

*Дејан Миленковић**

Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

ЈАВНО ИНФОРМИСАЊЕ И ИНФОРМИСАЊЕ ЈАВНОСТИ: КАПАЦИТЕТИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Сажетак

Једна од уставних и законских надлежности јединица локалне самоуправе односно општина и градова у Републици Србији је и „старање о јавном информисању”. Ова надлежност садржински подразумева обезбеђење права на јавно информисање путем медија (локалних или других, између осталог и кроз правила о државној помоћи и пројектног финансирања, правила о јавним набавкама и сл.). Међутим, постоји и друга значајна страна у вези са функционисањем јединица локалне самоуправе, која подразумева „информисање јавности”. Реч је о обавези јединица локалне самоуправе да у оквиру јавности рада и права грађана на обавештеност, као такође Уставом (Устав Републике Србије 2006) и законом утврђеног права, и саме „пружају” информације грађанима на локалном нивоу. На тај начин се јавност информише о раду и поступањима, као и спровођењу одређених јавних политика у јединицама локалне самоуправе (нпр. путем саопштења о раду органа јединица локалне самоуправе, пружањем некомерцијалних аудиовизуелних медијских услуга, издавањем билтена о предузетим „акцијама” и сл.). У фокусу овог рада је истраживање које на узорку од 25 општина и градова у Републици Србији, показује на који начин јединице локалне самоуправе у Републици Србији осим кроз (локалне) медије и саме обезбеђују информисање грађана на локалном нивоу. Истраживање

* dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs

** Рад је подржан средствима Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије на основу Уговора о реализацији и финансирању научно-истраживачког рада НИО УБ, ФПН у 2023. години.

треба да покаже да ли у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији: (1) постоје организациони, кадровски и други капацитети за старање о информисању јавности и (2) начинима и облицима кроз које јединице локалне самоуправе независно од регистрованих (локалних) медија обезбеђују информисање јавности на локалном нивоу.

Кључне речи: јавне политике, јавно информисање, информисање јавности, локална самоуправа, Република Србија.

УВОД

„Гледано из угла вертикалне (територијалне) организације власти, свака модерна држава нужно је премрежена различитим нивоима и јединицама власти” (Комшић 2019, 188). Локална самоуправа је најнижи ниво власти у једној држави који је као такав најближи грађанима који у њој живе, а на врху се налази централна власт. „О томе колики је значај локалне самоуправе говори и чињеница да данас у свету не постоји земља демократске организације која нема успостављену локалну самоуправу” (Врањеш 2020, 22). Оно што треба да одликује локалну самоуправу је добро локално управљање. Добро локално управљање се данас не огледа само у пружању низа локалних услуга од стране локалне управе, већ и у очувању живота и слободе грађана, стварања простора за демократско управљање и грађански дијалог, стварања услова за економски и еколошки одрживи развој локалне заједнице и обезбеђењу таквих исхода који треба да доведу до обогаћења квалитета живота грађана у њима (Shah 2006, 2). Добро управљање у јединицама локалне самоуправе претпоставља и здрав информациони систем који ће обезбедити релевантне податке за грађане у општинама и градовима и који може имати утицај на локалне јавне политике и учешће грађана у друштвеним процесима (Grefe 2004, 35). Локални информациони систем можемо посматрати као екстерни (кога обезбеђују локални и други медији посебно кроз медијске садржаје од локалног јавног интереса), али и интерни, кога обезбеђују саме јединице локалне самоуправе. Јавно мњење односно грађани, у значајној мери „оцењују” рад органа локалне самоуправе на основу спроведених или јавних политика које се спроводе на локалном нивоу, те укључивања грађана у реализацију истих. Међутим, повећање задовољства грађана

који живе у општинама и градовима, или другим организационим облицима јединица локалне самоуправе, у значајној мери зависи од интензитета комуникације између локалних власти и опште јавности односно грађана који у њој живе. Често се дешава да су грађани задовољни својом локалном управом ако су боље информисани о њој. С друге стране, постоји корелација и у томе да су грађани више заинтересовани за локалне политике и локалне јавне послове, ако су боље информисани о њиховом раду и политикама које се спроводе (Swianiewicz 2001, 29-30). Ова „улица” је увек двосмерна јер је канал комуникације такав: један води од органа локалне самоуправе ка грађанима, а други од грађана ка органима јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС). Међутим, први канал комуникације може бити индиректан (преко медија у остваривању надлежности „старања о јавном информисању”) и директан, када се јавни ентитет (односно ЈЛС) појављује као непосредни пружалац информација.

У садашњем информационом друштву, огроман број информација о раду органа јединице локалне самоуправе, ЈЛС непосредно дистрибуирају својим грађанима. То не значи да је умањена улога, на пример, локалних медија односно посредног информисања ЈЛС преко медија, посебно ако узмемо у обзир законско регулисање суфинансирања медијских садржаја од јавног интереса, примени правила о државној помоћи или, на пример, примени правила о јавним набавкама.

