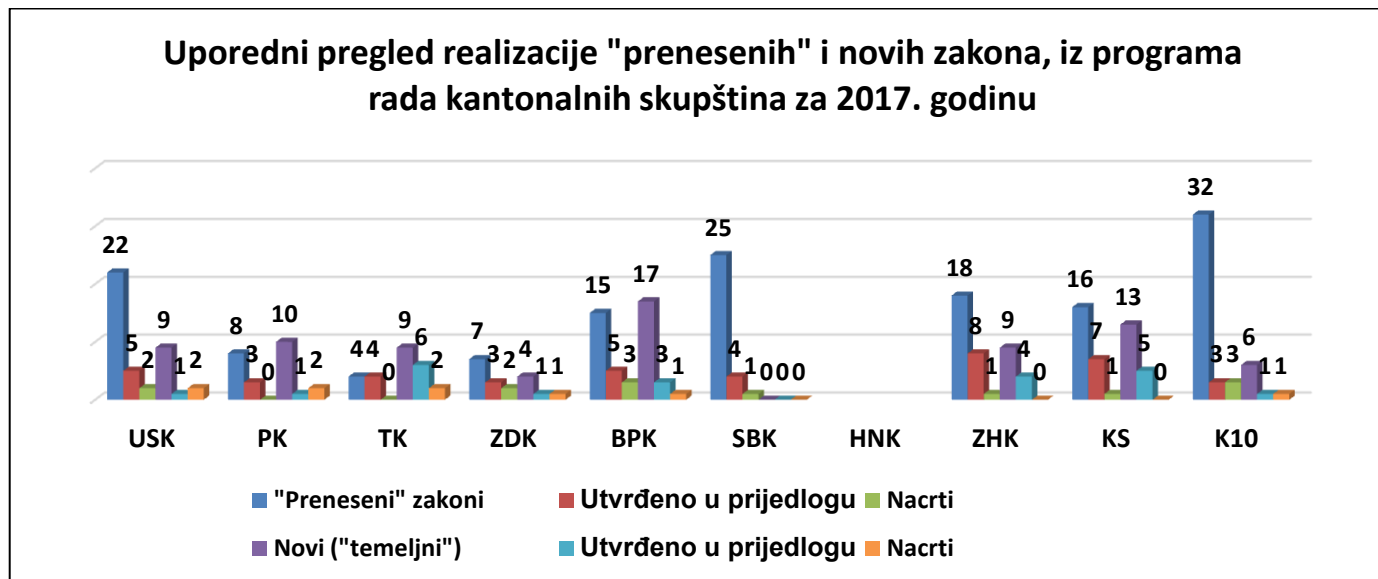
A kako je i realizacija „prenešenih“ i novih zakona, iz programa za 2017, tek po 28,6% (22 od 77 novih u Programu rada i 42 od 147 „prenešenih“), to znači da će se „prenošenje“ zakona, odnosno prenošenje obaveze njihovog usvajanja na naredni period, nastaviti.

Najbolju, stopostotnu, realizaciju „prenešenih“ zakona iz svog programa rada imala je Skupština TK, usvojivši sva 4 „prenešena“ zakona. Istovremeno, imala je i najbolju realizaciju novih zakona – 6 od 9 ili 66,7%. Nijedna druga skupština nije realizovala ni 50% ni novih ni „prenešenih“ zakona iz svog programa rada za 2017.



Grafikon 32

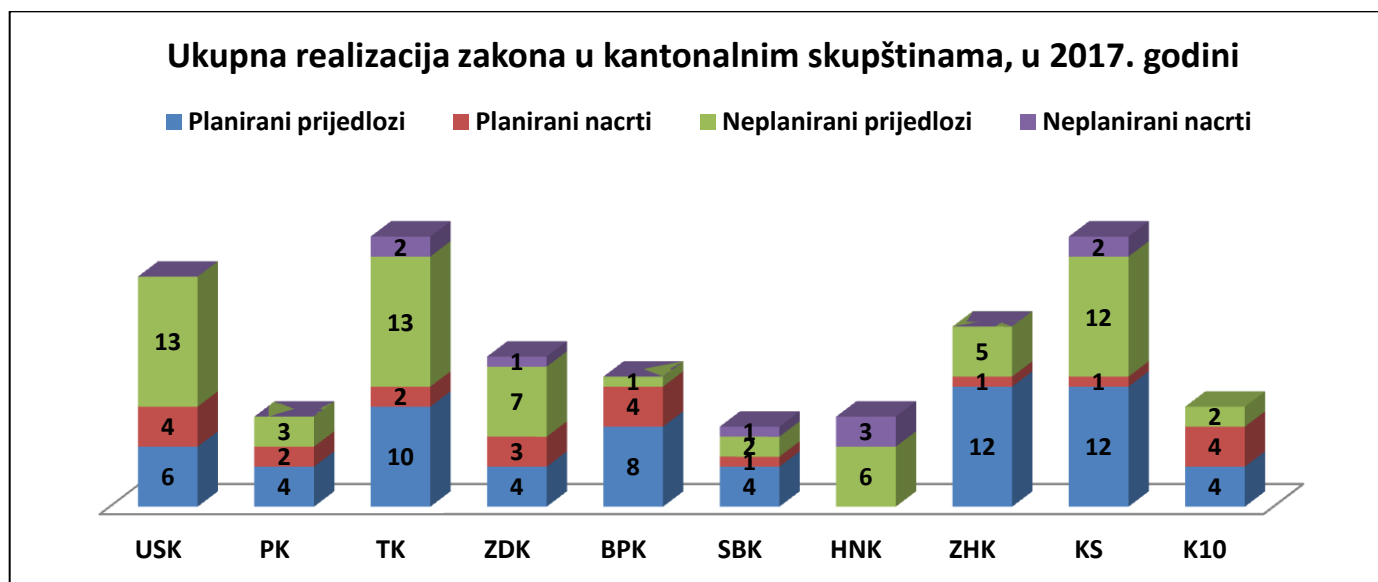
Najlošiju realizaciju novih zakona, iz svojih programa rada za 2017. godinu – ne računajući Skupštinu SBK koja nije ni planirala nijedan novi zakon – imale su skupštine USK, PK, ZDK i Kantona 10, koje su usvojile tek po 1 novi zakon. A najlošiju realizaciju „prenešenih“ zakona i najveći broj zakona koji nastavlja da čeka godinu u kojoj će biti realizovani, imala je Skupština Kantona 10, koja je usvojila svega 3 od 32 „prenešena“ zakona iz svog programa rada za 2017. godinu.



Grafikon 33

Sumarno gledano, kantonalne skupštine su, u 2017. godini, usvojile identičan broj planiranih i neplaniranih zakona - po 64. Istovremeno su prihvatile 22 planiranih nacrti i 9 neplaniranih.

Uz HNK, kao specifičan slučaj (u čijem programu nema poimenično navedenih zakona), jedino su skupštine USK, TK i ZDK usvojile više neplaniranih nego planiranih zakona, u 2017. godini. A Skupština KS identičan broj.

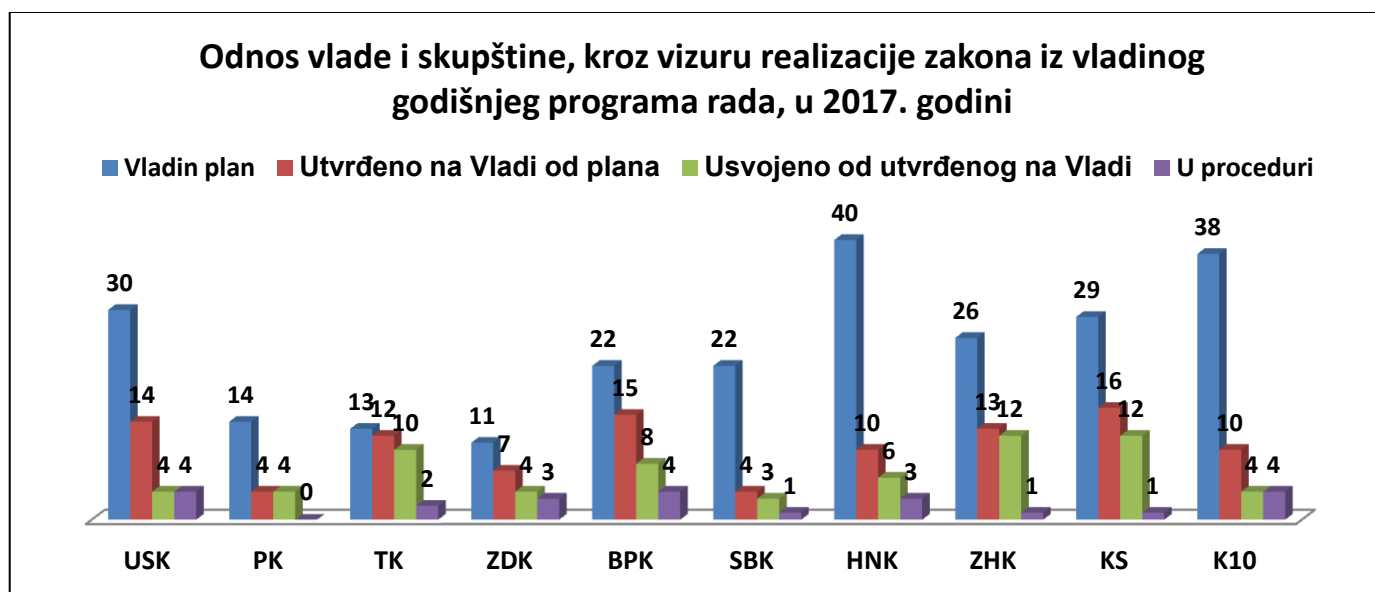


Grafikon 34

O produktivnosti pokazanoj u 2017., u kontekstu zakona, govori podatak da čak i kad se saberu usvojeni i planirani i neplanirani zakoni i na to dodaju i planirani i neplanirani zakoni prihvaćeni u nacrtu, i zanemare rokovi realizacije, samo dvije skupštine – TK i ZDK – koje su, uzgred, planirale ubjedljivo najmanji broj zakona, dobiju broj zakona koji je veći od broja planiranih u ovoj godini. (pritom, ovdje govorimo samo o produktivnosti, a podrazumijeva se da neusvajanje određenih, planiranih, zakona, ne može biti nadomješteno usvajanjem nekih drugih).

KOORDINACIJA RADA VLADE I SKUPŠTINE

Vlade su, po pravilu, priređivač najvećeg broja mjera koje dolaze na dnevni red skupština i na taj način presudno utiču i na rezultate rada ovih institucija vlasti. Rezultati skupštine su u direktnoj vezi sa sposobnošću vlade da skupštinu snabdije potrebnim materijalima za rad i odlučivanje. I nedovoljna efikasnost vlade, u ovom kontekstu, dovodi i do loših rezultata skupštine, naročito u sferi realizacije zakona i obaveza planiranih programom rada. Odgovornost vlade, u ovom kontekstu, dodatno je naglašena činjenicom, da kantonalne skupštine, uglavnom, prilično brzo i efikasno reaguju na materijale koji im se dostavljaju iz vlade na razmatranje.



Grafikon 37

U 2017. godini, pet kantonalnih skupština – PK, TK, SBK, ZHK i KS – realizovale su sve planirane zakone koji su im dostavljeni od vlada. U Skupštini HNK ostao je nerealizovan samo jedan, a u Skupštini Kantona 10 dva. Izuzmemo li zakon koji je povučen iz skupštinske procedure od strane predlagača (Ministra obrazovanja, nauke, kulture i sporta), jedan prijedlog zakona kraj godine dočekaao je nerealizovana i u Skupštini ZDK. S druge strane, Skupština BPK kraj je godine dočekala sa nerazmatranih čak 5 prijedloga i 1 nacrtom zakona, planiranim i utvrđenim na

Vladi, tokom 2017. godine (3 od navedenih prijedloga su ranije, tokom godine, prihvaćeni u nacrtu). A 5 planiranih i utvrđenih prijedloga i tri nacrtu zakona nije razmatrano u Skupštini USK (2 od prijedloga su ranije prihvaćeni u nacrtu).

Izuzmemo li pomiješanu odgovornost vlade i skupštine u BPK i USK, evidentno je da, odgovornost za nedovoljnu realizaciju planiranih obaveza, leži prije svega na vladama. A odgovornost skupština je prije svega u tome što su dozvolile da budu dovedene u takav položaj. Naime...

Izmještenost moći odlučivanja iz skupština, u stranačke centrale, dovela je do podređenog položaja skupština i njihovog pretvaranja u tek servis vlada. Ili „protočni bojler“, kako to nekad, rezignirano, znaju konstatovati i sami poslanici. Zato skupštine, generalno, ne preduzimaju nikakve mjere da bi promijenile odnos vlada prema svojim obavezama i prema njima konkretno. I u kontekstu produktivnosti i u kontekstu poštovanja skupštine.

