



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji



Indeks transparentnosti lokalne samouprave 2026

(Local Transparency Index – LTI)

Konačni izveštaj - Sažetak

Transparentnost Srbija, 23. septembar 2026

Napomene: Ovaj izveštaj je nastao uz podršku Švajcarske i Misije OEBS u Srbiji. Sadržaj ovog izveštaja je isključiva odgovornost Transparentnosti Srbija i ne odražava nužno stavove Švajcarske i OEBS-a.

Sažetak

Šta je Indeks transparentnosti

Indeks transparentnosti lokalne samouprave LTI 2026 je istraživanje¹, ocenjivanje i rangiranje 145 jedinica lokalne samouprave i 25 gradskih opština u Srbiji. Ovo je deveti put (poslednjih osam godina u nizu) da TS sprovodi istraživanje u svim gradovima i opštinama. Kontinuitet i obuhvat sprovođenja istraživanja omogućio je da ono bude tretirano kao jedan od bitnih pokazatelja za ocenu otvorenosti sistema lokalne samouprave u celini i pojedinih opština.

Opštine i gradovi se rangiraju na osnovu **kriterijuma transparentnosti**, određenih putem 98 indikatorskih pitanja - indikatora. Konačne ocene, odnosno indeksi mogu biti u rasponu od 0 do 100. Ove godine su opštine i gradovi imali ocene **između 28 i 97**.

Trend stagnacije i napredak gradskih opština

Prosečna ocena 145 JLS u 2026. godini je 52, što je isto kao u istraživanjima LTI 2025, LTI 2024 i LTI 2023. Nakon četvorogodišnjeg kontinuiranog rasta indeksa, već četiri ciklusa se nastavlja stagnacija prosečne ocene. Utisak o stagnaciji je pojačan činjenicom da 15 od 145 JLS imaju istu ocenu kao prethodne godine, te da je značajno manji broj veliki skokova i padova ocene.

Višegodišnji trend stagnacije se u najvećoj meri može pripisati nedovoljnim merama za povećanje transparentnosti, kroz izmene bitnih propisa za rad lokalne samouprave ili nedovoljne angažovanosti državnih organa u obezbeđivanju njihove primene. Dodatni faktor bi mogle biti slabosti sistema odgovornosti u mnogim lokalnim samoupravama

2

Tabela br. 1: Najviša, najniža i prosečna ocena u LTI po godinama 2015-2026

ocena/godina	2015	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Maksimalno	74	67	83	90	87	94	97	97	97
Prosek	40	40	46	48	49	52	52	52	52
Minimalno	11	12	18	21	9	25	9	30	28

Ocenu je popravilo 60, a pokvarilo 70 opština i gradova. U prethodnom ciklusu, LTI 2025, 75 JLS je popravilo ocenu, a 64 pogoršalo. Drugim rečima, opštine koje su se potrudile da poboljšaju svoju transparentnost, uspele su da kompenzuju pogoršanje stanja u ostatku Srbije.

¹ Projekat „Indeks transparentnosti lokalne samouprave“ u 2026. godini TS je svela zahvaljujući podršci SDC-a i Misije OEBS-a u Srbiji.

Kod gradskih opština taj odnos je bolji – napredak beleži 14, nepromenjena ocena u dva slučaja, dok ih je devet nazadovalo. Međutim, napredak gradskih opština nije uticao na poboljšanje opšteg proseka, jer se one zbog svojih specifičnosti rangiraju posebno.

Ažurniji informatori o radu, zapostavljene javne nabavke

Kada su u pitanju kategorije indikatorskih pitanja, i ovde prosečne ocene potvrđuju tezu o apsolutnoj stagnaciji. Poboljšanje je zabeleženo u dve oblasti, a pogoršanje u šest oblasti. Reč je, međutim, o veoma malim promenama. Izuzetak su oblast „Javne nabavke“, gde se nastavlja višegodišnji kontinuirani pad (nakon izmena zakona i ukidanja obaveze objavljivanja informacija na sajtu naručioca) i „Informatori“, gde je nakon velikog pada zabeležen veliki rast, ali još uvek ispod nivoa iz 2024. i 2023. godine.