Интернет је омогућио да ЈЛС могу обезбедити „информисање јавности” и на друге начине, на пример кроз веб-странице јединица локалне самоуправе односно њених органа. Зато у овом раду посебно скрећемо пажњу на шири појам – појам „информисања јавности”, који подразумева и обавезу ЈЛС да саме, на различите начине обезбеђују дистрибуцију информација односно непосредно информишу јавност о акцијама које се односе на рад или су у вези са радом локалних органа власти или јавним политикама које спроводе или намеравају да спроведу. У том смислу, овај израз ближи је ономе што зовемо „провокативна транспарентност” него „јавно информисање”. Ужи појам, „старање о јавном информисању” односи се само на посредно информисање јавности путем медија.

У наставку овог рада најпре ћемо се бавити ближим одређивањем израза „старање о јавном информисању” и изразом „информисање јавности”, а затим и представити истраживање у

погледу организационих, финансијских и кадровских капацитета ЈЛС у остваривању надлежности „старања о јавном информисању”, али и капацитетима ЈЛС у погледу обезбеђења „информисања јавности” као текстуалних или аудиовизуелних садржаја који проистичу из проактивне транспарентности.

СТАРАЊЕ О ЈАВНОМ ИНФОРМИСАЊУ

Једна од уставних и законских надлежности јединица локалне самоуправе у Републици Србији јесте да се ЈЛС старају, „... о јавном информисању” на територији општина (и градова) Републике Србије, што посредно има значај и за област медија у целини. Иако данас „старање о јавном информисању” као надлежност јединица локалне самоуправе не подразумева више да ЈЛС оснивају „своје” општинске и градске медије (електронске или штампане), као што је то до пре неколико година био случај у Србији, ова надлежност ЈЛС захтева и одговарајуће капацитете ЈЛС како би могле да задовоље потребе грађана за јавним информисањем. ЈЛС морају поштовати и правила о обезбеђивању јавног интереса у области јавног информисања, државној помоћи која се односе на локалне медије, затим правила о јавним набавкама које се посредно односе и на јавно информисање и медије и др. Реч је о озбиљним изазовима са којима се и централне али и локалне власти суочавају када је реч о јавном информисању и који се ближе проучавају посебно у оквиру Медијског права (Вучковић 2017, 33-89). Међутим, јавно информисање се „остварује путем медија” (ЗЈИМ, 2023, чл. 1), а медиј јесте средство јавног обавештавања које речима, сликом, односно звуком преноси уреднички обликоване информације, идеје и мишљења и друге садржаје намењене јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника, али се под овим појмом не подразумевају електронске публикације државних органа и организација, установа, јавних предузећа и др., нити интернет платформе (ЗЈИМ 2023, чл. 35-37). Из ових формулација јасно је да се старање о јавном информисању као надлежности ЈЛС искључиво односи на индиректно обезбеђивање информација које се односе на рад и у вези су са радом ЈЛС преко медија.

Међутим, ако се пође од још једног значајног принципа, а то је принцип јавности рада државних, покрајинских и органа ЈЛС, а који се промовише кроз све законе који регулишу рад државних органа и локалне самоуправе, у погледу остваривања јавности

рада могу постојати и бројне дилеме и разлике, а јавност рада се не обезбеђује само кроз средства јавног информисања (медије), већ и објављивањем саопштења за јавност, објављивањем одлука као и на бројне друге начине (Ненадић 2007, 7). Зато се чини да постојећа дефинисана уставна и законска надлежност ЈЛС да се ЈЛС „...стара о јавном информисању” јесте веома уска, јер се, према претходном тумачењу она односи једино на старање општина и градова о упознавању са својим радом и одлукама или јавним политикама путем медија и радњама и поступцима које ЈЛС треба да спроведу у вези са финансирањем програма од јавног интереса у области јавног информисања, правилима о државној помоћи или јавним набавкама, а који не обухватају и директно односно непосредно информисање јавности од стране ЈЛС.

ИНФОРМИСАЊЕ ЈАВНОСТИ И ПРОАКТИВНА ТРАСПАРЕНТНОСТ

Информисање јавности је шири појам од израза „старања о јавном информисању”, јер је „јавно информисање” ограничено на медије. Израз „информисање јавности” више је повезан са јавношћу рада, која је обухваћена још једним ширим принципом – принципом отворености и транспарентности, или још конкретније и ближе одређено, принципом проактивне транспарентности. Проактивна транспарентност данас је надоградња првобитног принципа транспарентности и отворености као једног од основних принципа европског управног простора (Миленковић 2013, 316). Транспарентност и отвореност имају данас кључну улогу у успостављању демократске владавине (Grimmelikhuijsen, Porumbescu, Hong, Tobin 2013, 575-596). Из принципа транспарентности и отворености проистиче обавеза државних органа и органа на нижим нивоима власти, односно у ширем значењу органа јавне власти (укључујући и органе јединица локалне самоуправе), да упознају грађане са: свим фактичким и правним чињеницама које су од значаја за доношење њихових одлука, њиховом свакодневном деловању и акцијама, јавним политикама које спровode или намеравају да их спроведу, пословима које обављају, органима који их спровode и односима са другим органима, коришћењем буџетских средстава и др., као и да омогуће да кроз дистрибуцију информација о свом раду, обезбеде грађанима да активно учествују у текућим друштвеним процесима.

