



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

Plan

za unapređenje

transparentnosti opština

Kosovo – Sever



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

UVOD

Tema institucionalnog, profesionalnog i građanskog integriteta u poslednjih deset godina¹ doživela je ekspanziju. Sam pojam društvenog integriteta podrazumeva postojanje kvaliteta života, vladavinu prava i održivi razvoj. Akteri koji (ne)doprinosu integritetu su izvršna vlast, parlament, sudstvo, javne službe, agencije za kontrolu (parlamentarni odbor za kontrolu javnih prihoda i rashoda, glavni revizor, ombudsman, policija, agencija za borbu protiv korupcije...), građansko društvo (uključujući strukovna udruženja i privatni sektor), mediji i međunarodne agencije.

Ne tako davno, 2011. godine, formirana je multisektorska koalicija *Open Government Partnership*, sa ciljem da se unapredi transparentnost i odgovornost na nivou države, a posebno vlade².

Deo odgovornosti pripada i lokalnim samoupravama, te je neophodno da se i na tom nivou unapredi transparentnost³. O potrebi izgradnje integriteta na nivou gradova, posebno onih sa prostora bivšeg socijalizma, ukazao je 2004. godine i GRECO, telo Saveta Evrope za borbu protiv korupcije⁴.

Sve je više verifikovanih praksi koje su nastale kako kao model monitoringa transparentnosti i integriteta lokalne samouprave⁵, tako i kao konkretna rešenja za unapređenje integriteta i transparentnosti na nivou grada⁶.

¹ Koncept društvenog integriteta je prvi put promovisan u priručniku koji je izdala međunarodna organizacija *Transparency International*, a čiji autor je Džeremi Poup.

http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=7&lang=sr#knjiga_izvora Važno je naglasiti rad organizacije *Global integrity*, koja ima poseban deo koji je posvećen proučavanju i primerima praksi na lokalnom nivou. <https://www.globalintegrity.org/research/reports/local-integrity-initiative/>

² http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/leaflet_web.pdf

³ Među primerima dobre prakse se ističu Hamburg, Njujork, Amsterdam, Toronto, Hong Kong, http://www.nyc.gov/html/unccp/scp/html/summit/integrity_summit.shtml, ali i dosta veliki broj gradova. *Transparency International* je razvila svoj sistem integriteta na lokalnom nivou http://www.transparency.org/whatwedo/activity/strengthening_local_government_integrity.

Bitno je naglasiti da su Ujedinjene nacije, u okviru programa za javnu administraciju i razvojno upravljanje, 2003. godine ustanovile godišnju nagradu za prakse koje doprinose, između ostalog, i unapređenju transparentnosti i integriteta.

<http://unpan.org/unpsa/>

⁴ Preporuka broj 2004 (1)

⁵ Pre svega, mislimo na metodologije nekoliko organizacija iz regiona Zapadnog Balkana, LOTUS u Hrvatskoj i Potez u Crnoj Gori, kojima se meri transparentnost rada lokalnih samouprava.

⁶ Lokalni antikorupcijski forum (LAF) Grada Niša, kao nezavisno telo izabrano od strane civilnog društva, novinarskih udruženja i Agencije za borbu protiv korupcije. Normativni okvir za postojanje LAF je Lokalni plan za borbu protiv korupcije, čije usvajanje je inicirano od strane Biroa za društvena istraživanja, a čiji je autor modela Zoran Gavrilović.



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

Već sada možemo da govorimo o zavidnoj bazi znanja i praksi koja stoji na raspolaganju javnim funkcionerima, lokalnim političarima koji su željni da svoje gradove reformišu u oblasti transparentnosti i integriteta, ali i civilnom društvu, akademskoj zajednici.

Znanje i praksa nisu više problem. Na ispitu je integritet onih koji žele promene, odnosno onih koji imaju potrebu i želju da reformišu gradove na polju integriteta i transparentnosti.

Minimum koji moraju ispred sebe da stave zagovornici reformi u oblasti transparentnosti je: objavljivanje godišnjih planova rada institucija; izrada plana održavanja redovnih zasedanja lokalnih skupština; objavljivanje i dostavljanje materijala, kao i donetih akata od strane lokalne skupštine, veća i gradonačelnika; uključivanje javnosti i građana u rad lokalne skupštine, veća, gradonačelnika, lokalne administracije; (re)organizacija rada jedinica lokalne samouprave.

Sve napred navedeno govori da postoji praksa koja nam daje mogućnost da kreiramo mehanizam razvoja transparentnosti institucija u opštinama na severu Kosova - Mitrovica Sever, Zvečan, Zubin Potok i Leposavić - uz uvažavanje postojećeg političkog, društvenog i ekonomskog konteksta, a u želji da promena postane održiva.

Za precizno razumevanje teksta bitno je da istaknemo šta koji od ključnih pojmova znače.



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

POJMOVNI OKVIR

U želji da ovaj dokument bude jasan, čitaocima na razgovetan način izložimo značenje ključnih pojmova.

Transparentnošću, u ovom dokumentu, smatramo „*mogućnost da zainteresovana strana (pravno ili fizičko lice), na osnovu normativnog akta, odnosno učesća u procesu, dobije informacije u vremenski adekvatnom periodu, na nediskriminišući (razumljivo, bez finansijskih troškova) i proverljiv način, odnosno da su dobijene informacije sadržajno relevantne i istinite kada su u pitanju:*

- *iniciranje izrade akta; izrada nacrtu akta;*
- *predusvajajuća forma/predlog akta;*
- *kreiranje usvojene forme akta, uključujući sam proces usvajanja;*
- *rezultati primene akta, odnosno aktivnosti koje proizilaze iz donetih akata, uključujući informacije o postupanju aktera čija prava i obaveze su propisane tim aktom”.*

Ovako definisana transparentnost ima četiri dimenzije.

