

Verifikacija rizika iz planova integriteta i analiza uspešnosti samoprocene organa javne vlasti

Sistem lokalne samouprave

April, 2013

O IZVEŠTAJU.....	4
METODOLOGIJA.....	5
UVOD	6
Izazovi lokalne samouprave u Srbiji	6
Žarišta korupcije u lokalnoj samoupravi	7
REZIME.....	8
Korisnici usluga	8
Zaposleni	10
1. ISTRAŽIVANJE STAVOVA I ISKUSTAVA KORISNIKA USLUGA.....	12
1.1. Informisanost građana o procedurama ostvarivanja prava i obaveza pred organima lokalne samouprave	12
1.2. Nepotizam kao "instrument" ostvarivanja prava i obaveza građana u lokalnim samoupravama ..	17
1.3. Korupcija kao "instrument" ostvarivanja prava i obaveza građana u lokalnim samoupravama	18
1.4. Ocena integriteta službenika lokalne samouprave.....	23
1.5. Žalbene procedure kao instrument za poboljšanje integriteta lokalne samouprave.....	27
2. ISTRAŽIVANJE STAVOVA I ISKUSTAVA ZAPOSLENIH	29
2.1. Procena informisanosti građana o procedurama ostvarivanja prava i obaveza pred organima lokalne samouprave.....	29
2.2. Nepotizam kao "instrument" ostvarivanja prava i obaveza građana u lokalnim samoupravama ..	34
2.3. Korupcija kao "instrument" ostvarivanja prava i obaveza građana u lokalnim samoupravama	38
2.4. Samoprocena integriteta službenika i institucija lokalne samouprave	40
2.5. Žalbene procedure kao instrument za poboljšanje integriteta lokalne samouprave.....	41
PRILOG 1 - OPIS UZORKA ISTRAŽIVANJA	43
1. Korisnici usluga.....	43
2. Zaposleni	44

O IZVEŠTAJU

Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije ustanovljava obavezu uvođenja planova integriteta (PI) u organe javne vlasti u Srbiji. Agencija je Smernice za izradu i sprovođenje plana integriteta usvojila i objavila u oktobru 2010. godine, čime je otpočeo proces uvođenja PI u javni sektor Srbije. Prema procenama Agencije, približno 5.000 organa javne vlasti u Srbiji ima zakonsku obavezu donošenja PI, a nadzor nad procesom njihovog donošenja, kao i procenu kvaliteta PI vrši, prema Zakonu, Agencija za borbu protiv korupcije.

Plan integriteta je rezultat postupka samokontrole i samoprocene organa javne vlasti u cilju održanja i poboljšanja njegovog integriteta, vidljivosti, javnosti rada, kao i profesionalne etike zaposlenih. Kao takav, PI je dokument koji je podložan subjektivnim ocenama članova radne grupe u svakoj pojedinačnoj instituciji¹, zbog čega je neophodno razvijanje mehanizama kojima se procenjuje, između ostalog, njihova objektivnost i kvalitet. Agencija je u okviru projekta, čiju je implementaciju podržalo Ministarstvo spoljnih poslova Kraljevine Norveške, predvidela razvijanje i realizaciju kontrolnih mehanizama kojima bi bilo verifikovano u kojoj meri su organi javne vlasti na pravi način, dovoljno objektivno i nepristrasno doneli svoje PI.

U okviru pomenutog projekta, Agencija je sprovedla verifikaciju PI u sistemu lokalne samouprave (LS), kroz **analizu iskustava korisnika usluga u institucijama ovog sistema**. Osnovna hipoteza u koncipiranju istraživanja bila je da jači institucionalni integritet organa javne vlasti i njihovih zaposlenih podrazumevaju viši kvalitet i širi spektar usluga koje pružaju građanima, odnosno da im omogućavaju da na smislen i racionalan način pružaju usluge građanima, odnosno da ispunjavaju svoju svrhu u zadovoljenju potreba i interesa građana zbog kojih su osnovane i zbog kojih, prevashodno, i postoje. Drugačije rečeno, ukoliko korisnici usluga institucija, iz različitih razloga i u različitom obimu i intenzitetu, imaju probleme da zadovolje svoje potrebe i ostvare sopstvene interese, to može biti indikator da institucija pati od nedostatka integriteta. Razlozi za to mogu biti ne samo u konkretnoj, pojedinačnoj instituciji (na primer, u integritetu i kvalitetu rada zaposlenih, internoj organizaciji rada, postojanju jasnih procedura itd.), već i u širem, regulatornom okviru i kontekstu u kom institucija sprovodi svoje nadležnosti prema građanima i na koji ne može uvek da utiče. Građani, naravno, ne moraju znati šta su razlozi zbog kojih im određena usluga nije pružena ili nije pružena dovoljno kvalitetno, pa će stoga uzroci nedostatka integriteta biti analizirani drugim metodama, pre svega analizom samih PI koje organi javne vlasti budu usvojili i analizom okvira u kojima oni deluju. Za sada, akcenat na ovaj način postavljenog kontrolnog mehanizma jeste da se kroz odgovore korisnika usluga utvrdi i proveru objektivnost samoprocene institucija na rizike, bez obzira na to gde se nalaze uzroci tih rizika.

¹ U istraživanju se termini „organi javne vlasti“, „institucije“ i „ustanove“ koriste kao komplementarni termini kojima se označavaju tipovi ispitivanih organizacija.

Nalazi ovog istraživanja, odnosno verifikacije PI, će svoju pravu upotrebnu vrednost dobiti nakon što usvojeni PI testiranih ustanova budu upoređeni sa odgovorima korisnika usluga (na primer, vrlo je izvesno da će rezultati samoprocene kroz PI pokazati da zaposleni smatraju da su profesionalni u svom radu sa korisnicima usluga u okviru nekog procesa, odnosno da ne postoji rizik od manjka ovog elementa integriteta, ali da korisnici usluge misle sasvim ili uglavnom drugačije). Naznake ovih razlika između percepcije zaposlenih u institucijama i iskustva korisnika usluga već su dobijene istraživanjem, koje je, osim korisnika usluga, obuhvatilo i zaposlene, sa kompatibilnim upitnicima koji omogućavaju različite nivoe poređenja.

Izveštaj je upotpunjen kometarima i sugestijama stručnog konsultanta, Dušana Damjanovića, izvršnog direktora PALGO centra, koji je svoj doprinos pružio u vidu situiranja istraživačkih nalaza u kontekst funkcionisanja lokalne samouprave u Srbiji.

METODOLOGIJA

Verifikacija PI u sistemu lokalne samouprave je sprovedena kroz istraživanje iskustva ukupno 1592 korisnika usluga ovog sistema i to u 38 gradova, opština i gradskih opština, ravnomerno raspodeljenih na teritoriji cele Srbije. S obzirom na činjenicu da građani ostvaruju različite vrste prava i obaveza, odnosno na činjenicu da lokalna samouprava ostvaruje različite vrste nadležnosti koje utiču na život građana lokalne zajednice, za potrebe istraživanja uzorak je podeljen tako što su njime obuhvaćeni oni korisnici usluga koji stupaju u komunikaciju sa pet najčešćih uprava, odnosno službi. One su, bez obzira na njihove nazive u različitim lokalnim samoupravama, razvrstane prema tipu posla koji obavljaju, odnosno prema nadležnostima, u sledećih pet kategorija:

- 1) **Opšta uprava** - opšti poslovi (građanska stanja, matične knjige, vođenje evidencije državljana, birački spiskovi i druge, uglavnom administrativne nadležnosti).
- 2) **Građevinski i urbanistički poslovi** (izdavanje građevinskih i upotrebni dozvola za gradnju objekata, legalizacija, izdavanje urbanističkih uslova i dozvola za sve druge radove na objektima).
- 3) **Inspekcijski poslovi** (sve vrste inspekcija koje su u nadležnosti lokalne samouprave - komunalne, zdravstvene, prosvetne, sanitarne, potom komunalna policija i slične oblasti).
- 4) **Društvene delatnosti** (ostvarivanje različitih vrsta prava iz oblasti porodične, socijalne, dečje i boračko-invalidske zaštite, potom u oblasti kulture, sporta, poljoprivrede i drugih društvenih oblasti).
- 5) **Poreski poslovi** (lokalna poreska administracija, nadležna za naplatu i vođenje lokalnih poreskih prihoda).

Raspodela uzorka prema tipu službi data je u Prilogu 1 Izveštaja, a ta varijabla je uzeta i kao jedan od osnova analize, jer je istraživanje pokazalo da različite službe u okviru lokalne samouprave pokazuju velike razlike na izloženost rizicima na korupciju i nepravilnosti.

Uporedo sa intervjuisanjem korisnika usluga lokalne samouprave, intervjuima su obuhvaćeni i zaposleni u uzorkovanim opštinama i gradovima. Istraživanje je sprovedeno u istih pet službi (uprava), na ukupnom uzorku od 933 ispitanika.

Istraživanje je sprovedeno tehnikom direktnog intervjuisanja ispitanika. Za potrebe intervjuisanja obučeno je ukupno 40 saradnika-intervjuera, koji su terenski deo istraživanja sprovedeli u periodu od 25. februara do 15. marta 2013. godine.

UVOD

Izazovi lokalne samouprave u Srbiji

Lokalnu samoupravu u Srbiji, u periodu nakon 2000. godine, karakterišu brojne pozitivne promene u pogledu položaja opština i gradova, jasnije sistemske utemeljenosti, boljeg finansijskog položaja i pogodnijeg okvira za razvoj demokratskih potencijala lokalne zajednice. Ipak, temeljna reforma opštinske i gradske uprave se nije dogodila, pa se za lokalnu upravu često vezuju fenomeni birokratizovanog ponašanja, nepotrebnog, odnosno prevelikog broja zaposlenih (među kojima, sa druge strane, nema dovoljno onih koji su stručni da se bave poslovima na kojima su angažovani), nedozvoljen i negativan uticaj političkih stranaka na zapošljavanje i napredovanje, zloupotreba poverenih javnih ovlašćenja, kronizam i nepotizam, neodgovornost u ponašanju i korupcija. Iako se nediskriminatorna primena zakona i propisa u teoriji podrazumeva, u realnom životu značajno drugačijim praksama se često „gleda kroz prste“, uz tumačenje i pravdanje pobrojanih pojava postojanjem tradicije i svojevrsne „kulture korupcije“ u širem smislu reči. Lokalni nivo je posebno osetljiv na ove pojave, jer je često reč o relativno malim zajednicama, u kojima neformalne socijalne mreže (na primer, međusobna poznanstva, povezanost ljudi rodbinskim, prijateljskim i drugim društvenim odnosima) prevladavaju nad pravnim normama, koje bi trebalo da se odnose na sve građane bez izuzetka i diskriminacije. Uvreženu „bolećivost“ na nesistematsku i selektivnu primenu usvojenih pravila ponašanja u vidu normi i propisa jedino može korigovati uporan rad na primeni aksioma da opštinska i gradska uprava postoje radi građana, kao i na uvođenju standarda dobre uprave kako bi ona bila profesionalna i obučena, a njen rad zasnovan na principima vladavine prava i poštovanja građana i njihovih prava.

Kao što pokazuje iskustvo razvijenih demokratskih zemalja, lokalna zajednica je jedno od osnovnih uporišta autonomije zajedničkog i javnog života ljudi, a povratna sprega na lokalnom nivou odlučivanja je brza i instruktivna (brže korigovanje odluka sa lošim efektima). Snažni potencijali demokracije koji leže u lokalnoj zajednici, zahvaljujući

pogodnom okviru za razmenu mišljenja i učešće građana u procesu odlučivanja, neophodni su za stvaranje osećanja sigurnosti, solidarnosti i humanosti. Zbog ovakvog potencijala lokalne zajednice, ona zaslužuje posebnu pažnju u procesu uklanjanja i svođenja na minimum negativnih pojava, kakva je svakako i korupcija.

Žarišta korupcije u lokalnoj samoupravi

Jedna od najšire prihvaćenih definicija korupciju određuje kao zloupotrebu javnih ovlašćenja radi ostvarivanja privatne koristi. Klasično shvatanje, po kome je ona izraz kvarenja moralnih vrednosti društva, podrazumeva korupciju kao patološku pojavu i sistemsku aberaciju u kojoj vladajuća politička klasa lični interes stavlja iznad interesa političke zajednice. U modernom društvu, korupcija se ne posmatra samo kao moralno štetna pojava, već i kao jedan od uzroka neefikasnosti države. Sistem profesionalne uprave, oslobođen lošeg uticaja političkih partija, u kojem su odabir kadrova i napredovanje u službi utemeljeni u sposobnosti, stručnosti i nepristrasnosti nosilaca funkcija i javnih ovlašćenja, u kojem javne službe rade prema objektiviziranim i nepersonalizovanim pravilima, pod utvrđenim hijerarhijskim nadzorom, sposoban je da se odupre i/ili da, na društveno poželjan način, procesuiraju situacije u kojima se javni interes podređuje privatnom (korupcija).

Sa druge strane, jasan pokazatelj složenosti ovog problema je i činjenica da sama regulativa i uspostavljeni procesi i procedure unutar javnih institucija često omogućavaju ili, čak, podržavaju monopolsko ponašanje i diskreciju u donošenju odluka. Ovakav opis odgovara stanju anomalije, društvenoj situaciji u kojoj je delovanje normi nepredvidivo. Tada se osećaj urušavanja vrednosti, sloma ideala, osećaj nesigurnosti, neizvesnosti i sumnje odnosi na stanje društva.

U jedinicama lokalne samouprave Republike Srbije, problemi vezani za korupciju su delom uporedivi sa problemima na nacionalnom nivou, a delom su specifični za ovaj oblik organizacije vlasti. U specifične probleme spadaju, na primer, **relativno slabi kapaciteti organa vlasti, koji su u vezi i sa nesrazmerom između poslova koje treba da obavljaju i finansijskih i drugih kapaciteta kojima raspolažu**. Druga velika slabost ogleda se u **institucionalnom okviru, odnosno u problemima da se uspostave delotvorni kontrolni mehanizmi**, koji mogu biti obavezujućeg (npr. budžetska inspekcija, revizija ili Zaštitnik građana), ili opcionog karaktera (telo za praćenje primene Etičkog kodeksa funkcionera lokalne vlasti).

Pojedine inicijative koje se poslednjih godina realizuju u gradovima i opštinama Srbije i doprinose uobličavanju održivih modela borbe protiv korupcije na lokalnom nivou, daju osnova za umereni optimizam da postepeno jača politička spremnost da se pristupi definisanju održive, sprovodive i efikasne antikorupcijske inicijative, da je nivo društvene osetljivosti za probleme korupcije povećan, i da je stvoren opštepolutički konsenzus o neophodnosti smanjenja nivoa korupcije u našem društvu.

Ranija istraživanja su pokazala da i korisnici usluga i zaposleni u lokalnoj samoupravi mogu da identifikuju potencijalna žarišta korupcije, i to u oblasti javnih nabavki, planiranju i izgradnji, u poslovanju javno-komunalnih preduzeća, u oblasti javnih finansija, uticajima političkih stranka i sl. Nedostatak jasno definisanog sistema interne kontrole, odnosno revizije i kontrole unutar uprave, netransparentno funkcionisanje, zatim nepostojanje dovoljno jasnih procedura za korišćenje javnih ovlašćenja i odsustvo pravila o odgovornosti za učinjene nepravilnosti u radu, kao i pasivan/submisivan odnos građana prema vlasti i njihova nedovoljna zainteresovanost za ovu tematiku – svi ovi faktori ne idu u prilog borbi protiv korupcije na lokalnom nivou.