Тако принцип транспарентности и отворености временом еволуира и добија ново значење кроз појам „проактивна транспарентност” (Јовановић 2015, 156).

Проактивна транспарентност је један релативно нови појам који се појављује у научној и стручној литератури. Он наводи на то да се првобитни принцип транспарентности и отворености све више развија и еволуира. Проактивна транспарентност обухвата и тзв. „реактивну транспарентност и отвореност” која се обезбеђује кроз остваривање права на приступ информацијама подношењем захтева за приступ службеним документима, али и не само кроз овај домен, јер је развој демократских институција и технологије довео до настанка и бројних других начина информисања јавности (Јовановић 2015, 157).

Принцип проактивне транспарентности и отворености у раду органа јавне власти данас подразумева и обезбеђење информација које се односе на свакодневни рад органа јавне власти о донетим одлукама, реализацији креираних јавних политика, утицају различитих одлука и спровођења јавних политика на грађане као и активностима грађана које могу да допринесу у креирању јавних политика и њиховој реализацији посебно на локалном нивоу. Проактивна транспарентност у деловању и раду јавних органа може бити остварена, у доба доминације савремених информационих технологија путем различитих средстава, која укључују: публикације и званична гласила, јавно доступне објаве, саопштења, званичне интернет презентације и друге начине непосредне дистрибуције информација ка грађанима.

Принцип проактивне транспарентности и отворености заснован је на четири основна чинилаца, а један од тих чинилаца јесте и „потреба за информацијама како би грађани и јавност учествовали у процесу доношења одлука и креирања политика”, (Darbishire 2011, 4, Јовановић 2015, 157), што је посебно значајно за ниво власти који је најближи грађанима – ЈЛС односно општинама и градовима. Значи, проактивна транспарентност у делу свог садржаја и чинилаца обухвата и елементе које називамо „информисање јавности” (од стране органа јавне власти односно уже органа ЈЛС).

ИСТРАЖИВАЊЕ: ЈАВНО ИНФОРМИСАЊЕ И ИНФОРМИСАЊЕ ЈАВНОСТИ У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Подаци које ћемо представити, добијени су у оквиру пројекта који је аутор спровео за потребе Сталне конференцију градова и општина (СКГО) у периоду од октобра 2021. до априла 2022. године, а за потребе вишеструко ширег пројекта, при чему приређена Студија као ни резултати истраживања нису објављени.² Поједини делови спроведеног истраживања, према квалитету добијених података могу нам показати у којој мери ЈЛС у Републици Србији имају капацитет за остваривање надлежности старача о јавном информисању али и обезбеђења проактивне транспарентности у чиниоцу који се односи на информисање јавности у вези са радом и активностима ЈЛС. Методологија ширег истраживања пошла је од равномерне регионалне заступљености ЈЛС у Републици Србији која треба да да реалан одговор на питање обезбеђења Законом утврђене надлежности јединица локале самоуправе која се односи на „старање о јавном информисању” са једне стране и „информисању јавности” са друге.

У основи методологије била је табела ЈЛС која је обухватила Београдски регион и све управне округе (осим управних округа на простору Косова и Метохије), тачније један град као управни центар и једну општину на подручју управног округа. На тај начин учињен је покушај да се обезбеди одговарајућа равномерна заступљеност представљања свих ЈЛС и резултата добијених истраживањем, за територију целе Републике Србије.

Полазећи од тога, табелу пилот-градова/општина чинили су најпре градови/општине, које чине управни центар (уз додатно

² Напомена: Резултати истраживања које представљамо, део су шире и никада објављене студије и истраживања, под насловом: *Анализа утицаја европских интеграција на локалну самоуправу у Србији – област електронских комуникација информационе и комуникационе технологије, услуге информационог друштва и аудио-визуелна политика (Поглавље 10) – медији и друга преговарачка поглавља која се односе на медије*. Студија и истраживање је настала у оквиру програма СКГО: Подршка локалним самоуправама у Србији на путу ка ЕУ – Друга фаза, који је финансирала Влада Шведске, а које је спроводила СКГО, као једна у низу анализа посвећених процени утицаја европских интеграција Републике Србије на надлежности и капацитете локалне самоуправе у различитим или деловима различитих преговарачких поглавља.

истраживање града Београда) и по једна општина која се налази на територији сваког управног округа. Тако се у најбољем могућем капацитету могла дати јединствена перспектива „старања о јавном информисању” и „информисања јавности” на територији целе Републике Србије, како у развијенијим, тако и у мање развијеним и руралним ЈЛС односно окрузима.

У претходно поменутом временском периоду спроведеног истраживања од планираних 50, на упитник је одговорило 25 јединица локалне самоуправе. На тај начин смо добили репрезентативан узорак од скоро 15% од укупног броја ЈЛС из свих управних округа осим Колубарског, што указује на релевантност истраживања. Од 25 ЈЛС које су узеле учешће у истраживању, према врсти јединица локалне самоуправе, у истраживању је учествовало 12 општина, 12 градова и град Београд.

