

Indeks transparentnosti lokalne samouprave **(Local Transparency Index - LTI)**

Transparentnost Srbija
mart 2016. godine



SADRŽAJ

Sažetak.....	3
Metodologija	5
Rangiranje i indikatori.....	7
Skupština.....	8
Budžet	11
JLS i građani	13
Slobodan pristup informacijama	17
Javne nabavke	19
Informator o radu.....	20
Javna preduzeća i javne ustanove	23
Javne rasprave i javni konkursi.....	26
Ostali indikatori	28
Preporuke	31



Sažetak

Transparentnost Srbija sprovela je tokom 2015. godine istraživanje¹, ocenjivanje i rangiranje svih gradova, opština i gradskih opština u Srbiji² na osnovu kriterijuma transparentnosti, određenih putem 87 indikatora. Konačne ocene, odnosno indeksi, su teoretski mogli da budu u rasponu od 0 do 100, a u praksi su između 11, što je najniža ocena koju imaju dve opštine i 74.

Gradovi i opštine, njih 145, rangirani su zajedno, dok su 23 gradske opštine ocenjene ali ne i rangirane, s obzirom na činjenicu da nemaju iste nadležnosti kao opštine, ali i da se u praksi različiti indikatori neprimenljivi na pojedine gradske opštine.

Prosečna ocena je 40, što je relativno nisko. Ocenu iznad 50 imaju 32 lokalne samouprave, iznad 60 njih osam, dok samo jedna opština ima ocenu veću od 70 (tabela sa svim indikatorima, ocenama i rangiranjem je u prilogu).

Uočeno je da se, u najvećem broju slučajeva, odredbe propisa koje se tiču transparentnosti poštuju u onoj meri u kojoj postoje sankcije za kršenje obaveza. Obaveze koje ne povlače sankcije ili su mehanizmi sankcionisanja nedelotvorni, često se krše. Malobrojni su slučajevi preduzimanja mera koje nisu obavezne, a mogu da unaprede transparentnost. To se odnosi i na stanje internet sajtova, informatora o radu, na informacije dostupne u uslužnim centrima i prostorijama uprave, na postupanje po zahtevima za pristup informacijama, uređenje procedura i praksu u vezi sa radom skupštine, u vezi sa budžetom, javnim raspravama, javnim preduzećima i dr.

Uz ograničeni broj pozitivnih primera, opšta karakteristika internet sajtova (više od polovine indikatora odnosi se na stanje sajtova) je nedovoljno informacija o budžetu, odluke skupština koje se teško pronalaze, vrlo malo informacija o izboru direktora javnih preduzeća i ustanova, neažurni informatori o radu koji često ne sadrže ni osnovne informacije propisane zakonom i podzakonskim aktom.

¹ Projekat „Indeks transparentnosti lokalne samouprave“ sprovela je Transparentnost Srbija zahvaljujući podršci Ministarstva spoljnih poslova UK. Svi izneti stavovi i mišljenja pripadaju isključivo Transparentnosti Srbija i ne moraju odražavati i stavove Ministarstva spoljnih poslova UK.

² Nisu obuhvaćene opštine na teritoriji AP KiM, kao ni dve gradske opštine koje su poslednje formirane - Vranjska Banja i Sevojno.



Pre razmatranja na sednici skupštine, predlozi akata se mogu naći na sajtovima manje od 20 opština i gradova, a dnevni red naredne sednice na sajtovima manje od četvrtine jedinica lokalne samouprave (JSL). Usvojene odluke mogu se naći na sajtovima 2/3 opština. Više od 30 opština na sajtu nema objavljen budžet, a ažurne podatke o izvršenju budžeta ima tek nešto više od 10% opština. Više od trećine opština ima informator o radu koji nije ažuriran duže od šest meseci. Eksplicitan iznos plata lokalnih funkcionera može se naći u informatorima o radu manje od polovine opština. Vidno istaknute procedure i rokove za postupanje po predmetima u prostorijama uprave ili u uslužnom centru ima tek desetak opština.



Metodologija

Indeks transparentnosti lokalne samouprave (LTI) je novo oruđe za ocenjivanje transparentnosti i rangiranje na osnovu ocena, jedinica lokalne samouprave (JLS³). Transparentnost Srbija (TS) razvila je metodologiju za određivanje LTI, na tragu iskustava sa sličnim istraživanjima ogranaka Transparency International u Slovačkoj i Bosni i Hercegovini i organizacije GONG u Hrvatskoj. Želja i namera Transparentnosti Srbija jeste da ovo istraživanje i rangiranje postane redovno, kako bi se ostvarila tri cilja: poređenje aktuelnih rezultata između gradova i opština, praćenje njihovog napredovanja (ili nazadovanja) tokom dužeg vremenog perioda i utvrđivanje „uskih grla“ transparentnosti, odnosno oblasti koje su problematične u velikom broju JLS kako bi se iniciralo njihovog otklanjanje.

Indeks transparentnosti se izračunava kao zbir poena dobijenih na osnovu odgovora na indikatorska pitanja i kreće se u rasponu od 0 do 100. Postoji 87 indikatora (indikatorskih pitanja) - negativan odgovor donosi 0 bodova, a pozitivan 1 ili 2. Naime, pitanja koja se odnose na najvažnije indikatore transparentnosti (osnovni indikatori), njih 13, donose 2 poena za pozitivan odgovor (0 za negativan), dok preostalih 74 donose 1 ili 0. Odgovori na indikatorska pitanja su prikupljeni pregledanjem zvaničnih internet prezentacija gradova, opština i gradskih opština, direktnim uvidom, odnosno posetom svim mestima obuhvaćenim istraživanjem, pribavljanjem odgovora od JLS na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i pribavljanjem podataka od drugih organa (Poverenik za informacije od javnog značaja, Agencija za borbu protiv korupcije). Rangiranjem je obuhvaćenom ukupno 168 gradova, opština i gradskih opština, od toga 23 grada, 122 opštine i 23 gradske opštine.

Važno je napomenuti da su u konačnoj tabeli gradovi i opštine (njih 145) zajedno rangirani, dok su gradske opštine, zbog specifičnosti, izdvojene. Naime, čak i kod nekih, prvenstveno manjih opština u praksi postoje specifičnosti koje utiču na ocenjivanje i rangiranje - pojedine nemaju mesne zajednice, nemaju javne ustanove, tvrde da ne dodeljuju imovinu u zakup i sl. Kod gradskih opština ovo je izraženije jer su na osnovu propisa uskraćene za neke nadležnosti koje imaju opštine. Izračunavanje relativnog indeksa (u odnosu na stvarne nadležnosti i aktivnosti) značajno bi zakomplikovalo utvrđivanje LTI i rezultiralo ocenama koje nisu celi brojevi, pa su podaci o nedostajućim nadležnostima unete u tabelu kao oznaka NA, umesto ocene. Zbog svega ovoga, nemoguće je indekse gradskih opština porediti sa indeksima opština i gradova. S obzirom na činjenicu da čak i gradske opštine u sastavu istog grada nemaju isti broj „aktivnih“ indikatora, i

³ S obzirom na činjenicu da su rangiranjem obuhvaćeni gradovi, opštine, ali i gradske opštine koje prema zakonskoj definiciji nisu jedinice lokalne samouprave, u ovoj analizi je izraz jedinice lokalne samouprave korišćen u širem (nepravnom) značenju i obuhvata i gradske opštine.



međusobno poređenje i rangiranje gradskih opština moglo bi biti sporno. Zbog toga LTI za gradske opštine svoj pravi efekat može dati u dužem vremenskom periodu, nakon više ciklusa godišnjih rangiranja, kada bude moguće ispratiti rast ili smanjenje indeksa ili neke specifične promene povezane sa više gradskih opština (u zavisnosti od promene propisa i prakse).

U radu na prikupljanju podataka, istraživači Transparentnosti Srbija detaljno su pregledali internet sajtove svih 168 obuhvaćenih mesta. Kako se ne bi desilo da je istraživačima promakao neki podatak, te da pojedine JLS ne bi bile uskraćene i lošije ocenjene, svima su upućeni dopisi u kojima je pobrojano koje informacije nismo uspeli da pronađemo na sajtovima, sa molbom da nam, ukoliko postoje, pošalju adresu ili ukažu gde se informacije mogu pronaći. Na ove dopise su odgovorile 74 JLS. Njihovi sajtovi su ponovo pregledani, provereni su podaci iz odgovora ili su istraživači TS ponovo pokušali da pronađu tražene podatke, u slučajevima kada su JLS samo odgovarale sa „da“, tvrdeći da određeni podatak postoji na sajtu, ali bez navođenja adrese ili dela sajta gde se informacija može pronaći.

Gradovima, opštinama i gradskim opštinama poslato je gotovo 500 zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, kako bi se prikupili podaci za određeni broj indikatora. Od 168 JLS, njih 17 nije odgovorilo (odnosno TS nije dobila odgovore) na zahteve. Nakon što smo zahteve ponovili, stigli su odgovori od 11 opština, tako da je njih šest⁴ dobilo ocenu 0 za sve indikatore za koje je tražena informacija na ovaj način, iako je moguće da je stanje u praksi drugačije. U to, međutim, nismo mogli da se uverimo. U odgovorima na neke zahteve pojedine JLS nisu dostavljale dokumente, već su iznosile tvrdnje. TS je, s obzirom da je reč o prvom ocenjivanju i rangiranju ove vrste, poklonila veru ovim opštinama i pozitivno ocenjivala te indikatore, a **lokalnim medijima, NVO i javnosti bićemo zahvalni ako nam ukažu na slučajeve gde su eventualno date pozitivne ocene za indikatore koji u praksi nisu ispunjeni.**

Predstavnici TS prešli su više od 10.000 kilometara i obišli svih 168 JLS - posetili smo opštinske uprave, odnosno uslužne centre i utvrdili stanje na licu mesta za šest indikatora.

Prikupljeni su podaci od Poverenika za informacije od javnog značaja i Agencije za borbu protiv korupcije, kao i iz arhive Službenog glasnika.

Na osnovu prikupljenih podataka, TS je pripremila preporuke za poboljšanje transparentnosti: koje mere bi JLS mogle preduzeti kako bi popravile svoj LTI (a time i podigle nivo transparentnosti), i

⁴ Odgovor nije stigao od opština Bela Crkva, Bačka Palanka, Vrbas, Koceljeva, Svilajnac i gradske opštine Medijana. U slučaju nekoliko opština i gradova, TS je dobila odgovor na zahtev, ali bez odgovora na pojedine indikatore, što je takođe rezultiralo ocenom nula za te indikatore.



preporuke za nadležne organe za izmene akata kojim bi se propisale dodatne mere za povećanje transparentnosti.

U periodu nakon objavljivanja ove analize održan je i niz okruglih stolova na kojima su predstavnicima JLS bili predstavljeni rezultati i preporuke za unapređenje LTI, odnosno transparentnosti.

Rangiranje i indikatori

Svi podaci su analizirani, indikatorske ocene unete u tabelu, utvrđeni su indeksi na osnovu kojih su opštine rangirane. Dva su osnovna rezultata ovog istraživanja - ukupan indeks LTI, na osnovu kojeg su JLS rangirane i ukupni zbrovi po svim pojedinačnim indikatorima, koji ukazuju koliko su određeni mehanizmi rasprostranjeni u Srbiji.

