

«Jačanje odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou u Crnoj Gori»

PRIRUČNIK ZA SPECIFIČNI MODUL



«Jačanje odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou u Crnoj Gori»

PRIRUČNIK ZA SPECIFIČNI MODUL

*Ovaj projekat je finansijski podržan od strane
Programa za socijalni preobražaj (MATRA)
Holandskog ministarstva inostranih poslova*

SADRŽAJ

UVOD.....	4
LISTA SRAČENICA.....	3
I LOKALNA SAMOUPRAVA I PRUŽANJE JAVNIH USLUGA.....	5
II OBLICI UČEŠĆA GRAĐANA U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA NA LOKALNOM NIVOU.....	8
III PARTICIPATIVNI MEHANIZMI.....	10
IV PRINCIPI UČEŠĆA GRAĐANA U PROCESU ODLUČIVANJA.....	12
1.INFORMISANJE.....	12
2.KONSULTOVANJE.....	15
3.AKTIVNO UČEŠĆE GRAĐANA/PODJELA ODGOVORNOSTI SA GRAĐANIMA.....	19
V OGRANIČENJA I DOBITI KOJE PRUŽA PARTICIPACIJA.....	21
VI ORGANIZACIONI ASPEKTI LOKALNE SAMOUPRAVE KOJI STIMULIŠU ODGOVORAN I TRANSPARENTAN RAD.....	22
VII JAVNA ETIKA I LOKALNA SAMOUPRAVA.....	28
UMJESTO ZAKLJUČKA.....	34

LISTA SKRAĆENICA

LS – lokalna samouprava

NVO- nevladina organizacija

TNG –tehnika nominalne grupe

UVOD

Priručnik **«Jačanje odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou u Crnoj Gori»** namijenjen je predstavnicima lokalnih samouprava u Crnoj Gori sa ciljem jačanja njihovih potencijala i uloge u procesu borbe protiv korupcije na lokalnom nivou.

Priručnik ukazuje na važnost i značaj različitih participativnih mehanizama koji obezbjeđuju učešće građana u radu LS i povećanju odgovornosti i transparentnosti rada lokalnih samouprava.

Veza između participacije i podizanja transparentnosti rada lokalnih samouprava dobro je poznata. Razvijene strategije participacije grade povjerenje, promovišu odgovornost i jačaju posvećenost svih lokalnih subjekata ka unapređenju rada lokalne samouprave i direktno ograničavaju mogućnosti za bilo kakve zloupotrebe.

Građansko učešće ima ogroman značaj za unapređenje demokratije u svakoj zemlji, a posebno u zemljama koje se nalaze u procesu stvaranja modernog pravnog, političkog i ekonomskog sistema. Povećanje učešća građana u javnom životu, naročito u odlučivanju, vodi ka većoj jednakosti građana i daje veću legitimnost odlukama lokalnih organa. Učešće građana u procesu kreiranja, donošenja i implementiranja odluka stvara aktivno civilno društvo odgovornih i angažovanih građana. Bez oslonca na građane, lokalne samouprave nisu u stanju da ispune njihova opravdana očekivanja.

Međutim, u mnogim državama koje imaju socijalističku prošlost, pa tako i u Crnoj Gori, građani imaju značajne rezerve

i pasivan stav prema sopstvenom učešću u radu lokalne samouprave i upravljanju javnim poslovima.

Naslijeđena politička kultura još uvijek ima veliki uticaj na njihov odnos prema lokalnoj samoupravi i lokalnoj zajednici i ne vrednuje pozitivno takav vid građanskog angažmana u javnom životu. Sa druge strane, same lokalne samouprave i njihove rukovodeće strukture vođene su sličnim principima razmišljanja, te pokazuju malu ili nedovoljnu spremnost da uvažavaju mišljenja građana i njihovo aktivno djelovanje.

I građani i lokalne samouprave moraju da uče da se slušaju i pomažu međusobno jer jedino takav način rada pruža kvalitet i priliku da obje strane budu zadovoljne. Građani jedino tako mogu u potpunosti da zadovolje svoje potrebe a lokalna samouprava jedino tako može da ispuni svrhu i smisao svog delovanja.

Participacija građana u radu LS je od izuzetne važnosti za lokalne samouprave. Ona im može pomoći da izgrade mostove prema građanima i da značajno povećaju kvalitet i uspjehnost svojih planova tj. da njihove odluke i aktivnosti zaista podižu kvalitet života u zajednici.

Tekst koji slijedi pruža smjernice zaposlenima u lokalnim samoupravama i politički izabranim predstavnicima za jačanje kapaciteta lokalnih samouprava u pravcu podizanja transparentnosti i odgovornosti i nudi moguće modele saradnje između predstavnika civilnog sektora i lokalnih samouprava u pravcu kvalitetnijeg upravljanja, eliminisanja zloupotreba i jačanja demokratije u Crnoj Gori.

I LOKALNA SAMOUPRAVA I PRUŽANJE JAVNIH USLUGA

Postizanje kvaliteta u pružanju usluga

Osnovni cilj lokalne samouprave je pružanje usluga.

Država, a time i lokalna samouprava kao najneposredniji oblik države mora izgrađivati povjerenje i obezbijediti građanima garancije da će usluge koje se pružaju biti kvalitetne, kontinuirane, da će biti pružene po pristupačnoj cijeni i na jedinstven način i pristupačne za sve društvene kategorije.

Kvalitet usluga koje LS isporučuje građanima direktno je uslovljen načinom rada lokalne samouprave i principima na kojima LS definiše svoj rad: transparentnost, odgovornost, efikasnost, postojanje vizije o opredeljenju LS da bude usmjerena ka kvalitetu, uključivanje građana u rad i u pitanja od opšteg javnog interesa i sl.

Rad na poboljšanju usluga nije izolovan, autonoman proces. Jačanje učešća građana, borba protiv korupcije i rad na unapređenju znanja i sposobnosti rukovodećih struktura i svih zaposlenih u LS su trajni elementi koji utiču na poboljšanje pružanja usluga.

Kako uskladiti kvalitet usluga prema zahtjevima građana?

Osluškivanje zahtjeva i potreba građana je kontinuirani proces, a najjasniji način da se zahtjevi građana definišu u odnosu na LS jeste putem definisanja standarda za pružanje usluga.

Standardi usluga predstavljaju okvir kvaliteta unutar koga LS radi i pruža usluge građanima. Vrlo često se upravo standardi usluga daju u pisanoj formi povelje, javno istaknute, koja obavezuje LS na određeni minimum kvaliteta.

Šta povelja znači za građane?

Građanima povelja daje određenu sigurnost, uvjerenje da će se LS usmjeravati prema kvalitetu i da će raditi u skladu sa njihovim očekivanjima.

Šta povelja znači za zaposlene u LS?

Zaposleni u LS dobijaju putem povelje jasnu sliku o pravcu rada i djelovanja LS i standardima kvaliteta kojih treba da se pridržavaju. Ovi standardi rada su reper i za poređenje kvaliteta rada svakog zaposlenog, te se koriste i kod procjene/ocjene zaposlenih i njihovog učinka.

Instrument koji olakšava usmjerenje ka kvalitetu usluga LS i određivanju standarda rada predstavlja i upoređivanje sa drugima da bi se napredovalo i razvijalo – tzv. **Benčmarking**. Lokalne vlasti uz stručnu pomoć biraju iz sopstvenog okruženja model za učenje, partnere koji žele da rade na isti način i koji zajedno sa njima određuju standarde radi upoređivanja. Zajedničkim upoređivanjem razlika stvara se osnova za napredak LS.

Participacija/učešće građana u razvoju kvaliteta LS

“Pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova je demokratski princip.”

Preambula Evropske povelje o lokalnoj samoupravi

Građani takođe mogu aktivno da se uključe u proces razvoja kvaliteta. Jedan od načina jeste putem njihovog povećanog uključivanja u proces donošenja javnih odluka.

Participacija/učešće građana podrazumijeva svaku aktivnost kojom se građani uključuju u proces donošenja javnih odluka i tako utiču na kvalitet svog, i života svojih sugrađana.

Uloga građana ne smije se shvatiti i završiti njihovim učešćem na izborima, tj. glasanjem. Naprotiv, može se reći da uloga građana tek tu počinje, kada se oni uključuju u proces izbora. Jedan od preduslova da bi lokalna samuprava zadobila povjerenje građana jeste da im pruži priliku da i sami učestvuju u donošenju važnih odluka jer upravo oni na koje se političke odluke odnose imaju najviše prava da učestvuju u njihovom donošenju.

Da li je to zaista tako?

- Da li Vaša lokalna samouprava omogućava ostvarenje ovog prava?
- Da li se lokalne vlasti konsultuju sa građanima? (npr.: gradi se lokalni put bez prethodne konsultacije sa građanima, i dođe do neslaganja oko trase ceste ili uslova otkupa zemljišta i odlože se do daljnjeg početak izgradnje lokalnog puta)

Participacija se može manifestovati na različite načine, te može biti:

- aktivna – građani su u direktnoj interakciji sa predstavnicima vlasti,
- pasivna – građani prisustvuju sastancima ali samo da se upoznaju sa konkretnim rješenjima.

Da bi participacija dobila svoj puni efekat, od građana se očekuje da ponude rješenje potencijalnog problema, a od izabranih predstavnika da ih podrže i stimulišu da se uključe u društvene tokove.

„moć je u razmjeni znanja” Rene Tisen

LS ostvaruje se na načelima demokratije, decentralizacije, depolitizacije, autonomnosti, zakonitosti, profesionalnosti, efikasnosti rada organa LS i međusobne saradnje države i opština.

Da bi LS bila djelotvorna, odgovorna i pružala građanima bolje usluge za manje novca, mora poslovati kroz transparentne i otvorene procedure uz učešće građana

Efikasnost rada LS – orijentacija ka korisnicima

Za lokalnu samoupravu kažemo da je efikasna ako je sposobna da korisnički orijentisano, brzo, kvalitetno i ekonomično pruža usluge građanima i rješava probleme od javnog značaja.

Korisnička orijentacija LS znači da je zadovoljstvo korisnika, kroz kvalitet pružanja usluga, na prvom mjestu.

Brzina - znači da pružanje usluga bude, ne samo u zakonskim rokovima, već kada je to god moguće i prije isteka roka predviđenog za rješavanje određenog pitanja, a ne vraćati se praksi čekanja posljednjeg dana.

Ekonomičnost - znači efikasno pružanje usluga koje daje određeni rezultat po najnižim troškovima.

Pitanja za razmišljanje:

- Koliko efikasno Vaša lokalna samouprava pruža usluge koje su joj povjerene?
- Koliko aparat lokalne samouprave košta građane i poreske obveznike?