Први од четири дела истраживања односио се на капацитете јединице локалне самоуправе да успешно обезбеде извршење надлежности ЈЛС да обезбеди јавно информисање у складу са овом изворном надлежношћу која проистиче из Устава и Закона о локалној самоуправи али и да информише јавност – грађане ЈЛС о свом раду и активностима, које у наставку и представљамо.

Табела 1. Списак ЈЛС које су учествовале у истраживању

| | |
|-----------------|------------------|
| 1. Сокобања | 14. Мали Зворник |
| 2. Бела Црква | 15. Зајечар |
| 3. Димитровград | 16. Чачак |
| 4. Сомбор | 17. Кула |
| 5. Пожаревац | 18. Параћин |
| 6. Крушевац | 19. Прокупље |
| 7. Неготин | 20. Бечеј |
| 8. Сврљиг | 21. Нови Пазар |
| 9. Блаце | 22. Шабац |
| 10. Нови Сад | 23. Ужице |
| 11. Власотинце | 24. Београд |
| 12. Крагујевац | 25. Ћићевац |
| 13. Бор | |

Извор: Обрада аутора

Истраживање је показало да јединице локалне самоуправе, надлежност „старање о јавном информисању” често поистовећују са ширим контекстом послова „информисања јавности”.

КАПАЦИТЕТИ ЈЛС О СТАРАЊУ О ЈАВНОМ ИНФОРМИСАЊУ И ИНФОРМИСАЊУ ЈАВНОСТИ – РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

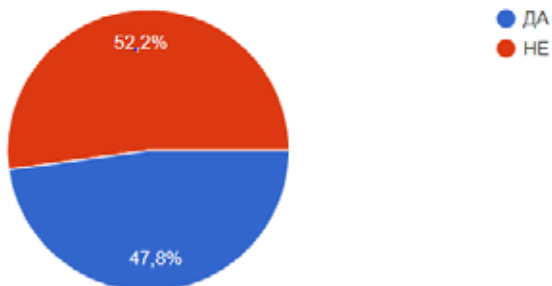
По овом основу, истраживањем је требало најпре утврдити да ли постоје организациони, функционални и службенички капацитети за остваривање надлежности ЈЛС, првенствено у оквиру градске/општинске управе за спровођење надлежности „старања о јавном информисању”. Међутим, истраживање јасно показује да се ЈЛС и у структуралном смислу, углавном опредељују за шири контекст који подразумевамо као „информисање јавности”, односно као чинилац проактивне транспарентности.

То најпре закључујемо из организационе структуре у градовима и општинама. У погледу организационе структуре, приметно је да постоје значајне разлике између ЈЛС у Републици Србији. Оно што је могло да се предвиди јесте да град Београд, и други велики градови имају значајно разгранатију „мрежу” у оквиру унутрашње организационе структуре органа од мањих ЈЛС у овој области. Само у два града у оквиру градске управе постоје и посебни секретаријати који се старају о информисању. У граду Београду, у оквиру Управе града Београда, постоји посебан секретаријат – Секретаријат за информисање Града Београда кога чине, као основне и уже организационе јединице: Сектор за информисање, Сектор за маркетинг и односе са медијима, Сектор за издавачку делатност и Сектор за протокол. У Сектору за маркетинг и односе са медијима је и Одељење за односе са медијима. У граду Крагујевцу у оквиру градске управе постоји Секретаријат за комуникације и послове протокола, кога чине Одељење за комуникације и Одељење за послове протокола. Овај Секретаријат се у највећој мери бави и пословима јавног информисања. Друге јединице локалне самоуправе које су учествовале у истраживању немају посебан секретаријат у оквиру градске/општинске управе. Примери Београда и Крагујевца јасно указују да се у оба града, надлежност „старање о јавном информисању”, тумачи у ширем контексту функцији „информисања јавности”.

Треба нагласити да од 23 преостале јединице локалне самоуправе, само у 12 ЈЛС, у оквиру општинске/градске управе или неких других органа ЈЛС, постоје посебне унутрашње организационе јединице које обављају послове информисања, односно које се

искључиво баве информисањем у ЈЛС, али такође у ширем значењу „информисања јавности” а не „старања о јавном информисању”. Оно што забрињава, јесте да од укупног броја градова/општина које су учествовале у истраживању, око 48,2% нема унутрашњу организациону јединицу у овој области.