Transparentnost finansija, koja obuhvata budžet (izrada i trošenje), javne nabavke (planiranje, dodela, realizacija i nadgledanje), donacije/sponzorstva (dodela, realizacija i nadgledanje).

Druga vrsta transparentnosti je transparentnost kadrova. Ona obuhvata selekciju pri stalnom, privremenom i povremenom zapošljavanju, ali i napredovanje, nazadovanje, uključujući i revidiranje ugovora kojima su regulisana radna prava do otkaza, kao i praćenje efekata/radnog angažovanja u vidu zakonom ili nekim drugim aktom propisanih evaluacija radnog učinka.

Transparentnost rada obuhvata informacije o radu javnih institucija, odnosno institucija koje se u potpunosti ili delimično finansiraju iz javnih izvora (posredni ili neposredni budžetski korisnici), ili su im poverena javna ovlašćenja i resursi od strane javne institucije (skupština, opštinske uprave, preduzeća koja rade za javni interes i savetodavna tela).

Transparentnost odlučivanja se odnosi na:

- mogućnost da se informacija sazna/dobije (saznajna komponenta).



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

- mogućnost da se učestvuje u kreiranju akta i evaluaciji primene i efekata na nivou skupštine, opštinske uprave, preduzeća koje radi za javni interes i savetodavnih tela (participativna komponenta).

Kada govorimo o aktu, mislimo na akte koji su pravnog (zakon, podzakonski akti) ili etičkog karaktera (etički kodeksi, pravila ponašanja), zatim *policy* dokumenta, studije, istraživanja, monitoringe i evaluacije, odnosno na bilo koji akt kojim se reguliše, opisuje ili procenjuje stvar od javnog interesa.

Pod aktivnostima podrazumevamo sve aktivnosti, i sa njima povezane rezultate javnih funkcionera i javnih službenika, koje su već predmet zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ali i one koje (trenutno) nisu regulisane zakonom, a čije znanje doprinosi realizaciji ili zaštiti javnog interesa (proaktivna transparentnost).

Naredni pojam je institucija. Institucije su društveni entiteti kroz koje pojedinci, grupe i organizacije ostvaruju i regulišu svoja prava, obaveze, potrebe i interese. One imaju funkciju regulacije i stabilizacije društvenog sistema, i shodno ostvarivanju ove funkcije zavisi njihov legitimitet. Svaka institucija ima vrednosti i norme čijim se prihvatanjem postaje njen deo. Jedna od sekundarnih funkcija institucija je pružanje sigurnosti, jer procedure koje regulišu njeno postojanje istovremeno rasterećuju građanina, i to na taj način što se značajan broj odluka donosi po automatizmu na osnovu procedure.

Povezana sa institucijom je „održivost institucije“, koja se postiže ostvarivanjem potreba, interesa i prava pripadnika i klijenata, i to u skladu sa internim i eksternim normativnim sistemom institucije, odnosno društva koje joj je podarilo funkciju.

Iz toga proizilazi da institucija može biti neodrživa sa eksterne i interne strane. U prvom slučaju ne postoji saglasnost interesa pripadnika i klijenata institucije sa njenim materijalno-tehničkim, normativnim i vrednosnim sistemom. U drugom slučaju nije usaglašena društvena funkcija institucije sa njenim materijalno-tehničkim, normativnim i vrednosnim sistemom.

Stanje neodrživosti institucije prevazilazi se građenjem novog interesnog konsenzusa pripadnika institucije, klijenata i društvenog sistema. Usled povećanja neodrživosti dolazi do porasta devijantnosti i dezorganizacije, odnosno stvara se alternativni model održivosti institucije. Naime, dezorganizovana institucija gradi novi model održivosti kroz uspostavljanje interesne simbioze klijenata, pripadnika institucija i društvenog sistema. Nakon uspostavljene interesne simbioze definišu se funkcija, organizacija i resursi institucije. Kroz novouspostavljenu



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

interesnu simbiozu i legalnost, putem stvaranja sistema dogovora, običaja i navika, rešava se pitanje legitimiteta. Odnos funkcija i struktura određuje "održivost" institucije.

Neodrživost stvara alternativne strukture i funkcije, odnosno narušava principe »legitimiteta« i »legaliteta«, što prouzrokuje dezorganizaciju na institucionalnom i anomiju na personalnom nivou. Nastanak alternativnih struktura, sa jedne strane, stvara stanje deinstitucionalizacije (nestanak institucije), dok se, sa druge strane, odvija proces reinstitucionalizacije (promena institucija u oblasti strukture ili funkcija).

Stanje neodrživosti institucija usled koje nastaju alternativne strukture i latentna funkcionalnost definišaćemo korupcijom. Ovako poimana korupcija se vraća svom izvornom značenju, a to je kvarenje. Neodrživost institucije stvara inovativne i koruptivne devijacije. Inovativne devijacije su u funkciji povećanja održivosti institucije, za razliku od koruptivnih koje kvare instituciju. Na mikro nivou, korupcija je anomijska razmena materijalnih dobara, prava i interesa između dve ili više osoba. Anomijska razmena je razmena materijalnih dobara, prava i interesa između dve ili više strana, pri kojoj se krše etičke i pravne norme.

