

Analiza i predlog za unapređenje transparentnosti sa stanovišta indikatora za ocenjivanje i rangiranje po Indeksu transparentnosti lokalne samouprave LTI : Novi Pazar

Ova analiza je izrađena u okviru Projekta za odgovornu vlast, a koji sprovodi [Checchi and Company Consulting, Inc.](#) Sprovođenje projekta omogućeno je podrškom američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Za sadržaj ove publikacije odgovorna je Transparentnost Srbija i ne odražava nužno stavove Checchi and Company Consulting, Inc., USAID-a ili Vlade Sjedinjenih Država.

Sadržaj

Uvod	3
Šta je indeks transparentnosti lokalne vlasti, čemu služi i kako nastaje?	3
Istraživanje i rangiranje LTI 2019	4
Neki od opštih zaključaka LTI 2019	5
Novi krug istraživanja je u toku	5
Grad Novi Pazar - analize i primedbe sa istraživanja LTI 2019	6
Poređenje rezultata LTI 2015 i 2019	6
Ocene po oblastima i ključna zapažanja	6
Beleške istraživača tokom prikupljanja podataka za ocenjivanje Novog Pazara LTI 2019	8
Najvažnija zapažanja o promenama u odnosu na stanje iz LTI 2019	9
Uočeni nedostaci u vezi sa indikatorima istraživanja LTI i preporuke za njihovo poboljšanje	10
Predlozi za organizovanje aktivnosti u vezi sa poboljšanjem LTI	16
Obrazac Akcionog plana za poboljšanje LTI	18
Primer za popunjavanje obrasca Akcionog plana za poboljšanje LTI	19

Uvod

Šta je indeks transparentnosti lokalne vlasti, čemu služi i kako nastaje?

Indeks transparentnosti lokalne samouprave (LTI) je oruđe za merenje i ocenjivanje transparentnosti i rangiranje opština i gradova, koje je osmislila organizacija Transparentnost Srbija (TS).¹ TS ju je prvi put primenila 2015. godine, kada je ocenjeno 168 gradova. Istraživanje je ponovljeno na malom uzorku od 15 opština i gradova, dve godine kasnije, 2017.

Istraživanjem je 2019. i 2020. obuhvaćeno 145 jedinica lokalne samouprave (JLS)² i 25 gradskih opština.

Opštine i gradovi su rangirani na osnovu **kriterijuma transparentnosti**.

Prema metodologiji TS, indeks transparentnosti se izračunava kao zbir poena dobijenih na osnovu odgovora na indikatorska pitanja i kreće se u rasponu od 0 do 100. Prošle godine (2019. godine) korišćeno je 95 indikatora (indikatorskih pitanja). Isti indikatori zadržani su i u istraživanju za 2020. godinu. Negativan odgovor donosi 0 bodova, a pozitivan 1 ili 2. Naime, pitanja koja se odnose na pet najvažnijih indikatora transparentnosti („osnovni indikatori“) donose 2 poena za pozitivan odgovor i 0 za negativan, dok preostalih 90 donose 1 ili 0 poena.

3

Odgovori na indikatorska pitanja prikupljaju se pregledanjem zvaničnih internet prezentacija gradova, opština i gradskih opština. Drugi metod je direktan uvid, posećivanjem svih uslužnih centara i prostorija uprava. Treća grupa izvora su odgovori JLS po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja. Četvrta grupa izvora su podaci koji se pribavljaju od drugih organa (Poverenik za informacije od javnog značaja, Agencija za borbu protiv korupcije).

Indikatori su grupisani u 8 kategorija – „Skupština i veće“, „Budžet“, „Opština i građani“, „Slobodan pristup informacijama“, „Javne nabavke“, „Informator o radu“, „Javna preduzeća i ustanove“ i „Javne rasprave“, a 14 indikatora spada u kategoriju „ostali“, odnosno nisu posebno grupisani.

Prilikom formulisanja indikatora TS je krenula od principa da je potrebno ostvariti transparentnost (kao preventivni antikorupcijski mehanizam), olakšati otkrivanje nepravilnosti, odnosno korupcije i otežati da se korupcija desi. To znači da su u

¹ Prilikom osmišljavanja LTI korišćena su slična ranija iskustva članica mreže Transparency International, posebno slovačkog ogranka, i organizacije GONG iz Hrvatske, čiju metodologiju je koristio i TI BiH.

² U skladu sa Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije (Službeni glasnik 129/2007, 18/2016 i 47/2018), izuzev onih na „teritoriji AP Kosovo i Metohija“.

pojednim situacijama razmatrani "najgori mogući scenariji" - postojanje imaginarnog službenika ili funkcionera koji želi da ostvari korist za sebe, kršeći zakon, zaobilazeći obaveze, pronalazeći „rupe“ u propisima, koristeći ili zloupotrebljavajući diskreciona ovlašćenja i slično. Moguće je da ovakvi službenici i/ili zvaničnici ne postoje u mnogim ili u većini JLS ili da čak ne postoje ni u jednoj. Moguće je da su predstavnici uprave i zvaničnici uvereni u integritet svojih zaposlenih, kolega, nadređenih. Međutim, ništa od toga nije dovoljno dobar razlog da se unapred odbace mehanizmi koji sprečavaju nastanak uslova za korupciju ili olakšavaju njeno otkrivanje.