Važno je napomenuti da se **indikatori ne odnose samo na zakonske obaveze** JLS. Zakoni i podzakonski akti propisuju pravila koja bi trebalo da obezbede određeni nivo transparentnosti JLS. TS je, uz konsultacije sa predstavnicima Stalne konferencije gradova i opština i uz anketiranje pojedinih JLS, utvrdila indikatore čije bi ispunjavanje donelo **dodatni nivo transparentnosti**. Istraživanje je pokazalo da se, na žalost, u velikom broju slučajeva ne poštuju ni obaveze propisane zakonima i podzakonskim aktima (naročito u slučajevima kada ne postoje sankcije za neispunjavanje obaveza), a da **mali broj JLS ima težnju da ostvari dodatni nivo transparentnosti**. U odgovorima JLS na naše upite, zahteve i dopise, često smo dobijali obrazloženje da se pojedini mehanizmi ne primenjuju (odnosno da je odgovor na indikatorsko pitanje odrečan) jer to nije zakonska obaveza. S druge strane, treba naglasiti, da je **petnaestak JLS već iskazalo spremnost da prihvati naše predloge i sugestije**. Naime, u procesu prikupljanja podataka, kada smo svim JLS uputili dopise u kojima je pobrojano koje informacije nismo uspeli da pronađemo na njihovim sajtovima, sa molbom da nam, ukoliko ti podaci postoje, pošalju adresu ili ukažu gde se informacije mogu pronaći, dobili smo petnaestak odgovora u kojima su predstavnici JLS iskazali spremnost da unaprede internet prezentacije u skladu sa indikatorima TS. Neki su to odmah učinili, a neki su najavili da će to uraditi prilikom planiranog preuređenja zvanične internet prezentacije.

U tabeli u kojoj smo predstavili sve indikatore, ocene i indekse, indikatori su podeljeni na osam grupa, radi preglednosti, a JLS su dodatno rangirane i po ocenama po tim grupama. Ovde nije reč o strogoj podeli, već više o statističkoj, koja može biti zanimljiva za neka dodatna poređenja, s obzirom na to da bi se pojedini indikatori mogli svrstati u više grupa (na primer, indikatori u vezi sa javnom raspravom o budžetu, mogli bi biti i u grupi „Budžet“ i u grupi „Javne rasprave i javni konkursi“).



Skupština

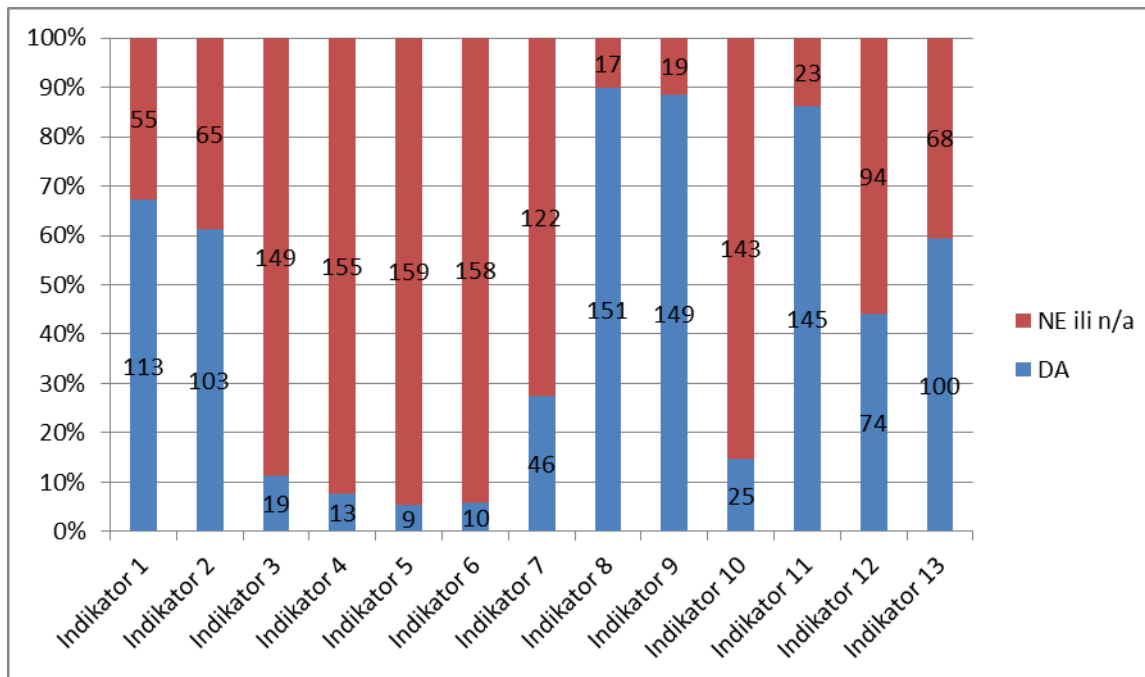
U ovoj grupi su sledeći indikatori⁵:

1. Da li su odluke koje usvaja skupština objavljene i dostupne na sajtu? **
2. Da li su odluke koje je usvajala skupština u protekla 24 meseca dostupne na sajtu?
3. Da li su na sajtu objavljeni predlozi akata pre razmatranja na sednici skupštine?
4. Da li su na sajtu objavljeni rezultati glasanja na poslednjoj sednici skupštine?
5. Da li su na sajtu objavljeni rezultati glasanja sa sednica skupštine u proteklih 24 meseca?
6. Da li su na sajtu objavljeni amandmani podneti na predloge akata koji su razmatrani na poslednjoj sednici?
7. Da li je na sajtu objavljen dnevni red naredne sednice skupštine?
8. Da li je poslovníkom predviđeno vreme za javna pitanja odbornika gradonačelniku/predsedniku opštine i/ili gradskom veću?
9. Da li je na sajtu objavljen spisak odbornika?
10. Da li na sajtu postoje podaci o kontaktu građana sa odbornicima?
11. Da li skupština omogućava prisustvo građana sednicama?
12. Da li se sednice prenose direktno putem medija ili se objavljuju zapisnici (transkripti) ili emituju snimci sa sednica?
13. Da li je službeni list dostupan na sajtu? **

⁵ Indikatori označeni zvezdicama spadaju u grupu „osnovnih indikatora“ i pozitivni odgovori su bodovani sa 2 boda.



Grafikon 1: Pregled pozitivnih i negativnih odgovora na indikatorska pitanja iz oblasti „Skupština“



9

U velikom broju slučajeva, kada odluke koje skupština usvaja nismo mogli da nađemo na sajtu, od JLS smo dobijali odgovore da su odluke dostupne u službenim glasilima, koja su, pak, dostupna na sajtovima.

Za početak treba ukazati da na sajtovima gotovo trećine JLS nismo našli službena glasila (ili linkove ka glasilima grada u slučaju gradskih opština i malih opština koja nemaju svoja glasila). Objavljivanje glasila ili postavljanje linkova ka njima je preporuka iz Smernica za izradu veb prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave (v 5.0 oktobar 2014. godine).

U ovom istraživanju dostupnost službenih glasila je posebno bodovana, dok je u slučaju dostupnosti odluka skupštine pozitivan bod dodeljivan kada su odluke direktno dostupne na sajtu ili kada je preko sajta moguće utvrditi u kome broju službenog glasila je određena odluka sa određene sednice objavljena. Reč je o slučajevima kada je lako dostupna (direktno ili kroz pretragu) barem informacija o održanoj sednici, sa spiskom usvojenih odluka, kako bi zainteresovani građanin znao u kom broju službenog lista može da nađe tu odluku. Službeni listovi su, naime, najčešće nepretraživi.

TS smatra da je najbolja praksa (a ona je uočena kod nekoliko desetina JLS) **postojanje posebne stranice posvećene aktivnostima skupštine** (kao i aktivnostima predsednika/gradonačelnika i veća)



na kojoj bi se nalazili svi relevantnih dokumenti, odnosno informacije - najava naredne sednice sa dnevnim redom i materijalima (uključujući i zapisnik sa prethodne sednice, što rešava pitanje dostupnosti podataka o podnetim amandmanima i rezultatima glasanja), izveštaj sa sednice, sa donetim odlukama ili linkovima ka službenom glasilu u kome je odluka objavljena.

Sada je česta praksa da se u rubrikama „Aktuelnosti“ ili „Vesti“ nalaze izmešane informacije sa sednica, najave, odluke, konkursi, informacije o drugim dešavanjima u opštini /gradu, pa je u situaciji kada pretraga sajta ne funkcioniše, izuzetno teško pronaći informaciju koja interesuje posetioca. Takođe, uočeno je da je **loše funkcionisanje pretrage relativno čest problem** na sajtovima JLS.

TS zbog toga preporučuje (a takva preporuka je sadržana i u Smernicama za izradu veb prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave) **sistemizovanje najvažnijih informacija na sajtu** (o budžetu, odluke SO, predsednika, veća, informacije o javnim preduzećima o javnim raspravama, konkursima, javnim nabavkama i sl.). Nema prepreke da se ista informacija pojavi na dva mesta na sajtu (npr. u „Aktuelnostima“ i na stranici „Aktivnosti SO“). Teško je, naime, očekivati da će posetilac uvek prepoznati logiku kojom su određeni dokumenti ili informacije svrstane na određene stranice i da će znati gde da traži ono što ga zanima⁶. To se naročito odnosi i na informacije objavljene u službenim glasilima - nema prepreke da te informacije budu objavljene i na samom sajtu.

10

Na nešto slično ukazuje se i u Smernicama: „Objavljivanjem informacija isključivo u Informatoru o radu, bez postavljanja tih informacija direktno na samu prezentaciju, dostupnost informacija korisnicima prezentacije je značajno umanjena. Posetioци prezentacije najčešće ne znaju da se relevantne informacije o radu organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave nalaze u okviru Informatora o radu“.

Ogromna većina JLS u svojim statutima i poslovnicima o radu skupštine ima predviđeno vreme za pitanja odbornika, najčešće kao poslednju tačku svake sednice. U malom broju slučajeva ovo je dato samo kao „izuzetna mogućnost“, a propisano je da se pitanja postavljaju u pisanoj formi između sednica. TS smatra da je reč o nepotrebnom oganičenju. Takođe, ogromna većina JLS omogućava građanima da pristvuju sednicama skupštine. U nekoliko slučajeva uočeno je, međutim, da odredba statuta ili poslovnika koja se odnosi na javnost rada propisuje da sednicama mogu da prisustvuju samo predstavnici medija.

⁶ Tokom istraživanja često smo se susretali sa problemom da ne možemo da ispratimo logiku po kojoj su informacije svrstane u određene kategorije. Na primer, na sajtu jedne JLS, na stranici "Najave", gde smo očekivali informaciju o sednici SO, našli smo samo informaciju o otkupu tovnih svinja i obeležavanju Dana opštine.



Iznenadjujuće je mali broj sajtova JLS na kojima se mogu naći informacije o kontaktu građana sa odbornicima. TS preporučuje da se ovi podaci (e-mail adrese, brojevi telefona, vreme i mesto za redovne sastanke sa građanima, ukoliko je definisano) unesu na sajt uz spiskove odbornika (spiskovi postoje na gotovo svim sajtovima).

Po pitanju direktnog prenosa sednica na radio ili TV stanicama, ili drugog načina omogućavanja građanima da ostvare uvid u ceo tok sednice, evidentno je da se situacija menja sa privatizacijom lokalnih elektronskih medija, čiji su osnivači bile JLS. Emitovanje skraćenih snimaka ili priloga može zadovoljiti potrebu za osnovnim informisanjem (pod uslovom da su prilozi načinjeni politički neutralno i objektivno), ali ne i za transparentnošću. Uočeno je, međutim, da su brojne JLS u odgovorima dostavljenim TS navodile da poseduju audio ili video snimke sednica. TS preporučuje da se ti **snimci postave na sajt** (u okviru stranice posvećene aktivnostima skupštine) i na taj način učine dostupnim javnosti. Pohvalna je praksa pojedinih JLS koje omogućavaju direktno praćenje sednica preko sajtova ili već imaju postavljene snimke.

