

# PROAKTIVNA TRANSPARENTNOST LOKALNIH SAMOUPRAVA U SRBIJI: U RASKORAKU IZMEĐU PROPISA I PRAKSI

**Autori:** Mihailo Gajić i Sanja Nasevski

## REZIME

Nivo transparentnosti javne uprave u Srbiji, i pored uglavnom zadovoljavajućeg regulatornog okvira, ne nalazi se na zadovoljavajućem nivou, naročito u oblasti proaktivne transparentnosti rada državnih organa. Usled niskog nivoa kontrole i delimično zastarelog formata objavljivanja, glavni instrument proaktivne transparentnosti – informatori o radu državnog organa – ne ispunjavaju svoje predviđene uloge. Prema istraživanju Beogradske otvorene škole iz 2015. nijedan informator o radu lokalnih samouprava u Srbiji nije bio sačinjen u skladu sa obavezujućim Uputstvom, a nedostajući podaci najčešće su bili vezani za javne finisije: budžet, javne nabavke i državnu pomoć, koji su posebno osetljivi za pojavu koruptivnih aktivnosti. Nizak nivo transparentnosti organa javne uprave dovodi do povećanja mogućnosti pojave koruptivnih aktivnosti, smanjuje mogućnost kontrole građana nad radom državnih organa i onemogućava sprovođenje principa dobre uprave u radu organa javne uprave u Srbiji.

Predloženo rešenje koje bi unapredilo proaktivnu transparentnost sastoji se od transformacije informatora o radu iz trenutnog formata običnog pdf ili word dokumenta u drugačiji online format, čime bi se povećala njegova vidljivost za građane, a istovremeno olakšao proces njegovog ažuriranja za određena lica u okviru državnih organa i proces kontrole inspektorata u okviru Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Ovo rešenje predviđa i predstavljanje relevantnih informacija u formatu otvorenih podataka kojim bi se omogućila dalja mašinska obrada, omogućavajući kontrolu javnosti nad radom državnih organa, ali i kreiranje javnih politika zasnovanih na podacima.



### Beogradska otvorena škola

Masarikova 5/16  
11000 Beograd  
Srbija

Tel: +381 11 30 65 800

Fax: +381 11 36 13 112

[www.bos.rs](http://www.bos.rs)

[www.dostup.no](http://www.dostup.no)

[bos@bos.rs](mailto:bos@bos.rs)

[facebook.com/bos.rs](https://facebook.com/bos.rs)

## PROAKTIVNA I REAKTIVNA TRANSPARENTNOST ORGANA JAVNE VLASTI

Proaktivna i reaktivna transparentnost predstavljaju dva različita načina na koji organi javne vlasti čine javnosti dostupnim informacije od javnog značaja. Oba modela su predviđena Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZSPIJZ) („Službeni glasnik RS”, 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010).

*Proaktivna transparentnost predstavlja objavljivanje informacija pre nego što ih javnost zatraži. Ona, po definiciji, odgovara konceptu dobre uprave koji, i u teoriji i u praksi, istražuje modele koji bi omogućili: bolju, efektivniju, efikasniju, transparentniju upravu, koja je otvorena i za učesće građana.*

*Reaktivna transparentnost predstavlja dostupnost određene informacije kada je javnost zatraži, što prema trenutnom zakonskom okviru znači kada tražilac informacije podnese zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Samim tim, reaktivna transparentnost podrazumeva dodatni angažman javnosti, kao i minimalno poznavanje zakonskog okvira koji reguliše oblast.*

Proaktivna transparentnost predstavlja viši nivo transparentnosti u odnosu na onu reaktivnu, i počela je da dobija veći značaj pojavom internet-tehnologija koje su značajno olakšale i pojeftinile pristup informacijama velikom broju ljudi putem internet-prezentacija državnih organa. Dok je ranije reaktivna transparentnost, usled tehničkih mogućnosti, bila jedini mogući pristup difuziji informacija od javnog značaja koje nastaju u radu državnih organa, sada primat preuzima proaktivna transparentnost. Zbog toga ona ima veću težinu u odnosu na reaktivnu transparentnost.