REZIME

Korisnici usluga

- Svaki deseti korisnik usluga lokalne samouprave (10%) smatra da *uopšte* nije informisan/a o proceduri ostvarivanja svog prava/obaveze pred tom službom, dok nepuna četvrtina njih (23%) smatra da *uglavnom* nisu informisani. U zbiru, ovi podaci govore o jednoj trećini korisnika usluga LS (33%) koji su nesigurni u način obavljanja posla zbog kog se obraćaju ovom tipu organa javne vlasti. Najmanje informacija o procedurama imaju oni građani koji se obraćaju odeljenjima za građevinske i urbanističke poslove, kao i inspekcijским službama - u slučaju odeljenja za građevinske i urbanističke poslove, čak 45% stranaka smatra da *uopšte* ili *uglavnom* nije informisano, dok je taj broj u slučaju inspekcija 38% (ukupan prosek ispitanika koji su se izjasnili da *uopšte* ili *uglavnom* nisu informisani je 33%). Velike razlike u pogledu informisanosti se uočavaju u pogledu različitih karakteristika korisnika usluga, kao što je, na primer, obrazovanje - manje obrazovani su znatno manje obavješteni o procedurama u LS, zbog čega su "ranjiviji" na različite zloupotrebe kojima mogu biti izloženi u opštini/gradu.
- Polovina ispitanika (50%) se o procedurama za ostvarivanje prava i obaveza informiše od službenika koji rade u LS; svaki peti korisnik usluga (20%) se informiše od drugih ljudi iz svog okruženja koji su imali iskustva sa određenim procedurama u opštini, dok svega 16% građana ima naviku/mogućnost da se informiše na osnovu pisanih, javno objavljenih informacija koje LS postavlja na različitim mestima, što je podatak važan za proces unapređenja informisanja građana.
- Korišćenje poznanstava sa službenicima lokalne samouprave u većoj meri se praktikuje u slučaju uticaja na proceduru, a manje u slučaju uticaja na ishod upućenog zahteva. Iako 72% ispitanika tvrdi da nikada nije pokušalo da traženjem "veze u opštini" utiče na proceduru, procenat onih koji su to činili nije zanemarljiv (28%). Zanimljivo je primetiti da, od broja onih koji pokušavaju da utiču na proceduru, više je onih koji to čine unapred, odnosno pre nego što i pokušaju da regularnim putem ostvare svoj zahtev, nego što je to broj onih koji tek naknadno pokušavaju da ličnim poznanstvom utiču na

proceduru (odnos je 17% prema 11%). Veći broj građana, dakle, unapred "zna" ili očekuje da će imati neki problem sa procedurom i jednostavno želi da predupredi anticipirano odugovlačenje. Kada se analiziraju odgovori ispitanika prema vrsti uprava kojima se obraćaju, jedina služba koja odstupa od proseka prema pokušaju uticaja poznanstvima i vezama je služba građevinskih i urbanističkih poslova. U slučaju kontakta sa službenicima koji se bave tim oblastima, skoro 40% stranaka je tražilo neku vrstu neformalne "intervencije" u slučaju uticaja na proceduru (uglavnom na njeno ubrzavanje).

- Devet od deset ispitanika (90%) tvrdi da im u lokalnoj samoupravi niko nije tražio mito. Među onih 10% koji imaju iskustva sa tim, samo 1% tvrdi da im je mito traženo direktno, dok najveći broj njih smatra da je mito traženo indirektnim putem, tako što se odugovlači i odlaže donošenje odluke i odlučivanje po zahtevu; najveći broj korisnika usluga imao iskustvo sa mitom u odeljenjima za građevinske i urbanističke poslove - 17% (ukupan prosek ispitanika koji tvrde da su imali iskustva sa traženjem mita je 10%).
- Praksa "čašćavanja" službenika lokalne samouprave je zastupljenija nego klasično traženje/uzimanje mita; trećina građana koji su imali iskustva sa službama lokalne samouprave (34%) je do sada davala poklone službenicima, dok 66% njih tvrdi da to nije činila.
- Najveći broj ispitanika smatra da službenici imaju dovoljno znanja (54%), iskustva (56%) i profesionalizma u radu (46%); iako se "pozitivne" brojke kreću oko polovine onih korisnika usluga koji imaju kontakt sa službenicima lokalne samouprave, druga polovina njih ili nije zadovoljna ovim elementima ili nema dovoljno znanja i iskustva za davanje ocene.
- Korisnici usluga lokalne samouprave smatraju da opštinske službe imaju dovoljan broj zaposlenih i da u tom pogledu ne postoje posebni problemi u radu (što smatra 70%), iako oni koji se nalaze "sa druge strane šaltera" često misle drugačije. Međutim, iako smatraju da broj zaposlenih nije problem (makar na osnovu onoga što mogu da vide "spolja"), korisnici usluga nisu baš zadovoljni organizacijom rada u lokalnim samoupravama. Ovaj element integriteta je čak i među najlošije ocenjenim među svih pet elemenata (zadovoljno je 42%, dok je 28% njih nezadovoljno).
- Najveću smetnju u komunikaciji sa službama lokalne samouprave, korisnici usluga vide u komplikovanim procedurama (31%), potom u nedostatku informacija (19%), dok se na trećem mestu našlo dugo trajanje postupaka, odnosno dugo čekanje na zahtev upućen LS (16%).
- Više od 40% (tačnije 42%) korisnika usluga LS smatra da službenici ovog tipa organa javne vlasti uopšte ili uglavnom nisu zainteresovani da kvalitetnije, bolje i brže odgovaraju na zahteve stranaka; sa druge strane, 58% njih smatra da postoji zainteresovanost službenika za bolje odgovore na zahteve građana i stranaka.

- Sedam od deset korisnika usluga lokalne samouprave (69%) tvrdi da do sada nije imalo povoda i razloga za žalbu na rad službenika lokalne samouprave. Od onih koji su imali povoda, najveći broj njih povod je pronašao u procedurama (24%), a manje na ishod zahteva, odnosno na odluku organa LS (7%). Iako većina građana i drugih stranaka nije imala razlog za žalbu, činjenica da skoro trećina njih (31%) tvrdi da je bilo povoda za to, ukazuje na značajan prostor za rad na poboljšanju rada LS.
- Svega 23% onih koji su izjavili da su imali povod za žalbu je iskoristilo svoje pravo na to! Među onima koji nisu iskoristili tu mogućnost, gotovo je ravnomenan broj korisnika usluga koji žalbu vide samo kao još jednu "maratonsku" proceduru sa neizvesnim ishodom (25%), potom onih koji nemaju poverenja da sistem može sam sebe da koriguje žalbama (27%), kao i onih koji nemaju informacija o žalbenim procedurama (25%).

Zaposleni

- Nalazi istraživanja među zaposlenima u lokalnim samoupravama koji komuniciraju sa korisnicima usluga pokazuju da postoje značajne razlike i "neujednačenost" u stepenu informisanosti građana - prema mišljenju zaposlenih o korisnicima usluga, jedan broj korisnika usluga LS, usled češće komunikacije i interakcija sa službama LS ima (ili smatra da ima) sasvim dobre informacije o procedurama, dok jedan broj njih ostaje na margini u pogledu posedovanja informacija (*o čemu govori i izveštaj za korisnike usluga*). Osim toga, postoje razlike između stepena informisanosti stranaka u kontaktu sa različitim službama, što otežava ostvarivanje prava i obaveza građana, ali otežava i rad samih službenika u tim službama. Na neinformisanost korisnika usluga najviše se žale službenici građevinskih i urbanističkih poslova. To govori o tome u kojim upravama lokalne samouprave je važno raditi na unapređenju informisanja stranaka o procedurama, što je jedna od osnovnih brana koruptivnim radnjama i zloupotrebama.
- Najveći broj službenika LS tvrdi da njihove opštine/gradovi javno objavljuju informacije o procedurama koje su važne za građane i to najčešće na oglasnim tablama i internet stranicama opština (74%), što je, na prvi pogled, dobar podatak. Međutim, pitanje kvaliteta, razumljivosti i iscrpnosti tih informacija je nešto na šta precizan odgovor treba da daju neke druge istraživačke metode (*na primer, proveru sajtova ili oglasnih tabli, sa unapred predviđenim indikatorima šta se podrazumeva pod kvalitetnom, razumljivom i iscrpnom informacijom*); Čak 22% službenika ne zna da li informacije od značaja za građane postoje na njihovom internet sajtu, što znači da je to broj službenika koji uopšte ili veoma retko posećuju sajt sopstvene institucije. Pitanje je kako ova grupa službenika uopšte može da upućuje korisnike usluga u načine informisanja, ako i sami ne znaju šta postoji ili ne postoji kao informacija na njihovom sajtu. Osim ovog, zabrinjava i podatak da 29% anketiranih službenika "priznaje" da procedure i postupci za ostvarivanje zahteva stranaka nisu dobro opisani, čak i kada su javno objavljeni, odnosno da su nepotpuni i nejasni.

- Skoro polovina zaposlenih u lokalnim samoupravama (45%) tvrdi da korisnici usluga pokušavaju da iskoriste poznanstva sa službenicima i da na taj način utiču na procedure zbog kojih se im se obraćaju. Ovaj podatak je zanimljiv sa stanovišta poređenja odgovora sa korisnicima usluga, koji u znatno manjem broju slučajeva "priznaju" da koriste ovaj "instrument" (njih 28%). Tu postoji određeno neslaganje, čije tumačenje može biti da se smatra da korupciju u širem smislu reči uvek generiše neko drugi - tako, građani, svesni da korišćenje "veza" nije socijalno poželjno ponašanje, tvrde da to ne čine u meri u kojoj to za njih tvrde službenici. Ovo izgleda kao neka vrsta "prebacivanja krivice" sa jedne strane na drugu, što se potvrđuje i u nastavku, odnosno u ispitivanju drugih formi koruptivnog i ne-etičkog ponašanja.
- Svaki peti službenik lokalne samouprave (20%) je čuo/la za neke slučajeve korupcije u njihovoj opštini, odnosno za slučajeve da su neki službenici tražili građanima mito. Od njih, najveći broj smatra da su u pitanju samo glasine (15%), ali 5% smatra da u tome što su čuli ima istine, odnosno da se to zaista i dešavalo. Ovaj nalaz odstupa od nalaza za građane, kojima je postavljeno slično pitanje, odnosno pitanje da li im je nekada neko tražio mito - da im je mito traženo posredno ili neposredno tvrdilo je 10% korisnika usluga lokalne samouprave; sa druge strane, 20% zaposlenih smatra da se takvi slučajevi dešavaju - kako nije moguće "izmeriti" ko je u pravu, istina je verovatno negde između ove dve brojke.
- "Nepoklapanje" između građana i zaposlenih postoji u velikoj meri i kada je u pitanju praksa "čašćavanja" službenika sitnim poklonima. I dok 66% službenika tvrdi da građani to čine (iako im oni ništa ne traže), u slučaju građana taj broj je znatno manji i iznosi 34%. Naravno, od ove situacije se i službenici uglavnom ograđuju, najčešćim biranjem odgovora "građani to čine, ali ne tako često kao što se o tome priča".
- Očekivano, ispitivani službenici u najvećem broju slučajeva smatraju da oni i njihove kolege imaju dovoljno znanja, iskustva i profesionalizma u svom radu - taj broj se kreće oko 80% (podsetimo, kod građana taj broj je oko 50%, sa većim brojem odgovora "ne zna, nema stav" u odnosu na zaposlene). Ono na šta zaposleni imaju nešto veće zamerke se ne tiče njih samih i njihovog ličnog integriteta, već integriteta institucije kao takve - reč je o broju zaposlenih i organizaciji rada, na koje se žali 18%, odnosno 13% zaposlenih u lokalnim samoupravama.
- Kao što je i očekivano (a što se može očekivati i u izrađenim planovima integriteta), najveći broj anketiranih službenika smatra da je pravno okruženje u kom oni rade i sprovode svoje nadležnosti zadovoljavajuće. Broj onih koji je dao neku zamerku na karakter regulative ne prelazi petinu službenika, a najveći je u slučaju tvrdnje da je "regulativa neprecizna, kontradiktorna, zastarela, neusklađena" (19%).
- Sudeći prema rezultatima istraživanja, većina zaposlenih (63%) u uzorkovanim službamaLS smatra da postoje mehanizmi da korisnici usluga podnesu žalbu. Njih 16% tvrdi da takvi mehanizmi ne postoje, a najzanimljivija je grupa koju čini čak svaki peti službenik (21%) koji smatra da u njihovoj službi ne postoji ni potreba za postojanjem

žalbenih procedura, jer kod njih "svako svoj posao radi na najbolji mogući način". Ovaj podatak pokazuje da u lokalnim samoupravama postoji jedna ne mala grupa službenika koja smatra da njihov rad ne može da bude predmet kontrole u žalbenom ili nekom drugom postupku jer ga smatraju neupitnim, što nije dobar ni stav niti praksa sa stanovišta integriteta lokalne samouprave.

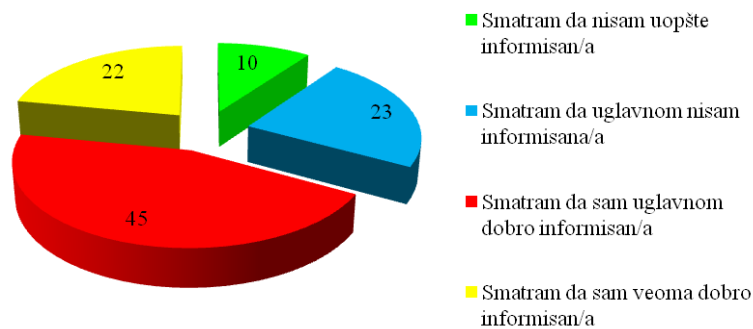
1. ISTRAŽIVANJE STAVOVA I ISKUSTAVA KORISNIKA USLUGA

1.1. Informisanost građana o procedurama ostvarivanja prava i obaveza pred organima lokalne samouprave

Tačna i pravovremena informisanost građana o procedurama pred bilo kojim organom javne vlasti jedan je od osnovnih preduslova za kvalitetno ostvarivanje njihovih prava i obaveza pred tim organima. Nedovoljno informisani građani ili građani koji nisu na vreme obavješteni o uslovima, pravilima i procedurama postupanja organa javne vlasti, lako postanu "meta" različitih vrsta zloupotreba službenika organa javne vlasti. Iako ovom vrstom istraživanja nije moguće do kraja i tačno utvrditi objektivni stepen informisanosti građana o procedurama (jer bi to podrazumevalo sprovođenje neke vrste testa znanja), za potrebe utvrđivanja zadovoljstva korisnika usluga u organima javne vlasti dovoljna je i njihova samoprocena informisanosti o procedurama.