Odsustvo održivosti institucije je put ka njenoj korupciji, jer koruptivno organizovanje institucije je način da ona opstane, kroz uspostavljanje alternativnog, odnosno koruptivnog načina egzistiranja. Koruptivni oblik institucije je reakcija na stanje dezorganizacije i anomalije, kako na nivou institucije, tako i na nivou društva.

Koruptivni oblik institucije karakteriše: dominacija neformalnog sistema regulacije prava i obaveza pripadnika institucije nad formalnim; dominacija principa moći, statusa i ugleda nad stručnošću, procedurom, profesionalnošću; nepostojanje kriterijuma evaluacije učinaka; personalizacija odnosa, tako da položaj u koruptivnoj instituciji zavisi od volje nadređenog i odnosa podređenog prema njemu; oligarhijska distribucija upravljanja koja se ogleda u napoleonizmu, koji odlikuje »moć odozgo, potčinjenost odozdo«; nastajanje lančanih klika i klanova.

Neodrživost institucije za učinak ima dezorganizaciju, koja prethodi korumpiranju i anomaliji, a koja, nadalje, stvara devijacije.

Tako dolazimo do definicije korupcije na praktičnom nivou. Korupcija kao devijacija predstavlja anomijsku razmenu materijalnih dobara, prava i interesa između dve ili više osoba. Anomijska razmena je razmena materijalnih dobara, prava i interesa između dve ili više strana,



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

pri kojoj se dešava kršenje etičkih, profesionalnih i pravnih normi. Korupcija kao devijacija ima dva nivoa.

Prvi nivo je latentna korupcija, a to je korupcija ugleda i običaja. Motivacija oba aktera je neinstrumentalne prirode ili, kako bi se to veberovskim pojmovnikom reklo, to je korupcija iza koje stoji tradicionalno ili emocionalno delanje. U osnovi ove forme korupcije nalazi se antropološki model darivanja, jer se koruptivni medijum doživljava kao poklon, odnosno dar. Darivanje je u funkciji poštovanje običaja. Inicijator u latentnoj korupciji je koruptor. Primetno je da ne postoji uvek saglasnost/volja oba aktera, koruptora i korumpiranog, da se stupi u odnos korupcije.

Drugi nivo je manifestna korupcija, a to je korupcija interesa i moći. U ovom slučaju motivacija obe strane je ciljno-racionalna, uz jasno izraženu saglasnost aktera da se na anomijski način razmene materijalna sredstva, prava i interesi. Koruptivni mediji se doživljavaju kao naknada/cena za učinjeno delo. Pojavne forme manifestne korupcije su: jedan na jedan – reaktivna korupcija i klika (više aktera) - sistemska korupcija.

Integritet, pojam novijeg datuma, nalazi se nasuprot korupciji i označava normativnu uređenost i poštovanje procedura, konzistentnost ponašanja (principijelnost, postojanost), etičnost, jasna očekivanja i učinke.

Na osnovu napred navedenog, možemo govoriti o integritetu na nivou institucija i na nivou građana/ličnosti. Institucionalni integritet uključuje: profesionalizam, etičnost, institucionalnu celovitost i normativnu usklađenost.

Lični integritet podrazumeva ostvarivanje prava na osnovu zakona, uz spremnost da se, u slučajevima njegovog kršenja, koriste predviđeni mehanizmi zaštite. On uključuje i spremnost da se drugim građanima, ili grupama građana, pruži podrška u ostvarivanju zajamčenih prava na zakonom uređen način.

Dobra uprava se sastoji iz sledećih principa:

- Vladavina prava obuhvata minimalni skup pravnih pravila, koja se nepristrasno odnose na sve pojedince i tela.
- Efikasnost podrazumeva da se od raspoloživih resursa napravi što je više moguće novih resursa, odnosno rezultata koji odgovaraju potrebama društva.
- Transparentnost podrazumeva:
 - da se donose odluke u skladu sa načelima, zakonima i drugim pravilima,



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

- da postoji jasnoća procesa odlučivanja – procedure i kriterijumi,
- javnu dostupnost informacija.
- Odgovornost podrazumeva da postoji legitimnost predstavničkih tela, ustanova i organizacija u odnosu na one čije interese i prava predstavljaju (čije su institucije!).
 - Polaganje računa podrazumeva da država, javne firme i organizacije moraju voditi računa o onima koje predstavljaju i polagati im račune.
- Participativnost podrazumeva da je potrebno osigurati što šire učešće pojedinaca u odlučivanju, izbeći osećaj isključenosti i povesti računa o posebno osetljivim/ranjivim pojedincima i grupama.

NORMATIVNI OKVIR ZA IZRADU LOKALNOG PLANA ZA RAZVOJ TRANSPARENTNOSTI

Normativni okvir na osnovu kojeg je kreiran ovaj dokument sastoji se od Evropske povelje o lokalnoj samoupravi⁷, Zakona o lokalnoj samoupravi Kosova⁸ (u daljem tekstu Zakon) i Briselskog sporazuma o Asocijaciji/Zajednici opština sa većinskim srpskim stanovništvom na Kosovu iz 2015⁹.

Prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, član 3, "Lokalna samouprava označava pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u okviru zakonskih ograničenja, uređuju poslove i upravljaju bitnim delom javnih poslova pod svojom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva. Ovo pravo će vršiti saveti ili skupštine, sastavljene od članova koji su slobodno izabrani tajnim glasanjem na osnovu neposrednog, ravnopravnog i opšteg prava glasa, koji mogu imati izvršne organe koji su njima odgovorni. Ovom odredbom ni na koji način se ne otklanja mogućnost skupštine, referendumu ili bilo kog drugog oblika neposrednog učešća tamo gde su oni statutom dozvoljeni".

Prema članu 6, lokalne vlasti mogu da odrede sopstvenu unutrašnju administrativnu strukturu, kako bi je prilagodili svojim potrebama.

⁷ http://www.coe.int/t/congress/sessions/18/Source/CharteEuropeenne_en.pdf

⁸ <http://www.kuvendikosoves.org/?cid=3,191,249>

⁹ <http://www.kim.gov.rs/lat/p17.php>



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

Pitanje nadzora rada lokalne samouprave jedno je od značajnih načela.

Evropska povelja o lokalnim samoupravama, u članu 8, kaže da bilo kakav administrativni nadzor nad lokalnim organima vlasti može biti ostvaren samo u skladu sa procedurama i u slučajevima koji su predviđeni ustavom ili statutom.

Svaki administrativni nadzor nad aktivnostima lokalnih organa vlasti po pravilu ima za cilj samo da obezbedi usaglašenost sa zakonom i ustavnim načelima. Međutim, više instance vlasti mogu obaviti administrativni nadzor u vezi sa celishodnošću u pogledu zadataka čije izvršavanje je povereno lokalnim organima vlasti. Administrativni nadzor nad lokalnim organima vlasti vrši se tako da obezbedi da intervencija kontrolne vlasti bude u srazmeri sa značajem interesa koji treba da štiti.

Valja primetiti da ovaj dokument nedovoljno sistematično, odnosno na uopšten način tretira pitanje integriteta i to samo na nivou funkcionera, ali ne i institucija.

Naime, u članu 7. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi govori se o tome da će sve funkcije i aktivnosti za koje se smatra da su nespojive biti određene statutom ili osnovnim pravnim principima.

Sporazum o Asocijaciji/Zajednici posredno otvara pitanje integriteta i transparentnosti institucija, uključujući i nju samu. Naime, on prepoznaje, ali zbog prirode dokumenta ne razrađuje dalje, prioritete koje promoviše: jačanje lokalne demokratije; vršenje punog nadzora radi razvoja lokalne ekonomije; obavljanje punog nadzora u oblasti obrazovanja, primarnoj i sekundarnoj zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, urbanom i ruralnom planiranju; ocenjivanje pružanja javnih usluga članicama i njihovim stanovnicima, a u cilju podrške Zajednici/Asocijaciji u formiranju stavova od zajedničkog interesa za učešće u radu centralnih vlasti (član 4).

U članu 16. Sporazuma, načelno, ali ne i konkretno, se govori o upravljanju budžetom "u skladu sa principima transparentnosti i odgovornosti, kao i odredbama Zakona o javnim nabavkama". Valja naglasiti da će principi transparentnosti i odgovornosti biti posebno primenjeni u slučaju priloga, donacija i finansijske podrške od strane drugih udruženja i organizacija, domaćih ili inostranih, kao i od strane Republike Srbije.



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

Jedini mehanizam koji garantuje mogućnost nadzora od strane građana je definisan u članu 6/f, koji predviđa postojanje "Kancelarije za žalbe, koja će razmatrati žalbe podnete u vezi sa ostvarivanjem ciljeva Asocijacije/Zajednice".

Sve napred navedeno ukazuje da sam akt kojim se reguliše osnivanje Asocijacije/Zajednice prepoznaje, ali nedovoljno operacionalizuje - što je i razumljivo imajući u vidu prirodu dokumenta - mehanizme koji bi unapredili integritet na nivou opština, budućih članica.

Po Zakonu, opština je pravno lice koje ima pravnu mogućnost, između ostalog, "da:

- tuži i bude tužena na sudu;
- poseduje i upravlja imovinom;
- bude vlasnik ili suvlasnik neke kompanije koja je u interesu opštine na relaciji sa građanima;
- sklapa ugovore;
- angažuje osoblje i
- učestvuje u drugim aktivnostima koje su neophodne za ispunjenje svojih obaveza".

U pogledu nadležnosti, Zakon predviđa izvorne, prenete i proširene nadležnosti.

U okviru izvornih nadležnosti, opština se stara o lokalnom ekonomskom razvoju, urbanom i ruralnom planiranju, izgradnji i upotrebi zemljišta, realizaciji i primeni uredbi u pogledu izgradnje i kontrole građevinskih standarda, zaštiti životne sredine na lokalnom nivou, pružanju komunalnih usluga, snabdevanju vodom, održavanju kanizacionog sistema i drenaži, tretmanu otpadnih voda i otpadnog materijala (đubre), lokalnim putevima, prevozu i sistemu centralnog grejanja, vanrednom stanju, predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju, uključujući registrovanje i licenciranje obrazovnih ustanova, prijem radnika, isplatu plata i obučavanje instruktora za obrazovanje i administratora, promociji i zaštiti ljudskih prava, pružanju javne primarne zdravstvene zaštite, pružanju porodičnih i drugih socijalnih usluga, kao što su: zaštita osetljivih i nemoćnih osoba, porodična zaštita, zaštita dece, briga o starijima (uključujući i mogućnost registracije i licenciranja ustanova koje vode brigu o njima), prijemu radnika u radni odnos, isplati plata i obuci stručnih socijalnih radnika, javnom smeštaju u zdravstvenoj zaštiti, izdavanju licenci za subjekte koji pružaju javne usluge, uključujući i one koje se odnose na zabavu, kulturne i slobodne aktivnosti, ishranu, smeštaj, pijace, ulične prodavce, javni prevoz na



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

lokalnom nivou i taksu službe, imenovanju puteva, ulica i ostalih javnih mesta, održavanju javnih parkova i mesta, turizmu, kulturnim i slobodnim aktivnostima, odnosno o svim drugim pitanjima koja izričito nisu van nadležnosti opštine i svim onim pitanjima koja nisu u isključivoj nadležnosti drugih vlasti.