ANALIZA VLASTITOG I RADA VLADE, OD STRANE KANTONALNIH SKUPŠTINA

PERIODIČNO RAZMATRANJE RADA VLADE I SKUPŠTINE								
	Skupština ima obavezu kvartalnog ili polugodišnjeg razmatranja realizacije svog programa rada	Razmatran polugodišnji izvještaj o realizaciji Programa rada Skupštine za 2017.	Skupština ima obavezu razmatranja informacije/izvještaja o realizaciji svog programa rada u prethodnoj godini	Razmatran godišnji izvještaj o radu ili informacija o realizaciji Programa rada Skupštine za 2016. godinu	Institucije imaju obavezu razmatranja izvještaja/informacije o radu Vlade u prethodnoj godini: Vlada / Skupština	Razmatran godišnji izvještaj ili informacija o radu Vlade za 2016. godinu: Vlada / Skupština	Postoji obaveza polugodišnjeg razmatranja realizacije programa rada Vlade: Vlada / Skupština	Razmatran polugodišnji izvještaj o realizaciji Programa rada Vlade za 2017.: Vlada / Skupština
USK	DA – šestomjesečno	NE	DA	27.12.2016.	DA / DA	NE	Na zahtjev Skupštine	NE
PK	NE	NE	NE	23.3.2017.	DA / DA	24.4.17. / 16.5.17.	NE / NE	NE
TK	DA	NE (samo Kolegij)	DA	NE (samo Kolegij)	DA / DA	12.5.17. / 24.5.17.	Na zahtjev Skupštine	NE
ZDK	DA - šestomjesečno	20.9.2017.	DA	3.4.2017.	DA / DA	23.3.17. / 4.7.17.	Na zahtjev Skupštine	NE
BPK	DA - šestomjesečno	NE	DA	NE	DA / DA	10.8.17. / 11.10.17.	DA - kvartalno / NE	27.7.2017. / NE
SBK	DA - šestomjesečno	24.10.2017.	DA*	20.3.2017.	DA / DA	23.2.17. / 20.3.17.	Na zahtjev Skupštine	NE
HNK	NE	NE	NE	NE	DA / DA	13.3.17. / 28.3.17.	Na zahtjev Skupštine	13. 7.2017. / NE
ZHK	DA - kvartalno	NE	DA*	15.5.2017.	DA / DA	12.4.17. / 15.5.17.	Na zahtjev Skupštine	NE
KS	Kolegij – kvartalno	NE	DA	NE	NE / DA	6.4.17. / 10.5.17.	Na zahtjev Skupštine	NE
K10	DA - kvartalno	NE	DA*	NE	NE / DA	NE	Na zahtjev Skupštine	NE

* Ne eksplicitno, ali se podrazumijeva, s obzirom na obavezu kvartalnog izvještavanja.

Tabela 6

Povremena analiza stepena realizacije planiranih obaveza, osnov je za dobre rezultate u ovom kontekstu, odnosno za pravovremeno preduzimanje neophodnih mjera u situacijama zastoja u realizaciji. Na žalost, formalizam u odnosu prema programu rada, vidljiv je i iz odnosa kantonalnih skupština prema ovom mehanizmu.

Ovo pitanje, kao prvo, poslovnički nije uređeno na jedinstven način – neke skupštine jasno propisuju ovu obavezu (ali jedne kao obavezu kvartalnog, a druge polugodišnjeg razmatranja realizacije plana) a druge (Skupštine PK i HNK) je nemaju u svom poslovniku. S druge strane, i one čiji poslovnici o radu propisuju ovu obavezu, se te obaveze, uglavnom, ne pridržavaju. Samo polovina kantonalnih skupština je, do kraja

2017. godine, razmatrala je godišnji izvještaj o realizaciji svog programa rada u 2016. godini. A samo dvije - skupštine ZDK i SBK - u posmatranom su periodu razmatrale i usvojile izvještaj o realizaciji programa rada skupštine za prvu polovinu 2017. godine.

Dodatni je problem što periodično razmatranje realizacije planiranih aktivnosti, u nekim skupštinama (kao npr. TK i KS), i kad se desi, ostaje na nivou kolegija, a o tome ne raspravlja i stavove i zaključke, tim povodom, ne donosi skupština.

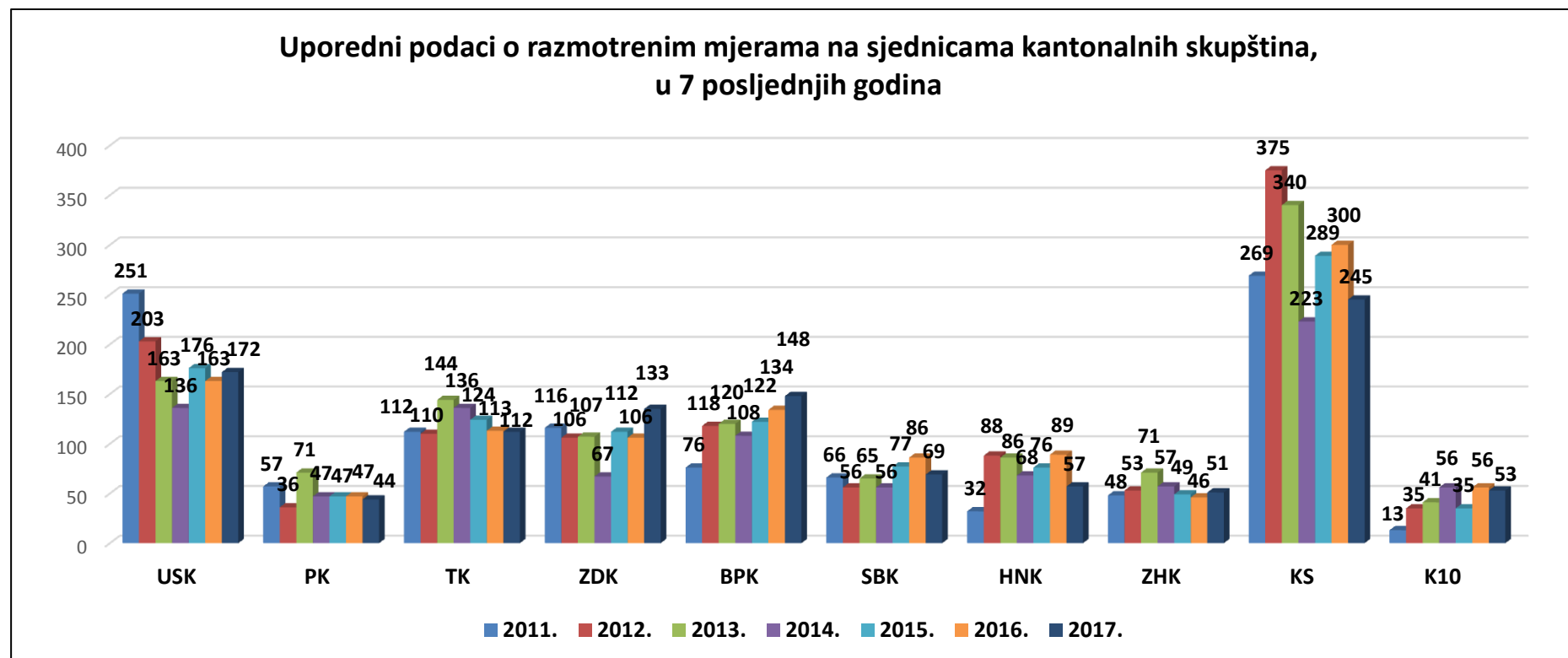
Obaveza godišnjeg razmatranja rada vlade, međutim, mnogo se više poštuje. Samo 2 izvještaja o radu vlada u 2016. godini – USK i Kantona 10 – nisu razmatrana i usvojena tokom 2017. godine. Doduše, i ovdje primjećujemo kašnjenja u realizaciji ovih aktivnosti, pa su pojedine skupštine, izvještaje o radu svojih vlada u 2016. razmatrale tek u petom, sedmom ili čak desetom mjesecu 2017., umjesto da ta aktivnost bude okončana do kraja prvog kvartala.

Obaveza periodičnog razmatranja rada vlade i stepena realizacije njenih planiranih obaveza, postoji, u eksplicitnom obliku, samo kod Vlade BPK. Vlada BPK i Vlada HNK su, u posmatranom periodu, jedine razmatrale polugodišnje izvještaje o svom radu u 2017. godini.

Inače, u svim poslovniciima kantonalnih skupština, s izuzetkom poslovnika Skupštine PK, stoji mogućnost da skupština od vlade zatraži periodični izvještaj o njenom radu. No tu mogućnost kantonalne skupštine uopšte ne koriste.

Dodatni problem je kvalitet informacija i izvještaja o radu institucija u određenom periodu, i njihova upitna objektivnost. Institucije teško odolijevaju iskušenju da svoj rad prikažu u boljem svjetlu nego što on objektivno jeste. Ili da se sakriju iza netransparentnosti. Primjer iz SBK govori da je nadležna skupštinska komisija, pri razmatranju informacije o radu Skupštine SBK u prvoj polovini 2017. godine, konstatovala da ista nije dobro pripremljena i da ne daje čak ni podatke šta je zapravo planirano a šta realizovano.

POREĐENJA REZULTATA OSTVARENIH U POSLJEDNJIH NEKO LIKO GODINA



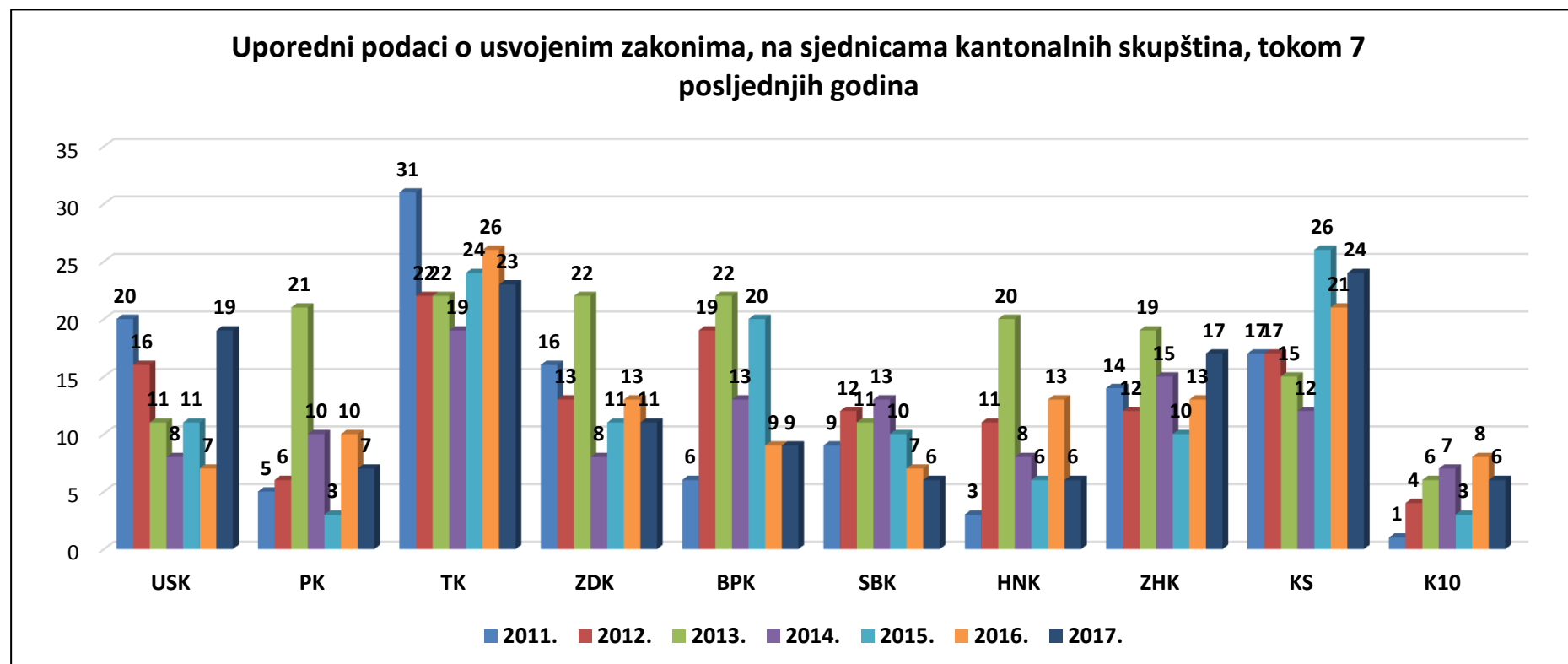
Grafikon 38

Uporedimo li produktivnost kantonalnih skupština u 2017. godini, sa rezultatima u prethodnih 6 godina (dakle, u aktuelnom i prethodnom mandatu), vidjećemo da su samo Skupština BPK (sa 148 razmotrenih mjera) i Skupština ZDK (sa 133), ostvarile svoj najbolji rezultat do sada. Tom dometu (ostvarenju svog najboljeg rezultata, u kontekstu produktivnosti), na korak se približila i skupština Kantona 10.

S druge strane, skupštine TK, PK, HNK i KS, u 2017. godini, ostvarile su jedan od svojih najlošijih rezultata, u ovom kontekstu, u posljednjih 7 godina (mada su oni, u principu, međusobno neuporedivi, jer je i najlošiji rezultat Skupštine KS, dvostruko bolji od rezultata Skupštine TK, a rezultat Skupštine TK, s druge strane, dvostruko veći od rezultata skupština HNK i PK).

Kad posmatramo brojeve usvojenih zakona, u posljednjih 7 godina, nijedna kantonalna skupština, u 2017. godini nije ostvarila svoj dosad nabolji rezultat. Najbliže tome bile su skupštine USK, ZHK i KS. Ove tri skupštine su i jedine koje su u 2017. godini ostvarile bolji rezultat nego u prethodnoj, 2016. godini. I to Skupština USK skoro tri puta bolji.

Skupština SBK, sa svega 6 usvojenih zakona, u 2017. godini, ostvarila je svoj dosad najlošiji rezultat – dvostruko lošiji od onog iz 2012 i 2014. godine. A neke od svojih najlošijih rezultata u ovoj godini ostvarile su i skupštine HNK, BPK i ZDK.