Istraživanje i rangiranje LTI 2019

U radu na prikupljanju podataka, istraživači Transparentnosti Srbija detaljno su pregledali internet sajtove svih 170 JLS. Potom je koordinator istraživanja, pre unošenja prikupljenih podataka u tabelu, ponovo pregledao sve označene izvore informacija. Međutim, kako bi se prevazišli eventualni propusti i sprečilo da pojedine JLS budu lošije ocenjene, svima su poslali dopisi sa listom nedostajućih informacija. To je bila prilika za JLS da dostave TS-u tačan link ka traženim informacijama, ako takve informacije postoje. Međutim, ako bi jedna JLS dostavila samo tvrdnju da informacije postoje na njenom veb-sajtu, ali ne i jasan dokaz o tome, rezultat bi ostao nepromenjen. U 2019. godini 70 gradova, opština i gradskih opština je odgovorilo na vreme, njihove primedbe su razmotrene, sajtovi ponovo pregledani i indeksi korigovani u drugoj fazi verifikacije, a rezultati su izraženi u finalnom izveštaju. Neke od JLS su koristile ovu priliku da na veb-sajtove postavile i novonastale informacije, što je rezultiralo poboljšanjem ocene. Neke su najavile da će to učiniti u narednom periodu, što bi trebalo da rezultira rastom indeksa u istraživanju 2020. godine.

4

Svaka lokalna samouprava dobila je i pet zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, kako bi se prikupili podaci za nekoliko kategorija indikatora.

Takođe smo poslali svim opštinama jedan zahtev za pristup informacijama kao "prikriveni kupac". Prema ovom konceptu, umesto TS kao organizacije, zahtev je potpisan od strane građanina čije ime nije poznato u javnosti, uz privatnu mail adresu za prijem odgovora. Ovim indikatorom nismo želeli da merimo transparentnost neke pojedinačne informacije, već da utvrdimo da li jedinice lokalne samouprave odgovaraju na zahtev građana jednako kao što bi činili na zahtev organizacije, odnosno udruženja. Prijatno smo iznenađeni činjenicom da je 150 JLS odgovorilo na zahtev građana i dostavilo tražene informacije. Međutim tih 150 je i Novi Pazar.

U 2019. godini su **opštine i gradovi imale ocene između 12 i 67**. Prosečna ocena je 40, što je relativno nisko. To je, međutim, isto kao i 2015. godine, kada je istraživanje o nivou transparentnosti sprovedeno koristeći istu metodologiju i uzorak, sa blago modifikovanim indikatorima. Novi Pazar je u 2019. godini imao ocenu 66.

Neki od opštih zaključaka LTI 2019

LTI 2019 pokazuje da predani državni službenici mogu imati uticaj, pa tako i doprineti da se značajno poboljša transparentnost lokalne uprave. Međutim, reč je o pojedinačnim akcijama, iza kojih ne stoji šira državna, nacionalna politika ili program, što bi osiguralo da reforme u pravcu transparentnosti u lokalnim samoupravama budu održive i trajne.

Bolji rezultati zabeleženi su u oblastima u kojima je transparentnost jasno propisana zakonima. Međutim, bez obzira na zakonske odredbe, činilac koji najviše doprinosi u praksi jeste posvećenost lokalnih vlasti.

Malobrojni su slučajevi preduzimanja mera za povećanje transparentnosti i sprečavanje korupcije koje nisu obavezne. Jedna od prilika da se učini korak dalje jeste primena Lokalnog antikorupcijskog plana. Planovi onih lokalnih samouprava koji su zasnovani na modelu Agencije za borbu protiv korupcije, sadrže niz aktivnosti koje mogu da pomognu popravljanju LTI.

U 2019. su zabeležene neke loše prakse koje su prisutne duži niz godina. Kada je reč o sadržaju i izgledu internet sajtova, nema dovoljno informacija o budžetu, nedostupne su ili teško dostupne odluke lokalnih skupština i veća, nema dovoljno informacija o upravljanju javnim preduzećima a podaci u informatorima o radu su neažurni. Osnovano se može očekivati napredak u narednim godinama, sa usvajanjem preporuka za sadržaj internet sajtova JLS, na kome rade eksperti angažovani u okviru USAID-ovog projekta "Government Accountability Initiative"³ ili u okviru sličnih inicijativa Stalne konferencije gradova i opština.

5

Novi krug istraživanja je u toku

Po istoj metodologiji kao i prethodne godine, **u decembru 2019. godine započeto je prikupljanje podataka za LTI 2020.** Podaci se prikupljaju **do 15. februara kad će se obaviti prilimarno ocenjivanje i rangiranje.** Posle toga, svim JLS će biti upućeni dopisi sa pozivom da ukažu na eventualne propuste i previde istraživača TS u vezi sa indikatorima ocenjenim sa 0. Konačne tabele i rezultati biće formirani oko 15. aprila.

U Aneksu 1 ovog izveštaja, mogu se pronaći primeri dobrih praksi po oblastima, sa linkovima preko kojih se do tih praksi može doći.

³ <https://www.usaid.gov/sr/serbia/fact-sheets/usaid-government-accountability-initiative>

Grad Novi Pazar - analize i primedbe sa istraživanja LTI 2019

Poređenje rezultata LTI 2015 i 2019

Tabela broj 1: Plasman i skor u LTI 2015 i 2019

Rang LTI 2019	Grad	LTI 2019	LTI 2015	Bodovi pada	Poboljšanje u %
3	Novi Pazar	66	39	27	69.23

Ocene po oblastima i ključna zapažanja

Tabela broj 2: Skor u LTI 2019 po različitim oblastima istraživanja

Grad	Skupština i Veće (maks 18/ prosek 5)	Budžet (maks 15/ prosek 7)	JLS i građani (maks 17/ prosek 5)	Slobodan pristup informacijama od javnog značaja (maks 6/ prosek 4)	Javne nabavke (maks 4/ prosek 4)	Informator o radu (maks 4/ prosek 2)	Javna preduzeća i javne ustanove (maks 15/ prosek 4)	Javne rasprave i Javni konkursi (maks 7/ prosek 3)	Osnovni indikator i (maks 10/ prosek 7)
Novi Pazar	14	7	11	4	4	4	10	4	10

