

Inicijativa ALAC:

Transparentnost Srbija preporučila je, u februaru 2016. godine, svim predsednicima opština i gradonačelnicima u Srbiji da utvrde termine za prijem građana i na vidnom mestu istaknu obaveštenje o terminu. Preporuka je izneta u [analizi](#) Indeksa transparentnosti lokalne samouprave koja je dostavljena svim predsednicima i gradonačelnicima. U analizi se navodi da "čak i ako predsednik/gradonačelnik 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)". Ova preporuka je izdvojena i među najvažnije preporuke analize Indeksa transparentnosti lokalne samouprave

Ova inicijativa je rezultat iskustva TS u mnogobojnim aktivnostima čiji je cilj bilo povećanje transparentnosti rada jedinica lokalne samouprave, ali i konkretnih slučajeva iz prakse Antikorupcijskog savetovališta. Tako se, na primer, u maju 2015. godine stranka obratila sa pritužbom da joj nije, i pored zakazivanja, omogućen prijem kod predsednika jedne vojvođanske opštine. Na zahtev stranke da joj se izda potvrda da joj je odbijen prijem, odgovor je dao načelnik opštinske uprave - da je predsednik opštine samostalan u odlučivanju koga će primiti i kada i da načelnik ne može izdati potvrda o neprimanju već da to može učiniti samo predsednik opštine.

Prilog: Izvod iz analize - poglavlje o odnosu građana i JLS i preporuke LTI



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

Indeks transparentnosti lokalne samouprave

(Local Transparency Index – LTI)

Transparentnost Srbija
mart 2016. godine



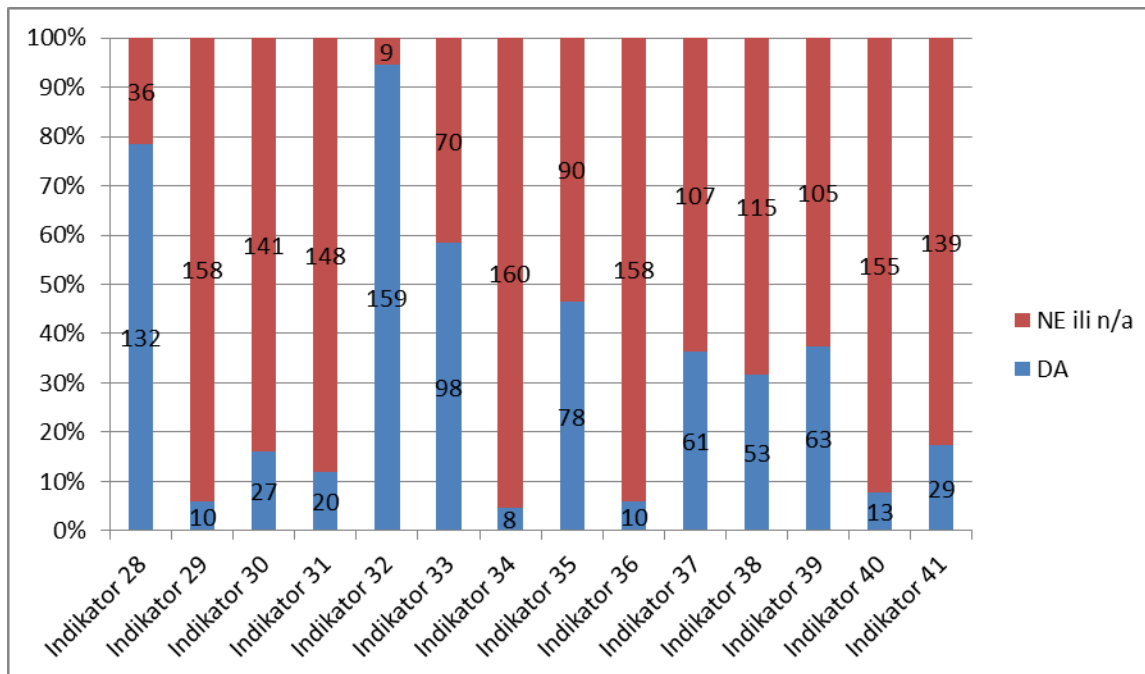
JLS i građani

U ovoj grupi su sledeći indikatori:

1. Da li opštinska uprava ima uslužni centar (šalter salu) preko kojeg pruža sve usluge?
2. Da li su u uslužnom centru (šalter sali) ili u prostorijama uprave vidno istaknuti rokovi za izdavanje dokumenata i uputstva? **
3. Da li korisnik usluga JLS može da prati tok (status) predmeta na sajtu?
4. Da li su na sajtu dostupni podaci o postupanju po žalbama, predstavkama i prigovorima?
5. 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?
6. Da li na internet stranici opštine postoje kontakt podaci o članovima saveta/ predsednicima mesnih zajednica?
7. Da li na sajtu postoje mehanizmi za prijavu korupcije?
8. Da li na sajtu postoji opcija da građani prijave nepravilnosti u radu odnosno kršenje zakona?
9. Da li u uslužnom centru (šalter sali) ili prostorijama uprave postoje podaci o prijavi korupcije?
10. Da li na licu mesta (uslužni centar – šalter sala ili prostorije uprave) postoji mogućnost da građani prijave nepravilnosti u radu odnosno kršenje zakona?
11. Da li se održavaju redovne konferencije za novinare (bar jednom mesečno) gradonačelnika/predsednika opštine?
12. Da li postoje definisani termini za susret gradonačelnika/predsednika opštine sa građanima?
13. Da li su vidno dostupni podaci o kontaktu predsednika opštine/gradonačelnika ili zamenika sa građanima?
14. 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“



3

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.

4

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.



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.