Zakonski minimum: Konačno – usvojeni budžeti vidljivi svuda; neka javna preduzeća i dalje bez sajtova

Od pojedinačnih indikatora, treba pomenuti da je prvi put otkako se sprovodi ovo istraživanje, budžet dostupan na sajtovima svih 145 opština i gradova. S druge strane, 19 od 145 javnih preduzeća iz uzorka i dalje nemaju svoj sajt, iako je obaveza da na njemu objavljuju dokumente uvedena zakonom još 2012. godine.

Najbolji i dalje napreduju

Od svih 170 gradova, opština i gradskih opština, 10 ih beleži rast od 10 ili više poena u odnosu na prethodno rangiranje (u 2025. takav rast je imalo njih 15), dok pet ima dvocifren pad ocene (7 u LTI 2025). Broj opština sa solidnim i odličnim rezultatima je zadovoljavajući – 30 od 145 ih ima LTI iznad 60 (27 u LTI 2025), devet iznad 70 (15 u LTI 2025), od toga pet iznad 80 (isto kao u LTI 2025) i tri iznad 90 (dve u LTI 2025, jedna u LTI 2024).

Novi Pazar, koji je četiri godine bio sam na vrhu tabele, sada tu poziciju, sa skorom 97, deli sa **Velikim Gradištem**, drugoplasiranim u LTI 2025 i LTI 2024 i trećeplasiranim u LTI 2023. Tutin se, nakon tri četvrte pozicije u poslednjih pet godina, sada našao na trećem mestu, sa indeksom 90. **Kanjiža**, „bronzana“ u LTI 2025 i 2024, i dalje je u vrhu (podela 4. i 5. mesta). U vrhu se prvi put našao i jedan od četiri najveća grada u zemlji – **Kragujevac**, koji je posle velikog skoka sa 24. na 6. poziciju prošle godine, sada stigao do deobe 4. mesta.

Ima li volje i mogućnosti za napredak?

Rezultati LTI 2026, odnosno stagnacija prosečnog rezultata četvrtu godinu zaredom, a posebno činjenica da su kod znatnog broja pojedinačnih JLS odstupanja u odnosu na prethodnu godinu mala, ukazuju da su mnoge opštine i gradovi dosegli maksimum sa postojećim nivoom političke i administrativne volje i administrativnih kapaciteta. Smanjenje broja odgovora na dopise o verifikaciji, sa 77 na 54 ove godine, ukazuje na to da su u JLS svesne da ne mogu ili ne žele da bilo šta promene, ili da su u uzavreloj političkoj situaciji procenili da im je ćutanje najbolja taktika.

Stanje po oblastima

Tabela br. 2: Učinak JLS po oblastima istraživanja

LTI	Skupština i veće	Budžet	JLS i građani	Slobodan pristup	Javne nabavke	Informator	Javna preduzeća i ustanove	Javne rasprave	Osnovni indikatori
2026	34.1%	63.2%	45.9%	64.1%	36.0%	62.9%	55.1%	50.7%	58.1%
2025	37.3%	63.5%	46.9%	66.6%	46.9%	53.3%	54.9%	53.7%	68.8%
2024	37.8%	59.9%	44.8%	62.8%	59.0%	73.6%	53.0%	54.0%	69.1%
2023	39.5%	63.2%	44.7%	58.9%	62.2%	73.3%	51.3%	52.5%	68.4%
2022	35.4%	56.7%	48.0%	60.3%	72.6%	41.7%	47.6%	54.7%	69.8%

Više odgovora na zahteve

Posmatrano po segmentima, najbolji rezultat je u oblasti „Slobodan pristup informacijama“, iako je smanjen sa 66,6 na 64,1%. Samo 14 opština i gradova nije odgovorilo na zahtev za slobodan pristup informacijama, koje je poslao „skriveni tražitelj“ – građanin koji se nije predstavio da zahtev šalje u ime Transparentnosti Srbije ili za potrebe ovog istraživanja.