Što se tiče poverenih nadležnosti, u članu 18. opštinama su na rasplaganju: vođenje katastarskih knjiga, vođenje matičnih knjiga, registracija glasača, registracija firmi, poslovnih subjekata i izdavanje licenci, raspodela naknada u pogledu socijalne pomoći (osim penzija), zaštita šuma na teritoriji opštine u skladu sa ovlašćenjima poverenim od strane centralne vlasti, uključujući izdavanje dozvola za seču šume na osnovu propisa koje je usvojila Vlada.

Narednim članom 19. predviđene su proširene nadležnosti za opštine Severna Mitrovica, Gračanica i Štrpce. One imaju proširene nadležnosti u oblastima zdravstva, obrazovanja, kulture i izbora komandira policijske stanice, koje se odnose na opštine Severna Mitrovica, Gračanica i Štrpce.

Zakon u članu 19. obavezuje pomenute opštine da "obezbede sekundarnu zdravstvenu zaštitu, uključujući registrovanje i izdavanje licenci zdravstvenim ustanovama, zapošljavanje zdravstvenih radnika, isplatu plata i obuku zdravstvenih radnika i onih koji su zaposleni u administraciji".

U pogledu obrazovanja, lokalne samouprave Severna Mitrovica, Gračanica i Štrpce dužne su da "obezbede visoko obrazovanje, uključujući registraciju i izdavanje licenci obrazovnim ustanovama, zapošljavanje nastavnog kadra, isplatu plata i obuku nastavnog i administrativnog osoblja".

Zakon garantuje svim opštinama u kojima je zajednica kosovskih Srba u većini da su ovlašćene da obavljaju poslove iz oblasti kulture, uključujući zaštitu i unapređivanje srpskog i drugog verskog i kulturnog nasleđa na teritoriji opštine, ali i pružanje podrške lokalnim verskim zajednicama u skladu sa važećim zakonom.

Zakon predviđa da sve opštine u kojima je zajednica kosovskih Srba u većini imaju proširenu nadležnost u delu prava učešća u izboru komandira policijske stanice.

Lokalne samouprave, a prema članu 24, imaju budžete za koje se sredstva prikupljaju iz sopstvenih izvora prihoda, iz finansijskih sredstava koje dodeljuje Vlada, iz donacija i drugih prihoda.



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

Finansiranje opština koje su deo buduće Zajednice srpskih opština je definisan aktima Briselskog sporazuma.

Kontrola sakupljanja i trošenja sredstava se vrši na dva nivoa, internom i eksternom.

U članu 26. Zakona čiji sadržaj predstavljamo navodi se da "opštine imaju zakonsku obavezu da najmanje jednom godišnje izvrše unutrašnju kontrolu", odnosno "Opštine imaju pravo da uspostave autonomnu službu za unutrašnju kontrolu ili da obezbede unutrašnju kontrolu od strane firme koja je, u skladu sa važećim zakonodavstvom Kosova, akreditovana za obavljanje unutrašnje kontrole.

Narednim članom je predviđeno postojanje spoljne kontrole na godišnjem nivou od strane Generalnog revizora. Svaki izveštaj revizora i mere koje su preduzete povodom preporuka moraju biti dostupne javnosti.

Članom 28. dato je pravo opštinama da sarađuju i osnivaju partnerstva sa drugim opštinama, u okviru svoje nadležnosti u cilju izvršenja zadataka zajedničkog interesa u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i zakonom.

Zakon predviđa da se aktivnosti na nivou partnerstva finansiraju iz budžeta opština koje su članice partnerstva. Opštinska partnerstva mogu preduzimati sve potrebne mere u cilju ostvarivanja funkcionalne saradnje, i to preko, između ostalog, osnivanja tela za donošenje odluka sastavljenog od predstavnika koje imenuje skupština opštine članica partnerstva, zapošljavanjem i otpuštanjem administrativnog i savetodavnog osoblja, donošenjem odluka u pogledu finansiranja i drugih operativnih potreba partnerstva.

U članu 40, opštinama je data mogućnost formiranja komisija. Pored stalnih komisija za politiku i finansije, kao i komisija za zajednice, opština zarad svojih potreba može da formira i konsultativne komisije.

U pogledu transparentnosti značajan je član 45, koji garantuje transparentnost rada skupštine opštine na način da je "pripadnicima javnosti dozvoljeno da prate i učestvuju na sednicama skupštine opštine na način određen poslovníkom o radu".

Naime, u članu 73. Zakona o lokalnoj samoupravi navodi se mogućnost formiranja konsultativnih komisija po sektorima, u cilju omogućavanja učestvovanja građana u procesu donošenja odluka. Zakonom je regulisano da je članstvo u konsultativnim komisijama rezervisano za građane i predstavnike nevladinih organizacija. Delokrug ovako formiranih konsultativnih



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

komisija sastoji se u davanju predloga, sprovođenju istraživanja i davanju mišljenja o inicijativama skupštine opštine u skladu sa statutom opštine.

