

Б()Ш

Београдска
отворена
школа



ПРОАКТИВНА
ТРАНСПАРЕНТНОСТ
ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ:
(НЕ)ДОСТИЖАН ЦИЉ?



Пројекат финансира
Европска унија у оквиру
програма „Подршка
цивилном друштву“



Влада Републике Србије
Канцеларија за сарадњу са
цивилним друштвом



Издавач:

Београдска отворена школа
Масарикова 5/16
11 000 Београд
Република Србија

Tel: +381 11 30 65 800

Fax: +381 11 36 13 112

www.bos.rs

www.dostup.no

bos@bos.rs

facebook.com/bos.rs

У име издавача:

Весна Ђукић

Аутори:

Јована Трипуновић

Михаило Гајић

Сања Насевски

Дизајн:

Дамир Матић

Лектура:

Маријана Милошевић

Штампа:

Досије студио, Београд

Тираж:

700

Година:

2016

Студија практичне политике израђена је уз помоћ Европске уније.
Садржај студије практичне политике искључива је одговорност аутора и ни у ком случају не одражава становишта Европске уније.

Ставови изражени у овој публикацији искључива су одговорност аутора и њихових сарадника и не представљају нужно званичан став Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом.

ПРОАКТИВНА
ТРАНСПАРЕНТНОСТ
ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ:
(НЕ)ДОСТИЖАН ЦИЉ

САДРЖАЈ

I САЖЕТАК	7
II ШТА ЈЕ ПРОАКТИВНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ЗАШТО ЈЕ ВАЖНА	11
2.1 ЗНАЧАЈ ПРОАКТИВНЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ	14
2.2 ПРОАКТИВНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ ИЗМЕЂУ ПРОПИСА И ПРАКСЕ	17
2.3 КОРАЦИ КА РЕШЕЊУ	18
2.4 МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА	19
2.4.1 ОГРАНИЧЕЊЕ МЕТОДОЛОГИЈЕ	21
2.5 ЕЛЕМЕНТИ СТУДИЈЕ	22
III ПРОАКТИВНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ У ЛАВИРИНТУ ПРОБЛЕМА	24
3.1 ДОБАР ЗАКОН КАО МИНИМАЛАН АЛИ НЕ И ДОВОЉАН УСЛОВ	28
3.1.1 ИНФОРМАТОР О РАДУ	30
3.2 ПОЗИВ НА КРШЕЊЕ ЗАКОНА	33
3.2.1 ИСПУЊЕНОСТ ФОРМЕ, НЕ И СУШТИНЕ	34
3.2.2 ИНТЕРНЕТ-ПРЕЗЕНТАЦИЈЕ КОЈЕ НЕ ПРЕЗЕНТУЈУ РАД ОПШТИНЕ	36
3.2.3 ФАКТОРИ КОЈИ УТИЧУ НА ПРОБЛЕМ	39
IV ЗАШТО И КАКО ПОВЕЋАТИ ПРОАКТИВНУ ТРАНСПАРЕНТНОСТ	41
4.1 ПРОАКТИВНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ КАО ПРАВО И ПОТРЕБА	43
4.2 МОГУЋА РЕШЕЊА	46
4.2.1 ОПЦИЈЕ ЗА ПОВЕЋАЊЕ РЕАКТИВНЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ	46
4.2.1.1 STATUS QUO У РЕАКТИВНОЈ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ	46
4.2.1.2 ПОВЕЋАЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ ПОВЕРЕНИКА	47
4.2.1.3 ПРЕНОС ОВЛАШЋЕЊА НА ДРУГИ ЕНТИТЕТ	49
4.2.2 ОПЦИЈЕ ЗА ПОВЕЋАЊЕ ПРОАКТИВНЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ	49

4.2.2.1 STATUS QUO У ПРОАКТИВНОЈ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ	50
4.2.2.2 ВЕЋА КОНТРОЛНА И НАДЗОРНА ОВЛАШЋЕЊА	50
4.2.2.3 НОВ ФОРМАТ ИНФОРМАТОРА О РАДУ И ИЗМЕНЕ ЗАКОНСКОГ ОКВИРА	51
V ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ	55
5.1 ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРОАКТИВНЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ У ОКВИРУ ПОСТОЈЕЋЕГ ЗАКОНСКОГ ОКВИРА	58
5.2 ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЗАКОНСКОГ ОКВИРА ЗА ПРИМЕНУ ПРОАКТИВНЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ	61
5.3 ЗАВРШНА РЕЧ	63
 АНЕКС I ДОСТУПНОСТ ДОКУМЕНАТА НА ИНТЕРНЕТ-ПРЕЗЕНТАЦИЈАМА ОПШТИНА И ИСПУЊЕНОСТ ИНФОРМАТОРА О РАДУ, ПО ГОДИНАМА	 65
 АНЕКС II АДМИНИСТРАТИВНО ОПТЕРЕЂЕЊЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ВЕЗИ СА ИЗРАДОМ И АЖУРИРАЊЕМ ИНФОРМАТОРА О РАДУ, ПРЕМА МОДЕЛУ СТАНДАРДНОГ ТРОШКА	 71
VI РЕФЕРЕНЦЕ	73

СПИСАК СКРАЋЕНИЦА

ЗСПИЈЗ	Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја
БОШ	Београдска отворена школа
ОЦД	Организације цивилног друштва
ЈЛС	Јединице локалне самоуправе
ТС	Транспарентност Србија
ОЕЦД	Организација за економску сарадњу и развој
ЕУ	Европска унија
БДП	Бруто домаћи производ
ИКТ	Информационо-комуникационе технологије

| САЖЕТАК

Проактивна транспарентност органа јавне власти у Србији препозната је у законском оквиру Републике Србије, али се у пракси не примењује адекватно. Проактивна транспарентност је прописана обавезом израде и објављивања информатора о раду за сваки орган јавне власти. Проблем има два сегмента, од којих је први чињеница да органи јавне власти не поштују тај законски оквир који прописује проактивну транспарентност, а други сегмент је чињеница да је формат информатора о раду застарео у технолошком аспекту. Додатни проблем представља низак ниво контроле садржаја информатора о раду, и неефикасан рад Управног инспектората при Министарству државне управе и локалне самоуправе, у чијим рукама се налази надзор над спровођењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја – закона који уређује ову област. Имајући у виду слабу контролу, непоштовање законског оквира и застарео формат информатора о раду, проактивна транспарентност није на задовољавајућем нивоу. Ово су показали и резултати истраживања које је Београдска отворена школа спровела током 2015. године на узорку од 169 општина у Србији. Према резултатима истраживања ниједан информатор о раду није у потпуности у складу са Упутством за израду и објављивање информатора о раду, подзаконским актом који уређује садржај информатора о раду. Најчешће су недостајали подаци о буџету, јавним набавкама, државној помоћи – дакле, они подаци који су најосетљивији и најважнији за грађане.