Međutim, ovim reaktivna transparentnost nije izgubila značaj koji ima u difuziji informacija organa javne vlasti. Kako državni organi ne znaju unapred koja informacija će interesovati građane, ostaju dve mogućnosti: prva je objavljivanje doslovno svake informacije nastale u radu državnog organa ili njihovo filtriranje i odabir onih informacija koje će biti proaktivno objavljene. Iako je za prisustvo dobre uprave potreban što širi obim informacija koji se proaktivno objavljuju, to je gotovo nemoguće uraditi jer bi došlo do zagušivanja informacijama, a dovelo bi i do negativnog uticaja na rad državnog organa. Zbog toga je dominantan pristup korišćenje filtriranja informacija o tome šta će biti proaktivno objavljeno. Usled toga, nikada nisu sve informacije u potpunosti dostupne, pa je reaktivna transparentnost, tj. mogućnost građana da traže i dobiju informacije od državnog organa, i dalje od velikog značaja. Proaktivna i reaktivna transparentnost nisu u koliziji niti su isključive već su, naprotiv, komplementarne i prirodno se nadopunjuju u garantovanju prava javnosti da pristupi informacijama od javnog značaja.

Prema principima proaktivne transparentnosti, informacije od javnog značaja su:

- 1 svima dostupne – objavljene putem interneta, ali i tradicionalnih načina komunikacije (oglasne table, štampa, drugi mediji);
- 2 lako pretražive – informacijama se može brzo pristupiti, uz mogućnost dodatne pretrage sadržaja;
- 3 uvek pouzdane i relevantne – informacije moraju da budu redovno proveravane i u slučaju nastanka nekih promena izmenjene u skladu sa okolnostima da bi prikazivale stvarno stanje;

4

svima razumljive – ovaj zahtev se uočava kao izazov širom sveta. Podatke i informacije je potrebno prikazivati na onaj način koji je razumljiv za najveći broj građana; različiti formati u kojima se nalaze informacije (pored tekstualnih i vizualni, pa i novi formati koji omogućavaju mašinsku obradu tzv. otvoreni podaci);

5

besplatne – budući da je osnovna pretpostavka proaktivne transparentnosti da informacije već unapred pripadaju javnosti a da ih samo „čuvaju“ organi javne vlasti, građanima se ne naplaćuje pristup njihovim informacijama. Izuzetak je u slučaju zahteva za pristup informacijama u fizičkom obliku i to u cilju nadoknađivanja troškova izrade i štampanja koje snosi organ javne vlasti;

6

uvek ažurirane – informacije su vremenski utemeljene. Ovaj proces je moguće delimično automatizovati putem tehnoloških olakšica (npr. podsetnici za ažuriranje), uz mogućnost kontrole javnosti putem uvida odnosno građanskog nadzora.

*Prednosti proaktivne transparentnosti leže u bržem i lakšem pristupu informacijama od javnog značaja građanima i zainteresovanoj javnosti (organizacijama civilnog društva, medijima itd.), usled nižih barijera (kao što je poznavanje zakonskog okvira). Olakšan pristup informacijama omogućava veću informisanost i građansku participaciju, kao i veće poverenje građana u rad državnih organa. Sa druge strane, veći nivo proaktivne transparentnosti olakšava i rad državnih organa jer smanjuje broj zahteva, a samim tim i trošenje resursa na odgovaranje na iste. Ova ušteda u ljudskim resursima, pre svega u radnim časovima osoblja, ali i režijskim troškovima, može da se iskoristi za unapređivanje rada državnih organa u drugim segmentima njegovog delovanja. Najzad, proaktivna transparentnost povećava poverenje građana u samu javnu upravu, što čini osnov za građenje stabilnog demokratskog društva.*

## ZAŠTO JE PROAKTIVNA TRANSPARENTNOST VAŽNA ZA GRAĐANE?

Proaktivna transparentnost omogućava participaciju građana u javnom životu političke zajednice i omogućava efikasniju kontrolu nad radom državnih organa.