Napomena: Zbir po oblastima ne odgovara ukupnoj oceni LTI jer osnovni indikatori nisu zasebna kategorija, već su u ovoj tabeli predstavljeni kao ilustracija, dok u zbir ulaze i drugi indikatori koji nisu svrstani ni u jednu od ovde predstavljenih kategoriju (14 indikatora iz kategorije "ostalo")

Tabela broj 3: Skor u LTI 2015 po različitim oblastima istraživanja

	Skupština (maks 15)	Budžet (maks 16)	JLS i građani (maks 15)	Slobodan pristup informacijama od javnog značaja (maks 5)	Javne nabavke (maks 4)	Informator o radu (maks 6)	Javna preduzeća i javne ustanove (maks 18)	Javne rasprave i Javni konkursi (maks 8)	Osnovni indikator i (maks 26)
Grad									
Novi Pazar	8	6	5	2	3	4	4	2	14

Napomena: Zbir po oblastima ne odgovara ukupnoj oceni LTI jer osnovni indikatori nisu zasebna kategorija, već su u ovoj tabeli predstavljeni kao ilustracija, dok u zbir ulaze i drugi indikatori koji nisu svrstani ni u jednu od ovde predstavljenih kategoriju (14 indikatora iz kategorije "ostalo". U 2015. godini bilo je 13 osnovnih indikatora, dok ih je u 2019. i 2020. godini samo pet.

Kao što se iz ovog pregleda po oblastima za LTI 2019 vidi, Grad Novi Pazar ima veoma dobre rezultate, ali i dalje postoji potencijal za rast u svim oblastima izuzev dve gde su ostvarene maksimalne ocene (koje treba održavati). Najveći rast moguće je ostvariti u oblasti "budžet".

Prilog - aneks 2: Excel tabela sa poređenjem svih pojedinačnih indikatora u istraživanjima 2015/2017/2019.

Beleške istraživača tokom prikupljanja podataka za ocenjivanje Novog Pazara LTI 2019

Pored ocenjivanja po indikatorima, istraživači su 2019. zabeležili sledeće pojave koje su bile specifične ili naročito bitne za Grad Novi Pazar.

Direktan uvid - obilazak uslužnog centra:

- U uslužnom centru su zalepljena dva postera na kojima se vide načini na koji se može prijaviti korupcija
- Postoji sanduče ispred ulaza u uslužni centar u koji građani mogu izneti primedbe na rad lokalne samouprave

Prikupljanje podataka sa sajta:

- Postoji Elektronski registar administrativnih postupaka
- Postoji e-skupština <http://www.eskupstina.novipazar.rs> Sada su na njoj samo dnevni red i zapisnik - ocenjeno sa 1, ali je preporuka da se uspostavi veza sa sl.listom ili da se postave i materijali u prilogu a ne samo dnevni red
- Nema izveštaja o relizaciji budžeta i nema građanskog budžeta
- Odluke o dodeli sredstava grupisane
- Na inače odlično uređenoj stranici posvećenoj JP u vreme kada je pregledana nisu bili postavljeni izveštaji za 2018 i planovi za 2018. Izuzetno pregledno, za primer, podsticaj da se redovno ažurira. Bilo bi dobro da se navede da je broj zaposlenih stanje na određeni datum i da se dodaju i biografije menadžmenta.

Najvažnija zapažanja o promenama u odnosu na stanje iz LTI 2019

Budžet ima baner na naslovnoj strani na kojem su dokumenta, kada se otvori razvrstana po godinama. Uz javni poziv objavljena je i prezentacija građanskog vodiča, kao i nacrt budžeta i izveštaj sa javne rasprave. Da ima periodične izveštaje mogao bi se nazvati odličnim primerom.

Postoji posebna stranica "Borba protiv korupcije", gde su dokumenti u vezi sa LAP-om, LAF-om i informacije u vezi sa prijavljivanjem sumnji na korupciju. Na e-skupštini (<http://www.eskupstina.novipazar.rs/>) detaljno predstavljeni odbornici, sa podacima o članstvu u radnim telima. Nema podataka o kontaktima sa odbornicima, ali postoji poseban kontakt obrazac gde se može izabrati kom odborniku se postavlja pitanje. Na e-skupštini su postavljeni svi dokumenti koji se razmatraju na sednicama, uključujući i zapisnike.

Stranica o javnim preduzećima i javnim ustanovama primer dobre prakse - svi podaci, uključujući broj zaposlenih i dokumenta. <http://www.novipazar.rs/lokalna-samouprava/javne-ustanove> Objavljeni konkursi i rešenja o imenovanju direktora, što je dobra praksa, ali je za pozitivno bodovanje indikatora 66 i 67 potrebno objaviti i zapisnike sa sednica komisije za izbor direktora.

9

Predškolska ustanova ima veoma skroman sajt (čija adresa nije navedena na stranici JLS posvećenoj JU), bez bilo kakvih dokumenata (koji se, pak, mogu naći na sajtu JLS).

Postoje vesti o sednicama gradskog veća, ali nema odluka, odnosno materijala.

Izuzetno pregledne javne nabavke <http://www.novipazar.rs/javne-nabavke>

Nisu nađeni podaci o javnim raspravama. Oglasi dobro uređeni, tabelarno po godinama. Za oglase za davanje imovine u zakup nisu nađena rešenja, odnosno odluke.