Овај проблем је важан са аспекта реформе јавне управе у Србији, борбе против корупције и повећања партиципације грађана која није могућа без довољног нивоа информисаности. Решавање овог проблема је у складу са Стратегијом реформе јавне управе у Србији и Партнерства за отворену управу, међународне платформе којој је Србија приступила. Проблем дотиче све грађане Србије будући да је право на приступ информацијама универзално право свих грађана, а такође дотиче и све органе јавне власти који имају обавезу објављивања информатора о раду.

За решавање овог проблема у овој студији практичне политике предлаже се најзначајнија препорука, а то је измена формата информатора

о раду, односно реформирање информатора о раду. Информатор се више не би објављивао у pdf/word формату, већ у машински читљивом формату, у складу са принципима „отворених података“. Његово ажурирање и контрола садржаја би били лакши и ефикаснији, јер би постојала платформа у којој свако лице задужено за ажурирање информатора о раду има свој налог, као и органи надзора. Садржај би се попуњавао и контролисао кроз саму платформу. Машински читљив формат би омогућио даљу употребу ових података за ширу заинтересовану заједницу, као што су организације цивилног друштва (ОЦД), академска заједница и ИТ заједница. Најзад, повећала би се проактивна транспарентност и унапредила свеукупна информисаност грађана и доступност информација од јавног значаја, стварајући подстицајно окружење за информациони круг – преузимање информација, њихово коришћење, надоградњу и стварање нових информација за будуће креирање јавних политика у Србији.



ШТА ЈЕ
ПРОАКТИВНА
ТРАНСПАРЕНТНОСТ
И ЗАШТО ЈЕ
ВАЖНА

Проактивна транспарентност подразумева објављивање информација од јавног значаја пре него што их јавност затражи. У основи ове претпоставке је уверење да све информације од јавног значаја припадају јавности, а да су само у поседу органа јавне управе. Реч је о уверењу да постоји опште право јавности да зна и да је проактивна транспарентност механизам за остваривања овог права. Примену концепта под овим називом заговарају теоретичари јавне управе и међународна удружења попут Светске банке. Истовремено, примери из праксе илуструју позитивне ефекте које на систем може имати примена концепта проактивне транспарентности.

Да би се сам концепт проактивне транспарентности боље разумео, важно је увести и појам реактивне транспарентности. Реч је, такође, о праву јавности да зна, али се оно у овом случају остварује на захтев јавности (*on popular demand*). Концепт реактивне транспарентности се, илустрације ради, у Србији реализује кроз Захтев за приступ информацијама од јавног значаја (ЗСПИЈЗ), који је предвиђен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010). Реактивна транспарентност се, као што се може видети у примеру из илустрације, реализује након израженог интереса јавности да зна. Са друге стране, проактивна транспарентност као виши ниво транспарентности претпоставља постојање интереса јавности да зна и захтева да информација буде објављена по њеном настанку, било да је реч о одлуци или неком другом документу. Информације из делокруга јавне управе треба да се објављују на начин да буду:

- 1) Свима доступне;
- 2) Лако претраживе;
- 3) Увек поуздане и релевантне;
- 4) Свима разумљиве;
- 5) Бесплатне;
- 6) Увек ажуриране.

У начелу, доследна и потпуна примена принципа проактивне транспарентности претпоставља постојање права, односно интереса јавно-

сти да зна све из домена рада јавне управе. Доследна и потпуна примена би значиле да се објављују све информације, изузимајући оне са ознаком тајности или оне које би кршиле приватност личних података. Тежња ка нивоу потпуне транспарентности у свом темељу има опште уверење да је демократија владавина народа и да су изабрани представници привремени вршитељи дужности доносиоца одлука који имају одговорност према грађанима. Овако дефинисана, она од органа јавне власти захтева да грађане не држе у неједнаком положају у односу на остале доносиоце одлука и да грађанима, истовремено кад и остатку управе, пружи информације на увид.

2.1 ЗНАЧАЈ ПРОАКТИВНЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

За грађане је проактивна транспарентност важна јер она омогућава партиципацију грађана у јавном животу заједнице. Концепт проактивне транспарентности директно доприноси остварењу демократије, конкретно квалитетима непосредне демократије који се у савременом свету остварују кроз грађанску партиципацију.

Доследно примењен концепт проактивне транспарентности могао би значајно да унапреди учешће грађана у доношењу одлука на свим нивоима. Уколико се од грађана захтева уношење додатних напора да би се информисали путем на пример, слања захтева за приступ информацијама од јавног значаја, онда се умањује њихова спремност да учествују у доношењу одлука, као и обим информација којима грађани располажу.

За органе јавне власти проактивна транспарентност је важна јер она задовољава принцип добре управе.

Принцип проактивне транспарентности у потпуности је у складу са принципима отворене управе које прокламује и иницијатива Партнерство за отворену управу, којој је Република Србија приступила 2012. године („Службени гласник РС”, Закључак бр. 05 345-03-1758/2012). Партнерство за отворену управу представља међународну платформу чији је основни циљ отворенија, одговорнија и респонзивнија власт. Један од четири сегмента Партнерства за отворену управу је транспарентност, и у оквиру тог сегмента

постављени су стандардни који кажу да информације о активности и одлукама власти треба да буду отворене, разумљиве, јавно доступне и да подлежу основним стандардима „отворених података” – машински читљивим подацима (<http://www.opengovpartnership.org/>), о чему ће касније бити речи.

Проактивна транспарентност смањује број захтева који се упућују органима јавне власти, а самим тим смањује и обим посла за особе које су задужене за одговор на захтеве за слободан приступ информацијама од јавног значаја. Информација која је једном учињена доступном на сајту треба само да се ажурира (а обимност ажурирања свакако зависи од формата и величине података). С друге стране, реактивно доступна информација треба да се ставља на увид сваки пут када је тражилац информације затражи.