Svaki deseti građanin/stranka (10%) koji se obraća nekoj službi lokalne samouprave smatra da *uopšte* nije informisan/a o proceduri ostvarivanja svog prava/obaveze pred tom službom, dok nepuna četvrtina njih (23%) smatra da *uglavnom* nije informisana. U zbiru, ovi podaci govore o postojanju jedne trećine korisnika usluga lokalne samouprave koji su nesigurni u način obavljanja posla zbog kog se obraćaju ovom tipu organa javne vlasti. Iako istraživanje pokazuje da većina ispitanika smatra da je *uglavnom* (45%) ili *potpuno* informisana (22%) činjenica da jedna trećina svih sagovornika smatra da nije dovoljno informisana nije ni malo zanemarljiva. Naime, veliki broj prava i obaveza građani ostvaruju upravo na nivou lokalne samouprave, pa izostanak informacija o procedurama na tom nivou javne vlasti kvalitativno može imati veći značaj od manjka informacija pred nekim drugim tipom organa javne vlasti sa kojima građani stupaju u manje intenzivne interakcije. Osim toga, tendencije "spuštanja" vlasti na lokalne organe, kroz proces (ako ništa drugo, barem deklarisan) decentralizacije, dodatno ukazuje na značaj i važnost obavještenosti građana ne samo o tome koja prava i obaveze mogu i treba da ostvaruju pred lokalnom upravom, već i o načinima na koje mogu da ih ostvare.

Grafikon 1. Da li smatrate da ste dovoljno informisani o proceduri zbog koje se obraćate ovoj službi opštine/grada?



Pitanje informisanosti građana o procedurama dodatno dobija na značaju kada se analizira u svetlu informacije o tome sa kojim procedurama su građani manje ili više upoznati (odnosno pred kojom vrstom nadležnosti lokalne samouprave), potom u svetlu učestalosti njihovog komuniciranja sa opštinom/gradom, kao i u svetlu podatka o određenim ličnim svojstvima građana, od kojih u velikoj meri zavisi stepen njihove informisanosti.

Istraživanje pokazuje da najmanje informacija o procedurama imaju oni građani koji se obraćaju odeljenjima za građevinske i urbanističke poslove, kao i različitim vrstama inspekcija. U slučaju odeljenja za građevinske i urbanističke poslove, čak 45% stranaka smatra da uopšte ili uglavnom nije informisano, dok je taj broj u slučaju inspekcija 38% (podsetimo, prosek odgovora na nivou celog uzorka, koji se izjasnio da uopšte ili uglavnom nije informisan, je 33%). Najviše informacija građani imaju u slučajevima kada se obraćaju opštoj upravi, odnosno opštim poslovima (u slučaju te podgrupe ispitanika, broj onih koji tvrde da nemaju dovoljno informacija je znatno manji od proseka - 22%). Ovim nalazom se potvrđuje teza da su lokalne samouprave otvaranjem uslužnih centara, u kojima se uglavnom obavljaju poslovi opšte uprave, uspele da u značajnoj meri unaprede informisanje stranaka, a samim tim i da brže i efikasnije odgovaraju na zahteve stranaka. Sa druge strane, odeljenja za urbanizam i građevinske poslove ostaju "na periferiji" sprovođenja reformi i uvođenja principa dobrog upravljanja, što potvrđuju istraživanja, a o čemu povremeno izveštavaju i mediji i različite organizacije koje se bave monitoringom sprovođenja reformi javne administracije.

Tabela 1. Informisanost o procedurama prema tipu uprava

	Nisam uopšte informisan/a	Uglavnom nisam informisan/a	Uglavnom dobro informisan/a	Veoma dobro informisan/a	Uk.
Opšta uprava	7	15	51	27	100
Građevinski i urbanistički poslovi	10	28	39	23	100
Inspekcijski poslovi	15	30	40	15	100
Društvene delatnosti	7	25	48	20	100
Poreski poslovi	9	21	47	23	100
PROSEK	10	23	45	22	100

Značajne razlike u stepenu informisanosti o procedurama se mogu uočiti sa stanovišta pojedinih ličnih karakteristika, a posebno obrazovanja, kao "kognitivne varijable" koja je uslovljena socijalnim kontekstom i (ne)jednakošću uslova u kojima građani žive. U ovom pogledu, "najugroženiji" su oni građani koji imaju završenu samo osnovnu školu, a među kojima čak 52% ispitanika smatra da uopšte ili uglavnom nisu obavješteni o procedurama. Ovo je važan nalaz za lokalne samouprave, koje moraju imati u vidu činjenicu da se ne mogu svim građanima obraćati na isti način i postavljati standarde koji su naoko neutralni kako prema onima koji se nalaze u gornjim slojevima, tako i prema građanima koji dolaze iz donjih slojeva društvene hijerarhije. Budući da životni uslovi iz kojih građani dolaze nisu jednaki i ne polaze svi sa istih „startnih pozicija“, lokalna administracija mora da razvije pristup prilagođen društvenim nejednakostima, kako bi neutralizovala njihove negativne efekte i različitim kanalima informisanja i obradom često složenih informacija doprla do svih građana.

Tabela 2. Informisanost o procedurama i nivo obrazovanja korisnika usluga LS

	Nisam uopšte informisan/a	Uglavnom nisam informisana/a	Uglavnom dobro informisan/a	Veoma dobro informisan/a	Uk.
Osnovna škola	16	36	32	16	100
Srednja škola za radnička zanimanja	12	30	44	14	100
Srednja četvorogodišnja škola	11	27	46	16	100
Viša škola ili fakultet	7	17	46	30	100
Učenik/student	8	8	48	36	100
PROSEK	10	23	45	22	100

Sa stanovišta ostvarivanja prava pred organima lokalne uprave, odnosno informisanosti o procedurama, "najranjiviji" su oni građani koji se prvi put obraćaju određenim službama, a među kojima čak 25% njih tvrdi da ne zna ništa o procedurama, a još 39% da uglavnom nije upoznato sa tim procedurama.

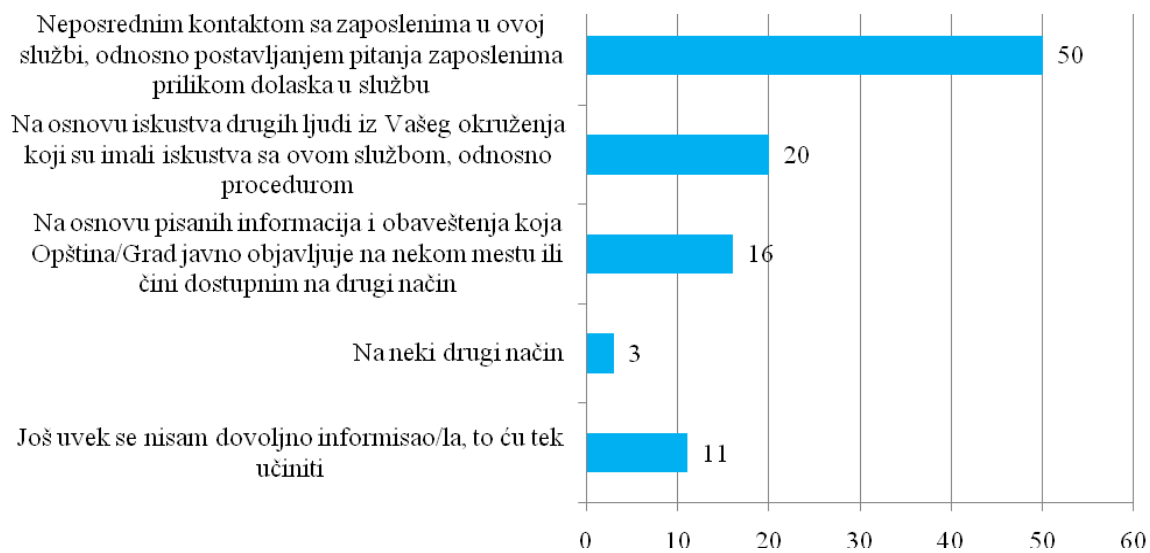
Tabela 3. Informisanost o procedurama i učestalost kontakta sa službama LS

	Nisam uopšte informisan/a	Uglavnom nisam informisana/a	Uglavnom dobro informisan/a	Veoma dobro informisan/a	Uk.
Prvi put se obraća datoj službi bilo kojim povodom	25	39	28	8	100
Već se obraćao/la datoj službi, ali nekim drugim povodom	5	21	52	22	100
Već se obraćao/la datoj službi istim povodom	4	17	49	30	100
PROSEK	10	23	45	22	100

Čak polovina ispitanika (50%) se o procedurama za ostvarivanje svojih prava i obaveza informiše od službenika koji rade u lokalnim samoupravama; svaki peti korisnik usluga

(20%) se informiše od drugih ljudi iz svog okruženja koji su imali iskustva sa određenim procedurama u opštini, dok svega 16% građana ima naviku/mogućnost da se informiše na osnovu pisanih, javno objavljenih informacija koje lokalne samouprave postavljaju na različitim mestima (oglasnim tablama, internet prezentacijama, uslužnim centrima...). Ovaj podatak govori o tome da, iako građani često i zaista nemaju naviku da "čitaju šta piše", nije redak slučaj ni da nemaju gde da pročitaju i informišu se o procedurama, pa je ovaj podatak od posebnog značaja za same lokalne samouprave, koje treba da ulože napor da, sa jedne strane, objave sve procedure, kao i da, sa druge strane, upućuju građane i kod njih stvaraju naviku da se o procedurama informišu na ovaj način.

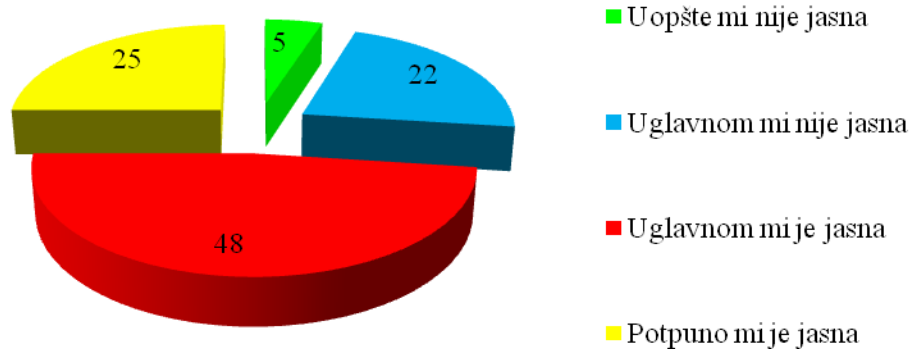
Grafikon 2. Na koji način ste se informisali o proceduri zbog koje se obraćate ovoj službi opštine/grada?



Među onima koji su izabrali odgovor "neki drugi način" (a kojih je 3%), najveći broj je naveo "sopstvena prethodna iskustva" u komunikaciji sa datom službom, kao i informisanje preko različitih "posrednika", odnosno pružalaca usluga, kao što su advokati, knjigovođe i drugi. Osim toga, u malom broju slučajeva kao izvor informacija su se javili zakoni i drugi propisi, kao i lokalni mediji.

Osim informisanosti o procedurama, važna je i njihova jasnost, odnosno (ne)razumevanje tih procedura. Podatak o jasnosti procedura sličan je kao i za informisanje - za 5% korisnika usluga, procedure *uopšte* nisu jasne, a za 22% njih one to *uglavnom* nisu. Najveći broj stranaka koje se obraćaju različitim službama lokalne samouprave tvrdi da su im procedure uglavnom ili u potpunosti jasne.

Grafikon 3. Da li Vam je i u kojoj meri jasna celokupna procedura postupka zbog kog se obraćate ovoj službi opštine/grada?



Uslovno rečeno, "najlošije" rezultate u pogledu jasnosti procedura pokazali su inspekcijски poslovi, odnosno najviše stranaka (u odnosu na prosek) se žalilo na jasnost procedura u slučaju ove službe. Opšta uprava je i u ovom slučaju pokazala najbolje rezultate.

Tabela 4. Jasnost procedura prema tipu uprava

	Uopšte mi nije jasna	Uglavnom mi nije jasna	Uglavnom mi je jasna	Potpuno mi je jasna	Uk.
Opšta uprava	3	10	51	36	100
Građevinski i urbanistički poslovi	6	26	45	23	100
Inspekcijски poslovi	9	33	44	14	100
Društvene delatnosti	4	22	51	23	100
Poreski poslovi	7	22	46	25	100
PROSEK	5	22	48	25	100

Kao i u slučaju stepena informisanosti, jasnost procedura u velikoj meri zavisi od obrazovnog statusa građana koji se obraćaju lokalnim samoupravama. Na primer, više od polovine građana koji imaju samo osnovnu školu (ukupno 53%) smatra da im procedure nisu dovoljno jasne.

Tabela 5. Jasnost procedura i obrazovanje korisnika usluga LS

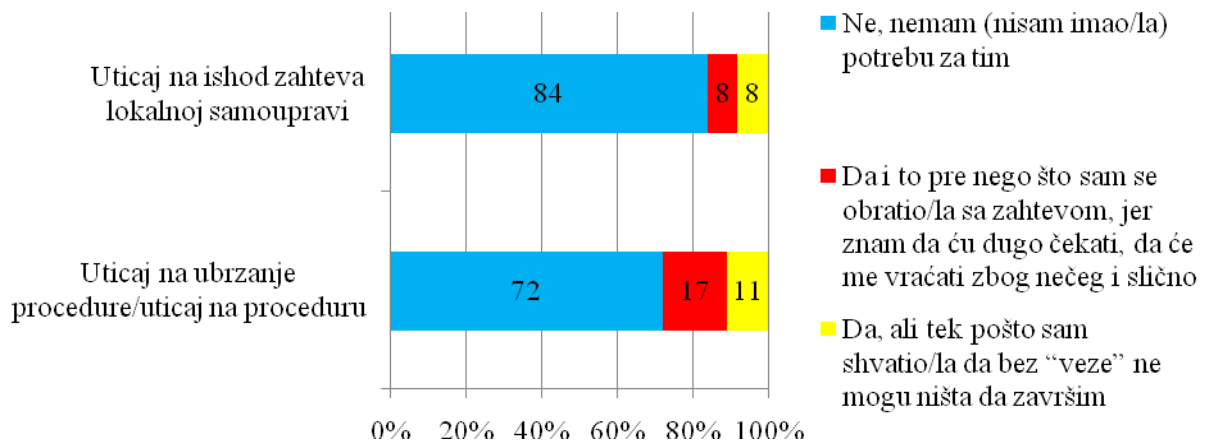
	Uopšte mi nije jasna	Uglavnom mi nije jasna	Uglavnom mi je jasna	Potpuno mi je jasna	Uk.
Osnovna škola	11	42	35	12	100
Srednja škola za radnička zanimanja	9	31	41	19	100
Srednja četvorogodišnja škola	6	24	51	19	100
Završena viša škola ili fakultet	4	14	49	33	100
Učenik/student	5	11	43	41	100
PROSEK	5	22	48	25	100

1.2. Nepotizam kao "instrument" ostvarivanja prava i obaveza građana u lokalnim samoupravama

Korišćenje poznanstava sa službenicima lokalne samouprave, kao vid neformalnog uticaja na njihov rad i svojevrsan vid korupcije, u većoj meri se praktikuje u slučaju uticaja na proceduru, a manje u slučaju uticaja na ishod zahteva upućen lokalnoj samoupravi. Iako 72% ispitanika tvrdi da nikada nije pokušalo da traženjem "veze u opštini" utiče na proceduru, broj od 28% onih koji su to činili nije ni malo zanemarljiv. Zanimljivo je primetiti da, od broja onih koji pokušavaju da utiču na proceduru, više je onih koji to čine unapred, odnosno pre nego što i pokušaju da regularnim putem ostvare svoj zahtev, nego što je to broj onih koji tek naknadno pokušavaju da ličnim poznanstvom utiču na proceduru (odnos je 17% prema 11%). Veći broj građana, dakle, unapred "zna" ili očekuje da će imati neki problem sa procedurom ili jednostavno želi da predupredi anticipirano odugovlačenje.