Uočeni nedostaci u vezi sa indikatorima istraživanja LTI i preporuke za njihovo poboljšanje

Preporuke su date samo za one indikatore za koje Novi Pazar na osnovu trenutnog preseka stanja ima ocenu 0 ili za koje je imala ocenu 0 u 2019. godini a podaci za 2020. još nisu prikupljeni ili obrađeni.

Celina: Skupština i veće (indikator 1-16)

Preporuka u vezi sa indikatorima 1-13: TS preporučuje da se ove informacije objavljuju u okviru stranica posvećenim lokalnoj samoupravi/skupštini, odnosno lokalnoj samoupravi/opštinskom-gradskom veću.

Indikator br. 2: Da li su odluke koje usvaja gradsko/opštinsko veće obavljene i dostupne na sajtu?

Ovaj indikator podrazumeva da su odluke dostupne na stranici posvećenoj sednicama veća (neće biti dovoljno ukoliko su samo objavljene u službenom glasilu). Poen se dobija ukoliko su odluke dostupne u izveštajima sa sednice Veća kao prilog uz izveštaj, ukoliko je dostupan predlog akta kao prilog uz najavu sednice Veća, pri čemu u izveštaju sa sednice postoji napomena da su predlozi odluka usvojeni u neizmenjenom obliku i postoji link ka najavi sednice. Ocena je pozitivna i kada u izveštaju sa sednice postoji link ka službenom glasilu u kome su objavljene date odluke ili ka pretraživom registru važećih propisa ili ka stranici posvećenoj sednici skupštine na kojoj su te odluke razmatrane.

10

Indikator br. 4: Da li su odluke koje je usvajalo gradsko veće u protekla 24 meseca dostupne na sajtu? Indikator podrazumeva dostupnost podataka o svim sednicama veća u prethodna 24 meseca, (podaci koji se traže u okviru indikatora broj 2). Ukoliko je u tom periodu bilo izbora, proveriti da li se podaci o aktivnostima ranijeg saziva nalaze u arhivi.

Indikator br 7: Da li su na sajtu objavljeni podaci kako su pojedinačno i poimenice odbornici glasali?

Reč je o zahtevnom indikatoru koji se može rešiti uvođenjem stranice e-skupština koja bi sadržala elemente opisane u prethodnim tačkama (podaci o skupštini, odborima, njenim odborima i komisijama, sednicama radnih tela, skupštine, podneti amandmani na predloge skupštinskih odluka sa obrazloženjima, konačni izgled usvojenih dokumenata, podaci o glasanju pojedinih odbornika, audio i video snimci sednica). Za razliku od indikatora broj 6, ovde se gleda da li su objavljeni podaci o načinu glasanja svakog odbornika. Objavljivanje ovih podataka zavisi trenutno ne samo od dobre volje lokalne skupštine, već i od postojanja sistema za elektronsko glasanje.

Celina: Budžet (indikatori 17-30)**Indikator br. 20: Da li su 6-mesečni i 9-mesečni izveštaji o izvršenju budžeta dostupni na sajtu?**

Ovaj indikator podrazumeva dostupnost navedenih izveštaja (koji se inače izrađuju kao zakonska obaveza i dostavljaju Ministarstvu finansija) na posebnoj stranici posvećenoj budžetu, što je najbolje rešenje, ili na stranici gde se objavljuju dokumenta ili u informatoru o radu. Dostupnost isključivo u službenom glasilu ne donosi pozitivan poen za ovaj indikator jer se dostupnost službenog glasila posebno boduje.

Indikator br 21: Da li su 6-mesečni i 9-mesečni izveštaji o izvršenju budžeta objavljeni na 6 cifara ekonomske klasifikacije?

Ovaj indikator podrazumeva da su rashodi prikazani na šest cifara ekonomske klasifikacije. Ne priznaje se kao šestocifrena klasifikacija ukoliko je poslednja cifra kod svih rashoda 0.

Indikator br 22: Da li su mesečni izveštaji (ili kumulativni mesečni izveštaji) o izvršenju budžeta dostupni na sajtu?

Ovaj indikator podrazumeva objavljivanje mesečnih izveštaja o trošenju budžeta u formi koju redovno izrađuje sekretarijat za finansije ili u formi građanskog vodiča kroz mesečni izveštaj, tako da obuhvata sve troškove makar po glavnim vrstama troškova u okviru neke od budžetskih klasifikacija (po vrsti troška, po organizacionoj jedinici ili po programima). Poželjno je da prikaz troškova prati u celosti usvojeni budžet.

11

Celina: JLS i građani (indikatori 31-47)**Indikator br 42: Da li na internet stranici opštine postoje kontakt podaci o članovima saveta/ predsednicima mesnih zajednica?**

Ovaj indikator podrazumeva da su navedene adresa MZ, imena predsednika i eventualno članova saveta MZ i broj telefona ili e-mail adresa – bilo same MZ, bilo predsednika/članova saveta. Ovi podaci mogu se smestiti u okviru dela sajta posvećenog lokalnoj samoupravi. Pozitivno se boduje i postojanje ovih podataka u okviru informatora o radu.

Indikator br. 46: Da li se održavaju redovne konferencije za novinare (bar jednom mesečno) gradonačelnika/predsednika opštine?

Ovaj indikator podrazumeva da se organizuju konferencije barem jednom mesečno u prostorijama grada/opštine kojima mogu prisustvovati svi novinari, uključujući i novinare lokalnih portala i frilansere i da se, ukoliko je konferencija tematska, mogu postavljati i pitanja iz drugih oblasti. Kao pozitivan indikator ne boduju se razne prilike u kojima se gradonačelnik/predsednik opštine susreće sa novinarima, kao što su manifestacije van prostorija grada/opštine, izjave prilikom susreta sa gostima, gostovanja u medijima.