Графикон 1. Унутрашња организациона структура у органима ЈЛС који се баве информисањем



Извор: Обрада аутора

Изузимајући град Београд и град Крагујевац који имају посебан секретаријат за ову област, па и унутрашње организационе јединице у оквиру секретаријата које обављају ове послове, запажамо да у преосталих 12 јединица локалне самоуправе њихов положај у организационој структури ЈЛС није идентичан, јер се у две ЈЛС послови информисања (јавности) врше при кабинету градоначелника/председника општине. Када оне постоје као уже унутрашње организационе јединице у оквиру општинске/градске управе, ЈЛС имају углавном различита искуства у погледу „положаја” унутрашње организационе јединице у управи. У једној од ЈЛС организациона јединица која се бави информисањем позиционирана је у Градској управи за културу, у другој у Управи за урбанизам, финансије, скупштинске и нормативне послове као Одсек за односе са јавношћу, у трећој у Градској управи за послове органа града, у наредној, у оквиру Опште управе и друштвене делатности као Одељење за односе са јавношћу или као ужа организациона јединица у Одељењу за привреду и друштвене делатности у оквиру управе ЈЛС. Ипак, на основу добијених података из свих 25 ЈЛС можемо закључити да у скоро свим ЈЛС у систематизацији радних места постоји бар једно лице, односно запослени, које се бави пословима информисања јавности (осим у Тићевцу, Малом Зворнику и Димитровграду).

Број запослених у вези са остваривањем послова информисања у ЈЛС је углавном мали. Четрнаест ЈЛС имају између једног и троје запослених, а три немају ни једног запосленог. У граду Београду, који има сопствени Секретаријат је највише запослених – 25. Треба напоменути да на пример, Нови Сад, као један од највећих градова у Републици Србији има само троје запослених за област информисања. То је значајно мањи број у односу на број запослених, на пример, у Параћину и Прокупљу.

У погледу бруто средства која се издвајају за плате запослених службеника за информисање, можемо закључити да је бруто износ плате за једног запосленог на годишњем нивоу 2021. године, приближно износио 750.000,00 динара. С обзиром на то да је значајан број ЈЛС дала прецизне податке о бруто платама и броју запослених у области јавног информисања и информисања јавности, могли бисмо закључити да плате запослених у овој области не представљају велико оптерећење у буџетима ЈЛС.

Табела 2. Број запослених и износ одређених средстава за плате у бруто износу за 2021. годину

| ЈЛС | Број запослених | Бруто средства која се издвајају за плате | ЈЛС | Број запослених | Бруто средства која се издвајају за плате |
|--------------|-----------------|---|--------------|---|---|
| Сокобања | 2 | 1.000.000,00 | Мали Зворник | 0 | 0 |
| Бела Црква | 1 | 0 | Зајечар | 2 | / |
| Димитровград | / | / | Чачак | 3 и запослени у кабинету Градоначелника | Републички просек* |
| Сомбор | 1 | / | Кула | 2 | 1.932.000,00 |
| Пожаревац | / | / | Параћин | 7 | 5.400.000,00 |
| Крушевац | 3 | У складу са законом* | Прокупље | 8 | 6.000.000,00 |
| Неготин | 2 | / | Бечеј | 1 | 1.450.000,00 |
| Сврљиг | 1 | 620.000,00 | Нови Пазар | 4 | / |
| Блаце | 1 | / | Шабац | 2 | / |
| Нови Сад | 3 | 2.200.000,00 | Ужице | 4 | 4.000.000,00 |
| Власотинце | 1 | / | Београд | 25 | Финансијски план 2021. доступан на сајту |
| Крагујевац | 6 | 5.000.000,00 | Тићевац | / | / |
| Бор | 2 | / | | | |

Извор: Обрада аутора

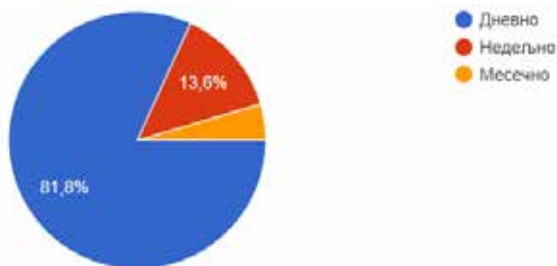
У погледу капацитета самих запослених, треба поменути и да девет ЈЛС води рачуна и обезбеђује едукацију запослених у вези са информисањем јавности, док тринаест нису обезбедиле никакву едукацију у овој области у последње три године.

ВЕБ-ПРЕЗЕНТАЦИЈЕ ЈЛС И ДРУГИ ОБЛИЦИ НЕПОСРЕДНОГ ОБЕЗБЕЂИВАЊА ИНФОРМИСАЊА ЈАВНОСТИ О РАДУ ЈЛС – РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

У вези са информисањем јавности и непосредном пружању информација грађанима у вези са радом и активностима ЈЛС, у овом делу истраживања обухваћени су облици обезбеђивања информисања јавности о раду и политикама ЈЛС преко веб-презентација ЈЛС и на друге начине. Данас највећи број ЈЛС информације о раду и активностима ЈЛС обезбеђује грађанима путем веб-презентације. Само једна општина која је учествовала у истраживању није имала свој веб-сајт. Зато је наредно истраживање обухватило 24 јединице локалне самоуправе.

У погледу информисања јавности, од посебног значаја је периодика обраћања органа ЈЛС грађанима на локалном нивоу. Схватајући значај перманентног и благовременог информисања грађана о активностима ЈЛС, већина ЈЛС на својим веб-презентацијама има издвојену рубрику вести у којима су садржане информације о дневном, недељном или месечном раду и активностима органа општине односно града. У 22 јединице локалне самоуправе постоји посебан део сајта који се односи на издвојене вести (не постоји само у Зајечару и Белој Цркви). Највећи број издвојених вести ажурира се на дневном нивоу (у 18 ЈЛС), мањи број на недељном (у три), а само у једној ЈЛС се вести на веб-сајту ажурирају на месечном нивоу.

