

## Indeks transparentnosti lokalne samouprave LTI 2017<sup>1</sup>

### Rezultati, zaključci i preporuke - sažetak

#### Rezultati

Transparentnost Srbija sprovela je **drugo po redu** istraživanje, ocenjivanje i rangiranje **gradova i opština u Srbiji** na osnovu kriterijuma transparentnosti, **određenih putem 86 indikatora**. Posle prvog rangiranja (LTI 2015), predstavljenog u februaru 2016. godine, kada su bile obuhvaćene sve opštine, gradovi i gradske opštine, **u ovogodišnjem rangiranju obuhvaćen je uzorak od 15 gradova i opština**.

Ovo su njihove ocene, odnosno indeksi:

		LTI 2017	LTI 2015
1.	Pančevo	67	61
2.	Raška	62	57
3.	Vranje	62	60
4.	Leskovac	61	61
5.	Kraljevo	57	58
6.	Paraćin	56	74
7.	Novi Sad	48	38
8.	Niš	48	45
9.	Tutin	47	35
10.	Bujanovac	47	47
11.	Kragujevac	43	48
12.	Novi Pazar	39	36
13.	Beograd	34	36
14.	Jagodina	26	21
15.	Preševo	11	15

Naglašavamo da ovogodišnja **mesta na listi nije ispravno porediti sa plasmanom u LTI 2015**, jer je sada rangirano samo 15 lokalnih samouprava, dok ih je prošle godine bilo 145.

Istraživanje pokazuje da postoji određeni napredak kod većine posmatranih opština. I dalje, međutim **postoji ogroman prostor i potreba za unapređenje**

<sup>1</sup>Projekat sprovodi Transparentnost Srbija zahvaljujući podršci Misije OEBS-a u Srbiji. Svi izneti stavovi i mišljenja pripadaju isključivo Transparentnosti Srbija i ne moraju odražavati i stavove Misije OEBS-a.

**transparentnosti.** Naime, čak i gradovi koji su **najbolje ocenjeni** u ovom ciklusu, ostvarili su postavljene standarde tek u **dve trećine** kriterijuma, a prosečan skor je ispod polovine mogućih poena (**47,2 od mogućih 100**).

Iskustvo sa sastanaka koje smo održali u proleće 2016. godine sa predstavnicima 20 gradova i opština i okruglih stolova koje smo u oktobru prošle godine održali sa predstavnicima šest JLS iz Raškog i Pčinjskog okruga, odgovori koje smo dobili u oba ciklusa istraživanja i ocena stanja nameću zaključak da je **politička volja i dalje presudan faktor za unapređenje transparentnosti rada gradova i opština.** Tek ako postoji podrška rukovodstva u lokalnoj samoupravi, službenici će sprovoditi mere koje su predmet istraživanja.

Takođe, gradovi i opštine **obično ne izlaze van okvira onoga što su im zakonske obaveze**, a neretki su slučajevi i da se te obaveze krše ili da se ispunjavaju samo formalno. Posmatrano po kategorijama, **najbolje su ocene po pitanju transparentnosti podataka o javnim nabavkama**, slede oblast informatora o radu i slobodnog pristupa informacijama, dok je stanje **najlošije po pitanju javnih preduzeća i ustanova.** Često ne ispunjavaju ni obaveze propisane Zakonom o javnim preduzećima, a kamoli viši standardi dobre prakse čije smo postojanje ispitivali u okviru Indeksa transparentnosti lokalne vlasti (LTI).