Veći pristup informacijama o radu državnih organa smanjuje ili čak može da potpuno eliminiše informacioni jaz između državnih organa i građana. U tom slučaju građani imaju više mogućnosti da učestvuju u političkom procesu i izvan izbornog, da bi zaštitili svoje interese jer znaju koje odluke se donose, na koji način i koji značaj će one imati po njihovo blagostanje. Racionalni pojedinci u donošenju svojih odluka vode se procenom troškova i koristi u skladu sa svojim subjektivnim potrebama i željama. Jedan od troškova uključivanja u politički proces je količina vremena potrebnog da bi se sakupile relevantne informacije kako bi se donela određena odluka. Ukoliko su ove informacije lako dostupne to će smanjiti troškove angažovanja resursa, pa će posredno dovesti i do povećanja uključivanja u date procese. Ovo je posebno važno na nivou lokalnih samouprava, gde pojedinačne političke odluke građana imaju veću težinu nego na nacionalnom nivou (zbog manjeg broja stanovnika na koje se proces odnosi).

Transparentnost rada državnih organa, takođe posrednim putem, utiče na smanjenje koruptivnih aktivnosti. Klasična formula korupcije (Klitgaard, 1998) tvrdi da je očekivani nivo korupcije jednak nivou diskrecionog odlučivanja javnih službenika umanjenog za nivo odgovornosti. Transparentnost se u njoj ne spominje direktno, ali ona ima jak posredan uticaj tako što podiže nivo odgovornosti javnih službenika: u slučaju kada je moguće identifikovati nepravilnosti i zloupotrebe jer je veliki broj informacija dostupan, stvara se okruženje u kome je moguće otkriti koruptivne aktivnosti i učesnike istih. Kako je već pokazano (Becker, 1974) na odluke o upuštanju u kriminalne aktivnosti uticaj ima ne samo visina zaprećene kazne već i mogućnost (rizik) identifikacije i kažnjavanja, što bi trebalo da dovede do ograničavanja mogućnosti pojave koruptivnih aktivnosti (ali i ostalih vrsti zloupotreba) uticanjem na stranu ponude korupcije.

## **ZAŠTO JE PROAKTIVNA TRANSPARENTNOST VAŽNA ZA ORGANE JAVNE VLASTI?**

Proaktivna transparentnost je jedna od obaveza Republike Srbije nastala prihvatanjem članstva u međunarodnoj platformi Partnerstvo za otvorenu upravu 2012. godine. Pored ove međunarodne obaveze, proaktivna transparentnost je i jedna od obaveza prema domaćim strateškim dokumentima, pre svega Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS”, 9/2014 i 42/2014) koja definiše transparentnost kao jedan od četiri temeljna principa reformi javne uprave. Ovim dokumentom je Republika Srbija prepoznala značaj transparentnosti, što obavezuje organe državne uprave da je primenjuju u svom radu. Kao jedan od principa dobrog upravljanja, transparentnost predstavlja jedan od osnova delotvornog demokratnog upravljanja. Ne možemo govoriti o demokratskoj vlasti, čije se utemeljenje nalazi u volji naroda iskazanoj na izborima, ako taj isti narod ne zna kako i šta vlast radi. Budući da je zvanična politika Srbije usmerila kurs ka pridruživanju Evropskoj uniji, efikasna javna uprava je neophodna kičma koji može da iznese sve potrebne korake koje Srbija treba da preduzme u cilju zacrtanih reformi.

Pored toga što je primena transparentnosti obavezujuća, ona sama po sebi dovodi i do veće efikasnosti u radu državnih organa ohrabrujući veći protok informacija na relaciji državni organ – građani (osnaživanjem građanske participacije), ali i smanjuje obim aktivnosti koje su u vezi za davanjem odgovora na primljene zahteve za pristup informacijama od javnog značaja – informacija se jednom objavljuje proaktivno, dok je u slučaju reaktivnog pristupa potrebno svaki put kada je zatražena davati na uvid tražiocima informacije. Oslobođeni ljudski i tehnički resursi se u tom slučaju mogu efikasnije upotrebiti na drugom mestu u okviru nadležnosti državnog organa.