Графикон 2. Периодика ажурирања вести на веб-презентацијама у процентима

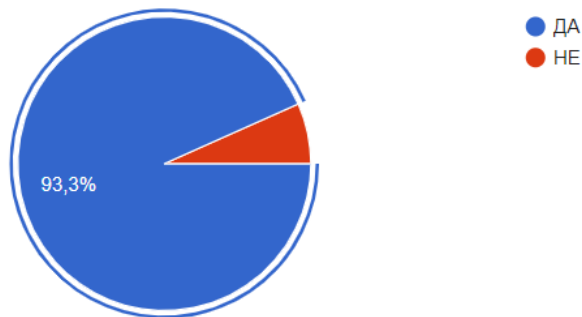


Извор: Обрада аутора

У скоро половини ЈЛС успостављен је систем обраде података о броју грађана који посећују рубрику вести на веб-презентацији. То

је свакако добро, јер овај податак може бити од значаја за локалне власти – да ли и у којој мери се грађани интересују за свакодневне активности ЈЛС, али и може бити добар показатељ да ЈЛС могу и унапредити систем информисања грађана о раду ЈЛС и њених органа. У 14 од 15 ЈЛС које су одговориле на постављено питање постоје поред издвојених рубрика и други делови презентације на којима се објављују информације о дневним/недељним или месечним активностима општинских/градских органа односно њихових функционера.

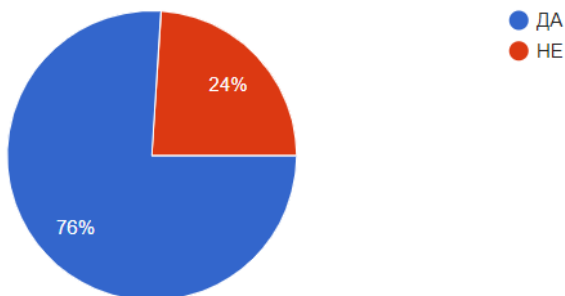
Графикон 3. Објављивање информација о дневним/недељним или месечним активностима општинских/градских органа односно њихових функционера на веб-презентацијама ван посебне рубрике



Извор: Обрада аутора

У 19 ЈЛС које су учествовале у истраживању постоје техничке могућности да се објављују аудио-визуелни садржаји у форми видео садржаја, кратких филмова и спотова.

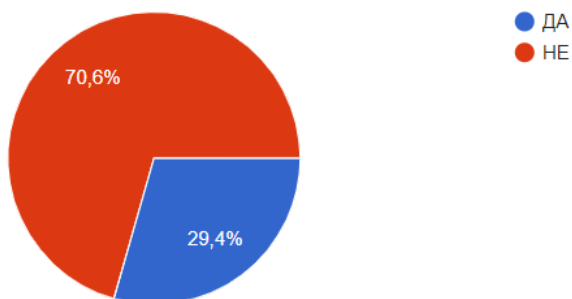
Графикон 4. Техничка могућност да ЈЛС објављују аудио-визуелне садржаје на веб-презентацији



Извор: Обрада аутора

Међутим, само 15 ЈЛС на својим интернет презентацијама такве садржаје и објављују. У 13 јединица локалне самоуправе постоји запослени који, између осталог, уређује садржај веб-презентације. Међутим, свега 5 ЈЛС од 17 које су учествовале у истраживању, обезбеђује садржаје прилагођене особама са аудиовизуелним сметњама или потребама других мањинских група.

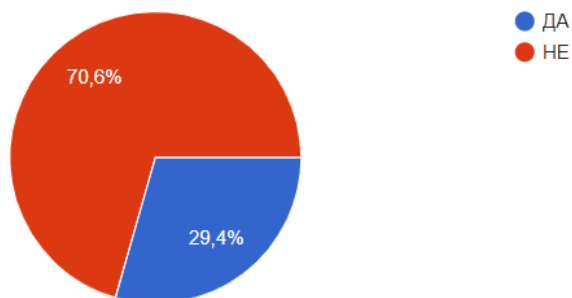
Графикон 5. Доступност аудио-визуелних садржаја презентација особама са аудиовизуелним сметњама)



Извор: Обрада аутора

Само у 11 јединица локалне самоуправе које су учествовале у истраживању, постоје техничке могућности за директно преношење седница скупштина ЈЛС (*live stream*), а још мање ЈЛС користи могућност да на својој веб-презентацији користи ту могућност и седнице преноси директно, тачније само у пет. Пренос седница локалне скупштине могао би значајно да обезбеди проактивну транспарентност у раду овог органа ЈЛС, и додатно приближи рад овог органа грађанима у ЈЛС.