Kada je reč o pokušaju uticaja na odluku neke službe lokalne samouprave, 16% ispitanika je priznalo da je makar jednom pokušalo da poznanstvima utiče na ishod zahteva. Među njima je ravnomeran broj onih koji su to učinili pre i nakon podnošenja zahteva (po 8%).

Grafikon 4. Da li ste nekada pokušali da traženjem "veze" ili "poznanstva" sa službenicima opštine/grada pokušali da utičete na proceduru ili njen ishod?



Kada se analiziraju odgovori ispitanika prema vrsti uprava kojima se obraćaju, jedina služba koja odstupa od proseka prema pokušaju uticaja poznanstvima i vezama je služba građevinskih i urbanističkih poslova. U slučaju kontakta sa službenicima koji se bave tim oblastima, skoro 40% stranaka je tražilo neku vrstu neformalne "intervencije" u slučaju uticaja na proceduru (uglavnom na njeno ubrzavanje). Ovaj nalaz ne iznenađuje, s obzirom na to da se, prema istraživanju Svetske banke, Srbija nalazi na 179. mestu po brzini izdavanja građevinskih dozvola (od 185 analiziranih zemalja), dok je prosečan broj dana koji je potreban za odlučivanje po ovom zahtevu čak 269 dana², što je skoro devet meseci! U ovakvom kontekstu, može da iznenadi samo to što broj građana koji pokušavaju da utiču na procedure u oblasti građevinarstva nije još i veći.

² <http://www.doingbusiness.org/~media/giawb/doing%20business/documents/profiles/country/SRB.pdf>

Tabela 6. Uticaj na ubrzanje procedure prema tipu uprava

	Ne, nemam (nisam imao/la) potrebu za tim	Da i to pre podnošenja zahteva	Da, nakon podnošenja zahteva	Uk.
Opšta uprava	76	16	8	100
Građevinski i urbanistički poslovi	61	21	18	100
Inspekcijski poslovi	72	15	13	100
Društvene delatnosti	74	17	9	100
Poreski poslovi	76	17	7	100
PROSEK	72	17	11	100

Nešto veći broj građana koji stupaju u interakciju sa građevinskim službama, njih 24%, pokušava da utiče i na ishod odluke (prosek je 16%).

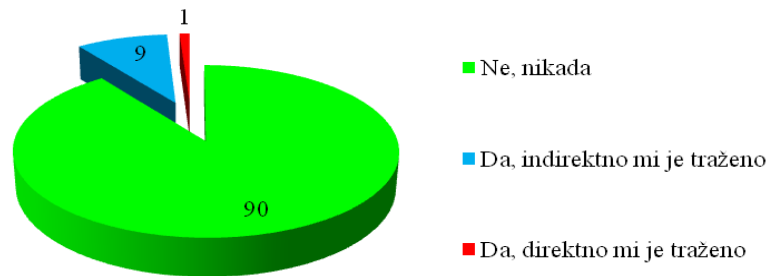
Tabela 7. Uticaj na ishod zahteva prema tipu uprava

	Ne, nemam (nisam imao/la) potrebu za tim	Da i to pre podnošenja zahteva	Da, nakon podnošenja zahteva	Uk.
Opšta uprava	87	6	7	100
Građevinski i urbanistički poslovi	76	11	13	100
Inspekcijski poslovi	83	8	9	100
Društvene delatnosti	83	10	7	100
Poreski poslovi	87	8	5	100
PROSEK	84	8	8	100

1.3. Korupcija kao "instrument" ostvarivanja prava i obaveza građana u lokalnim samoupravama

Devet od deset ispitanika tvrdi da im nikada niko u lokalnoj samoupravi nije tražio mito. Među onih 10% koji imaju iskustva sa tim, samo 1% tvrdi da im je mito traženo direktno, dok najveći broj njih smatra da je mito traženo indirektnim putem, tako što se odugovlači i odlaže donošenje odluke i odlučivanje po zahtevu, pa kada se ponudi mito, predmet bude rešen.

Grafikon 5. Da li Vam je neki službenik opštine/grada tražio nešto što se može smatrati za mito, kako bi Vam omogućio brže odlučivanje po zahtevu ili povoljniji ishod zahteva?



S obzirom na statistički nedovoljan broj onih koji su izjavili da im je mito direktno traženo (svega 1%), za dalju obradu i analizu podataka oni su predstavljeni zajedno sa grupom "mito je indirektno traženo", odnosno kao jedna podgrupa uzorka koja ima (posredno ili neposredno) iskustvo sa davanjem mita službenicima ili funkcionerima lokalne samouprave.

Imajući u vidu prethodne nalaze istraživanja, ne iznenađuje podatak da je najveći broj korisnika usluga imao iskustvo sa mitom u odeljenjima za građevinske i urbanističke poslove - 17% (prosek 10%). Nešto veće odstupanje od proseka u ovom slučaju primećeno je još u slučaju poreskih i inspeksijskih poslova. Opšti poslovi i takozvane društvene delatnosti pokazuju odstupanja ispod proseka.

Tabela 8. Traženje mita prema tipu uprava

	Ne	Da	Uk.
Opšta uprava	93	7	100
Građevinski i urbanistički poslovi	83	17	100
Inspeksijski poslovi	90	10	100
Društvene delatnosti	93	7	100
Poreski poslovi	88	12	100
PROSEK	90	10	100

Kada se analiziraju različita socio-demografska obeležja ispitanika u kontekstu traženja mita, zanimljivo je primetiti činjenicu da najveću vezu u ovom smislu pokazuje radni status građana/stranaka koje se obraćaju lokalnim samoupravama. Naime, privatni preduzetnici se u najvećoj meri u odnosu na druge socijalne grupe formirane po osnovu radnog statusa žale da su im u lokalnoj samoupravi tražili mito - čak 23%. Na drugom mestu se nalaze poljoprivrednici, sa 21%. Ovaj podatak upućuje na zaključak da službenici (direktno ili indirektno) traže mito imajući u vidu dva "kriterijuma" - mogućnost stranke da dâ šta je traženo, odnosno procena da je stranka takvog materijalnog statusa da će moći da podmiti službenika (a privatni preduzetnici se percipiraju kao društveni sloj koji to može), odnosno da će važnost davanja mita za stranku biti velika (na primer, dozvola za neku investiciju,

zataškavanje nekog poreskog prestupa, koji može dosta da košta firmu i samog preduzetnika i slično). Drugi "kriterijum" da se osmele i traže mito, službenici verovatno pronalaze u nedovoljnoj informisanosti stranaka, njihovoj neobaveštenosti, nepoznavanju procedura za žalbu, a poljoprivrednici su upravo takva socijalna grupa (po pravilu, reč je o ljudima nižeg obrazovnog statusa, starijih u pogledu godina i ruralnog rezidencijalnog statusa). Na taj način, mito direktno utiče na druge dve društvene pojave - razvoj ekonomije, odnosno privatno preduzetništvo, koje bi trebalo da je okosnica razvoja privrede i na marginalizaciju već marginalizovanih društvenih grupa, kao što su poljoprivrednici. I jedna i druga grupa, usled "cene" koju plaćaju davanjem mita, u svom kasnijem poslovanju, svakako nadoknađuju sve što je dato kroz mito, kroz dodatnu naplatu svojih usluga i proizvoda, čime se krajnje posledice davanja mita reflektuju i na one građane koji nisu u užem smislu deo "koruptivnog lanca", ali koji svakako posredno plaćaju cenu korupcije. Sa druge strane, sudeći prema ovim rezultatima, teret korupcije snose kako oni koji proizvode određene društvene vrednosti u ekonomskom smislu reči, tako i oni koji su usled različitih okolnosti već relativno marginalizovani, po osnovu svog obrazovanja, godina, mesta življenja, pa i ekonomskog statusa, koji je uvek povezan sa tim parametrima.

Tabela 9. Traženje mita prema radno-svojinskom statusu korisnika usluga lokalne samouprave

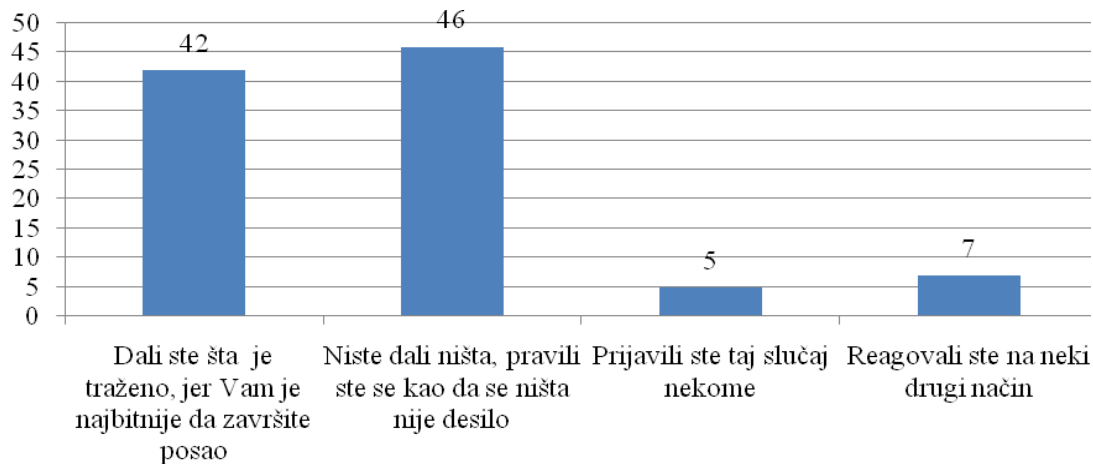
	Ne	Da	Uk.
Zaposlen u javnom sektoru	96	4	100
Zaposlen u privatnom sektoru	88	12	100
Samostalna delatnost (privatni preduzetnik)	77	23	100
Nezaposlen	94	6	100
Penzioner	93	7	100
Poljoprivrednik	79	21	100
Učenik/student	94	6	100
PROSEK	90	10	100

Desetina građana iz poduzorka koja je imala iskustva sa korupcijom u svojoj opštini različito je reagovala na ovakve situacije. Indikativno je to što je vrlo mali broj njih prijavio korupciju - građani ili ignorišu ovakve direktne ili indirektno zahteve (46%) ili idu "linijom manjeg otpora" i daju šta im je traženo, šta su čuli da se uglavnom daje ili šta procenjuju da je potrebno dati (42%). Praksa prijavljivanja korupcije u lokalnim samoupravama gotovo da uopšte ne postoji, što je već jedan od problema za bavljenje ovom pojavom, njeno sprečavanje ili sankcionisanje. Građani, dakle, nemaju poverenja u sistem da će prijavljeni slučajevi biti sankcionisani ili da će im sistem pružiti zaštitu u (potencijalno) opasnom poduhvatu hvatanja u koštac sa slučajevima korupcije u lokalnoj samoupravi.

Zanimljivo je pogledati i druge načine reagovanja građana koji su stavljeni u situacije da učestvuju u koruptivnim praksama, a koje su oni sami opisivali u upitniku (7% ispitanika). Paradoksalno, jedan ne mali broj građana pribegava drugim ne-etičkim i nezakonitim postupcima kako bi izbegli korupciju. Na primer, jedan broj njih tvrdi da je morao da "traži vezu u opštini" kako bi im službenik završio nešto i bez podmićivanja! Za neke pojedince, sistem je do te mere kontaminiran da jedno "zlo jedino mogu da zamene manjim". Druga

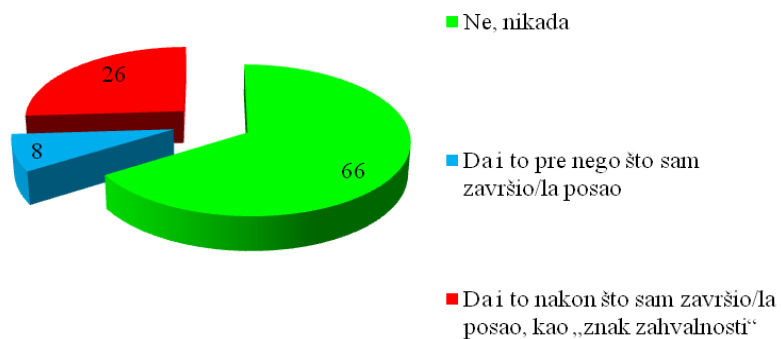
polovina sagovornika u ovoj grupi je navela da je pretnjama prijavom uspela za izbegne davanje mita i ostvarivanje nekog prava u službama lokalne samouprave.

Grafikon 6. Kako ste reagovali na situacije kada Vam službenik traži mito (direktno ili indirektno)?



Praksa "čašćavanja" službenika lokalne samouprave relativno je zastupljenija nego klasično traženje mita koje generišu službenici. To, naravno, ne znači da i to čašćavanje nije uzrokovano višedecenijskim i već ustaljenim ponašanjem tih istih službenika. Javni službenici i funkcioneri i ako ne traže ništa, često očekuju nešto, čega su građani svesni, pa ni ne čekaju da se poklon otvoreno zahteva, već potencijalnu "opasnost" rešavaju tako što sami odnesu neki poklon. Prema rezultatima istraživanja, trećina građana koji su imali iskustva sa službama lokalne samouprave je do sada davala poklone službenicima, dok 66% njih tvrdi da to nije činila. Najveći broj građana poklon daje nakon obavljenog posla (26%), odnosno nakon rešenog zahteva, što se može tumačiti kao svojevrsan vid znaka zahvalnosti za nešto što službenici i inače treba da rade, kao sastavni deo svog posla; 8% ispitanika tvrdi da poklon daje unapred, kako bi "odobrovoljili" službenike i pre nego što uzmu zahtev u razmatranje.

Grafikon 7. Da li ste Vi sami nekada „častili“ službenika Opštine/Grada nekim poklonom, a da Vam to niko nije tražio (kafa, čokolada, bombonjera...)?



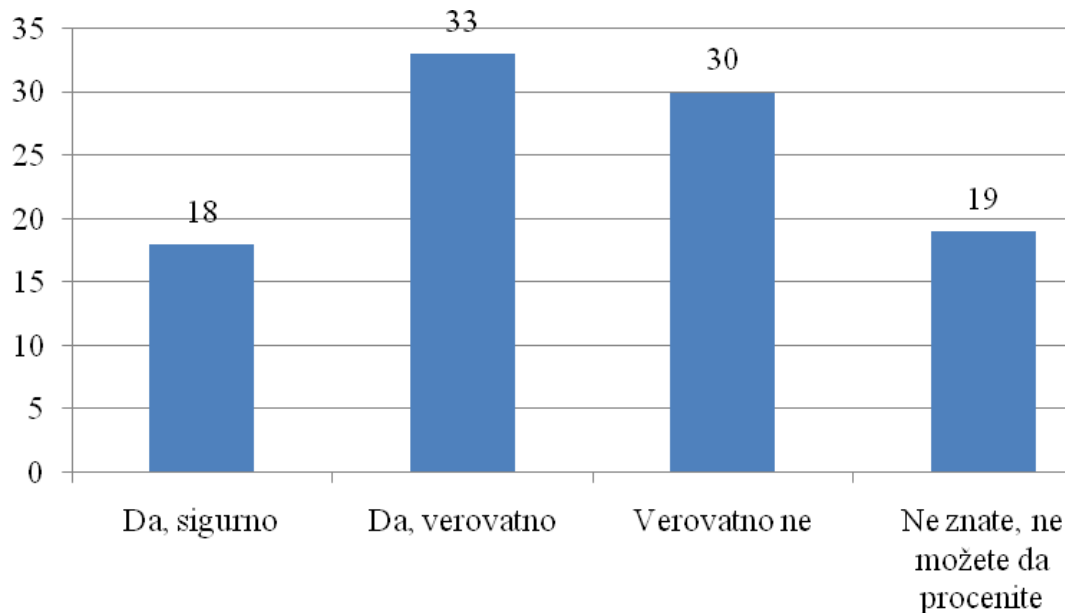
Očekivano, najveći broj "čašćavanja" se dešava u službi za građevinske i urbanističke poslove - ukupno 46% (dok je prosek 34%).