Više javnih rasprava o budžetu i budžetskih portala, ali su mnogi neažurni

Oblast „Budžet“ i pored malog pada ostala je na solidnom nivou, od 63,2%. Raste broj budžetskih portala, zahvaljujući kojim pojedine JLS sa prosečnim ili lošim ukupnim ocenama, beleže odlične rezultate u ovoj oblasti. S druge strane, i dalje ima budžetskih portala koji se ne ažuriraju. Od indikatora u ovoj oblasti, pored činjenice da sve JLS imaju objavljen budžet na sajtu, treba pomenuti i značajan rast broja JLS sa organizovanim javnim raspravama o budžetu, koje su uključivale i javne skupove. Bilo ih je 102 (70,3%), što je za 35 više nego prethodne godine (46,2%). Ove godine uveden je i novi indikator – da li su JLS građane pozvale na javne raspravu o budžetu na najmanje tri od navedenih pet načina (poziv na sajtu JLS, saopštenje za medije, preko mesnih zajednica, preko društvenih mreža, licima/direktnim obaveštavanjem građana). Pozitivnu ocenu imala je četvrtina opština i gradova.

Povećana ažurnost informatora o radu, ali i dalje ispod zakonskog minimuma

Nakon pada u LTI 2025 na 53,3%, oblast Informatori o radu beleži veliki skok na 62,9%. To je ipak i dalje ispod nivoa iz 2024. i 2023. godine kada su ocene bile iznad 73%. Posmatrano po pojedinačnim indikatorima, povećana je ažurnost informatora – gotovo 90% gradskih i opštinskih uprava objavile su informatore na portalu Poverenika i ažurirale ih u poslednja tri meseca pre prikupljanja podataka.

Javna preduzeća i ustanove – pozitivni pomaci u proseku i otvoreno kršenje zakona u odsustvu nadzora

Ovo je oblast u kojoj je, u oštroj konkurenciji, kršenje zakona među najočitijim i najbezobzirnijim u Srbiji. Zakonska rešenja su loša, ali se nastavlja rast ocene. LTI je nakon sedam godina rasta dosegao 55,1% što i dalje nije zadovoljavajuće. Posebno brine činjenica da 19 JP iz uzorka nema svoje sajtove, na kojima bi morali da objavljuju dokumente. To je propisano zakonom još 2012. godine. Dokumenti iz procedure izbora direktora mogu se naći na samo 12% sajtova. Godišnje planove rada, što je zakonska obaveza, objavljuje malo više od polovine posmatranih JP, a izveštaje o radu još manje – 42%.

Javne rasprave i konkursi – pad i nesrazmera

U oblasti „Javne rasprave“ nastavlja se pad i ocena je sada jedva iznad 50%. Značajna je razlika između broja objavljenih konkursa i rezultata konkursa.

Polovina informiše i preko društvenih mreža

U oblasti „JLS i građani“, gde ocena dugo varira između 44 i 48% (ove godine 45,9%), nema značajnih varijacija ni po pojedinačnim indikatorima. Uveden je novi indikator „Da li JLS ima aktivan profil na najmanje jednoj društvenoj mreži na kome se redovno objavljuju vesti, najave, izveštaji, pozivi na javne rasprave, informacije o javnim nabavkama“ i ove godine pozitivno je ocenjeno 55,2% opština i gradova.

Samo sedam opština informiše građane o sprovođenju ugovora o javnim nabavkama

Nastavlja se višegodišnje smanjenje transparentnosti informacija o javnim nabavkama na sajtovima JLS. Ove godine ono je posledica ukidanja zakonske obaveze da se pojedine informacije objavljuju i na sajtu naručioca, pored Portala javnih nabavki, što je praćeno nedostatkom volje (u nekim slučajevima i administrativnih kapaciteta) većine opština i gradova da učine više nego što ih zakon obavezuje. Pored toga, indikatori u ovoj oblasti su izmenjeni za LTI 2026, pa je tako uveden indikator „Da li su na sajtu obavljani dokazi o izvršenju javnih nabavki“. Pozitivnu ocenu ima sedam JLS.