Budžet

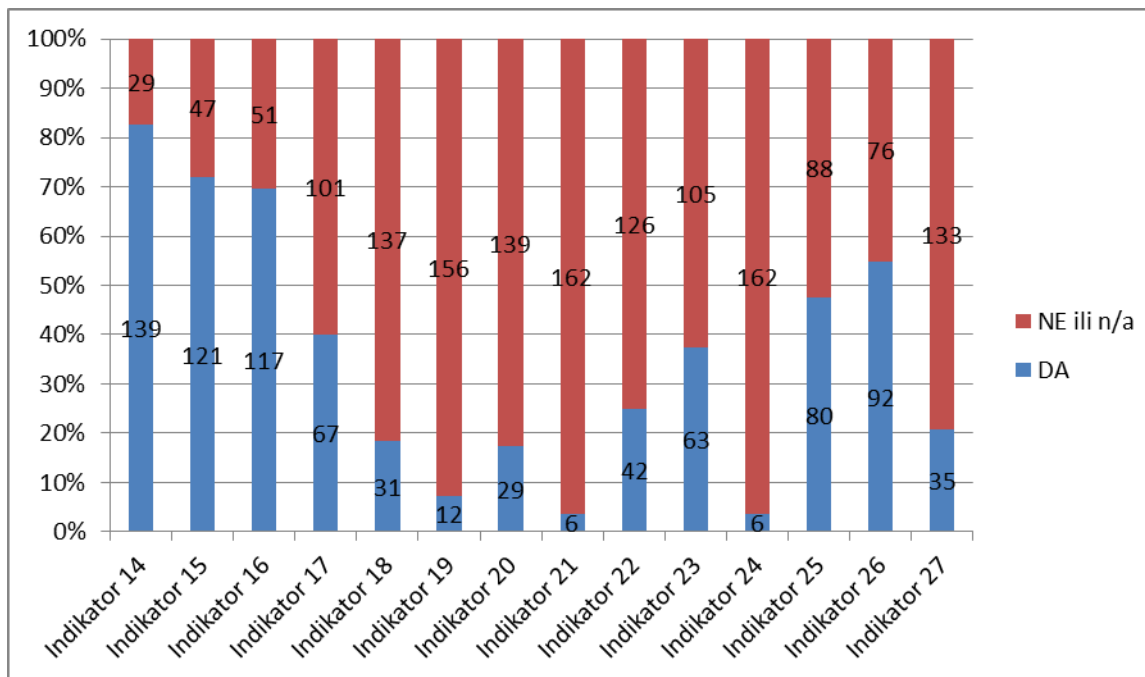
U ovoj grupi su sledeći indikatori:

11

14. Da li je budžet za tekuću godinu dostupan na sajtu? **
15. Da li je budžet objavljen na šest cifara ekonomske klasifikacije?
16. Da li su objavljeni finansijski planovi indirektnih korisnika budžeta/da li je vidljiva struktura sredstava namenjenja za indirektno korisnike (JP, JU)?
17. Da li je obrazloženje budžeta dostupno na sajtu?
18. Da li su podaci o izvršenju budžeta u poslednjem okončanom tromesečju dostupni na sajtu?
19. Da li su podaci o izvršenju budžeta azurirani u poslednjih 30 dana i dostupni na sajtu?
20. Da li su podaci o izvršenju budžeta objavljeni na šest cifara ekonomske klasifikacije?
21. Da li postoji vodič za građane kroz budžet (građanski budžet) i da li je objavljen na sajtu?
22. Da li je na sajtu objavljen javni poziv za javnu raspravu o budžetu?
23. Da li je održana javna rasprava o budžetu – anketiranje građana ili konsultativni skupovi? **
24. Da li je na sajtu objavljen izveštaj o javnoj raspravi o budžetu?
25. Da li je razmatran završni račun budžeta?
26. Da li je u poslednjih 12 meseci objavljen predlog završnog računa budžeta ili usvojeni završni račun budžeta?
27. Da li je u poslednjih 12 meseci revizija završnog računa budžeta objavljena i razmatrana?



Grafikon 2: Pregled pozitivnih i negativnih odgovora na indikatorska pitanja iz oblasti „Budžet“



12

Na sajtovima (direktno na sajtu ili u informatoru o radu) ogromne većine JLS može se pronaći budžet za tekuću godinu. Čest problem je, međutim, što se budžet (odnosno odluka o budžetu) teško pronalazi. TS zbog toga preporučuje (a to je u skladu i sa Smernicama) da JLS na svojim internet prezentacijama imaju **posebnu stranicu „Budžet“**, na kojoj bi, pored odluke o budžetu i rebalansima bile **i sve druge informacije o dokumenti u vezi sa budžetom**: obrazloženje budžeta, šestomesečni i devetomesečni izveštaj o izvršenju budžeta, završni račun budžeta, revizija završnog računa, poziv na javnu raspravu o budžetu i izveštaj sa javne rasprave i vodič za građane kroz budžet. I ovde važi napomena data u prethodnom poglavlju - objavljivanje na ovoj stranici ne bi bila prepreka da se neke od tih informacija objavljuju i na drugim stranicama – „Javne rasprave“, „Aktuelnosti“, „Vesti“, „Aktivnosti SO“ itd. Ovo je nešto šire od Smernica u kojima se, takođe preporučuje formiranje posebne stranice posvećene budžetu.

U istraživanju smo nailazili na primere da postoji stranica „Budžet“, ali da se na njoj ne može naći aktuelna odluka o budžetu, koju smo, pak, nalazili na stranici „Dokumenta“ ili „Aktuelne odluke“.

Takođe, je uočeno i da se podaci o izvršenju budžeta mogu naći na relativno malom broju (20%) sajtova JLS. TS smatra da nema prepreke da se, pored 6-mesečnih i 9-mesečnih izveštaja **objavljaju i mesečni izveštaji** koje redovno pripremaju odeljenja za budžet u okviru odgovarajućih uprava. JLS



su u odgovorima TS ukazivale da podaci o izvršenju, na rashodnoj strani nisu na šest cifara ekonomske klasifikacije, jer ne postoji takva zakonska obaveza. Pohvalno je da ipak postoji gotovo 30 JLS koje objavljuju podatke o izvršenju i na prihodnoj i na rashodnoj strani na šest cifara i TS poziva i ostale JLS da to učine i na taj način povećaju nivo transparentnosti.

Po pitanju objavljivanja vodiča za građane kroz budžet, uočeno je da je to u najvećem broju slučajeva rađeno kroz partnerstvo sa pojedinim organizacijama civilnog društva, uz podršku donatora. Po prestanku partnerstva, odnosno isteku donacije, **JLS nisu nastavile da izrađuju „građanski budžet“**. TS poziva JLS, koje imaju mogućnost i ljudske kapacitete, da nastave tu praksu i na ovaj način dodatno građanima približe ovaj najvažniji dokument koji se tiče raspodele novca poreskih obveznika.

Još važnije za približavanje budžeta građanima jeste **organizovanje javnih rasprava o budžetu**. U velikom broju slučajeva pod javnom raspravom su predstavnici JLS podrazumevali sastanak sa korisnicima budžeta. I u slučajevima kada su na sastanku bili i građani, predstavnici udruženja ili privrede, uglavnom je bila reč o raspravi po okončanju izrade nacrtu odluke o budžetu. Treba, međutim, ukazati, da je raspravu o budžetu moguće organizovati u ranoj fazi planiranja, kada se građani kroz ankete mogu izjašnjavati o investicionom delu budžeta. Ova praksa postoji od ranije kod određenog dela JLS, a u 2015. godini je, prema dostupnim podacima, počela i u pojedinim JLS i kroz partnerstvo NALED-a, JLS i NVO.

13

Pored toga, važno je da na sajtu bude objavljen **izveštaj o javnoj raspravi** - kakve primedbe i predlozi su izneti i da li su usvojene ili odbijene (i sa kojim obrazloženjem) - takvu praksu smo našli **na sajtovima samo šest JLS**.

Po pitanju javnih rasprava i učešća građana, ilustrativan je primer jedne JLS koja na sajtu ima građanski budžet za 2013. godinu i dokument o značaju participativnog budžetiranja (sa banerom na naslovnoj stranici koji vodi ka tom dokumentu). Na sajtu, međutim, nismo našli podatke o javnoj raspravi, a u odgovoru na dopis dobili smo informaciju da je „javna rasprava o budžetu za 2015 održana bez javnog poziva na sajtu“.

JLS i građani

U ovoj grupi su sledeći indikatori:

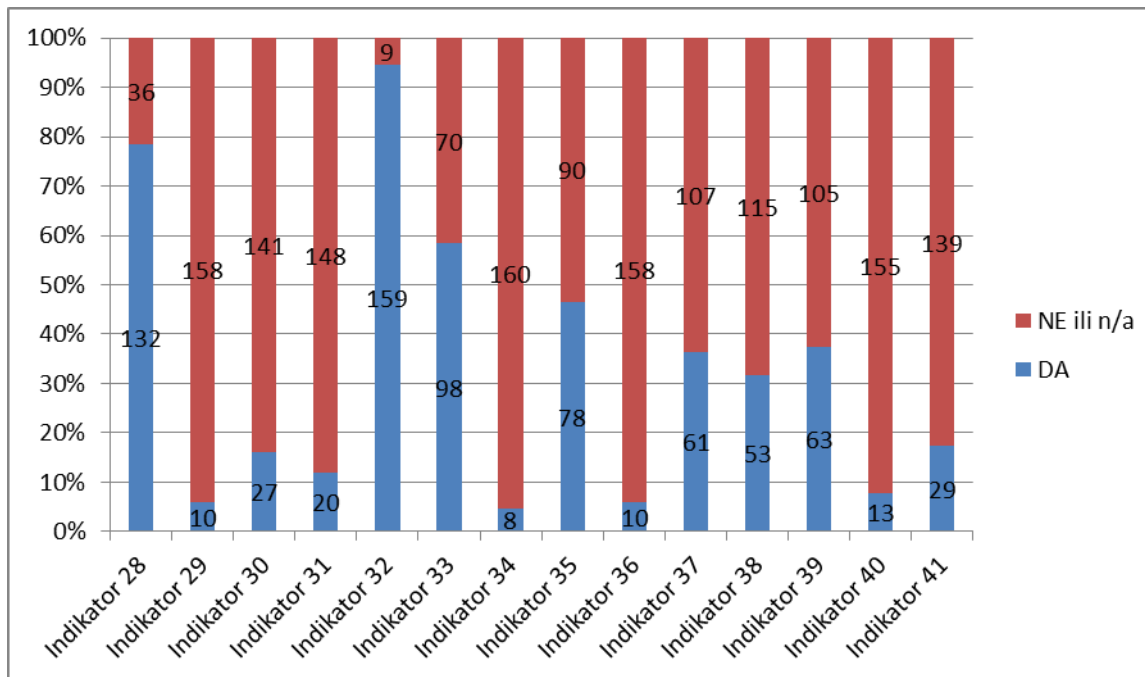
28. Da li opštinska uprava ima uslužni centar (šalter salu) preko kojeg pruža sve usluge?