Истраживање које је спровео Центар за друштвена истраживања „Аналитика”, показало је да је проактивна транспарентност заиста утицала на смањење броја захтева. „Генерално, интервјуисани представници институција су задовољни смањењем броја захтјева за приступ информацијама након што су почели са њиховим проактивним објављивањем. Као примјер може се узети Агенција за идентификациона документа, која је 2009. године имала 64 захтјева за приступ информацијама, а сада тај број не прелази десет захтјева годишње. Представници Агенције за развој високог образовања кажу да им је управо смањен број захтјева потврда да проактивно објављивање функционише.” (Јахић, 2015, стр. 25) Наравно, биће повећано оптерећење особа које се баве припремом и обрадом информација које ће се објавити, али је свакако важан крајњи резултат – код процеса реактивне доступности су крајњи резултат појединци који су на захтев добили информацију, а код процеса проактивне доступне су крајњи резултат сви грађани који могу остварити увид у већ објављене информације од јавног значаја.

Јачање транспарентности је такође у складу и са Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији, односно она се наводи као један од четири принципа реформе јавне управе. „Да би јавна управа могла ефикасно, делотворно и стручно да одговори на потребе грађана и пружи квалитетне јавне услуге у складу са принципима и стандардима ‘доброг управљања’ поред раније наведених реформских активности, неопходно је повећати транспарентност њеног рада и унапредити етичке стандарде и одговорност при обављању послова јавне управе.”

(„Службени гласник РС“, 9/14, 42/14). У светлу европских интеграција, реформа јавне управе представља посебно важан сегмент. Управо она треба да доведе до повећане транспарентности, одговорности, деловности, и да учини да јавна управа буде на услузи грађанима и привредним субјектима у Србији. Европска унија (ЕУ) у партнерству са Организацијом за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) кроз иницијативу СИГМА подржава јачање јавних управа у државама које су кандидати за чланство у ЕУ и суседним државама. Концепт „европског управног простора“ обухвата следеће елементе: поузданост, предвидљивост, одговорност и транспарентност, техничку и управну способност, организациони капацитет, финансијску одрживост, и учешће грађана (Европска Унија и ОЕЦД, 2015). Сви ови елементи су међусобно повезани и утичу један на други.

Транспарентност рада државних органа је и важна брана коруптивним активностима. Корупција у Србији је један од не само присутних него и широко распрострањених друштвених феномена. Класичне теорије корупције, почевши од античке Грчке до XIX века, корупцију су дефинисале кроз моралну призму, пре свега као кварење морала (од латинског *corrupto, corrumpere, corrupti, corruptum*: кварити, трулити, испрљати) везан за бављење јавним пословима. Ове теоријски оквир је превазиђен новим бројним приступима корупцији од превише крутих и уских (где је корупција само оно што је законом прописано) до превише широких као што је агенцијска теорија која каже да је корупција последица односа између принципала – државе и агента – државног службеника, као свако понашање агента које није у најбољем интересу принципала, што може да обухвата цео спектар понашања које немају везе са злоупотребом јавног интереса (Беговић, 2007, стр. 36). Тренутно је најприхваћенија дефиниција да је корупција „злоупотреба јавних овлашћења зарад личне користи“ (Светска банка, 1997, стр. 8).

Према Индексу перцепције корупције, са достигнутих 40 поена у 2015. години, Србија се сматра земљом у којој је корупција на високом нивоу (Транспарентност Србија, 2016). У истраживањима јавног мњења, поред економских проблема као што су висока незапосленост и низак стандард живота, грађани Србије перципирају корупцију као један од највећих проблема са којима се суочава српско друштво (ЦеСИД и УНДП Србија, 2013). Важност коју тема борбе против корупције има за ширу јавност огледа се у њеној заступљености у изборној понуди политичких партија на парламентарним изборима, нарочито имајући у

виду изборне резултате Српске напредне странке која је на теми борбе против криминала и корупције успела да сакупи велики број гласова и постане доминантна политичка партија у Србији (Стојиљковић, 2014, стр. 8). Тема борбе против корупције је присутна у медијима и јавном дискурсу, али пажњу углавном привлаче случајеви високог профила тј. политичке корупције на високом нивоу – тема корупције у јавности је резервисана за процес приватизације, јавне набавке, царину, здравство и процес издавања грађевинских послова а не системски приступ решавању проблема корупције. Корупцији у јавној администрацији, нарочито на локалном нивоу није дата адекватна пажња (Европска комисија, 2015, стр. 14).

Однос транспарентности и корупције огледа се у томе што већи ниво транспарентности утиче на смањење коруптивних активности, јер повећава могућности за њихово откривање. У широко прихваћеној формули корупције ниво корупције (Ц) је једнак износу збира монопола (М) и дискреционих овлашћења (Д) умањеног за вредност одговорности (А) (Klitgaard, 1998, p. 4).

$$Ц = М + Д - А$$

Као што се види, у овој формули се не спомиње транспарентност. Међутим, она је део ентитета одговорности (А) па стога на посредан начин утиче на корупцију. Како је показао Бекер, на одлуке о криминалним активностима утичу као детеренти запређени ниво казне и могућност откривања починиоца (Becker, 1974). У случају корупције, транспарентност рада државних органа (дефинисана као количина и ниво информација која се даје на увид заинтересованој јавности) доводи до повећања могућности да се открију нелегалне активности. Према томе, било на посредан начин (оснаживањем одговорности институција) или непосредан начин (повећавајући ризик откривања и последично кривичног гоњења).

2.2 ПРОАКТИВНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ ИЗМЕЂУ ПРОПИСА И ПРАКСЕ

Иако је ЗСПИЈЗ предвидео један облик проактивног објављивања информација о раду, а то је Информатор о раду о којем ће касније бити речи, проблем настаје у примени закона односно његовом непоштовању од стране органа јавне власти, услед слабог контролног механизма. Иако је у подзаконском акту под називом Упутство за израду и обја-

вљивање информатора о раду државног органа („Службени гласник РС”, 68/2010), који прати ЗСПИЈЗ, тачно дефинисан садржај информатора о раду као и начин његовог објављивања, не поштују сви органи јавне власти ову регулативу. Истраживање које је спровела Београдска отворена школа (БОШ), а о којем ће касније бити речи, показало је да ниједан информатор 169 општина у Србији не садржи целокупан прописани садржај. Самим тим, принцип проактивне транспарентности се не примењује адекватно на локалном нивоу у Републици Србији.

