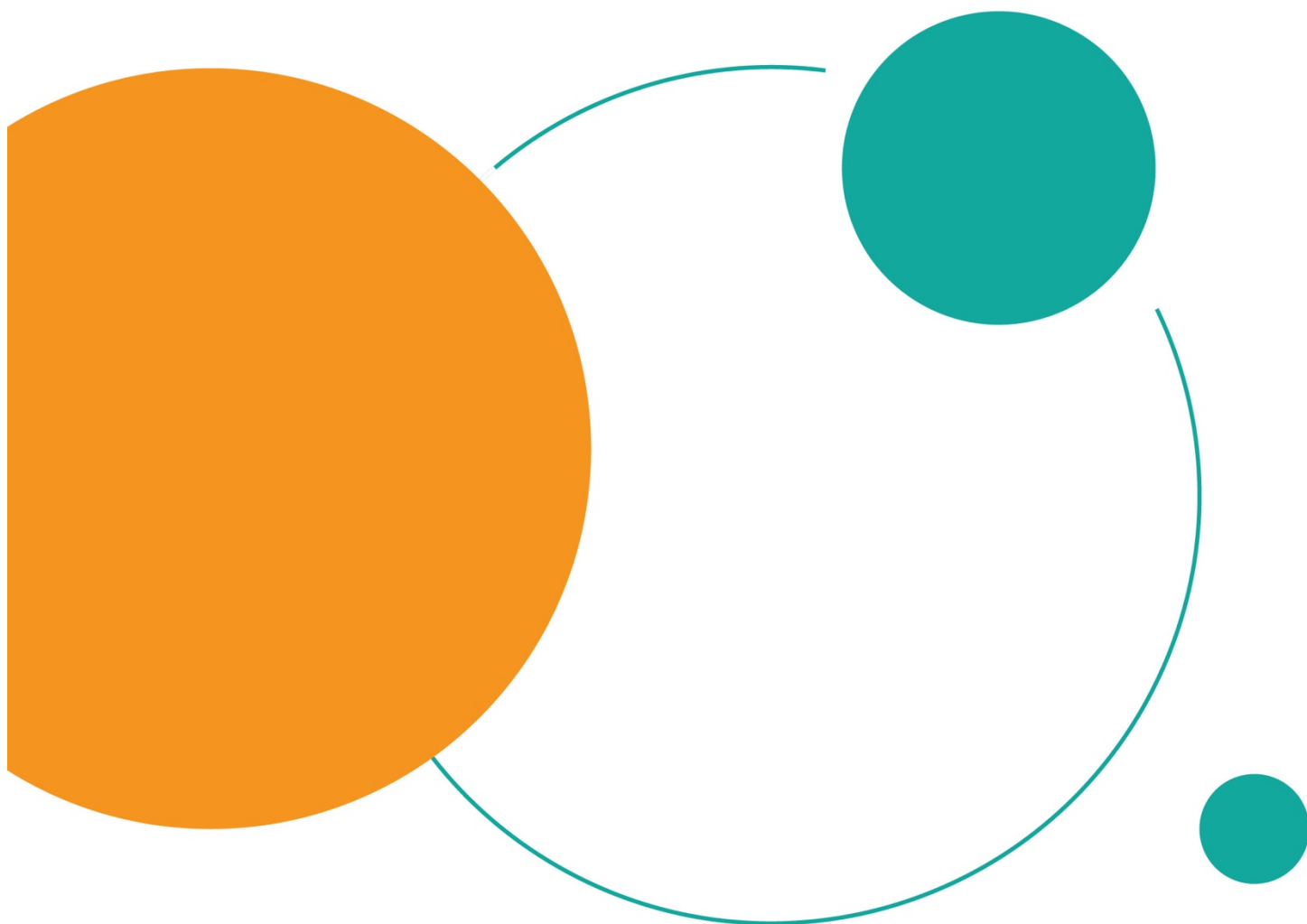




ANALIZA OTVORENOSTI LOKALNIH SAMOUPRAVA



U SRBIJI I REGIONU U 2017. GODINI

ANALIZA OTVORENOSTI LOKALNIH SAMOUPRAVA U SRBIJI I REGIONU U 2017. GODINI



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world

Ovaj predlog praktične politike je deo projekta finansiranog od strane NED
- National Endowment for Democracy



Ovaj projekat je sufinansiran od strane Evropske unije. Predlog praktične politike je urađen uz pomoć Evropske unije. Sadržaj je isključivo odgovornost ActionSEE mreže i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

STAVOVI IZNETI U DOKUMENTU PREDSTAVLJAJU STAVOVE AUTORA

I NE ODRAŽAVAJU NUŽNO MIŠLJENJE DONATORA.

Uvod

U saradnji sa partnerima iz regionalne mreže NVO „ActionSEE“, CRTA - Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost je pripremila analizu nivoa transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti lokalne samouprave u regionu Zapadnog Balkana. Generalni zaključak je da je otvorenost lokalne samouprave kako u Srbiji, tako i u regionu, na izuzetno niskom nivou. U periodu od decembra 2017. do februara 2018. godine članice mreže „ActionSEE“ su radile na detaljnom istraživanju, baziranom na naučnoj metodologiji, koje obuhvata uzorak od 144 opštine iz 6 država i preko 60 indikatora za svaku jedinicu lokalne samouprave.