Celina: Slobodan pristup informacijama (indikator 48-52)**Indikator br 49: Protiv opštine nisu podnošene žalbe u 2019. godini zbog nedostavljanja (ignorisanja zahteva) informacija od javnog značaja?**

Ovaj indikator ocenjuje se na osnovu podataka dobijenih od Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i uključuje samo žalbe podnete zbog nedostavljanja odgovora, a ne žalbe podnete jer podnosilac zahteva nije bio zadovoljan time što je lokalne samouprava odbila njegov zahtev.

Indikator br. 50: Opština nema neizvršena rešenja Poverenika u 2019. godini?

Ovaj indikator ocenjuje se na osnovu podataka dobijenih od Poverenika. Rešenje Poverenika su konačna, izvršna i obavezujuća i ne postoji ni jedna situacija u kojoj bi bilo opravdano i zakonito za lokalnu samoupravu da ne postupi po takvom rešenju.

Celina: Javne nabavke (indikator 53-55)

Svi indikator su ocenjeni pozitivno

Celina: Informator o radu (indikator 56-59)

Svi indikator su ocenjeni pozitivno

Celina: Javna preduzeća i javne ustanove (indikator 60-74)

Preporuka u vezi sa indikatorima 60-74: TS preporučuje da JLS zauzme aktivniji odnos prema JP i JU, preuzimanjem dela odgovornosti i objavljivanjem podataka na sajtu JLS, ali i insistiranjem da sama JP i JU, odnosno njihovi rukovodioci ispunjavaju, u prvom redu zakonske obaveze u pogledu transparentnosti, a potom i standarde postavljene u okviru LTI.

12

Indikator br 65: Da li je na sajtu JLS ili JU objavljena sistematizacija JU?

Ovaj indikator ocenjuje se na osnovu uzorka - jedne JU. U ovom ciklusu u svim JLS posmatrane su predškolske ustanove. Sistematizacija JU je tražena na sajtu JLS, na stranici posvećenoj JU, ili na sajtu JP.

Indikator br 66: Da li su na sajtu objavljeni dokumenti iz procedure izbora direktora JP?

Ovaj indikator ocenjuje se na osnovu uzorka - jednog JP. U ovom ciklusu u svim JLS posmatrana su JP koja obavljaju poslove iz oblasti vodosnabdevanja. Za ovaj indikator TS je postavila visok standard i smatra da je zadovoljavajući nivo transparentnosti postignut ukoliko su, pored obrazloženih odluka o izboru direktora i rang listi, objavljeni i zapisnici sa sednica Komisije za izbor direktora. Ti dokumenti mogu se objaviti na stranici posvećenoj JP i/ili na stranici posvećenoj Komisiji za izbor direktora JP. Kao pozitivno boduje se i ukoliko su dokumenti objavljeni na sajtu JP.

Indikator br 67: Da li su na sajtu objavljeni dokumenti iz procedure izbora direktora JU?

Ovaj indikator ocenjuje se na osnovu uzorka - jedne JU. U ovom ciklusu u svim JLS posmatrane su predškolske ustanove. Za ovaj indikator TS je postavila visok standard i smatra da je zadovoljavajući nivo transparentnosti postignut ukoliko su, pored obrazloženih odluka o izboru direktora i rang listi, objavljeni i zapisnici sa sednica Komisije za izbor direktora. Ti dokumenti mogu se objaviti na stranici posvećenoj JU na sajtu JLS, na sajtu JU ili na nekoj drugoj stranici sajta JLS gde će biti lako dostupna preko linka ili funkcionalna pretraga sajta.

Indikator br. 74: Da li se sprovedu konsultacije sa građanima kada se utvrđuju cene usluga JU i JP, kroz konsultativne skupove, ankete ili preko savetodavnog tela (Zak. o zaštiti potrošača, čl. 83)?

Ovaj indikator ocenjuje se na osnovu uzorka - jednog JP i jedne JU. U ovom ciklusu u svim JLS posmatrana su JP koja obavljaju poslove iz oblasti vodosnabdevanja i predškolske ustanove. Kao pozitivan indikator se ne boduje ukoliko je samo zahtev za povećanje cene objavljen na oglasnoj tabli.

Celina: Javne rasprave i javni konkursi (indikator 75-81)

Indikator br 76: Da li izveštaj o javnim raspravama sadrži podatke o predlozima koje su građani izneli i razloge za prihvatanje/odbijanje?

Ovaj indikator podrazumeva da su u izveštaju sa javne rasprave navedeni i opisani svi predlozi pristigli elektronskim putem, poštom ili izloženi tokom debate i daje obrazloženo zbog čega predlozi nisu usvojeni, ukoliko je to slučaj. Izveštaj može biti objavljen na posebnoj stranici posvećenoj javnim raspravama i/ili na stranici "dokumenta", na stranici posvećenoj oblasti u vezi sa kojom je javna rasprava, ili na drugoj lako dostupnoj stranici.

13

Indikator br 78: Da li su na sajtu objavljeni izveštaji o dodeli imovine u zakup?

Ovaj indikator odrazumeva da je odluka o dodeli objavljena na lako dostupnoj stranici. TS preporučuje da se pozivi i odluke po pozivima objavljuju zajedno, a kao dobar model preporučuje da se oformi tabela u kojoj bi bili pozivi i konkursi i odluke po njima, razdvojeni po kategorijama i/ili po godinama. Kao pozitivan indikator ne računa se to što su odluke eventualno objavljene među svim drugim odlukama koje donosi veće, u slučaju kada se odluke donete na sednici veća objavljuju na sajtu.