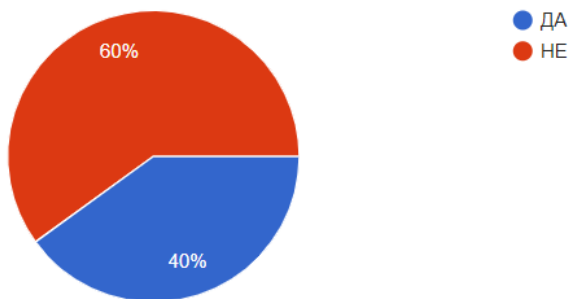
Графикон 6. Постојање могућности директног преношења седница скупштина ЈЛС путем *live stream*-а на веб-презентацији



Извор: Обрада аутора

Поред информисања грађана путем веб-презентације, један мањи део ЈЛС издаје и своје билтене. Према резултатима спроведеног истраживања, у 10 ЈЛС такви билтени постоје, и доступни су у штампаној форми и у ПДФ формату на веб-презентацији ЈЛС.

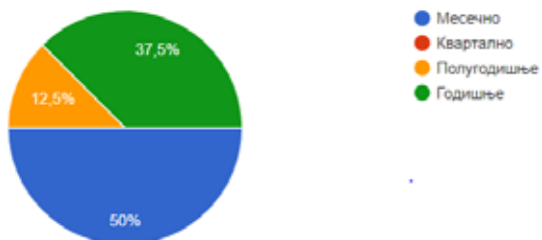
Графикон 7. Информисање јавности преко билтена



Извор: Обрада аутора

Периодика излажења билтена у осам ЈЛС, показује да се билтени најчешће објављују на месечном и годишњем нивоу. Само у једној ЈЛС периодика излажења билтена је полугодишња.

Графикон 8. Периодика билтена



Извор: Обрада аутора

У једном делу ЈЛС билтен излази искључиво у ПДФ формату и објављује се на веб-презентацији ЈЛС. Финансијска средства опредељена за билтене на годишњем нивоу ако се они и штампају, нису била велика, а максимални износ штампања био је 700.000,00 РСД.

ЗАКЉУЧАК

Закључак који можемо извести из теоријске основе и представљеног истраживања је најпре, да садашње решење у Уставу Републике Србије и Закону о локалној самоуправи (ЗЛС 2021, чл. 20), којим је уведена надлежност ЈЛС „старање о јавном информисању” је застарело, превазиђено, и није усклађено са другим, касније донетим прописима. Такође, оно не одговара ни функцијама локалне власти које се наводе у теоријским приступима, као ни пракси ЈЛС у другој декади ХХИ века, посебно ако се узму у обзир специфичности ЈЛС као „најнижег” нивоа власти који је у најнепосреднијем контакту са грађанима, и то не само као пружалац услуга, већ као и организациони ниво који свакодневно ослушкује потребе грађана од којих зависи и креирање, а затим и спровођење нових локалних јавних политика.

Истраживање спроведено у 25 јединица локалне самоуправе по равномерном регионалном распореду, показало је да ни организационо, ни кадровски али ни функционално, ЈЛС надлежност „старање о јавном информисању” не посматрају као надлежност у ужем смислу која се искључиво односи на медије, већ као део проактивне транспарентности односно оних чинилаца проактивне транспарентности који је повезују са „информисањем јавности”. Зато се чини, да надлежност „старање о јавном информисању” мора бити у будућности замењена новом надлежношћу ЈЛС коју можемо назвати „старање о информисању јавности” (која би обухватила и старање о јавном информисању) посебно зато што је истраживање показало да се постојећа организациона структура у општинама и градовима или описи појединих радних места општинских или градских службеника у овој области не „своде” само на „старање о јавном информисању” већ на „информисање јавности”.

Истраживање показује да у значајном броју ЈЛС постоји потреба за додатним унапређењем унутрашње организационе структуре у општинским/градским управама те да у једном броју постоји потреба за успостављањем уже организационе јединице која би се бавила „информисањем јавности”, јер оне у овом тренутку не постоје. У већини ЈЛС људски капацитета (број запослених) у области информисања је мали, те треба размотрити могућност повећања броја запослених за ову област. Плате запослених који раде на овим пословима су задовољавајуће и сразмерне могућностима

ЈЛС и усаглашене са прописима који их регулишу. Постоји значајна потреба за додатном едукацијом службеника који обављају послове информисања ради јачања њихових капацитета у овој у области. На крају, као што је то претходно и наведено, постоји потреба за „унификацијом” послова у ЈЛС који се односе на старање о јавном информисању и послова информисања јавности као јединственог посла у потенцијално широј надлежности „старање о информисању јавности” у ЈЛС.

