



Toplički centar za
demokratiju i
ljudska prava

Proaktivna transparentnost u radu lokalnih samouprava u Republici Srbiji:

Dostupnost informacija putem internet prezentacija jedinica lokalne samouprave i analiza informatora o radu

Istraživački izveštaj



Projekat finansira Evropska unija u okviru programa "Podrška civilnom društvu 2013".



Пројекат се суфинансира из буџета Републике Србије – Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом

Izdavač:

Beogradska otvorena škola
Masarikova 5/16
11 000 Beograd
Republika Srbija

Tel: +381 11 30 65 800

Faks: +381 11 36 13 112

www.bos.rs
www.dostup.no
bos@bos.rs
facebook.com/bos.rs

U ime izdavača:

Vesna Đukić

Autor:

Mihailo Gajić

Godina:

2016.



Ovaj izveštaj izrađen je uz pomoć Evropske unije. Sadržaj izveštaja isključiva je odgovornost autora i ni u kom slučaju ne odražava stanovišta Evropske unije.

Stavovi izraženi u ovom izveštaju isključiva su odgovornost autora i njegovih saradnika i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom.

Potreba za istraživanjem transparentnosti javne uprave u Srbiji

U Srbiji do 2015. godine nisu bila sprovedena istraživanja o transparentnosti rada državnih organa. U Beogradskoj otvorenoj školi je tokom 2015. godine sprovedeno istraživanje o transparentnosti rada lokalnih samouprava, dok je nešto potom Transparentnost Srbija (TS) sprovedla istraživanje takođe o transparentnosti lokalnih samouprava, koje je rezultiralo kreiranjem Indeksa lokalne transparentnosti (Transparentnost Srbija, 2016). Oba istraživanja su obuhvatila sve postojeće jedinice lokalne samouprave (JLS) (gradove i opštine, kao i gradske opštine) i koristila su iste istraživačke tehnike – skrining internet-prezentacija i slanje zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Glavna razlika između ova dva istraživanja leži u odabiru traženih informacija - istraživanje Beogradske otvorene škole baziralo se na strateškim dokumentima i oblasti javnih finansija (14 indikatora), dok je TS imala širi obim posmatranja (87 indikatora). TS je pored analize internet-prezentacija koristila i terenske posete i upitnike sa zaposlenima u opštinskoj upravi. Sa druge strane, Beogradska otvorena škola je uradila dubinsku analizu informatora o radu jedinica lokalne samouprave. Ova dva istraživanja predstavljaju polaznu osnovu za ocenu transparentnosti rada lokalnih samouprava u Srbiji.

* * *

Kvalitet javne administracije je jedan od važnih preduslova za ekonomski i društveni napredak, što je prepoznato i u Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji (Službeni glasnik RS, 9/2014, 42/2014) te se kvalitet javne uprave u Srbiji postavlja kao jedno od važnih pitanja, kako u domenu razvoja društva tako i u okviru procesa evrointegracija – samo profesionalna i efikasna javna uprava može da dovede do ekonomskog razvoja, ali i da zadovolji visoke standarde neophodne za članstvo u Evropskoj uniji (EU).

Pod upravom, podrazumeva se "proces donošenja odluka i proces njihove implementacije"¹ te stoga dobra uprava podrazumeva način upravljanja koji u sebi sadrži instrumente i alate koji poboljšavaju kvalitet načina donošenja odluka (što ne mora nužno da osigura da će donete odluke biti kvalitetne, jer se definicija bazira samo na kvalitetu procesa). Komponente dobre uprave su²:

1. Odgovornost
2. Transparentnost
3. Responzivnost
4. Jednakost i inkluzivnost
5. Efektivnost i efikasnost
6. Vladavina prava
7. Participativnost
8. Okrenutost ka konsenzusu

Indikatori kvaliteta javne uprave Svetske banke (World Governance Indicators) pokazuju da je kvalitet javne uprave u Srbiji, iako značajno unapređen u odnosu na period od pre 2000. godine, i dalje niži u

¹ Definicija Ujedinjenih Nacija, dostupna na: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

² What is Good Governance, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.

Dostupno na: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

odnosu na većinu zemalja iz okruženja koje su u međuvremenu postale članice EU (ovo je naročito vidljivo u odnosu na Hrvatsku), mereno pomoću World Governance indikatora³.

	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
Kontrola korupcije	-0.30	-0.31	-0.29	-0.25	-0.31	-0.27	-0.19
Vladavina prava	-0.53	-0.44	-0.40	-0.32	-0.39	-0.34	-0.16
Kvalitet regulatornog okvira	-0.29	-0.12	-0.02	0.03	-0.08	-0.08	0.14
Efektivnost vlade	-0.19	-0.04	-0.05	-0.10	-0.11	-0.10	0.09
Politička stabilnost	-0.56	-0.49	-0.44	-0.30	-0.22	-0.01	0.18
Odgovornost	0.25	0.32	0.27	0.27	0.18	0.29	0.23

Tabela 1: Pokazatelji kvaliteta javne uprave Svetske banke za Srbiju

Ne samo što rezultati javne uprave u Srbiji nisu na zavisnom nivou, već su i njeni troškovi visoki. Troškovi zarada zaposlenih u sektoru države činili su 10,47% BDP-a u 2015. godini dok plan fiskalne konsolidacije sa MMF-om predviđa njegovo smanjenje na 7% u srednjoročnom periodu, na nivo primeren zemljama u okruženju.

Prema podacima Svetske banke, može se tvrditi da princip dobre uprave nije u dovoljnoj meri zastupljen u administrativnom aparatu Republike Srbije. Neki od razloga za to su politizacija državnih organa i njihovo korišćenje zarad sticanja političke i ekonomske koristi, nizak nivo odgovornosti izabranih političara i niski kapaciteti demokratskih institucija, što je omogućilo rastakanje formalnih institucija i kreiranje neformalnih institucija moći u zemlji nakon 2008. godine, prvo oličenim u kabinetu predsednika Republike 2008 - 2012, te potom kabinetu prvog potpredsednika i predsednika Vlade (2012 - 2014, 2014 - 2016).

Moglo bi se tvrditi da nijedna od komponenti dobre uprave nije u dovoljnoj meri prisutna u radu javne uprave u Srbiji. Nizak nivo vladavine prava kao ključna komponenta dobre uprave jeste prepoznat kao problem u zemlji, ali su se dve sprovedene reforme pravosuđa pretvorile u svoju suprotnost, dodatno ograničavajući nezavisnost pravosudnog sistema. Iako postoji legislativni okvir koji promovira druge komponente dobre uprave, oni se u praksi nedosledno primenjuju, nekada usled regulatornih pravila koja nisu jednoznačna već su podložna alternativnim tumačenjima ali često i usled nedostatka političke volje za primenom propisa od strane izvršne vlasti, što je pojačano slabim kapacitetima za kontrolu. Jedan od skorašnjih primera zloupotrebe propisa koji onemogućavaju dobru upravu u praksi je princip preširoke primene donošenja zakona po ubrzanoj proceduri u Narodnoj Skupštini, što onemogućava ozbiljnu javnu debatu o predloženim zakonskim rešenjima, ili nejasno definisanje zakona za koje je potrebno organizovati javnu raspravu pre njihovog upućivanja zakonodavnoj vlasti, što omogućava diskreciono tumačenje ovog pravila i slabi učešće javnosti u procesu donošenja novih propisa pošto se javna rasprava u praksi može sa punim pravom preskočiti.

³ Podaci iz baze podataka Svetske banke, preuzeti sa: <http://info.worldbank.org/governance/wgi> Kvalitet javne uprave se meri na skali od -2,5 (najlošiji mogući rezultat) do 2,5 (najbolji mogući rezultat).