Grafikon 39

KRŠENJE POSLOVNIKA, ZAKONA I USTAVA

U posmatranom periodu, zabilježeno je kršenje poslovnika o radu kantonalnih skupština, neusvajanjem godišnjih programa rada u za to predviđenom roku i njihovim donošenjem na netransparentan način, bez konsultovanja građana i njihovih udruženja. Programe svog rada za 2017. nisu na vrijeme – prije početka godine na koju se odnose – donijele skupštine PK, BPK, HNK, ZHK i K10. A sa kašnjenjem u donošenju programa rada za 2018. godinu pridružile su im se i skupštine USK i KS.

Pet kantonalnih skupština - TK, BPK, HNK, KS i K10 – nije, ni do kraja 2017. godine, razmatralo godišnje izvještaje o realizaciji svog programa rada u 2016. godini. A samo dvije - skupština ZDK i SBK - u posmatranom su periodu razmatrale i usvojile izvještaje o realizaciji programa rada skupštine za prvu polovinu 2017. godine.

Na nekim sjednicama kantonalnih skupština je zapaženo da se prije glasanja o dnevnom redu, ne poštuju norme poslovnika koje se odnose na obavezu izjašnjenja poslanika u slučajevima kada se zakonodavni postupak o aktima vodi po skraćenoj ili hitnoj proceduri.

Kada je u pitanju zakazivanje vanrednih sjednica, zabilježeni su slučajevi da se prilikom predlaganja tačaka dnevnog reda po hitnom postupku ne ispunjava obaveza obrazlaganja hitnosti prijedloga.

U 2017. g. su od strane Skupštine TK zakazane 4 sjednice hitnog karaktera u vezi kojih nisu data obrazloženja razloga hitnosti u skladu sa Poslovnikom.

U PK je registrovano da radna tijela Skupštine nisu donosila svoje stavove po svim aktima i propisima o kojima se Skupština izjašnjavala. Posebno se problematičnim smatra donošenje Budžeta bez razmatranja na skupštinskim tijelima.

Na 32. sjednici Skupštine Tuzlanskog kantona je usvojen Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o visokom obrazovanju bez prethodno izraženog mišljenja Vlade o zakonu kojem ona nije predlagač. Time je prekršila obavezu propisanu članom 148. Poslovnika Skupštine.

Poslovnici o radu kantonalnih skupština redovno se krše i kad je u pitanju obaveza odgovaranja na poslanička pitanja u predviđenom roku.

U Skupštini BPK, registrovano je kršenje Etičkog kodeksa neprimjerenim ponašanjem poslanika na sjednicama Skupštine u dijelovima koji se odnose na osnovne principe ponašanja kao i na način komuniciranja. Inače, 4 kantona uopšte nemaju donesene dokumente kojim se reguliše ponašanje poslanika i drugih javnih zvaničnika – SBK, HNK, ZHK i K10.

U USK, i ZDK, prekršen je Zakon o budžetima u Federaciji BiH, neusvajanjem budžeta za 2018. godinu u propisanom roku – prije početka godine na koju se odnose.

U HNK, ni više od tri godine od spornog imenovanja Komesara policije HNK i pola godine nakon presude Kantonalnog suda u Mostaru, da je Vlada nezakonito zasnovala radni odnos sa trenutnim komesarom policije, nije došlo do promjena u ovom kontekstu, odnosno njegovog razrješenja, te provođenja i okončanja zakonite procedure imenovanja novog komesara.

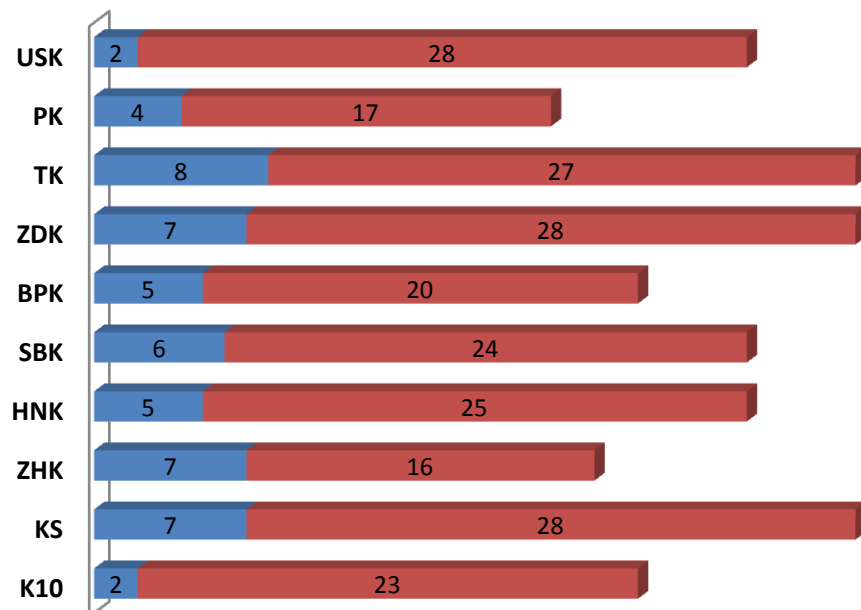
Sve kantonalne skupštine prekršile su Zakon o ravnopravnosti polova, imenujući vlade u čijem sastavu broj žena ne odgovara Zakonom propisanom i ne preduzimajući ništa da se to kršenje zakona prekine i da se preduzmu mjere, i donesu odgovarajući programi, u pravcu promoviranja i osiguranja ravnopravnosti, odnosno, ravnomjerne zastupljenosti polova u upravljanju, procesu odlučivanja i predstavljanju i unutar zakonodavnih institucija vlasti. Trenutno stanje je poražavajuće.

Sumarno gledano, žene zauzimaju tek 18% poslaničkih mjesta u kantonalnim skupštinama. Najlošija je situacija u USK i Kantonu 10, u kojima djeluju svega po dvije poslanice, što je, dakle, ispod 10% zastupljenosti. Najbolja je situacija, po ovom pitanju u Skupštini ZHK, u kojoj su žene zastupljene u procentu od 30%.

Situacija u vladama je, generalno, još i lošija. Najveći broj žena u nekoj od vlada je – svega dvije (u KS – dvije od 13). A u vladama ZDK i HNK čak nema niti jedne žene.

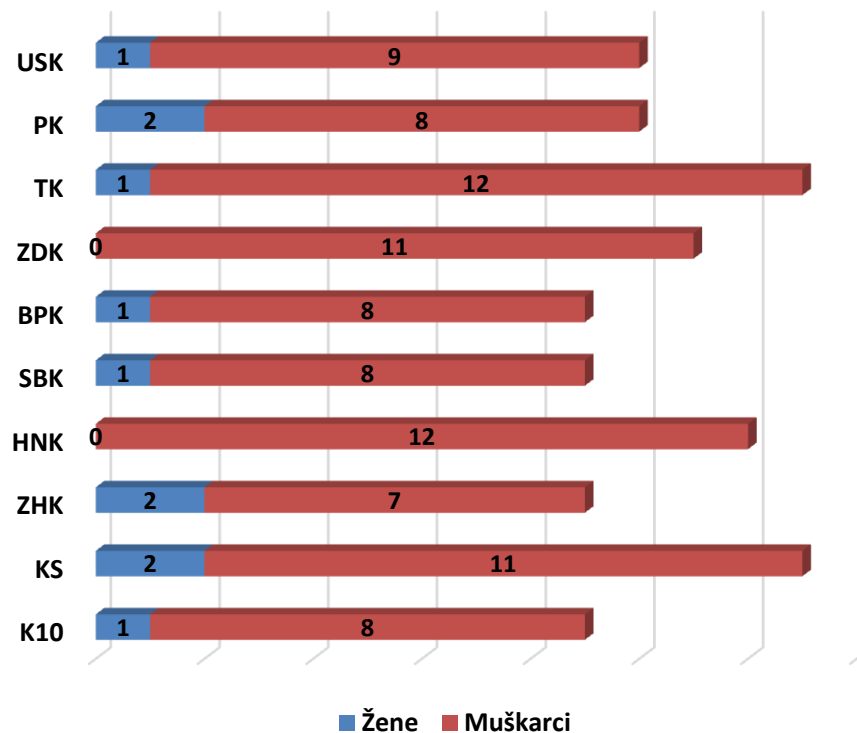
Zastupljenost žena u kantonalnim skupštinama

■ Žene ■ Muškarci



Grafikon 40

Zastupljenost žena u kantonalnim vladama



Grafikon 41

Osim kršenja zakona, u posmatranom periodu su registrovani i novi slučajevi kršenja Ustava i nastavak ignorisanja ranije donesenih presuda ustavnih sudova, u pojedinim kantonima.

Vijeće za zaštitu vitalnih interesa Ustavnog suda Federacije BiH, početkom februara 2017., donijelo je presudu da je Nacrtom Zakona o udžbenicima i nastavnim sredstvima za osnovne i srednje škole u Kantonu 10 i Prijedlogom Odluke o imenovanju Sekretara Skupštine Kantona 10, povrijeđen vitalni nacionalni interes bošnjačkog i srpskog naroda.

Povreda vitalnog nacionalnog interesa utvrđena je i presudom iz jula ove godine, kada je isto vijeće utvrdilo da je, usvajanjem Odluke o imenovanju privremenog Upravnog odbora Univerziteta u Bihaću i Odluke o izboru predsjedavajućeg, zamjenika predsjedavajućeg i članova radnih tijela Skupštine USK-a, povrijeđen vitalni nacionalni interes srpskog naroda u Unsko-sanskom kantonu.

Osim ovih slučajeva, Ustavni sud je, u posmatranom periodu, 22.3.2017., presudio da Zakon o komunalnim taksama SBK (član 21. Tarifni broj 1), usvojen u Skupštini SBK početkom 2012. godine, nije u saglasnosti sa Ustavom Federacije BiH. A u junu je donio presudu da je članom 106. Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu ZDK (usvojenom od strane Skupštine ZDK u aprilu 2011.) povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu Opštine Tešanj.

Što se tiče presuda koje već godinama čekaju na implementaciju:

Skupština PK obustavila je razmatranje i usvajanje, pred zadnje lokalne izbore, praktično, već dogovorenih, Ustavnih promjena u ovom kantonu, a na koje je obavezuje presuda Ustavnog suda, donesena još 2008. godine, i kasnije presude, kojima je konstatovano da se postojećim odredbama Ustava PK krše prava i dovodi u pitanje konstitutivnost sva tri naroda na ovom području.

Slično je i sa Skupštinom HNK. Naime, u ovom kantonu još uvijek je na snazi Ustav iz 1996. godine, po kojemu su samo Hrvati i Bošnjaci konstitutivni narodi, službeni jezici su hrvatski i bošnjački jezik, itd.

Skupštine ZHK i K10 su obezbijedile poštovanje prava konstitutivnih naroda, u ustavima svojih kantona, amandmanima iz 2005. i 2011. Ali još uvijek nisu provele presudu Ustavnog suda Federacije iz 1998.

S druge strane, iako je svojevremeno usvojila amandmane na Ustav ZHK, kojim je i ovim aktom zagarantovana konstitutivnost i ravnopravnost sva tri konstitutivna naroda u BiH, Skupština ZHK već drugi mandat odbija imenovati predstavnike drugih konstitutivnih naroda u rukovodstvo Skupštine. Više od tri četvrtine aktuelnog mandata je prošlo a da u Skupštini Zapadnohercegovačkog kantona nije imenovan potpredsjednik iz srpskog naroda, a u prethodnom mandatu vladajuća stranka takođe je onemogućila imenovanje članova rukovodstva Skupštine iz druga dva konstitutivna naroda, ustvrdivši da nisu ispunjeni uslovi za formiranje klubova naroda i istrajavši na stavu koji je predstavljao direktno kršenje Poslovnika, Ustava ZHK i dobre političke prakse iz prethodnog perioda u radu Skupštine. Zastupljenost izabranih predstavnika svih naroda u rukovodstvu institucija vlasti, ne znači naravno i suštinsku ravnopravnost, ali je svakako značajan simbolički čin.

Ustavni sud Federacije BiH, donio je, u proteklim godinama, i nekoliko presuda koje se odnose na povredu prava na lokalnu samoupravu u Kantonu Sarajevo, koje još nisu provedene. Ali su, u 2017. godini, izvršene promjene Ustava, koje otvaraju put za konačno implementiranje tih presuda.

TRANSPARENTNOST RADA KANTONALNIH SKUPŠTINA

Transparentnost rada većine kantonalnih skupština ocjenjujemo kao „prihvatljivu, sa dosta prostora za poboljšanja“, što znači da je omogućen slobodan pristup javnosti (uz prethodnu najavu) skupštinskim zasjedanjima i neke osnovne informacije o skupštini i njenom radu, ali da postoje i različiti nedostaci, u kontekstu transparentnosti.

Izuzetak od ove generalne ocjene prihvatljivosti su Skupština SBK, koja je jedina kantonalna institucija vlasti koja je i u 2018. godinu ušla bez zvanične web stranice i Skupština ZHK koja ima web stranicu, ali na njoj nema ni neke elementarne podatke, pa čak ni informacije o poslanicima aktuelnog saziva Skupštine, iako je on sada već i u posljednjoj godini svog mandata ili informacije o radnim tijelima i njihovom radu, usvojenim dokumentima, itd. Ove dvije skupštine, uz Skupštinu HNK, su i jedine koje nemaju redovan prenos svojih sjednica ili na drugi način dostupan snimak.

Među skupštinama čiji nivo transparentnosti ocjenjujemo prihvatljivim, postoje značajne razlike i specifične zamjerke (npr. neke nemaju javno dostupne materijale za sjednice, a neke da). Ali postoje i nedostaci koji su zajednički za većinu ili čak sve njih.