Kada je u pitanju institucionalno-normativni okvir, valja napomenuti da gradonačelnik ima pravo da imenuje svoje savetnike za oblasti koje su od značaja za ostvarivanje javnog interesa na nivou lokalne samouprave.

Zakon daje pravo na udruživanje i povezivanje opština na način koji omogućuje ostvarivanje javnog interesa (član 31). Takva vrsta saradnje se formalizuje odlukama skupština lokalne samouprave (član 40).

Prema istom članu, skupština opštine je centralna institucija koja donosi sve glavne odluke dvotrećinskom ili natpolovičnom većinom. Na drugoj strani nalazi se gradonačelnik koji ima izvršnu i operativnu vlast, koja obuhvata ne samo izvršavanje odluka skupštine, već i kreiranje politike, ali i kadriranje na najvišim pozicijama, i to na način koji je obeležen diskrecionim ovlašćenjima (članovi od 58. do 67).

Zakonski gledano, nad institucijama lokalne samouprave vrši se monitoring od strane centralnih kosovskih institucija, ali i od samih građana, civilnog društva. Svaka opština je u obavezi da usvoji administrativno uputstvo o transparentnosti.

Analiza integriteta na nivou Zakona govori da su ključne tačke rizika:

- Diskreciona ovlašćenja
- Odsustvo jasnih i merljivih kriterijuma odlučivanja/izbora, pre svega u odnosu na
 - gradonačelnika (članovi od 58. do 67)
 - sistem licenciranja (članovi 17, 18, 19, 20. i 21)



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

PRISTUP

Polazeći od namere da ovaj dokument pruži relevantan okvir za razvoj transparentnosti kao elementa ukupnog jačanja integriteta institucija, predstavimo koncept koji polazi od činjenice da se promena sprovodi u društvu sistemske korupcije, što zahteva poseban pristup.

On mora da uzme u obzir postojeći:

- integritet (institucija i građana),
- resurse (ekonomske, tehničko-tehnološke, kadrovske, habitalne) i
- odnose moći, tačnije mogućnost i verovatnoću postizanja rezultata, kako u prošlosti, tako i u budućnosti.

Politička specifičnost, koja ne samo da ne mora nužno da bude mana već može da bude i prednost, zahteva dodatni angažman.

Zarad pojašnjenja procesa promene, predstavimo sadržaj pristupa koji će nam biti osnova za kreiranje ovog dokumenta, čija primena treba da unapredi transparentnost i integritet.

U društvima sistemske korupcije institucije su onespobijene za rad u interesu građana. Ovo posebno važi za društva gde postoji institucionalno-tranzicioni vakuum. U takvom ambijentu (nereformisane) institucije nisu deo rešenja.

Upravo iz tog razloga rešenje je u uključivanju društvenih aktera na nivou grada, koji ispunjavaju kriterijume integriteta, posedovanja resursa (znanja, vremena, motivacije), te uticaja/moći da doprinesu promeni.

Ti akteri mogu biti iz različitih delova društva, kako onog koje je usmereno ka ostvarivanju javnog interesa, tako i onog koje je okrenuto ka posebnom. Naravno, pozvani su da se uključe akademska zajednica, verske zajednice i mediji.

Generalno gledano, borba za integritet ima tri faze.

Prva faza je tribunska faza, koju karakteriše činjenica da su glavni nosioci borbe za reforme u oblasti integriteta i transparentnosti pojedinci, koji su u najboljem slučaju neformalno organizovani, dolaze iz civilnog društva, akademske zajednice ili medija.



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

Druga faza je faza institucionalne normativizacije, koja nastaje kada se usled postojanja političke volje uspostavlja mehanizam za unapređenje transparentnosti. Nosioci promena su tela opšte ili posebne namene, odnosno tela u čijoj su nadležnosti transparentnost i integritet.

Uspešno funkcionisanje tako uspostavljenog sistema dovodi do socijalizacije transparentnosti. Tako ona postaje deo političke i građanske kulture. Tada nastaje treća, socijalizacijska, faza u kojoj su nosioци ponovo građani, ali ovog puta iza sebe kao osigurač imaju institucionalno-normativni sistem kao branu od zloupotreba i odmazde.

Gde se nalaze opštine na severu Kosova?

Sever Kosova se može smatrati postkonfliktnim prostorom na kojem je izražen institucionalni dualizam, a čiji nestanak je predviđen primenom Briselskog sporazuma, koji je potpisan od strane Prištine i Beograda, a uz posredovanje Evropske unije.

Iako je tema institucionalnog integriteta od suštinskog značaja, ona za sada nije predmet Briselskog sporazuma, ali ni budućeg Statuta Zajednice srpskih opština.

Istraživačka i analitička baza za ocenu stanja u oblasti transparentnosti u četiri opštine na severu Kosova veoma je skromna, ali je primetan sve veći broj istraživanja na ovu temu.