Transparentnost kao jedan od principa dobre uprave podrazumeva da drugi entiteti (drugi državni organi, mediji, organizacije civilnog društva, građani itd) mogu lako da vide ko, i na koji način, donosi i sprovodi odluke. Ona je važna iz nekoliko razloga: doprinosi većem nivou odgovornosti aktera u javnom upravi jer omogućava da se jasno povežu nadležnosti i odgovornosti sa konkretno sprovedenim delima; dovodi do većeg nivoa predvidljivosti ponašanja aktera u javnoj upravi; a difuzijom informacija o radu doprinosi boljem uvidu u donete odluke onim stranama na koje se one odnose. Zatim, transparentnost podstiče i participaciju građana u demokratskim procesima, što ima posebno veliki značaj u post-tranzicijskim zemljama u kojima ne postoji tradicija učestvovanja javnosti u donošenju odluka, usled autoritarne vladavine jednopartijskog režima. Pored ovih argumenata koji pokazuju značaj transparentnosti u radu javnih organa za širu zainteresovanu javnost, ona je važna i za same organe javne uprave koji treba da je sprovede jer dovodi do difuzije informacija i putem participacije građana do donošenja bolje informisanih ili kvalitetnijih odluka. Pored ovih instrumentalnih vrednosti transparentnosti državnih organa kao nezaobilaznog faktora dobre uprave, ona ima i intrinzičku vrednost: u informatičkoj eri nakon difuzije Interneta, kada su građani okruženi obiljem (kako relevantnih ili korisnih tako i nerelevantnih ili štetnih) informacija, transparentnost u radu se ne shvata samo kao imperativ javnih vlasti, već i kao očekivano ponašanje, naročito u sferi prisutnosti javnih institucija na Internetu.

Sa druge strane, transparentnost je i brana korupciji. Prema dostupnim podacima, korupcija u Srbiji je sistemska, prožimajući velike pore društva - od državnih organa upravljannja, do sudstva, policije, pa čak zdravstva i obrazovanja. Prema Globalnom barometru korupcije iz 2013, političke partije, sudstvo, zdravstvo i državni službenici se percipiraju kao najkorumpiraniji delovi društva u Srbiji.⁴

	Političke partije	Sudstvo	Zdravstvo	Javna uprava
Procenat ispitanika koji smatra da je dati sistem korumpiran ili veoma korumpiran	80%	82%	81%	78%

Tabela 3: Percepcija korupcije pojedinih delova društva, Global Corruption Barometer 2013.

Procenat ispitanika koji je izjavio da je u prethodnih 12 meseci platio mito u datom sektoru	
Obrazovanje	16%
Sudstvo	20%
Zdravstvo	23%
Policija	17%
Javni registri i izdavanje dozvola	17%
Komunalne usluge	9%
Poreska uprava	9%
Katastar	30%

Tabela 4: Iskustvo sa korupcijom u pojedinim sektorima društva, Global Corruption Barometer 2013.

Važnost korupcije se ogleda i u tome što je ona prepoznata kao ozbiljan društveni problem, kako od strane građana koji korupciju uz visoku nezaposlenost i lošu ekonomsku situaciju, u istraživanjima javnog mnjenja percipiraju kao jedan od najvažnijih problema⁵, tako i od strane javnih organa koji su

⁴ Transparency International, Global Corruption Barometer 2013. Dostupno na: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=serbia>

⁵ Na primer, videti više u: UNDP i CESID, Stav građana Srbije prema korupciji – osmi istraživački ciklus, 2013. Dostupno na:

doneli Nacionalnu strategiju za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, i niz drugih zakona (od kojih su najvažniji svakako nov Zakon o javnim nabavkama kao i Zakon o kontroli državne pomoći). Međutim, nivo korupcije u Srbiji prema Indeksu percepcije korupcije je i dalje veći nego u svim ostalim zemljama regiona (osim u Bosni i Hercegovini), a što je mnogo važnije pokazuje i znake nazadovanja - posle početnog pada korupcije u 2013. godini dolazi do njenog ponovnog rasta da bi se on vratio na gotovo isti nivo pre promene režima koji je svoju izbornu pobjedu bazirao uveliko na borbi protiv kriminala i korupcije.⁶

	2015.	2014.	2013.	2012.
Srbija	40	41	42	39
Rumunija	46	43	43	44
Bugarska	41	43	41	41
Makedonija	42	45	44	43
Crna Gora	44	42	44	41
Bosna i Hercegovina	38	39	42	42
Hrvatska	51	48	48	46

Tabela 5: Indeks percepcije korupcije u odabranim zemljama

Odličje transparentnosti u radu javnih organa kao antikoruptivnog alata se ogleda u tome da smanjuje mogućnost pojave prilika za koruptivne aktivnosti. U sistemu u kome se jasno zna ko, šta i na koji način radi lako je identifikovati stranu koja je zloupotrebila svoje nadležnosti i kazniti je. Kako je pokazao još Beker (Becker 1974), na odluke o upuštanju u kriminalne aktivnosti uticaj imaju visina zaprećene kazne ali i mogućnost otkrivanja. Ovo je kasnije sumirano u "formuli korupcije" Roberta Klitgarda (Klitgaard 1998), gde je nivo korupcije jednak nivou državnog monopola i diskrecione moći u donošenju odluka, umanjen za nivo odgovornosti i transparentnosti.⁷

$$C = M + D - A - T$$

Treba imati na umu da je transparentnost naknadno dodata u originalnu formulu, da bi se pojačala veza sa odgovornošću. Takođe, i pored univerzalnih pretenzija date formule da objasni osnovne varijable korupcije, u različitim društvenim kontekstima je moguća njena drugačija aktuelizacija.

http://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/Corruption%20UNDP_SRB_Benchmarking%20Survey%20Serbian%20December%202013.pdf

⁶ Zoran Stojiljković, Izborne ponude i rezultati - Evropski izbori i izbori u Srbiji 2014. godine, Fondacija Konrad Adenauer, 2014, strana 8. Pored toga, o značaju borbe protiv korupcije u izbornoj ponudi na prethodnim parlamentarnim izborima koji su doveli do promene režima, videti više u: Zoran Stojiljković i ostali, Javne politike u izbornoj ponudi: Izbori i formiranje vlasti u Srbiji 2012. godine, Fondacija Konrad Adenauer, 2012. godine.

⁷ Originalna formula se može pronaći u: Klitgaard, International Cooperation Against Corruption, dostupno na: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf>

Problem nedovoljne transparentnosti je prepoznat i u gore pomenutoj Nacionalnoj strategiji za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, u kojoj je navedeno načelo transparentnosti kao jedno od 6 načela na kojima se bazira borba protiv korupcije u Srbiji⁸ (uz načelo vladavine prava, nulte tolerancije, odgovornosti, sveobuhvatnosti i efikasnosti). Nivo korupcije na lokalnu do sada nije bio u fokusu donosilaca odluka kao ni stručne javnosti, što je samo delimično razumljivo iz razloga što je korupcija prisutna u velikom obimu u ostalim delovima javne uprave te je u postavljanju prioriteta lokalna uprava skrajnuta. Na te probleme prisutne na lokalnom nivou ukazuje i Strategija, gde "izostaje usvajanje i sprovođenje ozbiljnog pokrajinskog, odnosno lokalnog akcionog plana za borbu protiv korupcije, koji bi obezbedio transparentan rad organa teritorijalne autonomije, odnosno lokalne samouprave, kao i pokrajinskih i lokalnih javnih preduzeća, transparentan budžetski sistem, odnosno kreiranje i trošenje budžetskih sredstava, kao i adekvatan odgovor građanskog društva i medija na korupcijske izazove".⁹ Sa druge strane, i redovni godišnji izveštaj Evropske Komisije o napretku Srbije u procesu evrointegracija ukazuje na to da "prevencija korupcije u lokalnoj upravi zahteva veću pažnju"¹⁰. Zbog svega toga je istraživanje transparentnosti organa lokalne samouprave, opština i gradova, veoma važno za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji.

Transparentnost rada državnih organa je po prvi put zakonski regulisana donošenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja¹¹ 2004. godine, koji je nakon toga 3 puta menjan. Prema trenutno važećem zakonskom rešenju¹², transparentnost rada državnih organa se posmatra *reaktivno* i *proaktivno*. Reaktivna transparentnost se sastoji od pružanja informacija javnosti na predati zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, koji je podnet na zakonom predviđen način (koji u sebi sadrži i određena ograničenja ovog prava). Drugim rečima, u ovom slučaju organ javne vlasti daje informaciju javnosti tek kada mu je ona zatražena. Sa druge strane, viši nivo transparentnosti čini proaktivna transparentnost, pošto se ona sastoji od izdavanja informacija o radu državnog organa unapred, imajući u vidu opravdani interes javnosti da zna, tj. da ima lak i neometani pristup tim informacijama. Informator o radu predstavlja dokument koji odgovara na zakonske potrebe državnih organa za proaktivnim pristupom u ovom domenu, dajući javnosti veliki broj važnih informacija o samom državnom organu, a njegov sadržaj je predviđen Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa.¹³

Na osnovu onoga što je prikazano u uvodu, proističe da je važno ispitati nivo proaktivne transparentnosti jedinica lokalne samouprave u Srbiji – putem analize dostupnosti informacija na njihovim internet prezentacijama i putem analize informatora o radu.