Pa, tako, ni jedna skupština nema, na svojoj web stranici, objavljene podatke o primanjima svojih poslanika. Većina nema funkcionalan elektronski sistem kontrole prisustva i registrovanja pojedinačnog glasanja poslanika. Većina ih na svojoj web stranici ne objavljuje zapisnike sa sjednica skupštine i njenih radnih tijela, kao ni odgovore na poslanička pitanja. Takođe, većina na svojoj web stranici nema mogućnost preuzimanja, u elektronskom obliku, materijala koji su razmatrani i usvojeni?

Poseban problem je donošenja budžeta na netransparentan način, uz ignorisanje potrebe za učešćem javnosti u čitavom procesu, odnosno bez organizovanja javnih rasprava u kojim bi se interesnim grupama, sindikatima, nvo, građanima kao pojedincima, omogućilo da iskažu svoje mišljenje i daju prijedloge, u vezi sa sadržajem Budžeta. Pri donošenju budžeta za 2017. godinu, u 6 kantona – PK, ZDK, SBK, HNK, ZHK i K10 – procedura donošenja obavljena je bez učešća javnosti. A od 8 kantona u kojima je budžet za 2018. donesen na vrijeme, prije kraja 2017., samo su u 2 kantona – TK i KS – tim povodom, organizovane javne rasprave.

ANALIZA RADA KANTONALNIH SKUPŠTINA U 2017. GODINI

Isti problem kao s budžetima, samo mnogo rašireniji, je i sa programima rada. Iako većina poslovnika sadrži obaveza da se u izradu programa rada uključuju građani i udruženja građana, ta se odredba uglavnom zaobilazi, a prijedlozi takve vrste ignorišu. Kao u primjeru reagovanja rukovodstva Skupštine TK na prijedloge CCI-a, u procesu donošenja Programa rada Skupštine za 2017. godinu, koji ne samo da su odbijeni bez obrazloženja, nego je predstavniku CCI-a uskraćena mogućnost da se obrati Skupštini i obrazloži podnesene prijedloge.

	USK	PK	TK	ZDK	BPK	SBK	HNK	ZHK	KS	K10
Sloboda prisustva sjednicama Skupštine	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Prenos sjednica	Radio i TV	Internet	TV	TV (reemitiranje)	Radio i TV	NE	NE	NE	TV	Radio
Postojanje web stranice	DA	DA	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DA	DA
Funkcionalnost web stranice	Nedovoljna	Prihvatljiva	Prihvatljiva	Prihvatljiva	Nedovoljna	-	Dobra	Nedovoljna	Prihvatljiva	Dobra
Javna dostupnost materijala za sjednicu	DA	DA	NE	DA	NE	NE	DA	DA	DA	DA
Brzina odgovaranja na zahtjeve za dostavljanjem materijala	Dobra	Dobra	Dobra	Dobra	Dobra	Dobra	Dobra	Nedovoljna	Dobra	Dobra
Sadržajnost zapisnika sa sjednica Skupštine	Prihvatljiva	Nedovoljna	Prihvatljiva	Dobra	Prihvatljiva	Dobra	Dobra	Dobra	Prihvatljiva	Dobra
Dostupnost stenograma sa sjednica Skupštine	DA	NE	DA	NE	NE	DA	DA	Tonski zapis	DA	Tonski zapis
Dostupnost odgovora na poslanička pitanja	NE	NE	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DA	DA
Dostupnost podataka o prisustvu sjednicama i razlozima odsustva	NE	NE	DA	DA	Djelimično	DA	DA	DA	Djelimično	DA
Dostupnost podataka o pojedinačnom glasanju poslanika	NE	NE	DA	NE	NE	NE	NE	NE	Povremeno	NE
Postojanje sistema elektronskog glasanja	DA	NE	NE	NE	NE	NE	NE	NE	DA	NE
Postojanje zapisnika sa sjednica komisija	NE	DA	NE	DA	NE	DA	DA	NE	NE	DA
Sadržajnost zapisnika sa sjednica komisija	-	Nedovoljna	-	Dobra	-	Dobra	Dobra	-	-	Dobra
Dostupnost dokumenata u elektronskom obliku	DA	DA	DA	DA	Djelimično	NE	DA	DA	DA	DA
Obavljena javna rasprava o budžetu	DA	NE	DA	NE	DA	NE	NE	NE	DA	NE
Obavljena javna rasprava o program rada	NE	NE	NE	NE	NE	DA	DA	NE	NE	DA
Obrazloženja o usvojenim zakonima	Detaljna	Sažeta	NE	Detaljna	Nedovoljna	NE	Detaljna	Detaljna	NE	Detaljna
Moguće preuzeti razmatrane materijale, sa web stranice, nakon zasjedanja Skupštine	NE	DA	NE	DA	NE	-	NE	NE	DA	NE
Omogućen pristup građana arhivskim podacima	NE	NE	NE	DA	DA	NE	NE	NE	DA	DA
Profesionalnost i kooperativnost stručnih službi	Dobra	Dobra	Dobra	Dobra	Prihvatljiva	Dobra	Dobra	Dobra	Dobra	Dobra

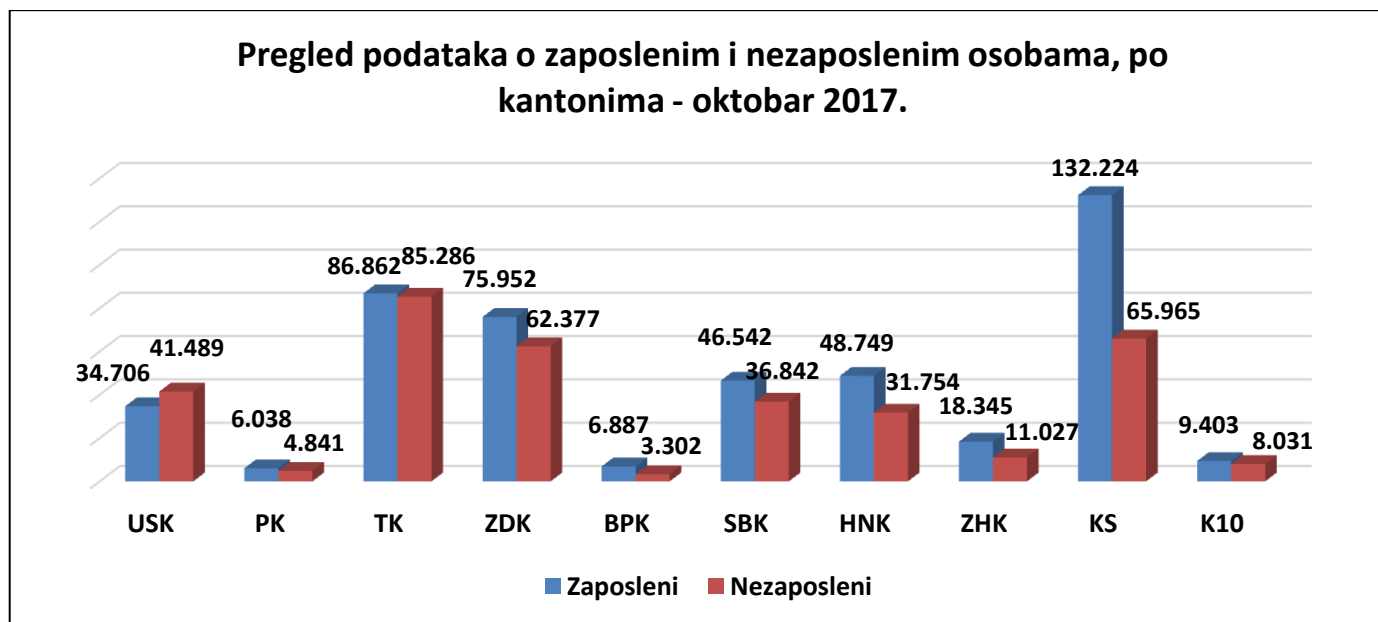
Tabela 7. Transparentnost rada kantonalnih skupština - parametri

Još jedan ozbiljan nedostatak, u kontekstu transparentnosti, je nepostojanje, na web stranicama skupština, sveobuhvatnih podataka o javnim raspravama. Nema ni liste ni elektronskih verzija nacrtu propisa, o kojima će se tokom godine voditi javna rasprava, a ni elementarnih uputa na koji način se javnost može uključiti u kreiranje propisa. Ne objavljuju se ni programi javnih rasprava, niti informacije o statusu sugestija iznešenih tokom javnih rasprava.

U principu, može se reći da je u nekim aspektima potrebna hitna promjena i normativa i prakse koja će omogućiti veću javnost rada i kantonalnih institucija i javnih zvaničnika. A trebalo bi da su do takvog zaključka došli i u kantonalnim skupštinama ispunjavajući obavezu davanja odgovora na pitanja iz Upitnika Evropske komisije, iz grupe „Demokratija i vladavina prava“, koja su se odnosila poglavito na transparentnost, odgovornost i efikasnost skupštne kao institucije.

KVALITET ŽIVOTA GRAĐANA U KANTONIMA

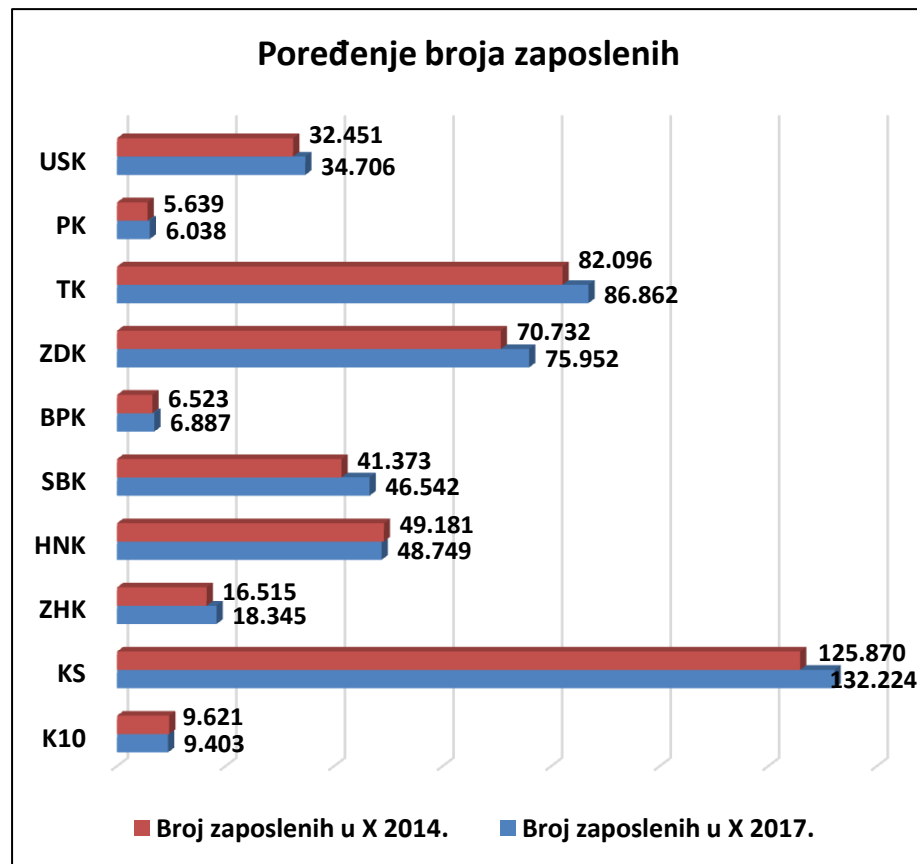
Rezultati rada kantonalnih institucija vlasti u direktnoj su vezi sa kvalitetom života građana u njihovim kantonima. Bez obzira na ogromne razlike između pojedinih kantona, može se reći da je taj kvalitet, generalno, na vrlo niskom nivou.



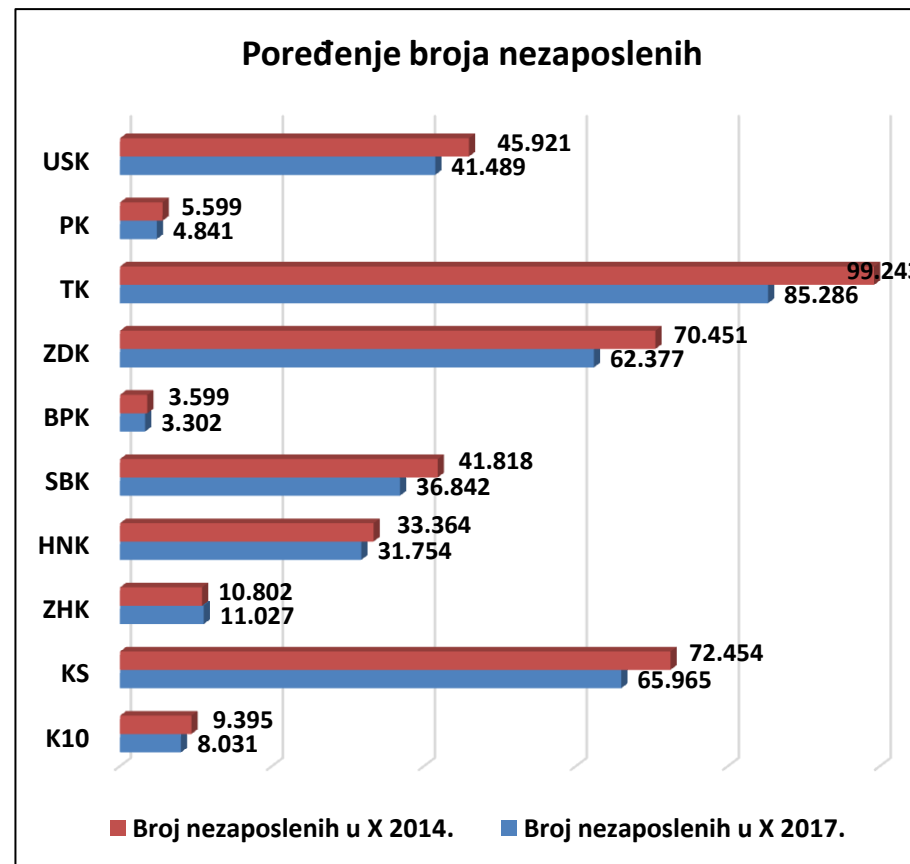
Grafikon 42

Mada sva moć, naravno, nije u njihovim rukama, neosporno je da kantonalne institucije vlasti imaju značajne ingerencije kojima mogu oblikovati život u svojim mikro-sredinama. Jedna od otvorenih mogućnosti koja stoji pred njima je stvaranje uslova pogodnih za strane investicije, u cilju privlačenja kapitala, otvaranja radnih mjesta u realnom sektoru i smanjenja nezaposlenosti. Primjer Bosansko-podrinjskog kantona, u tom kontekstu, je indikativan, a rezultati ostvareni u ovom kantonu su prepoznati i van granica BiH, pa je Goražde, prije dvije godine, dobilo i ugledno priznanje, na Dunavskom biznis forumu u Novom Sadu, za angažman u privlačenju investitora, zapošljavanju i projektima međuregionalne saradnje.