Otvorenost lokalne samouprave za nas podrazumeva transparentnost i učinkovitost institucija, kao i razvijenu komunikaciju sa građanima.

U odnosu na rezultate otvorenosti parlamenta i organa izvršne vlasti na nacionalnom nivou rezultati lokalnih vlasti su lošiji i ujedno zabrinjavajući, što je zaključak istraživanja i u 2017. godini. Za očekivati je da otvorenost raste kako se krećemo ka nižim organima vlasti jer su oni u direktnom kontaktu sa građanima. Ipak, istraživanje je pokazalo suprotno. Lokalne vlasti u regionu bi trebalo da ulože mnogo više napora kako bi uključili građane u donošenje odluka koje se direktno odražavaju na kvalitet njihovog života.

Uzimajući u obzir da je mnogo problematičnih oblasti, opštine iz regiona se moraju posvetiti popravljanju postojećeg stanja u najskorijem periodu.

Otvorenost vlasti predstavlja jedan od osnovnih postulata dobrog i pravednog upravljanja, kao i važnu karakteristiku svakog demokratskog društva. Ona je opšta tj. javna vrednost razvijenih društava i važan instrument kontrole rada vlasti od strane institucija i građana. Takođe, ona predstavlja i značajan instrument za prevenciju korupcije. Nažalost, ovo je tema o kojoj se u regionu malo govori, a još manje se preduzimaju konkretni koraci za dostizanje standarda otvorenosti.

Ovaj dokument je upućen donosiocima odluka u lokalnim samoupravama regiona i državnim organima koji se bave lokalnom samoupravom. On može biti od koristi i predstavnicima međunarodnih institucija, ali i kolegama iz NVO sektora koji se bave ovim pitanjima.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamerne kritike i rasprave o našem predlogu.

Analiza otvorenosti jedinica lokalnih samouprava u regionu

Analiza velikog broja postavljenih indikatora je u drugoj godini istraživanja pokazala značajne razlike, u poređenju sa rezultatima otvorenosti u 2016. godini. Pre svega, Albanija je u 2016. godini ispunila svega 12,12% indikatora otvorenosti, dok je ovaj rezultat u 2017. godini značajno viši i iznosi 27,55%. Međutim, druge države u regionu Zapadnog Balkana su, sa druge strane, ostvarile nešto manji učinak u 2017, u poređenju sa 2016. godinom.

Ukupan nivo otvorenosti lokalnih samouprava na nivou regiona u 2017. godini iznosi **31.5%**, što je pad od **2.5%** u odnosu na prethodni krug merenja.

Ovaj rezultat se može objasniti uvođenjem novih indikatora u novi krug merenja otvorenosti. Zahvaljujući prethodno stečenom znanju, konkretnim rezultatima i analizama regionalne otvorenosti, i verujući da će jedinica lokalnih samouprava vođene jednostavno predstavljenim koracima za unapređenje stanja u navedenim oblastima, raditi na poboljšanju iste, odlučili smo da zagovaramo za viši nivo otvorenosti institucija vlasti u regionu. Tako je ovogodišnje istraživanje obogaćeno indikatorima kojima se zagovara viši standard proaktivne transparentnosti.

I pored činjenice da su indikatori unapređeni u drugom krugu merenja, što je podiglo zahteve za otvorenošću organa javnih vlasti, suštinski napredak ipak nije uočen ni kod osnovnih stvari koje nivo uprave najbliži građanima treba da ispunjava. Na niži stepen pristupačnosti lokalnih samouprava na regionalnom nivou, na primer, utiče činjenica da se u najvećem broju slučajeva ne objavljuju izveštaji sa javnih rasprava. Takođe, lokalne samouprave nastavljaju da ne objavljuju informacije tražene i dobijene putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Učinkovitost lokalnih samouprava je ostaje na niskom nivou i u 2017. godini. Specifičnosti prisutne širom regiona sadržane su u činjenici da lokalne samouprave ne razvijaju indikatore za merenje učinka prilikom razvijanja svojih godišnjih planova rada.

U domenu integriteta, lokalne samouprave su ostvarile još lošiji rezultat nego prethodne godine. Lokalne samouprave ne ulažu u unapređenje znanja i kapaciteta svojih službenike u oblastima prevencije korupcije i zaštite uzbunjivača.

Nedostatak strateškog pritupa otvorenosti je vidljivo u kontekstu otvaranja podataka koje lokalne samouprave objavljuju na svom sajtu. U velikom broju slučajeva, ne postoji opredeljenost u zvaničnim dokumentima (strategijama, politikama, procedurama) da se informacije objavljuju u otvorenom formatu.

Lokalne samouprave, prema ovim podacima, ne vrše funkciju građanskih servisa i ne omogućavaju građanima pristup relevantnim informacijama i učešće u procesu donošenja odluka. Svi problemi koji su uočeni na regionalnom nivou prisutni su i u Srbiji i zajednički daju veoma negativnu sliku stanja otvorenosti lokalnih vlasti.