Cilj istraživanja

Glavni cilj ovog istraživanja bio je da se kreira i testira metodologija merenja nivoa proaktivne transparentnosti državnih organa i proveriti da li je njenim korišćenjem moguće izmeriti nivo transparentnosti lokalnih samouprava u Srbiji, te da se napravi presek zatečenog stanja, u odnosu na koji bi ponovljena buduća istraživanja mogla da ustanove da li dolazi do određenih promena, i da li te

⁸ Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije 2013 - 2018, Službeni glasnik 57/2013, str 2.

⁹ Isto, str 4.

¹⁰ Evropska Komisija, Republika Srbija 2015 - Izveštaj o napretku, 2015.

¹¹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik 120/2004.

¹² Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik 36/2010.

¹³ Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa, Službeni glasnik 68/2010.

promene ukazuju na povećanje ili smanjenje nivoa transparentnosti. Stoga je ovo istraživanje više deskriptivnog karaktera, koje bi ukazalo na trenutno stanje u ovoj oblasti.

Pored toga, polazna hipoteza koju smo želeli da proverimo, a koja je nastala neformalnim sakupljanjem informacija tokom našeg iskustva sa sistemom lokalne samouprave i zakonskog okvira koji se odnosi na transparentnost rada državnih organa, je to da je trenutni nivo transparentnosti lokalnih samouprava u Srbiji nizak, i da je to uglavnom posledica toga što se zakonski okvir ne primenjuje na adekvatan način.

Metodologija istraživanja transparentnosti lokalnih samouprava u Republici Srbiji

Istraživački postupak koji je korišćen je analiza dostupnosti informacija od javnog značaja na internet prezentacijama jedinica lokalnih samouprava.

Analiza se sastojala iz nekoliko segmenata:

- 1) kreiranje liste dokumenata čija se dostupnost proverava
- 2) pretraga dokumenata na internet prezentacijama
- 3) potraživanje nedostupnih dokumenata zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja
- 4) analiza informatora o radu.

Ovo istraživanje je uključivalo pregled internet prezentacija svih gradova i opština na teritoriji Republike Srbije, u smislu Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije (Službeni glasnik 129/2007), ne računajući teritoriju AP Kosova i Metohije. Opštine sa područja Kosova i Metohije nisu uzete u obzir prilikom istraživanja zbog njihovog drugačijeg administrativno - pravnog statusa i okvira u kome postoje i deluju u odnosu na ostale opštine u Srbiji. Stoga je istraživanje sprovedeno u 169 opština, i to: 23 grada, 24 gradske opštine i 122 opštine (spisak jedinica lokalne samouprave je dostupan u Aneksu). Pored pregleda internet prezentacija, izvršena je i analiza sadržaja informatora o radu jedinica lokalne samouprave. Istraživanje je sprovedeno u dva ciklusa: prvo tokom 2015. i drugo tokom 2016, prema sledećem vremenskom okviru:

Prvi ciklus istraživanja: u periodu od 11. februara do 30. jula 2015. godine.

- ❖ Skrining sajtova lokalnih samouprava je sproveden između 11. februara i 01. aprila 2015. godine.
- ❖ Zahtevi za pristup informacijama su poslani u periodu od 26. maja do 10. juna 2015. godine.
- ❖ Pregled informatora je sproveden tokom jula 2015. godine.

Drugi ciklus istraživanja: u periodu od 31. januara do 31. maja 2016. godine.

- ❖ Skrining sajtova lokalnih samouprava je sproveden između 31. januara do 21. aprila 2016. godine.
- ❖ Pregled informatora je sproveden tokom maja 2016. godine.

Istraživanje transparentnosti jedinica lokalnih samouprava koje je sprovela Beogradska otvorena škola nije prvo ovakve vrste, ali jeste prvo koje je sprovedeno u Srbiji. Ono se naslanja na slična istraživanja

koja su izvedena u Španiji¹⁴ i Slovačkoj¹⁵, od kojih je preuzeta metodologija i prilagođena nacionalnom okviru. Osnovni istraživački alat bilo je binarno ocenjivanje dostupnosti informacija ili dokumenata na internet prezentacijama (dokument ili informacija postoji / dokument ili informacija ne postoji) što je preuzeto iz navedenih istraživanja, dok se nacionalno prilagođavanje date metodologije sastoji u tome da se odredi spisak dokumenata ili informacija koji se traži, na osnovu domaćeg zakonodavnog okvira koji reguliše nadležnosti jedinica lokalne samouprave u Srbiji ili dostupnost informacija od javnog značaja. Još jedno odstupanje od pomenutih istraživanja u Španiji i Slovačkoj je uključivanje analize informatora o radu jedinica lokalne samouprave, imajući u vidu da je ovaj instrument proaktivne transparentnosti kvalitativna razlika između regulatornog okvira u Srbiji gde je dokument kao informator o radu obavezan, dok u drugim zemljama on uglavnom nije predviđen.

Skrining internet prezentacija obuhvatio je prikupljanje dokumenata čija je lista kreirana na osnovu tri kriterijuma: značaj za rad lokalnih samouprava, uticaj na kvalitet života stanovništva i zakonska obaveza izrade i objavljivanja dokumenta na internet prezentaciji.

Kao dostupne na sajtu ocenjivane su i informacije okačene direktno na sajt ali takođe i informacije koje su objavljene u nekom od dokumenata na sajtu – na primer, informacije o budžetu opštine su ocenjivane kao dostupne ukoliko se nalaze na stranici posvećenoj lokalnim finansijama, ali i ako se nalaze u informatoru o radu. Informacija koje nisu mogle da budu identifikovane u prvom skriningu, tražene su zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja, koji je kreiran posebno za svaku opštinu, u skladu sa zatečenim stanjem na internet prezentaciji.

Spisak traženih dokumenata ili informacija:

1. Informator o radu
2. Spisak usluga koji pruža državni organ
3. Informacije o dodeljenoj državnoj pomoći
4. Službeni list
5. Plan javnih nabavki
6. Izveštaj o sprovedenim javnim nabavkama
7. Budžet
8. Izveštaj o izvršenju budžeta
9. Prostorni plan
10. Statut
11. Lokalni akcioni plan za mlade (LAP za mlade)
12. Lokalni ekološki akcioni plan (LEAP)
13. Strategija lokalnog održivog razvoja (SLOR)
14. Strategija lokalnog ekonomskog razvoja (SLER)

Ova dokumenta ili informacije mogu se podeliti u nekoliko kategorija: strateška dokumenta (akcioni planovi ili strategije), lokalne javne finansije i informacije vezane za informator o radu.

Pod dokumentima strateškog karaktera podrazumevana su dokumenta koja pokrivaju lokalne razvojne politike (ekonomskog ili održivog razvoja, upravljanja kvalitetom životne sredine ili omladinskom politikom). Prostorni plan i Statut su takođe pridodati ovom odeljku, zbog svog karaktera – prostorni

¹⁴ Transparency International Spain 2008.

¹⁵ Transparency International Slovakia 2010.

plan definiše stratešku upotrebu prostora na teritoriji opštine, dok je statut svojevrsni „ustav“ jedinice lokalne samouprave.

Dokumenta vezana za lokalne javne finansije obuhvataju informacije o javnim nabavkama (plan javnih nabavki za tekuću godinu i izveštaj o sprovedenim javnim nabavkama) i budžetu (budžet za tekuću godinu i izveštaj o izvršenju budžeta).

Dokumenta vezana za informator o radu odnose se na sam informator o radu, kao i na informacije od posebnog značaja za građane (informacije o uslugama koje pruža državni organ i o postupku pružanja usluga) ili za borbu protiv korupcije (informacije o dodeljenoj državnoj pomoći).