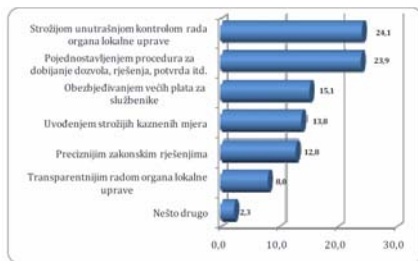
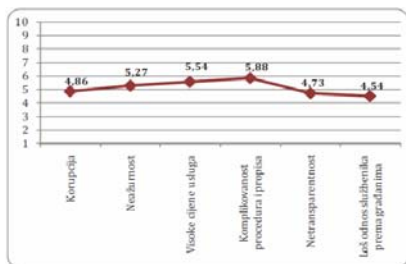
Na osnovu istraživanja Ocjena integriteta i kapaciteta organa lokalne samouprave u Crnoj Gori¹ možemo vidjeti koliko su

¹ Za potrebe Uprave za antikorupcijsku inicijativu i Kancelarije Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori istraživanje Ocjena integriteta i kapaciteta organa lokalne samouprave u Crnoj Gori 2009. realizovao Centar za preduzetništvo i ekonomski razvoj iz Podgorice.

korisnici usluga stvarno zadovoljni efikasnošću rada lokalne samouprave, šta ističu kao nedostatke i kako vide rješenje.

Prosječne ocjene prisutnosti sljedećih negativnih pojava u radu organa lokalne samouprave

Odgovori na pitanje: Na koji način se može poboljšati kvalitet rada



Transparentnost/otvorenost rada LS

Transparentnost rada lokalne samouprave je suštinski preduslov za efikasnu kontrolu/nadzor od strane građana i princip koji doprinosi kvalitetu rada LS. Da bi građani mogli učestvovati u javnim poslovima i donositi odluke moraju biti tačno, blagovremeno i potpuno informisani. Od organa lokalne samouprave očekujemo da su otvoreni za praćenje i kontrolu njihovog rada, da su raspoloženi za nadgledanje od strane građana, jer za vršenje poslova iz svoje nadležnosti odgovaraju lokalnom stanovništvu. (član 5 Zakona o lokalnoj samoupravi)

U najširem smislu riječi, transparentnost podrazumijeva javnost rada organa lokalne samouprave i njihovu odgovornost.

Javnost rada se može ostvariti:

- **Posredno** - kada se javnost rada obezbjeđuje putem sredstava javnog informisanja

Obezbjeđivanje javnosti i transparentnosti rada organa definisano je u članu 138 Zakona o lokalnoj samoupravi, dok će se načini ostvarivanja bliže definisati statutom, odnosno poslovníkom Skupštine.

- **Neposredno** – primjenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

„Svako ima pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja” - član 51 Ustava Crne Gore

Odgovornost LS prema građanima i njihovim potrebama

Odgovornost znači da smo svi jednaki pred zakonom, da niko ne može biti izuzet od posmatranja odnosno preispitivanja. LS mora imati jednak odnos prema svim članovima zajednice i da donosi odluke koje predstavljaju ostvarivanje njihovih interesa i potreba i utiču na razvoj zajednice. Odgovornost znači i da zaposleni u LS vrlo ozbiljno pristupaju svom radu, uvažavajući potrebe građana i poštujući etičke principe.

Primjenom odgovornosti, tj. poštovanjem sistema odgovornosti, ispoštovani su svi principi dobrog upravljanja.

Vizija - umijeće dobrog upravljanja LS u pravcu postizanja boljeg kvaliteta

Najefektivniji način da se uspješno upravlja jeste jasna vizija budućeg djelovanja.

Pitanje koje to najbolje ilustruje jeste: Da li imamo znanja, kadra i volje da stvorimo jaku, modernu, razvojno orijentisanu lokalnu samoupravu koja će biti sposobna za uključivanje u

integracione procese, odlučna u borbi protiv korupcije i koja će donijeti korist svim građanima?

Dobro upravljanje se ne može ostvariti bez dobrog lidera.

Lider mora da preuzima inicijative i da traži inovativne načine za poboljšanje stanja u organizaciji, da omogući drugima da učestvuju u tome, da podstiče saradnju i komunikaciju, da gradi povjerenje, da stvara duh zajedništva, da nagradi doprinos svakog pojedinca.

Lider mora da zna: gdje smo, gdje želimo biti, kako tamo stići, i kako se tamo održati.

II OBLICI UČEŠĆA GRAĐANA U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA NA LOKALNOM NIVOU

Polazeći od odredaba Evropske povelje o LS, Komitet ministara SE je 2001. godine usvojio Preporuku broj 19 o Učešću građana u javnom životu na lokalnom nivou, koja ukazuje na nužnost izgradnje mehanizama za učešće građana u radu LS.

Preporuka broj 19 (2001) Komiteta ministara Savjeta Evrope (*Učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou*) sadrži **tri osnovna principa za učešće građana u lokalnom javnom životu:**

- ✓ **informisanje**
- ✓ **konsultovanje**
- ✓ **aktivno učešće građana/podjela odgovornosti sa građanima**

OBLICI UČEŠĆA GRAĐANA PREMA ZAKONU O LS

Inicijativa
Građanska
inicijativa
Mjesni referendum
Zbor građana
Opštinski
referendum
Građanska žalba
Peticijska

Inicijativa - građani imaju pravo da pokrenu inicijativu pred nadležnim organima radi razmatranja i odlučivanja o određenim pitanjima od interesa za lokalno stanovništvo. O podnijetoj inicijativi nadležni organ je dužan da zauzme stav i u roku od 30 dana o tome obavijesti podnosioca inicijative.

Građanska inicijativa - njome se predlaže donošenje ili promjena akta kojim se uređuju značajna pitanja iz nadležnosti LS.

Građansku inicijativu najbolje ilustruje primjer opštine Berane:

U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi i Statutom opštine Berane, 670 građana Berane, preko Organizacije slijepih Berana, podnijeli su građansku inicijativu za donošenje Odluke o osnivanju opštinskog Savjeta za pitanja osoba sa invaliditetom.

Saglasno propisanoj proceduri koja je utvrđena Statutom Opštine, nadležni organ lokalne uprave, Sekretarijat za opštu upravu i društvene djelatnosti dao je mišljenje da nema pravnih smetnji za donošenje navedene odluke. Navedeni Sekretarijat je predložio Skupštini da povodom pokrenute inicijative donese Zaključak o prihvatanju iste.

Komisija za propise Skupštine opštine Berane, kao nadležno radno tijelo, razmatrala je građansku inicijativu i dala pozitivno mišljenje. Mišljenje se odnosilo na ispunjavanje formalnih uslova u pogledu pitanja koja su bila predmet inicijative i broja građana koji su podnijeli inicijativu.

Skupština opštine Berane na sjednici održanoj 18-og marta 2005. godine, donijela je Zaključak o prihvatanju inicijative za donošenje Odluke o osnivanju opštinskog Savjeta za pitanja osoba sa invaliditetom i zadužila nadležni organ lokalne uprave da pripremi nacrt akta o obrazovanju ovog savjeta. Skupština opštine Berane na sjednici održanoj 13.06.2005. godine,

donijela je Odluku o obrazovanju Savjeta. U radu sjednice povodom ovog pitanja, u ime podnosioca građanske inicijative, učestvovala su dva njihova predstavnika.

Zbor građana se saziva radi usvajanja zahtjeva i predloga od interesa za lokalno stanovništvo; kada se zahtjevi i predlozi usvoje većinom glasova upućuju se nadležnom organu, koji je dužan da ih u roku od 60 dana povratno obavijesti.

Mjesni referendum se organizuje radi izjašnjenja građana sa dijela teritorije opštine o pitanjima iz nadležnosti LS.

Opštinski referendum se može raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana na teritoriji opštine o pojedinim pitanjima iz nadležnosti LS u slučajevima, na način i po postupku utvrđenim statutom opštine.

Građanska žalba -svako ima pravo da podnese građansku žalbu tj. da se žali na neefikasnost, odnosno nekvaletno pružanje javnih usluga, kao i da dobije povratnu informaciju u roku od 30 dana.

Peticija je kolektivni akt protesta kojim građani protestuju i zahtijevaju od nadležnog organa da preduzme odgovarajuće mjere u cilju rješavanja određenog problema.

Statutom LS se dalje utvrđuju:

- pitanja o kojima se može pokrenuti građanska inicijativa, potreban broj potpisa građana za pokretanje inicijative, postupak po inicijativi
- Način sazivanja zbora građana, način rada i odlučivanja
- Pitanja o kojima će se građani izjašnjavati mjesnim referendumom, kao i postupak raspisivanja i sprovođenja tog referenduma

- Postupak podnošenja i postupanja organa po građanskoj žalbi i peticiji.

Pored navedenih, Zakon daje mogućnost jedinicama LS da svojim aktima utvrde i druge oblike učešća građana, kao što su:

- organizovanje foruma potrošača i korisnika usluga,
- tematskih foruma ili foruma interesnih grupa (lica sa posebnim potrebama, lica koja se nalaze u stanju socijalne potrebe),
- organizovanje tribina o specifičnim problemima i pitanjima nacionalnih i etničkih grupa, žena, omladine, djece, penzionera i drugih zainteresovanih grupa, organizacija i udruženja,
- osnivanje centara za mlade,
- uključivanje mladih u rad parlamenta,
- angažovanje volontera i slično

III PARTICIPATIVNI MEHANIZMI

Jedinice LS mogu koristiti različite mehanizme kojima se podstiče veće i kvalitetnije učešće građana (participativni mehanizmi), kao što su: web sajt, informativne brošure, bilteni, medija planovi, ankete, upitnik, panoji, oglasne table za obavješćavanje i sl.

**Anketa
Intervju
Pamfleti i
brošure
Web stranica
Informator
Medija planovi
Dežurni
opštinski
telefon**

Anketa se koristi da bi se dobilo mišljenje i povratna informacija od velike grupe građana o određenim pitanjima, ili da bi se provjerilo javno mnjenje i to kada su opštini potrebni jednostavni odgovori na jasno postavljena pitanja. Mogu se sprovoditi na više načina: preko pošte, od vrata do vrata, putem e -maila.

Intervju se koristi kada su potrebna trenutna mišljenja u vezi sa nekim konkretnim aktivnostima, kako bi se prikupile ideje, potrebe, prioriteti i motivi od raznih građana. Brz je i lak način da se ustanove mišljenja raznih zainteresovanih strana o bilo kojoj aktivnosti, programu ili politici.

Pamfleti i brošure se koriste da bi se predstavili novi programi, planovi ili usluge; objašnjavaju promjene procedure i poboljšanja u uslugama; njima se reklamira neka posebna politika i aktivnost; zastupa neka akcija; izvještava o nekim posebnim dostignućima i sl.

Razlika između brošure i pamfleta je u obimu informacija (brošura je opštijeg karaktera, odnosno nudi veći broj informacija)

Web stranica – koristi se da bi pružila detaljne informacije o: opštini, njenim organima, aktivnostima i događajima na dnevnoj osnovi, pruža kontakte, relevantna dokumenta (odluke, strateška dokumenta, planove i drugo), biltene, daje uvid u kalendar najavljenih događaja, postoji mogućnost osnivanja foruma na određenu temu i slično. Interaktivni web sajt omogućava građanima da po konkretnim pitanjima pošalju poruku i dobiju odgovor ili da otpočnu dijalog sa organima LS.