Prema istraživanju koje je u svom fokusu imalo transparentnost i korupciju, a koje je sproveo Centar za zastupanje demokratske kulture (ACDC):

- 15,2% ispitanika smatra da građani mogu potpuno da se informišu o radu skupštine opštine;
- 16,8% ispitanika smatra da građani mogu potpuno da se informišu o radu odeljenja u opštini;
- 48% ispitanika ne zna kako rade odeljenja u opštini;
- 15,2% ispitanika je izjavilo da je pročitao statut opštine;
- 46% ispitanika smatra da građani imaju uticaj na donošenje odluka u skupštini opštine;
- 11,6% ispitanika je zadovoljno informisanjem o radu opštine;
- 14,4% ispitanika smatra da može na internetu da nađe sve potrebne informacije, dok 10,8 smatra da iste informacije može da nađe na oglasnoj tabli;
- 45,6% ispitanika nije sigurno kome da se obrati u opštini da bi svoje poslove završili;



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

- 35% ispitanika smatra da treba, dok 37% smatra da ne treba da se prenose skupštine opština na televiziji;
- 10% ispitanika je izjavilo da je bilo na raspravi oko budžeta, dok je isti procenat rekao da je dao neki predlog ili kritiku tokom rasprave;
- 16% ispitanika zna nekoga da je tražio podatke od javnog značaja;
- 20% ispitanika smatra da ombudsman štiti njihova prava;
- 34,8% ispitanika smatra da ombudsman nije pokrenuo postupak kada je lokalna samouprava prekršila neko pravo građana;
- 23,2% ispitanika veruje da je ombudsman nezavisan od politike;
- 50,2% ispitanika veruje da zna šta je korupcija;
- 38,3% ispitanika veruje da može uvek da je prepozna;
- 37,6% ispitanika smatra da su bili žrtve korupcije, 42% su bili svedoci;
- 20% ispitanika veruje da građani mogu da se bore protiv korupcije;
- 47,2% ispitanika veruje da zna da prijavi korupciju;
- 37,2% ispitanika smatra da oni koji treba da se bore protiv korupcije su i sami korumpirani, a svaki peti ispitanik je neodlučan po pitanju ovog stava;
- 15,6% ispitanika veruje da opština ima efikasan sistem za borbu protiv korupcije, a 50% veruje da opština ne ulaže dovoljno u borbu protiv korupcije.

Svi napred navedeni nalazi su slika društva u kojem ne postoji efektivna borba za unapređenje transparentnosti, a posebno deo koji se odnosi na njenu kažnjivost.

S jedne strane, imamo institucije koje su nedovoljno transparentne. Istovremeno, imamo građanstvo suočeno sa egzistencijalnim problemima¹⁰ i institucionalnom tranzicijom, odnosno odsustvom organizovanja kroz sindikate, strukovna udruženja i udruženja građana. To sve za posledicu ima da je oko 20% njih uvek spremno da na njima dostupne, neretko nezakonite i neetične, načine ostvari svoje interese.

Nasuprot njima, nešto manji deo, oko 15%, spreman je da se informiše, štiti i bori za svoja prava. Među njima su i tribuni, koji ukazuju na štetnost izostanka transparentnosti i integriteta.

Ostali deo populacije je u poziciji da posmatra i procenjuje ponašanje, pre svega, antikorupcijskih institucija i mehanizama.

¹⁰ <http://fer.org.rs/uploads/sr/resursi/publikacije/sever-kosova-i-lokalni-izbori-istrazivanje/Forum-2-2013.pdf>



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

Ako postoji transparentnost i kažnjivost, oni će postupati u skladu sa integritetom. U suprotnom, ako je stanje drugačije, te je netransparentnost velika, a kažnjivost za to mala, tada će se građani drugačije ponašati.

Iz tog razloga je potrebno napraviti normativno-institucionalnu infrastrukturu za unapređenje transparentnosti i integriteta.

Ovim dokumentom želimo da uspostavimo mehanizam praćenja i razvijanja transparentnosti, koji održivost gradi na integritetu, raspoloživim resursima i rezultatima, odnosno verovatnoći da će planiran i potreban rezultat biti ostvariv dovoljnom količinom angažovanja.

Ova tri principa predstavljaju osnovu za kreiranje institucionalno-normativnog okvira, preciznije tela, mera i mehanizama evaluacije.

Realizacijom propisanih mera želimo da ostvarimo dve stvari.

Prva se odnosi na direktno povećanje transparentnosti, a druga se odnosi na unapređenje integriteta institucija.

To konkretno znači da smo se, polazeći od činjenice da transparentnost kao alat ima mogućnost uticaja na različite oblasti, opredelili da posredni prioriteti budu principi na kojima počiva koncept dobre uprave.

Da bi se ostvarili navedeni ciljevi potrebni su:

- politička volja relevantnih aktera, kako na nivou lokalne samouprave (pre svega, gradonačelnik i skupština), tako i u okviru relevantnog okruženja (Vlada Kosova, Vlada Srbije i međunarodna zajednica),
- raspoloživa sredstva,
- unapređenje informacionog, telekomunikacionog i komunikativnog okruženja, pre svega u oblasti interneta.

Predloženi model unapređenja transparentnosti i integriteta ima četiri strukturalna elementa:

- Lokalni plan za transparentnost - dokument koji se sastoji od mera, od kojih svaka ima svoj normativni osnov, nadležno telo za sprovođenje i očekivani rezultat;



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

- Pravilnik o transparentnosti - akt kojim se stvara normativno precizan pravni prostor za realizaciju lokalnog plana za transparentnost, čija izrada je plod saradnje lokalne samouprave, oličene u gradonačelniku i skupštini, sa civilnim društvom;
- Konsultativnu komisiju za transparentnost – telo sastavljeno od legitimnih (posebno za to telo izabranih) predstavnika građana bez uticaja lokalne samouprave. Ovako osmišljena komisija predstavlja vezu između građana i lokalne samouprave¹¹;
- Savetnik za integritet – osoba izabrana na konkursu od strane komisije koju čine članovi konsultativne komisije sa pravom glasa i ostali zainteresovani akteri (svedoci), i to po pozivu od strane gradonačelnika ili komisije za transparentnost. Formalno, savetnika za integritet imenuje gradonačelnik.