Važno je, naime, napomenuti da se **indikator ne odnose samo na zakonske obaveze gradova i opština.** Zakoni i podzakonski akti propisuju pravila koja bi trebalo da obezbede određeni nivo transparentnosti. Indikatori iz LTI 2017. "tragaju" i za praksama koje donose **dodatni nivo transparentnosti.**

Među veoma dobrim ili zanimljivim praksama koje su uočene u ovom ciklusu treba istaći **elektronske registre administrativnih postupaka** koje ima nekoliko JLS, i kojisadrže veoma pregledne informacije o procedurama, nadležnim osobama, potrebnim dokumentima, podatke o iznosima koje treba uplatiti i, što je posebno važno, a najčešće se zanemaruje, rokovima u kojima se pružaju usluge. Nekoliko JLS ima mogućnost **praćenja toka predmeta putem sajta**, ili "sistem 48" za odgovor (odnosno rešavanje) na komunalne probleme. Kao zanimljivo rešenje, zapažaju se i zasebni sajtovi, npr. uslužnog centra (Leskovac), skupštine grada (Novi Sad), i poseban sajt sa bazom propisa (Kraljevo, pri čemu je delovalo da je trenutno nefunkcionalan jer je poslednji unos s kraja 2015. godine).

## Najvažnije preporuke

- U skladu sa Smernicama Direkcije za elektronsku upravu za izradu veb prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave, TS preporučuje **sistematizovanje najvažnijih informacija na sajtu** (o budžetu, aktivnosti skupštine, aktivnosti veća, informacije o javnim preduzećima i javnim ustanovama, informacije o javnim raspravama, informacije o konkursima, javnim nabavkama i sl).

- otvaranje **posebne stranice na internet sajtu posvećene aktivnostima skupštine** i posebne stranice posvećene aktivnostima **veća**, na kojoj bi se nalazili svi relevantni 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; Ukoliko ne postoji ovakva stranica (odnosno stranice), TS preporučuje da se na stranici „Vesti“, „Aktuelnosti“ i sl. objavljuju najave sednica, sa materijalom koji će odbornici razmatrati u prilogu, te da se posle sednice objavi informacija o održanoj sednici, sa spiskom donetih odluka i linkom ka službenom glasilu u kome su odluke objavljene.

- otvaranje **posebne stranice „Budžet“**, na kojoj bi se nalazile, sortirane po godinama, sve bitne informacije i dokumenti u vezi sa budžetom - uputstva za korisnike budžeta, nacrt ili predlog budžeta, potom usvojeni budžet, obrazloženje budžeta (koje ne treba uklanjati ni nakon usvajanja odluke o budžetu u skupštini), rebalansi, izveštaji o izvršenju, završni račun, izveštaj revizora, poziv na javnu raspravu o budžetu, izveštaj sa javne rasprave o budžetu i građanski vodič kroz budžet. Objavljivanje informacija na ovoj stranici (kao što su poziv na javnu raspravu, izveštaj sa javne rasprave i sl.) ne bi bila prepreka da se neke od tih informacija objavljuju i na stranicama kao što su „Aktuelne vesti“, „Aktivnosti Skupštine“ (ukoliko bi bila formirana takva stranica) itd. TS takođe apeluje da se, pored šestomesečnih i devetomesečnih izveštaja, objavljuju i mesečni izveštaji koje redovno pripremaju odeljenja za budžet u okviru odgovarajućih uprava. TS preporučuje i da se redovno izrađuje i objavljuje vodič za građane kroz budžet. Za to može poslužiti prezentacija budžeta koja se priprema za javnu raspravu o budžetu.

- TS preporučuje da se redovno organizuje **javna rasprava o budžetu** na kojoj bi učestvovali i građani, a ne samo korisnici budžeta. Napominjemo da je, pored rasprave o nacrtu budžeta, moguće organizovati i raspravu o budžetu u ranoj fazi planiranja, kada se građani kroz ankete mogu izjašnjavati o, na primer, investicionom delu budžeta. TS preporučuje da se poziv na javnu raspravu objavljuje na sajtu, na stranici „Budžet“ i „Vesti“ i da se na istom mestu objavljuje i izveštaj sa javne rasprave.