29. Da li su u uslužnom centru (šalter sali) ili u prostorijama uprave vidno istaknuti rokovi za izdavanje dokumenata i uputstva? **
30. Da li korisnik usluga JLS može da prati tok (status) predmeta na sajtu?
31. Da li su na sajtu dostupni podaci o postupanju po žalbama, predstavkama i prigovorima?
32. Da li je na sajtu dostupan podatak o radnom vremenu uprave sa građanima ili podaci o tel. broju preko kojeg je moguće dobiti tu informaciju?
33. Da li na internet stranici opštine postoje kontakt podaci o članovima saveta/ predsednicima mesnih zajednica?
34. Da li na sajtu postoje mehanizmi za prijavu korupcije?
35. Da li na sajtu postoji opcija da građani prijave nepravilnosti u radu odnosno kršenje zakona?
36. Da li u uslužnom centru (šalter sali) ili prostorijama uprave postoje podaci o prijavi korupcije?
37. Da li na licu mesta (uslužni centar – šalter sala ili prostorije uprave) postoji mogućnost da građani prijave nepravilnosti u radu odnosno kršenje zakona?
38. Da li se održavaju redovne konferencije za novinare (bar jednom mesečno) gradonačelnika/predsednika opštine?
39. Da li postoje definisani termini za susret gradonačelnika/predsednika opštine sa građanima?
40. Da li su vidno dostupni podaci o kontaktu predsednika opštine/gradonačelnika ili zamenika sa građanima?
41. Da li i na koji način opština sprovodi ispitivanje zadovoljstva građana korisnika usluga opštinske uprave u poslednje četiri godine?



Grafikon 3: Pregled pozitivnih i negativnih odgovora na indikatorska pitanja iz oblasti „JLS i građani“



TS smatra da samo postojanje uslužnog centra povećava transparentnost funkcionisanja i smanjuje mogućnost zloupotreba. Uslužni centri postoje u relativno velikom broju JLS; u nekima su osnivani uz podršku stranih donatora, a s druge strane jasno je da postoji određeni broj (uglavnom manjih) JLS koje nemaju fizičke mogućnosti ili materijalna sredstva za organizovanje i/ili uređenje uslužnog centra.

Po pitanju informacija o rokovima i uputstvima za dobijanje usluga, TS smatra da bi **najvažnije informacije** (koje bi, inače, morale da se nalaze u informatoru o radu, čemu je posvećeno više prostora u poglavlju o informatorima o radu) trebalo da se nađu **vidno istaknute u uslužnim centrima**, odnosno u prostorijama uprave tamo gde uslužni centri ne postoje. Građani, pogotovo oni koji nemaju pristup internetu, bi na taj način bili informisani o svojim pravima bez mogućnosti da ona budu zloupotrebljena i da se manipuliše rokovima za pružanje usluga, potrebnim dokumentima, procedurama i (nepostojećim) „prečicama“ za skraćivanje rokova i/ili procedura.

Mali je broj JLS na čijim sajtovima građani mogu da prate tok predmeta i da dobiju podatke o postupanju po žalbama, predstavkama i prigovorima. TS poziva JLS da, ukoliko imaju mogućnosti, uspostave ove mehanizme. Pokazalo se, da je to moguće kada je reč o zakonom nametnutim obavezama ili kada se takva rešenja realizuju kroz partnerske projekte, kao što je slučaj sa predmetima iz oblasti privrede odnosno preduzetništva, na sajtovima pojedinih JLS.



TS je u istraživanju bodovala i **možnosti za prijavu nepravilnosti** na sajtu i u prostorijama JLS (u uslužnom centru ili prostorijama uprave), a kao posebnu, specifičnu kategoriju, i mehanizme za prijavu sumnje na korupciju.

U velikom broju odgovora dostavljenih TS, JLS su ukazivale da na sajtovima postoji stranica „Pitajte predsednika/gradonačelnika“, navodeći da je to mehanizam za prijavu nepravilnosti, pa čak i korupcije. U slučajevima kada nije postojalo pojašnjenje šta građani mogu da pitaju predsednika, šta mogu da mu prijave i kakav odgovor mogu očekivati ovo nije bodovano kao pozitivan indikator. Smatramo da bi mehanizam za prijavu nepravilnosti/nezakonitosti, a posebno za prijavu sumnje na korupciju, trebalo posebno istaknuti i opisati kakva procedura sledi nakon prijave. Isticanje kontakt podataka osobe zadužene za postupanje po prijavama u skladu sa Zakonom o zaštiti uzbunjivača, a bez dodatnog pojašnjenja šta su nadležnosti te osobe i šta se može prijaviti, takođe se ne može tretirati kao transparentan mehanizam za prijavu korupcije.

U samim uslužnim centrima i prostorijama uprava tražili smo **kućice za primedbe ili knjige za primedbe**, koje bi se mogle tretirati kao mehanizam za prijavu nepravilnosti. Bilo je primera da su nazivi ovih mehanizama (na kutiji ili knjizi) bili krajnje nestimulativni za prijavu nepravilnosti (primer: „Sanduče za pohvale službi i pojedinaca“). U pregledu sajtova, na primer, naišli smo na stranicu posvećenu korupciji (objašnjenje šta je korupcija, definicije iz teorije) ali bez mehanizama ili linkova za prijavu sumnji na korupciju.

16

Što se tiče **redovnih konferencija za novinare** predsednika/gradonačelnika, TS smatra da prigodne manifestacije na kojima se predstavnici vlasti pojavljuju pred novinarima (a to je u odgovorima često navođeno kao argument u korist transparentnosti) nisu odgovarajući način da se predstavnicima medija omogući da pitaju sve što žele i što bi moglo da interesuje građane. Još manje su to saopštenja ili gostovanja predstavnika vlasti u medijima. Treba imati u vidu da je poslednjih godina, uz tradicionalne medije, došlo do ekspanzije alternativnih medija, prvenstveno internet portala, i da svi imaju isto pravo da dobiju priliku da postave pitanje najvišim predstavnicima (lokalne) vlasti. Zbog toga TS smatra da je najbolji način za to održavanje redovnih konferencija za novinare.

Indikator u vezi sa terminima za susret predsednika/gradonačelnika sa građanima pozitivno je bodovan u slučaju da postoji fiksirani termin koji neće zavisiti od drugih obaveza funkcionera, već sa kojim će se usklađivati druge obaveze. Čak i ako predsednik/gradonačelnik, kako je navođeno u brojnim odgovorima, prima građane svaki dan, „ako mu to obaveze dopuštaju“, TS smatra da treba da postoji i **fiksni termin kada druge obaveze neće uticati na susret sa građanima**. Taj termin bi trebalo da bude **vidno istaknut**, što je trenutno slučaj u samo 13 JLS (od 63 u kojima postoje fiksni termini).



Ispitivanje zadovoljstva građana, korisnika usluga opštinske uprave, trebalo bi da bude putokaz za vlasti kako se prilagoditi potrebama građana. Nije dovoljno pouzdati se u knjigu primedbi ili sanduče za primedbe, već bi JLS trebalo da pristupe aktivno i organizuju anketiranje, kao što je slučaj u JLS koje su uvele odgovarajuće ISO standarde i gde su takve ankete propisana procedura. Od koristi mogu biti i istraživanja koja sprovode drugi organi, tela ili NVO i njih bi JLS mogle da korisno upotrebe. CESID je istraživanjem koje se bavilo upravo zadovoljstvom funkcionisanjem lokalne samouprave krajem 2013. godine obuhvatio 34 opštine na jugu i jugozapadu Srbije. Iako su ti podaci dostavljeni svim obuhvaćenim opštinama, svega nekoliko je u odgovoru na indikatorsko pitanje o istraživanjima sprovedenim u prethodne četiri godine navelo da je koristilo ove materijale. S druge strane, bilo je slučajeva da su nam dostavljani dokumenti koji ukazuju da se knjige primedbi tretiraju izuzetno ozbiljno i da sve primedbe razmatraju u odgovarajućim opštinskim službama, o tome sačinjavaju izveštaji i preporuke za unapređenje rada i otklanjanje nedostatka. TS preporučuje JLS da, ukoliko ne mogu da organizuju aktivno anketiranje (što je svakako osnovna preporuka), barem upostave slične mehanizme.

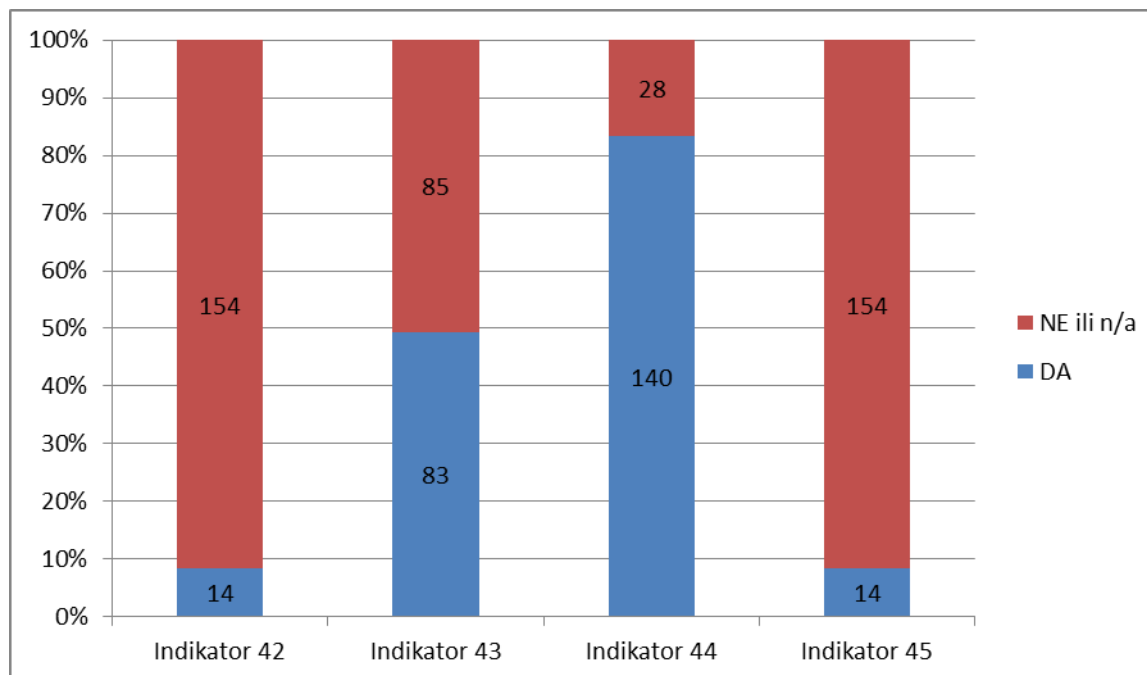
Slobodan pristup informacijama

U ovoj grupi su sledeći indikatori:

42. Protiv opštine nisu podnošene žalbe Povereniku za informacije od javnog značaja u 2014. godini zbog nedostavljanja (ignorisanja zahteva) informacija od javnog značaja?
43. Opština nema neizvršena rešenja Poverenika?
44. Da li su podaci o podnošenju zahteva za pristup informacijama na sajtu? **
45. Da li je informacija o podnošenju zahteva za pristup informacijama vidljiva u uslužnom centru (šalter sali) ili prostorijama uprave?



Grafikon 4: Pregled pozitivnih i negativnih odgovora na indikatorska pitanja iz oblasti „Pristup informacijama“



Prva dva indikatora su bodovana na osnovu podataka dobijenih od Poverenika. Treći indikator iz ove grupe odnosi se na obavezu propisanu podzakonskim aktom i nju je ispunila ogromna većina JLS. U slučaju četvrtog indikatora, ispostavilo se da ono što nije zakonska obaveza ni u praksi se najčešće na realizuje (samo 14 JLS ima informacije o podnošenju zahteva za pristup informacijama istaknute u uslužnom centru ili prostorijama uprave). **Isticanje ove informacije**, koja bi inače već trebalo da postoji na sajtu, i u prostorijama JLS **ne zahteva trošak** veći od štampanja nekoliko papira niti zahteva redovno angažovanje, kao što je slučaj kod redovnog postavljanja određenih informacija na sajt. TS zato apeluje na JLS da učine ovu informaciju vidljivom i na taj način dostupnom i onim građanima koji nemaju pristup internetu.