Službeni list predstavlja delimično poseban odeljak pošto ne predstavlja samo jedan dokument, alat za objavljivanje zvaničnih dokumenata i akata jedinice lokalne samouprave, te je stoga njegova važnost za lokalnu transparentnost na lokalnom nivou značajna.

Informatori o radu su analizirani u skladu sa već postojećim zakonskim propisima o sadržaju informatora, a koji se nalaze u Uputstvu za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa. Prisutnost svih propisanih delova informatora ocenjivana je binarno, kao i slučaju dokumenata i informacija. Nepotpuna ili neažurirana¹⁶ informacija je ocenjivana kao nepostojeća.

Delovi Informatora:

1. Sadržaj
2. Osnovni podaci o državnom organu i informatoru
3. Organizaciona struktura
4. Opis funkcija starešina
5. Opis pravila u vezi sa javnošću rada
6. Spisak najčešće traženih informacija od javnog značaja
7. Opis nadležnosti, ovlašćenja i obaveza
8. Opis postupanja u okviru nadležnosti, ovlašćenja i postupanja
9. Navođenje propisa
10. Usluge koje organ pruža zainteresovanim licima
11. Postupak radi pružanja usluga
12. Pregled podataka o pruženim uslugama
13. Podaci o prihodima i rashodima
14. Podaci o javnim nabavkama
15. Podaci o državnoj pomoći
16. Podaci o isplaćenim platama, zaradama i drugim primanjima
17. Podaci o sredstvima rada
18. Čuvanje nosača informacija
19. Vrste informacija u posedu
20. Vrste informacija kojima državni organ omogućava pristup

¹⁶ Treba imati u vidu da je pod neažuriranom informacijom smatrana samo ona koja je validna u jasno određenom vremenskom okviru, bez obzira na vreme izrade informatora o radu. Stoga su kao ažurirane informacije prihvatane i one informacije iz informatora koji su zadnji put bili ažurirani u prethodnim godinama u onom odeljku gde se informacija ne menjanju (npr odeljak o vrstama informacija u posedu ili organizaciona struktura) dok su za podatke o budžetu i javnim nabavkama prihvatani samo podaci koji se odnose na tekuću godinu (budžet i plan javnih nabavki) ili tekuću i prethodnu (izveštaj o izvršenju budžeta ili sprovedenim javnim nabavkama).

21. Informacije o podnošenju zahteva za pristup informacijama

Ograničenja metodologije

Ograničenje metodologije koja je korišćena da se proceni nivo transparentnosti rada jedinica lokalne samouprave leži u odabiru traženih informacija i dokumenata. Kako ne postoje neki objektivni parametri koji ukazuju na nivo transparentnosti državnih organa, kao varijabla koja opisuje transparentnost se koristi uglavnom količina odabranih informacija koja je dostupna javnosti. Odabir informacija koje se traže na internet prezentacijama stoga može da utiče na konkretne rezultate i nivo transparentnosti. Trenutni zakonski okvir u Srbiji propisuje da određene informacije budu dostupne javnosti putem internet prezentacija i / ili informatora o radu (na primer, informacije o javnim nabavkama), pa stoga on nudi određenu potporu u definisanju transparentnosti rada državnih organa. Dodatno ograničenje se odnosi na to što je istraživanje bazirano na analizi proaktivnog nivoa transparentnosti, tj. onih informacija koje državni organi daju na uvid javnosti unapred, bez prethodnog zahteva. Nizak nivo proaktivne transparentnosti ne mora nužno da vodi i do niskog nivoa reaktivne transparentnosti (davanja informacija na uvid zainteresovanoj javnosti nakon zvaničnog zahteva) ali se proaktivna transparentnost smatra višim nivoom transparentnosti, a razvoj informacionih tehnologija dopušta lako, brzo i jeftino postupanje državnih organa u ovom okviru.

Još jedno ograničenje je relativno uzak okvir državnih organa na kojima je bazirano istraživanje – samo jedinice lokalne samouprave: gradovi, opštine i gradske opštine – što iako daje dobru polaznu osnovu za ocenu nivoa transparentnosti u sistemu lokalne samouprave ne dozvoljava da se ovi zaključci prenesu na nivo celokupne javne uprave u Republici Srbiji. Stoga bi buduća istraživanja trebalo da procene nivo transparentnosti i u drugim delovima javne uprave (javna uprava na republičkom i pokrajinskom nivou, nezavisna regulatorna tela, posebni sistemi unutar javne uprave kao zdravstvo i prosveta itd).

Rezultati istraživanja

U prvom delu biće predstavljeno stanje nakon prvog skrininga obavljenog u 2015. godini. Pored predavljanja opšte slike dostupnosti informacija po opštinama, pokušaćemo da odredimo da li postoje neka ograničenja koja se postavljaju pred jedinice lokalnih samouprava u Srbiji koje mogu uticati na proaktivnu dostupnost informacija, pre svega da li one poseduju dovoljne kapacitete (materijalne, ljudske i druge resurse) za ispunjavanje svojih zakonskih obaveza. Nakon toga će biti predstavljeni rezultati drugog ciklusa istraživanja, sprovedenog tokom 2016, kao i procena administrativnih troškova koji nastaju poštovanjem principa transparentnosti u radu lokalnih samouprava. U zaključnom delu biće dat konačan osvrt sa preporukama za unapređenje trenutnog stanja.

Rezultati prvog istraživanja 2015.

I Javne nabavke i budžet

U oblasti javnih nabavki traženi su: plan javnih nabavki za tekuću godinu i izveštaj o sprovedenim javnim nabavkama u poslednja 4 kvartala, a od budžetskih informacija odluka o budžetu i izveštaj o izvršenju budžeta. Nije tražen samo formalni dokument na sajtu, već su kao vrednosti prihvatane i kvartalne informacije iz Informatora o radu, o sprovedenim javnim nabavkama.

Ukupno, umesto 676 očekivanih dokumenata ili informacija, skringom sajtova opština i gradova je locirano samo 188 dokumenata, tj 27,8% ukupnog broja. Najčešća informacija je bila odluka o budžetu (koja je u skoro 83% slučajeva bila dostupna, ali opet samo trećina opština ima na svom sajtu dok je odluka prisutna u manje od polovine informatora o radu) i plan javnih nabavki sa ukupnom dostupnošću nešto ispod polovine (samo u 18,9% na sajtu i 24,9% u informatorima o radu). Međutim, nivo izveštavanja o javnim rashodima putem izveštaja o izvršenju budžeta i izveštaja o izvršenju javnih nabavki, koji su dostupni u samo 23% i 13% respektivno, pokazuje jako nizak nivo transparentnosti. Nizak nivo transparentnosti u oblasti finansija ukazuje na povišen rizik od korupcije u oblasti javnih nabavki na lokalnom nivou, na šta je potrebno obratiti veću pažnju, naročito jer se trenutnim pristupom u okviru kojeg se ne objavljuju informacije o javnim nabavkama na proaktivan način ne krši jedan već dva zakona: i Zakon o javnim nabavkama kao i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Naziv dokumenta	Plan javnih nabavki	Izveštaj o izvršenju javnih nabavki	Budžet	Izveštaj o izvršenju budžeta
Na sajtu	32	5	91	0
u %	18,9%	2,9%	53,8%	0,0%
Kao deo Informatora o radu	42	17	79	39
u %	24,9%	10,1%	46,7%	23,1%
Nije dostupno	95	147	29	130
u %	56,2%	87,0%	17,2%	76,9%
Ukupno dostupno (Sajt + Informator)	74	22	140	39
u %	43,8%	13,0%	82,8%	23,1%

Tabela 6: Dostupnost dokumenata iz oblasti javnih finansija 2015.

Napomena: Zbir dostupnih dokumenata na sajtu i u Informatoru iznosi više od 100%, jer određeni broj opština ima date dokumente i na sajtu i u Informatoru o radu, pa se dupliraju.

II Strateški dokumenti

U oblasti strateških dokumenata traženi su: statut jedinice lokalne samouprave, prostorni plan, lokalni ekološki akcioni plan, lokalni akcioni plan za mlade, strategija lokalnog održivog razvoja, strategija lokalnog ekonomskog razvoja.