Што се тиче начина непосредне комуникације ЈЛС са грађанима данас, а у функцији „старања о информисању јавности”, истраживање на репрезентативном узорку је показало да мали број ЈЛС које су учествовале у истраживању још увек нема своје веб-презентације, што је веома значајно када је реч о обавештавању јавности. Са становишта садашњег развоја информационо-комуникационих технологија неопходно је да све ЈЛС у Републици Србији имају своје веб-презентације. У делу ЈЛС које имају веб-презентацију, али немају посебну рубрику вести, неопходно је додатно унапређење веб-сајта и увођења ове рубрике. У ЈЛС које имају успостављену рубрику вести, треба обезбедити да се рубрика ажурира најмање једном недељно. Постоји значајна потреба за чешћим објављивањем аудио-визуелних садржаја на веб-презентацијама значајног броја ЈЛС, као и обезбедити да свака ЈЛС има одговорно лице за уређивање веб-презентације. Тренутно стање у вези са објављивањем аудио-визуелног садржаја на веб-презентацијама и њиховим праћењем, показује да особе са аудио-визуелним сметњама углавном не могу такве садржаје да прате. Један број ЈЛС у Републици Србији приређује и штапане или електронске билтене, али и даље постоји могућност додатног ангажовања ЈЛС у вези са приређивањем билтена, ради бољег упознавања грађана ЈЛС са радом и политикама које локални органи спроводе под условом да они не представљају претерано велики издатак за буџете ЈЛС, посебно у погледу штампања.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Врањеш, Невенко. 2020. *Локална самоуправа*. Бања Лука: Факултет политичких наука Универзитет у Бања Луци.
- Вучковић, Јелена. 2017. *Медијско право*. Ниш: Медивест КТ, 33-89.
- Закон о јавном информисању и медијима (ЗЈИМ) „Службени гласник Републике Србије”, бр. 92/23.

- Закон о локалној самоуправи (ЗЛС) „Службени гласник Републике Србије”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18 и 111/21 – др. закон).
- Јовановић, Андријана. 2015. „Принцип проактивне транспарентности и отворености у раду парламента: Случај Србија.” *Политичка ревија*: Vol. 43, бр. 1/2015, 155-171.
- Комшић, Јован. 2019. *Демократија и добра (само)управа*. Београд: Дан Граф, Београд.
- Миленковић, Дејан. 2013. *Јавна управа – одабране теме*. Београд: Факултет политичких наука Универзитета у Београду; Чигоја штампа, 316.
- Ненадић, Немања. 2007. *Јавност рада – Приручник за радна тела за праћење примене Етичког кодекса понашања функционера локалне самоуправе*. Београд: Стална конференција градова и општина Србије – СКГО, 7.
- Устав Републике Србије, „Службени гласник Републике Србије”, бр. 98/06.
- Darbishire, Helen. 2011. *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges and Opportunities*. Washington, D. C.: World Bank Institute.
- Greffe, Xavier. 2004. *The instrument of Good Governance*. OECD, 35. Доступно на: <https://www.oecd.org/employment/leed/34949100.pdf>
- Grimmelikhuijsen, Stephan, Gregory Porumbescu, Boram Hong and Tobin Im. 2013. „The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment.” *Public Administration Review*: Vol. 73, No. 1/2013, 575-596.
- Shah, Answar, Sana Shah. 2006. “The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments”, In *Local Governance in Developing Countries*, ed Answar Shah, 1-46. Washington, D.C: World Bank,. Доступно на: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/831451468322449919/pdf/374500Local0governance01PUBLIC1.pdf>
- Swianiewicz, Pawel. 2001. „Between Active Appreciation, Passive Approval and Distrustful Withdrawal”, In *Public Perception of Local Governments*, ed. Pavew Swianiewicz, 15-41. Budapest, Hungary: Open Society Institute, OSI/LGI,. Доступно на: http://pdc.ceu.hu/archive/00006989/01/LGI_Public-Perception-of-Local-Governments_2001.pdf

Dejan Milenković*

Faculty of Political Sciences, University of Belgrade

**PUBLIC INFORMATION AND INFORMING
THE PUBLIC: CAPACITIES OF LOCAL SELF-
GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

Resume

One of the constitutional and legal responsibilities of the local self-government (LSGs), i.e. municipalities and cities in the Republic of Serbia, is „taking care of public information”. Content-wise, this jurisdiction implies ensuring the right to public information through the media (local or others, including the rules on state aid and project financing, rules on public procurement, etc.). However, there is another significant side related to the functioning of local self-government, which involves „informing the public”. It is about the obligation of local self-government to „provide” information to citizens at the local level, within the framework of work transparency and citizens’ right to information, as well as the right established by the Constitution and laws. In this way, the public is informed about the work and procedures, as well as the implementation of certain public policies in the local self-government (e.g. through announcements about the work of LSG bodies, providing non-commercial audiovisual media services, issuing newsletters about the undertaken „actions” etc.). This paper is focused on the research, based on a sample of 25 municipalities and cities in the Republic of Serbia, in which way LSGs in the Republic of Serbia provide information to citizens at the local level, apart from through the (local) media. The research should present whether LSGs in the Republic of Serbia: (1) have the organizational, personnel, and other capacities to take care of informing the public and (2) the ways and forms through which LSGs independently of registered (local) media provide information to the general public at the local level.

Keywords: public policies, public information, informing the public, local self-government, Republic of Serbia.

* dejan.milenkovic@fpn.bg.ac.rs

* Овај рад је примљен 22. јануара 2024. године, а прихваћен на састанку Редакције 28. фебруара 2024. године.