Informator se koristi da bi se građanima pružile vijesti koje se odnose na opštinske aktivnosti, da se objasne promjene i poboljšanja u vršenju usluga, da se obrazlože opštinski ciljevi, a sve to u cilju povećanja transparentnosti organa uprave. Objavljuje se periodično i po pravilu sadrži mali broj strana.

Kutije za primjedbe se koriste da se građanima pruži mogućnost za davanje pisanog mišljenja, komentara i predloga u vezi sa različitim pitanjima. Postavljaju se u zgradi opštine kao i na drugim javnim mjestima u opštinama. Opština je dužna da sakupljene informacije objavi u javnosti.

Medija planovi se koriste da bi se građanima pružile kratke i jasne informacije o tekućim i planiranim aktivnostima, njima se najavljuju značajni događaji, manifestacije, značajni skupovi i slično.

Dežurni opštinski telefon se koristi da se građanima pruži mogućnost da se direktno, razgovorom izjasne o nekim problemima ili potrebama koje su hitnije prirode, da se prikupe mišljenja, predlozi i primjedbe u vezi sa različitim pitanjima.

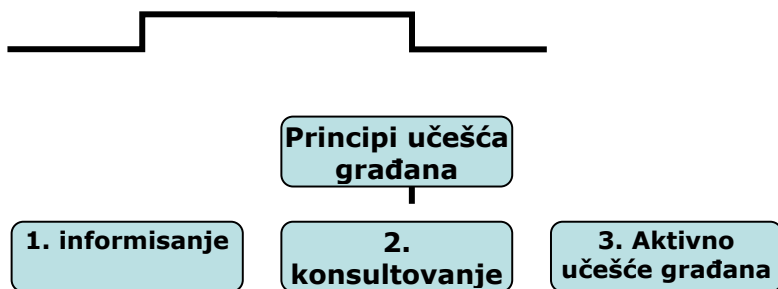
Svaka LS će odabir mehanizama prilagoditi svojim lokalnim prilikama i potrebama građana vodeći računa o cilju koji želi da postigne njihovim korišćenjem.

IV PRINCIPI UČEŠĆA GRAĐANA U PROCESU ODLUČIVANJA

Neposredno učešće građana u procesu odlučivanja ostvaruje se kroz njihovo:

- informisanje,
- konsultovanje u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou i
- aktivno učešće

Šematski prikazano, to izgleda ovako:



1.INFORMISANJE

Da bi građani mogli da učestvuju u demokratskom procesu vršenja javnih poslova i da bi bili i aktivni subjekti u kontroli organa vlasti oni moraju imati uvid u informacije kojima raspolažu ti organi. Kada se kaže uvid u informacije misli se i na informacije o prethodnim i tekućim dužnostima i aktivnostima, kao i na informacije o budućim aktivnostima.

Osnovni preduslov za učešće građana je dostavljanje precizne i vremenski odgovarajuće informacije od strane opštinskih organa.

Informacija nije vlasništvo LS, već vlasništvo zajednice.

Informisanje obuhvata:

Pasivno informisanje kada građani dolaze do informacije na osnovu sopstvene inicijative. Pasivno informisanje je usko povezano sa postojanjem prava na slobodan pristup informacijama.

Pravo građana na dobijanje informacija u posjedu organa javnih vlasti, odnosno postupak traženja i dobijanja informacija uređen je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, a od 2007. godine pravo na slobodan pristup informacijama je ustavna kategorija.

Objavljivanje informacija u posjedu organa vlasti je u javnom interesu. Javni interes se ogleda u učešću građana u demokratskom procesu donošenja odluka o svim pitanjima od društvenog značaja. Dakle, obaveza organa vlasti je da informacije javno objavljuju i da ih na taj način čine dostupnim svima, što je perspektiva potpunog ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama.

Identifikovani problemi: Uočena je nedovoljna spremnost lokalnih organa da omoguće pristup informacijama od javnog interesa, bilo da se zahtjevi odbijaju ili da administracija ćuti. Praksa ukazuje na potrebu i da se Vodiči za slobodan pristup informacijama redovno ažuriraju kako bi se građanima olakšalo traženje određene informacije.

Aktivno informisanje je kada vlasti informišu građane o:

- svojim aktivnostima koje preduzimaju
- aktivnostima koje planiraju da preduzmu
- ostvarivanju prava i izvršavanju obaveza građana kod organa lokalne uprave i javnih službi sa ciljem da im olakšaju ostvarivanje njihovih prava i da im se omogući da budu pravovremeno, jasno i kvalitetno informisani o aktivnostima i poslovima organa LS, kako bi na iste mogli uticati.

Takođe, građani trebaju biti informisani i o lošim vijestima (odlaganje projekta, deficit budžeta).

LS mora ponekad sa građanima podijeliti i loše vijesti jer to su informacije na koje građani imaju pravo. Ove i ovakve informacije, iako su na prvu ruku negativne za LS, ipak gledano na duže staze mogu biti isplative i kao takve, jer poštenje stvara povjerenje.

Razlikuje se više metoda aktivnog informisanja:

- Press konferencije,
- Javni nastupi,
- Objavljivanje izvještaja, štampanje brošura, priručnika, uputstava, bilborda i drugog propagandnog materijala preko kojih se informišu građani o svim aktuelnim pitanjima iz njihove zajednice,

- Objavljivanje propisa i drugih akata. U nekim zemljama postoji zakonska obaveza da se (pored zakona) u službenom listu objavljuju i odluke (kao što je slučaj i kod nas), a u drugim, postoje opštinski časopisi koji objavljuju informacije o radu i planiranim aktivnostima.

Takođe, postoji više kanala - puteva informisanja:

- web sajtovi,
- reklamiranje aktivnosti putem medija,
- telefonski servisi (unaprijed snimljene poruke), dežurni telefoni,
- slanje poruka e -mejlom/poštom,
- konferencije za novinare itd.

Identifikovani problemi: U pojedinim opštinama informisanje je nedovoljno što upućuje na potrebu daljeg napora u pravcu većeg informisanja građana i korišćenja raznovrsnih metoda i kanala aktivnog informisanja.

Kako unaprijediti informisanje?

U skladu sa mogućnostima i procijenjenim efektima, svakoj LS na raspolaganju stoji set sljedećih preporuka:

- 1) Izraditi Vodič kroz opštinu da bi građani mogli u potpunosti da razumiju nadležnosti, strukturu organa i da nadgledaju rad istih. Građani treba da imaju jasnu sliku o nadležnostima: opštine, skupštine opštine, predsjednika skupštine, predsjednika opštine/gradonačelnika, glavnog administratora, organa lokalne uprave i drugo.
- 2) Izraditi i učiniti dostupnim priručnik o ostvarivanju prava i izvršavanju obaveza kod organa, informaciju o troškovima, rokovima za odlučivanje, žalbenom postupku i dr. Npr.:

procedura podnošenja zahtjeva za dobijanje građevinske dozvole.

- 3) Stalno ažurirati Vodič za pristup informacijama u posjedu organa LS i obezbijediti dosljednu primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.
- 4) Osavremeniti rad u građanskim biroima (Informatičkim povezivanjem organa i službi). Građanima treba omogućiti da blagovremeno i na jednom mjestu dobijaju informacije o svim pitanjima iz nadležnosti opštine, da imaju mogućnost da podnesu zahtjeve i dobiju odgovor/akt o postupanjima po njihovim zahtjevima u zakonom predviđenim rokovima, bez odlaska kod neposrednog službenika koji odlučuje po istom.
- 5) Otvaranje kancelarije za građane u kojima bi izabrani predstavnici primali građane i razgovarali sa njima o svim aktuelnim pitanjima, problemima, inicijativama i drugo.
- 6) Dani otvorenih vrata za građane – Predvidjeti određene dane u mjesecu kada bi: predsjednik opštine/gradonačelnik, potpredsjednik, glavni administrator, starješina organa, direktori javnih preduzeća i ustanova neposredno razgovarali sa građanima.
- 7) Uspostaviti telefonske servise (unaprijed snimljene poruke) radi davanja servisnih informacija u vezi sa ostvarivanjem prava i izvršavanjem obaveza kod organa, prijema obavještenja o nepravilnostima u radu organa odnosno službenika, problema u funkcionisanju i drugo. Telefonski servis bi bio otvoren 24 časa.
- 8) Opštinska web stranica – koja treba da sadrži detaljne informacije o: opštini, njenim organima, aktivnostima i događajima na dnevnoj osnovi, kontaktima, relevantnim dokumentima (odluke, strateška dokumenta, planove i drugo), kao i biltene, kalendar najavljenih događaja, forum na određenu temu... kako bi građani o svim aktivnostima bili upoznati na vrijeme.

- 9) Opštinska oglasna tabla - koja treba da sadrži informacije kao na web stranici, (jer nemaju svi pristup internetu), opštinski organogram, kalendar događaja.....
- 10) Javno objavljivati sve informacije od javnog interesa korišćenjem više različitih kanala informisanja.
- 11) Izraditi brošure, liflete, pamflete, radi informisanja građana o aktivnostima koje preduzimaju organi, odlukama, planovima, programima koje donose, a koji su od značaja za život građana.
- 12) Održavanje sastanaka sa medijima (press konferencija, redovne konferencije za novinare, saopštenja za javnost, kontakt emisije „Vi pitate, mi odgovaramo” i drugo, radi pravovremenog informisanja građana.
- 13) Osnovati PR službu radi poboljšanja informisanja i podsticanja stalne komunikacije sa javnošću.
- 14) Objavljivanje Izveštaja i informacija o projektima i investicijama opštine u cilju širenja pozitivnih informacija.
- 15) Podržati projekte nevladinih organizacije koje imaju za cilj bolje informisanje građana odnosno podsticanje građana u procesu odlučivanja.
- 16) Koristiti dobru praksu drugih opština

Uporedna praksa drugih zemalja pokazuje sledeće:

- Građani mogu i aktivno učestvovati u radu skupštine i iznositi svoje mišljenje.
- Građani uz finansijsku nadoknadu mogu da dobiju i materijal koji je pripremljen za pojedine sjednice lokalnih skupština
- Uporedna iskustva poznaju i distribuciju opštinskih biltena na adrese svih građana.

Vrijeme za razmišljanje:

- **Koje metode informisanja građana vaša opština najčešće koristi?**
 - **Koje metode informisanja građana, po Vašem mišljenju, bi još mogle biti korištene?**
 - **Koji je bio poslednji liflet/brošura koju je izradila vaša opština?**
-

2. KONSULTOVANJE

Pod pojmom konsultovanja podrazumijeva se proces prikupljanja informacija i mišljenja zainteresovanih strana u cilju donošenja kvalitetnih odluka. To je dvosmjernan proces u kojem lokalni organi konsultuju građane, savjetuju se sa njima o važnim pitanjima od interesa za građane.