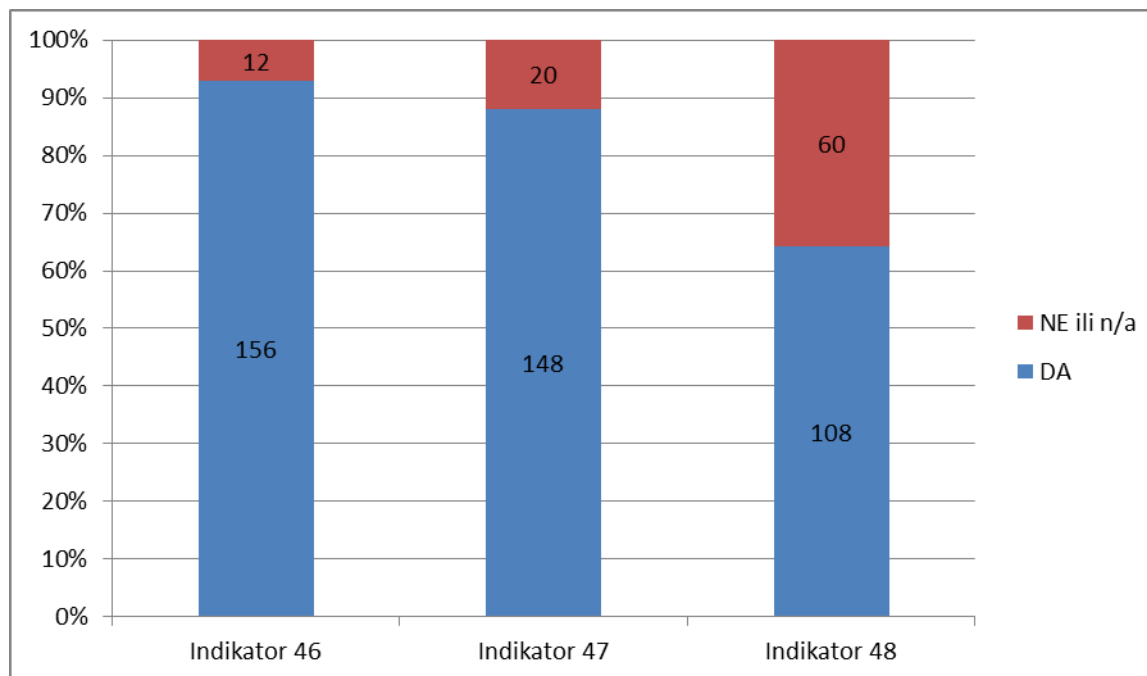


Javne nabavke

U ovoj grupi su sledeći indikatori:

46. Da li na sajtu postoji stranica posvećena javnim nabavkama?
47. Da li su na sajtu objavljeni podaci o JN u skladu sa ZJN (konkursi, dokumentacija, izmene, pitanja i odgovori...)?**
48. Da li su na sajtu ili u informatoru obavljani podaci o sprovedenim JN u proteklih 12 meseci?

Grafikon 5: Pregled pozitivnih i negativnih odgovora na indikatorska pitanja iz oblasti „Javne nabavke“



U ovoj grupi indikatora reč je o obavezama propisanim Zakonom o javnim nabavkama ili Smernicama.

Smernice propisuju postavljanje svih informacija o svim javnim nabavkama koje organi državne uprave, organi teritorijalne autonomije i jedinice lokalne samouprave organizuju ili koji se za njih



organizuje: Plan javnih nabavki ili link ka tom planu za prethodnu i tekuću godinu u Informatoru o radu. Objaviti podatke o sprovedenim javnim nabavkama u prvoj prethodnoj godini i u proteklom tromesečju tekuće godine. Preporučuje se da na veb prezentaciji stoje periodični tromesečni izveštaji, a u Informatoru o radu samo ukupna vrednost planiranih i realizovanih javnih nabavki i link ka dokumentima koji sadrže potpune informacije. Potrebno je postaviti link ka Portalu javnih nabavki. Zabeležiti da li postoje drugi podaci o javnim nabavkama (npr. spisak nabavljenih dobara, usluga i radova). Preporučuje se da se na posebnoj strani kategorizuju podaci o svim izvršenim i aktuelnim javnim nabavkama, i to za svaku pojedinačno: konkursna dokumentacija sa svim priložima, pitanja i odgovori, obaveštenja, odluke, sve eventualne izmene i dopune (npr. izmena konkursne dokumentacije, tehničke specifikacije i sl.). Preporučuje se da se ove informacije grupišu u celinu ili prikažu na posebnoj strani na kojoj su objavljeni podaci iz tromesečnih izveštaja za tekuću i prethodnu godinu pod nazivom „Javne nabavke“.

Najčešći problem sa kojim smo se susretali u istraživanju jeste **organizacija stranice**, činjenica da **informacije nisu grupisane**, da **pretraga ponekad ne funkcioniše**, te da je teško ili nemoguće naći informacije o JN sprovedenim u prethodnom periodu (TS je tražila informacije za prethodnih 12 meseci i nije uspela da ih nađe na sajtu više od 50 JLS). TS preporučuje da se na posebnoj stranici posvećenoj javnim nabavkama pored objavljivanja svih informacija (konkursna dokumentacija, izmene, pitanja i odgovori, odluke o dodeli), grupisanih po nabavkama, da na toj stranici budu dostupne i informacije o već realizovanim nabavkama iz prethodnog perioda, a da se po potrebi pojedine informacije objavljuju i na drugim stranicama (Aktuelnosti i sl.).

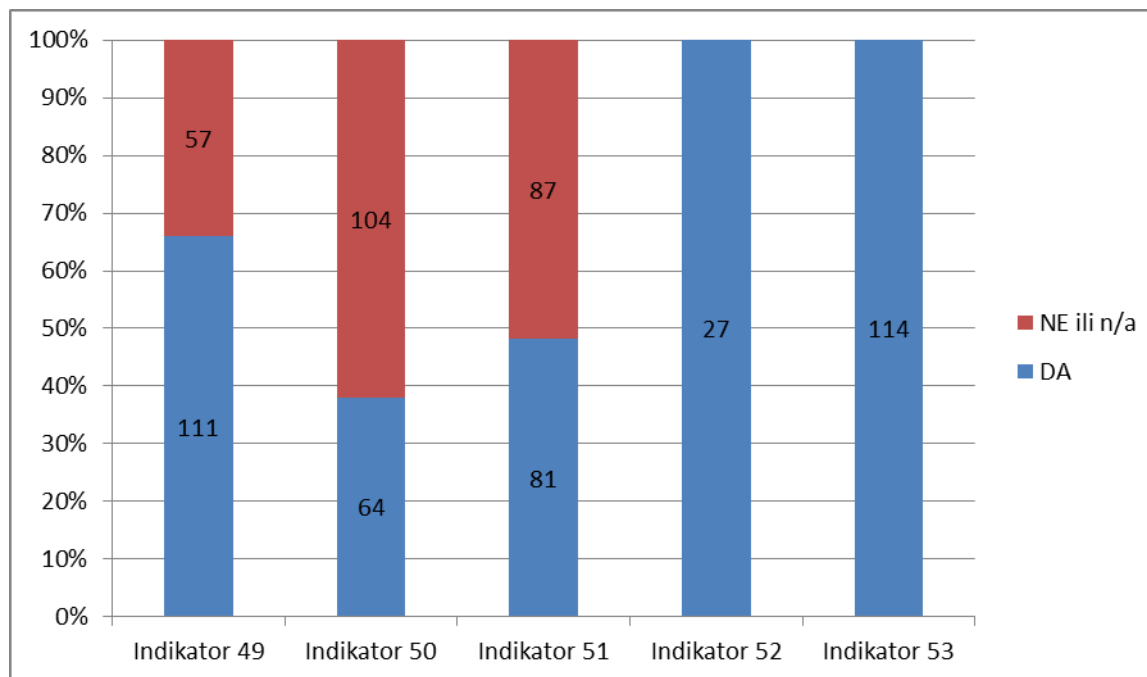
Informator o radu

U ovoj grupi su sledeći indikatori:

49. Da li je informator objavljen na sajtu i ažuriran u poslednja 3 meseca?*
50. Da li informator sadrži aktuelan godišnji plan javnih nabavki ili link ka planu?
51. Da li informator sadrži informaciju o platama funkcionera i službenika (eksplicitno)?
52. Da li informator sadrži pravilnik o platama funkcionera?
53. Da li informator sadrži podatke o uslugama koje opština pruža i rokovima za njihovo pružanje?



Grafikon 6: Pregled pozitivnih i negativnih odgovora na indikatorska pitanja iz oblasti „Informator o radu“



Ogromna većina **informatora o radu nije u skladu sa Uputstvom** za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa, koji je propisao Poverenik za informacije od javnog značaja. TS nije detaljno analizirala usaglašenost informatora sa Uputstvom, ali se, s obzirom na to da su istraživači u informatorima tražili informacije za veći broj indikatora, susretala sa izuzetno brojnim odstupanjima.

Utvrđeno je da na sajtovima dve trećine JLS postoje informatori o radu koji su ažurirani barem u prethodna tri meseca. Uputstvo propisuje da se informatori ažuriraju jednom mesečno, ali je TS u ovom slučaju postavila blaži kriterijum za indikator. I pored toga, trećina JLS nije ispunila taj kriterijum za dobijanje pozitivne ocene. Iz odgovora na dopise koje je TS dobila od određenog broja JLS evidentno je da postoji raširena praksa da se informatori ažuriraju jednom godišnje.

Uputstvo, međutim, propisuje da je „državni organ ispunio obavezu iz člana 39. stav 1. Zakona da informator o radu izradi najmanje jednom godišnje, ukoliko taj dokument, izrađen u ranijim godinama, redovno ažurira u skladu sa ovim uputstvom" (tačka 4), pri čemu je „državni organ obavezan da redovno vrši proveru tačnosti i potpunosti podataka objavljenih u informatoru i da, **najkasnije do kraja svakog kalendarskog meseca**, unese sve promene nastale u toku meseca" (tačka 17).



Korisna je preporuka iz Uputstva (koja nije obavezujuća) da državni organi u svojim informatorima ne odstupaju bez naročite potrebe od **redosleda poglavlja koji je prikazan u Uputstvu**. Na taj način bi se ostvario dodatni kvalitet sa stanovišta transparentnosti, jer bi pri samom pregledu informatora bilo jasno da li nedostaju pojedine informacije koje bi morale da se nađu u ovom dokumentu.

TS se prilikom pregleda informatora JLS u okviru ovog istraživanja susretala sa primerima da su u informatoru, od svih tačaka propisanih Uputstvom, predstavljene samo nadležnosti opštinske uprave.

Iako Uputstvo propisuje da se „u informator unose **podaci o visini plata**, odnosno zarada rukovodilaca, kao i podaci o visini plata, odnosno zarada pojedinih kategorija zaposlenih, prema stanju iz prethodnog meseca" i da se „u informator unose i podaci **o isplaćenim naknadama i drugim primanjima** u toku prethodne i tekuće godine, za starešine organa i sva druga lica koja se smatraju javnim **funkcionerima pojedinačno**, a za zaposlene u ukupnom iznosu, uz navođenje vrste ili osnova naknade", u praksi se podatak o iznosu plata funkcionera nalazi u informatorima manje od polovine JLS.