## **REGULATIVA - ZAKONSKI OKVIR**

Postojeći regulatorni okvir definiše obavezu objavljivanja informacija od značaja. Ustav Republike Srbije (član 196) definiše obavezu objavljivanja zakona i podzakonskih akata („Službeni glasnik RS”, 98/2016). Međutim, najvažniji zakon koji reguliše ovu oblast je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji je usvojen 2004. godine i koji predviđa obaveznu dostupnost informacija od javnog značaja, putem proaktivne i reaktivne transparentnosti, iako

je veći deo zakona posvećen reaktivnoj transparentnosti. Dosledno sprovođenje ovog zakona omogućilo bi građanima uvid u značajne informacije o radu i iz domena rada svih organa javne vlasti. Građani bi na taj način bili informisani o radu javne uprave i bili bi u mogućnosti da se uključe u donošenje i sprovođenje odluka. Na ovaj način ostvario bi se princip otvorene uprave, kao i princip participativnog donošenja odluka, a došlo bi i do povećanja mogućnosti otkrivanja koruptivnih aktivnosti.

Proaktivna transparentnost je definisana zakonskom obavezom izrade i ažuriranja informatora o radu svakog organa javne vlasti, kao dokumenta koji u sebi sadrži veliki broj najvažnijih informacija vezanih za dati organ i domen njegovog rada. Sadržaj informatora o radu je definisan Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa, i njegov prikaz je dat u Aneksu 1. Veliki broj zakona koji regulišu ovu oblast ne poznaje ovu vrstu dokumenta, što čini postojeći ZSPIJZ u Srbiji naprednijim u odnosu na druge evropske zakone.

Pored ovih odredbi i Zakon o javnim nabavkama nalaže transparentnost u postupcima javnih nabavki. Zakon kaže da informacije od javnog značaja u vezi sa javnim nabavkama budu proaktivno dostupne, putem objavljivanja oglasa o javnoj nabavci na Portalu javnih nabavki i na internet-prezentaciji državnog organa. Istovremeno, podaci o javnim nabavkama su i deo Informatora o radu.

Postojeće Smernice za izradu veb-prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave v 5.0 daju uputstva kako ostvariti prisustvo na internetu za državne organe, na način koji bi unapredio komunikaciju sa građanima putem veb-prezentacije, kao i transparentnost proaktivnim pružanjem informacija (Direkcija za elektronsku upravu, 2014).

## **PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PROAKTIVNE TRANSPARENTNOSTI NA NACIONALNOM I LOKALNOM NIVOU**

Iako zakonski okvir predviđa da se sva akta objavljuju u službenim glasilima, te su na taj način dostupna javnosti, ovaj pristup je zastareo usled razvoja informacionih tehnologija do koga je došlo u prethodnoj deceniji. Povećanje penetracije interneta za više od 40 procentnih poena u periodu 2006–2015. ukazuje na rastući trend značaja internet-tehnologija u pristupu informacijama, naročito imajući u vidu da 63,8% domaćinstava u Srbiji ima pristup internetu (Kovačević, Pavlović, Šutić, 2015, p. 14) (Kovačević, 2016, p. 93). Istraživanje koje je Beogradska otvorena škola sprovedla 2015. godine u okviru projekta „Jačanje lokalne transparentnosti“ pokazuje da je u slučaju lokalnih samouprava lokalni Službeni list dostupan na internetu samo kod 96 opština od ukupno 169 opština koje su bile uključene u monitoring. Ovaj ne baš visok rezultat je dodatno obesmišljen time što je Službeni list, čak i kada je dostupan, smešten u kategorijama po godini/mesecu, što onemogućava pretraživanje sadržaja, pa pronalaženje informacije ili dokumenta umesto da postane olakšano zapravo postaje mukotrpan proces, što krši osnovne principe transparentnosti – laku pretraživost informacija.

Zakonska regulativa propisuje obavezno onlajn objavljivanje informatora o radu, koji sadrži sve važne informacije o radu organa. Ipak, istraživanje Beogradske otvorene škole pokazalo je da i dalje nisu sve opštine objavile informator o radu. Četiri opštine nisu imale informator na svom sajtu, a to su: Bujanovac, Preševo, Nova Crnja i Gadžin Han.