Konsultovanjem, odnosno uspostavljanjem dijaloga, građanima se pruža mogućnost da učestvuju u upravljanju javnim poslovima, čime se jačaju odnosi između građana i LS, a za rezultat imaju donošenje odluka od strane organa LS koje se zasnivaju na potrebama i interesima građana.

Kao oblike konsultovanja Zakon o LS poznaje: savjetodavni referendum, zbor građana, javnu raspravu, intervju, ankete, ali i neke druge, kao npr.: javne tribine, okrugle stolove, „otvorena vrata”...

Pretpostavke za uspješno konsultovanje:

- Obezbjeđivanje dostupnosti informacija- obezbijediti da sve relevantne informacije o kojima se/će se raspravljati

budu dostupne javnosti kako bi javnost mogla učestvovati pravovremeno.

- Volja građana da učestvuju. - građani su zainteresovani da učestvuju u kreiranju politika i donošenju odluka i imaju povjerenje u LS.
- Povratna informacija od strane LS – povratna informacija je dostupna svima koji su učestvovali u konsultovanju, znači da je LS dala povratnu informaciju građanima o prijedlozima, sugestijama, inicijativama... koje je prihvatila, kao i o onima koje nije.

Ako građani nemaju povratnu informaciju o svojim predlozima, sugestijama, inicijativama... to može dovesti do njihove demotivisanosti da dalje učestvuju u procesu konsultovanja.

Prednosti javnih konsultacija sa građanima

- LS sakuplja dodatne informacije o strateškim pitanjima i drugim potrebama zajednice i ima mogućnost da identifikuje potencijalne problematične oblasti u najranijoj fazi,
- LS povećava odgovornost i transparentnost a time jača legitimnost i povjerenje u svoj rad,
- Javnost ima osjećaj uključenosti u rad LS i donošenje odluka.

Savremeni oblici konsultovanja

Tradicionalan metod učešća građana kroz zbor građana, inicijative i slično treba zamijeniti novijim, osavremenjenijim metodama, mehanizmima, odnosno sredstvima konsultovanja,

a neki od njih su prepoznati u opštinskim odlukama o načinu i postupku učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova.

Savremeni oblici konsultovanja sa građanima su:

Poziv za dostavljanje pisanih komentara

Ovaj metod se koristi za pojedina, specifična pitanja. Npr.: obrazac za dostavljanje komentara. Zajedno sa uputstvom kako se popunjava dostavlja se specifičnoj ciljnoj grupi na koju se odnosi konkretno pitanje, tj. ciljnoj grupi koja bi bila pogođena donošenjem takve odluke.

Javna istraživanja

Ovaj metod se takodje koristi za specifična pitanja iz nadležnosti LS, i može se voditi na dva načina: putem intervjua sa ciljnom grupom, odnosno dostavljanjem upitnika ciljnoj grupi.

Terenske posjete - ovaj metod daje rezultate kada LS želi da predstavi planove i projekte ili organizuje konsultativne sastanke sa mjesnim zajednicama i na taj način učvršćuje vezu između građana i LS i povećava povjerenje u lokalnu vlast.

Fokus grupe

Ovaj metod se koristi kada se od zajednice očekuje da da mišljenje po određenom strateškom pitanju, i tada se odabere određeni broj pojedinaca nasumice, koji će oslikati stav populacije zajednice ili dijela zajednice. Fokusna grupa bi trebalo biti raznolika u smislu godina, pola, ekonomske moći.... Fokus grupa može ili kroz diskusije ili kroz intervjue ili kombinaciju drugih sredstava konsultacije da iznosi svoje stavove u pogledu konkretnih pitanja. S obzirom da je rad fokusne grupe neformalan, učesnici imaju priliku da slobodno razgovaraju i iznose svoja mišljenja.

Gradanski paneli

Ovaj metod podrazumijeva da se izabere uzorak populacije - određeni broj ljudi koji bi se sa predstavnicima LS sastajali nekoliko puta godišnje i koji bi raspravljali o određenim pitanjima. LS može konsultovati izabrani uzorak populacije i na drugi način: npr.: putem ankete, radionice, intervjua i druge slične načine zavisno od pitanja na koje se želi dobiti odgovor.

Gradanski forumi

Ovi forumi podrazumijevaju stalna tijela koja se redovno sastaju. Mogu imati stalno članstvo ali mogu biti otvoreni i za učešće drugih članova. Forumi razmatraju određena pitanja i daju preporuke lokalnim vlastima. Forumi mogu biti različiti: tematski, forumi za mlade, forumi za penzionere i td.

Elektronske konsultacije

S obzirom da se internet sve više koristi kao sredstvo informisanja, smatra se jednom od jeftinijih metoda konsultacija. Putem interneta moguće je ostvariti komunikaciju na različite načine, npr: on-line upitnici, on-line glasanje o određenim pitanjima, postavljanje pitanja, razni oblici web diskusija gdje građani međusobno ili građani sa lokalnim vlastima diskutuju o određenim pitanjima itd.

Za uspješnost procesa konsultovanja vrlo je važan pozitivan pristup i upoznavanje građana sa ciljevima koji su jasni i bliski građanima. Zavisno od cilja koji se želi postići bira se i vrsta konsultovanja ili se kombinuje više metoda.

Ne postavlja se pitanje da li uključiti građane u proces donošenja odluka ili ne.

Pitanje je na koji način ih uključiti.

Identifikovani problemi:

Lokalne samouprave ističu:

- da građani nijesu zainteresovani za proces konsultovanja
- da su za proces konsultovanja potrebna velika novčana sredstva i ljudski resursi

Razmislite:

Da li LS imaju informaciju o tome šta građani misle o konsultovanju i da li se njihovo mišljenje poklapa sa stavom LS?

Iskustvo Rumunije

Organi lokalne samouprave Ramnicu-Valcea u Rumuniji su organizovali intenzivnu medijsku kampanju prije nego što su otvorili javnu raspravu o predlogu budžeta - medijska kampanja se sastojala u nekoliko koraka:

1. **“Recite nam šta da radimo s Vašim parama”** – bio je provokativan naziv ankete koju je organizovala lokalna samouprava pokrenuvši javnu debatu o usvajanju budžeta za 2000. godinu.
2. Opštinski informator o planiranim diskusijama u vezi s budžetom bio je distribuiran medijima i kroz Centre za informisanje građana (CIG-ove).
3. Organizovane su četiri konferencije za štampu sa ciljem informisanja šire javnosti o datumima i mjestima gdje će se održavati javne debate.
4. Takođe je upućen i javni poziv građanima i kroz mrežu NVO.
5. Lični pozivi su upućeni na adrese direktora javnih institucija, lokalnih odbornika, menadžera kompanija, NVO i medija.
6. Štampani su plakati, emitovani oglasi na lokalnim TV i radio stanicama.
7. Štampano je stotine brošura o godišnjem budžetu sa dodatnim objašnjenjima, koje su distribuirane kroz CIG-ove.
8. Štampano je oko 200 plakata koji su izlijepljeni na uočljivim mjestima u gradu, sa datumom i mjestom održavanja rasprave.
9. Javna rasprava je prenijeta u cjelini preko lokalnih medija
10. Rezultati rasprave su rezimirani i preko medija postali dostupni široj javnosti.

Koga uključiti u proces konsultovanja, ko su zainteresovane strane?

Zainteresovane strane u procesu konsultovanja su: građani kao pojedinci, institucije (različite oblasti: zdravstvo, obrazovanje...), privredna društva i preduzetnici, javna preduzeća, NVO, specifične kategorije građana (mladi, stari, žene, muškarci, osobe sa posebnim potrebama), mjesne zajednice ili cijela zajednica.

Zavisno od pitanja koje se razmatra, opština odlučuje ***da li treba konsultovati određene/koje ciljne grupe ili cijelu zajednicu***. Kod određivanja ciljnih grupa, uzima se u obzir:

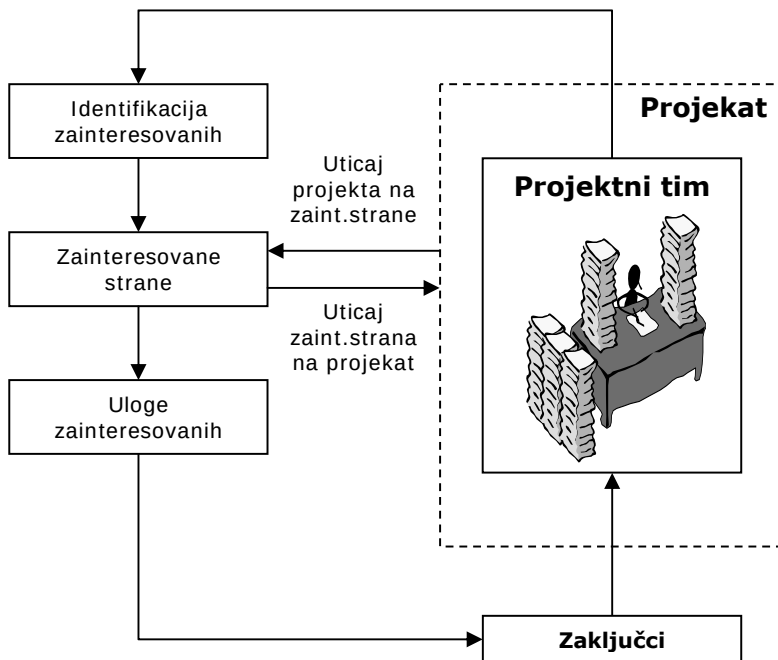
- Ko ima korist od pitanja koje se raspravlja,
- ko može biti oštećen ili ugrožen,
- ko može uložiti resurse da pomogne određenim projektima,
- ko može uložiti novac da pomogne realizaciju projekta,
- što može uticati na kašnjenje projekta.

Razmislite:

- Ko su zainteresovane grupe za projekat izgradnje dječjeg vrtića?
- Ko su zainteresovane grupe za projekat izgradnje skloništa za žrtve nasilja?
- Ko su zainteresovane grupe za projekat izgradnje sportsko – rekreativnih dvorana?
- Ko su zainteresovane grupe za projekat izgradnje seoskog vodovoda?

LS mora biti svjesna važnosti uključivanja zainteresovanih strana u proces donošenja odluka i mora imati unaprijed razvijen plan uključivanja zainteresovanih strana.

Šematski prikaz procesa konsultovanja



Konsultovanje omogućava građanima da slobodno izraze svoja mišljenja i stavove o određenim pitanjima, a lokalnoj vlasti daje mogućnost da ta mišljenja i stavove uzme u obzir prilikom donošenja odluka.