Tabela 10. "Čašćavanje" službenika prema tipu uprave

	Ne, nisam dao/la poklon	Da i to pre podnošenja zahteva	Da, nakon podnošenja zahteva	Uk.
Opšta uprava	71	6	23	100
Građevinski i urbanistički poslovi	54	14	32	100
Inspekcijski poslovi	67	7	26	100
Društvene delatnosti	71	5	24	100
Poreski poslovi	65	8	27	100
PROSEK	66	8	26	100

Najveći broj korisnika usluga lokalne samouprave podmićivanje poklonima manje vrednosti doživljava kao ciljno-racionalan vid ponašanja, jer očekuje da bude tretiran bolje nego onda kada službeniku ne ponudi poklon. Tako, 18% ispitanika tvrdi da će se službenik prema njemu/njoj sigurno bolje odnositi kada ga "časti", dok još 33% očekuje da će se to verovatno desiti; 30% smatra da verovatno neće poboljšati svoj položaj, dok 19% nije znalo odgovor na ovo pitanje. Zanimljivo je primetiti da nijedan ispitanik nije odgovorio da čašćavanje sigurno neće obezbediti bolji tretman stranaka i njihovih zahteva pred nekom od službi LS. Ovaj nalaz delimično opovrgava ustaljeno shvatanje da je "čašćavanje" deo običaja i etosa naroda sa ovog podneblja - da je tako, građani bi službenike čašćavali ne očekujući ništa za uzvrat. Međutim, čim postoje očekivanja u vidu boljeg tretmana, ubrzavanja procedure, boljeg ishoda zahteva, "čašćavanje" prestaje da bude deo običaja, a postaje vrlo usmereno i racionalno ponašanje.

Grafikon 8. Da li smatrate da Vam to što „častite“ nekog u opštini olakšava proceduru i omogućava bolji ishod Vašeg zahteva (brže dobijanje dokumenta, brži odgovor na Vaš zahtev, bolji ishod zahteva...)?



1.4. Ocena integriteta službenika lokalne samouprave

Korupcija u užem smislu reči nije jedini element ili indikator (ne)postojanja integriteta javnih službenika u bilo kom tipu organa javne vlasti. Zbog toga, istraživanjem je obuhvaćeno i utvrđivanje drugih odlika ličnog i institucionalnog integriteta lokalnih samouprava i njihovih službenika, kao što su znanje, iskustvo, profesionalizam i (dovoljan) broj zaposlenih.

Stanje navedenih odlika integriteta službenika se može posmatrati iz dva ugla - naime, iako, pojedinačno posmatrano, najveći broj ispitanika smatra da službenici imaju dovoljno znanja (54%), iskustva (56%) i profesionalizma u radu (46%), kao i da se te brojke kreću oko polovine onih korisnika usluga koji imaju kontakt sa službenicima lokalne samouprave, druga polovina njih ili nije zadovoljna ovim elementima ili nema dovoljno znanja i iskustva za davanje ocene. Dalje, postoji izvesna razlika između znanja i iskustva za obavljanje određenih poslova, sa jedne strane i profesionalizma u radu službenika. Poređenjem ovih elemenata integriteta može se zaključiti da građani koji komuniciraju sa službenicima lokalne samouprave smatraju da službenici imaju više znanja i iskustva, nego što su profesionalni u svom radu. Postoji, dakle, veći stepen sumnje da će oni profesionalno obavljati svoje poslove i da će profesionalno tretirati građane, nego da će praviti greške u radu, usled nedostatka znanja ili iskustva. Tako, da službenici imaju dovoljno znanja i iskustva smatra 54% i 56% sagovornika, ali da su službenici profesionalni u svom radu smatra 46% njih.

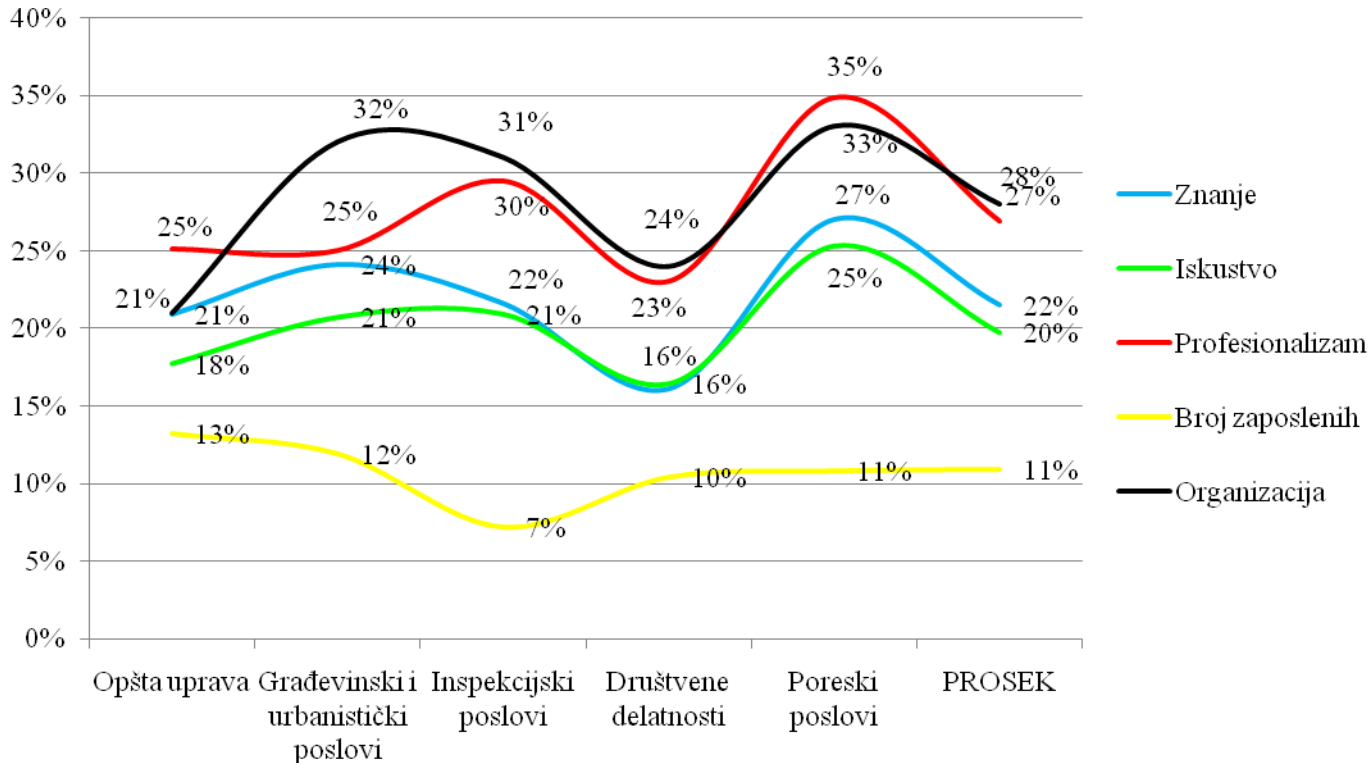
Korisnici usluga lokalne samouprave smatraju da opštinske službe imaju sasvim dovoljan broj zaposlenih i da u tom pogledu ne postoje posebni problemi u radu (što misli 70%), iako oni koji se nalaze "sa druge strane šaltera" često misle drugačije. Međutim, iako smatraju da broj zaposlenih nije problem (makar na osnovu onoga što mogu da vide "spolja"), korisnici usluga nisu baš zadovoljni organizacijom rada u lokalnim samoupravama. Ovaj element integriteta je čak i među najlošije ocenjenim među svih pet elemenata (zadovoljno je 42%, dok je 28% njih nezadovoljno). U pogledu organizacije rada, među korisnicima usluga je značajan broj neinformisanih, to jest u odnosu na ostale ocenjivane elemente, u slučaju organizacije najveći je broj ispitanika koji su izabrali odgovor "ne znam".

Tabela 11. Da li se slažete ili ne sa sledećim tvrdnjama?

	Ne slaže se	Slaže se	Ne zna, nema stav/iskustva	Uk.
Službenici imaju dovoljno znanja za rad sa građanima (<i>na primer, ne prave greške u radu, informacije koje vam daju su tačne...</i>)	22	54	24	100
Službenici imaju dovoljno iskustva za rad sa građanima (<i>na primer, "vidi se da znaju šta rade", brzo otklanjanju probleme i nedoumice...</i>)	20	56	24	100
Službenici su profesionalni u svom radu (<i>na primer, ponašaju se prema Vama kao prema "ljudskom biću", objektivni su, vode računa o privatnosti</i>)	27	46	27	100
U Opštini/Gradu ima dovoljno zaposlenih za rad sa građanima (<i>na primer, u svakom trenutku na svakom mestu ima dovoljno potrebnog osoblja</i>)	11	70	19	100
Organizacija rada u Opštini/Gradu je dobra (<i>na primer, zna se ko je za šta nadležan, informacije o procedurama su dostupne itd.</i>)	28	42	30	100

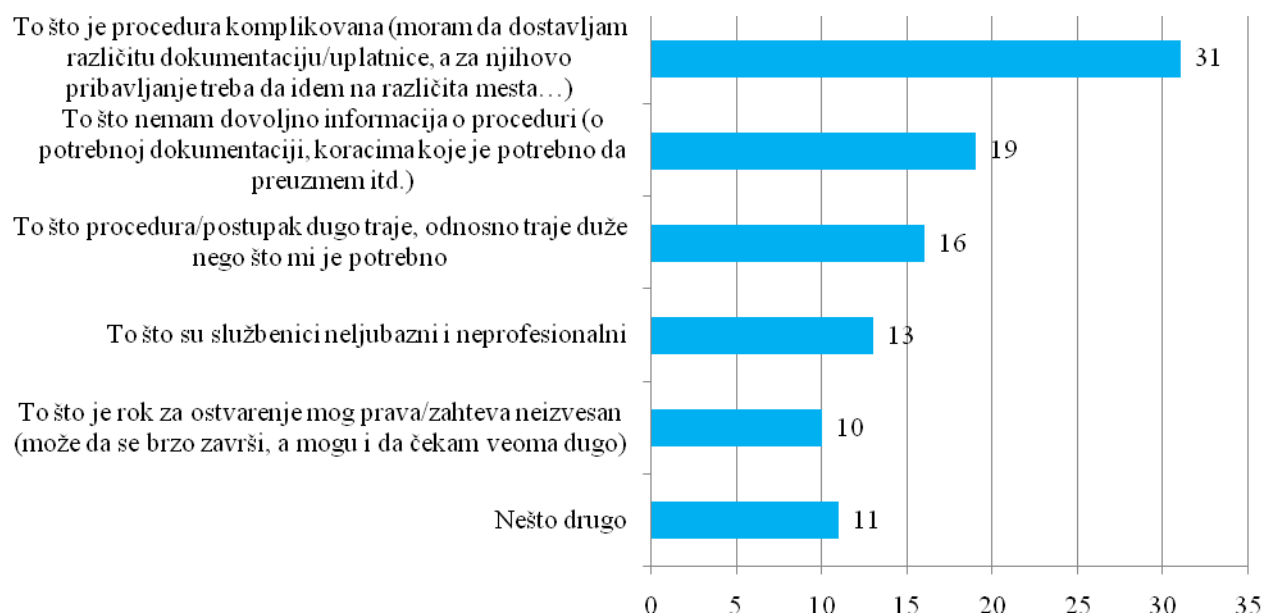
Zanimljivo je analizirati i ocene integriteta u različitim službama i upravama lokalne samouprave i to kako u odnosu na prosek, tako i među različitim službama. U pogledu znanja i iskustva, ocene lošije od proseka su date službenicima poreske administracije i građevinsko-urbanističkih poslova. Slična situacija je i u slučaju profesionalizma i organizacije rada - ova dva ogranka lokalne samouprave, prema mišljenju korisnika usluga, u većoj meri pate od nedostatka integriteta. Najbolje ocene u pogledu integriteta date su opštoj upravi i društvenim delatnostima.

Grafikon 9. Nezadovoljstvo elementima integriteta zaposlenih prema tipu uprave



Najveću smetnju u komunikaciji sa službama lokalne samouprave, korisnici usluga vide u komplikovanim procedurama (31%), potom u nedostatku informacija (19%), dok se na trećem mestu našlo dugo trajanje postupaka, odnosno čekanje na zahtev upućen LS (16%). Najmanje žalbi je upućeno na ponašanje službenika ili na neizvesnost roka za ostvarivanje zahteva. Ovo ne znači da su građani zadovoljni ponašanjem službenika ili izvesnošću procedure, već samo da se ovi elementi u "konkurenciji" sa komplikovanim procedurama ili nedostatkom informacija nalaze tu gde se nalaze u pogledu broj odgovora (odgovori su bili isključujućeg karaktera).

April, 2013

Grafikon 10. Šta Vam je najveća smetnja (prepreka) u komunikaciji sa ovom opštinskom/gradskom službom, odnosno u proceduri zbog koje joj se obraćate?


Neljubaznost službenika je problem veći od proseka u slučaju poreskih poslova (21%, prosek je 13%); na komplikovanost procedura se u nešto većoj meri žale oni građani koji stupaju u komunikaciju sa građevinskim i urbanističkim poslovima i društvenim delatnostima; kada je reč o rokovima za ostvarivanje zahteva/dobijanje odgovora, problem veći od proseka postoji kod inspeksijskih službi.

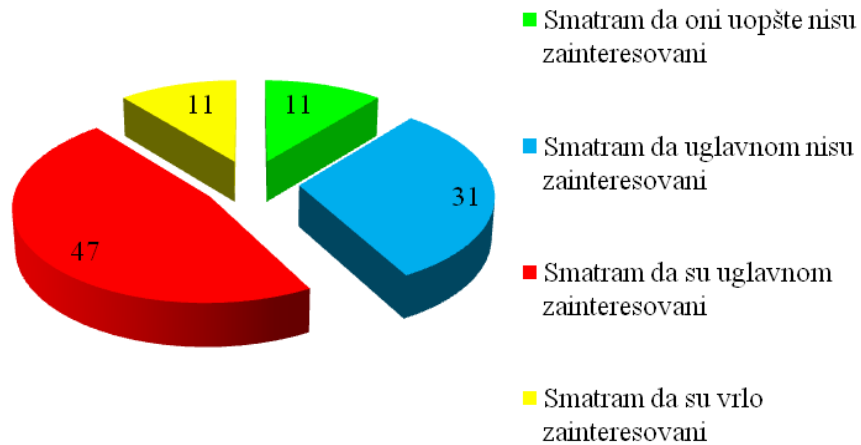
Tabela 12. Prepreke u komunikaciji prema tipu uprave

	Opšta uprava	Građevinski i urbanistički poslovi	Inspeksijski poslovi	Društvene delatnosti	Poreski poslovi	PROSEK
Nemam dovoljno informacija o proceduri	20	16	24	14	18	19
Službenici su neljubazni i neprofesionalni	17	8	12	10	21	13
Procedura/postupak dugo traje (traje duže nego što mi je potrebno)	11	22	16	19	14	16
Procedura je komplikovana	31	39	16	39	28	31
Rok za ostvarenje prava/zahteva neizvesan	6	9	22	10	5	10
Nešto drugo	15	6	10	8	14	11
Ukupno	100	100	100	100	100	100

Čak 42% korisnika usluga LS smatra da službenici ovog tipa organa javne vlasti uopšte ili uglavnom nisu zainteresovani da kvalitetnije, bolje i brže odgovaraju na zahteve stranaka;

sa druge strane, 58% njih smatra da postoji zainteresovanost službenika za bolje odgovore na zahteve građana i stranaka.