- 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.); TS preporučuje da se, pored dokumenata koji se obavezno objavljuju po Zakonu o JN, na ovoj stranici objavljuju i Planovi nabavki i izveštaji o sprovedenim postupcima (kvartalni) i podaci o izvršenju ugovora.
- 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; TS preporučuje da se, nakon objavljivanja poziva za dodelu imovine u zakup (ili prodaju imovine), objavljuju izveštaji - na stranici „Vesti“ i na eventualnoj stranici posvećenoj javnim konkursima, uz informaciju o raspisanom pozivu.
- TS preporučuje **da se organizovanje javnih rasprava uredi statutima** i da se propiše obaveza objavljivanja određenih podataka o javnoj raspravi (podaci o predlozima koji su izneti i obrazloženja za prihvatanje ili odbijanje tih predloga). I bez izmena statuta moguće je organizovati javnu raspravu u slučajevima kada predsednik/veće/skupština opštine procene da postoji javni interes. TS preporučuje da se, i bez uređenja ovih pitanja Statutom, po održanim javnim raspravama objavljuju informacije o sadržaju rasprave i (eventualni) osvrt na ono što je prihvaćeno ili odbijeno, sa kratkim obrazloženjem. Pozive i izveštaje treba objavljivati na stranici „Vesti“ i/ili na posebnoj stranici „Javne rasprave“.
- da **informacije o procedurama, troškovima** (za građane) 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 informacije budu dostupne i na sajtu, odnosno u informatoru o radu, u skladu sa Smernicama Direkcije za elektronsku upravu za izradu veb prezentacija i Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa, koji je propisao Poverenik za informacije od javnog značaja; kao pozitivan primer TS ukazuje na Elektronski registar administrativnih postupaka, koji postoji na sajtovima pojedinih JLS;
- da JLS čiji statuti (ili poslovници o radu skupštine) ne omogućavaju prisustvo građana sednicama, 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) **skupštinske sednice** te snimke postave **na sajt** (u okviru stranice posvećene aktivnostima skupštine) i na taj način učine dostupnim

javnosti ili da ih postavite na Youtube kanal sa linkom na sajtu opštine (u rubrici o aktivnostima skupštine ili u rubrici „Vesti“, „Aktuelnosti“ i sl.;

- JLS da, ukoliko imaju tehničke i finansijske mogućnosti, **uspostave mehanizme kako bi građani putem sajta mogli da prate tok predmeta** i 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 odnosno nezakonitosti 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 „Pitajte predsednika/gradonačelnika“, „Prijavite problem“ i sličnih, ako su namenjeni i za prijavu nepravilnosti/nezakonitosti/sumnje na korupciju, odnosno ako ne postoje posebni mehanizmi; Neophodno je da postoji jasno objašnjenje kako će se sa prijavama postupati, šta se može prijaviti i kada i kakav odgovor građani mogu (ukoliko žele) očekivati. Ovaj mehanizam treba povezati sa zakonskim obavezama o zaštiti uzbunjivača i postupanju po informacijama koje se dobijaju od njih;

- **redovno održavanje konferencija za novinare** na kojima će biti omogućeno prisustvo novinara tradicionalnih medija, ali i novih medijskih platformi (web portala i sl.);

- **određivanje fiksnog termina za prijem građana** kod predsednika/gradonačelnika i vidno isticanje 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.

- TS preporučuje da JLS **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 **urede svoje Informatore o radu** u skladu sa Uputstvom Poverenika za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa i da ih ažuriraju u skladu sa Uputstvom (najmanje jednom mesečno). U okviru ovog da, u skladu sa obavezom iz Uputstva, JLS u informatorima objavljuju podatke o visini plata funkcionera, podatke o uslugama koje JLS pruža i rokovima za njihovo pružanje (ili precizan link ka delu sajta gde su ti podaci objavljeni); TS preporučuje da se da se obrazac za podnošenje zahteva za pristup informacijama unese u Informator, a da se, radi veće transparentnosti, uputstvo i primer popunjenog zahteva postavite i na stranicu sajta, pored Informatora. TS preporučuje i da se informacija o podnošenju zahteva i obrazac zahteva odštampaju i učine vidno dostupnim i u uslužnom centru.