Stanje po pitanju podataka o uslugama koje JLS pruža i rokovima za njihovo pružanje je prilično „šareno". Relativno veliki broj JLS ispunio je obavezu i Smernica i Uputstva i objavio detaljne podatke o uslugama koje JLS pruža, uz navođenje primera, dokumenata koji su građanima potrebni za ostvarivanje određenih prava i dobijanje pojedinih usluga, podataka o iznosima koje je potrebno uplatiti za pojedine usluge. Međutim, kod malog broja JLS nalaze se i svi rokovi za pružanje usluga. U nekim slučajevima navodi se da se postupa po rokovima iz Zakona o upravnom postupku, što pravnom laiku koji čita informator neće pomoći da se upozna sa svojim pravima. TS je, ipak, u ovom slučaju pozitivno bodovala i slučajeve gde se, uz informacije o uslugama, nalaze barem neki od podataka u vezi sa rokovima.

Podsećamo da Smernice propisuju da bi svaka usluga trebalo da sadrži sledeće grupe informacija: naziv usluge; nadležni organ i nadzorni organ; kratak opis u čemu se usluga sastoji - detaljno opisati kompletnu proceduru za ostvarivanje usluge; navesti kategorije lica koja imaju pravo na uslugu; navesti uslove koje lica moraju ispuniti da bi im usluga bila pružena; da li je neophodno da lice lično ostvari uslugu; **da li je propisan rok za pružanje usluge i koji je to rok**; na koji način se usluga može dobiti (npr. podnošenje zahteva, molbe i sl.); **u kojem roku se može očekivati da usluga bude pružena**); kratak opis gde i kako se usluga može ostvariti (adresa, broj šaltera ili kancelarije, radno vreme, potrebna dokumenta, visina taksi, broj žiro računa i sve druge neophodne informacije);

Uputstvo propisuje da se za svaku uslugu navode obavezno sledeći podaci: kratak opis u čemu se ona sastoji; navođenje kategorija lica koja imaju pravo na uslugu; navođenje uslova koje lica moraju ispuniti da bi im usluga bila pružena; **da li je propisan rok za pružanje usluge i koji je to rok**; na koji način se usluga može dobiti (npr. zahtev, molba); u kojem roku se može očekivati da usluga bude



pružena, bez obzira na to da li je on propisan ili ne i da li se očekivani rok razlikuje od propisanog. U informator se unose i drugi korisni podaci o uslugama, ukoliko je to primereno njihovoj prirodi (npr. kvalitet usluge koji se može očekivati).

Prema obrazloženju Uputstva, to znači da se „obavezno mora navesti da roka nema ako je situacija takva; ukoliko je propisano više rokova u zavisnosti od situacije, navesti makar osnovni i napomenu da se rokovi mogu razlikovati u određenim slučajevima, ukoliko bi obrazlaganje svih slučajeva zahtevalo veliki prostor“.

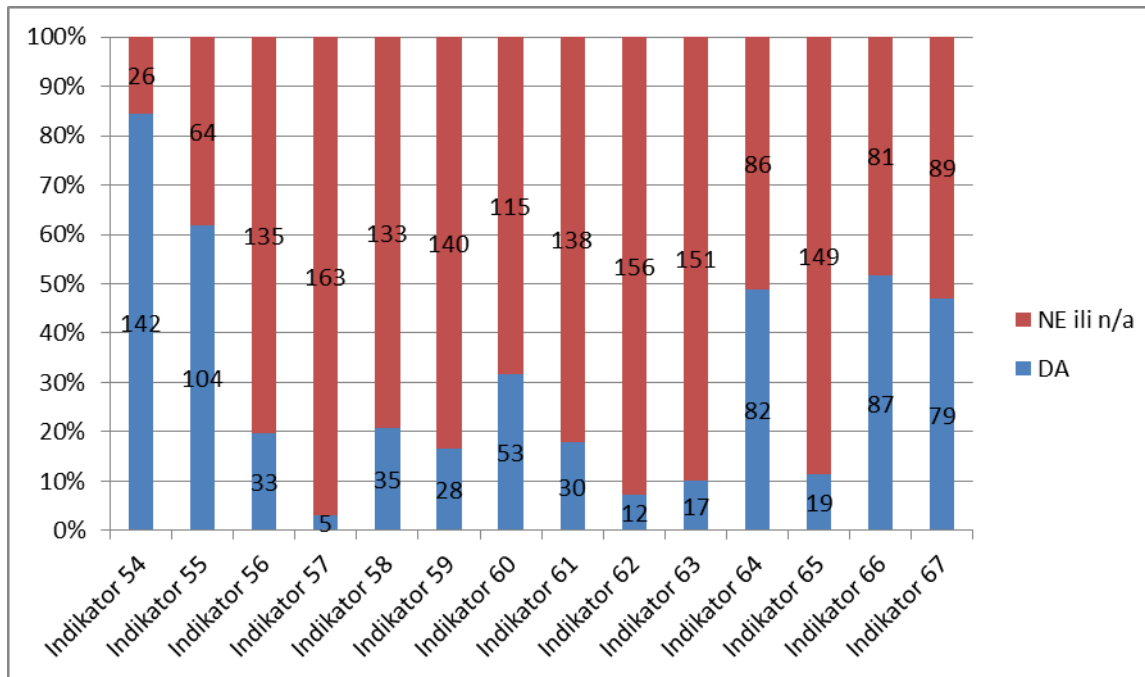
Javna preduzeća i javne ustanove

U ovoj grupi su sledeći indikatori:

54. Da li su sprovedeni konkursi za izbor direktora javnih preduzeća?
55. Da li je sproveden konkurs za izbor direktora javnih ustanova?
56. Da li su na sajtu objavljeni dokumenti iz procedure izbora direktora JP? **
57. Da li su na sajtu objavljeni dokumenti iz procedure izbora direktora JU? **
58. Da li su na sajtu objavljeni izveštaji o razmatranju izveštaja o radu JP?
59. Da li su na sajtu opštine objavljeni izveštaji o razmatranju izveštaja o radu JU?
60. Da li su na sajtu JP ili opštine objavljeni godišnji planovi rada JP?
61. Da li su na sajtu JU objavljeni godišnji planovi rada JU?
62. Da li je na sajtu JLS ili JP objavljena sistematizacija JP?
63. Da li je na sajtu JLS ili JU objavljena sistematizacija JU?
64. Da li je cenovnik usluga lokalnih institucija/preduzeća dostupan na internetu?
65. Da li sprovode konsultacije sa građanima kada utvrđuju cene usluga – JU i JP (pogrebno, vrtić vodovod)?
66. Da li je pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta uprave objavljen na sajtu? **
67. Da li su podaci o broju zaposlenih u opštini, JP i JU objavljeni na sajtu? **



Grafikon 7: Pregled pozitivnih i negativnih odgovora na indikatorska pitanja iz oblasti „Javna preduzeća i ustanove“



Ovo je jedna od oblasti koja se i inače često u javnosti percipira kao problematična sa stanovišta transparentnosti i u njoj su JLS najlošije ocenjene. Razlog za loše ocene nije (samo) to što nisu ispunjene obaveze propisane zakonima, već i činjenica da je TS postavila relativno visoke kriterijume, smatrajući da je za postizanje zadovoljavajućeg nivoa transparentnosti **potrebno više od onoga što je trenutno propisano Zakonom o javnim preduzećima i drugim propisima** koji regulišu ovu oblast.

Pozitivne ocene za izbor direktora JP na konkursima (kako propisuje Zakon o JP) dobile su sve JLS koje su dostavile podatke o izboru direktora i u kojima v.d. stanje na čelu pojedinih JP, odnosno JKP, ne traje neopravdano dugo. U slučaju javnih ustanova, situacija je nešto drugačija. U odgovorima su JLS često navodile da nemaju podatke o konkursima jer je to u nadležnosti upravnih odbora, te da skupština samo imenuje direktore na predlog UO, kao i da je statutima JU regulisano da li se raspisuju konkursi ili ne. Tako se TS sretala tokom istraživanja sa situacijom da se u nekim JLS za mesta direktora pojedinih JU raspisuju konkursi, dok se direktori drugih JU direktno imenuju, bez konkursa. TS apeluje na odbore da izmene statute (a na osnivače, odnosno skupštine JLS da iniciraju izmene) i **da propišu obavezno sprovođenje javnih konkursa za izbor direktora JU**.

Što se tiče, objavljivanja dokumenata iz procedura izbora direktora, TS smatra da **minimum propisan Zakonom o JP (2012) ne zadovoljava kriterijume transparentnosti**. TS je na debati o tekstu novog



Zakona o JP, u decembru 2015, u dopisu Ministarstvu privrede ukazala da je potrebno propisati obavezu objavljivanja svih dokumenata nastalih u radu komisija za izbor direktora. Ovo se posebno odnosi na zapisnike sa sednica iz kojih bi se videlo na koji način su bodovani kandidati, na planove koji su priloženi i druge dokumente na osnovu kojih je izvršeno bodovanje i formiranje rang liste. U monitoringu sprovođenja Zakona o JP, koji je TS radila tokom 2014. godine, ove dokumente smo dobili od svih JLS obuhvaćenih istraživanjem i smatramo da nema prepreke da se one objave i na sajtovima JLS, **na posebnoj stranici koja bi bila posvećena JP i JU, odnosno komisiji za izbor direktora**, u okviru te stranice. Slične stranice nalazili smo na sajtovima pojedinih JLS, ali smo u malom broju slučajeva našli sve tražene dokumente.

Objavljivanje godišnjih planova rada JP je obaveza propisana Zakonom o JP, ali smo se u praksi susretali sa činjenicom da pojedina JP, odnosno JKP, nemaju svoje internet prezentacije. Zbog toga (uz preporuku da sve JKP i JU izrade internet prezentacije) TS smatra da bi i ti podaci trebalo da se nađu na sajtovima JLS, na posebnoj stranici posvećenoj JP/JU. Isto važi i za sistematizacije i podatke o broju zaposlenih u JP i JU. Na sajtovima (i/ili u informatorima) gotovo svih JLS mogu se naći podaci o broju zaposlenih u opštinskim upravama i u javnim ustanovama, s obzirom da je to obaveza na osnovu Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru (član 29). Taj zakon se ne odnosi na JP (član 1), pa je ovaj, sa stanovišta transparentnosti i sprečavanja korupcije **izuzetno važan podatak (o broju zaposlenih u JP)** izostavljen iz tabela koje se izrađuju. TS smatra da bi zarad transparentnosti JLS trebalo da objavljuju i ovaj podatak na svojim internet prezentacijama.

Indikator u vezi sa konsultacijama sa građanima prilikom određivanja cena usluga JKP pokazao je da se mnogi organi čvrsto drže onog zakona koji ih ne obavezuje na dodatne aktivnosti, ali da previđaju obaveze koje proizilaze iz drugih zakona. Naime, na pitanje da li se sprovode konsultacije, TS je dobila niz odgovora da Zakon o komunalnim delatnostima predviđa objavljivanje zahteva za davanje saglasnosti na odluku o promeni cene, sa obrazloženjem, na oglasnoj tabli i na internetu, u trajanju od 15 dana. Ovo ne isključuje mogućnost da JKP (ili osnivač) organizuje anketiranje ili drugi oblik javne rasprave u vezi sa promenom cene. Pored toga, Zakon o zaštiti potrošača (član 83) propisuje da „trgovac koji pruža uslugu od opšteg ekonomskog interesa, kao i druga tela koja odlučuju o pravima i obavezama potrošača usluga od opšteg ekonomskog interesa dužni su da osnuju savetodavna tela u koja će biti uključeni predstavnici evidentiranih udruženja odnosno saveza iz člana 132. ovog zakona. Odluke će se donositi po dobijanju mišljenja savetodavnog tela, i to na transparentan, objektivan i nediskriminirajući način“.