Grafikon 11. Kako ocenjujete zainteresovanost službenika opštine/grada za kvalitetno, brže i bolje pružanje usluga građanima?



Mogu se uočiti značajne razlike u pogledu procene zainteresovanosti službenika LS za bolje pružanje usluga korisnicima ovog nivoa vlasti. Službenici inspekcijskih i poreskih poslova su oni za koje korisnici smatraju da imaju nedostatak želje da građanima pruže bolje usluge, dok su službenici opšte uprave i društvenih delatnosti dobili znatno bolje ocene.

Tabela 13. Procena zainteresovanosti službenika za bolje pružanje usluga prema tipu uprave

	Nisu uopšte zainteresovani	Uglavnom nisu zainteresovani	Uglavnom su zainteresovani	Vrlo su zainteresovani	Uk.
Opšta uprava	11	27	48	14	100
Građevinski i urbanistički poslovi	11	33	47	9	100
Inspekcijski poslovi	10	38	46	6	100
Društvene delatnosti	10	28	50	12	100
Poreski poslovi	15	33	42	10	100
PROSEK	11	31	47	11	100

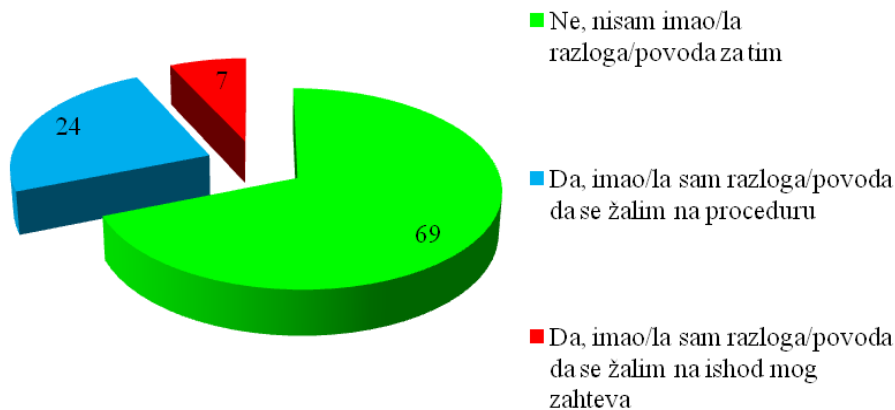
1.5. Žalbene procedure kao instrument za poboljšanje integriteta lokalne samouprave

(Ne)postojanje procedure za žalbe korisnika usluga na rad javnih službenika su sastavni deo integriteta jedne institucije. Osim procedura "na papiru", važno je i da postoji praksa suštinskog postupanja po žalbama, kao i navika i "politička kultura" korisnika usluga da

koriste žalbene procedure, a koja je uslovljena nivoom informisanosti i poverenjem građana u mehanizam žalbi.

Sedam od deset korisnika usluga lokalne samouprave (69%) tvrdi da do sada nije imalo povoda i razloga za žalbu na rad službenika lokalne samouprave. Od onih koji su imali povoda, najveći broj njih povod je pronašao u procedurama (24%), a znatno manje u ishodu zahteva, odnosno u sadržini odluke organa LS (7%). Iako većina građana i drugih stranaka nije imala razlog za žalbu, činjenica da skoro trećina njih (31%) njih tvrdi da je bilo povoda za to, ukazuje na značajan prostor za rad na poboljšanju rada LS.

Grafikon 12. Da li ste nekada imali razloga/povoda da se žalite na rad nekog službenika u ovoj službi Opštine/Grada?



Najviše povoda za žalbu u smislu žalbi na proceduru bilo je u slučaju poreskih poslova, a potom u slučaju građevinskih i urbanističkih poslova.

Tabela 14. Razlog/povod za žalbu prema tipu uprave

	Ne, nisam imao/la razloga/povoda za tim	Da, imao/la sam razloga/povoda da se žalim na proceduru	Da, imao/la sam razloga/povoda da se žalim na ishod mog zahteva	Uk.
Opšta uprava	76	22	2	100
Građevinski i urbanistički poslovi	65	28	7	100
Inspekcijski poslovi	66	22	12	100
Društvene delatnosti	71	19	10	100
Poreski poslovi	61	32	7	100
PROSEK	69	24	7	100

Svega 23% onih koji su izjavili da su imali povod za žalbu je i iskoristilo to svoje pravo! Među onima koji nisu iskoristili tu mogućnost, gotovo ravnomeran broj je korisnika usluga

koji žalbu vide samo kao još jednu "maratonsku" proceduru sa neizvesnim ishodom (25%), potom onih koji nemaju poverenja da sistem može sam sebe da koruguje žalbama (27%), kao i onih koji nemaju informacija o žalbenim procedurama (25%). Svi ovi nalazi su značajni za sve lokalne samouprave koje unapređenjem sistema žalbi mogu i žele da poboljšaju svoj rad i unaprede integritet, kako kroz informisanje građana o žalbenim procedurama, tako i kroz pojednostavljivanje tih procedura i jačanje poverenja korisnika usluga da će žalbe koje podnesu zaista rezultirati nekim ishodom.

Grafikon 13. Da li ste se nekada žalili na rad nekog službenika u ovoj službi opštine/grada?
(Pitanje postavljeno samo onima koji su izjavili da su imali povod za žalbu (31%))

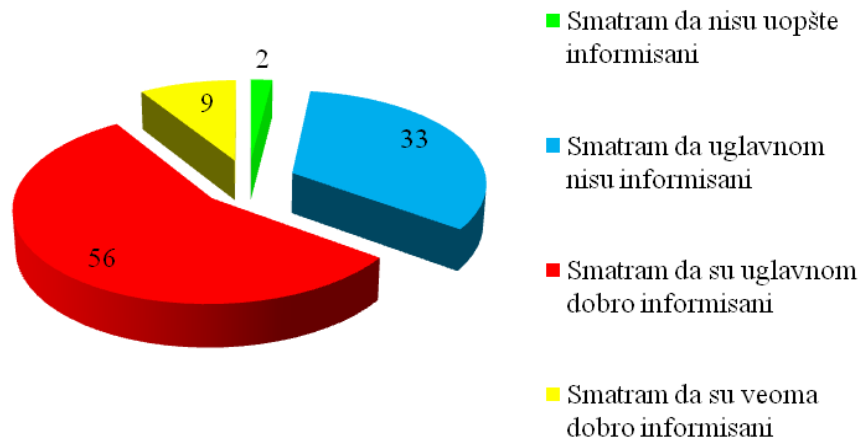


2. ISTRAŽIVANJE STAVOVA I ISKUSTAVA ZAPOSLENIH

2.1. Procena informisanosti građana o procedurama ostvarivanja prava i obaveza pred organima lokalne samouprave

Službenici lokalne samouprave smatraju i procenjuju da su korisnici njihovih usluga informisaniji nego što su to u istraživanju naveli sami korisnici. Na primer, samo 2% anketiranih službenika smatra da stranke nisu uopšte informisane, dok to isto smatra 10% stranaka. Sa druge strane, kada se pogleda "druga strana skale", odnosno odgovor "veoma dobro informisani", veći broj građana ima stav da su veoma dobro upoznati sa procedurama zbog kojih se obraćaju službama LS (22%), nego što to smatraju službenici (9%).

Grafikon 14. Da li smatrate da su građani/stranke dovoljno informisani o procedurama zbog kojih se obraćaju Vašoj službi?



Nalazi istraživanja pokazuju da postoje razlike između stepena informisanosti stranaka u kontaktu sa različitim službama, što otežava ostvarivanje prava i obaveza građana, ali otežava i rad samih službenika u tim službama. Na neinformisanost korisnika usluga najviše se žale službenici građevinskih i urbanističkih poslova (na primer, 45% njih smatra da stranke uglavnom nisu informisane, dok je prosekc svih uprava 33%). Ovaj podatak može govoriti i o tome da je pravni okvir lošije regulisao datu oblast, što stvara probleme i zaposlenima koji treba da je primenjuju i korisnicima; osim toga, pitanje je i koliko se službenici u pojedinim službama, koje su vrlo "profitabilne" zaklanjaju iza loše regulative sa namerom da je zloupotrebe i za sebe pribave određenu korist? Sa druge strane, službenici koji se bave društvenim delatnostima smatraju da su njihovi korisnici znatno obavešteniji o procedurama od proseka (16% prema 9% u slučaju odgovora "veoma dobro informisani"). Ovaj podatak govori o tome u kojim upravama lokalne samouprave je važno raditi na unapređenju informisanja stranaka o procedurama, što je jedna od osnovnih brana koruptivnim radnjama i zloupotrebama.

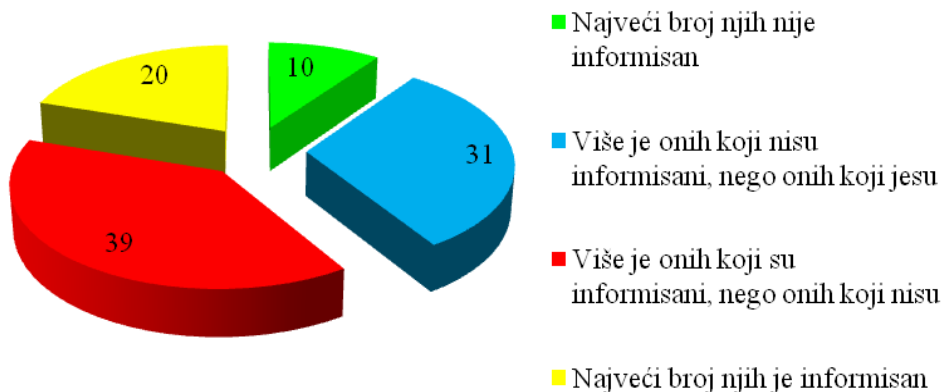
Tabela 15. Percepcija informisanosti građana prema tipu uprave

	Nisu uopšte informisani	Uglavnom nisu informisani	Uglavnom dobro informisani	Veoma dobro informisani	Uk.
Opšta uprava	5	29	58	8	100
Građevinski i urbanistički poslovi	2	45	47	6	100
Inspekcijski poslovi	2	37	54	7	100
Društvene delatnosti	1	18	65	16	100
Poreski poslovi	1	36	54	9	100
PROSEK	2	33	56	9	100

Pitanje stepena informisanosti građana o procedurama istraživano je kako sa stanovišta kvaliteta (intenziteta), tako i sa stanovišta procene obima informisanosti (procene broja

građana koji su informisani o procedurama ili to nisu). Svaki deseti službenik grada/opštine (10%) smatra da najveći broj građana koji im se obraćaju nisu informisani o procedurama, dok trećina njih (31%) smatra da je više onih koji nisu informisani nego što je broj onih koji jesu. Ovaj podatak govori o tome da više od 40% službenika procenjuje da najveći i veliki broj građana dolazi kod njih bez potrebnih informacija o procedurama, što je podatak koji govori o važnosti daljeg unapređenja informisanja, za šta početni impuls uvek treba da dođe od pružaoca informacija odnosno od same lokalne samouprave.

Grafikon 15. Da li za građane/stranke koji Vam se obraćaju možete reći da su informisani o procedurama Vaše službe?



Procena broja neinformisanih građana veća je u građevinskim i urbanističkim, kao i u inspeksijskim poslovima, nego u drugim poslovima koji su u nadležnosti lokalne samouprave.

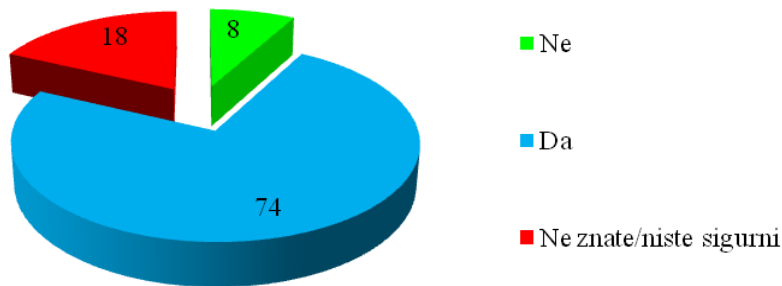
Tabela 16. Percepcija broja informisanih građana prema tipu uprave

	Najveći broj njih nije informisan	Više je onih koji nisu informisani, nego onih koji jesu	Više je onih koji su informisani, nego onih koji nisu	Najveći broj njih je informisan	Uk.
Opšta uprava	10	28	43	19	100
Građevinski/urbanistički poslovi	12	40	29	20	100
Inspeksijski poslovi	14	39	36	11	100
Društvene delatnosti	7	16	44	34	100
Poreski poslovi	9	34	43	14	100
PROSEK	10	31	39	20	100

Javno objavljivanje informacija o procedurama i potrebnim koracima za podnošenje zahteva jedan je od najboljih mehanizama kako sa stanovišta obaveštenosti građana i njihove uštede vremena i energije, tako i sa stanovišta smanjenja arbitrarnosti i diskrecionih prava službenika koji najlakše mogu manipulirati onima koji nemaju dovoljno

informacija o procedurama. Najveći broj službenika LS tvrdi da njihove opštine/gradovi javno objavljuju informacije o procedurama koje su važne za građane i to najčešće na oglasnim tablama i internet stranicama opština (74%), što je, na prvi pogled, dobar podatak. Međutim, pitanje kvaliteta, razumljivosti i iscrpnosti tih informacija je nešto na šta precizan odgovor treba da daju neke druge istraživačke metode (na primer, provera sajtova ili oglasnih tabli, sa unapred predviđenim indikatorima šta se podrazumeva pod kvalitetnom, razumljivom i iscrpnom informacijom). Na ovaj način postavljeno pitanje više služi kao indikator informisanosti samih službenika o tome da li LS, u kojima oni rade, javno objavljuju informacije ili to ne čine. U tom smislu, alarmantan je podatak da 18% službenika ni ne zna da li njihove LS javno objavljuju procedure namenjene korisnicima usluga, dok čak 8% njih tvrdi da u njihovim opštinama nema javno objavljenih informacija.

Grafikon 16. Da li Vaša opština/grad javno objavljuje informacije koje su građanima/strankama potrebne da bi se oni upoznali sa procedurama?



Sudeći prema rezultatima istraživanja razloženim na službe, inspeksijski poslovi "pate" od nedostatka javno objavljenih informacija u većoj meri od ostalih službi (14%, dok je prosek 8%), a u njihovom slučaju je najmanje i poznavanje ove oblasti (čak 27%, dok je prosek 18%).