Indikator br 81: Da li su na sajtu objavljeni izveštaji o realizaciji projekata NVO/medija koje je finansirala opština?

Ovaj indikator podrazumeva da su objavljeni izveštaji o realizaciji koji podnose mediji odnosno NVO kojima su dodeljena sredstva. Najbolja praksa, koju TS podržava, iako se posebno ne boduje, jeste i objavljivanje izveštaja o evaluaciji programa, odnosno o tome da li su programi za koja su dodeljena sredstva zaista ispunili postavljene ciljeve. Što se modela objavljivanja tiče, kao i u slučaju indikatora broj 79 i 80, TS preporučuje da se svi dokumenti u vezi sa dodelom novca i izveštavanjem o realizaciji projekata povežu, bilo kroz tabelu u kojoj bi se objavili pozivi i odluke i izveštaji, ili da se povežu pod

zajedničkim naslovom, slično modelu po kojem je u većini JSL uređeno objavljivanje podataka u vezi sa JN.

Celina: Ostalo (indikatori 82-95)

Indikator br 83: Da li je godišnji plan rada uprave objavljen na sajtu?

Ovaj indikator podrazumeva plan čija izrada nije zakonska obaveza, a koji se može načiniti kao separat iz godišnjeg izveštaja koji u načelu sadrži generalizovane i nekvantifikovane planove za narednu godinu. Može se objaviti na stranici posvećenoj upravi, u dokumentima ili u informatoru o radu.

Indikator br 86: Da li na sajtu postoje podaci o aktivnostima Saveta za sprovođenje etičkog kodeksa i kontaktima sa građanima?

Ovaj indikator podrazumeva da funkcioniše savet (komisija, odbor) formiran u skladu sa kodeksom koji je većina JLS usvojila posle 2005. Na sajtu bi trebalo da postoje podaci o savetu - imena članova, kontakt podaci i informacija o aktivnostima ovog tela. Informacije bi trebalo da se nalaze na stranici posvećenoj radu Saveta i/ili na stranici "vesti" ili "aktuelnosti".

Indikator br 88: Da li je na sajtu objavljena evidencija imovine (nekretnina) u vlasništvu JLS koje su date u zakup, sa podacima o zakupcima, ceni i trajanju zakupa?

Ovo je zahtevan indikator koji podrazumeva da su javno dostupni podaci, u najboljem slučaju u formi tabele, te da oni uključuju podatke o imovini, o fizičkim ili pravnim licima kojima je imovina data u zakup i o ceni i trajanju zakupa. Potrebno je imati u vidu propise u vezi sa zaštitom podataka o ličnosti, te je potrebno proveriti sa Poverenikom da li je potrebno pribaviti saglasnost zakupaca. Ukoliko je to neophodno, prilikom zaključivanja ugovora o davanju imovine u zakup treba pribaviti i pristanak zakupca-fizičkog lica da budu objavljeni podaci o zakupu, odnosno da se formira baza sa takvim podacima. Ukoliko JLS u međuvremenu želi da objavi podatke a nema pribavljene saglasnosti, TS će kao pozitivno ocenjivati i postojanje podataka u kojima bi bili navedeni samo inicijali zakupaca fizičkih lica.

14

Indikator br 91: Da li na sajtu JLS postoji evidencija kontakata sa lobistima?

TS smatra da je potrebno otvoriti stranicu čak i u slučaju da nije bilo lobiranja, ni od strane registrovanih lobista ni od strane drugih koje zakon prepoznaje, a kako bi bilo jasno da li lobiranja nije bilo, ili je bilo, a podaci nisu objavljeni. TS smatra da bi bilo dobro sa stanovišta transparentnosti i povećanja poverenja građana, otvoriti posebnu stranicu na kojoj bi se objavljivali (Iako svi ovi dokumenti nisu u vezi sa LTI,) izveštaji i dokumenti koje JLS odnosno funkcioneri podnose Agenciji za borbu protiv korupcije u skladu sa obavezama iz zakona koji uređuje prevenciju korupcije - izveštaje o lobiranju, poklonima, o imovini, slučajeve izuzeća iz odlučivanja o sukobu interesa ili prijave pokušaja vršenja uticaja na funkcionere. To je moguće učiniti na posebnoj antikorupcijskoj stranici na kojoj bi bili i drugi podaci i mehanizmi u vezi sa sprečavanjem korupcije - za prijavljivanje sumnje na korupciju, o LAP-u i telu za praćenje sprovođenja LAP-a, o planovima integriteta itd).

Indikator br 92: Da li na sajtu JLS postoji dnevni ili nedeljni raspored aktivnosti gradonačelnika/predsednika opštine?

Ovaj indikator podrazumeva da se nedeljno i/ili dnevno ažurira pregled planiranih i realizovanih aktivnosti gradonačelnika/predsednika opštine. Na ovaj način se povećava transparentnost i smanjuje mogućnost za sumnju da se značajno vreme i lični ili javni resursi koriste za lične ili stranačke aktivnosti gradonačelnika/predsednika.