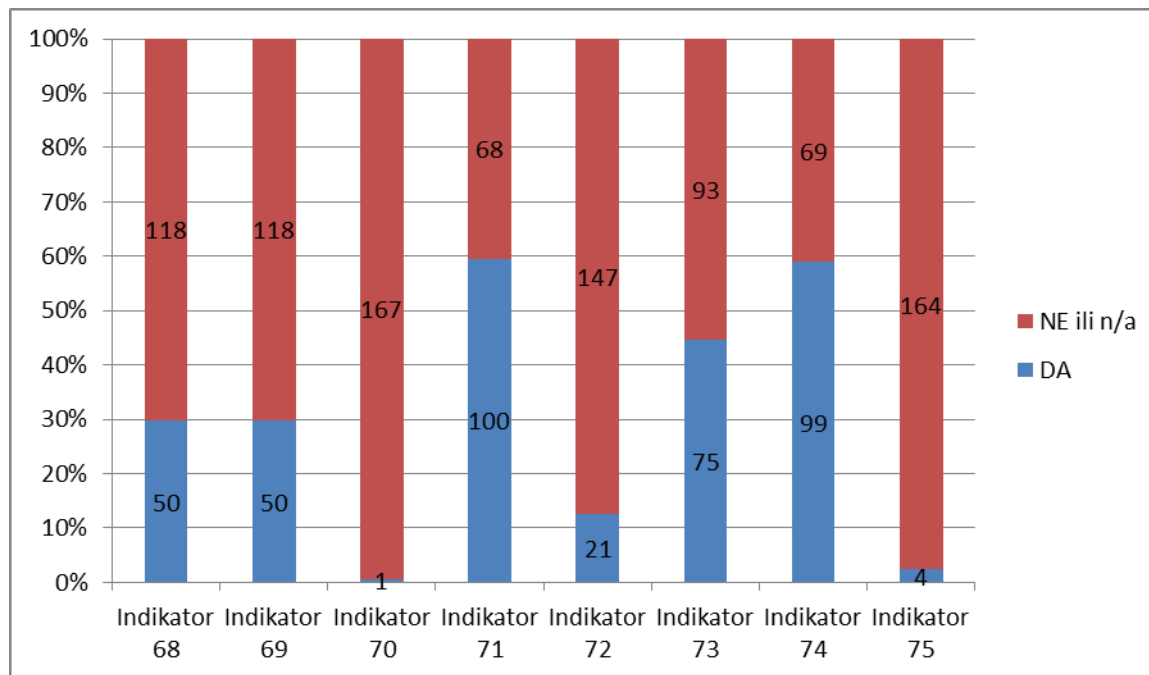
Javne rasprave i javni konkursi

U ovoj grupi su sledeći indikatori:

68. Da li se sprovodi javna rasprava o povećanju stope, odnosno o visini javnih prihoda?
69. Da li postoje podaci na sajtu o sprovedenim javnim raspravama u poslednjih 12 meseci (izuzev budžeta)?
70. Da li izveštaj o javnim raspravama sadrži podatke o predlozima koje su građani izneli i razloge za prihvatanje/odbijanje?
71. Da li jedinica lokalne samouprave redovno objavljuje poziv za zakup imovine u svom vlasništvu?
72. Da li su na sajtu objavljeni izveštaji o dodeli imovine u zakup?
73. Da li su na sajtu objavljeni konkursi/rezultati konkursa za dodelu sredstava medijima u poslednjih 12 meseci?
74. Da li su na sajtu objavljeni konkursi/rezultati konkursa za za dodelu sredstava NVO?
75. Da li su na sajtu objavljeni izveštaji o realizaciji projekata NVO/medija koje je finansirala opština?

Grafikon 8: Pregled pozitivnih i negativnih odgovora na indikatorska pitanja iz oblasti „javne rasprave i javni konkursi“

26





Javne rasprave (sa izuzetkom onih koje su obavezne, kao što su JR o budžetu, o urbanističkim planovima) još uvek su relativno retke i podatke o raspisanim javnim raspravama našli smo na sajtovima manje od trećine JLS. Još veći problem je što se, sa izuzetkom informacije o održavanju javne rasprave, na sajtovima ne može naći bilo kakav drugi trag o samoj JR. TS je u okviru jednog od indikatora ocenjivala postojanje izveštaja sa JR, sa podacima o predlozima koji su izneti i obrazloženjima za prihvatanje ili odbijanje tih predloga. To smo našli samo na sajtu jedne JLS. TS je i ranije predlagala da se propiše obaveza objavljivanja ovakvih izveštaja. To je propušteno prilikom izmena Poslovnika Vlade Srbije, u delu koji se tiče organizovanja javnih rasprava, ali je polemika koja je tada otvorena rezultirala pozitivnom praksom u radu nekoliko ministarstava prilikom organizovanja JR o nacrtima zakona.

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije konstatovala je, međutim, da „proces usvajanja propisa u Republici Srbiji, na svim nivoima, odlikuje nedovoljno učešće javnosti, zbog čega mnogi propisi postaju 'instrument' korupcije i zloupotreba, umesto da budu sredstvo njihovog iskorenjivanja. Razlog za to je, između ostalog, odsustvo zakonske garancije da će u svim slučajevima, usvajanju propisa prethoditi javne rasprave i da će njihovi predlozi biti razmotreni“.

Akcionni plan za sprovođenje Strategije propisao je da se kroz izmene Zakona o Narodnoj skupštini, Zakona o državnoj upravi, **Zakona o lokalnoj samoupravi**, Zakona o Zaštitniku građana, Zakona o Narodnoj banci i Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi „uspostave mehanizmi kojima bi se zainteresovanim stranama i javnosti omogućilo učešće u postupku donošenja propisa na svim nivoima vlasti“, a kao jedna od aktivnosti u okviru ove mere predviđeno je i **unapređenje Statuta/Poslovnika jedinica lokalnih samouprava**.

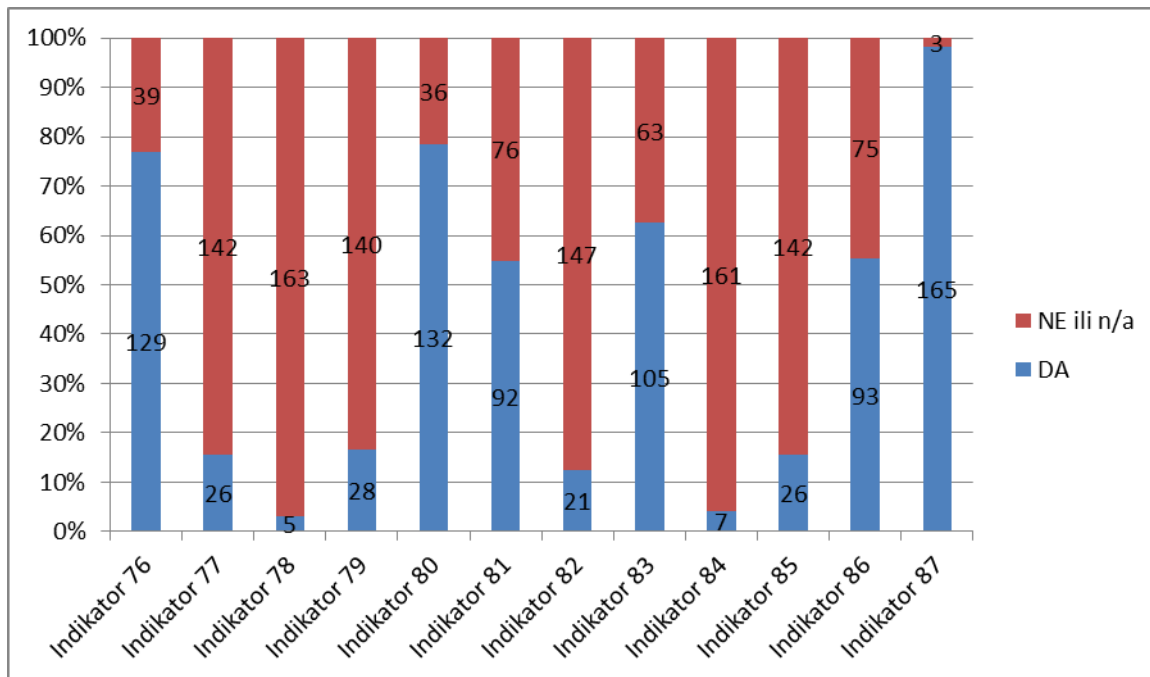
Jedan od problema koji informacije o javnim raspravama dele sa informacijama o javnim konkursima (koji su razmatrani u ovoj grupi indikatora), ali i sa većinom drugih informacija o JLS jeste već pomenuto otežano pronalaženje željene informacije u okviru iste rubrike (Aktuelnosti ili Vesti), posebno u situaciji kada pretraga sajta nije funkcionalna. Na sajtovima je TS mnogo češće nalazila informacije o konkursima (što nismo posebno ocenjivali) nego **informacije o rezultatima konkursa** (što smo ocenjivali). Posebno je zabrinjavajuće što su **izveštaji o realizaciji projekata NVO/medija koje je finansirala JLS pronađeni na sajtu samo četiri JLS**. Ovo je sa stanovišta transparentnosti i sprečavanja korupcije (odnosno otklanjanja sumnje u korupciju) izuzetno važno i TS apeluje na JLS da objavljuju izveštaje o realizaciji projekata na svojim internet stranicama, u okviru **posebne stranice posvećene javnim konkursima**. Na toj stranici bi mogle da se nađu informacije o raspisanim konkursima, o dodeli sredstava, odnosno rezultatima konkursa i konačno, izveštaji NVO/medija o realizaciji projekata za koja su im dodeljena sredstva.



Ostali indikatori su:

76. Da li je objavljena strategija razvoja opštine?
77. Da li je godišnji plan rada uprave pripremljen i usvojen u skladu sa planiranom dinamikom?
78. Da li je godišnji plan rada uprave objavljen na sajtu?
79. Da li je objavljen izveštaj o radu uprave za prethodnu godinu? **
80. Da li su na sajtu objavljeni prostorni planovi?
81. Da li su na sajtu objavljeni urbanistički planovi?
82. Da li uprava ima javni registar sa podacima o imovini jedinice lokalne samouprave i načinu njenog korišćenja?
83. Da li je objavljen podatak o iznosu sredstava koja se godišnje dodeljuju mesnim zajednicama?
84. Da li na sajtu postoje podaci o aktivnostima Saveta za sprovođenje etičkog kodeksa i kontaktima sa građanima?
85. Da li postoji etički kodeks za zaposlene i da li je dostupan na sajtu?
86. Da li je usvojen plan integriteta?
87. Da li je predsednik opštine podneo izveštaj o imovini?

Grafikon 9: Pregled pozitivnih i negativnih odgovora na indikatorska pitanja iz ove oblasti





Dva indikatora u vezi sa godišnjim planom rada uprave karakteristična su jer je reč o aktu koji nije propisan zakonom. U pet slučajeva smo se uverili da takav akt ipak postoji i da je objavljen na sajtu, dok je još dvadesetak JLS u odgovorima na dopise TS navelo da su ti dokumenti usvojeni. TS u ovom slučaju nije tražila od JLS da dostave navedeni dokument i dala je pozitivne ocene JLS koje su tvrdile da su usvojeni planovi rada uprave. Bio je međutim i priličan broj odgovora u kojima se (uz obrazloženje da ne postoji zakonska obaveza za usvajanje takvog plana, odnosno da uprava rešava predmete u upravnim postupcima i da je nemoguće izraditi plan rada) kao plan rada uprave navodio plan nabavki uprave i/ili finansijski plan. Zbog toga je moguće da je broj usvojenih planova rada uprave manji od broja JLS koje su (ipak) dobile pozitivnu ocenu na ovom indikatoru, odnosno da su u odgovorima koji su poslani bez obrazloženja pod planovima podrazumevali plan JN ili finansijski plan. S druge strane, određeni broj JLS je naveo da su u godišnjem izveštaju o radu uprave nalazi i deo koji predstavlja plan rada za narednu godinu, što je pozitivno bodovano. TS poziva JLS da, sledeći primere JLS koje već imaju planove (iako to nije zakonska obaveza), i koje ih objavljuju na svojim sajtovima, izrađuju planove rada uprave.