Predlozi akata vidljivi pre usvajanja u četvrtini JLS

Oblast „Skupština i Veće“ tradicionalno je najlošije ocenjena, a od 2023. beleži se pad ocene koja je ove godine stigla do 34,1%. Oko 40% JLS objavljuju na sajtu (ne samo u službenom glasilu) odluke koje je skupština usvojila a 15% objavljuje odluke koje je usvojilo veće. Dnevni red naredne sednice objavljuje samo polovina, a predloge akata pre sednice manje od četvrtine opština i gradova. Službeno glasilo ili link ka njemu nema 20 od 145 JLS.

5

Kontinuirani napredak: Veliko Gradište, Žabari, Novi Pazar i Bogatić

Već godinama Transparentnost Srbija insistira na pitanju održivosti. Nije dovoljno jednom postaviti informaciju ili dokument, potrebno ih je ažurirati, a da to ne bi bila stvar dobre volje ili entuzijazma, najbolje je imati propisane procedure i odgovornost za njihovo sprovođenje. Uspostavljanje održivih sistemskih rešenja jeste cilj kome treba težiti više od samog postizanja dobrog rezultata kroz kampanjsko i neredovno objavljivanje informacije u postupku verifikacije, uz zalaganje ili pritisak pojedinaca koji iskazuju entuzijazam ili u tom vide politički benefit.

Analiza koliko JLS beleži rast ili barem stagnaciju u prethodnim ciklusima ukazuje upravo na pitanje održivosti:

- Ovoga puta 33 JLS imaju rast (ili stagnaciju) u poslednja dva ciklusa LTI 2026/2025 i LTI 2025/2024. To je nešto bolje nego prethodne godine (29), ali lošije nego pre dve godine, kada ih je bilo 36;
- U tri uzastopna ciklusa pad ocene nije imalo samo 10 opština i gradova (17 u poređenju 2025. godine), a šest u četiri ciklusa (devet u prethodnom istraživanju). Samo dve (Veliko Gradište sa 47 do 97 i Žabari sa 40 do 56), imaju kontinuirani rast od 2020. do sada, a još dve od 2021. (Novi Pazar od 78 do 97 i Bogatić od 28 do 43);

Uvidom, ne samo u konačne tabele, već i u preliminarno bodovanje pre verifikacije i odgovore na dopise za verifikaciju, da se zaključiti da je kontinuitet dobrih ocena u nekim slučajevima rezultat dobro organizovanih mehanizama.

U nekim slučajevima, međutim, dobre ocene su rezultat periodičnih kampanjskih akcija, kada Transparentnost Srbija u procesu verifikacije „podseti“ JLS na informacije i dokumente koje tražimo. U takvim slučajevima dešava se da podaci, do narednog ciklusa istraživanja, ostaju neažurirani ili nestaju sa sajtova.

Treba pomenuti i JLS (poput Bogatića) koje održavaju makar minimalan kontinuirani napredak, iako se sve vreme nalaze u donjem delu tabele.

Iako su ove godine manje brojni veliki skokovi i padovi, i dalje ima JLS koje nakon odlične ocene, u narednom istraživanju zabeleže veliki pad. Užice, Sokobanja i Zaječar su takvi primeri. Takođe ima i primera da nakon odličnog rezultata nastupi višegodišnji pad – Sombor je sa 88 i druge pozicije tri godine zaredom, skliznuo na indeks 66.