Preporuka da je neophodno da strateška dokumenta i godišnji akcioni planovi za njihovo sprovođenje moraju da se usmeravaju i ka razvoju otvorenosti, nastavlja da važi i dalje. Takođe, od izuzetne je važnosti

da nadležni republički organi i organi lokalne samouprave rade na razvijanju i usvajanju planova kojima će se podsticati ujednačen razvoj otvorenosti jedinica lokalnih samouprava.

Politika otvorenosti mora biti politika svih jedinica lokalnih samouprava u regionu i naći svoje mesto među ostalim važnim politikama država, i krajnje je vreme da se ovaj problem počne rešavati.

Analiza otvorenosti lokalnih samouprava u Srbiji

Analiza otvorenosti lokalnih samouprava u Srbiji sprovedena je na uzorku od 42 jedinice lokalne samouprave (JLS), na nivou opština, gradova i gradskih opština.¹ Otvorenost lokalnih samouprava ocenjivana je u četiri oblasti: transparentnosti, pristupačnosti, učinkovitosti i integritetu. Ukupna ispunjenost indikatora indeksa otvorenosti lokalnih samouprava u Srbiji u 2017. je na istom nivou kao u 2016. godini i iznosi 39% što navodi na zaključak da je transparentnost lokalnih samouprava i dalje na veoma niskom nivou.

Transparentnost

Pad vrednosti indikatora uočen je u oblasti transparentnosti, u svim posmatranim podoblastima. U 2016. JLS u Srbiji su ispunjavale 44% indikatora dok je vrednost indikatora transparentnosti u 2017. godini 40%. U oblasti budžetske transparentnosti primetan je značajan pad. U 2016. ispunjenost indikatora u ovoj oblasti bila je 36%, dok je u 2017. vrednost indikatora 29%. To je i dalje najslabije ocenjena podoblast transparentnosti lokalnih samouprava. Pad vrednosti indikatora uočen je i u podoblasti organizacionih informacija. U 2016. vrednost indikatora je bila 46% dok je u 2017. iznosila 39%. U podoblasti javnih nabavki zabeležen je značajan porast transparentnosti. U 2016. transparentnost javnih nabavki je iznosila 47% dok je u 2017. vrednost indikatora u ovoj podoblasti porasla na 65%.

Budžetska transparentnost je merena na osnovu dostupnosti informacija o lokalnom budžetu na zvaničnom veb sajtu JLS i uključivanju javnosti u proces usvajanja budžeta. Visok nivo transparentnosti JLS ostvaruju objavljivanjem budžeta i informacija o budžetu na svom veb sajtu, dok je učešće građana jedan od najlošije ocenjenih indikatora budžetske transparentnosti. Praksa redovnog objavljivanja budžeta na veb sajtu zastupljena je u 45% analiziranih JLS koje su u poslednje tri godine budžet učinile dostupnim preko veb sajta. Nešto manje od polovine JLS (45%) su usvojile praksu objavljivanja budžeta, ali to ne rade redovno. Broj JLS koje ne objavljuju budžet je manji nego u 2016. godini. Samo 10% od 42 analizirane JLS nemaju objavljene budžete na svom veb sajtu. Objavljivanje odluke o budžetu predstavlja osnovni i najjednostavniji korak u unapređenju transparentnosti lokalnih finansija. To je ujedno i najlakši način da

¹ U Srbiji je u 2017. godini postojalo 150 jedinica lokalne samouprave u rangu opštine, 24 grada i 30 gradskih opština (Izvor: Republički zavoda za statistiku, Statistički godišnjak za 2017. godinu: <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G2017/pdf/G20172022.pdf>)

se odgovori na povećane zahteve za unapređenjem transparentnosti javne uprave ali i da se ispuni zakonska obaveza.²

Veći izazov za lokalne vlasti predstavlja izrada i objavljivanje građanskog vodiča kroz budžet lokalne samouprave. Kako bi se lokalni budžet približio građanima, te povećala transparentnost lokalnih finansija, Ministarstvo finansija je preporučilo lokalnim samoupravama da u 2017. izrade i na veb sajtu objave građanski vodič kroz budžet.³ Međutim, rezultati u 2017. godini u ovoj podoblasti su nezadovoljavajući. Samo jedna od 42 analizirane JLS (2%) objavila je građanski vodič kroz budžet za 2017. godinu. Ovaj rezultat je lošiji nego u 2016. kada je 7% JLS izradilo i objavilo građanski vodič kroz budžet. **Ovaj indikator pokazuje da JLS ispunjavaju svoje obaveze u pogledu transparentnosti lokalnih finansija ukoliko je takva obaveza predviđena zakonom.**

Poštovanje vremenskih rokova i blagovremeno dostavljanje predloga odluke o budžetu lokalnoj skupštini na usvajanje predstavlja značajan problem za lokalne samouprave. Prema predlogu OECD-a⁴ za najbolje prakse budžetske transparentnosti izvršna vlast bi trebalo da zakonodavnom organu dostavi predlog budžeta bar tri meseca pre početka nove fiskalne godine. Međutim, skupštine JLS u Srbiji raspravljaju o predlogu lokalnog budžeta u veoma kratkim rokovima. U slučaju 93% analiziranih JLS predlog budžeta za 2018. je upućen lokalnoj skupštini u roku koji je kraći od mesec dana, u odnosu na krajnji rok za usvajanje lokalnog budžeta.⁵ U slučaju 3 JLS nacrt odluke o budžetu upućen je lokalnoj skupštini dva meseca pre isteka roka za usvajanje budžeta. Sličnu negativnu sliku pokazuje i indikator kojim je mereno učešće građana u izradi budžeta. Devet JLS (21%) organizovalo je konsultacije sa građanima o budžetu za 2017. godinu, dok je nacrt budžeta izrađen bez javnih konsultacija u 33 (79%) JLS. Ova dva indikatora pokazuju da se budžeti lokalnih samouprava usvajaju u odsustvu konsultativnog procesa, bilo kroz uključivanje građana, bilo kroz raspravu u lokalnim skupštinama.