Неадекватна примена концепта проактивне транспарентности смањује ниво достигнуте демократије у друштву и ниво укључености грађана у процес доношења одлука. Мањак транспарентности ствара неповерење у државне институције, а с обзиром на то да је транспарентност једна од мера превенције коруптивних појава у друштву, свакако смањује ефекте борбе против корупције. С обзиром на то колики је значај проактивне транспарентности за грађане и органе јавне власти, јасно је да овај проблем дотиче све чланове друштва.

Други сегмент проблема представља чињеница да чак и када се одређена информација тражи захтевом више пута од стране неколико различитих актера, она не бива учињена доступном проактивно, већ се и даље издаје само на захтев. ЗСПИЈЗ не предвиђа овакву меру, иако би она значајно унапредила ниво доступности информација, и то оних које заинтересована лица највише траже.

Најзад, значајни део проблема представља и чињеница да се основни алат проактивне транспарентности у Србији, а то је информатор о раду, и даље објављује у формату који је у технолошком смислу превазиђен, а то су pdf и word. Више о овоме ће бити речи касније у тексту.

2.3 КОРАЦИ КА РЕШЕЊУ

Да би се проактивна транспарентност у Србији унапредила, што представља циљ ове студије практичне политике, потребне су измене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Упутства за израду и објављивање информатора о раду државног органа и измене Смерница за израду веб-презентација органа државне управе,

органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе в 5.0 (Дирекција за електронску управу, 2014).

2.4 МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА

У Србији до 2015. године нису била спровођена истраживања о транспарентности рада државних органа. У Београдској отвореној школи је током 2015. године спроведено истраживање о транспарентности рада локалних самоуправа, док је нешто потом Транспарентност Србија (ТС) спровела истраживање такође о транспарентности локалних самоуправа, које је резултирало креирањем Индекса локалне транспарентности (Транспарентност Србија, 2016). Оба истраживања су обухватала све постојеће јединице локалне самоуправе (ЈЛС) (градове и општине, као и градске општине) и користила су исте истраживачке технике – скрининг интернет-презентација и слање захтева за приступ информацијама од јавног значаја. Главна разлика између ова два истраживања лежи у одабиру информација које се траже – истраживање Београдске отворене школе базирало се на стратешким документима и области јавних финансија (14 индикатора), док је ТС имала шири обим посматрања (87 индикатора). ТС је поред анализе интернет-презентација користила и теренске посете и упитнике са запосленима у општинској управи. Са друге стране, Београдска отворена школа је урадила дубинску анализу информатора о раду јединица локалне самоуправе. Ова два истраживања представљају полазну основу за оцену транспарентности рада локалних самоуправа у Србији.

Истраживање Београдске отворене школе спроведено је у периоду од 11. фебруара до 30. јула 2015. године, и то:

1. Скрининг сајтова локалних самоуправа спроведен је између 11. фебруара и 1. априла 2015. године;
2. Захтеви за приступ информацијама су послати у периоду од 26. маја до 10. јуна 2015. године;
3. Анализа информатора о раду спроведена је током јула 2015. године.

Спроведено истраживање је за узорак имало: 23 града, 24 градске општине и 122 општине, тј. целу мрежу јединица локалне самоуправе у Републици Србији, осим оних које се налазе на територији Косова и

Метохије, због другачијег правно-административног статуса општина на овој територији.

Истраживање је обухватило прикупљање докумената и информација чија је листа креирана на основу критеријума значаја за рад локалних самоуправа, утицаја на квалитет живота становништва и законске обавезе израде и објављивања документа на интернет-презентацији. Листа тражених докумената и информација укључује:

1. Информатор о раду;
2. Одлука о буџету;
3. Извршење буџета;
4. План јавних набавки за текућу годину;
5. Извршење јавних набавки;
6. Информације о додељеној државној помоћи;
7. Списак услуга које пружа локална самоуправа;
8. Статут;
9. Просторни план;
10. Стратегију локалног одрживог развоја;
11. Стратегију локалног економског развоја;
12. Локални акциони план за младе;
13. Локални еколошки акциони план;
14. Локални Службени лист.

Како је истраживање транспарентности јединица локалних самоуправа Београдске отворене школе било међу првима овакве врсте у Србији, њен циљ је био утврђивање тренутног стања. Оно се наслања на слична истраживања која су изведена у Шпанији (*Transparency International Spain*, 2008) и Словачкој (*Transparency International Slovakia*, 2010) од којих је преузета методологија која је потом прилагођена националном оквиру.

Приликом скрининга интернет-презентација бинарно је оцењивана присутност документа или информације (информација постоји или не постоји на сајту). Као доступне на сајту оцењиване су и информације окачене директно на сајт, али такође и информације које су објављене у неком од докумената на сајту, нпр. информације о буџету општине оцењиване су као доступне уколико се налазе на страници посвећеној локалним финансијама, али и ако се налазе у информатору о раду. Недоступне информација су тражене захтевом за приступ информацијама

од јавног значаја, који је креиран посебно за сваку општину, у складу са затеченим стањем на интернет-презентацији.

Информатори о раду анализирани су у складу са већ постојећим законским прописима о садржају информатора, а који се налазе у Упутству за израду и објављивање информатора о раду државног органа („Службени гласник РС”, 68/2010). Бинарно је оцењивана присутност свих прописаних делова информатора. Непотпуна или неажурирана информација је оцењивана као непостојећа.

Посебан део истраживања је посвећен усклађености изгледа интернет-презентација јединица локалних самоуправа са Смерницама за израду веб-презентација органа државне управе, органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе в 5.0 (Дирекција за електронску управу, 2014). Ове Смернице дају упутства како побољшати присуство на интернету и унапредити комуникацију са грађанима путем веб-презентације, јер како се наводи: „Пружањем јасних, тачних и актуелних информација о услугама и активностима обезбеђује се транспарентност њиховог рада и повећава поверење грађана” (Дирекција за електронску управу, 2014, стр. 6–7). Смернице дају детаљна објашњења за све сегменте сајта и уз њихово поштовање се постижу најбољи резултати у смислу прегледности, ажурности и доступности информација.