Mnogo veći problem predstavlja to što nijedna opština nema kompletan informator u radu, odnosno u potpunosti u skladu sa podzakonskim aktom – Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa. Informatorima o radu najčešće nedostaju najvažnije informacije, na primer: informacije o budžetu (u 52% slučajeva), podaci o javnim nabavkama (u 75% slučajeva) i podaci o državnoj pomoći (dostupni u informatorima samo 43 opštine ili 26%). Postoji veliki broj opština koje imaju ispod 50% propisanog sadržaja, čak 56 od 165 (više o ovome u Tabeli 1). Istovremeno, administrativni troškovi izrađivanja i ažuriranja informatora o radu lokalnih samouprava prema Modelu standardnog troška iznose 1,5 milijardu dinara na godišnjem nivou – što su značajni troškovi, naročito imajući u obzir loše rezultate. Prema tome, trenutno stanje pokazuje da izrađivanje informatora o radu kao alata za proaktivnu transparentnost služi ispunjavanju formalnosti, a ne ispunjavanju njihove svrhe, i to uz visoke troškove.

*Tabela 1. Procentualna ispunjenost informatora o radu*

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

Povećanje transparentnosti državnih organa moguće je obezbediti promenama formata informatora o radu. Trenutni njegov format, kao dokument u pdf ili word formatu, koji je bio adekvatan onlajn okruženju u trenutku usvajanja ZSPIJZ 2004. godine, više ne odgovara trenutku i promenama do kojih je došlo. Promena formata informatora o radu treba da ide ka tome da se obezbedi lakši pristup informacijama koje su u njemu sadržane, kao i njihovoj mašinskoj čitljivosti. Najsvrshodniji pristupi „otvaranju podataka” su oni koji se baziraju na već postojećim i razvijenim politikama transparentnosti i pristupu informacijama od javnog značaja.

Predviđena promena bila bi usmerena ka uvođenju jedinstvene baze za osnovne informacije o radu državnih organa. Ova jedinstvena baza obuhvatila bi tabelarne unose prema stavkama definisanim trenutnim sadržajem informatora o radu. Pored toga, informacije bi morale biti u formatu koji bi omogućio naknadnu mašinsku upotrebu. Izmena zakonskog okvira podrazumeva izmenu ZSPIJZ, Uputstva za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa i Smernica za izradu veb-prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave v 5.0.

Ovo rešenje podrazumeva kreiranje onlajn platforme na kojoj bi se nalazili aktivni formulari sa informacijama svih organa javne uprave. Formulari bi obuhvatili odeljke od ranije definisane Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa („Službeni glasnik RS”, 68/2010), i bilo bi im moguće pristupiti kako pojedinačno tako i zbirno. Ovakav unos podataka omogućio bi njihovo međusobno ukrštanje, poređenje i dodatne analize. Ovakav pristup bi omogućio lakše ažuriranje izrađenih informatora, efikasniju kontrolu nad ovim procesom od strane nadležnih tela, omogućio bi se lakši pristup informacijama i pretraživanje podataka što bi doprinelo boljoj informisanosti građana ali i većoj mogućnosti za kreiranje javnih politika zasnovanih na podacima.

Osobe koje su zadužene za ažuriranje informatora o radu postaju zadužene za administriranje dodeljenog segmenta baze tj. platforme. Popunjavanje unapred definisanog onlajn formulara omogućilo bi licima zaduženim za ažuriranje informatora/dodeljenog segmenta baze da lakše i brže unesu i/ili validiraju podatke. Sam prikaz formulara omogućio bi lakši uvid, a prikaz ukupne baze omogućio bi efikasniju kontrolu i uvid u to da li se zakon poštuje. Bilo bi moguće efikasnije utvrditi koji državni organ nije popunio određen segment formulara, s obzirom na to da se sve nalazi na jednom centralnom mestu a ne unutar često dugačkih i nepreglednih word/pdf dokumenata. Platforma bi mogla i da obuhvati i opciju podsetnika da određeni deo formulara treba ažurirati u skladu sa postojećim zakonskim rokovima.

*Zakonskom promenom formata informatora o radu moguće je njegovo pretvaranje u centralnu, jedinstvenu bazu kojoj urednički pristup imaju lica sa ovlašćenjem za ažuriranje informatora, a korisnički svi građani.*

Istovremeno, pristup centralnoj bazi imali bi i Upravni inspektorat, kao nadzorno telo nad sprovođenjem ZSPIJZ i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Predloženo tehničko rešenje kao instrument za prikupljanje i prikazivanje informacija obuhvaćenih informatorom o radu, podrazumeva najmanje tri korisnička nivoa. Pristup prvom nivou bi trebalo da imaju lica zadužena za ažuriranje informatora, dok bi druga dva bila namenjena nadzoru odnosno građanima. Unutar interfejsa vidljivog sa prvog korisničkog nivoa, korisnik, odnosno osoba zadužena za ažuriranje informatora, unosi izmene ili potvrđuje nepromenjeno stanje. Tehničko rešenje ovom nivou korisnika omogućava i uvid u ostale naloge čime se omogućava razmena znanja i doprinosi ujednačavanju praksi po pitanju načina objavljivanja informatora o radu.