I u 2017. je uočeno da mali broj JLS ima objavljene odluke o završnom računu za poslednje tri godine. Ovaj indikator u potpunosti ispunjava 17% JLS dok 42% JLS ne objavljuje odluke o završnom računu. Ostale JLS (41%) neredovno objavljuju odluke o završnom računu. Budžetska transparentnost nije na zavidnom nivou ni kada je u pitanju dostupnost polugodišnjeg izveštaja o izvršenju budžeta. Izveštaje o izvršenju budžeta za prvu polovinu 2017. godine na svom veb sajtu objavilo je 28,5% JLS. Ipak, kod ovog indikatora evidentan je napredak jer u 2016. godini 81% JLS nije objavljivalo polugodišnje izveštaje.

I u 2017. godini primetan je izvestan otpor lokalnih samouprava prema budžetskoj transparentnosti i participativnom budžetiranju, iako u ovoj oblasti **ima napretaka**. Lokalne samouprave ispunjavaju zakonske obaveze, ali ne preduzimaju korake ka unapređenju proaktivne transparentnosti, čak i kada takvi koraci ne zahtevaju dodatni rad lokalnih službi.

² Čl. 45. Zakona o budžetskom sistemu ("Sl. glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016 i 113/2017) utvrđena je obaveza lokalnih vlasti da odluku o budžetu objave na svom, veb sajtu.

³ Ministarstvo finansija, Uputstvo za pripremu odluke o budžetu lokalne vlasti za 2017. godinu sa projekcijama za 2018. i 2019. godinu: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/lokalna%20vlast/2017/uputstvo%20za%20lokal.pdf>

⁴ OECD Best Practices for Budget Transparency, 2002. <http://bit.ly/2t5Kg4i>

⁵ U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu krajnji rok za usvajanje odluke o budžetu JLS je 25. decembar tekuće godine za narednu godinu.

Najveći problem lokalnih vlasti u oblasti transparentnosti budžeta predstavljaju konsultacije sa građanima. Samo u dve uzorkovane lokalne samouprave održavaju se konsultacije sa građanima o nacrtu budžeta i poziv na konsultacije se objavljuje na veb sajtu. U jednoj JLS se održavaju konsultacije, ali se ne objavljuju pozivi dok preko 90% JLS ne održavaju konsultacije o lokalnom budžetu sa građanima niti informišu građane putem veb sajta. Ovo je jedan od ključnih pokazatelja nedovoljne otvorenosti lokalnih vlasti prema građanima i nedostatka participativne prakse u donošenju odluka, budući da budžet predstavlja ključni instrument za sprovođenje lokalnih politika, a građani imaju puno pravo da budu informisani o raspolaganju javnim finansijama u svojoj lokalnoj zajednici. Zakon o budžetskom sistemu utvrđuje da se prilikom pripreme i izvršenja budžeta mora poštovati princip javnosti. Zakonom je takođe utvrđeno da služba zadužena za finansije dostavlja nacrt odluke o budžetu lokalne vlasti opštinskom ili gradskom veću i istovremeno upozna je građane sa nacrtom odluke o budžetu. Međutim, zakonom nije utvrđeno na koji način lokalna vlast upozna je građane sa nacrtom budžeta što je jedan od razloga niske budžetske transparentnosti. Objavljivanje nacrtu budžeta na veb sajtu je svakako jedan od najlakših i najefikasnijih načina za obaveštavanje javnosti. Međutim, ovo istraživanje je pokazalo da to lokalne samouprave ne čine.

Transparentnost JLS u objavljivanju **organizacionih informacija** bolje je ocenjena u odnosu na budžetsku transparentnost i ispunenost indikatora u ovoj podoblasti u 2017. iznosi 39%. Međutim, otvorenost JLS u ovoj podoblasti ne može se oceniti kao zadovoljavajuća. Lokalne samouprave pretežno ispunjavaju zakonom utvrđene obaveze dok su inicijative ka povećanju proaktivne transparentnosti retke.

Lokalne samouprave u Srbiji objavljuju elektronsku verziju svojih službenih glasila na veb sajtu. Pored toga utvrđena je zakonska obaveza izrade i objavljivanja informatora o radu koji bi trebalo da sadrži osnovne podatke i informacije o funkcionisanju i ovlašćenjima lokalne uprave, zaposlenima, prihodima i rashodima i ostvarivanju prava na pristup informacijama od javnog značaja.⁶ U 2017. godini 78% JLS je imalo objavljen informator o radu, dok je 75,6% JLS uredno ažuriralo svoj informator.⁷ U pogledu objavljivanja i ažuriranja informatora stanje se delimično popravilo u odnosu na 2016. kada je 75,6% JLS imalo objavljen informator dok je 74,1% JLS redovno ažuriralo svoje informatore.⁸

U 2017. godini uočen je pad ispunjenosti indikatora koji se odnosi na redovno objavljivanje odluka lokalnih skupština. U 2017. utvrđeno je da 48% JLS redovno objavljuje odluke lokalne skupštine na svom veb sajtu⁹, dok je u 2016. godini 57% JLS redovno objavljivalo skupštinske odluke. Broj JLS koje ne objavljuju skupštinske odluke na veb sajtu ostao je nepromenjen – 36% JLS ne objavljuje skupštinske odluke.