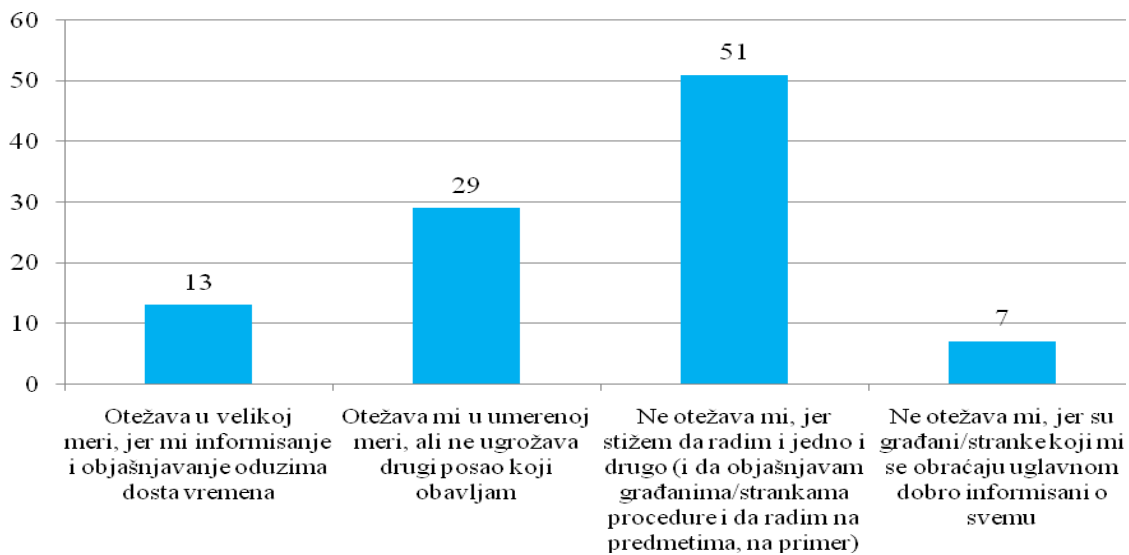
Tabela 17. Objavljivanje informacija prema tipu uprave

	Ne	Da	Ne znate/niste sigurni	Uk.
Opšta uprava	5	83	12	100
Građevinski i urbanistički poslovi	9	75	16	100
Inspeksijski poslovi	14	59	27	100
Društvene delatnosti	9	75	16	100
Poreski poslovi	4	82	14	100
PROSEK	8	74	18	100

Službenici kojima informisanje građana nije u užem smislu u opisu posla, već koji bi trebalo da se bave zahtevima građana i da rešavaju u njihovim predmetima, svojim odgovorima sugerišu da bi obaveštavanje i informisanje trebalo da bude odvojen proces (bilo u vidu javnog objavljivanja informacija do kojih upućeni građani dolaze sami, bilo

određivanjem posebnih službenika/kancelarija za informisanje). Tako 13% službenika tvrdi da im informisanje stranaka u velikoj meri otežava (pa i ugrožava) rad na predmetima, dok još 29% njih smatra da im ova vrsta "podeljene" nadležnosti u značajnoj meri otežava rad. Istraživanje sa korisnicima usluga pokazuje da se čak 50% njih informiše upravo kod službenika, što sve upućuje na zaključak da je potrebno unaprediti organizaciju na poslovima informisanja i rada na predmetima.

Grafikon 17. Da li Vam i u kojoj meri informisanje građana/stranaka i objašnjavanje o tome šta im je potrebno da bi podneli neki zahtev ili završili posao zbog kog se obraćaju Vašoj službi otežava rad na konkretnom poslu koji Vi obavljate (na primer, radu na predmetima)?



Na ovu vrstu problema se u meri većoj od proseka žale službenici lokalne poreske administracije i građevinskih i urbanističkih poslova.

Tabela 18. Tekoće u informisanju građana prema tipu uprave

	Opšta uprava	Građevinski i urbanistički poslovi	Inspekcijski poslovi	Društvene delatnosti	Poreski poslovi	Druga služba	PROSEK
Otežava u velikoj meri	15	19	7	9	16	12	13
Otežava u umerenoj meri	32	28	24	30	35	24	29
Ne otežava, jer stižem da radim i jedno i drugo	45	48	59	50	46	64	50
Ne otežava, jer su građani/stranke uglavnom dobro informisani	8	4	10	11	3	0	7
Ukupno	100	100	100	100	100	100	100

Pitanje slično prethodnom postavljeno je i za objavljivanje spiska standardnih usluga za građane na internet prezentaciji opštine/grada. Čak 22% službenika ne zna da li ovakve informacije postoje na njihovom sajtu, što znači da je to broj službenika koji uopšte ili veoma retko posećuju sajt sopstvene institucije. Pitanje je kako ova grupa službenika uopšte može da upućuje korisnike usluga u načine informisanja, ako i sami ne znaju šta postoji ili ne postoji kao informacija na njihovom sajtu. Osim ovog, zabrinjava i podatak da 29% anketiranih službenika "priznaje" da procedure i postupci nisu dobro opisani, da su nepotpuni i nejasni. Imajući u vidu da i u ovom pogledu službenici mogu biti i jesu subjektivni (jer se nerado priznaje da je nešto što potiče iz ustanove iz koje dolaze loše), ova brojka objektivno može biti samo još i veća. To je podatak koji govori u prilog zaključku da nije bitno samo objaviti nešto na internet prezentaciji, već i da to što se objavi mora biti razumljivo, jasno, precizno i potpuno, kao i da se mora redovno ažurirati. Na primer, ne može se neki zakon ili podzakonski akt lokalne samouprave postaviti na sajt i to tumačiti kao "javno objavljena procedura", ukoliko ne postoje tumačenja koja će biti jasna i onima koji nisu vični čitanju pravnih akata.

Grafikon 18. Da li na internet prezentaciji Vaše opštine/grada postoji informacija o standardnim uslugama za građane?



2.2. Nepotizam kao "instrument" ostvarivanja prava i obaveza građana u lokalnim samoupravama

Skoro polovina ispitanika u lokalnim samoupravama (45%) tvrdi da korisnici usluga pokušavaju da iskoriste poznanstva sa službenicima i da na taj način utiču na procedure zbog kojih se obraćaju različitim službama. Ovaj podatak je zanimljiv sa stanovišta poređenja odgovora sa korisnicima usluga, koji u znatno manjem broju slučajeva "priznaju" da koriste ovaj "instrument" - 28%. Tu, očigledno, postoji određeno neslaganje, čije tumačenje može biti sledeće: korupciju u širem smislu reči uvek generiše neko drugi, a ne onaj na koga se odnosi pitanje; tako, građani, svesni da korišćenje "veza" nije baš socijalno poželjno ponašanje, iako ga sigurno u velikoj većini ne vide kao koruptivnu radnju, tvrde da

to ne čine u meri u kojoj to ocenjuju službenici. Ovo izgleda kao neka vrsta "prebacivanja krivice" sa jedne strane na drugu, što se potvrđuje i u nastavku, odnosno u ispitivanju drugih formi koruptivnog i ne-etičkog ponašanja.

Grafikon 19. Da li i u kojoj meri građani/stranke pokušavaju da traženjem "veze" ili "poznanstva" sa Vama i drugim službenicima ubrzaju proceduru zbog koje Vam se obraćaju?



Nema neke statistički značajnije razlike u pogledu procene stranaka da utiču na službenike u različitim upravama - određeno odstupanje se može primetiti u slučaju građevinskih i urbanističkih službi, u kojima tvrde da građani i stranke u većoj meri od proseka pokušavaju da utiču na njih, dok je suprotna situacija u društvenim delatnostima - u njima je, prema proceni ispitanika, taj uticaj znatno manji i od proseka i od drugih službi.

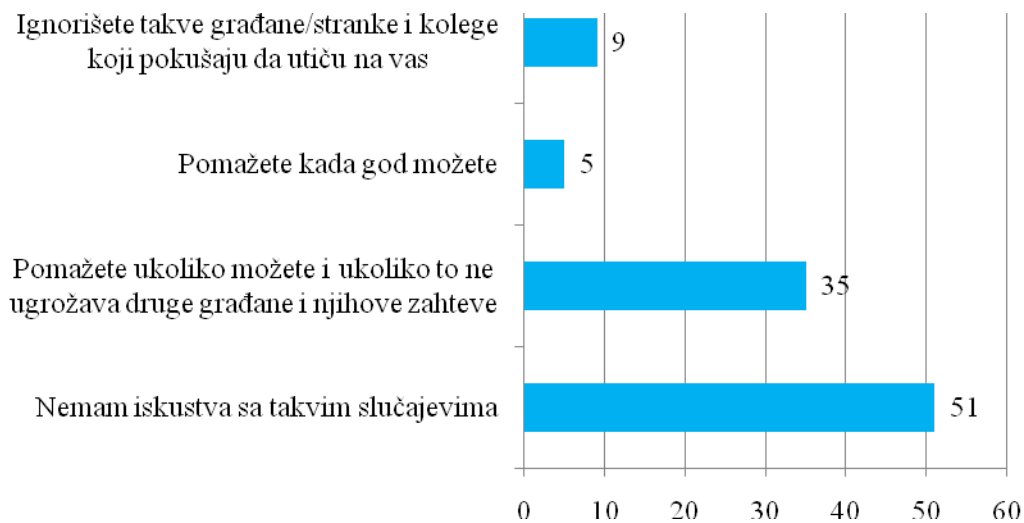
Tabela 19. Traženje "veze" ili "poznanstva" za uticaj na proceduru prema tipu uprave

	Ne znam, nemam informacija o tome	Da, pokušavaju i to i pre nego što podnesu neki zahtev i obrate se	Da, pokušavaju i to kada predaju zahtev i kada im se on ne završi u roku kada je njima potrebno	Uk.
Opšta uprava	52	37	11	100
Građevinski i urbanistički poslovi	46	34	19	100
Inspekcijski poslovi	51	32	17	100
Društvene delatnosti	68	21	11	100
Poreski poslovi	56	31	11	100
PROSEK	55	31	14	100

Zanimljivo je pogledati kako službenici reaguju na pokušaje uticaja na procedure: čak 35% njih tvrdi da nema nikakav problem da pomogne prijatelju ili koleginom prijatelju "ako time ne krši zakon ili ne ugrožava druge građane". Postavlja se pitanje da li je moguće proceniti da li se i na koji način ugrožavaju drugi građani koji nemaju ovakvu vrstu neformalnih mreža uticaja. Upravo zbog toga, pitanje je postavljeno u nešto blažoj formi,

kako bi se videlo u kojoj meri i obimu službenici ne vide ništa problematično u tome da nekome koga poznaju ubrzaju proceduru, odnosno da li tolerišu ovakvu vrstu ponašanja, a u krajnjem slučaju i sami postupaju po tom obrascu. Ukoliko se ovoj grupi doda i ovih 5% koji tvrde da "pomažu kada god mogu", postaje očigledno zašto i sami građani često imaju utisak da se "bez veze" zaista ništa ne može uraditi u instituciji, ili se može uraditi u roku ili na način koji gubi svoj smisao sa stanovišta interesa i potreba građana i svih drugih korisnika usluga.

Grafikon 20. Ukoliko imate iskustva sa takvim slučajevima, kako reagujete na njih?



Službenici, kao i korisnici usluga, u manjoj meri uočavaju pokušaje građana na uticaje na odluku odgana LS, nego što je to pokušaj uticaja na proceduru (27%). Međutim, to je ponovo veći broj od broja istih ovakvih odgovora u slučaju korisnika usluga (16%).

Grafikon 21. Da li i u kojoj meri građani/stranke pokušavaju da traženjem "veze" ili "poznanstva" sa Vama i drugim službenicima da utiču na Vašu odluku prema nekom njihovom zahtevu (na primer, da im se izda nešto bez potpune dokumentacije i slično)?



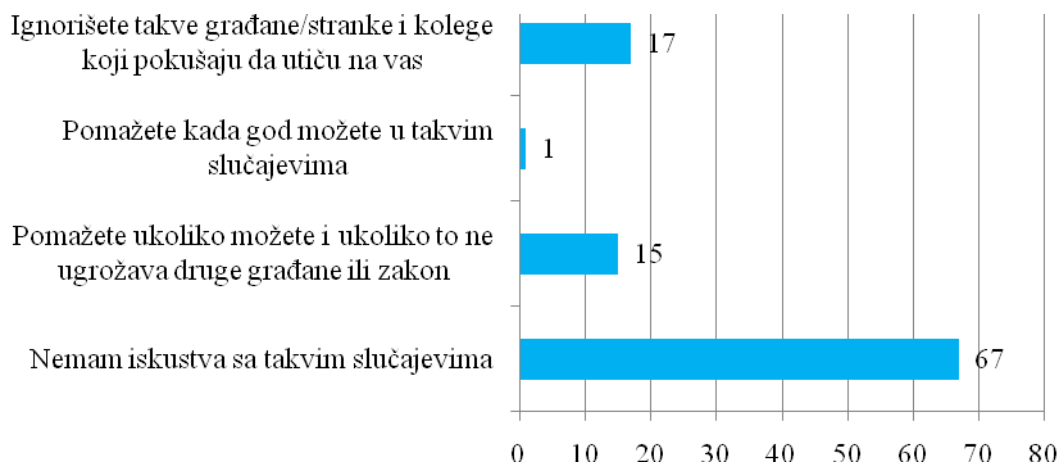
Pokušaj uticaja na ishod odluke javnog službenika u većoj meri prepoznaju u građevinskim i urbanističkim poslovima, potom u inspeksijskim službama, kao i u poreskoj administraciji.

Tabela 20. Traženje “veze” ili “poznanstva” za uticaj na odluku prema tipu uprave

	Ne znam, nemam informacija o tome	Da, pokušavaju i to i pre nego što podnesu neki zahtev i obrate se	Da, pokušavaju i to kada predaju zahtev i kada im se on ne završi u roku kada je njima potrebno	Uk.
Opšta uprava	76	18	6	100
Građevinski i urbanistički poslovi	69	18	13	100
Inspeksijski poslovi	69	19	13	100
Društvene delatnosti	82	12	6	100
Poreski poslovi	71	22	6	100
PROSEK	73	17	9	100

Kada je reč o reakcijama službenika na pokušaj uticaja na odluku, one su nešto "umerenije" nego u slučaju uticaja na procedure, jer su službenici svesni činjenice da uticaj na odluku i te kako može podrazumevati i kršenje zakona (na primer, odobravanje nekog zahteva bez osnova). Zato je u ovom slučaju najveći broj onih koji tvrde da ignorišu takve zahteve (17%), mada ni procenat onih koji ni u ovom činu ne vide ništa problematično nije zanemarljiv (15%).

Grafikon 22. Ukoliko imate iskustva sa takvim slučajevima, kako reagujete na njih?



2.3. Korupcija kao "instrument" ostvarivanja prava i obaveza građana u lokalnim samoupravama

Svaki peti službenik lokalne samouprave (20%) je čuo/la za neke slučajeve korupcije u njihovoj opštini, odnosno za slučajeve da su neki službenici tražili građanima mito. Od njih, najveći broj smatra da su u pitanju samo glasine (15%), ali 5% smatra da u tome što su čuli ima istine, odnosno da se to zaista i dešavalo. Ovaj nalaz odstupa od nalaza za građane, kojima je postavljeno slično pitanje, odnosno da li im je nekada neko tražio mito. Da im je mito traženo posredno ili neposredno tvrdilo je 10% korisnika usluga lokalne samouprave; sa druge strane, 20% zaposlenih smatra da se takvi slučajevi dešavaju - kako nije moguće "izmeriti" ko je u pravu, istina je verovatno negde između ove dve brojke.