Razmislite:

- **Kakva je situacija u našoj opštini po pitanju konsultovanja građana?**
- **Koji oblik konsultovanja se najčešće koristi?**

- **Kakva je praksa vaše opštine: Uvažava li mišljenja i stavove građana prikupljene kroz proces konsultovanja?**

3. AKTIVNO UČEŠĆE GRAĐANA/PODJELA ODGOVORNOSTI SA GRAĐANIMA

Učešće građana u procesu odlučivanja je osnovno pravo u demokratskom društvu. Kvalitet svakog demokratskog društva je sloboda njegovog člana da učestvuje u javnom životu i da kroz svoje aktivno učešće i doprinos kreira javne politike u ostvarivanju opšteg napretka.

Veće učešće građana u javnom životu, naročito u odlučivanju, vodi ka većoj jednakosti građana i daje veću legitimnost odlukama lokalnih organa.

Učešće građana u procesu kreiranja, donošenja i sprovođenja odluka stvara aktivno civilno društvo odgovornih i angažovanih građana

Da bi građani mogli aktivno učestvovati u procesu donošenja odluka, oni moraju biti uključeni od samog početka procesa. Ako se građani pitaju tj. konsultuju u kasnijim fazama ili se ishod odluke već unaprijed zna tada imamo samo privid građanskog učešća.

Učešće građana u donošenju odluka omogućava donošenje boljih odluka, tj. odluka koje će prije biti prihvaćene od samih građana.

Primjera radi, ako građani učestvuju u kreiranju i usvajanju lokalnog budžeta imaće osjećaj zadovoljstva jer su svojim učešćem doprinijeli njegovoj izradi, i prihvaćće prioritete koje treba finansirati.

U donošenju odluka građani neposredno odlučuju putem referenduma i na zboru građana, o sljedećim pitanjima.

- uvođenju samodoprinosa
- izgradnji kapitalnih investicija
- izgradnji objekata od mjesnog interesa

Kao oblik učešća građana Zakon o LS poznaje i građansku inicijativu kojom građani mogu pokrenuti postupak donošenja /izmjene postojeće odluke. Statutom opštine se utvrđuje za koja pitanja se može podnijeti građanska inicijativa, broj građana/procenat koji je može podnijeti (npr.: odluka o regulaciji saobraćaja, utvđjivanje poreza,taksa,naknada itd...) i sl.

Opština Berane: Primjer dobre prakse o osnivanju mjesne zajednice “ Zagorje“

Mjesna zajednica „Donja Ržanica“ obuhvatala je tri naselja (sela) i to: Donja Ržanica, Rovca i Zagorje.

Građani sa područja naselja Zagorje su smatrali da svoje potrebe i interese u pogledu izgradnje infrastrukture: izgradnje i rekonstrukcije elektromreže, izgradnje, rekonstrukcije i asfaltiranja puteva, rješavanja problema vodosnabdijevanja, izgradnje i održavanja groblja, izgradnje kapele i sl. mogu ažurnije rješavati izdvajanjem iz MZ „Donja Ržanica“ i osnivanjem Mjesne zajednice“ Zagorje“.

S tim u vezi, Sekretarijat za opštu upravu i društvene djelatnosti Opštine Berane pružio je stručnu i administrativnu pomoć građanima Zagorja, od pokretanja inicijative za osnivanje mjesne zajednice, koju su potpisala 94 građanina odnosno 2% građana naselja Zagorje, Savjetu MZ“ Donja Ržanica“, te zakazivanju zbora građana na kojem je razmatrana i prihvaćena Inicijativa o osnivanju mjesne zajednice i donesena Odluka o osnivanju Mjesne zajednice“ Zagorje“.

Odluka o osnivanju mjesne zajednice je dostavljena Skupštini opštine radi davanja saglasnosti, a Skupština je istu predhodno dostavila Predsjedniku opštine na izjašnjavanje. Na sjednici Skupštine opštine Berane od 28.05.2009. godine data je saglasnost na Odluku o osnivanju Mjesne zajednice“ Zagorje“.

Takođe, Sekretarijat je pružio stručnu pomoć u pripremanju akata za sazivanje zbora građana MZ „Zagorje“ za izbor članova Savjeta, konstituisanje Savjeta i izbora predsjednika Savjeta, registrovanja mjesne zajednice kao pravnog lica, izrade pečata i štambilja i upisa u registar Privrednog suda i registrovanja kod Zavoda za statistiku Vlade Crne Gore.

KAKO PLANIRATI UČEŠĆE GRAĐANA U PROCESU ODLUČIVANJA?

Učešće građana zahtijeva i vrijeme i finansijska sredstva. Da bi se sve to moglo kontrolisati potrebno je prethodno imati odgovore na sljedeća pitanja:

- Da li imamo resurse da započnemo proces participacije (kadar, novac, vrijeme) ?
- Da li znamo šta su nam prioriteti?
- Da li smo identifikovali zainteresovane strane?
- Da li smo pripremili detaljan plan aktivnosti (ko, šta, kada, kako) ?
- Koje su posljedice koje aktivnost može da prouzrokuje?
- Koji nam je rezervni plan?
- Kako planiramo da pratimo realizaciju aktivnosti?
- Kako cijenimo uspješnost procesa?

Identifikovani problemi :

- Pitanja u vezi sa kojima se tražilo mišljenje građana, odnosno doprinos, često nijesu imala veze sa njihovim

potrebama i interesovanjima (pogresno identifikovane zainteresovane strane)

- Sve ranije sugestije građana su ostajale mrtvo slovo na papiru (neobrazlaganje odbijanja predloga, odnosno nedostavljanje povratne informacije)
- Građani često ne znaju kako da učestvuju (nedovoljna informisanost)
- Nezainteresovanost građana za javni život prouzrokovana je lošim životnim standardom, nedostatkom vremena, informacija i znanja.

V OGRANIČENJA I DOBITI KOJE DAJE PARTICIPACIJA

KORISTI OD UČEŠĆA GRAĐANA

Učešće građana u procesu donošenja javnih odluka obezbjeđuje mnoge koristi:

- Građanima je omogućeno da ostvare pravo na slobodu izražavanja mišljenja, čime se stvara i jača osjećaj pripradnosti zajednici
- Vodi boljem razumijevanju i smanjuje konflikte unutar zajednice.
- Pomaže u donošenju odluka što razvija smisao za upravljanje
- Predstavnici vlasti rješavaju „prave probleme” identifikovane od strane građana i uz pomoć građana
- Povećava se vrijednost donijetih odluka jer u njihovom kreiranju i donošenju nijesu učestvovali samo izabrani predstavnici već i građani
- Razvija se konsenzus za opštinske projekte

- Građani imaju mogućnost da se lično uvjere u različite pristupe rješavanja problema
- Političke odluke su podržane od strane građana
- Učešće građana vodi depolitizaciji LS
- Ucesce građana stvara antikorupcijsko raspoloženje i sužava prostor za korupciju.

RESURSI KOJI SE KORISTE TOKOM PARTICIPACIJE - TROŠKOVI UČEŠĆA GRAĐANA

S obzirom da je učešće/participacija građana planski proces, ono ima i svoje određene troškove koji uključuju:

- Finansijska sredstva
- Energiju
- Vrijeme

Učešće građana treba posmatrati kroz benefite koji se dobijaju ovim procesom, ali ne treba zanemariti ni troškove koji se ostvaruju. Troškovi koji se javljaju opravdani su sve dotle dok uz njih idu mnogo veće koristi/ benefiti participacije.

Ostaje da sami zaključimo da li su veći troškovi učešća građana ili koristi i prednosti koje pruža informisanje odnosno uključivanje građana u proces donošenja odluka ili je to stvar i pitanje političke volje.

VI ORGANIZACIONI ASPEKTI LOKALNE SAMOUPRAVE KOJI STIMULIŠU ODGOVORAN I TRANSPARENTAN RAD

LS je osnovni nivo organizacije vlasti u kojoj postoji jasna podjela uloga i odgovornosti organa (Skupština, Predsjednik opštine/gradonačelnik, glavni administrator, organi lokalne uprave i službe koje ona osniva).

Svi ovi organi, kao i način rada u LS povezani su i odgovorni za stimulisanje transparentnosti i odgovornosti u radu.

Posmatrajući je kao organizaciju vlasti, LS karakteriše:

- Podjela uloga i odgovornosti u LS
- Upravljanje u organima koje se sprovodi u jasno utvrđenom zakonodavnom i administrativnom okviru
- Intezivne veze i odnosi sa građanima i drugim subjektima u zajednici
- Jasno određene procedure izvršavanja i kontrole vršenja javnih poslova i trošenja finansijskih sredstava
 - Uloga i odgovornost zaposlenih
- Postojanje jasnih pravila za zapošljavanja i ponašanja lokalnih službenika i namještenika i ostvarivanje njihove uloge i odgovornosti.

Da bi se izbjegle zamke netransparentnog i neodgovornog rada LS, potrebno je da:

- struktura i funkcije LS budu jasno specificirane
- odgovornost organa LS –predsjednika opštine i skupštine moraju biti jasno definisane i razgraničene

- međusobni odnosi organa LS, javnih preduzeća, javnih ustanova i drugih javnih službi moraju biti uređeni na jasnim osnovama
- zadaci organa lokalne uprave i javnih službi koje osniva opština i njihovi međusobni odnosi moraju biti jasno utvrđeni
- uključenost građana, privatnog sektora i NVO u vršenju javnih poslova lokalne zajednice mora biti utvrđena na osnovu javnih i jasnih pravila i procedura koje se primjenjuju na nediskriminisani način

Kakva je uloga pojedinih organa LS?

Posjedovanje informacija o ulozi pojedinih organa LS omogućuje efikasniju participaciju građana – i u pravcu postizanja potpunije i kvalitetnije participacije i u pravcu uštede vremena i energije građana.

Uloga Skupštine opštine - Skupština je predstavnički organ koji vrši poslove utvrđene Zakonom o LS i Statutom. Skupština ima sljedeće funkcije: razvojnu, normativnu, nadzornu (preko radnih tijela, izvještaja o radu..) plansku, budžetsku, osnivačku i kadrovsku.

Sjednice skupštine su javne. Skupština za svoj rad odgovara građanima i Vladi. Čitav proces rada i odlučivanja Skupštine treba da bude dostupan građanima. Dnevni red mora biti unaprijed utvrđen i dostupan javnosti. Sjednice se moraju javno prenositi i sve odluke i druga akta koje Skupština donosi moraju biti objavljene u sl.listu i internet stranici odnosno, drugim raspoloživim sredstvima informisanja.

Uloga predsjednika opštine/gradonačelnika - Predsjednik opštine/gradonačelnik ima sljedeće funkcije: protokolarnu, zastupa opštinu, normativnu, izvršnu, organizacionu,

kadrovsku, nadzornu, budžetsku. Odgovoran je za izvršavanje zakona, odluka i drugih akata. Za svoj rad odgovara Skupštini i Vladi.