U cilju unapređenja transparentnosti i učešća građana u javnom životu u lokalnoj zajednici Savet ministara Saveta Evrope proporučuje lokalnim samoupravama da objavljuju plan rada i zapisnike sa sednica lokalne

⁶ Čl. 39-40. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

⁷ Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2017. godinu, str. 44.

⁸ Izveštaj o sprovođenju Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2016. godinu, str. 46.

⁹ Objavljene su skupštinske odluke u poslednje dve godine.

skupštine i veća.¹⁰ U pogledu ispunjavanja ove preporuke lokalne samouprave imaju veoma nezadovoljavajuće rezultate. Analiza otvorenosti za 2017. godinu je pokazala da 93% JLS ne objavljuje zapisnike sa sednica lokalne skupštine. Dnevni red skupštinskih zasedanja na svom veb sajtu ne objavljuje 81% JLS dok 9% to čini neredovno.

Javne nabavke su oblast koja izuzetno zanima javnost budući da kroz javne nabavke jedinice lokalne samouprave raspoređuju značajne finansijske resurse lokalne zajednice. Transparentnost javnih nabavki predstavlja efikasan mehanizam za prevenciju korupcije. Dosadašnja primena propisa koji regulišu javne nabavke pokazala je da postoji značajan prostor za unapređenje transparentnosti javnih nabavki i da lokalne samouprave na raspolaganju imaju dostupne institucionalne mehanizme koji prevazilaze puko ispunjavanje zakonskih obaveza.¹¹

Ispunjenost indikatora u podoblasti transparentnost javnih nabavki u 2017. iznosila je 65% i u ovoj podoblasti uočeno je poboljšanje u odnosu na 2016. godinu.

Broj lokalnih samouprava koje ne objavljuju planove javnih nabavki je smanjen u odnosu na 2016. godinu. U 2017. godini 19% JLS i dalje ne objavljuje planove javnih nabavki dok je u 2016. vrednost ovog indikatora bila 54%, što predstavlja značajan napredak. U 2017. godini je uočeno da 21% JLS redovno objavljuje planove javnih nabavki u poslednje tri godine, dok 60% JLS planove javnih nabavki objavljuje neredovno.

Lokalne samouprave imaju visok skor i kada je u pitanju objavljivanje ugovora o javnim nabavkama. Ugovore o javnim nabavkama u poslednje dve godine redovno objavljuje 83% JLS, dok 12% analiziranih JLS objavljuje ugovore, ali to čini neredovno. Procenat JLS koje **ne objavljuju ugovore o javnim nabavkama u 2017. godini iznosio je 5%**. Identičan skor je utvrđen kada je u pitanju dostupnost odluka o dodeli ugovora o javnim nabavkama. U odnosu na 2016. primećen je pad vrednosti indikatora koji pokazuje dostupnost odluka o dodeli ugovora o javnim nabavkama. U 2016. odluke o dodeli ugovora o javnoj nabavci redovno je objavljivalo 93% JLS, dok je u 2017. vrednost ovog indikatora za 10% manja.

Najniži nivo transparentnosti javnih nabavki JLS u 2017. godini utvrđen je u odnosu na objavljivanje aneksa ugovora o javnim nabavkama gde su rezultati zabrinjavajući. Ni jedna od 42 analizirane JLS ne objavljuje ankse ugovora o javnim nabavkama na svom veb sajtu. U 2016. godini vrednost ovog indikatora je takođe bila zabrinjavajuće loša i iznosila je 98%.

Lokalne samouprave su, kao naručioci javnih nabavki, obavezne da evidentiraju i čuvaju podatke o javnim nabavkama tokom planiranja, sprovođenja postupka i izvršenja javne nabavke. Zbog toga ispunjavanje indikatora otvorenosti u oblasti javnih nabavki ne bi trebalo da predstavlja zahtevan posao za lokalnu samoupravu.

¹⁰ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2001)19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f513c>

¹¹ Agencija za borbu protiv korupcije, Analiza uzroka i pojava oblika korupcije na lokalnom nivou, str. 42:

<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2012/06/Analiza-uzroka-i-pojavnih-oblika-korupcije-na-lokalnom-nivou.pdf>

Planove javnih nabavki, kao i zaključene ugovore i anekse ugovora naručiocu su obavezni da objavljuju na Portalu javnih nabavki. Poštovanje principa transparentnosti javnih nabavki podrazumeva da naručilac javnih nabavki podatke učini dostupnim ne samo kroz poštovanje odredbi Zakona o javnim nabavkama već kroz omogućavanje javnosti da na jednostavan način pristupi informacijama o javnim nabavkama, kao i elektronskoj komunikaciji uvek kada je to moguće. **Podatak o nedostupnosti aneksa ugovora o javnim nabavkama na veb sajtu lokalne samouprave je zabrinjavajući jer se na ta način umanjuje delotvornost mehanizama za prevenciju korupcije.** Potreba za punom transparentnošću postupka javnih nabavki na lokalnom nivou istaknuta je i kroz Model lokalnog antikorupcijskog plana koji je izradila Agencija za borbu protiv korupcije.¹² Ovim modelom lokalnim samoupravama je preporučeno da javno objavljuju sva dokumenta koja nastaju u postupku javnih nabavki. Iako je rok za usvajanje lokalnih antikorupcijskih planova istekao 30. juna 2017. godine do sada je planove usvojilo 77 JLS.