Kako do napretka – propisi, posvećenost i podrška

Transparentnost je i dalje, na žalost, samo u malom broju slučajeva posledica svesti o njenom značaju, brige za dobrobit građana i želje da se odgovori na korupcijske rizike povezane sa lokalnom vlašću i administracijom. U odsustvu ovakve svesti bilo bi dobro da postoje obaveza kroz propise i pisane procedure (na lokalnom ili republičkom nivou). Rezultat (i veća transparentnost i viši LTI) mogu se doseći i radom sa lokalnim vlastima i administracijama, kroz projekte koji okupljaju organizacije civilnog društva, donatore i JLS. Čak i transparentnost koja je „nametnuta“ kao uslov donatora za realizaciju drugih projekata i programa, bolja je od iskrene i autohtone netransparentnosti.

Ne treba trošiti reči na to koliko je važno da se ispunjavaju zakonske obaveze. To važi i za lokalne samouprave i njihove obaveze. U Srbiji je danas potrebno privoljavati obveznike da poštuju zakon, pa je tako i sa JLS i njihovim obavezama u vezi sa transparentnošću. Tek kada se pređe taj prag, dolazimo do viših standarda, na šta se odnosi značajan broj LTI indikatora. Rezultat – veća transparentnost i viši LTI - biće dobrodošao, bilo da opštine iskreno rade za dobrobit građana, bilo da vlasti žele da dobiju političke poene, predstavljajući se kao otvoreni i transparentni, bilo da to čine u želji da budu bolji od „suparničkih“ i/ili susednih opština i gradova, ili kako bi zadovoljile uslove „nametnute“ od strane donatora.

Glavni zaključak istraživanja LTI 2026 je da transparentnosti i dalje stagnira na niskom nivou. Neophodno je uspostavljanje održivih mehanizama kroz propise koji će precizno propisati procedure, obaveze i odgovornost za primenu ovih procedura.

Ove procedure mogu se propisati aktima JLS koji će regulisati predstavljanje javnih preduzeća i javnih ustanova na sajtovima JLS, poslovnike skupština i druga pojedina pitanja, ili aktima šireg obuhvata koji regulišu uređivanje i održavanje internet stranica JLS. Od koristi bi bilo i unapređenje postojećih akata, koji regulišu razne oblasti, poput javnih rasprava. Treba podsetiti na to da pored individualnog rada unutar lokalne samouprave, kao i propisa koji se usvajaju na nacionalnom nivou, značajnu ulogu u unapređenju standarda transparentnosti imaju i modeli akata koje izrađuje i promoviše Stalna konferencija gradova i

opština (SKGO)², kao i neki koji su promovisani u okviru posebnih donatorskih projekata. Zbog toga, unapređenje postojećih modela i izrada novih može da ima pozitivne efekte za stanje transparentnosti u celini. Transparentnost Srbija spremna je da podrži JLS koje žele da unaprede transparentnost, i posledično LTI.

Drugi podsticaj za povećanje transparentnosti JLS mogao bi stići sa republičkog nivoa i to na tri načina. Reč je o uvođenju zakonskih obaveza za JLS na republičkom nivou, ali pod uslovom da se prati njihovo sprovođenje i sankcioniše kršenje, što obično nije slučaj. Jednako važan podsticaj bilo bi i davanje dobrog primera sa republičkog nivoa, koji se ne može pohvaliti visokom transparentnošću, poštovanjem zakona, praćenjem sprovođenja propisa (posebno onih koji se odnose na JLS) i sankcionisanjem ili iniciranjem sankcionisanja kršenja pravila. Iako je lokalna samouprava izdvojena kao jedna od oblasti od posebnog značaja u Strategiji za borbu protiv korupcije iz 2024, do sada nije bilo konkretnih mera koje bi dovele do poboljšanja stanja, a koje bi mogle biti vidljive i u rezultatima ovog indeksa.

Mnogo puta je potvrđena činjenica da se bolji rezultati mogu očekivati kada zakoni propisuju transparentnost, kada je propisana direktna odgovornost, sankcije i kada se sankcije primenjuju. Čim se ukinu obaveze (kao što je bio slučaj sa javnim nabavkama), mali broj JLS će nastaviti sprovođenje dobre prakse. A ako se kršenje propisa toleriše, s vremenom će sve manje obveznika ispunjavati svoje obaveze.