2.4.1 ОГРАНИЧЕЊЕ МЕТОДОЛОГИЈЕ

Ограничење методологије која је коришћена да се процени ниво транспарентности рада јединица локалне самоуправе лежи у одабиру тражених информација и докумената. Како не постоји законска регулатива која на детаљан начин дефинише потребан ниво транспарентности (осим у појединим сегментима, као што су подаци о јавним набавкама или садржај информатора о раду), различит списак докумената који се траже на интернет-презентацијама градова и општина може да доведе до различитих резултата. Ово је делимично исправљено анализом постојећих информатора о раду, пошто је за њих детаљно описан обавезан садржај. Додатно ограничење је у томе што резултати овог истраживања не могу да се транспонују на целокупну јавну управу јер се баве једним њеним сегментом – јавном управом на локалном нивоу. Стога би будућа истраживања требало да процене ниво транспарентности и у другим деловима јавне управе (јавна управа на републичком

и покрајинском нивоу, независна регулаторна тела, посебни системи унутар јавне управе као здравство, просвета итд.).¹

2.5 ЕЛЕМЕНТИ СТУДИЈЕ

Студија садржи следеће елементе:

- Преглед генезе проблема неадекватне примене концепта проактивне транспарентности у Србији. Највећи фокус у оквиру овог елемента ће бити стављен на улогу Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и почетне проблеме у функционисању ове институције;
- Преглед правног и друштвеног контекста у оквиру којег се налази проблем, са посебним освртом на Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Такође, у оквиру овог елемента биће приказан проблем спровођења санкција за прекршиоце ЗСПИЈЗ, и последицама овакве ситуације на примену принципа проактивне транспарентности и доступности информација од јавног значаја;
- Преглед импликација проблема у друштву, у односу на кључне циљне групе, а то су грађани и органи јавне управе, посебно локалне самоуправе. Преглед ће посебно приказати утицај неадекватне примене принципа проактивне транспарентности на партиципацију грађана;
- Преглед истраживања на које се наслања студија практичне политике, посебно у контексту информатора о раду и поштовања законске регулативе. Биће приказани резултати истраживања транспарентности 169 општина у Републици Србији, који подржавају тврдњу да је ниво проактивне транспарентности општина у Републици Србији низак;
- Преглед решења за унапређење реактивне и проактивне транспарентности у Републици Србији, са разматрањима предности и мана датих предлога решења проблема. Посебан акценат ће бити стављен на проактивну транспарентност.
- Препоруке за повећање проактивне транспарентности, са посебним акцентом на препоруке за измену формата Информатора о раду.

¹ Једно од истраживања које обрађује област високог образовања и које се, као једино, може узимати за референтни оквир за ту област, показује да од 140 анализираних акредитованих факултета (државних и приватних), чак више од половине није имало минимум од 20% тражених докумената и информација на својој интернет-презентацији (довољно за прелазну оцену), а да ниједан није имао више од 80% што је била граница за оцену 5 као највећу оцену транспарентности (видети више у: Београдска отворена школа, 2013).



ПРОАКТИВНА
ТРАНСПАРЕНТНОСТ
У ЛАВИРИНТУ
ПРОБЛЕМА

Као што је већ наведено, принципи проактивне транспарентности (Darbshire, 2010, р. 31–32) су такви да информације треба да буду:

- 1) **Свима доступне** – то значи да се објаве путем интернета, али да се не занемаре ни традиционални начини комуникације (огласне табле, штампа, други медији);
- 2) **Лако претраживе** – у информационо доба, додатне информације без могућности додатне претраге;
- 3) **Увек поуздане и релевантне** – што захтева одређен степен индивидуалне одговорности службеника јавне власти који је задужен за пружање информација (нпр. особе задужене за ажурирање информатора);
- 4) **Свима разумљиве** – овај захтев се уочава као изазов широм света. Изазов се састоји између осталог и у административним форматима у којима се објављују информације од јавног значаја. Један од могућих одговора на њега пружају тзв. отворени подаци о чему ће бити речи касније у оквиру овог документа;
- 5) **Бесплатне** – будући да је основна претпоставка проактивне транспарентности да информације већ унапред припадају јавности а да их само „чувају“ органи јавне власти, грађанима се не наплаћује приступ њиховим информацијама. Изузетак је у случају штампања обимне документације и то у циљу надокнађивања трошка који је, у овом случају, настао за орган јавне власти;
- 6) **Увек ажуриране** – по питању овог захтева осим професионалне одговорности појединаца запослених у управи треба имати у виду и технолошке олакшице, нпр. подсетници за ажурирање, могућност увида односно грађанског надзора.

Као један од принципа доброг управљања, транспарентност представља један од основа делотворног демократског управљања. Не можемо говорити о демократској власти, чије се утемељење налази у вољи народа исказаној на изборима, ако тај исти народ не зна како и шта власт ради. Будући да је званична политика Србије усмерила курс ка придруживању ЕУ, ефикасна јавна управа је неопходна кичма који

може да изнесе све потребне кораке које Србија треба да предузме у циљу зацртаних реформи. Без ефикасне јавне управе, не можемо очекивати делотворно спровођење правне тековине Европске уније нити грађење друштва једнаких права и демократије. Ако информације нису проактивно доступне, онда јавна управа није ту за грађане, него је ту на захтев грађана. Ако сваки грађанин нема могућност да правовремено располаже истим информацијама којима располажу органи јавне управе, онда то ставља грађане у неравноправан положај у односу на управу. Недостатак информација утиче не само на учешће грађана у јавном животу већ и на остварење и неких од основних и неопходних права. На пример, ако грађанин нема информацију који документ му је потребан за остварење права на одређене здравствене услуге, његова друга права (чак и право на живот) могу бити озбиљно угрожена.

Недовољна транспарентност наноси штету и органима јавне управе и друштву уопште. Она утиче на смањење поверења грађана у институције државне управе, а то отежава успостављање стабилног демократског друштва. Према истраживању Ipsos Strategic Marketing-а из новембра 2014. године, поверење грађана у неке од кључних институција у Србији је било веома ниско. Чак 70% грађана нема поверења у тужилаштва у Србији, 71% у судове у Србији, а 61% у Народну Скупштину Србије (Ipsos Strategic Marketing, 2014). Посебно је проблематично што народ нема поверења у Скупштину, која би требало да представља те исте грађане.