Iz uporednih podataka o broju zaposlenih i nezaposlenih po kantonima, vidimo da su u najboljoj situaciji, u ovom kontekstu, upravo BPK, te Kanton Sarajevo, u kojima na jednog nezaposlenog dolaze dva zaposlena. A u najgoroj Unsko-sanski kanton, kao jedini kanton u kome je broj nezaposlenih veći (i to, po podacima iz oktobra 2017., za petinu) od broja zaposlenih, te, Tuzlanski kanton, sa, nominalno, najvećim brojem nezaposlenih, od svih kantona – čak 85.286 (u odnosu na 86.862 zaposlenih).



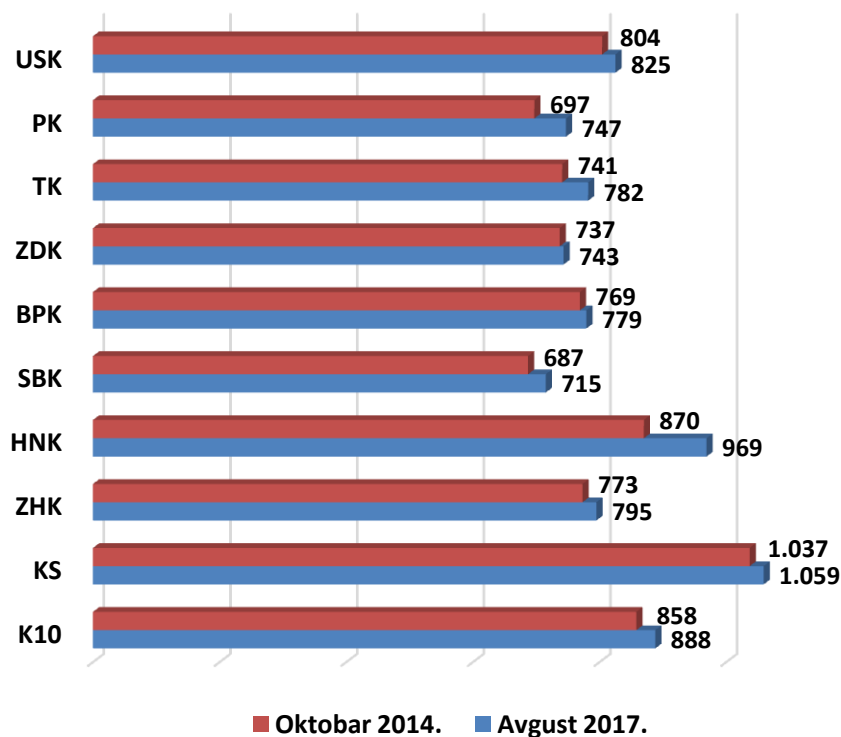
Grafikon 43



Grafikon 44

Inače, podaci Zavoda za statistiku FBiH govore da je u aktuelnom mandatu, odnosno od oktobra 2014. kada su održani posljednji opšti izbori, do oktobra 2017. (posljednjih dostupnih statističkih podataka, prije objave ove analize), broj zaposlenih u kantonima (svim zajedno) porastao za 25.707 (ili 5,8%). Nominalno, najviše u Kantonu Sarajevo (za cca 6.350), te u ZDK (za 5.220), SBK (za cca 5.270) i TK (za 4.766). Dok je u HNK i Kantonu 10 došlo do pada broja zaposlenih, za vrijeme trajanja aktuelnog mandata. Gledajući, međutim, u procentima, najveći rast broja zaposlenih je zabilježen u Srednjobosanskom (12%) i Zapadno-hercegovačkom (11%) kantonu. To su i jedini kantoni u kojima je ostvaren dvocifren procenat rasta broja zaposlenih, u posmatranom periodu. S druge strane, pad u Kantonu 10 je 2%, a u HNK 1%.

Poređenje visina prosječnih plata



S druge strane broj evidentiranih nezaposlenih, u istom periodu, smanjen je za mnogo veći broj nego što je broj novozaposlenih u tom periodu - za 41.732 (ili za 10,6%). Uprkos stalnom godišnjem prilivu novih nezaposlenih, koji dolaze iz škola. Rezultat je to, s jedne strane, administrativnih mjera, i skidanja sa evidencije zavoda jednog broja dotad registrovanih osoba, a s druge strane, sve značajnijeg napuštanja zemlje iz ekonomskih, ali i drugih razloga (politička nestabilnost, etc).

Indikativan je slučaj TK, u kome je broj zaposlenih u tri godine od izbora, narastao za 4.766, a broj nezaposlenih pao za tri puta više – za 13.957.

Zanimljivi su i slučajevi HNK, u kome je, po podacima ZZS FBiH, između oktobra 2014. i oktobra 2017. godine, broj zaposlenih smanjen za 432, a, istovremeno, broj nezaposlenih smanjen za 1.610, te, ZHK, u kome je porastao i broj zaposlenih (za 1830) i broj nezaposlenih (za 225).

Prosječna plata u FBiH se, za nepune 3 godine, od posljednjih opštih izbora (od X 2014. do X 2017.) povećala za svega 25 KM.

Grafikon 45

Najveće povećanje zabilježeno je u HNK – 79 KM, te u PK – 53KM. U BPK je zabilježeno i jedino smanjenje prosječne plate – za 11 KM, od oktobra 2014. Dok je u ZDK zabilježeno najmanje povećanje za ove tri godine – svega 2 KM.

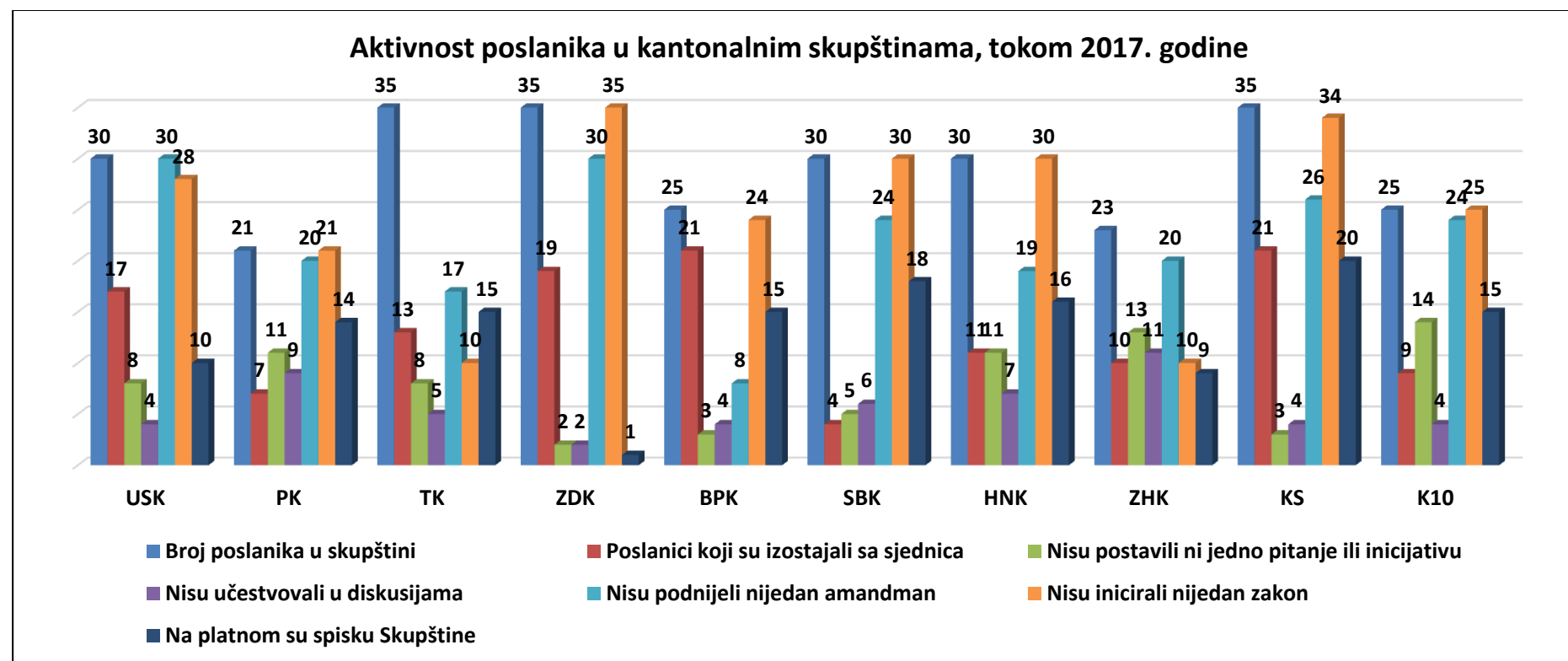
Naravno, pitanje kvaliteta života je mnogo kompleksnije od stepena zaposlenosti i visine plata, o čemu najbolje svjedoči primjer Kantona Sarajevo. Koje ima najbolji odnos zaposlenih i nezaposlenih u zemlji i najveću prosječnu platu, ali su mu građani suočeni sa brojnim dugogodišnjim teškim problemima, od kojih su svi u nadležnosti kantonalnih vlasti – od neredovnog vodosnabdjevanja, alarmantne zagađenosti vazduha u zimskim mjesecima, zastarjelog i skupog gradskog prevoza (sa prevoznikom na rubu bankrota), do nagomilanih problema i dugova u javnim preduzećima, nedovoljnog stepena sigurnosti na ulicama, slabih rezultata u borbi protiv kriminala i korupcije, problema u zdravstvenom sektoru, itd.

Tu su i zakonska rješenja koja ne idu u pravcu poboljšanja kvaliteta života građana. A posebno osjetljiva su ona koja se tiču obrazovanja. Što zbog razjedinjenosti i nepostojanja jedinstvenih kriterija, koji će ići u pravcu višeg kvaliteta obrazovanja, što zbog daljnjeg povećanja uticaja vlasti na obrazovne institucije, umjesto prijeko potrebne depolitizacije. Upravo ova dva razloga su opredjelila Evropsku asocijaciju za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju da donese odluku da, zbog neispunjavanja evropskih standarda, Bosna i Hercegovina, odnosno njene agencije za razvoj visokog obrazovanja, ne budu primljene za punopravne članice ove asocijacije.

Po negativnosti, ističemo i usvajanje Zakona o državnoj službi u TK, za koji se može reći da je, u svom finalnom, usvojenom, obliku, zbog amandmana poslanika vladajuće stranke, odstupio od pozitivnog, reformskog pravca, koji je zakon imao u svom prvobitnom obliku, u kome je uvažio stavove CCI-a iznesene u javnoj raspravi, te smo umjesto omogućavanja zapošljavanja najkompetentnijih u državnu službu, dobili suprotnost tome, odnosno nastavak stranačke kontrole nad zapošljavanjem, sa krajnje negativnim posljedicama po društvo. Što je jedan od najozbiljnijih problema s kojim se suočava, ne samo Tuzlanski kanton, nego cijela država.

U kontekstu stvaranja mogućnosti za poboljšanje kvaliteta života građana vrlo je važno koncentrisanje vlasti na ključne probleme građana i reformske procese. Te donošenje mjera koje sistemski mogu dovesti do poboljšanja stanja u određenim oblastima. Nažalost, podaci o skromnom broju usvojenih temeljnih zakona, tek jednoj usvojenoj strategiji u 2017. godini, od 12 planiranih programima rada kantonalnih skupština, generalni zastoj u realizaciji Reformske agende i sveprisutni manjak toelercancije, međusobnog uvažavanja i koncentrisanosti na interese građana, umjesto na lične i uskostranačke, ne budi nadu u pozitivnu promjenu u odnosu političara prema svojim obavezama.

INDIVIDUALNA AKTIVNOST POSLANIKA KANTONALNIH SKUPŠTINA



Grafikon 39

Odgovornost značajnog dijela poslanika prema obavezama koje proističu iz povjerenja koje su im građani dali na izborima, u najmanju ruku je – nedovoljna.