Grafikon 23. Da li ste čuli za slučaj da je službenik tražio nešto što se može smatrati mito, kako bi omogućio brže odlučivanje po zahtevu ili povoljniji ishod nekog zahteva stranaka?

U skladu sa prethodnim nalazima, najviše "glasina" u vezi sa konkretnim slučajevima korupcije službenici lokalne samouprave su čuli za kolege iz građevinskih i urbanističkih, potom iz

inspeksijskih poslova. Time se potvrđuju neka naslućivanja o tome da su građevinski inspektori, odnosno službenici koji rade u toj oblasti, kao i inspektori u raznim drugim oblastima koji imaju mandat da sankcionišu građane i druge korisnike usluga zbog kršenja određenih propisa, grupa službenika najviše podložna koruptivnim radnjama. Ovaj zaključak dodatno dobija na težini, jer su mišljenje i iskustvo dali pojedinci "iznutra", odnosno oni koji rade u lokalnoj samoupravi.

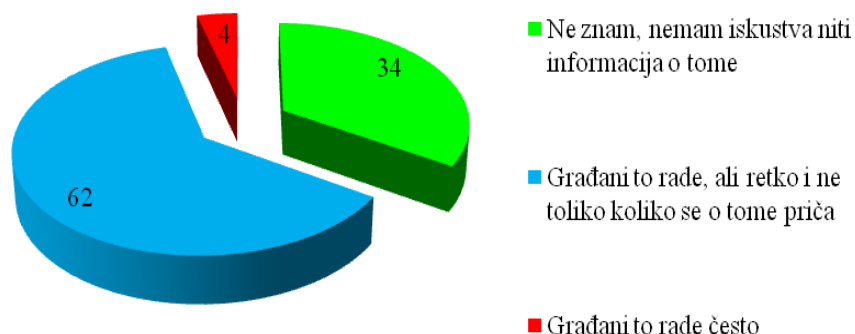


Tabela 21. Percepcija raširenosti korupcije prema tipu uprave

	Ne, nisam čuo/la za tako nešto	Da, čuo/la sam za tako nešto, ali mislim da to nije tačno	Da, čuo/la sam za tako nešto i mislim/znam da je to tačno	Uk.
Opšta uprava	80	12	7	100
Građevinski i urbanistički poslovi	71	23	7	100
Inspeksijski poslovi	72	22	7	100
Društvene delatnosti	90	7	3	100
Poreski poslovi	89	9	2	100
PROSEK	80	15	5	100

"Nepoklapanje" između građana i zaposlenih postoji u velikoj meri i kada je u pitanju praksa "čašćavanja" službenika sitnim poklonima. Dok 66% službenika tvrdi da građani to čine (iako im oni ništa ne traže), u slučaju građana taj broj je znatno manji i iznosi 34%. Naravno, od ove situacije se i službenici najčešće ograđuju, biranjem odgovora "građani to čine, ali ne tako često kao što se o tome priča".

Grafikon 24. Da li i koliko često građani/stranke „čašćavaju“ službenike sitnim poklonom, a da im to niko ne traži (kafa, sok, čokolada, bombonjera...)?



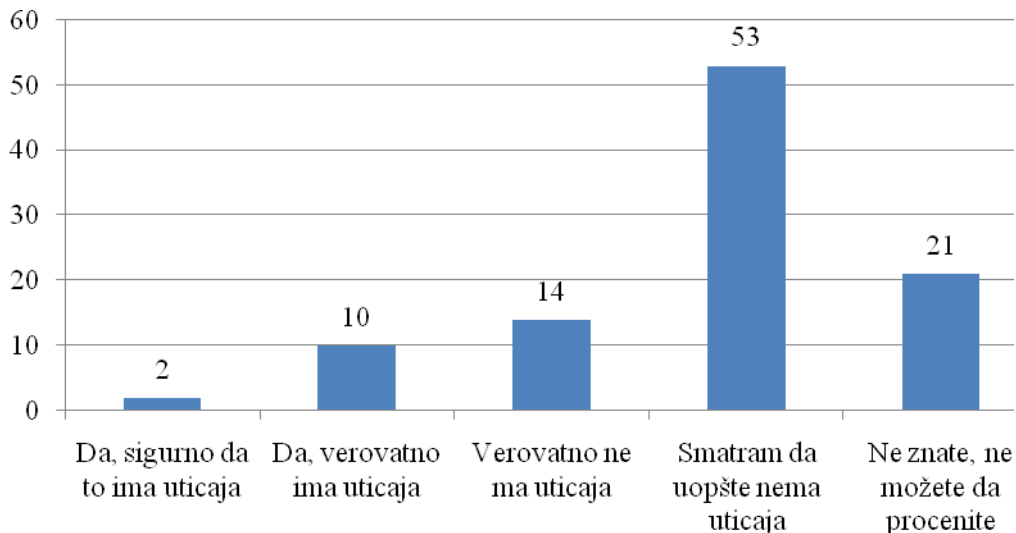
Prema rečima zaposlenih, praksa čašćavanja je najčešća u građevinsko-urbanističkim odeljenjima.

Tabela 22. "Čašćavanje" službenika prema tipu uprave

	Ne znam, nemam iskustva niti informacija o tome	Građani to rade, ali retko i ne toliko koliko se o tome priča	Građani to rade često	Uk.
Opšta uprava	35	62	3	100
Građevinski i urbanistički poslovi	20	76	4	100
Inspekcijski poslovi	50	46	4	100
Društvene delatnosti	35	60	5	100
Poreski poslovi	29	66	5	100
PROSEK	34	62	4	100

I dok više od 50% korisnika usluga smatra da "čašćavanje" ima efekte na olakšavanje/ubrzanje procedura ili na njihov ishod, to smatra samo 12% zaposlenih službenika. Ovim podatkom oni očigledno žele da sebe predstavljaju kao službenike od integriteta, pa čak i kada im neki građanin donese kafu ili piće, oni tvrde da mu zbog toga neće dati prednost u odnosu na druge građane.

Grafikon 25. Da li smatrate da to što građani/stranke „časte“ nekog službenika, olakšava proceduru i omogućava bolji ishod zahteva ili bolji tretman (brže dobijanje dokumenta, brži odgovor na zahtev, bolji ishod zahteva...)?



2.4. Samoprocena integriteta službenika i institucija lokalne samouprave

Očekivano, ispitivani službenici u najvećem broju slučajeva smatraju da oni i njihove kolege imaju dovoljno znanja, iskustva i profesionalizma u svom radu - taj broj se kreće oko 80% (podsetimo, kod građana taj broj je oko 50%, sa većim brojem odgovora "ne zna, nema stav" u odnosu na zaposlene). Ono na šta zaposleni imaju nešto veće zamerke ne tiče se njih samih i njihovog ličnog integriteta, već integriteta institucije kao takve - reč je o broju zaposlenih i organizaciji rada, na koje se žali 18%, odnosno 13% zaposlenih u lokalnim samoupravama.

Tabela 23. Da li se i u kojoj meri slažete sa tvrdnjama koje se odnose na službenike Vaše uprave, odnosno Vaše kolege?

	Slaže se	Ne slaže se	Ne zna, nema stav/iskustva	Uk.
Službenici imaju dovoljno znanja za rad sa građanima	82	8	10	100
Službenici imaju dovoljno iskustva za rad sa građanima	81	6	13	100
Službenici su profesionalni u svom radu	81	6	13	100
U Opštini/Gradu ima dovoljno zaposlenih za rad sa građanima	70	18	12	100
Organizacija rada u Opštini/Gradu je dobra	73	13	14	100

Kao što je i očekivano (a što se može očekivati i u izrađenim planovima integriteta), najveći broj anketiranih službenika smatra da je pravno okruženje u kom oni rade i sprovode svoje nadležnosti zadovoljavajuće. Broj onih koji su dali neku zamerku na karakter regulative ne prelazi 19%, a najveći je u slučaju tvrdnje da je "regulativa neprecizna, kontradiktorna, zastarela, neusklađena".

Tabela 24. Da li se i u kojoj meri slažete sa tvrdnjama koje se odnose na regulatorno (pravno) okruženje u kom radite?

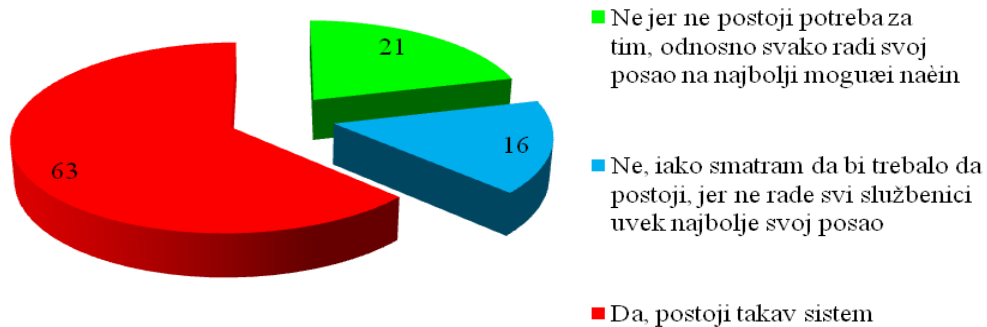
	Slaže se	Ne slaže se	Ne zna, nema stav/iskustva	Uk.
Ne postoji regulativa za izvršenje radnih procesa koji se obavljaju u našoj službi	12	76	12	100
Regulativa za izvršenje radnih procesa postoji, ali je neprecizna, kontradiktorna, zastarela, neusklađena... ("loša")	19	62	19	100
Regulativa za izvršenje radnih procesa omogućava nekontrolisano diskreciono odlučivanje	12	70	18	100
Regulativa za izvršenje radnih procesa ne sadrži odredbe o odgovornosti i posledicama za one koji je ne primenjuju i/ili krše	18	63	19	100
Regulativa za izvršenje radnih procesa se nedosledno i/ili nepotpuno primenjuje	17	65	18	100

2.5. Žalbene procedure kao instrument za poboljšanje integriteta lokalne samouprave

Efikasne žalbene procedure na rad službenika predstavljaju sastavni deo integriteta svake institucije i njihovo postojanje kao mehanizma ne treba da bude predmet diskusije. Sa tim procedurama moraju biti upoznati kako građani, tako i službenici, koji moraju biti svesni činjenice da neki od njih ne rade uvek svoj posao u "najboljoj veri" i da zbog njih moraju postojati mehanizmi za zaštitu korisnika usluga. Istraživanje ove teme slično je kao i istraživanje, na primer, transparentnosti u radu, i podrazumeva više utvrđivanje informisanosti službenika o (ne)postojanju sistema žalbi i istraživanje njihovog stava po ovom pitanju, a manje analizu suštinskog postojanja sistema žalbi, za koje je potrebno koristiti neke druge istraživačke metode.

Sudeći prema rezultatima istraživanja, većina službi u uzorkovanim LS ima mehanizme za ulaganje žalbi korisnika - 63%; njih 16% tvrdi da takvi mehanizmi ne postoje, a najzanimljivija je grupa koju čini čak svaki peti službenik (21%) koji smatra da u njihovoj službi ne postoji ni potreba za postojanjem žalbenih procedura, jer kod njih "svako svoj posao radi na najbolji mogući način". Ovaj podatak pokazuje da u lokalnim samoupravama postoji jedna ne mala grupa službenika koja smatra da njihov rad ne može da bude predmet kontrole u žalbenom ili nekom drugom postupku jer ga smatraju neupitnim, što nije dobar ni stav niti praksa sa stanovišta integriteta lokalne samouprave.

Grafikon 26. Da li u Vašoj službi postoji efikasan sistem žalbi građana/stranaka na rad službenika?



Zanimljivo je primetiti da u ovom slučaju odstupanja postoje u onim službama koje su inače najbolje ocenjene i od strane korisnika usluga i od strane zaposlenih - službe za opšte poslove i društvene delatnosti. U tim upravama je više od proseka zastupljen stav da ne postoji potreba za žalbenim procedurama i da u njima sve dobro funkcioniše. Rezultati istraživanja zaista su pokazali da su ove uprave najbolje ocenjene, što, međutim, ne znači da u njima ne treba da postoje mehanizmi za ulaganje žalbi korisnika usluga. Istraživanje korisnika usluga pokazalo je upravo opravdanost postojanja žalbenih procedura, u različitom obimu, u svim službama lokalne samouprave.

Tabela 25. Žalbene procedure prema tipu uprave

	Ne, jer ne postoji potreba za tim, odnosno svako radi svoj posao na najbolji mogući način	Ne, iako smatram da bi trebalo da postoji, jer ne rade svi službenici uvek najbolje svoj posao	Da, postoji takav sistem	Uk.
Opšta uprava	26	17	57	100
Građevinski i urbanistički poslovi	14	18	67	100
Inspekcijski poslovi	8	14	78	100
Društvene delatnosti	30	16	54	100
Poreski poslovi	24	14	62	100
PROSEK	21	16	63	100

PRILOG 1 - OPIS UZORKA ISTRAŽIVANJA

1. Korisnici usluga

I Pol

- 1) Ženski - 48%
- 2) Muški - 52%

II Starost

- 1) 18-29 god. - 16%
- 2) 30-39 god. - 27%
- 3) 40-49 god. - 24%
- 4) 50-59 god. - 20%
- 5) 60 i više - 13%

III Obrazovanje

- 1) Osnovna škola - 6%
- 2) Srednja škola za radnička zanimanja - 14%
- 3) Srednja četvorogodišnja škola - 38%
- 4) Završena viša škola ili fakultet - 38%
- 5) Učenik/student - 4%

IV Radni status

- 1) Zaposlen u javnom sektoru - 17%
- 2) Zaposlen u privatnom sektoru - 27%
- 3) Samostalna delatnost (privatni preduzetnik) - 13%
- 4) Nezaposlen - 24%
- 5) Penzioner - 12%
- 6) Poljoprivrednik - 3%
- 7) Učenik/student - 4%

V Prosek kontakata ispitanika iz uzorka sa službama lokalne samouprave na godišnjem nivou: 8,14

VI Raspodela ispitanika po službama

- 1) Opšta uprava - 25%
- 2) Građevinski i urbanistički poslovi - 21%
- 3) Inspekcijski poslovi - 19%
- 4) Društvene delatnosti - 20%
- 5) Poreski poslovi - 15%

VII Raniji kontakt sa datom službom opštine/grada

- 1) Prvi kontakt sa datom službom bilo kojim povodom - 23%
- 2) Već je komunicirao/la sa datom službom drugim povodom - 36%
- 3) Već je komunicirao/la sa datom službom istim povodom - 41%

April, 2013

2. Zaposleni

I Pol

- 1) Ženski - 65%
- 2) Muški - 35%

II Starost

- 1) 18-29 god. - 5%
- 2) 30-39 god. - 29%
- 3) 40-49 god. - 28%
- 4) 50-59 god. - 34%
- 5) 60 i više - 4%

III Obrazovanje

- 1) Srednja škola za radnička zanimanja - 2%
- 2) Srednja četvorogodišnja škola - 23%
- 3) Završena viša škola ili fakultet - 75%

IV Prosečan radni staž ispitanika iz uzorka u lokalnoj samoupravi: 13 godina

V Raspodela ispitanika po službama

- 1) Opšta uprava - 22%
- 2) Građevinski i urbanistički poslovi - 20%
- 3) Inspekcijski poslovi - 21%
- 4) Društvene delatnosti - 21%
- 5) Poreski poslovi - 16%