Skrining sajtova jedinica lokalne samouprave je pokazalo da su i u ovom segmentu lokalne samouprave nedoljno transparentne. Od ukupnog očekivanog broja dokumenata (1014) locirano je samo 390, tj 38,5%. Najdostupniji dokumenti bila su statut (65,7%) i strategija lokalnog održivog razvoja (56,8%), koje prati prostorni plan (48,5%). Najmanje dostupni dokumenti su strateški dokumenti vezani za lokalnu omladinsku (31,4%), ekološku (14,2%) i ekonomsku politiku (14,2%). U poređenju sa prethodnom grupom dokumenata postoji mala, ali značajna razlika: lista dokumenata vezana za budžet i javne nabavke moraju da postoje jer bez njih lokalne samouprave ne mogu da funkcionišu (a naravno, i zakonom su obavezane na njihovo usvajanje i korišćenje). Međutim, lokalne samouprave su takođe različitim zakonskim propisima obavezane da poseduju i nabrojana strateška dokumenta, kao i da po njima postupaju. Problem leži u tome da ova dokumenta (osim statuta i prostornog plana, koji u užem smislu nisu strateška dokumenta) nisu neophodna za funkcionisanje lokalnih samouprava u potpunosti, već samo za neke od njihovih aktivnosti (na primer, SLOR ili SLER) tako da je moguće da neke lokalne samouprave nemaju neka od ovih strateških dokumenata do kojih nije moguće doći putem sajta. U tom slučaju, to ne govori o nedovoljnoj transparentnosti jedinice lokalne samouprave u radu, već o nepostojećem obaveznom okviru za njihov rad u važnim oblastima za razvoj lokalnih zajednica.

Naziv dokumenta	Na sajtu	u %	Nedostupno	u %
LAP za mlade	53	31,4%	116	68,6%
SLOR	96	56,8%	73	43,2%
Statut	111	65,7%	58	34,3%
Prostorni plan	82	48,5%	87	51,5%
LEAP	24	14,2%	145	85,8%
SLER	24	14,2%	145	85,8%
Ukupno	390	38,5%	624	61,5%

Tabela 7: Dostupnost strateških dokumenata na internet prezentacijama 2015.

III Informatori o radu

Ispunjenost Informatora o gradu gradova i opština je sagledavana u odnosu na obavezan sadržaj, propisan Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa (Službeni glasnik 68/2010) od strane Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Važnost informatora o radu se vidi ne samo u izričitoj zakonskoj odredbi da on bude izrađen i ažuriran najmanje jednom godišnje, a svakako u ne dužem periodu nego što je dve nedelje od kada je nastupila promena podataka koji se u njemu nalaze, već i u tome da je on jedini instrument prokativne transparentnosti

predviđen zakonom, te da se cela ova oblast bazira isključivo na njegovoj upotrebi. Podaci pokazuju da lokalne samouprave ne poštuju u dovoljnoj meri svoje zakonske obaveze u vezi sa Informatorom o radu.

Ukupno 165 od 169 jedinica lokalne samouprave posedovalo je izrađen informator o radu na svojoj veb prezentaciji (97,63%) što na prvi pogled deluje da se zakon uglavnom dosledno poštuje. Opštine koje nisu imale objavljen informator u 2015. godini su Bujanovac, Preševo, Nova Crnja i Gadžin Han. Međutim, kada se izvrši analiza sadržaja dostupnih Informatora u odnosu na njihov zakonom propisan sadržaj, vidi se da gradovi i opštine masovno ne poštuju svoje zakonske obaveze. Prema Uputstvu, postoji 21 odeljak sa podacima koji su neophodni da se nalaze u svakom Informatoru, ali u prosečan informator navedeno je samo 13 (tačnije 12,7) od 21 poglavlja ili informacija (60,48%).

Ispunjenost Informatora o radu	Broj opština
90 - 100%	14
80 - 90%	32
70 - 80%	23
60 - 70%	27
50 - 60%	17
40 - 50%	16
30 - 40%	18
20 - 30%	12
10 - 20%	3
0 - 10%	7

Tabela 8: Ispunjenost informatora o radu JLS 2015.

Posebno je obrađena dostupnost informacija o osetljivim podacima u informatoru o radu: informacijama o uslugama koje pruža državni organ i informacijama o dodeljenoj državnoj pomoći. Informacije o uslugama su od posebne važnosti za građane, jer bi one trebalo da opisuju koje sve usluge pruža državni organ i kako ta procedura teče, što bi trebalo da eliminiše nedostatke koji mogu da se pojave usled slabog poznavanja procedura od strane građana. Informacije o dodeljenoj državnoj pomoći su osetljive jer pružaju jasnu kontrolu o novčanim davanjima (ili njihovim ekvivalentima) koje je državni organ dodelio privatnim pravnim licima i preduzetnicima. Ovu pomoć je potrebno prijaviti Komisiji za kontrolu državne pomoći, i ona mora biti jednokratna i ne sme biti diskriminatorna, da ne bi došlo do narušavanja konkurencije na tržištu. Kako je primena zakona o kontroli državne pomoći za sada necelishodna, ove informacije u informatorima o radu državnih organa pružaju vredne podatke javnosti o tome kako se troše javna sredstva.

Naziv dokumenta	Dostupno	u %	Nedostupno	u %
Informator o radu	165	97,6%	4	2,4%
Informacije o uslugama	76	47,3%	89	52,7%
Podaci o državnoj pomoći	43	25,4%	119	74,6%

Tabela 9: Dostupnost posebno osetljivih informacija iz Informatora o radu 2015.

IV Komunikacija sa građanima u onlajn okruženju

Pored dostupnosti informacija i dokumenata na internet prezentacijama, kao i ispunjenosti informatora o radu, u prvom istraživačkom ciklusu pažnja je bila posvećena i načinu na koji JLS komuniciraju sa građanima u internet okruženju, korišćenju naprednih tehnologija u pružanju usluga, te i tome da li JLS omogućavaju uvid u lokalni službeni list, te na kraju i da li je veb sajt opštine u skladu sa Smernicama za izradu veb prezentacija organa državne uprave i jedinica lokalne samouprave Direkcije za elektronsku upravu.

Podaci pokazuju da je značajan broj opština poseduje naloge na društvenim mrežama, i da prednjači Facebook (42,60%) kao mreža koja u Srbiji ima najviše korisnika u odnosu na Twitter (29,58%). I pored toga, ovaj broj se ne može smatrati dovoljnim jer je aktivan nalog na društvenim mrežama postalo nešto što se podrazumeva za sve poslovne ili državne entitete u komunikaciji sa javnošću. Povezanost sa portalom E-Usluge postoji samo u manje od $\frac{1}{3}$ slučajeva, dok tek nešto preko $\frac{1}{2}$ lokalnih samouprava na svom sajtu drži objavljen lokalni službeni list. Na kraju, poražavajući je podatak da samo 3,5% tj ukupno 6 opština ima u potpunosti usklađenu veb prezentaciju sa Smernicama.

	Ima	u %	Nema	u %
E-usluge	66	39,05%	103	60,95%
Službeni list	95	56,21%	74	43,79%
Facebook nalog	72	42,60%	97	57,80%
Twitter nalog	50	29,58%	119	70,42%
Usklađenost sa smernicama	6	3,55%	163	96,45%

Tabela 8: Komunikacija JLS sa građanima u internet okruženju 2015.

Rezultati drugog istraživanja 2016.

Drugi ciklus istraživanja koristio je istu metodologiju i pristup kao i u prvom skriningu, tako da su poređenja između 2015. i 2016. godine moguća. Jedina razlika je u tome što u drugom skriningu nije izvršena pretraga komunikacije JLS sa građanima u onlajn okruženju (postojanje aktivnog zvaničnog naloga JLS na nekoj od društvenih mreža, i usklađenost sa smernicama o internet prezentaciji, ali je obavljena pretraga dostupnosti lokalnih Službenih listova).