Недовољна транспарентност са собом носи и реалне трошкове по јавне изворе. Постојање (и делимична примена) права јавности на информације путем реактивне транспарентности захтева одређени број службеника који део свог радног времена имају обавезу да се баве обрадом пристиглих захтева за приступ информацијама од јавног значаја, сакупљањем тражених информација и одговарањем на њих. Да је ова цифра значајна види се по томе да је истраживање Београдске отворене школе показало да су административни трошкови локалних самоуправа у Србији, мерено Моделом стандардног трошка, само за испуњавање информатора о раду према предвиђеном Упутству 1,5 милијарда динара на годишњем нивоу. Како овај узорак окупља само 170 јединица локалне самоуправе (градове, општине и градске општине) јасно је да су укупни трошкови за цео систем јавне управе у земљи вишеструко виши. Иако не постоје процене административног оптерећења јавне управе у сегменту одговарања на захтеве за приступ информаци-

јама од јавног значаја, може се претпоставити да је и он значајан. Обим посла лица у чији домен спада обрада захтева значајно би се смањило уколико би се применио нови побољшани приступ проактивној транспарентности. Овај приступ би повећао примену проактивне транспарентности у раду јавне управе, а што би последично смањило трошкове имплементације принципа транспарентности у рад јавне управе у односу на тренутно решење. У тренутку спровођења програма фискалне консолидације, који предвиђа даље смањење веома високог буџетског дефицита са преко 4% БДП-а, колико је забележено у 2015. години, на 3,25% у 2016. години и 2,5% у 2017. години, сваки потез који указује на могућност уштеде јавних ресурса мора се испитати. Нарочито имајући у виду сумње кредибилних институција у то да ће овај програм фискалне консолидације заиста и бити спроведен јер се од главних мера, као што су смањење плата у јавном сектору и пензија, одустаје већ у другој години консолидације. На овај начин се главни фокус баца на борбу против сиве економије и смањење броја запослених у јавном сектору, што са собом носи велике ризике (Фискални савет, 2015, стр. 3–5).

Што је проактивна транспарентност нижа то је потреба за долажењем до информације на реактиван начин већа. Реактивна транспарентност, односно доступност информација на захтев, требало би да буде последња инстанца коју заинтересовани грађани користе за долазак до информација. Уместо тога низак ниво проактивне транспарентности јавних органа у Србији чини управо реактивну транспарентност доминантним начином приступа информацијама у државном поседу. Низак ниво проактивне транспарентности не утиче негативно само на потребе грађана да дођу до информације већ и на потребе других кључних актера у друштву којима су информација потребне.

Када нема проактивно доступних информација, нема ни подстицаја за развој информационог круга унутар друштва (Zausmer, 2011, p.18). Све информације које настану у раду државног органа, ако су објављене, могу послужити академским институцијама, организацијама цивилног друштва, другим државним органима да из њих узимају податке потребне за свој рад, да их надограђују и на основу њих стварају нове информације које ће касније бити коришћене за стварање квалитетнијих јавних политика. Мањак доступних информација утиче и на квалитет

јавне дебате унутар друштва и смањује подстицај на дијалог и учешће различитих актера у друштву.

Мање проактивне транспарентности такође негативно утиче и на једнакост у приступу информацијама од јавног значаја. Информација која је пружена на захтев остаје у поседу појединца који је добио информацију, док је информација која је проактивно доступна, доступна свима. Ако органи јавне власти нису довољно транспарентни, они стварају јаз између себе и грађана којима служе. Ако нема проактивно објављених информација, грађани не могу да оцењују како органи јавне власти раде нити да критикују и утичу на унапређење њиховог рада. Без проактивне транспарентности не можемо говорити ни о одговорности ни о изградњи стабилног друштва које је неопходно за економски напредак. Контрола рада органа јавне власти је отежана када нема информација о њиховом раду. Овде не говоримо само о контроли од стране грађана већ и медија, других институција које су задужене за мониторинг као и организација цивилног друштва. Нећемо улазити у објашњавање свих разлога због којих је мониторинг рада органа јавне власти важан, али је јасно да без истог не можемо имати добре политике и напредак у њиховом креирању и спровођењу.

Тренутно стање проактивне транспарентности у Србији је најкраће речено законски добро, а у пракси лоше. Будући да проблем ниске проактивне транспарентности обухвата шири контекст, односи се на свеукупну реформу јавне управе у Србији и утиче на све грађане и остварење њихових основних права, његово решавање треба да представља приоритет Владе.

3.1 ДОБАР ЗАКОН КАО МИНИМАЛАН АЛИ НЕ И ДОВОЉАН УСЛОВ

Питање доступности информација од јавног значаја је први пут у Србији озбиљно разматрано 2004. године, када је донет ЗСПИЈЗ. Закон је ступио на снагу 13. новембра 2004. године. Тиме је и законски уређено право на приступ информацијама од јавног значаја којима располажу органи јавне власти. Према Глобалном рангирању земаља у односу на право на приступ информацијама од јавног значаја (*RTI rating*), српски ЗСПИЈЗ је оцењен као најбољи закон у тој области на свету (<http://www.rti-rating.org/>). Заиста, он јесте врло добар, будући да предвиђа

врло значајно средство проактивне транспарентности – Информатор о раду, који није предвиђен законима многих других земаља. Исте године основана је институција Повереника за информације од јавног значаја, а 2009. године се његове надлежности шире и на заштиту података о личности. Рад ове институције уређен је Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја као и Законом о заштити података о личности („Службени гласник РС”, 97/2008, 104/2009 – др. закон, 68/2012 – одлука УС и 107/2012). Основно начело ЗСПИЈЗ је да свако ко затражи има право да дође у посед информације којом располаже орган јавне власти, осим у случајевима када је Законом одређено другачије. Конкретно, орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, уколико се тиме:

1. угрожава живот, здравље, сигурност или неко друго важно добро неког лица;
2. угрожава, омета или отежава спречавање или откривање кривичног дела, оптужење за кривично дело, вођење преткривичног поступка, вођење судског поступка, извршење пресуде, спровођење казне или било који други правно уређени поступак или фер поступање и правично суђење;
3. озбиљно угрожава одбрана земље, национална и јавна безбедност или међународни односи;
4. битно умањује способност државе да управља економским процесима у земљи или битно отежао остварење оправданих економских интереса;
5. чини доступном информација или документ за који је прописима или службеним актом заснованим на закону одређено да се чува као државна, службена, пословна или друга тајна, односно, документ који је доступан само одређеном кругу лица и због чијег би одавања могле наступити тешке правне или друге последице по интересе заштићене законом, који претежу над интересом за приступ информацији.