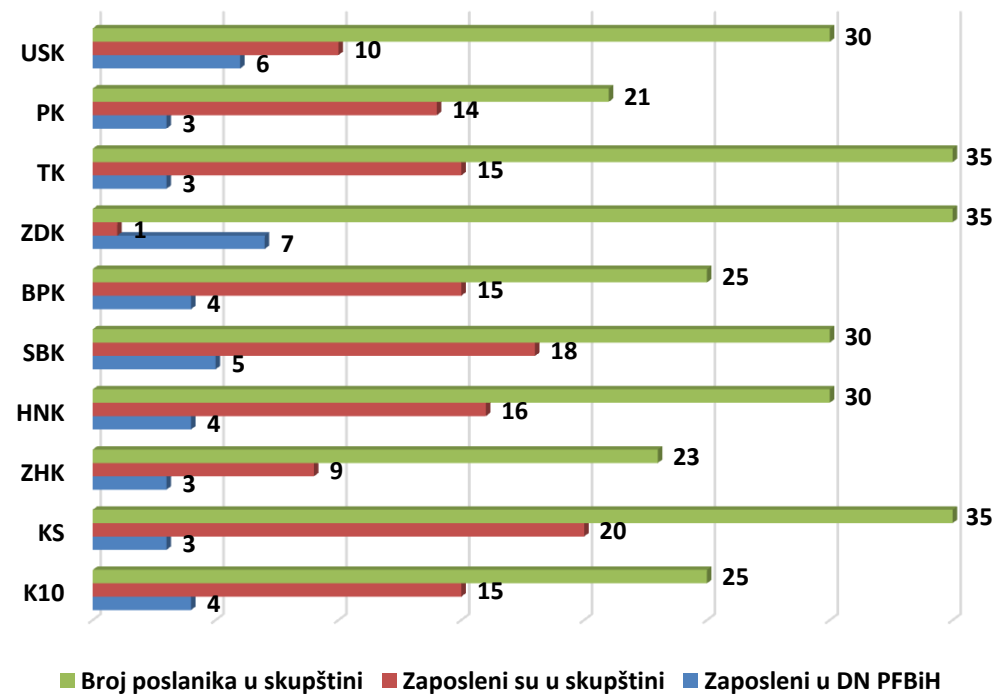
Na početku podsjetimo da je samo jedna skupština – Skupština Zeničko-dobojskog kantona – u 2017. godini imala zasjedanja u svakom mjesecu. Ostalih 9 je imalo „pauze“ od 2 (TK i KS), 3 (USK i BPK), 4 (PK i HNK), 5 (SBK i ZHK), pa sve do čak 6 mjeseci bez održanog zasjedanja (Skupština Kantona 10).

I pored ove činjenice, i generalno malog broja održanih sjednica i vremena provedenog na njima (a radi se, kako je već spomenuto u ovoj analizi, o svega sat i po do 8 sati mjesečno rada na sjednicama, u prosjeku), ni u jednoj skupštini nemamo situaciju da su svi poslanici prisustvovali svim sjednicama. Od ukupno 289 poslanika kantonalnih skupština, njih 132 (ili 46%) su bili odsutni bar sa jedne u ovom periodu održane sjednice.

U svakoj od kantonalnih skupština ima i poslanika koji, za 12 mjeseci, u 2017. godini, nisu postavili ni jedno poslaničko pitanje ili podnijeli inicijativu. Procentualno ih je najviše u ZHK (57%), Kantonu 10 (56%) i PK (52%), koji su i jedini kantoni sa preko 50% poslanika koji nisu postavili nijedno poslaničko pitanje. A najmanje, u tom smislu neaktivnih poslanika, bilo je u ZDK (6%), KS (9%) i BPK (12%).

19% poslanika kantonalnih skupština nisu, u 2017. godini, učestvovali u diskusiji ni po jednoj tački dnevnog reda. I ima ih u svakoj skupštini. Najviše u ZHK (48%, odnosno 11 od 23), te u PK (43% ili 9 od 21), a najmanje u ZDK (6%, tj. svega 2 od 35 poslanika ove skupštine), te, KS (11%) i USK (13%).

Poslanici koji su profesionalizovali svoj status



Amandmanska aktivnost poslanika takođe je na vrlo niskom nivou – čak 75% poslanika nisu, u 2017. godini, podnijeli, u svojoj skupštini, nijedan amandman na neko zakonsko rješenje.

A što se tiče zakona, iako imaju tu mogućnost, poslanici kantonalnih skupština se vrlo vrlo rijetko odlučuju da predlažu zakonska rješenja. U 2017. godini usvojeno je samo 11 zakona kojima predlagač nije bila vlada ili organizacije pod njenom upravom – 7 su individualni prijedlozi poslanika (u skupštinama USK, TK i BPK), jedan je prijedlog stranačkog kluba (u Skupštini ZHK), dva skupštinskih komisija (u Skupštini USK), a 1 neformalne grupe od 24 poslanika (u Skupštini TK).

Grafikon 40

Učestalost održavanja sjednica skupštine, vrijeme koje se provodi u radu na njima i oko njih, te, rezultati tog rada, ozbiljno dovode u pitanje opravdanost (svrsishodnost i moralnost) plaćanja tog rada. No, za sada samo Skupština Zeničko-dobojskog kantona, zahvaljujući principijelnoj odluci svojih poslanika na početku aktuelnog mandata, funkcionise tako da nijedan njen član (s izuzetkom novog Predsjedavajućeg Skupštine, izabranog 12.4.2017.) nije na platnom spisku Skupštine, odnosno, nije zaposlen u njoj. I pored izostanka adekvatne društvene valorizacije ovog pozitivnog čina i činjenice da ne samo da ga niko u državi nije slijedio, nego je dosljedno ignorisan, poslanici su odolili iskušenju da prihvate Zakon o platama koji bi bio u potpunoj suprotnosti sa pozitivnom praksom ovog saziva Skupštine ZDK, iako je, krajem 2017. od strane Vlade, ponuđena upravo takva opcija, nego su, usvajajući zakon (u januaru 2018.), u amandmanskoj fazi izmijenili ponuđeni tekst zakona i izglasali zakon na liniji uvjerenja iskazanih na početku aktuelnog mandata, koji podrazumijeva deprofesionalizaciju poslaničke funkcije (ostavljena je mogućnost samo predsjedavajućem Skupštine da bude zaposlen u Skupštini) i ukidanje „bijelog hljeba“, kao jedne od najspornijih privilegija, koje političari u BiH imaju i u brojnim institucijama još uvijek na njoj insistiraju.

Za razliku od ovog čina socijalne osjetljivosti i društvene odgovornosti, poslanika Skupštine ZDK, u skupštinama PK, BPK, SBK, HNK, KS i K10 preko 50% poslanika je profesionalizovalo svoj status i primaju redovnu mjesečnu platu od skupštine. Uključujući i mjesece u kojima skupštine tih kantona ne održavaju sjednice.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

INTENZITET RADA KANTONALNIH SKUPŠTINA GENERALNO JE PRILIČNO NIZAK, A VRIJEME KOJE POSLANICI PROVODE U RADU NA SJEDNICAMA, GOTOVO ZANEMARIVO. TO SE NAROČITO ODNOSI NA SKUPŠTINE PK, SBK, HNK, ZHK I K10.

Potrebno je intenzivirati rad u nastavku mandata. Povećati broj sjednica, efektivno radno vrijeme, broj tačaka dnevnog reda, te, broj zakona, kako bi se nadoknadili zaostaci iz predhodnog perioda.

REALIZACIJA POSEBNO ZNAČAJNIH MJERA – REFORMSKIH ZAKONA I STRATEGIJA KOJIMA BI SE POZITIVNO UTICALO NA POBOLJŠANJE KVALITETA ŽIVOTA GRAĐANA, U 2017. GODINI JE BILA VRLO SKROMNA, I U NESKLADU SA POTREBAMA GRAĐANA.

Treba izvršiti pritisak na vlade, kao priređivače najvećeg broja mjera o kojima skupštine donose odluke, u cilju intenziviranja njihovog rada i njegovog fokusiranja na ključne probleme građana i najznačajnije mjere. Zahtijevati od vlada poštovanje programskih obaveza i podnošenja periodičnih izvještaja o svom radu.

PROCEDURA USVAJANJA ZAKONA ČESTO TRAJE PREDUGO I POSTOJI POTREBA DA SE ONA OGRANIČI.

Izvršiti izmjene poslovnika, radi implementacije dobre prakse iz drugih institucija vlasti, u ovom kontekstu, na način da se ograniči dužina trajanja procesa usvajanja zakona, na 6 mjeseci, nakon čega bi zakon trebao da se automatski povlači iz procedure i vraća predlagачu.

SVEGA TRI KANTONALNE SKUPŠTINE – TK, ZDK I SBK – SU SVOJE PROGRAME RADA ZA 2018. GODINU USVOJILE NA VRIJEME, PRIJE POČETKA GODINE NA KOJU SE ODNOSI.

Sve kantonalne institucije treba da pokažu potrebnu odgovornost, prema svojim obavezama i prema građanima i da programe rada, kao ključne alate za povećanje efikasnosti rada institucija i njihove fokusiranosti na projektovane ciljeve, usvajaju na vrijeme.

PRISTUP PLANIRANJU, OBIM, SADRŽAJ I STRUKTURA POJEDINIH PROGRAMA, KRAJNJE SU NEUJEDNAČENI.

Kantonalne institucije trebale bi da razmjene iskustva u kontekstu planiranja rada i možda i zajednički iznađu najbolji način za kreiranje programa rada i praćenje njegove implementacije, te pravovremenog postupanja u situacijama kašnjenja u implementaciji. S druge strane, pokušaj da se izbjegne javna kritika za lošu realizaciju planiranih obaveza, smanjivanjem obima planiranih aktivnosti (kao što je to uradila Skupština HNK, izbacivanjem zakona iz Programa rada) je potpuno neprihvatljiv, a jedini ispravan put je pritisak na Vladu u cilju povećanja njene odgovornosti i efikasnosti i vlastita posvećenost planiranim obavezama.

REALIZACIJA OBAVEZA PLANIRANIH GODIŠNJIM PROGRAMIMA RADA, JE VRLO NISKA, POGOTOVO ŠTO SE TIČE ZAKONA – SUMARNO, U 2017. GODINI, USVOJENO JE SVEGA 29% PLANIRANIH ZAKONA.

Dugoročno, potrebno je vršiti konstantan pritisak na vlade, u cilju povećanja njihove efikasnosti, te, primijeniti dobru praksu iz susjednih zemalja, u kojima mjere iz programa rada imaju prioritet, posebno se označavaju i na dnevnim redovima sjednica institucija se razmatraju prije ostalih.

U KONTEKSTU VREMENA DONOŠENJA BUDŽETA ZA 2018. GODINU, NAPRAVLJEN JE DOSAD NAJBOLJI REZULTAT- 8 KANTONA DOBILLO JE BUDŽETE NA VRIJEME, U SKLADU SA ROKOVIMA POSTAVLJENIM U ZAKONU.

Treba nastaviti u ovom pravcu, do potpunog poštovanja Zakona o budžetima FBiH, od strane svih kantonalnih institucija.

TRANSPARENTNOST KANTONALNIH SKUPŠTINA, GENERALNO, JOŠ UVIJEK NIJE NA POŽELJNOM NIVOU, MADA MEĐU NJIMA IMA ZNAČAJNIH RAZLIKA.

Sve značajne dokumente i odluke treba donositi na transparentan način, uz javnu raspravu i uvažavanje mišljenja javnosti. Povećati obim i učestalost ažuriranja informacija na zvaničnim web stranicama institucija. Uvesti sistem elektronske evidencije prisutnosti i glasanja poslanika i time rad poslanika učiniti odgovornijim i transparentnijim

SKUPŠTINE, NEKE MANJE, NEKE VIŠE, ALI U PRAVILU, KRŠE PROPISE KOJI REGULIŠU NJIHOVE OBAVEZE.

Nepoštovanje dokumenata koje regulišu rad institucija, a pogotovo zakona ili ustava, potpuno je neprihvatljivo, pogotovo kada se dešava od strane institucija vlasti. U tom kontekstu, institucijama vlasti bi jedan od imperativa u njihovom radu morala biti odluka da se kršenja ustava, zakona i podzakonskih akata prestanu tolerisati, da se prestanu dešavati, a kad se dese, da se najstrože sankcionišu. Činjenica da još uvijek imamo i kantonalne ustave koji nisu implementirali odredbe o konstitutivnosti i ravnopravnosti sva tri konstitutivna naroda, je potpuno neprihvatljiva i to je potrebno hitno, bez odlaganja i uslovljavanja, riješiti.

REZULTATI RADA KANTONALNIH INSTITUCIJA VLASTI U DIREKTHNOJ SU VEZI SA KVALITETOM ŽIVOTA GRAĐANA U NJIHOVIM KANTONIMA.

Potrebno je fokusirati rad institucija vlasti na ključne probleme građana, na reformske procese i euroatlanski put. U tom kontekstu, povećanje broja zaposlenih (u realnom sektoru!), borba protiv korupcije, stvaranje boljeg zakonodavnog okvira za privlačenje stranih investicija i stimulisanje ekonomskog razvoja, ključni su prioriteti. Ali ne treba zaboraviti ni na vodosnabdjevanje, grijanje, zagađenost vazduha, prevoz, bezbjednost, stanje u obrazovanju i zdravlju, itd.

OD SVIH KANTONALNIH SKUPŠTINA, SAMO SU SKUPŠTINA BPK I HNK, U POSMATRANOM PERIODU, IMALE TEMATSKJE SJEDNICE.

CCI snažno zagovara potrebu održavanja (dobro organizovanih) tematskih sjednica, najmanje jednom kvartalno, s temama o ključnim problemima građana, jer smatramo da je to dobar način za suočavanje sa najznačajnijim problemima zajednice, stavljanje u fokus rada vlasti stvarnih problema građana, te

njihovo analiziranje, iznalaženje mogućih rješenja i rad na otklanjanju problema i poboljšanju kvaliteta života u zajednici.

ODGOVORNOST ZNAČAJNOG DIJELA POSLANIKA, PREMA OBAVEZAMA KOJE PROISTIČU IZ POVJERENJA KOJE SU IM GRAĐANI DALI NA IZBORIMA, U NAJMANJU RUKU JE NEDOVOLJNA.