Uticaj političke i administrativne volje, ali i kapaciteta i prioriteta (posebno u predizbornom periodu ili u periodima oštih političkih tenzija) mogli su se uočiti kroz istraživanja, pa i kroz rezultate.

Sam LTI, kao dugoročni mehanizam za praćenje, dokazuje se, ciklus za ciklusom, kao podsticaj i smernica lokalnim samoupravama koje su spremne da povećaju transparentnost svog rada. Takođe, LTI i publicitet koji dobija jeste pomoć građanima da shvate u kojim oblastima i kako se može poboljšati učinak njihovih opština i podsticaj da zahtevaju korake u tom pravcu.

Pojedinačni pomaci i padovi

Pojedinačno gledano, u 2026. godini nije bilo značajnih promena među prvih 10 opština i gradova na tabeli. Od prvih 10 u LTI 2025, ove godine na vrhu je i dalje sedam opština i gradova. Novi Pazar, posle četiri godine na vrhu tabele, sada tu poziciju, sa skorom 97, deli sa Velikim Gradištem, drugoplasiranim u LTI 2025. Tulin je na trećem mestu sa skorom 90, nakon što je tri puta u poslednjih pet godina bio na četvrtom mestu.

Kanjiža, koja je bila treća, i Kragujevac, koji je bio šesti, sada dele četvrto mesto. Sledi Leskovac na šestom (pad sa petog), Piroć na sedmom (skok sa 11.), a osmo mesto dele Bor (pad za jednu poziciju) i Zrenjanin (skok sa 18.). Deseto mesto dele dva grada koji su ostvarili značajan napredak – Novi Sad (26. u LTI 2025) i Šabac (42. u LTI 2025).

Značajan napredak na tabeli ostvarili su i Požarevac (sa 56. na 16. mesto), Golubac (sa 103. na 52.) i Prijepolje (sa 112. na 52.).

² <https://www.skgo.org/modeli-akata>

Na dnu tabele su Preševo (LTI 28, dva manje nego prethodne godine), Bujanovac (31, pad za osam poena), Alibunar (32, pad za četiri poena), Lučani (33, pad za jedan poen) i Bosilegrad (33, pad za 10 poena). Ukupno 15 JLS ima indeks manji od 40, što je bolje nego prethodne godine, kada ih je bilo 17.

Što se tiče najvećih gradova u Srbiji, Niš posle prošlogodišnjeg skoka za 10 poena, sada beleži smanjenje indeksa za osam (skor 58) i pad sa 16. na 35. mesto. Novi Sad je popravio ocenu za devet poena i sa 26. stigao na 10. mesto. Beograd je tradicionalno u donjem delu tabele, sada ima ocenu veću za dva poena – 48, pa je sa stote stigao na 89. poziciju.

Tabela br. 3: Najbolje plasirane JLS LTI 2024 i njihov raniji skor

LTI pozicija/ocena	LTI 2026	LTI 2025	LTI 2024	LTI 2023	LTI 2022
Novi Pazar	1/97	1/97	1/97	1/94	1/87
Veliko Gradište	1/97	2/94	2/88	3/82	7/76
Tutin	3/90	4/82	9/74	8/76	4/81
Kanjiža	4/84	3/86	3/87	4/81	5/79
Kragujevac	4/84	6/79	24/62	16/66	14/65

Šta Indeks govori, a šta ne govori o korupciji?

Na kraju, važno je ponoviti napomenu da **loši rezultati u celini ili u nekim kategorijama ne znače nužno da je korupcija rasprostranjena u tim oblastima i u tim JLS.**

Slično tome, **dobri rezultati ne pružaju garanciju da u nekoj JLS nema korupcije, već smanjuju mogućnost da loše upravljanje ili korupcija ostanu neopaženi.** LTI meri transparentnost, koja je jedan od najbitnijih antikorupcijskih preventivnih mehanizama, a ocena preslikava stanje u trenutku kada je istraživanje obavljeno, odnosno kada su rezultati verifikovani.