Druga važna izmena, koja bi omogućila veću proaktivnu transparentnost državnih organa, obuhvata izmenu ZSPIJZ uvođenjem obaveze organa da na svojoj veb-prezentaciji objavljuje često tražene informacije, odnosno obaveze organa da objavi one informacije za kojima je javnost više puta pokazala interes putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Tačan zahtevani broj upita bi trebalo odrediti u okviru javne rasprave.

## PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PROAKTIVNE TRANSPARENTNOSTI U OKVIRU POSTOJEĆEG ZAKONSKOG OKVIRA

Kada je u pitanju unapređenje proaktivne transparentnosti u okviru važećeg zakonskog okvira, neophodno je:

1

*Poštovanje Uputstva za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa i to pogotovo u okviru sledećih stavki:*

- Struktura informatora mora sadržati sve stavke (21) čak i kada organ ne raspolaže podacima u vezi sa određenim delom informatora (na primer: opština nije davala državnu pomoć u prethodnoj godini – informator opštine mora sadržati naslov „Podaci o državnoj pomoći” a onda pod tim naslovom navesti ispod da opština nije bila davalac državne pomoći u prethodnoj godini). Važno je da nijedan naslov, odnosno stavka, ne budu izostavljeni;
- Ažuriranje: najkasnije do kraja svakog kalendarskog meseca unose se sve promene nastale u toku meseca;
- Vidljivost: informator se na veb-prezentaciju postavlja tako da naziv informator o radu bude uočljiv na početnoj strani ili na prvoj strani nakon strane dobrodošlice, kao deo osnovne ponude (menija) ili u vidu posebne oznake (baner).

Istraživanje Beogradske otvorene škole koje je obuhvatilo 169 opština u Srbiji pokazalo je da 165 opština objavljuje informator o radu. Ovo upućuje na zaključak da lokalne samouprave u velikoj meri poštuju ZSPIJZ, te da je i visok nivo poštovanja principa proaktivne transparentnosti.

*Sama činjenica da državni organi imaju ovaj dokument i da ga čine dostupnim zainteresovanoj javnosti, ne znači istovremeno i ispunjenje principa proaktivne transparentnosti, budući da i dalje postoje organi koji nisu objavili informator, a takođe da postoje informatori koji ne sadrže sve informacije koje su propisane zakonom i koji nisu ažurirani po nekoliko godina.*

Poverenik je u svom izveštaju o radu još 2012. godine iskazao zabrinutost zbog nepoštovanja ZSPIJZ i lošeg stanja informatora o radu. „Analiza informatora organa vlasti koja je vršena u sklopu razmatranja koji su organi dali najveći



doprinos afirmisanju prava na pristup informacijama, pokazala je da kod većine organa postoje propusti i neusklađenost sa obavezama iz Uputstva, u jednom ili više poglavlja čak i kod onih koji su imali ažurirane informatore sa svim obaveznim poglavljima. Generalno, najslabije su obrađena poglavlja koja treba da sadrže 'osetljive' podatke, one koji se tiču potrošnje novca, odnosno podaci o prihodima i rashodima, podaci o javnim nabavkama, sredstvima iz međunarodne pomoći a vrlo često i podaci o uslugama koje državni organi pružaju građanima." (Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, 2013, p. 42-43) Dakle, potrebno je delovati na veće poštovanje već postojećih regulativa i mehanizama za ostvarenje principa proaktivne transparentnosti. Ono što bi značajno pomoglo za ažuriranje određenih delova informatora o radu jeste novi ciklus obuka lica koja su zadužena za ažuriranje informatora. Određeni delovi informatora o radu, kao na primer podaci o državnoj pomoći, nisu adekvatno ažurirani usled nedovoljnog poznavanja oblasti. Tako su istraživači Beogradske otvorene škole u nemalom broju slučajeva nailazili na informaciju da opština nije bila primalac državne pomoći, što jasno upućuje na nedovoljno poznavanje same prirode ovog segmenta informatora o radu.