TS je dobila i priličan broj odgovora u kojima se navodi da JLS imaju usvojene etičke kodekse za zaposlene, ali da kodeksi nisu objavljeni na sajtu. TS poziva JLS da **kodekse za zaposlene (kao i kodekse za funkcionere) objave** i na taj način učine dostupnim javnosti.

Što se tiče Etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave, nakon što su taj dokument prihvatile gotovo sve JLS u Srbiji i nakon što su u velikom broju formirani Saveti za sprovođenje kodeksa, čini se da su aktivnosti na tom polju gotovo zamrle. Na sajtu SKGO nismo uspeli da pronađemo podatke o Kodeksu i Savetima, a na sajtovima samo sedam JLS postoje informacije o aktivnostima Saveta. TS poziva SKGO i JLS da razmotre potrebu izmena kodeksa (posebno u svetlu redovnog kršenja pojedinih odredbi), oživljavanja praćenja njegovog poštovanja, bilo kroz lokalne savete ili telo koje bi bilo formirano na nivou SKGO.

Indikator u vezi sa javnim registrom sa podacima o imovini jedinice lokalne samouprave i načinu njenog korišćenja bio je predmet različitog tumačenja od strane JLS prilikom prikupljanja podataka. TS je ovde verovatno načinila propust pri formulisanju indikatora jer nije dovoljno precizno definisala šta podrazumeva pod podacima o imovini i načinu njenog korišćenja. U velikom broju slučajeva dobijen je odgovor da se radi na upisu svojine i formiranju registra u skladu sa Zakonom o javnoj svojini, da postoje problemi sa dobijanjem potvrda od Republičke direkcije, da su evidencije (registri) formirani, ali da je uvid moguć samo fizički u prostorijama uprave, da je javno dostupan GIS u koji su uneti podaci o imovini i sl. U većini slučajeva pozitivno je ocenjeno postojanje ovakvih registara u koje je moguć javni uvid.



Podatak koji smo tražili i koji smatramo značajnim sa stanovišta transparentnosti i sprečavanja korupcije trebalo bi da bude sadržan u okviru evidencije propisane Uredbom o evidenciji nepokretnosti u javnoj svojini (takva evidencija preporučena je i metodologijama koje su prethodnih godina, kao pomoć na ovom složenom poslu, predstavljane JLS⁷), a ta evidencija (ili njen deo) bi trebalo da budu dostupni javnosti. TS, naime, smatra da bi javnosti trebalo da budu dostupni podaci o nepokretnostima (poslovni prostor, stanovi i drugi objekti, građevinsko zemljište, poljoprivredno zemljište) u svojini JLS, sa podacima o korisnicima i iznosima zakupa koji korisnici plaćaju.

Dva poslednja indikatora ocenjivani su na osnovu podataka dobijenih od Agencije za borbu protiv korupcije.

⁷ [http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/2666_metodologija_popisa_i_upisa_imovine_\(za_sajt\).pdf](http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/2666_metodologija_popisa_i_upisa_imovine_(za_sajt).pdf)
<http://www.slideshare.net/SLDProject/uspostavljanje-prava-javne-svojine-30340833>



Preporuke

Na osnovu analize i uočenih problema, Transparentnost Srbija je formulisala preporuke za unapređenje prakse i povećanje broja informacija koje bi se učinile javno dostupnim:

- **sistematizovanje najvažnijih informacija na sajtu** (o budžetu, odluke SO, predsednika, veća, informacije o javnim preduzećima o javnim raspravama, konkursima, javnim nabavkama i sl). U okviru ove preporuke posebno:
- otvaranje **posebne stranice na internet sajtu posvećene aktivnostima skupštine** (kao i aktivnostima predsednika/gradonačelnika i veća) na kojoj bi se nalazili svi relevantnih dokumenti, odnosno informacije - najava naredne sednice sa dnevnim redom i materijalima (uključujući i zapisnik sa prethodne sednice, što rešava pitanje dostupnosti podataka o podnetim amandmanima i rezultatima glasanja), izveštaj sa sednice, sa donetim odlukama ili linkovima ka službenom glasilu u kome je odluka objavljena;
- otvaranje **posebne stranice „Budžet“**, na kojoj bi, pored odluke o budžetu i rebalansima bile **i sve druge informacije o dokumenti u vezi sa budžetom**;
- da se na posebnoj stranici posvećenoj **javnim nabavkama** objavljuju sve informacije (konkursna dokumentacija, izmene, pitanja i odgovori, odluke o dodeli), grupisane po nabavkama, da na toj stranici budu dostupne i informacije o već realizovanim nabavkama iz prethodnog perioda, a da se po potrebi pojedine informacije objavljuju i na drugim stranicama (Aktuelnosti i sl.);
- da se informacije o javnim konkursima sistematizuju sa informacijama o rezultatima konkursa (na stranici javni konkursi). TS preporučuje da se objavljuju izveštaji o realizaciji projekata NVO/medija koje je finansirala JLS;
- da se **objavljuju mesečni izveštaji** o realizaciji budžeta koje redovno pripremaju odeljenja za budžet u okviru odgovarajućih uprava. TS preporučuje da ovi podaci, i na rashodnoj i na prihodnoj strani budu na šest cifara ekonomske klasifikacije;
- redovna izrada građanskog vodiča kroz budžet;
- organizovanje **javnih rasprava o budžetu**, uz učešće predstavnika građana i stručne javnosti, a ne samo budžetskih korisnika. Raspravu o budžetu moguće je organizovati i u ranoj fazi planiranja, kada se građani kroz ankete mogu izjašnjavati o investicionom delu budžeta;



- objavljivanje **izveštaja o javnoj raspravi** (o budžetu ali i o drugim aktima koji se razmatraju na javnim raspravama) - kakve primedbe i predlozi su izneti i da li su usvojene ili odbijene (i sa kojim obrazloženjem);
- da **informacije** o procedurama i rokovima postupanja u okviru nadležnosti opštinskih uprava budu **vidno istaknute u uslužnim centrima**, odnosno u prostorijama uprave tamo gde uslužni centri ne postoje;
- da JLS čiji statuti (ili poslovnici o radu SO/SG/SGO) ne omogućavaju prisustvo građana sednicama SO/SG/SGO, ili imaju odredbe koje bi se na taj način mogle protumačiti, izmene te odredbe;
- da se podaci o kontaktu građana sa odbornicima (e-mail adrese, brojevi telefona, vreme i mesto za redovne sastanke sa građanima, ukoliko je definisano) unesu na sajtove uz spiskove odbornika;
- da JLS koje snimaju (video ili audio) sednice SO/SG/SGO te snimke **postave na sajt** (u okviru stranice posvećene aktivnostima skupštine) i na taj način učine dostupnim javnosti;
- JLS da, ukoliko imaju tehničke i finansijske mogućnosti, uspostave mehanizme kako bi građani putem sajta mogli da prate tok predmeta i da dobiju podatke o postupanju po žalbama, predstavkama i prigovorima. Ukoliko ne postoje tehničke ili finansijske mogućnosti, TS preporučuje da se vidno objave podaci od koga i na koji broj telefona građani mogu dobiti ove podatke;
- da se jasno označe **mehanizmi za prijavu nepravilnosti** i mehanizmi za prijavu sumnje na korupciju na sajtovima i u uslužnim centrima (prostorijama uprave). Ovo se odnosi i na jasno označavanje namene kutija ili knjiga za primedbe, mehanizama „Pitaje predsednika/gradonačelnika“, „Prijavite problem“ i sličnih, ako su namenjeni i za prijavu nepravilnosti/nezakonitosti/sumnje na korupciju, odnosno ako ne postoje posebni mehanizmi;
- redovno održavanje konferencija za novinare na kojima će biti omogućeno prisustvo novinara tradicionalnih medija, ali i novih medijskih platformi (web portla i sl.);
- određivanje **fiksnog termina za prijem građana kod predsednika/gradonačelnika i vidno isticanja tog termina, bez obzira na to da li predsednik/gradonačelnik (u zavisnosti od drugih obaveza) prima građane i drugim danima i u drugim terminima**. Taj termin bi trebalo da bude **vidno istaknut**.
- JLS da uspostave aktivno anketiranje građana o zadovoljstvu funkcionisanjem opštinskih službi. Ukoliko ne mogu da organizuju aktivno anketiranje JLS preporučuje utvrđivanje jasnih procedura za razmatranje primedbi iz knjiga/sandučića za primedbe i izveštavanje o preduzetim aktivnostima za postupanje po iznetim primedbama;



- da JLS uredi svoje Informatore o radu u skladu sa **Uputstvom** za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa, koji je propisao Poverenik za informacije od javnog značaja i da ih ažuriraju u skladu sa Uputstvom (najmanje jednom mesečno). U okviru ovog posebno:
- da, u skladu sa obavezom iz Uputstva, JLS u informatorima objavljuju podatke **o visini plata funkcionera**, podatak **o uslugama koje JLS pruža i rokovima** za njihovo pružanje;
- formiranje posebne stranice posvećene javnim preduzećima, odnosno javnim komunalnim preduzećima i javnim ustanovama. U okviru te stranice, preporučujemo formiranje segmenta posvećenog delovanju Komisije za izbor direktora JP/JKP. TS preporučuje da se na ovoj stranici objavljuju svi dokumenti nastali u radu komisija za izbor direktora. Ovo se posebno odnosi na zapisnike sa sednica iz kojih bi se videlo na koji način su bodovani kandidati, na planove koji su priloženi i druge dokumente na osnovu kojih su izvršeni bodovanje i formiranje rang liste. TS preporučuje da se na stranici posvećenju JP/JKP i JU objavljuju i planovi rada (ili linkovi ka njima), sistematizacije i podaci o broju zaposlenih (ili linkovi ka ovim podacima na sajtovima JP/JKP i JU)
- da se prilikom formiranja cena usluga JKP obave konsultacije sa građanima. To se posebno odnosi na JKP koja pružaju uslugu od opšteg ekonomskog interesa i koje Zakon o zaštiti potrošača obavezuje da osnuju savetodavna tela u koja će biti uključeni predstavnici evidentiranih udruženja odnosno saveza za zaštitu potrošača;
- da opštinske uprave izrađuju godišnje planove, bilo kao poseban dokument, bilo kao deo izveštaja o radu za prethodnu godinu;
- da JLS, koje ga nemaju, usvoje etičke kodekse za zaposlene, i da sve JLS etičke kodekse objave na svojim sajtovima;
- TS poziva SKGO i JLS da razmotre potrebu izmena Etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave, oživljavanja praćenja njegovog poštovanja, bilo kroz lokalne savete ili telo koje bi bilo formirano na nivou SKGO;
- da se, bilo u okviru formiranja evidencije putem aplikacije koju priređuje Direkcija za imovinu RS, bilo kroz posebnu evidenciju JLS, učine javnim podaci o nepokretnostima (poslovni prostor, stanovi i drugi objekti, građevinsko zemljište, poljoprivredno zemljište) u svojini JLS, sa podacima o korisnicima i iznosima zakupa koji korisnici plaćaju.