Pristupačnost

Pristupačnost lokalnih samouprava je i dalje na veoma niskom nivou sa ukupno 32% ispunjenosti indikatora u 2017. godini. U ovoj oblasti nije došlo do značajne promene prosečne vrednosti indikatora u odnosu na 2016. godinu, ali su promene uočene na nivou podoblasti. Kada je u pitanju obezbeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama ukupan skor u 2017. je 35%, što je značajan pad u odnosu na 43% u 2016. godini. Porast vrednosti indikatora primećen je u podoblasti javnih konsultacija sa građanima. U 2017. vrednost indikatora za podoblast javnih konsultacija je 27% dok je u 2016. bio 23%. Vrednost indikatora za podoblast interakcije sa građanima u 2017. godini iznosio je 34%, što je takođe lošiji skor u odnosu na 2016, kada je vrednost indikatora bila 38%.

Većina JLS (74%) je na svom veb sajtu u 2017. godini objavila kontakt podatke o osobi odgovornoj za pristup informacijama od javnog značaja. Uputstvo za pristup informacijama od javnog značaja dostupno je građanima kroz informator o radu u 81% JLS dok 9% lokalnih samouprava ne objavljuje ovu vrstu informacija.

Većina JLS (71%) na svom veb sajtu nema posebnu sekciju koja je posvećena pristupu informacijama od javnog značaja. Ovu uslugu građanima je u 2017. godini obezbedilo 29% JLS. Iako institucionalni mehanizmi za pristup informacijama nisu na zavidnom nivou nalazi istraživanja o otvorenosti lokalnih samouprava pokazuju da 74% JLS nije organizovalo obuke za unapređenje kapaciteta lokalnih službenika za obezbeđivanje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.

Interakcija sa građanima, putem konsultacija sa predsednikom opštine/gradonačelnikom ili kroz elektronsku komunikaciju nije na visokom nivou i u ovoj podoblasti lokalne samouprave ispunjavaju 34% indikatora u 2017. godini. Jedan od načina za unapređenje interakcije sa građanima je utvrđivanje termina u kome gradonačelnik/predsednik opštine prima građane. U 2017. godini, kod 17% JLS postojala je ova

¹² Agencija za borbu protiv korupcije, Model lokalnog antikorupcijskog plana sa uputstvima za izradu, sprovođenje i praćenje, Beograd 2017, str. 69.

praksa, dok u 83% lokalnih samouprava nije bio utvrđen tačan termin prijema građana od strane predsednika opštine/gradonačelnika.

Lokalne samouprave su tokom 2017. godine delimično koristile mogućnost interakcije sa građanima putem društvenih mreža. Nalog na Fejsbuku ima ukupno 60% JLS, dok 45% lokalnih samouprava svoje naloge redovno ažurira. Aktivan Tviter nalog ima 48% JLS, dok ih 31% lokalnih samouprava koristi za redovno komuniciranje sa građanima. Mesečni elektronski bilten objavljuje samo 10% JLS, dok ostale ne koriste ovu mogućnost za informisanje građana.

U oblasti pristupačnosti najslabiji skor lokalne samouprave u 2017. godinu su ostvarile u podoblasti konsultacija sa građanima gde je ispunjenost indikatora na nivou od 27%. **Institucionalni mehanizmi za sprovođenje javnih rasprava u procesu donošenja odluka i u 2017. godini su nerazvijeni i lokalne samouprave nedovoljno koriste informacije tehnologije kako bi povećale učešće građana u procesu donošenja odluka.** Lokalne samouprave u Srbiji u 2017. godini nisu unapred izradile i objavile program javnih rasprava. Međutim, 45% JLS na svom sajtu objavljuju pozive za učešće u javnim raspravama. **Ova praksa je razvijena u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja i zaštite životne sredine, pre svega zbog činjenice da je to zakonska obaveza.** Ipak, u slučaju 55% analiziranih JLS u 2017. nije identifikovana praksa najave javnih rasprava na veb sajtu. Posebna sekcija posvećena javnim raspravama postoji samo na veb sajtovima 7% JLS. Izveštaji o održanim javnim raspravama se retko objavljuju na veb sajtu i ne sadrže obrazloženja o prihvaćenim i odbijenim predlozima građana.

Dobre rezultate otvorenosti lokalne samouprave imaju u pogledu sprovođenja konkursa za dodelu sredstava za realizaciju projekata od javnog interesa. Kod lokalnih samouprava koje su tokom 2017. godine raspisivale konkurse, samo 24% JLS nije objavljivalo rezultate konkursa, 24% je objavilo polovične podatke (bez podataka o bodovanju), dok je 52% JLS objavilo rang liste sa sistemom bodovanja.