- TS preporučuje **formiranje posebne stranice posvećene javnim preduzećima, odnosno javnim komunalnim preduzećima i javnim ustanovama**. Na ovoj stranici mogu da se nađu akti koji se tiču uređenja ove oblasti kao i podaci kao što su „lične karte preduzeća“, opisi usluga, cenovnici, podaci o direktorima, nadzornom odnosno upravnom odboru. 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). U okviru te stranice, preporučujemo formiranje segmenta posvećenog delovanju Komisije za izbor direktora JP/JKP, kao i objavljivanje svih dokumenta nastalih u radu Komisije. 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. Alternativno, ukoliko se planira otvaranje stranica na kojoj bi bili podaci o opštinskim telima i komisijama, među kojima je i Komisija za izbor direktora JP, na toj stranici bi mogli da se nađu dokumenti iz postupka izbora direktora JP.
- TS preporučuje da se **izbegava nepotrebno dugotrajno održavanje „v.d. stanja“**, odnosno da se efikasno i transparentno sprovedu konkursi za izbor direktora JP. TS preporučuje da upravni odbori JU izmene statute (a da osnivač inicira izmene) i da propišu obavezno sprovođenje javnih konkursa za izbor direktora JU u slučajevima kada to nije propisano zakonom koji uređuje tu oblast (zdravstvo, obrazovanje, kultura, sport i sl.).
- TS preporučuje **da JP i JU, koja nemaju svoj sajt, izrade internet prezentaciju na kojoj će objavljivati planove rada**, izveštaje o radu i druga dokumenta (u slučaju JP reč je o obavezi propisanoj Zakonom o JP) koja omogućavaju transparentan uvid u njihovo poslovanje. Na sajtu (u okviru Informatora o radu, ali i na drugom vidnom mestu) morala bi da se nađe i informacija o ceni usluga koje pružaju JP, odnosno 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; TS preporučuje da se izveštaj o radu uprave, koji razmatra skupština objavljuje u okviru u okviru stranica kao što su „Dokumenata“ i/ili „Izveštaji o radu“ i/ili stranice posvećene radu opštinske uprave/ili u okviru rubrike „Vesti“.
- da JLS, koje ga nemaju, **usvoje etičke kodekse za zaposlene** i da etičke kodekse (za zaposlene i za funkcionere) objave na svojim sajtovima;
- TS ponovo poziva SKGO i JLS da **razmotre potrebu izmena Etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave**, oživljavanje praćenja njegovog poštovanja, bilo kroz lokalne savete ili telo koje bi bilo formirano na nivou SKGO;

- TS preporučuje da JLS **učine javnim podatke 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.

## Napomena o metodologiji

Indikatori za LTI 2017. su blago modifikovani u odnosu na LTI 2015, ali metodologija u celini nije značajno promenjena (iste oblasti su obuhvaćene istraživanjem). Ukupno 10 indikatora iz 2015. ne postoji u LTI 2017 ili je indikatorsko pitanje značajnije izmenjeno (precizirano). S druge strane, devet indikatora koji postoje u LTI 2017, nisu postojali u tom obliku u LTI 2015.

Indeks transparentnosti se izračunava kao zbir poena dobijenih na osnovu odgovora na indikatorska pitanja i kreće se u rasponu od 0 do 100. Postoji 86 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 14, donose 2 poena za pozitivan odgovor (0 za negativan), dok preostala 72 donose 1 ili 0. Odgovori na indikatorska pitanja su prikupljeni pregledanjem zvaničnih internet prezentacija gradova i opština, direktnim uvidom, odnosno posetom svim mestima obuhvaćenim istraživanjem, pribavljanjem odgovora od JLS na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, pribavljanjem podataka od drugih organa (Poverenik za informacije od javnog značaja, Agencija za borbu protiv korupcije) i iz arhive Službenog glasnika.

Treba napomenuti da su ocene stanja za pojedine indikatore, ocene trenutnog stanja, u vreme kada je izvršen uvid u prostorijama JLS ili uvid u sajt. Moguće je da se stanje promenilo nakon toga, ali je malo verovatno da je broj ovakvih odstupanja toliki da bi značajno uticao na ocenu. Snimak stanja je izvršen u periodu februar-maj 2017. godine

Transparentnost Srbija

Beograd

29. maj 2017.