Већ оваквом поставком показана је намера законодавца, па и самог Закона, да прогласи опште право јавности да зна. Уколико би се доследно спроводио, овај Закон би грађанима омогућио увид у значајне информације о раду и из домена рада свих органа јавне власти. Грађани би на тај начин били информисани о раду јавне управе и били би у могућности да се укључе у доношење и спровођење одлука. На овај начин

остварио би се принцип отворене управе, као и принцип партиципативног доношења одлука.

Када је успостављена институције Повереника, надзор над спровођењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја је вршило Министарство културе, а такође је било надлежно и за подношење захтева за покретање прекршајних поступака. Међутим, као што је наведено у Извештају о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја до 31.10.2015. године, Министарство културе није имало капацитета у том моменту за спровођење те функције, нити је имало инспекцијску службу која би вршила надзор (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2006, стр. 5). Већ тада, Повереник упозорава на то да оваква ситуација позива на кршење закона. Овакав тренд се наставио све до 2009. године, а одбијена је иницијатива да се надзор пребаци у одговорност министарства надлежног за послове државне управе, иако је Повереник сугерисао да би то помогло у повећању ефикасности надзора. Према Извештају о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2010. годину (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2011, стр. 69), у 2010. години су створени нормативни услови за ефикаснији надзор над применом Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, будући да је надлежност за спровођење надзора преузело министарство надлежно за државну управу. Међутим, даље у тексту ће бити указано на примену надзора у данашњем практичнополитичком окружењу, односно на његову неефикасну примену. Дакле, од почетка је постојао проблем у вези са надзором над спровођењем закона. У извештају Европске комисије за 2008. годину наводи се да Влада није обезбедила Поверенику неопходне ресурсе за рад (простор, пре свега), што смањује ефикасност рада саме институције Повереника (Европска комисија, 2008, стр. 10). Такође, потребно је напоменути да у то време још увек није била основана Агенција за борбу против корупције, те је ефикасност у примени ЗСПИЈЗ била од већег значаја, будући да транспарентност представља једну од мера превенције у борби против корупције.

3.1.1 ИНФОРМАТОР О РАДУ

Сама проактивна транспарентност је, као што је већ речено препозната и у оквиру ЗСПИЈЗ, односно кроз информатор о раду. Информа-

тор о раду државног органа, као постојећи механизам за остваривање проактивне транспарентности одређене информације чини доступним и без подношења захтева. Информатор и његов садржај дефинисани су ЗСПИЈЗ и обухватају информације које у свом раду користи или производи орган јавне власти. У већ поменутом Упутству за израду и објављивање информатора о раду државног органа („Службени гласник РС”, 68/2010), информатор је, у тачки 2. Упутства, дефинисан на следећи начин: „Информатор о раду је јединствен документ који може да садржи додатке и који је израђен и објављен у складу са овим упутством”. Исти документ дефинише и да су обавезни делови информатора следећи:

1. садржај;
2. основни подаци о државном органу и информатору;
3. организациона структура;
4. опис функција старешина;
5. опис правила у вези са јавношћу рада;
6. списак најчешће тражених информација од јавног значаја;
7. опис надлежности, овлашћења и обавеза;
8. опис поступања у оквиру надлежности, овлашћења и обавеза;
9. навођење прописа;
10. услуге које орган пружа заинтересованим лицима;
11. поступак ради пружања услуга;
12. преглед података о пруженим услугама;
13. подаци о приходима и расходима;
14. подаци о јавним набавкама;
15. подаци о државној помоћи;
16. подаци о исплаћеним платама, зарадама и другим примањима;
17. подаци о средствима рада;
18. чување носача информација;
19. врсте информација у поседу;
20. врсте информација којима државни орган омогућава приступ и
21. информације о подношењу захтева за приступ информацијама.

На изглед исцрпна дефиниција документа наводи на претпоставку да се остваривањем ове законске обавезе доприноси пуној информисаности грађана о раду државних органа. Ипак, сама чињеница да државни органи имају овај документ и да га чине доступним заинтересованој јавности, не значи истовремено и испуњење принципа про-

активне транспарентности, будући да и даље постоје органи који нису објавили информатор, а такође да постоје информатори који не садрже све информације које су прописане законом.

Од самог почетка спровођења Закона било је потребно дуго времена да се повећа број информатора о раду органа јавне власти. Од 711 државних органа који су 2007. године били у обавези да израде и објаве информатор о раду, свега 197 државних органа је тако поступило (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2008, стр. 29). Тенденција раста броја објављених информатора је врло мала, те наредне године, 2008. имамо свега 208 објављених информатора, а већи број органа у обавези – 762. Повереник у извештају за 2012. годину бележи да је дошло до напретка у проактивној транспарентности, али изражава забринутост јер овом законском обавезом нису обухваћени многи јавни субјекти у односу на чије пословање јавност несумњиво има јак интерес, као што су на пример „ПТТ Србија“, „Телеком Србија“, „Јат“, будући да овим предузећима тада није законом било поверено вршење јавних овлашћења (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2013, стр. 43). Повереник је иницирао измене Закона 2012. године, које су се односиле и на ово питање, међутим оне нису прихваћене. Повереник је такође пратио стање проактивне транспарентности, међутим њен ниво није био висок. „Анализа информатора органа власти која је вршена у склопу разматрања који су органи дали највећи допринос афирмисању права на приступ информацијама, показала је да код већине органа постоје пропусти и неусклађеност са обавезама из Упутства, у једном или више поглавља, чак и код оних који су имали ажуриране информаторе са свим обавезним поглављима. Генерално, најслабије су обрађена поглавља која треба да садрже „осетљиве“ податке, оне који се тичу потрошње новца, односно подаци о приходима и расходима, подаци о јавним набавкама, средствима из међународне помоћи а врло често и подаци о услугама које државни органи пружају грађанима.“ (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2013, стр. 42–43) Тада је број објављених информатора о раду био 521, а 2.840 државних органа је имало обавезу да га изради. Ипак, чак и ови објављени информатори нису садржали све потребне информације, и то оне најважније и најтраженије.