2

*Objavljivanje sledećih dokumenata/podataka pojedinačno onlajn na veb-prezentacijama opština na naslovnoj strani ili u okviru kategorije koja jasno ukazuje da posetilac veb-prezentacije tu može naći akta opštine:*

- Statut;
- Prostorni plan;
- Strategija lokalnog održivog razvoja/Strategija lokalnog ekonomskog razvoja;
- Lokalni akcioni plan za mlade;
- Lokalni ekološki akcioni plan;
- Lokalni Službeni list.

Ova akta su od velikog značaja za lokalno stanovništvo svake opštine. Upravo se u njima nalaze informacije o razvojnog putu njihove opštine, strateškim ciljevima koji su zacrtani, politikama koje će opština primenjivati i drugim značajnim informacijama za učešće lokalnog stanovništva u procesima donošenja odluka. Ova dokumenta takođe predstavljaju značajni resurs za delovanje lokalnih organizacija civilnog društva (OCD), budući da im obezbeđuju neophodne informacije o strateškim pravcima u lokalnoj ekonomiji, razvoju, politici životne sredine i ostalim segmentima koje pokrivaju lokalne OCD. Prema rezultatima već pomenutog istraživanja Beogradske otvorene škole na internet-prezentacijama 169 opština locirano je samo 40% očekivanog broja strategija, akcionih planova i ostalih neophodnih dokumenata (390/1.014). Najtransparentniji dokument u ovoj celini je bio Statut jedinice lokalne samouprave, ali čak i tu 1/3 lokalnih samouprava ne objavljuje Statut, koji predstavlja kamen temeljac opštine ili grada.

## PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE ZAKONSKOG OKVIRA ZA PRIMENU PROAKTIVNE TRANSPARENTNOSTI

Potrebno je unaprediti postojeći zakonski okvir (konkretno Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa („Službeni glasnik RS”, 68/2010) i Smernice za izradu veb-prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave v 5.0.), a u skladu sa principima Partnerstva za otvorenu upravu. S tim u vezi neophodno je:

### 1 *Reformatiranje informatora i „otvaranje” njegovih podataka:*

- Uvođenje jedinstvene baze za osnovne informacije o radu državnih organa, koja bi obuhvatila tabelarne unose prema stavkama, a koje su već definisane Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnih organa;
- Kreiranje platforme na kojoj se nalaze aktivni formulari sa informacijama svih organa javne uprave. Formulari bi obuhvatili stavke definisane Uputstvom i bilo bi im moguće pristupiti kako pojedinačno tako i zbirno. Ovakav unos podataka omogućio bi njihovo međusobno ukrštanje, poređenje i dodatne analize;
- Izmene Smernica u pravcu uređivanja segmenta veb-prezentacije koji bi vršio ulogu Informatora o radu. Sama stranica na veb-prezentaciji organa bila bi povezana putem linka i sa centralnom onlajn bazom.

Kreiranje i održavanje baze, kao i kreiranje i održavanje platforme koja omogućava pristup ili prikazivanje datih podataka, trebalo bi da bude jedna od obaveza Ministarstva u čijem domenu se nalazi oblast državne uprave i lokalne samouprave. Upravni inspektorat bi trebalo da preuzme ulogu tela koje bi vršilo nadzor nad redovnim ažuriranjem podataka iz ove baze od strane državnih organa.

### 2 *Propisivanje obaveze organa da na svojoj veb-prezentaciji objavljuje često tražene informacije, izmenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja:*

- objaviti one za kojima je javnost više puta pokazala interes putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja;
- u okviru javne rasprave ustanoviti koji broj upita bi jednu informaciju kvalifikovao kao često traženu.

Objavljivanjem često traženih informacija o radu vremenom bi se povećavao opus proaktivno objavljenih informacija, i to upravo onih koje sama javnost traži. To bi takođe uticalo na smanjenje broja zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i potrebne resurse za procesuiranje istih. Ovaj pristup bi pokazao da uprava stavlja sebe u servis građana, i odgovara na njihove potrebe u segmentu dostupnosti informacija od javnog značaja.