MERE LOKALNOG PLANA TRANSPARENTNOSTI

Mere u lokalnom planu za transparentnost se dele u dve vrste.

Prve su one koje neposredno utiču na povećanje transparentnosti, a druge teže da unaprede dobre uprave i integritet na nivou institucija. Svaka mera ima definisanog nosioca, normativni osnov, sadržaj, potrebna sredstva/resurse i rezultat evaluacije.

Naziv mere				
Formiranje Konsultativne komisije za transparentnost (dalje u tekstu KKT)				
Nosilac	Normativni osnov	Sadržaj	Sredstva	Rezultat evaluacije
Skupština	Zakon o lokalnoj samoupravi član 73.	Izabrani članovi na osnovu Pravilnika o		Održana prva sednica KKT

¹¹ Primer dobre prakse je Lokalni antikorupcijski forum Grada Niša, nezavisno telo lokalne samouprave za borbu protiv korupcije, osnovano na temelju Lokalnog plana za borbu protiv korupcije 2011. godine.



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

opštine		transparentnosti		
i gradonačelnik				

Naziv mere				
Izbor Savetnika za transparentnost i integritet (u daljem tekstu STI)				
Nosilac	Normativni osnov	Sadržaj	Sredstva	Rezultat evaluacije
KKT i gradonačelnik	Zakon o lokalnoj samoupravi član 58/f Pravilnika o transparentnosti	Na konkursu koji sprovodi KKT izabran savetnik za transparentnost i integritet kojeg formalno imenuje gradonačelnik opštine		Gradonačelnik imenovao STI

Naziv mere				
Uspostavljanje Centra za integritet i transparentnost na nivou zainteresovanih opština				
Nosilac	Normativni osnov	Sadržaj	Sredstva	Rezultat evaluacije
Opštine na severu Kosova	Zakon o lokalnoj samoupravi	Istraživačko-evaluativno-edukativna ustanova osnovana u saradnji sa organizacijama civilnog društva, akademske zajednice, sa ciljem	Sredstva iz budžeta	Osnovano pravno lice i uspostavljen sistem edukacije



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

		unapređenja transparentnosti i integriteta		
--	--	--------------------------------------------------	--	--

Naziv mere				
Građansko planiranje budžeta				
Nosilac	Normativni osnov	Sadržaj	Sredstva	Rezultat evaluacije
KKT i STI	Lokalni plan za unapređenje transparentnosti (LPT) Pravilnik o transparentnosti	Sprovođenje evaluacijske procedure kojom se mapiraju potrebe građana		Mapiranje potreba građana i predstavljanje relevantnim akterima

Naziv mere				
Građanski nadzor rada javnih institucija i institucija sa javnim ovlašćenjima				
Nosilac	Normativni osnov	Sadržaj	Sredstva	Rezultat evaluacije
KKT i STI	Lokalni plan za unapređenje transparentnosti (LPT) Pravilnik o transparentnosti	Predstavnicima KKT, ili neko koga oni imenuju, po Pravilniku o transparentnosti bez prava glasa prisustvuju na sednicama javnih institucija		Predstavnicima KKT prisustvuju sednicama UO javnih preduzeća



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

Naziv mere				
<i>Online prikaz prihoda i rashoda budžeta</i>				
Nosilac	Normativni osnov	Sadržaj	Sredstva	Rezultat evaluacije
KKT i STI	Lokalni plan za unapređenje transparentnosti (LPT) Pravilnik o transparentnosti	Javno dostupni podaci o prihodima i rashodima u budžetu opštine na sajtu opštine i lokalnim medijima		Uspostavljanje prakse konsultovanja građana pri raspodeli podrške OCD

Naziv mere				
<i>Online karta aktivnosti lokalne samouprave</i>				
Nosilac	Normativni osnov	Sadržaj	Sredstva	Rezultat evaluacije
KKT i STI	Lokalni plan za unapređenje transparentnosti (LPT) Pravilnik o transparentnosti	Na stranici u okviru prezentacije lokalne samouprave nalazi se stranica na kojoj se nalaze informacije o aktivnostima lokalne samouprave (vreme, početak, trajanje, troškovi i očekivani rezultati)		Stranica na sajtu grada koja sadrži relevantne informacije



Advocacy Center For Democratic Culture

Adresa: Čika Jovina 3, North City Centar, Severna Mitrovica

Broj telefona: 044 539 852; 064 11 77 871

E-mail: office@acdc-kosovo.org

Website: www.acdc-kosovo.org

Naziv mere				
Građanska evaluacija rada javnih preduzeća i servisa				
Nosilac	Normativni osnov	Sadržaj	Sredstva	Rezultat evaluacije
Opštine na severu Kosova	Lokalni plan za unapređenje transparentnosti (LPT) Pravilnik o transparentnosti	Uspostavljanje online panela korisnika usluga koji ocenjuju rad javnih preduzeća/servisa čije usluge plaćaju	Sredstva iz budžeta	Uspostavljen sistem za online evaluaciju