I Javne nabavke i budžet

Ukupno, umesto 676 očekivanih dokumenata ili informacija, skriningom sajtova opština i gradova je locirano samo 245 dokumenata, tj 36,2% ukupnog broja. Najčešća informacija je bila odluka o budžetu (koja je u skoro 2/3 slučajeva bila prisutna na sajtu) a najređa izveštaj o izvršenju javnih nabavki (samo u 13,6% slučajeva). Stanje u 2016. je slično onom u prethodnoj godini. Dostupnost plana javnih nabavki i izveštaja o sprovedenim javnim nabavkama je gotovo identična, s tim što je izvor informacije malo promenjen. Naime, plan javnih nabavki je manje zastupljen u informatorima a više na internet prezentacijama JLS-a. Međutim, stanje je i dalje neadekvatno jer je i dalje manje od polovine planova javnih nabavki dostupno javnosti. Dostupnost izveštaja o izvršenju budžeta je blago smanjena i to sa niske osnovice, dok je dostupnost odluke o budžetu takođe smanjena i to isključivo u dostupnosti putem informatora, što ukazuje da je procedura ažuriranja informatora o radu jedan od slabih elemenata trenutnog procesa transparentnosti u radu JLS-a.

Naziv dokumenta	Plan javnih nabavki	Izveštaj o izvršenju javnih nabavki	Budžet	Izveštaj o izvršenju budžeta
Na sajtu	56	6	94	0
u %	33,1%	3,6%	55,6%	0,0%
Kao deo Informatora o radu	20	17	20	32
u %	11,8%	10,1%	11,8%	18,9%
Nije dostupno	93	146	55	137
u %	55,0%	83,4%	32,5%	81,1%
Ukupno dostupno (Sajt + Informator)	76	23	114	32
u %	45,0%	13,6%	67,5%	18,9%

Tabela 9: Dostupnost dokumenata iz oblasti javnih finansija 2016.

II Strateški dokumenti

Skrining sajtova jedinica lokalne samouprave je pokazao blagu promenu stanja na bolje. Od ukupnog očekivanog broja dokumenata (1014) locirano je 474, tj 46,8%, što je poboljšanje od skoro 20% procentnih poena u odnosu na prošlogodišnju vrednost od 390 dokumenata. Međutim, i sa ovim poboljšanjem broj dostupnih strateških dokumenata je i dalje ispod polovine. Povećala se dostupnost svih dokumenata, osim SLER-a (blago opala sa 24 na 20), i to pojedinačno najviše prostornog plana (sa 82 na 107) i SLOR-a (sa 96 na 116). I pored ovog napretka, i dalje samo tri dokumenta strateškog karaktera imaju dostupnost veću od 50% - statut, prostorni plan i SLOR.

Naziv dokumenta	Na sajtu	u %	Nedostupno	u %
LAP za mlade	74	43,8%	95	56,2%
SLOR	116	68,6%	53	31,4%
Statut	125	74,0%	44	26,0%
Prostorni plan	107	63,3%	62	36,7%
LEAP	32	18,9%	137	81,1%
SLER	20	11,8%	149	88,2%
Ukupno	474	46,8%	540	53,3%

Tabela 10: Dostupnost strateških dokumenata na internet prezentacijama 2016.

III Informatori o radu

Podaci ponovljenog skrininga informatora pokazuju da lokalne samouprave još uvek ne poštuju u dovoljnoj meri svoje zakonske obaveze u vezi sa informatorom o radu.

Ponovo je 165 od 169 jedinica lokalne samouprave posedovalo izrađen informator o radu na svojoj veb prezentaciji (97,63%). Opštine koje nisu imale objavljen Informator u 2016. godini su Preševo, Gadžin Han, Arilje i gradska opština Niša Pantelejš. Preševo i Gadžin Han su ponovili neslavan rezultat iz prethodne godine, dok su u međuvremenu Nova Crnja i Bujanovac izradili informator. Analiza sadržaja dostupnih Informatora u odnosu na njihov zakonom propisan sadržaj ponovo ukazuje na to da gradovi i opštine masovno ne poštuju svoje zakonske obaveze. Stanje pokazuje da prosečan informator u 2016. poseduje samo 12 (tačnije 11,6) od 21 poglavlja ili informacija (55,2%).

Ispunjenost Informatora o radu	Broj opština
90 - 100%	6
80 - 90%	12
70 - 80%	33
60 - 70%	39
50 - 60%	20
40 - 50%	20
30 - 40%	11
20 - 30%	9
10 - 20%	11
0 - 10%	4

Tabela 11: Ispunjenost informatora o radu JLS 2016.

Dostupnost informacija o osetljivim podacima u informatoru o radu i dalje nije na predviđenom nivou: informacije o uslugama koje pruža državni organ dostupne su u manje od polovine slučajeva (49,1%) a podaci o državnoj pomoći u svega 11,2%. Dok su informacije o uslugama dostupne u gotovo istom broju kao i u prethodnoj godini (86 prema 83 informatora), postoji značajan pad dostupnosti informacija o dodeljenoj državnoj pomoći (sa 50 na 19).

Naziv dokumenta	Dostupno	u %	Nedostupno	u %
Informator o radu	165	97,6%	4	2,4%
Informacije o uslugama	86	50,9%	83	49,1%

Podaci o državnoj pomoći	19	11,2%	150	88,8%
--------------------------	----	-------	-----	-------

Tabela 12: Dostupnost posebno osetljivih informacija iz Informatora o radu 2016.

Diskusija rezultata

Rezultati istraživanja, mereno brojem informacija i dokumenata dostupnih na internet prezentacijama lokalnih samouprava u Srbiji i kvalitetom sadržaja Informatora o radu, ukazuju na to da poštovanje principa transparentnosti u radu na lokalnom nivou u Srbiji nije na visokom nivou, do te mere da se čak i ne poštuju zakonske odredbe vezane za transparentnost rada državnih organa, a kamoli da se u praksi poštuju principi dobre uprave u ovoj oblasti i da se građanima na uvid daju važne informacije o radu državnih organa izvan minimalnih zakonskih propisa koji uređuju ovu oblast.

Od 169 opština i gradova, njih 4 nije imalo objavljen informator o radu, ali od analiziranih informatora nijedan nije ispunio u potpunosti zahteve postavljene u obaveznom Uputstvu za izradu i objavljivanje Informatora o radu državnog organa u 2015, dok su u 2016. samo dve JLS (gradska opština Novi Beograd i grad Jagodina) ispunile date standarde. Da je diskrepanca između zakonskih obaveza vezanih za sadržaj lokalnih informatora i stvarnog stanja velika pokazuje i podatak da u proseku informator o radu lokalne samouprave poseduje samo oko polovine propisanih informacija (50% u 2015. i 55% u 2016. godini).

Kada je reč o strateškim dokumentima, takođe je locirano manje od 50% očekivanog broja strategija, akcionih planova i ostalih neophodnih dokumenata (390 u 2015. tj 40%. i 474 u 2016. godini tj 46%). Pojedinačno, najtransparentniji dokument je statut, ali čak i u tom slučaju $\frac{1}{2}$ (2015. godine) ili $\frac{1}{4}$ (2016. godine) lokalnih samouprava ne poseduje statut, kao dokument koji je kamen temeljac opštine ili grada, na svom sajtu.

Najmanja transparentnost, kako je i moglo da se pretpostavi, leži u oblasti budžeta i javnih nabavki. Iako postojeće javne nabavke u velikoj meri jesu povezane sa Portalom javnih nabavki Uprave za javne nabavke, ipak su planovi javnih nabavki, kao i izveštaji o sprovedenim javnim nabavkama jako retki dokumenti na sajtovima opština i gradova (18,9% i 2,9% u 2015. i 33% i 3,6% u 2016. godini). Odluke o budžetu lokalnih samouprava su pojedinačno najdostupniji dokument, ali opet gotovo u polovini slučajeva je i ovo dokument koji ne može biti pronađen na sajtu lokalne samouprave.

Kada se uzmu strateški dokumenti i dokumenti iz oblasti javnih nabavki i budžeta zajedno, stvara se jasna slika netransparentnosti u radu lokalnih samouprava: ukupno je locirano 578 dokumenata od očekivanih 1 690, tj samo 34% ili jedna trećina u 2015. godini, kao i 719 dokumenata tj 42,5% u 2016. godini.

Skrining je pokazao da opštine i gradovi nedovoljno prepoznaju značaj direktne komunikacije sa građanima putem društvenih mreža: tek trećina poseduje aktivan nalog na mreži Twitter, i polovina na mreži Facebook. Pored toga, tek 39% jedinica lokalne samouprave je povezalo svoj sajt sa portalom E-Usluga (što je njihova obaveza u slučaju da pružaju elektronske usluge), dok samo 3,5% ima internet prezentaciju u skladu sa Smernicama za izradu veb prezentacija državnih organa i lokalnih samouprava.