Integritet

Integritet jedinica lokalne samouprave u Srbiji u 2017. godini i dalje je na veoma niskom nivou, iako je primećen mali napredak. Vrednost indikatora koji se odnose na integritet i sprečavanje sukoba interesa u 2017. godini je 28%, dok je u 2016. bila 24%. Integritet JLS meren je indikatorima koji se odnose na postojanje onlajn mehanizma za podnošenje žalbi i pritužbi, dostupnost dokumenata iz oblasti jačanja integriteta i borbe protiv korupcije i obuku lokalnih službenika.

Na veb sajtovima lokalnih samouprava u 2017. nisu bila dostupna uputstva za građane o načinima za podnošenje žalbi, pritužbi na rad lokalne uprave ili prijavu korupcije. Međutim 50% JLS je građanima omogućilo da se putem veb sajta obrate suptšinskim organima, najčešće predsedniku opštine ili gradonačelniku. Samo jedna lokalna samouprava u 2017. godini imala je funkcionalan onlajn mehanizma za prijavu korupcije. Lokalni dokumenti kojima se uspostavlja institucionalni mehanizmi za prevenciju korupcije nedostupni su na veb sajtovima 57% lokalnih samouprava. U slučaju 43% JLS na veb sajtu je u 2017. godini bio objavljen bar jedan dokument iz oblasti jačanja integriteta, najčešće etički kodeks ponašanja lokalnih službenika.

Broj lokalnih samouprava koje su objavile planove integriteta ili antikorupcijske planove na svom veb sajtu je simboličan.¹³ Ovaj podatak ukazuje na značajne i dugoročne prepreke jačanju integriteta na lokalnom nivou. Lokalne samouprave su imale obavezu da izrade i usvoje planove integriteta do 30. juna 2017.¹⁴ Ovaj rok je naknadno pomeren do 31. oktobra 2017, odlukom Agencije za borbu protiv korupcije.¹⁵ Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije i Akcionim planom za poglavlje 23 utvrđena je obaveza JLS da izrade i usvoje lokalne antikorupcijske planove. Rok za ispunjavanje ove obaveze istekao je 30. juna 2017. godine i do tada je samo jedna JLS usvojila plan. Prema poslednjem izveštaju o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23 (jul 2018.) 77 JLS je usvojilo lokalne antikorupcijske planove.¹⁶

Učinkovitost

Učinkovitost JLS u 2017. godini merena je kroz indikatore monitoringa rada lokalne samouprave, izveštavanja i strateškog planiranja. Ukupan skor indikatora **učinkovitosti** u 2017. godini je iznosio 55%, što je porast u odnosu na 48% iz 2016. godine. Najbolji skor u oblasti učinkovitosti u 2017. JLS imaju u podoblasti izveštavanja gde je vrednost indikatora 100%, za dva procenta bolja nego u 2016. godini. Javna preduzeća čiji je osnivač JLS imaju zakonsku obavezu da lokalnoj skupštini podnose redovne tromesečne i godišnje izveštaje o realizaciji progama poslovanja. Takođe, javna preduzeća su obavezna da sprovede reviziju svojih finansijskih izveštaja.

Monitoring u lokalnim samouprava u Srbiji vezan je, pre svega, za praćenje uspešnosti u realizaciji programskog budžeta. Od 2015. sve lokalne samouprave u Srbiji imaju obavezu da izrađuju programski budžet. Programski budžet sadrži indikatore za merenje učinka pomoću kojih se obezbeđuju informacije o delotvornosti i efikasnosti programa, programskih aktivnosti i projekata. U programskom budžetu JLS koriste se dve vrste indikatora učinka – indikatori ishoda i indikatori izlaznog rezultata. Primenom indikatora ishoda obezbeđuju se informacije o krajnjem dostignuću programa, programske aktivnosti ili projekta, odnosno ostvarenoj društvenoj ili ekonomskoj promeni. Primenom indikatora izlaznog rezultata obezbeđuju se informacije o neposrednim proizvodima i uslugama koji su pruženi sprovođenjem programske aktivnosti ili projekta.¹⁷

JLS nemaju obavezu izrade programa rada organa lokalne uprave, niti godišnjih izveštaja o radu. Međutim, izvršni organi JLS (predsednik opštine i opštinsko veće) imaju zakonsku obavezu da redovno izveštavaju skupštinu opštine, po sopstvenoj inicijativi ili na njen zahtev, o izvršavanju odluka i drugih akata skupštine opštine.¹⁸

¹³ Ovim istraživanjem nije obuhvaćeno pitanje izrade i usvajanja planova integriteta ili antikorupcijskih planova već samo njihova dostupnost na veb sajtu lokalne samouprave.

¹⁴ Agencija za borbu protiv korupcije, Smernice za izradu i sprovođenje plana integriteta, čl. 22: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/12/Smernice-za-izradu-plana-integriteta-2017.pdf>

¹⁵ Agencija za borbu protiv korupcije, Odluka o izmenama Smernica za izradu i sprovođenje plana integriteta, čl. 1: <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/12/pdf029.pdf>

¹⁶ Izveštaj br. 2/2018. o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23, Beograd, jul 2018, str. 546.