Njegove obaveze prema građanima su: da predlaže odluke i druge akte koje su od interesa za lokalno stanovništvo i funkcije i razvoj zajednice i da informiše građane o tome, da je otvoren u komunikaciji sa medijima i građanima, da ih informiše kako o tekućim tako i o planiranim ali i o neizvršenim aktivnostima, razlozima za iste, da uzme u obzir sve inicijative i predloge građana i drugih zainteresovanih grupa i da ih uključi u predloge dokumenata i da obezbijedi povratnu informaciju građanima, da prisustvuje sastancima/zborovima građanima kada se raspravljaju o važnim pitanjima za interese zajednice, stvori uslove za bolji ambijent za rad svojih zaposlenih i razvoj kadrova.

Uloga organa lokalne uprave -izvršavaju zakone i druge propise i opšte akte, pripremaju nacрте odluka i drugih akata koje donose Skupština i predsjednik, vrše upravni nadzor od značaja za građane kao korisnike usluga, odlučuju o pravima i obavezama građana i drugih subjekata.

U vršenju utvrđenih poslova organi informišu/konsultuju građane o svim pitanjima iz nadležnosti, aktivnostima, planovima i prikupljaju informacije o njihovim potrebama, analiziraju iste, direktno komuniciraju sa građanima u procesu rješavanja njihovih zahtjeva, dostavljaju povratne informacije građanima, ostvaruju neposrednu saradnju sa NVO i drugim zainteresovanim stranama.

Sve informacije iz djelokruga svoje nadležnosti organi lokalne uprave moraju javno objavljivati. Podstiču učešće građana u procesu odlučivanja, donose plan učešća građana u procesu donošenja odluka sa oblicima i mehanizmima učešća građana.

Starješina organa - odgovoran je za postojanje i sprovođenje pravila i procedura u pružanju opštinskih usluga i poštovanje istih od strane zaposlenih. Takođe, odgovara i za utvrđivanje jasnog opisa posla svakog zaposlenog i daje smjernice za njihov rad kako bi se smanjila mogućnost zloupotreba ovlašćenja vršenja poslova od javnog interesa. Prilikom zapošljavanja vrši odabir službenika, ocjenjuje njihov rad, napredovanje, nagrađivanje, vrši raspoređivanje, rotaciju, segregaciju i drugo.

ULOGA IZABRANIH PREDSTAVNIKA

Izabrani predstavnici imaju važnu ulogu u donošenju odluka i drugih akata, utvrđivanju razvojnih politika ili mjera. Izabrani predstavnici imaju odgovornost prema građanima/biračima i prema drugim izabranim predstavnicima.

Njihova odgovornost se ogleda u:

- komunikaciji sa javnošću - slušaju šta građani imaju da kažu
- Informisanju građana o problemima koji su za njih važni
- zastupanju interesa zajednica
- javnom saopštavanju svojih ideja na odborničkim sastancima i sjednicama Skupštine i zalaganju da se usvojene odluke realizuju,
- učestvovanju na sastancima mjesnih zajednica, udruženja i drugih zainteresovanih strana
- uzimanju aktivnog učešća u javnim raspravama
- komunikaciji sa širom javnošću (saopštenja za javnost, odgovaranje na pitanja novinara) i td....

❖ UPRAVLJANJE LS I JAVNI INTERES

Dobro upravljanje LS u pravcu potpunog javnog interesa i stimulisanja transparentnosti i odgovornosti uključuje sljedeće preduoslove:

- Propisi koji se odnose na LS i rad organa LS moraju biti dostupni, razumljivi i utemeljeni na jasnim kriterijumima
- Procedure u pružanju usluga (opis usluga, vrste usluga) treba da budu utvrđene, da sadrže jasne kriterijume, troškove, rokove postupanja i pravo na zaštitu.
- Etički standardi ponašanja službenika organa LS moraju biti jasni i javno objavljeni.
- U zavisnosti u kojoj mjeri i na koji način organi ostvaruju svoje utvrđene zadatke realizuje se i dobro upravljanje kao garancija za ostvarivanje principa transparentnosti i odgovornosti.

❖ VEZA LS SA GRAĐANIMA I DRUGIM SUBJEKTIMA U ZAJEDNICI

LS vrši određeni krug javnih poslova koji su od neposrednog i zajedničkog interesa za građane i koji su kao takvi najbliži građanima.

Dobra LS osluškuje potrebe svojih građana, uvažava njihove predloge i mišljenja, informiše ih o svim aktima koje donosi/aktivnostima koje namjerava da preduzme, podstiče ih da učestvuju u procesu donošenja odluka i u njihovoj implementaciji.

❖ PROCEDURE U VRŠENJU JAVNIH POSLOVA I TROŠENJA FINANSIJSKIH SREDSTAVA

Način rada u LS regulišu brojna pravila i procedure. Njihova uloga vezana je za definisanje i olakšavanje određenih faza procesa rada, a u cilju ostvarenja svrhe postojanja LS i pružanja usluga na najkvalitetniji mogući način. No, način rada u LS, insistiranje na procedurama i pravilima često su prepreka kvalitetu i bržem razvoju LS, i osjetljive tačke koje ugrožavaju njenu transparentnost i odgovornost.

Kako prevazići ove slabosti?

- LS treba da ima jasne procedure za donošenje odluka u javnom interesu, jasne procedure u vršenju i kontroli javnih poslova i jasne procedure u postupku javnih nabavki koje su standardizovane i dostupne svim zainteresovanim stranama
- Poslovi koji su izvršeni i prateći finansijski izvještaji treba da budu dostupni javnoj kontroli (javno objavljeni) i stručnoj reviziji
- LS treba da vodi računa da objavljuje sve ugovore, planove i izvještaje o radu.
- Administrativni organi moraju biti zakonom zaštićeni od političkih uticaja i moraju redovno izvještavati javnost o svojim aktivnostima

❖ ULOGA I ODGOVORNOST ZAPOSLENIH U STIMULISANJU TRANSPARENTNOSTI I ODGOVORNOSTI

Postupanje lokalnih službenika/namještenika propisano je jasnim procedurama i smjernicama u okviru svake oblasti iz nadležnosti opštine. Opis posla mora biti jasno definisan za svako radno mjesto, čime se izbjegava mogućnost zloupotreba. Osim opisa posla i akata koji definišu

ponašanje zaposlenih, neophodno je kontinuirano raditi na povećanju svijesti zaposlenih u pravcu profesionalnijeg odnosa prema radu, povećanju odgovornosti i ličnog integriteta.

Na koji način se može stimulirati transparentnost i odgovornost prilikom zapošljavanja novih službenika u LS?

Svi treba da imaju jednake šanse za rad u LS. Zapošljavanje i napredovanje u službi mora se regulirati objektivnim kriterijumima i zaslugama.

Proces selekcije i regrutacije zaposlenih ima za cilj da obezbijedi potrebne ljudske potencijale za razvoj ključne kompetentnosti organa odnosno službe. Organi moraju da regrutuju i primaju ljude koji pokazuju visoku volju i sposobnost daljeg učenja jer je to neophodna pretpostavka organizacionog učenja.

Osnovna načela kod zapošljavanja odnosno imenovanja su:

Nepriistrasnost u postupku odabira novih službenika. Ona je od suštinskog značaja da bi lokalni službenici radili u javnom interesu. Da bi se izbjegao utisak da postoji pristrasnost ili korupcija, oni koji učestvuju u postupku odabira ne smiju da imaju veze sa potencijalnim kandidatima. Svakom koga to zanima mora biti jasno ko je odgovoran za donošenje ključnih odluka u postupku i koje su vrijednosti bile primjenjene prilikom ocjenjivanja.

Podsticanje kvalitativne konkurencije - Oglasi treba da budu sastavljeni tako da adekvatno odražavaju zahtjeve posla i da maksimalno prošire krug mogućih kandidata.

Otvorenost - Organi i službe koje primjenjuju princip otvorenosti prilikom traženja i odabira novih službenika izbjegavaju mogućnosti da principi koje pri tome primjenjuju budu pogrešno shvaćeni. Otvorenost će pomoći da i drugi poštuju pravila i procedure za zapošljavanje novih službenika.

Integritet - Korišćenje prečica može da ugrozi integritet procesa zapošljavanja. Da bi se obezbijedio neophodan integritet ovog postupka treba da postoje jasne sankcije u slučaju odstupanja od pravila postupka i da se te sankcije primjenjuju u svim onim situacijama kada do povrede postupka dođe .

Pravo na žalbu - Kandidati koji su ispunjavali sve tražene uslove a nijesu izabrani i koji smatraju da je prekršena procedura izbora treba da imaju pravo na žalbu po kojoj završnu ocjenu daje odgovarajuće nezavisno tijelo.

Izbjegavanje nepotizma i kronizma prilikom zapošljavanja odnosno imenovanja

Što uopšte znači nepotizam a što kronizam?

Nepotizam je posebna vrsta sukoba interesa a nastaje u situaciji u kojoj neko lice upotrebljava svoja ovlašćenja kako bi ostvarilo prednost za člana svoje porodice / npr. zaposlenje /

Kronizam je širi pojam od nepotizma i obuhvata situacije u kojima se prednost daje prijateljima i kolegama.

Nagrađivanje zaposlenih i adekvatno vrednovanje njihovog rada utiče na povećanje odgovornosti u radu i spremnosti da se rad učini javnim i dostupnim

Novac je najstariji i "najočigledniji", a istovremeno i najuniverzalniji način motivisanja za rad. Politiku dobrih međuljudskih odnosa moraju pratiti privlačne nadoknade i podsticajne plate jer su motivacija i plata usko povezane. Za većinu zaposlenih, pored finansijske nadoknade (plate) važni su i drugi, često nematerijalni podsticaji (napredovanje, pisano priznanje-uvažavanje)

Razvijene su brojne nematerijalne strategije koje mogu unaprijediti motivaciju zaposlenih. U ove strategije ubrajaju se dizajniranje posla, stil menadžmenta, participacija, upravljanje pomoću ciljeva, fleksibilno radno vrijeme, priznanje i feedback/povratna informacija, organizacijska kultura, usavršavanje i razvoj karijere i dr. Zajedno sa materijalnim strategijama ove tehnike čine cjelovit motivacioni sistem.

Ako u organizaciji vrednujemo znanje, onda moramo i da ga nagrađivanjem potvrdimo. Da bi bio u funkciji organizacione uspješnosti, sistem nagrađivanja mora obezbijediti vezu između radnih rezultata i zarada, pružiti povratnu informaciju zaposlenom o njegovom radu i zalaganju, obezbijediti privlačnost nagrade, transparentnost kriterijuma nagrađivanja i pravičnost.

Na koji način se postiže motivisanost zaposlenih da odgovorno i transparentno rade?

Zaposleni moraju biti motivisani za rad u organima LS. Prva (osnovna) strategija motivisanja jeste adekvatna, kvalitetna, dvosmjerna komunikacija koja može pomoći da se zaposleni osjećaju sigurnije, da imaju osjećaj pripadnosti organu ili službi, a samim tim i osjećaj samopotvrđivanja kroz rad za njih.