Faktori koji utiču na nivo proaktivne transparentnosti

Nakon prvog ciklusa istraživanja, šarolikost rezultata je ukazivala na potrebu da se proverí postoji li povezanost nekih karakteristika opština i gradova i njihovog dostignutog nivoa transparentnosti. U slučaju da se mogu identifikovati neke od njih, bilo bi moguće formulisati preporuke za povećanje nivoa transparentnosti čiji cilj bi bio eliminacija uzroka netransparentnog rada jedinica lokalne samouprave.

Da bi se videlo da li postoji veza između kapaciteta jedinica lokalne samouprave da ispuni svoje zakonske obavezu i nivoa transparentnosti u njenom radu, kreiran je indeks transparentnosti u radu lokalne samouprave. Ovaj indeks se sastoji od broja dokumenata objavljenih na sajtu lokalne samouprave ili u okviru informatora o radu, i to:

1. Plan javnih nabavki
2. Izveštaj o sprovedenim javnim nabavkama
3. Budžet
4. Izveštaj o izvršenju budžeta
5. LAP za mlade
6. Prostorni plan
7. LEAP
8. SLOR
9. SLER
10. Statut
11. Informator o radu
12. Spisak usluga
13. Državna pomoć
14. Službeni list

Rezultati gradova i opština na ovom indeksu su potom upoređeni sa odabranim varijablama, koje bi mogle da utiču na transparentnost u radu ovih državnih organa. Ove varijable su podeljene na one koje mogu da utiču na nivo tražnje za transparentnošću (od strane građana) i na one koje mogu utiču na nivo ponude transparentnosti od strane same jedinice lokalne samouprave. Prva skupina varijabli tiče se karakteristika samih pojedinačnih JLS, dok se druga grupa bavila njihovim kapacitetima. Postavljena je hipoteza da JLS koje imaju veće kapacitete za svoj rad mogu da adekvatnije pružaju usluge iz svog domena i samim tim budu transparentnije u svom radu, kao i da određene karakteristike JLS posredno utiču na njen nivo transparentnosti, tako što povećava tražnju za informacijama od strane građana, što posledično navodi opštinsku upravu na veće standarde u radu pa među njima i transparentnost. Za proveru ove hipoteze korišćen je Pirsonov koeficijent korelacije.

Mogući uticaj na tražnju za informacijama:

1. broj stanovnika
2. prosečna starost
3. prosečna neto zarada
4. obrazovni profil stanovnika (broj stanovnika sa minimum srednjim obrazovanjem)

Mogući uticaj na ponudu informacija:

1. broj zaposlenih u opštinskoj / gradskoj upravi
2. visina budžeta lokalne samouprave

Koeficijent korelacije meri da li se vrednosti nekih varijabli kreću u istom (pozitivna korelacija), suprotnom pravcu (negativna korelacija) ili se kreću nezavisno. Iako koeficijent korelacije ne znači da varijable stoje u uzročno-posledičnoj vezi (moguće su slučajne tj nepovezane korelacije, ili da kretanje obe varijable bude izazvano kretanjem neke treće promenljive), on ukazuje na mogućnost veze među fenomenima. Korelacija čiji je koeficijent manji od 0,3 se smatra slabom; umerenom ako je koeficijent između 0,3 i 0,7 a jakom ako je iznad 0,7.

Koeficijenti korelacije između odabranih karakteristika JLS i njihovog nivoa transparentnosti su veoma niski, što ukazuje na nepostojanje veze između njih. Drugim rečima, tražnja za transparentnošću tj informacijama o radu JLS nije determinisana odabranim varijablama. Isto to važi i na strani kapaciteta samih JLS.

	Broj stanovnika	Prosečna starost	Obrazovni profil stanovnika	Prosečna neto zarada
Nivo transparentnosti meren Indeksom proaktivne transparentnosti	0,09	0,02	-0,03	0,04

Tabela 13: Koeficijenti korelacije između nivoa transparentnosti i karakteristika JLS

	Broj zaposlenih u opštinskoj / gradskoj upravi	Visina budžetskih prihoda
Nivo transparentnosti meren Indeksom proaktivne transparentnosti	0,09	0,08

Tabela 14: Koeficijenti korelacije između nivoa transparentnosti i kapaciteta JLS

Druga mogućnost jeste da bi druga operacionalizacija nivoa transparentnosti mogla da pruži drugačije rezultate. Da bi se to proverilo, obračunata je i korelacija između LTI indeksa (Local Transparency Index) koji je kreirala Transparentnost Srbija u 2015. godine, koji na skali 0 – 100 meri nivo transparentnosti JLS u Srbiji.¹⁷ Međutim, i u ovom slučaju, kada je mera transparentnosti skor LTI, korelacije za odabrane pokazatelje ostaju daleko od značajnih.

	Broj stanovnika	Prosečna starost	Obrazovni profil stanovnika	Prosečna neto zarada
Nivo transparentnosti meren pomoću LTI	0,09	0,02	0,16	0,04

Tabela 15: Koeficijenti korelacije između nivoa transparentnosti i karakteristika JLS

¹⁷ Više o samom LTI i metodologiji koji stoji iza njega, može se pronaći na:

<http://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti/tekui-projekti/indeks-transparentnosti-lokalne-samouprave-lti>

	Broj zaposlenih u opštinskoj / gradskoj upravi	Visina budžetskih prihoda
Nivo transparentnosti meren pomoću LTI	0,07	0,03

Tabela 16: Koeficijenti korelacije između nivoa transparentnosti i karakteristika JLS

Ovo ukazuje na to da razlika u nivou transparentnosti ne može da se pripiše njihovim kapacitetima (mereno brojem zaposlenih u opštinskoj/gradskoj upravi ili visinom budžeta), već nekim drugim neopaženim karakteristikama. Zabrinjavajuće nizak nivo poštovanja zakona u ovoj oblasti može da ukazuje na nepostojanje političke volje od strane rukovodilaca i političkih faktora na lokalnom nivou da se pridržavaju svojih propisanih zakonskih obaveza vezanih za transparentnost rada. Bilo kako bilo, dokumentovani nizak nivo transparentnosti u radu JLS u Srbiji upućuje na to da zbog nedostatka relevantnih informacija dolazi do poteškoća prilikom ostvarivanja prava od strane građana, ali da takvo stanje ostavlja veliki manevarski prostor za koruptivne radnje na lokalnom nivou. Zbog toga je potrebno učiniti napore da dođe do značajnijeg napretka u ovoj oblasti – barem toliko da JLS poštuju svoje zakonom propisane obaveze.

Aneks: Dostupnost dokumenata na internet prezentacijama i ispunjenost informatora o radu JLS

Tabela prikazuje broj dokumenata pronađenih na sajtovima JLS u skriningu sprovedenim 2015. i 2016. godine, kao i ispunjenost informatora u radu u tim godinama. Broj 13 predstavlja broj dokumenata / informacija koje su tražene. Razlika u broju dokumenata je (13 naprema 14, koji je korišćen kao varijabla transparentnosti leži u tome što su ovde podaci o javnim nabavkama prikazani zbirno, a ne odvojeno kao dva dokumenta: Plan i Izveštaj). Ispunjenost informatora o radu za gradove Čačak, Jagodina Kragujevac, Leskovac, Niš i Novi Sad je računata kao prosečna ispunjenost informatora svih organa unutar opštine, budući da ne postoji jedinstveni informator o radu već taj dokument svaka uprava ili organ izrađuje za sebe.