¹⁷ Stalna konferencija gradova i opština Republike Srbije, Programsko budžetiranje i strateško/akciono planiranje, Program Exchange 4, prezentacija.

¹⁸ Zakon o lokalnoj samoupravi (Sl. glasnik RS br. 129/2007 i 83/2014 - dr. zakon), čl. 48.

Izveštavanje o učinkovitosti rada lokalne samouprave vezano je za realizaciju programskog budžeta i indikatore učinka. Direktni korisnici budžeta, u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, imaju obavezu da izrađuju polugodišnje izveštaje o učinku svojih programa za prvih 6 meseci tekuće godine. Izveštaji o učinku su zasnovani na indikatorima učinka programskog budžeta. Lokalna skupština razmatra i godišnje izveštaje o učinku programa¹⁹ koje priprema organ zadužen za vođenje finansija u lokalnoj samoupravi. Ovaj izveštaj lokalnoj skupštini se podnosi kao sastavni deo nacrtu odluke o završnom računu.

U podoblasti strateškog planiranja, sa 46% ispunjenosti indikatora, lokalne samouprave imaju u 2017. lošije rezultate nego u 2016. godini kada je vrednost indikatora bila 55%. U 2017. godini strateški plan ili razvojnu strategiju imalo je 74% lokalnih samouprava u Srbiji. U drugu grupu (26% JLS) spadaju one lokalne samouprave koje nemaju strateške planove ili su strateški planovi istekli.²⁰ Potpuno obrnuta situacija utvrđena je kod indikatora koji se odnosi na postojanje akcionih planova za sprovođenje lokalnih strategija. Akcione planove za sprovođenje strategija u 2017. godini nije imalo 76% JLS²¹ dok je 24% JLS imalo važeći akcioni plan.

Metodologija istraživanja

Otvorenost je ključni uslov demokratije jer omogućava građanima da dobiju informacije i znanje potrebno za ravnopravno učestvovanje u političkom životu, efektivno donošenje odluka i držanje institucija odgovornim za politike koje sprovode.

Institucije širom sveta preduzimaju konkretne akcije u cilju povećanja svoje transparentnosti i odgovornosti prema građanima. A da bismo ustanovili u kojoj meri građani Zapadnog Balkana dobijaju pravovremene i razumljive informacije od svojih institucija, razvijen je Regionalni indeks otvorenosti parlamenata.

Regionalni indeks otvorenosti meri stepen do kojeg su parlamenti zemalja Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društvu, na osnovu četiri principa: (1) transparentnost (2) pristupačnost (3) integritet i (4) delotvornost.

Princip **transparentnosti** podrazumeva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. **Pristupačnost** se odnosi na obezbeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije sa građanima. **Integritet** obuhvata mehanizme za prevenciju korupcije, sprovođenje etičkih kodeksa i regulaciju lobiranja. Posljednji princip, **delotvornost**, se tiče monitoringa i evaluacije politika koje sprovode.

¹⁹ Programi koji su sadržani u programskom budžetu lokalne samouprave.

²⁰ U ovu grupu spadaju i one JLS koje nisu odgovorile na upitnik.

²¹ U ovu grupu spada i 6 JLS koje nisu odgovorile na upitnik.

Vodeći se međunarodnim standardima i preporukama²² i primerima dobre prakse, ovi principi su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocenjuju na osnovu dostupnosti informacija na zvaničnim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja i upitnika koji su prosleđeni institucijama.

Nakon izvršenog monitoringa, usledila je kontrolna faza koja je pokazala standardnu greška merenja od +/- 3%. Merenje je sprovedeno u periodu od decembra 2017. do kraja februara 2018. godine. Na osnovu rezultata istraživanja, razvijen je predstavljeni set preporuka i smernica za institucije.

ActionSEE je mreža organizacija celog društva koje zajedno radi na promovisanju i obezbeđivanju transparentnosti i odgovornosti institucija u jugoistočnoj Evropi, povećanju potencijala za građanski aktivizam i participaciju, promovisanju i zaštiti ljudskih prava na internetu kao i na izgradnji kapaciteta za upotrebu novih tehnologija.

[CRTA](#) je organizacija mladih ljudi sa širokim iskustvom u građanskom aktivizmu, novinarstvu i politici. U svom zalaganju za primenu koncepta odgovornog ponašanja u društvu razvijamo različite mehanizme za praćenje i procenu stepena odgovornosti nosilaca vlasti, istražujemo i edukujemo građane/ke i političare/ke o konceptu odgovornosti i zagovaramo da se koncept odgovornog ponašanja primeni u praksi i zakonodavstvu kao osnovna vrednost razvijenog demokratskog društva. Želimo da nateramo donosiocce odluka da polažu račune građanima/kama i zato podvlačimo crtu i sumiramo njihov rad i na nacionalnom i na lokalnom nivou. Želimo da nam se priključi što više građana/ki!

Kroz veb portale [Istinomer](#) i [Otvoreni parlament](#) CRTA informiše građane, podstiče kritičko mišljenje, unapređuje otvorenost i odgovornost institucija i proces donošenja odluka približava građanima.

²² Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, OECD, OGP, SIGMA, World Bank itd.