## ANEKS: INFORMATOR O RADU KAO OSNOVNI ALAT ZA PROAKTIVNU TRANSPARENTNOST

Informator o radu je zamišljen kao neka vrsta lične karte organa javne vlasti, u obliku word ili pdf dokumenta, koji se ažurira najmanje jednom godišnje. Ukoliko je informator o radu objavljen i ažuriran, zainteresovana lica mogu da se informišu o radu određenog organa javne vlasti upravo iz sadržaja informatora o radu. S obzirom na to da je sadržaj informatora tako regulisan da sadrži skoro sve najbitnije podatke u vezi sa radom organa, vrlo je verovatno da će se tražena informacija naći u informatoru o radu. Obaveznost izrade i objavljivanja ovog dokumenta za sve organe javne vlasti propisana je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnih organa. Strukturu ovog dokumenta propisuje već pomenuto Uputstvo. Nadzor nad sprovođenjem ZSPIJZ vrši Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, odnosno Upravna inspekcija pri Ministarstvu.

Struktura informatora obuhvata sledeće stavke:

1.	sadržaj;
2.	osnovni podaci o državnom organu i informatoru;
3.	organizaciona struktura;
4.	opis funkcija starešina;
5.	opis pravila u vezi sa javnošću rada;
6.	spisak najčešće traženih informacija od javnog značaja;
7.	opis nadležnosti, ovlašćenja i obaveza;
8.	opis postupanja u okviru nadležnosti, ovlašćenja i obaveza;
9.	navođenje propisa;
10.	usluge koje organ pruža zainteresovanim licima;
11.	postupak radi pružanja usluga;
12.	pregled podataka o pruženim uslugama;
13.	podaci o prihodima i rashodima;
14.	podaci o javnim nabavkama;
15.	podaci o državnoj pomoći;
16.	podaci o isplaćenim platama, zaradama i drugim primanjima;
17.	podaci o sredstvima rada;
18.	čuvanje nosača informacija;
19.	vrste informacija u posedu;
20.	vrste informacija kojima državni organ omogućava pristup;
21.	informacije o podnošenju zahteva za pristup informacijama.

## LITERATURA:

1. Sunlight Foundation. Guidelines for Open Data Policies. Washington: Sunlight Foundation, 2014.  
<http://sunlightfoundation.com/opendataguidelines/> (stranica posećena 1.5.2016)
2. Access Info Europe. Open Government Standards: Transparency Standards. Madrid: Access Info Europe, 2014.  
[http://www.access-info.org/wp-content/uploads/Transparency\\_Standards12072013.pdf](http://www.access-info.org/wp-content/uploads/Transparency_Standards12072013.pdf) (stranica posećena 1.5.2016)
3. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj i Evropska unija. Principi javne uprave. Pariz: OECD Publishing, 2015.  
<http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Serbian.pdf> (stranica posećena 1.5.2016)



Projekat finansira Evropska unija u okviru programa Podrška civilnom društvu



Влада Републике Србије  
Канцеларија за сарадњу са  
цивилним друштвом

Sažeti predlog za praktičnu politiku izrađen je uz pomoć Evropske unije. Sadržaj sažetog predloga za praktičnu politiku isključiva je odgovornost autora i ni u kom slučaju ne odražava stanovišta Evropske unije.

Stavovi izraženi u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost autora i njihovih saradnika i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom.



Beogradska otvorena škola (BOŠ) je neprofitna, obrazovna organizacija građanskog društva osnovana 1993. godine. BOŠ osnažuje ljudske resurse, unapređuje rad javnih institucija i organizacija građanskog društva, razvija i zagovara javne praktične politike u cilju izgradnje boljeg društva zasnovanog na slobodi, znanju i inovacijama.



Toplički centar za  
demokratiju i ljudska prava

Toplički centar za demokratiju i ljudska prava osnovan je 2000. godine u Prokuplju. Misija Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava je promocija vrednosti građanskog i demokratskog društva baziranog na tržišnoj privredi i vladavini prava, promocija, zaštita i unapređenje ljudskih prava i unapređenje života u lokalnim zajednicama.