Predlozi za organizovanje aktivnosti u vezi sa poboljšanjem LTI

Dosadašnja iskustva u radu sa jedinicama lokalne samouprave, kako ona direktno povezana sa LTI (okrugli stolovi na kojima smo predstavljali rezultate, okrugli stolovi, prezentacije i obuke u cilju povećanja indeksa), tako i ona koja se tiču drugih antikorupcijskih oblasti koje utiču ili mogu da utiče na skor u istraživanju LTI, pokazuju da postoje najmanje dva zaključka, koji se odnose na gotovo sve slučajeve i primere:

- a) neophodna je politička volja da bi se unapredila transparentnost i posledično LTI i
- b) kao najčešća prepreka za održavanje visokog nivoa transparentnosti (i posledično LTI) navodi se nedovoljan broj zaposlenih koji će prihvatiti dovoljne obaveze.

a) U vezi sa potrebom da se manifestuje politička volja kako bi se podigla transparentnost i posledično LTI, TS predlaže da stav po ovom pitanju zauzmu predstavnici ključnih političkih institucija na nivou JLS. U praksi to znači da je potrebno da gradonačelnik/predsednik opštine i/ili u najmanju ruku zamenik gradonačelnika, predsednik i/ili zamenik predsednika skupštine i načelnik uprave utvrde da makar kod njih samih postoji volja da se unapredi transparentnost. Potrebno je da se zatim odredi koordinator koji će rukovoditi ovim postupkom. U dosadašnjoj praksi odabirane su osobe u skladu sa zainteresovanošću pojedinaca, njihovim znanjima i iskustvom (posebno u radu na nekim ranijim poslovima povezanim sa transparentnošću, antikorupcijom i sl), raspoloživim resursima, autoritetom. Te poslove su u JLS koje su radila na povećanju transparentnosti i LTI obavljali zamenik gradonačelnika, šef kabineta ili osoba iz kabineta gradonačelnika, sekretar skupštine, šef Kancelarije za LER, načelnik opštinske uprave. Različitost funkcija koje unutar opštinskih struktura vrše predvodnici transparentnosti može da odrazi specifičnosti lokalne samouprave, ali znatno pre ukazuje na ključan značaj odlika samog pojedinca. Dalje je neophodno da sva izabrana i imenovana lica i svi zaposleni budu informisani da se pristupilo ovom poslu i da je koordinator određen u ime gradonačelnika/predsednika opštine, predsednika skupštine i načelnika uprave, odnosno da mu se na taj način da pun autoritet za sprovođenje mera. Kao naredni korak, a u vezi sa problemom predstavljenim u vezi sa tačkom b), neophodno je utvrditi koji obim aktivnosti je moguće sprovesti. To je nešto o čemu može da odluči tim sastavljen od gradonačelnika/predsednika opštine, predsednika skupštine i načelnika uprave (najbolje bi bilo zajedno sa koordinatorom).

b) Potrebno je, naime, proceniti šta je obim posla koji se može obaviti sa raspoloživim resursima (prevenstveno ljudskim, ali i finansijskim ukoliko se planiraju značajnija ulaganja u pojedine mehanizme, baze, izradu novih stranica, sajta i sl). Značajan broj indikatora može se unaprediti jednokratnim aktivnostima, ali postoje i oni za koje je potrebno uvesti nove prakse, i potom te prakse održavati. Loša poruka se šalje ukoliko se, na primer, počne objavljivati mesečni izveštaj o izvršenju budžeta ili o broju zaposlenih, a potom ta praksa prekine nakon nekoliko meseci. S druge strane ne sme se dozvoliti ni da broj zaposlenih bude izgovor, odnosno da u stvarnosti postoje resursi, ali

da se zaposleni ili rukovodioci opiru novim praksama jer ne žele da poremete komotnu praksu.

TS predlaže da, nakon definisanja i postizanja saglasnosti na nivou donosilaca odluka, koje oblasti, odnosno koje indikatore, JLS želi da unapredi i nakon informisanja svih zaposlenih, izabranih i imenovanih lica o tom procesu, koordinator izradi akcioni plan sa spiskom aktivnosti, mera, rokovima i odgovornim osobama.

Obrazac Akcionog plana za poboljšanje LTI

Napomena: U obrascu koji je TS pripremila kao opciona su predviđena polja za indikatore ispunjenosti aktivnosti, odnosno mere. Dva su razloga za ovo. S obzirom na to da je reč o akcionom planu za poboljšanje LTI kroz usvajanje aktivnosti koje će rezultirati pozitivnim ocenjivanjem po pojedinačnim *indikatorima* (indikatorskim pitanjima) u okviru LTI istraživanja, uvođenje indikatora ispunjenosti aktivnosti i/ili mera može izazvati terminološku zbrku. Ovaj problem se može prevazići uvođenjem drugog naziva za indikatore ispunjenosti (na primer *pokazatelj ispunjenosti*). Drugi razlog za eventualno izostavljanje jeste to što je će u gotovo svim slučajevima biti reč o jednoznačnim aktivnostima i/ili merama, koje će biti ispunjene ili neće biti ispunjene i neće postojati kvalitativni element koji bi trebalo definisati indikatorom (pokazateljem) ispunjenosti. Kao indikatori/pokazatelji, ukoliko se JLS odluči da zadrži ovu kolonu, mogu poslužiti pojašnjenja - preporuke za unapređenje svih negativno ocenjenih indikatora koja su data u prethodnom poglavlju.

Akcioni plan za unapređenje Indeksa transparentnosti lokalne samouprave LTI

Indikator:		LTI 1								
		Postojeće stanje:					Ciljano stanje:			
R.broj	Aktivnost	<i>(opcija: Pokazatelj ispunjenosti aktivnosti)</i>	R. broj	Mera	<i>(opcija: Pokazatelj ispunjenosti mere)</i>	Rok za sprovođenje	Odgovorno lice	Potrebni resursi	Izvor obezbeđenja resursa	Napomena
1			1.1							
			1.2							
			1.3							
2			2.1							
			2.2							

Primer za popunjavanje obrasca Akcionog plana za poboljšanje LTI

U prilogu su dati primeri za popunjavanje tabele za akcioni plan za unapređenje dva indikatora. Rokovi mogu biti relativni - u odnosu na dan usvajanja akcionog plana ili apsolutni - određeni datumi. U okviru jedne aktivnosti rokovi za mere mogu biti apsolutni ili u odnosu na dan ispunjenja prethodne mere.