Opština / grad / gradska opština	Dostupnost dokumenata na sajtu 2015. (od 13)	Dostupnost dokumenata na sajtu 2016. (od 13)	Ispunjenost informatora 2015.	Ispunjenost informatora 2016.
Ada	9	8	52,4%	71.4%
Aleksandrovac	7	7	61,9%	42.9%
Aleksinac	11	10	57,1%	38.1%
Alibunar	3	4	38,1%	71.4%
Apatin	9	8	57,1%	42.9%
Arandjelovac	10	7	76,2%	66.7%
Arilje	10	5	23,8%	0.0%
Babušnica	7	3	42,9%	28.6%
Bač	8	6	52,4%	57.1%
Bačka Palanka	5	7	61,9%	71.4%
Bačka Topola	7	6	33,3%	38.1%
Bački Petrovac	10	5	71,4%	47.6%
Bajina Bašta	4	4	28,6%	23.8%
Batočina	9	6	52,4%	42.9%
Bečej	7	4	90,5%	71.4%
Bela Crkva	1	4	42,9%	47.6%
Bela Palanka	3	5	61,9%	66.7%
Beočin	10	6	76,2%	57.1%
Beograd	10	8	81,0%	90.5%
Beograd, Barajevo	8	6	28,6%	76.2%
Beograd, Čukarica	5	6	23,8%	85.7%
Beograd, Grocka	4	5	52,4%	81.0%
Beograd, Lazarevac	7	7	81,0%	81.0%
Beograd, Mladenovac	6	3	90,5%	81.0%
Beograd, Novi Beograd	8	8	90,5%	100.0%
Beograd, Obrenovac	8	8	33,3%	81.0%
Beograd, Palilula	10	6	47,6%	76.2%
Beograd, Rakovica	3	5	81,0%	57.1%
Beograd, Savski Venac	7	7	47,6%	61.9%
Beograd, Sopot	1	2	57,1%	76.2%

Beograd, Stari Grad	7	5	42,9%	57.1%
Beograd, Surčin	6	6	61,9%	23.8%
Beograd, Voždovac	7	4	71,4%	76.2%
Beograd, Vračar	6	7	90,5%	76.2%
Beograd, Zemun	6	7	95,2%	76.2%
Beograd, Zvezdara	6	8	90,5%	95.2%
Blace	9	8	33,3%	28.6%
Bogatić	6	5	76,2%	61.9%
Bojnik	2	4	76,2%	76.2%
Boljevac	6	6	61,9%	57.1%
Bor	5	3	23,8%	14.3%
Bosilegrad	3	5	38,1%	52.4%
Brus	8	7	52,4%	42.9%
Bujanovac	2	3	0,0%	47.6%
Crna Trava	7	2	28,6%	19.0%
Čačak	11	8	71,4%	76.2%
Čajetina	9	9	33,3%	19.0%
Čoka	8	8	81,0%	81.0%
Ćićevac	7	6	66,7%	42.9%
Ćuprija	11	8	76,2%	61.9%
Despotovac	9	7	85,7%	85.7%
Dimitrovgrad	8	5	38,1%	47.6%
Doljevac	7	6	47,6%	61.9%
Gadžin Han	5	5	0,0%	0.0%
Golubac	8	5	38,1%	42.9%
Gornji Milanovac	10	6	52,4%	23.8%
Indija	11	11	81,0%	71.4%
Irig	3	4	61,9%	71.4%
Ivanjica	9	9	71,4%	61.9%
Jagodina	8	5	81,0%	100.0%
Kanjiža	9	7	76,2%	71.4%
Kikinda	4	7	66,7%	47.6%
Kladovo	8	4	42,9%	19.0%
Knić	9	8	38,1%	38.1%
Knjaževac	10	6	81,0%	76.2%
Koceljeva	8	5	23,8%	61.9%
Kosjerić	5	6	66,7%	57.1%
Kostolac	2	4	47,6%	23.8%
Kovačica	10	9	71,4%	71.4%
Kovin	10	7	66,7%	61.9%
Kragujevac	12	12	47,6%	76.2%
Kraljevo	12	7	66,7%	61.9%
Krupanj	10	9	81,0%	76.2%

Kruševac	9	8	85,7%	61.9%
Kučevo	6	2	42,9%	38.1%
Kula	7	8	66,7%	71.4%
Kuršumlija	10	8	81,0%	76.2%
Lajkovac	10	6	42,9%	61.9%
Lapovo	10	9	81,0%	71.4%
Lebane	1	3	9,5%	14.3%
Leskovac	8	8	81,0%	85.7%
Loznica	10	8	61,9%	57.1%
Lučani	7	6	9,5%	9.5%
Ljig	6	5	33,3%	42.9%
Ljubovija	9	7	71,4%	66.7%
Majdanpek	9	7	38,1%	42.9%
Mali Idoš	1	4	47,6%	42.9%
Mali Zvornik	9	6	47,6%	47.6%
Malo Crniće	10	6	76,2%	38.1%
Medveđa	8	6	23,8%	14.3%
Merošina	7	4	33,3%	23.8%
Mionica	10	7	28,6%	9.5%
Negotin	10	6	61,9%	61.9%
Niš	8	8	81,0%	81.0%
Niš, Crveni Krst	7	5	61,9%	52.4%
Niš, Medijana	4	2	61,9%	28.6%
Niš, Niška Banja	1	3	38,1%	38.1%
Niš, Palilula	6	4	66,7%	38.1%
Niš, Pantelejev	3	4	66,7%	0.0%
Nova Crnja	10	7	9,5%	14.3%
Nova Varoš	10	8	57,1%	61.9%
Novi Bečej	8	9	57,1%	61.9%
Novi Kneževac	7	8	81,0%	61.9%
Novi Pazar	9	8	71,4%	57.1%
Novi Sad	9	5	90,5%	85.7%
Odžaci	8	8	0,0%	42.9%
Opovo	3	4	52,4%	47.6%
Osečina	12	9	28,6%	0.0%
Pančevo	10	10	57,1%	66.7%
Paraćin	10	7	66,7%	71.4%
Pećinci	8	5	71,4%	52.4%
Petrovac na Mlavi	3	5	61,9%	47.6%
Pirot	10	8	66,7%	66.7%
Plandište	9	9	95,2%	66.7%
Požarevac	10	7	71,4%	52.4%
Požega	10	6	66,7%	71.4%

Preševo	2	0	0,0%	0.0%
Priboj	8	8	47,6%	33.3%
Prijepolje	8	6	23,8%	19.0%
Prokuplje	12	9	66,7%	57.1%
Rača	9	6	90,5%	71.4%
Raška	9	9	71,4%	61.9%
Ražanj	8	6	33,3%	19.0%
Rekovac	9	7	90,5%	61.9%
Ruma	8	9	90,5%	76.2%
Sečanj	9	4	19,0%	9.5%
Senta	10	7	66,7%	57.1%
Sjenica	9	7	90,5%	85.7%
Smederevo	10	7	81,0%	71.4%
Smederevska Palanka	2	3	19,0%	19.0%
Sokobanja	7	7	66,7%	61.9%
Sombor	10	6	81,0%	71.4%
Srbobran	10	9	61,9%	61.9%
Sremska Mitrovica	8	7	85,7%	76.2%
Sremski Karlovci	5	7	14,3%	28.6%
Stara Pazova	8	6	85,7%	71.4%
Subotica	10	7	90,5%	81.0%
Surdulica	8	4	38,1%	42.9%
Svilajnac	5	2	90,5%	71.4%
Svrljig	8	8	85,7%	66.7%
Šabac	7	7	85,7%	71.4%
Šid	9	3	76,2%	52.4%
Temerin	9	7	81,0%	52.4%
Titel	8	5	71,4%	66.7%
Topola	8	8	85,7%	95.2%
Trgovište	2	2	38,1%	33.3%
Trstenik	11	7	81,0%	52.4%
Tutin	8	7	57,1%	61.9%
Ub	10	8	85,7%	52.4%
Užice	10	8	76,2%	76.2%
Valjevo	11	6	81,0%	90.5%
Varvarin	9	10	47,6%	85.7%
Velika Plana	10	9	71,4%	61.9%
Veliko Gradište	11	9	81,0%	66.7%
Vladičin Han	8	7	47,6%	33.3%
Vladimirci	9	7	28,6%	61.9%
Vlasotince	4	5	33,3%	19.0%
Vranje	9	4	81,0%	66.7%
Vranjska banja	1	1	57,1%	47.6%

Vrbas	10	7	57,1%	57.1%
Vrnjačka Banja	12	8	52,4%	57.1%
Vršac	9	7	33,3%	19.0%
Zaječar	9	7	81,0%	71.4%
Zrenjanin	11	8	85,7%	66.7%
Žabalj	3	9	85,7%	71.4%
Žabari	5	4	61,9%	61.9%
Žagubica	10	8	71,4%	52.4%
Žitište	6	7	85,7%	61.9%
Žitorađa	9	5	71,4%	66.7%