Druga strategija radne motivacije je pozitivan stav rukovodilaca prema zaposlenima - pretpostavka da su radnici vrijedni, poštivani i da se identifikuju sa organom, što će sigurno djelovati motivirajuće na službenike.

*Treća strategija motivisanja zaposlenih je osmišljavanje i obogaćivanje posla- jedan od najstarijih načina eliminacije zasićenja poslom jeste **rotacija**, u okviru koje se službenik ne zadržava dug vremenski period na istom radnom mjestu. Rotacija se takođe koristi kod „osjetljivih“ radnih mjesta kako bi se izbjegao rizik dužeg zadržavanja na „korupciji osjetljivom“ radnom mjestu.*

Četvrta strategija radne motivacije zasniva se na modifikaciji ponašanja - podsticanje određenog ponašanja, a u zavisnosti od posljedica koje takvo ponašanje proizvodi. Tako pojedinac teži da ponavlja ponašanje koje se nagrađuje, a da eliminiše ono koje se kažnjava.

ORGANIZACIONE PROMJENE UNUTAR LS KOJE STIMULIŠU TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST

Odredene organizacione promjene unutar organa lokalne uprave mogu pomoći da se smanje mogućnosti za korupciju . One podrazumijevaju:

- Poboljšanje metoda rada (svi zaposleni su upoznati sa dešavanjima i postupcima u vezi sa pružanjem usluga, i lokalnim politikama i konsultuju se o planovima i aktivnostima LS, njihovo mišljenje u pravcu unapređenja metoda rada uvažava se i sprovodi)
- Svi zaposleni/novozaposleni moraju biti upoznati sa etičkim kodeksima i moraju potpisati izjave o njihovom prihvatanju

- Poboljšanje procedura da bi se smanjilo odugovlačenje postupaka koji se vode pred organima LS
- Postojanje procedura za prijavljivanje sukoba interesa
- Uspostavljanje jedinica za unutrašnju kontrolu u organima uprave u čijoj su nadležnosti „osjetljivi na korupciju“ poslovi.
- Uspješan nadzor koji bi omogućio da se provjerava i kontroliše rad zaposlenih
- Sprovođenje iznenadnih kontrola rada službenika
- Osnivanje jedinica za ljudske resurse

Svaka organizaciona promjena podrazumijeva neku promjenu shvatanja i ponašanja pojedinaca i grupa. Samo u procesu organizacionog učenja ta promjena vodi ka unapređenju ključnih kompetencija organizacije.

ORGANIZACIONO UČENJE I OBUKE

Organizacije su, kao i pojedinci, sposobne da uče. U organizaciji postoji nešto što zovemo: „organizaciono znanje”. To su sve one vještine, znanja i sposobnosti koje dijele zaposleni u LS. Kao najčešće korišćena metoda razvoja zaposlenih, je **obuka i stručno usavršavanje**.

LS treba posvetiti veću pažnju obučavanju svog kadra kako bi bila u stanju da odgovori postojećim zahtjevima i novim izazovima za dobrom i efikasnom LS okrenutoj svojim građanima.

VII JAVNA ETIKA I LOKALNA SAMOUPRAVA

Etika nije **cilj**, nego **sredstvo** za uspostavljanje kredibiliteta izabраних predstavnika, funkcionera i zaposlenih koji vrše javnu funkciju i obavljaju javnu službu.

- **Etika** - proučava i procjenjuje sta je dobro ili nije dobro, što treba da bude ili što ne treba da bude.
- **Moral**- čini skup običaja, naročito dobrih, onih koji omogućuju povoljan i skladan opstanak i razvitak pojedinca i društva
- **Integritet** – označava potpunost, nepovrijeđenost, časnost, čestitost, usklađenost, ponašati se etično u skladu sa moralom.

Moralno ponašanje znači etičko ponašanje iz čega proizilazi da su kodeksi etike zapravo kodeksi pravilnog ponašanja.

Smisao kodeksa u LS je u tome da se razvije ono što nam treba i što će nam pomoći da unaprijedimo svoje odnose u lokalnoj zajednici u kojoj živimo.

Ukratko o etičkim kodeksima

Etički kodeksi čine skup pravila ponašanja koja su prihvatljiva sa stanovišta etičkih - moralnih normi društva i za razliku od pravnih normi oni predstavljaju akte samoregulacije.

Kao skup etičkih pravila ponašanja kodeksi postavljaju zahtjeve i pravila, utvrđuju principe i standarde poželjnog i očekivanog ponašanja.

Pravila ponašanja koja se definišu etičkim kodeksom istovremeno mogu biti predmet pravnih normi, jer se i pravne norme i etička pravila ponašanja zasnivaju na moralnim načelima koje je društvo prihvatilo. Sadržavajući istovremeno kombinaciju etičkih i pravnih normi, one se međusobno prožimaju, dopunjuju i podržavaju jedne druge.

Zašto etički kodeksi u lokalnoj samoupravi?

Veze i odnosi između građana i izabranih predstavnika, funkcionera i zaposlenih u lokalnoj samoupravi su brojnije, neposrednije i intenzivnije od veza i odnosa na svim drugim nivoima vlasti. One su jasno određene i proizilaze iz samog pojma lokalne samouprave

Jačanje uloge građana, njihovo zajedništvo i sporazumijevanje sa lokalnom vlašću od ključnog je značaja za izgradnju povjerenja i za afirmaciju stava o pripadnosti građana lokalnoj zajednici.

Radi oživotvorenja i pune afirmacije stava o pripadnosti građana lokalnoj zajednici, potrebno je ojačati i učvrstiti veze i odnose između građana i izabranih predstavnika, funkcionera i lokalnih službenika. Otuda i zahtjev za veće uključivanje građana u proces odlučivanja na lokalnom nivou, za ostvarivanje principa javnosti i transparentnosti rada organa, za jednak tretman građana u lokalnoj zajednici i njihovu izvjesnost u pogledu donošenja odluka kod organa opštine i javnih službi.

Ponašanje izabranih predstavnika i funkcionera je pod stalnom pažnjom javnosti. Zbog toga se oni istinski moraju

truditi da svoju funkciju obavljaju časno, pošteno i odgovorno i da postupaju u javnom interesu, a ne u svom privatnom, grupnom ili stranačkom interesu. Takvim ponašanjem najbolje će doprinijeti podizanju ugleda funkcije koju vrše, jačanju zakonitosti u radu i stvaranju profesionalnih organa i javnih službi.

Pod budnom pažnjom građana je i ponašanje zaposlenih u lokalnoj samoupravi. Zbog toga se i oni moraju truditi da se staraju o ostvarivanju njihovih potreba i interesa u lokalnoj zajednici, da efikasno i stručno obavljaju svoje poslove i da svoj lični interes ne stavljaju ispred javnog interesa. Na taj način najbolje će čuvati ugled i dostojanstvo javne službe koju obavljaju i motivisati mladi ljudi da se zapošljavaju i grade karijeru u lokalnoj samoupravi.

Svrha donošenja etičkih kodeksa

Svrha donošenja (dva etička kodeksa koja su donesena u lokalnoj samoupravi: Etički kodeks izabраниh predstavnika i funkcionera u lokalnoj samoupravi i Etički kodeks lokalnih službenika i namještenika) je da se upoznaju građani kakvo ponašanje imaju pravo da zahtijevaju i očekuju od nosilaca javnih funkcija i zaposlenih u lokalnoj samoupravi, da se obezbijedi sklad između opšteg i pojedinačnog interesa, da se podrže lica na koje se odnose etički kodeksi u dostizanju i poštovanju utvrđenih standarda, da se stvore uslovi za izgradnju povjerenja, stvaranje povoljnog političkog ambijenta u kojem će se vrednovati učinak svakog nosioca javne funkcije i zaposlenog u lokalnoj samoupravi, kao i da se uspostave efikasni mehanizmi u borbi protiv korupcije na lokalnom nivou.

ETIČKI KODEKS IZABRANIH PREDSTAVNIKA I FUNKCIONERA U LS

Krug lica na koje se odnosi Etički kodeks obuhvata:

- obornike,
- predsjednika Skupštine,
- predsjednik opštine/gradonačelnika, potpredsjednika opštine, zamjenika gradonačelnika, glavnog administratora,
- kao i svako imenovano i postavljeno lice u organima jedinice lokalne samouprave u javnim službama čiji je ona osnivač.

Razlog za obuhvatnost kodeksa na pomenute prethodne kategorije nosilaca javnih funkcija proistekao je iz opredjeljenja da građanin kao korisnik usluga treba da ima istovjetan položaj kod organa lokalne uprave i javnih službi i da za nosioce ovih javnih funkcija treba da važe ista pravila ponašanja, bez obzira da li funkciju vrše u organima lokalne samouprave ili u javnim službama čiji je osnivač.

Osnovna pravila ponašanja koja važe za nosioce javnih funkcija su:

- poštovanje zakona;
- prvenstvo javnog interesa;
- poštovanje izborne volje građana;
- čuvanje ugleda i dostojanstva funkcije;
- savjesno, pošteno i nepristrasno donošenje odluka;
- otvorenost i odgovornost za odluke i postupke i poštovanje drugih.

Nosilac javne funkcije obavlja funkciju u javnom interesu a ne u svom ličnom, privatnom, grupnom ili stranačkom interesu.

Ako se javni interes nađe u sukobu sa drugim interesom, onda prednost ima javni interes. U ovom pravcu Kodeks sadrži niz pravila za izbjegavanje i razrješavanje takvih situacija.

Savjesnost izražava zahtjev da se pri obavljanju funkcije ima osjećanje moralne odgovornosti za sopstvene postupke, dok se **poštenje** odnosi na zahtjeve časnosti, moralno ispravnog i istinoljubivog postupanja.

Savjesnost i poštenje su moralna načela i pravni standardi koji se u javnom mnjenju definišu kao naročiti standardi u obavljanju javne funkcije.

Nepriistrasnost odražava težnju ka objektivnom i pravičnom postupanju .

Otvorenost kao posebno načelo sadrži zahtjev da se pri vršenju funkcije obezbijedi puna transparentnost(vidljivost) i javnost rada.

Odgovornost izražava zahtjev da izabrani predstavnici i funkcioneri odgovaraju javnosti za njihove odluke i aktivnosti i da moraju da se podvrgnu provjeri njihovog rada

Kodeks utvrđuje obavezu izabranih predstavnika i funkcionera da se angažuju u unapređenju rada lokalne samouprave. To znači da oni imaju obavezu da ocjenjuju ulogu organa uprave i javnih službi u odnosu na njihovu sposobnost da odgovore potrebama građana i zahtjevima za pružanje kvalitetnih usluga u lokalnoj samoupravi, da uvide programe obuka za sticanje novih znanja i vještina, razmjenu iskustava i drugih oblika usavršavanja zaposlenih.