Potrebno je da se poslanici podsjetite da su oni u skupštinama voljom građana, čije interese bi trebali da zastupaju i za njih se bore.

UČESTALOST ODRŽAVANJA SJEDNICA SKUPŠTINE, VRIJEME KOJE SE PROVODI U RADU NA NJIMA I OKO NJIH, TE, REZULTATI TOG RADA, OZBILJNO DOVODE U PITANJE OPRAVDANOST (SVRSISHODNOST I MORALNOST) PLAĆANJA TOG RADA.

Nakon trogodišnjeg uspješnog „eksperimenta“ u ZDK (u kom su poslanici ovog kantona demonstrirali da se politikom može baviti i interese građana koji su vas izabrali odgovorno i ozbiljno zastupati a da pritom za to ne primaju platu), i građani i političari bi trebali da razmisle i da i u druge kantone prenesu ovaj obrazac društveno odgovornog i socijalno osjetljivog ponašanja.

DODATAK 1 – SUMARNI PREGLED VRIJEDNOSTI INDIKATORA PO KANTONIMA

Skupština kantona	Intenzitet rada	Produktivnost	Efikasnost	Pravovremeno planiranje	Realizacija Programa	Real. zakona iz Programa	Analiza svog rada	Ukupna zakonod. aktivnost	Strateški dokumenti	Finansijska disciplina	Javna potrošnja	Transparentnost	Poštovanje propisa	Poštovanje ustava	Privilegije političara	Individualna aktivnost	Postojanje Kodeksa	Tmatske sjednice	Pozitivne vrijednosti
USK	+	+	+	+	+	-	+	+	+	-	-	+	-	-	-	+	+	-	11 od 18
PK	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	+	+	-	-	-	-	+	-	5 od 18
TK	+	+	-	+	+	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	+	-	11 od 18
ZDK	+	+	-	+	-	-	+	-	-	-	-	+	-	-	+	+	+	-	9 od 18
BPK	+	+	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+	-	+	-	+	+	+	9 od 18
SBK	-	-	-	+	-	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	+	-	-	4 od 18
HNK	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	+	-	-	-	+	-	+	5 od 18
ZHK	-	-	-	-	-	+	+	+	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-	5 od 18
KS	+	+	+	+	+	+	-	+	-	+	+	+	-	-	-	+	+	-	12 od 18
K10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	1 od 18

NAPOMENA: Unutar pozitivnih i negativnih vrijednosti postoji gradacija (i često vrlo značajne razlike) koja ovdje nije izražena (npr. negativnom vrijednošću su označeni svi program rada usvojeni sa kašnjenjem, bez obzira da li su usvojeni u 1., 2. ili 3. kvartalu godine na koju se odnose ili pozitivnom vrijednošću su označeni i broj sjednica koji odgovara propisanom minimumu i broj koji je znatno iznad minimuma).

DODATAK 2 – IZDVOJENO, PO KANTONIMA

USK

Smanjenjem broja održanih sjednica u 4. kvartalu, Skupština USK je pala sa prvog na 3 mjesto po intenzitetu rada, od svih kantonalnih skupština, u 2017. godini.

Po broju razmotrenih mjera (172 za godinu dana), međutim, zadržala je drugo mjesto, odmah je iza Skupštine KS. Dok je po broju usvojenih zakona (19), u 2017. godini, iza skupština TK (23) i KS (24).

Uz Skupštinu HNK, Skupština USK je jedina kantonalna skupština koja je, u prvih 9 mjeseci 2017., razmatrala neku strategiju – prihvaćen je nacrt Strategije prema mladima USK 2016-2020. Međutim Strategija kulture i Strategija obrazovanja, iako planirane Programom za 2017., nisu realizovane.

Skupština USK je svoj program rada za 2017. usvojila na vrijeme (prije početka godine na koju se odnosi), ali ne i Program rada za 2018.

Takođe, niti Budžet za 2017, niti Budžet za 2018., u USK, nije usvojen na vrijeme, u skladu sa rokovima propisanim Zakonom.

U 2017. godini, došlo je do kršenja Ustava, odnosno povrede „vitalnog nacionalnog interesa“, odlukama Skupštine USK. Povreda vitalnog nacionalnog interesa utvrđena je presudom Vijeća Ustavnog suda Federacije BiH, iz jula ove godine, kojom je zaključeno da je, usvajanjem Odluke o imenovanju privremenog Upravnog odbora Univerziteta u Bihaću i Odluke o izboru predsjedavajućeg, zamjenika predsjedavajućeg i članova radnih tijela Skupštine USK-a, povrijeđen vitalni nacionalni interes srpskog naroda u USK (Presuda, do kraja perioda na koji se odnosi ovaj izvještaj, nije u potpunosti implementirana).

PK

Nizak intenzitet rada – svega 7 redovnih sjednice i jedna vanredna – obilježili su rad Skupštine PK u 2017. godini.

Ni Program rada ni Budžet za 2017. nisu usvojeni na vrijeme, niti transparentno, uz organizovanu javnu raspravu. Isto vrijedi i za Program i

Budžet za 2018. godinu.

I pored vrlo skromnih rezultata i, objektivno, izuzetno kratkog vremena provedenog na sjednicama (tek oko 2 sata mjesečno, u prosjeku), čak dvije trećine poslanika je profesionalizovalo svoj mandat, odnosno zaposleni su u Skupštini i primaju redovnu mjesečnu platu po tom osnovu.

Među kršenjima Poslovnika o radu Skupštine PK, naročito se izdvaja podatak da radna tijela Skupštine nisu donosila svoje stavove po svim aktima i propisima o kojima se Skupština izjašnjavala. Posebno se problematičnim smatra donošenje Budžeta bez razmatranja na skupštinskim tijelima.

Skupština PK obustavila je razmatranje i usvajanje, pred lokalne izbore, praktično, već dogovorenih, Ustavnih promjena u ovom kantonu, a na koje je obavezuje presuda Ustavnog suda, donesena još 2008. godine, i kasnije presude, kojima je konstatovano da se postojećim odredbama Ustava PK krše prava i dovodi u pitanje konstitutivnost sva tri naroda na ovom području.

TK

I po intenzitetu rada i po produktivnosti, u 2017. godini, Skupština TK je u sredini kantonalne ljestvice, iza skupština USK, ZDK, BPK i KS.

No, sa 23 usvojena zakona, u ovoj godini, Skupština TK, na drugom je mjestu kantonalne ljestvice, odmah iza Skupštine KS, koja je usvojila 1 zakon više.

Skupština TK jedna je od tri kantonalne skupštine koje su i program rada za 2017. i program za 2018. usvojile je na vrijeme – prije početka godine na koju se odnose.

Budžet TK za 2017. nije usvojen na vrijeme, u skladu sa rokovima u Zakonu o budžetima FBiH (usvojen je 28.2.2017.), ali Budžet za 2018. jeste.

Skupština TK ima najveći procenat realizacije planiranih aktivnosti, u 2017. godini, od svih kantonalnih skupština – do kraja 2017. realizovano je 89% planiranog, u potpunosti, i još 3% djelimično. Istina, obim programa rada Skupštine TK za 2017. godinu, bio je krajnje skroman (svega 65 mjera - dva puta manje od obima programa rada Skupštine BPK, dva i po puta manji od obima programa rada Skupštine USK, a tri puta manji

od obima programa Skupštine KS), a u 2017. godini bio je i najmanji koji je ova institucija imala u posljednjih 12 godina. Nominalno, skupštine KS (sa 112) i USK (sa 94 usvojene mjere) usvojile su, svaka, skoro duplo više mjera od Skupštine TK, a Skupština BPK identičan broj.

Od kršenja Poslovnika, izdvajamo činjenicu da za 4 sjednice hitnog karaktera nisu data obrazloženja razloga hitnosti, te, da je na 32. sjednici Skupštine Tuzlanskog kantona je usvojen Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o visokom obrazovanju bez prethodno izraženog mišljenja Vlade o zakonu kojem ona nije predlažao (čime je prekršena obaveza propisanu članom 148. Poslovnika Skupštine).

Već duži period Centri civilnih inicijativa konstatuju da transparentnost rada Skupštine TK nije na dovoljno visokom nivou i da je u nekim aspektima je potrebna hitna promjena i normativa i prakse koja će omogućiti veću javnost rada i institucije i javnih zvaničnika. Najveći nedostatak je taj što se najvažniji dokumenti sistematski ne arhiviraju kao otvoreni podaci koje javnost može preuzimati i koristiti za uključanje u analiziranje i komentarisane kantonalskih javnih politika. Na web stranici se ne može preuzeti elektronska verzija nacrt propisa koji su predmet javne rasprave. Pored toga Skupština iako donosi zaključke o tome, ne objavljuje ni program javnih rasprava, niti informacije o statusu sugestija iznešenih tokom javnih rasprava.

ZDK

Skupština ZDK jedina je kantonalna skupština koja je radila (odnosno, održavala sjednice) u svakom mjesecu, posmatranog perioda. Istovremeno ona je jedina kantonalna skupština koja je u 2017. godini održala više od 1 redovne sjednice mjesečno, u prosjeku.

Sa 132 različite mjere, razmotrene na sjednicama ove Skupštine, u 2017. godini, ostvaren je najviši stepen produktivnosti Skupštine ZDK u posljednjih 7 godina.

S druge strane, 11 usvojenih zakona u 2017. godini, jedan je od najlošijih rezultat Skupštine ZDK u posljednjih 7 godina.

I Program rada i Budžet za 2017. usvojeni su na vrijeme – prije početka godine na koju se odnose. Isto vrijedi i za Program rada Skupštine za 2018. godinu. No, ne i za Budžet ZDK za 2018. koji do početka godine na koju se odnosi nije usvojen ni u nacrtu.

Ni do kraja 2017. godine nije usvojena Strategija omladinske politike na području ZDK 2017.-2020., planirana Programom rada.

Skupština ZDK nakon izbora je imenovala Vladu bez ijedne žene u njenom sastavu, čime je drastično prekršila Zakon o ravnopravnosti polova u BiH, a onda je pri njenim rekonstrukcijama, u nastavku, propustila priliku da bar malo ublaži ovaj propust.

Ustavni sud Federacije BiH je, u junu 2017., donio presudu da je članom 106. Zakona o zaštiti od požara i vatrogastvu ZDK (usvojenom od strane Skupštine ZDK u aprilu 2011.) povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu Opštine Tešanj.

Samo Skupština Zeničko-dobojskog kantona, zahvaljujući principijelnoj odluci svojih poslanika na početku aktuelnog mandata, funkcioniše tako da nijedan njen član (s izuzetkom novog Predsjedavajućeg Skupštine, izabranog 12.4.2017.) nije na platnom spisku Skupštine, odnosno, nije zaposlen u njoj. I pored izostanka adekvatne društvene valorizacije ovog pozitivnog čina i činjenice da ne samo da ga niko u državi nije slijedio, nego je dosljedno ignorisan, poslanici su odolili iskušenju da prihvate Zakon o platama koji bi bio u potpunoj suprotnosti sa pozitivnom praksom ovog saziva Skupštine ZDK, iako je, krajem 2017. od strane Vlade, ponuđena upravo takva opcija, nego su, usvajajući zakon (u januaru 2018.), u amandmanskoj fazi izmijenili ponuđeni tekst zakona i izglasali zakon na liniji uvjerenja iskazanih na početku aktuelnog mandata, koji podrazumijeva deprofesionalizaciju poslaničke funkcije (ostavljena je mogućnost samo predsjedavajućem Skupštine da bude zaposlen u Skupštini) i ukidanje „bijelog hljeba“, kao jedne od najspornijih privilegija, koje političari u BiH imaju i u brojnim institucijama još uvijek na njoj insistiraju.

BPK

Skupština BPK je, uz Skupštinu ZDK, imala najveći broj održanih sjednica, u 2017. godini – 17.

Među održanim sjednicama su i 3 tematske – o stanju u zdravstvu, o procesuiranju ratnih zločina koji su se dogodili na području BPK u periodu 1992-1995. godina i o stanju u poljoprivredi. Samo je još Skupština HNK imala (jednu) tematsku sjednicu, u posmatranom periodu.

Skupština BPK je u trećem kvartalu doživjela dramatičan pad produktivnosti, razmotrivši 5 puta manje mjera nego u prethodnom kvartalu. Da bi u posljednjem kvartalu 2017. tek djelimično vratila prethodnu produktivnost.

Po ukupnom broju razmotrenih mjera (143 različitih) skupština BPK je na trećem mjestu, iza skupština KS i USK. I te 143 mjere je njen najbolji rezultat u posljednjih 7 godina.

I Program rada i Budžet za 2017. godinu su usvojeni sa vrlo značajnim zakašnjenjem – tek u četvrtom mjesecu godine na koju se odnose. Ni program rada za 2018. nije usvojen na vrijeme, pri početka godine na koju se odnosi. Ali Budžet za 2018. jeste – 26.12.2017.

BPK je, uz KS, jedini kanton koji, u kontinuitetu, za plate i naknade troškova zaposlenih troši manje od 50% budžeta.

Poredeći posljednjih 7 godina, 9 usvojena zakona u 2017. godini, bolje je jedino od rezultata iz 2011.

Nijedna od 2, programom rada, planirane strategije nisu realizovane u posmatranom periodu. A radi se o vrlo značajnim Strategiji razvoja privrede i Strategiji razvoja socijalnog poduzetništva.

U Skupštini BPK, registrovano je kršenje Etičkog kodeksa neprimjerenim ponašanjem poslanika na sjednicama Skupštine u dijelovima koji se odnose na osnovne principe ponašanja kao i na način komuniciranja.