Indikator:		LTI 22. Da li su mesečni izveštaji (ili kumulativni mesečni izveštaji) o izvršenju budžeta dostupni na sajtu?									
Postojeće stanje:		Objavljuju se 6-mesečni i 9-mesečni, ali ne i mesečni izveštaji. Mesečne izveštaje izrađuje Sekretarijat za finansije						Ciljano stanje:	Mesečni izveštaji se redovno objavljuju na sajtu Grada Niša, na stranici "Budžet Grada".		
R.broj	Aktivnost	(opcija: Pokazatelj ispunjenosti aktivnosti)	Odgovorno lice	R. broj	Mera	(opcija: Pokazatelj ispunjenosti mere)	Rok za sprovođenje	Odgovorno lice	Potrebni resursi	Izvor resursa	Napomena
1	Redovno objavljivati mesečne izveštaje o izvršenju budžeta na internet sajtu, u rubrici "Budžet".	Na sajtu, u rubrici "Budžet" redovno se objavljuju mesečni izveštaji o izvršenju budžeta	Načelnik uprave	1.1	Nalog načelniku Sekretarijata za finansije da se mesečni izveštaji redovno objavljuju na sajtu	Nalog izrađen i prosleđen načelniku Sekretarijata	7 dana (od dana dostavljanja akcionog plana)	Načelnik uprave	Nisu potrebni		Izveštaji treba da budu u mašinski čitljivom ili pretraživom formatu
				1.2	Nalog osobi koja izrađuje mesečne izveštaje da ih, po odobrenju načelnika sekretarijata, dostavlja administrator	Usmeni ili pisani nalog dostavljen odgovornoj osobi	3 dana po dobijanju naloga iz mere LTI 22/1.1	Načelnik Sekretarijata za finansije	Nisu potrebni		

					u sajta						
				1.3	Redovno postavljati mesečne izveštaje	Izveštaji objavljeni na sajtu do xx. u mesecu za prethodni mesec	Istog dana kada izveštaj stigne iz Sekretarijata za finansije	Administrator sajta	Nisu potrebni		
2	Postaviti na sajt, u rubriku "Budžet" mesečne izveštaje iz prethodnih 12 meseci.	Na sajtu, u rubrici "Budžet" postavljeni mesečni izveštaji o izvršenju budžeta za sve mesece 2019. godine	Načelnik uprave	2.1	Naložiti načelniku Sekretarijata za finansije da se objave izveštaji iz prethodnih 12 meseci	Nalog izrađen i prosleđen načelniku Sekretarijata	7 dana	Načelnik uprave	Nisu potrebni		Izveštaji treba da budu u mašinski čitljivom ili pretraživom formatu
				2.2	Nalog osobi koja izrađuje mesečne izveštaje za prethodnih 12 meseci dostavi administratoru sajta	Usmeni ili pisani nalog dostavljen odgovornoj osobi	3 dana	Načelnik Sekretarijata 20 za finansije	Nisu potrebni		

				2.3	Izveštaji za prethodnih 12 meseci dostavljeni administratoru	Administrator primio izveštaje	14 dana	Zaposleni u sekretariatu koji izrađuje mesečne izveštaje	Nisu potrebni		
				2.4	Izveštaji za prethodnih 12 meseci postavljeni na sajt	Izveštaji dostupni u rubrici "Budžet grada"	3 dana	Administrator sajta	Nisu potrebni		

Indikator:		LTI 52. Da li je informacija o podnošenju zahteva za slobodan pristup informacijama vidljiva u uslužnom centru (šalter sali) ili prostorijama uprave?										
		Postojeće stanje:	Informacija je objavljena u informatoru, na sajtu, ali ne i u uslužnom centru					Ciljano stanje:	Informacija dostupna na oglasnoj tabli			
R.broj	Aktivnost	<i>(opcija: Pokazatelj ispunjenosti aktivnosti)</i>	Odgovorno lice	R. broj	Mera	<i>(opcija: Pokazatelj ispunjenosti mere)</i>	Rok za sprovođenje	Odgovorno lice	Potrebni resursi	Izvor resursa	Napomena	
1	Objaviti informaciju o podnošenju zahteva za slobodan pristup informacijama na vidnom mestu u uslužnom centru	Informacija objavljena na oglasnoj tabli	Načelnik uprave	1.1	Nalog osobi zaduženoj za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama da pripremi obaveštenje/i nformaciju i da je postavi	Nalog izrađen i prosleđen	7 dana (od dana dostavljanje akcionog plana)	Načelnik uprave 21	Nisu potrebni		Obaveštenje treba da sadrži ključne podatke – kome se može podneti zahtev, na koje sve načine, šta sve zahtev mora da sadrži, gde se može dobiti obrazac ili da postoji napomena	

					na oglasnu tablu.						da se zahtev može podneti u slobodnoj formi.
				1.2	Obaveštenje izrađeno i postavljeno na oglasnu tablu	Obaveštenje je dostupno i vidljivo na oglasnoj tabli	3 dana po dobijanju naloga iz mere LTI 52/1.2	Osoba zadužena za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama	Nisu potrebni		