Kodeks za nosioce javnih funkcija propisuje niz pravila ponašanja:

- nosioci javnih funkcija neće koristiti funkciju ili ovlašćenje svoga položaja u cilju ostvarivanja ličnih ili privatnih interesa
- izbjegavaće svaki oblik ponašanja koji bi doveo do davanja prednosti privatnim interesima nad javnim /i kada takvo ponašanje nije formalno zabranjeno/
- izbjegavaće obavljanje drugih javnih funkcija koje ga ometaju u obavljanju dužnosti
- pridržavaće se propisa koji utvrđuju obavezu davanja podataka o prihodima i imovini
- poštovaće zabranu primanja i davanja poklona

Kod odlučivanja, za izabranog predstavnika važi pravilo da u najvećoj mjeri uvaži stavove građana iskazane u javnoj

Kodeks sadrži upućujuću odredbu u odnosu na ograničenje istovremenog obavljanja više funkcija od strane nosioca javne funkcije. Ovo ima za cilj da obezbijedi nepristrasnost, da spriječi sukob interesa i da obezbijedi jasno razgraničenje odgovornosti za istovremeno vršenje više funkcija.

raspravi ili na zborovima građana, javnim tribinama ili drugim oblicima javnog učešća i da se uzdrži od ostvarivanja bilo kakve lične koristi ili privatnih interesa.

U vršenju funkcije nosilac javne funkcije treba da se rukovodi zahtjevima i potrebama svojih građana u čije ime vrši povjereni mandat. Zbog toga treba da uvaži njihova iskazana mišljenja i stavove na zborovima građana, javnim tribinama, putem građanske inicijative, peticije ili građanske žalbe i drugih oblika učešća građana.

Kodeks obavezuje izabrane predstavnike i funkcionere da se uzdrže od svih ponašanja koja bi se mogla okarakterisati kao koruptivna i obavezuje ih da se angažuju u borbi protiv korupcije u lokalnoj zajednici.

Sopstvenim ponašanjem izabrani predstavnik i funkcioner treba da služi i bude uzor drugima.

U odnosu na javnost rada, izabrani predstavnici i funkcioneri imaju dvostruku dužnost:

- da obezbijede javnost sopstvenog rada i
- da obezbijede javnost rada organa i službi za čiji su rad odgovorni javnosti.

ETIČKI KODEKS LOKALNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

Etički kodeks lokalnih službenika i namještenika definiše pravila ponašanja, daje smjernice, određuje proceduralna pravila i metode primjene i na taj način promoviše uspostavljanje i održavanje demokratske administracije u lokalnoj samoupravi, koja uživa opštu društvenu podršku. Kodeks izražava vrline i unutrašnje vrijednosti, daje usmjerenja koja, s jedne strane, utvrđuju ideal lokalnog službenika, a sa druge strane, pomažu u oblikovanju lika lokalnog službenika, posvećenost javnim interesima i građanima.

Krug lica na koje se odnosi Etički kodeks:

- svi zaposleni u organima lokalne uprave
- svi zaposleni u javnim službama.

Na ovaj način obezbjeđuje se da zaposleni postupaju po istim etičkim pravilima ponašanja bilo da javnu službu obavljaju u

organima lokalne uprave, javnim preduzećima ili organizacijama čiji je osnivač opština.

Osnovni principi u vršenju poslova lokalnog službenika i namještenika su:

Integritet je princip o načinu ponašanja po kome on djeluje pošteno, savjesno, nepristrasno i transparentno. Zaposleni koji ima integritet nije podložen neetičkim pritiscima i uticajima bilo kog pojedinca ili organizacije koji bi ticali na vršenje njegove službe.

Pravičnost je princip po kome zaposleni postupaju u skladu sa propisima i pravdom.

Odgovornost predstavlja princip po kome se zaposleni podvrgava provjerama njegovog rada kako od strane javnosti tako i od strane svojih pretpostavljenih, odnosno od tijela za unutrašnju kontrolu rada u organima i službama.

Profesionalnost je princip po kome je zaposleni dužan da uvijek postupaju po zakonu i propisima jedinice lokalne samouprave, vodeći računa o zaštiti javnog interesa i ostvarivanju i zaštiti prava građana, pravnih lica i drugih subjekata.

Efikasnost je načelo po kome je zaposleni dužan da poslove službe koju obavlja vrši na način da uz minimalna ulaganja postigne postavljene ciljeve.

Efektivnost je princip po kome zaposleni u obavljanju svojih poslova i preduzimanju aktivnosti postupaju tako da postigne najbolji rezultat.

Objektivnost predstavlja princip po kome se zaposleni u obavljanju svojih poslova rukovodi utvrđenim kriterijumima i uslovima, u skladu sa zakonom i propisima jedinice lokalne samouprave.

Nepriistrasnost znači princip po kome zaposleni u obavljanju svojih zadataka postupa objektivno i pravično, vodeći računa da nekoga ne dovede u povlašćeni položaj ili da mu da prednost, ukoliko to nije propisano zakonom.

Politička neutralnost predstavlja princip po kome zaposleni u obavljanju svojih dužnosti postupa jednako prema svima, bez obzira na njegovu političku pripadnost ili političko uvjerenje i ne stavlja interese političke partije ispred profesionalnih obaveza i dužnosti.

Kodeks propisuje pravila o zabrani sukoba javnog interesa i privatnog interesa zaposlenog. Privatni interes zaposlenog definiše se kao sticanje materijalne i druge koristi za njega lično, njegovu porodicu, bliske rođake, prijatelje, ili pravna ili fizička lica sa kojima ostvaruje privatni, poslovni ili politički kontakt i saradnju, kao i pravila postupanja u slučaju **sukoba privatnog i javnog interesa**.

U slučaju protivpravne ponude, poklona ili neke druge koristi u vezi sa obavljanjem dužnosti pravila obavezuju službenika kako da postupi u takvim situacijama. Lokalni službenik i namještenik je dužan da prijavi zloupotrebu i korupciju u slučaju nastanka povrede zakona i drugih propisa, kao i u slučaju pritiska da postupi suprotno zakonu.

PREDSTAVKA / PRITUŽBA

Bilo koje lice ima pravo da podnese predstavku u slučaju povrede Etičkog kodeksa od strane izabranog predstavnika i funkcionera lokalne samouprave.

Takođe, svako može da podnese pritužbu zbog povreda odredaba Etičkog kodeksa učinjenog od strane lokalnog službenika i namještenika.

Predstavka/pritužba se podnosi etičkim komisijama. O postupanjima po predstavkama i pritužbama se obavještavaju podnosioci, Skupština, predsjednik opštine i javnost. Ova pitanja se detaljno razrađuju odlukama o osnivanju etičkih komisija.

SANKCIJE ZA POVREDE ETIČKIH KODEKSA

Za povredu odredaba etičkog kodeksa izabrani predstavnici i funkcioneri su odgovorni prema biračima i organima koji su ih birali ili imenovali.

Lokalni službenici i namještenici disciplinski su odgovorni.

ETIČKE KOMISIJE

U cilju praćenja primjene etičkih kodeksa u jedinicama lokalne samouprave formiraju se Etičke komisije. Etičke komisije osnivaju se odlukom Skupštine.

Šta je djelokrug rada Etičke komisije?

Etička komisija:

- prati primjenu kodeksa, postupa po predstavkama/pritužbama i inicijativama,
- donosi odluku o povredama kodeksa, daje mišljenja i objašnjenja u vezi sa primjenom odredaba kodeksa,

- informiše Skupštinu, predsjednika opštine i javnost o primjeni kodeksa i drugo.

Etička komisija samostalna je i nezavisna u radu. Za svoj rad etička komisija odgovara Skupštini.

Etičke komisije su nepolitička tijela i u njen sastav treba da budu izabrane ugledne ličnosti, odnosno lica koja su poznata u javnosti po svojim visokim moralnim kvalitetima i koja uživaju ugled u sredini u kojoj žive i rade. Izbor članova komisije se vrši na osnovu javnog poziva.

Kandidate za članove etičkih komisija mogu da predlažu: pojedinci, građani, nevladine organizacije, naučne, obrazovne, kulturne, sportske i druge organizacije.

Članovi etičke komisije za lokalne službenike i namještenike mogu da se biraju i iz redova zaposlenih u organima lokalne uprave i javnim službama.

IMPLEMENTACIJA KODEKSA

Da bi postali djelotvorni instrumenti u praksi, kodeksi treba da postanu sastavni dio svakodnevnog života u jedinicama lokalne samouprave. Kodekse treba **promovisati u javnosti i medijima**. Cilj promocije kodeksa je unapređenje svijesti u lokalnoj zajednici o principima kodeksa i značaju njihovog pridržavanja.

Nosioci javne funkcije imaju obavezu da upoznaju zaposlene, građane i medije sa sadržinom kodeksa, uključujući izradu brošura, pamfleta, lifleta i druge načine, kao i dostupnost kodeksa svima u lokalnoj zajednici. Prilikom potpisivanju izjave izabranih predstavnika i funkcionera o prihvatanju kodeksa ovaj postupak treba učiniti svečanim i javnim.

Prilikom zapošljavanja lokalnih službenika i namještenika, u intervjuima i procjenama kandidata, treba se oslanjati na glavne vrijednosti kodeksa. Poštovanje vrijednosti treba da predstavljaju kriterijume za napredovanje i za izgradnju karijere zaposlenih u lokalnoj samoupravi.

Izjava o potpisivanju kodeksa od strane lokalnog službenika i namještenika treba da je sačinjena u dva primjerka, od kojih se jedan ulaže u personalni dosije zaposlenog a drugi se dostavlja etičkoj komisiji.

UMJESTO ZAKLJUČKA

Kodeksi u LS dakle, predstavljaju akte samoregulacije nosilaca javnih funkcija i zaposlenih u lokalnoj samoupravi. Putem kodeksa nosioci javnih funkcija i zaposleni u LS upoznaju javnost da su svjesni svoje odgovornosti koju podrazumijeva obavljanje javne funkcije i vršenje javne službe i da su, u cilju istinske demokratizacije političkog života na lokalnom nivou i stvaranja povjerenja građana, spremni da se istih pridržavaju u svom svakodnevnom radu.

Prihvatanje pravila ponašanja regulisanih kodeksom i potpisivanjem izjave nosilaca javnih funkcija i zaposlenih da će se istima rukovoditi i ponašati u skladu sa njima, predstavlja akt samoobavezivanja, iz čega proizilazi i njihov karakter akata samoregulacije. Pisana izjava predstavlja moralni čin koji se očekuje od svakog nosioca javne funkcije i svakog zaposlenog u lokalnoj samoupravi.

Jačanje odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou

(Priručnik za specifični modul)

Izdavač:

Zajednica opština Crne Gore

U izradi publikacije učestvovali su:



Crna Gora

Uprava za kadrove Trener Uprave za kadrove:

Blaženka Dabanović

Lokalni ekspert na projektu:

Jovanka Laličić

Štampa:

SNIBS Computers



International



Ministry of foreign affairs

**"Ovaj projekat je finansijski podrzan od strane Programa za socijalni preobrazaj (MATRA)
Holandskog ministarstva inostranih poslova"**