SBK

Skupština SBK je, u 2017. godini, održala najmanji broj sjednica, od svih kantonalnih skupština. 5 mjeseci nije radila, odnosno održavala sjednice – u februaru, aprilu, junu, avgustu i septembru.

I Program rada i Budžet za 2017. Skupština SBK usvojila je na vrijeme, prije početka godine na koju se odnose. Na vrijeme je donijela i program i budžet za 2018., takođe.

Skupština SBK je, u 2017. godini, realizovala tek 36% obaveza planiranih programom rada za ovu godinu. A procenat realizovanih zakona je još lošiji – 16%.

Treću godinu za redom, Skupština SBK ima kontinuirani pad broja usvojenih zakona. U 2017. godini, sa skupštinama HNK i Kantona 10 dijeli najniži broj usvojenih zakona od svih kantonalnih skupština – 6.

Nije usvojena jedina planiran astrategija - Strategija razvoja i održavanja regionalnih cestovnih pravaca na području SBK 2017.-2026.

Ustavni sud Federacije BiH je, u posmatranom periodu (u martu 2017.), presudio da Zakon o komunalnim taksama SBK (član 21. Tarifni broj 1),

usvojen u Skupštini SBK početkom 2012. godine, nije u saglasnosti sa Ustavom Federacije BiH.

Skupština SBK jedina je kantonalna institucija vlasti koja, još uvijek, nema vlastitu web stranicu, što značajno utiče na transparentnost njenog rada.

Skupština SBK, jedna je od institucija koja nema usvojen Etički kodeks.

Tokom godine je, u Skupštini SBK, više puta inicirano održavanje tematskih sjednica, ali niti jedna nije održana do kraja 2017.

HNK

Skupština HNK u 2017. godini održala je najmanji broj redovnih sjednica, od svih kantonalnih skupština - svega 5. Uz 3 vanredne i 1 tematsku.

Na njima je razmotrila svega 52 različite mjere, od čega su manje (ali ne puno manje) mjera razmotrile tek skupštine K10, ZHK i PK.

Skupština HNK, u 2017. godini, usvojila je svega 6 zakona. Ali, među njima i dugo očekivani Zakon o zaštiti porodica sa djecom.

Usvojena je i Odluka o utvrđivanju prava na naknadu plate i visine naknade ženi-majci u radnom odnosu kod korisnika Budžeta HNK za vrijeme porodijskog odsustva, i Odluka o utvrđivanju iznosa dodatka na djecu (dječji doplati).

Skupština HNK konačno je, u 2017. godini, kao posljednja u nizu, usvojila Strategiju razvoja kantona.

Budžet HNK za 2017., kao i Budžet za 2018. usvojeni su u skladu sa rokovima propisanim Zakonom o budžetima u FBiH. Rebalansom Proračuna za 2017. godinu utvrđen je suficit u iznosu od 13.208.314 KM. Proračun za 2018. godinu veći je od rebalansa za 1.183.008 KM.

Za medije je, u Budžetu za izbornu, 2018. godinu, planirano 400 000 KM.

Za razliku od budžeta, ni program rada za 2017, ni program za 2018. nisu usvojeni na vrijeme, prije početka godine na koju se odnose. Program za 2017. je usvojen sa ozbiljnim kašnjenjem - tek u 5. mjesecu 2017. Pri tome, radi se o obimom najmanjem programu u 2017. i

najmanjem programu koji je Skupština HNK usvojila do sada (svega 30 mjera – što je 4 puta manje od Skupštine BPK, npr. ili 5 puta od skupštine USK), iz koga su, u amandmanskoj fazi usvajanja Programa (na prijedlog poslanika vladajućih stranaka), izbačeni svi zakoni, odnosno njihovo poimenično pominjanje, i zamijenjeni stavom da će Skupština HNK u 2017. godini razmatrati nacрте i prijedloge zakona i drugih akata koje Vlada HNK ili drugi ovlašteni predlagači upute u skupštinsku proceduru.

Spomenimo da je Skupština HNK usvojila inicijativu CCI-a da se u program rada za 2017. uvrsti "Informacija o realizaciji skupštinskih zaključaka", no, ta informacija, nije i razmatrana u 2017. godini.

Skupština HNK, uz Skupštinu ZDK, jedina je koja je nakon posljednjih opštih izbora imenovala Vladu bez ijedne žene u njenom sastavu, čime je drastično prekršila Zakon o ravnopravnosti polova u BiH.

U HNK, ni tri i po godine od spornog imenovanja Komesara policije HNK, ni nakon presude Kantonalnog suda u Mostaru, u junu ove godine, da je Vlada nezakonito zasnovala radni odnos sa trenutnim komesarom policije, nije došlo do promjena u ovom kontekstu, odnosno njegovog razrješenja, te provođenja i okončanja zakonite procedure imenovanja novog komesara. Što je potpuno neprihvatljivo. I govori o slabosti Sistema i Pravne države.

HNK je, uz PK, jedini kanton koji u svom ustavu sadrži diskriminatorne odredbe na nacionalnoj osnovi, odnosno, u kome je na snazi Ustav iz 1996. po kome Srbi nisu konstitutivni narod u ovom kantonu. Pokušaji da se taj problem riješi, u posljednjem kvartalu 2017. odbijen je od strane poslanika najveće stranke u Kantonu. Što je čin koji je nemoguće opravdati. Jer se radi o kršenju elementarnih ljudskih prava i odbijanju provođenja odluka Ustavnog suda i odluka OHR-a.

ZHK

Skupština ZHK je u 2017. godini efektivno radila ukupno svega 16 sati. Dakle, tek nešto više od 1 sat mjesečno, u prosjeku. Što je ubjedljivo najmanje od svih kantonalnih skupština.

I pored skromnog intenziteta rada i malog broja razmotrenih mjera (svega 45 različitih, što je više, i to samo za jednu mjeru, jedino od Skupštine PK), Skupština ZHK je fokusirajući se na najznačajnije mjere, uspjela da ostvari značajan rezultat u realizaciji zakona. U 2017. godini usvojila je

17 zakona, od čega su bolji rezultat postigle samo skupštine USK (19), TK (23) i KS (24). Među usvojenim zakonima je i jedan zakon čiji predlagač nije Vlada, nego jedan od klubova poslanika u Skupštini (Klub HDZ BiH) - Zakon i izmjenama i dopunama zakona o pravima izabranih dužnosnika, nositelja izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti u ZHK.

Nije usvojena jedina planiran strategija - Strategija proizvodnje hrane i mogućnost proizvodnje zdrave hrane u ŽHK.

Skupština ZHK ni program rada za 2017. ni za 2018. nije usvojila na vrijeme, prije početka godine na koju se odnose.

S druge strane, budžet za obje ove godine usvojen je na vrijeme i u skladu sa Zakonom o budžetima u FBiH. U novembru 2017. usvojen je rebalans budžeta za 2017. godinu u iznosu od 79.925.939 KM što je za 3.187.018 KM više od prvobitno usvojenog budžeta za ovu godinu. Budžet za 2018. godinu je veći od rebalansa za 3.055.712 KM. Planirani deficit iznosi milion KM.

ZHK izdvaja preko 60% svog budžeta za plate i naknade troškova zaposlenih, što je, procentualno, više od svih drugih kantona (odnosno za ostale namjene izdvaja najmanje).

Pored Skupštine SBK, koja je jedina kantonalna institucija vlasti koja još uvijek nema svoju zvaničnu web stranicu, najveći problem u ovom kontekstu ima Skupština ZHK, koja ima web stranicu, ali na njoj nema ni neke elementarne podatke. Pa čak ni informacije o poslanicima aktuelnog saziva Skupštine, iako on ulazi u posljednju godinu svog mandata ili informacije o radnim tijelima i njihovom radu, usvojenim dokumentima, itd.

Iako je 2011. usvojila amandmane na Ustav ZHK, kojim je zagarantovana konstitutivnost i ravnopravnost sva tri konstitutivna naroda u BiH, Skupština ZHK već drugi mandat odbija imenovati predstavnike drugih konstitutivnih naroda u rukovodstvo Skupštine. Tri četvrtine aktuelnog mandata je prošlo a da u Skupštini Zapadnohercegovačkog kantona nije imenovan potpredsjednik iz srpskog naroda, a u prethodnom mandatu vladajuća stranka takođe je onemogućila imenovanje članova rukovodstva Skupštine iz druga dva konstitutivna naroda, ustvrdivši da nisu ispunjeni uslovi za formiranje klubova naroda i istrajavši na stavu koji je predstavljao direktno kršenje Poslovnika, Ustava ZHK i dobre političke prakse iz prethodnog perioda u radu Skupštine.

Skupština ZHK, jedna je od institucija koja nema usvojen Etički kodeks.

KS

Skupština KS, u 2017. godini, nije imala najveći intenzitet rada (više sjednica od nje održale su i Skupština ZDK i Skupština BPK i skupština USK) ali jeste najveću produktivnost, razmotrivši 237 različitih mjera.

Usvojila je i najviše zakona, u 2017. godini - 24.

I Program rada i Budžet za 2017. godinu, Skupština KS usvojila je na vrijeme, prije početka godine na koju se odnose. Isto se odnosi i na budžet Kantona za 2018., ali ne i na Program rada za ovu godinu, koji je bio planiran za razmatranje, krajem decembra 2017., ali je povučen.

Ukupna realizacija mjera iz Programa rada Skupštine za 2018. godinu je tek 60%, a zakona još niža – svega 41% usvojenih i još 3% prihvaćenih u nacrtu i poslatih u daljnju proceduru.

U 2017. godini nije usvojena nijedna od 3 planirane strategije – Strategija za mlade, Strategija razvoja obrazovanja i nauke Kantona Sarajevo 2017.-2022., Strategija informatizacije osnovnih i srednjih škola u Kantona Sarajevo 2017-2020.

Ustavni sud Federacije BiH, donio je, u proteklim godinama, nekoliko presuda koje se odnose na povredu prava na lokalnu samoupravu u Kantonu Sarajevo, koje još nisu provedene. Ali su, u 2017. godini, izvršene promjene Ustava, koje otvaraju put za konačno implementiranje tih presuda.

Kanton Sarajevo, procentualno(!), za plate i troškove naknada zaposlenih izdvaja najmanje od svih kantona – 36%.

I konačno – imenovanje jedne osnovne škole u Sarajevu po osobi krajnje sporne biografije, ne služi na čast Skupštini KS. Istorijski revizionizam i nazivanje ulica i institucija po zločincima iz drugog svjetskog (ili našeg posljednjeg) rata, ili njihovim simpatizerima, apsolutno je neprihvatljivo. I svojevrsni je govor mržnje, za koji su odgovorni ne samo neposredni nalogodavci, nego svi koji takvo ponašanje tolerišu. Dešavalo se to u Mostaru, Sarajevu ili Republici Srpskoj, nebitno je.

K10

Skupština Kantona 10, u 2017. godini, u čak 6 mjeseci nije radila, odnosno održavala sjednice. A u preostalih 6 održala je svega 7 redovnih i 2 vanredne sjednice. I na njima razmotrila 47 različitih mjera.

Skupština Kantona 10, sa skupštinama HNK i SBK dijeli posljednje mjesto, po broju usvojenih zakona. Usvojeno je svega 6 zakona, ili jedan svaka dva mjeseca, u prosjeku (uz 4 zakona prihvaćenih u nacrtu i poslata u daljnju proceduru).

Program rada za 2017. godinu, usvojila je tek nakon što je prošlo pola godine – 3.7.2017. To donekle objašnjava činjenicu da je realizacija planiranih aktivnosti u 2017. godini - tek 15%. A zakona još manje – 11%.

Ni svoj program rada za 2018. Skupština Kantona 10 nije usvojila na vrijeme, tj prije početka godine na koju se odnosi. Skupština Kantona 10 nijednom u posljednjih 12 godina nije donijela svoj program rada na vrijeme.

S druge strane, i Budžet K10 za 2017. i Budžet za 2018. usvojeni su prije početka godine na koju se odnose, u skladu sa rokovima iz Zakona o budžetima FBiH. Ali bez organizovanja javnih rasprava. Budžet za 2018. veći je od budžeta za 2017. godinu za 4.759.887 KM (6,24%).

Iako je u 2017. godini Skupština Kantona 10 održala svega 9 sjednica, u ukupnom efektivnom trajanju od svega 23 sata, trećina poslanika nisu prisustvovali svim sjednicama. A čak 56% (14 od 25) nije postavilo nijedno pitanje niti pokrenulo ijednu inicijativu.

Skupština K10, jedna je od institucija koja nema usvojen Etički kodeks.

Skupština Kantona 10, kao i sve ostale kantonalne skupštine, prekršila je Zakon o ravnopravnosti polova, imenujući vladu u čijem je sastavu samo 1 žena, što je 4 puta manje nego što je propisano Zakonom. Ovu diskriminaciju vrši i neotklanja skupština koja, zajedno sa Skupštinom USK, ima najmanji broj žena u svom sastavu, od svih kantonalnih skupština – svega 2, odnosno ispod 10%.

Vijeće za zaštitu vitalnih interesa Ustavnog suda Federacije BiH, početkom februara 2017., donijelo je presudu da je Nacrtom Zakona o udžbenicima i nastavnim sredstvima za osnovne i srednje škole u Kantonu 10 i Prijedlogom Odluke o imenovanju Sekretara Skupštine Kantona 10, povrijeđen vitalni nacionalni interes bošnjačkog i srpskog naroda.

Inače, Skupština K10 još uvijek, skoro pune 2 decenije od njenog donošenja, nije implementirala presudu Ustavnog suda Federacije BiH iz 1998, kojom se problematiziraju naziv i grb kantona, i upotreba termina „županija“.