3.2 ПОЗИВ НА КРШЕЊЕ ЗАКОНА

Према члану 35. ЗСПИЈЗ, Повереник између осталог решава по жалбама против решења органа власти којима су повређена права уређена ЗСПИЈЗ, односно по жалбама због непоступања органа власти по захтеву, и прати поштовање обавеза органа власти утврђених ЗСПИЈЗ. Међутим, Повереник према закону нема надзор над спровођењем закона. Ту надлежност сада има Министарство државне управе и локалне самоуправе, односно Управна инспекција при министарству. Међутим, доказ да овај механизам не гарантује да се неће кршити закон, односно да ће прекршиоци закона бити суочени са санкцијама, јесте чињеница да Управна инспекција подноси веома мали број прекршајних пријава у односу на то колико се закон заиста крши, односно колико се не поштују решења Повереника. „Управни инспектори су поднели 49 захтева за покретање прекршајног поступка против одговорних лица у органима власти због непоступања по решењу Повереника, 7 захтева због неизвршавања обавезе израде и објављивања информатора о раду и 2 захтева због недостављања годишњег извештаја Поверенику.“ (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2016, стр. 39) У извештају Повереника се такође наводи да је рад инспекције у 2015. години био ефикаснији у односу на 2014. годину, када је поднето свега 4 захтева за покретање прекршајних поступака и у односу на период од 2011. до 2013. године, када није било ниједног. Нажалост, у односу на број основаних жалби у 2015. години (3.227) и 306 случајева у којима је Повереник захтевао покретање прекршајног поступка, број процесуираних случајева не одговара стварном стању.

Рад Управне инспекције до 2015. године није био регулисан посебним законом већ се на рад свих инспекција примењивао Закон о државној управи, чије су одредбе застареле (НАЛЕД, 2014). Рад Управне инспекције је такође веома нетранспарентан, будући да се на сајту ресорног министарства не могу пронаћи подаци о раду инспекције, као ни о броју поднетих пријава и извршених инспекцијских надзора. Ови подаци доступни су једино у публикацијама других органа, као што је на пример већ цитиран Повереников Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2015. годину. Будући да је надзор слаба тачка система, сасвим је очекивана појава кршења законских одредби.

Проблем постоји и када је у питању извршење решења Повереника. Иако је предвиђено да у случајевима када Повереник не може да спроведе своје решење принудом, Влада пружи помоћ Поверенику на његов захтев у поступку административног извршења тог решења – применом мера из своје надлежности, односно непосредном принудом, Влада то до сада ниједном није урадила. И у самом извештају повереника се наводи да је Повереник у 24 случаја током 2015. године тражио од Владе да обезбеди извршење његових решења, а такође ни у једном случају од Владе није добио повратну информацију да је обезбеђено извршење решења, нити су те информације садржане у годишњем Извештају Владе о спровођењу Закона о приступу информацијама за 2015. годину (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2016, стр. 29). Дакле, уколико Повереник исцрпи све своје законске могућности, а Влада не примењује мере из своје надлежности, то представља директан позив на кршење закона, те на крају долази до ситуације када државни органи плаћају казну, али не достављају тражене информације.

Сам рад институције Повереника је врло отежан услед различитих техничких потешкоћа. „Значајно је напоменути да је Служба Повереника почела значајније да се развија тек последње две године, након што су јој у 2013. години надлежне службе Владе обезбедиле потребан простор за рад у које се служба Повереника уселила крајем 2013. године, али да је и даље лимитирана мерама Владе, те да је средства за рад за 2016. годину у износу који задовољава потребе добила тек након накнадне интервенције Повереника.“ (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2016, стр. 9)

3.2.1 ИСПУЊЕНОСТ ФОРМЕ, НЕ И СУШТИНЕ

Све ово показује да механизми за проактивну транспарентност не функционишу, чак и поред добре намере законодавца. Истраживање које је Београдска отворена школа спровела 2015. године у 169 општина у Србији потврђује да је ниво проактивне транспарентности у Србији веома низак. Први угао посматрања свакако јесу информатори о раду, но не треба изоставити интернет-презентације органа државне власти. Истраживање је показало да ниједна општина у Србији није попунила свој информатор у складу са Упутством за израду и објављивање информатора о раду државног

органа („Службени гласник РС“, 68/2010). Такође, информаторима о раду општина у Србији недостају неке од најзначајнијих информација. Тако, од 165 општина чији су информатори анализирани (4 општине нису имале објављен информатор о раду, а то су Бујановац, Прешево, Нова Црња и Гаџин Хан) 86 информатора није садржало податке о приходима и расходима, што представља више од пола општина у Србији. Чак 123 информатора о раду није садржало податке о јавним набавкама, а 122 податке о додељеној државној помоћи. Ово показује изузетно низак ниво доступности информација на проактивном нивоу. Самим тим, заинтересована јавност је принуђена да подноси захтев за приступ информацији од јавног значаја. Овако недоследно примењен концепт проактивне транспарентности онемогућава право учешће грађана у доношењу одлука на свим нивоима. Уколико се од грађана захтева уношење додатних напора да би се информисали путем слања захтева за приступ информацијама од јавног значаја, онда се умањује њихова спремност да учествују у доношењу одлука. Један од основних услова за партиципацију грађана свакако представља њихова информисаност о оним одлукама које се на њих односе.

ИСПУЊЕНОСТ ИНФОРМАТОРА О РАДУ	БРОЈ ОПШТИНА
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

Табела 1: Испуњеност садржаја информатора о раду локалних самоуправа у Србији 2015. године

Ово је посебно поражавајуће имајући у виду да је значајан део информација које су предвиђене да се налазе у оквиру Информатора о раду или оне информације које се ретко мењају (у неким случајевима, тек једном у неколико година – нпр. информације о структури државног органа или поступка за пружање услуга) или да подразумевају замену једног одељка новим (нпр. уношење нових информација о приходима и расходима се врши једноставним брисањем буџета за претходну годину и уношењем буџета за текућу, као документа који већ постоји и не прави се посебно за сврху попуњавања информатора). Ово наводи на неколико закључака: да локалне самоуправе не препознају значај проактивне транспарентности путем информатора о раду за свој рад, да немају капацитете да адекватно врше активности из области проактивне транспарентности или да не постоји политичка воља међу доносиоцима одлука на локалну (а то су најчешће председници општина или градоначелници) за испуњавањем ових законских дужности.

3.2.2 ИНТЕРНЕТ-ПРЕЗЕНТАЦИЈЕ КОЈЕ НЕ ПРЕЗЕНТУЈУ РАД ОПШТИНЕ

Други угао посматрања питања проактивне транспарентности свакако јесу интернет-презентације органа јавне власти. Иако законски оквир предвиђа да се сва акта објављују у службеним гласилима, те су на тај начин доступна јавности, у доба када су информационе технологије увелико узнапредовале, а интернет остварио високу пенетрацију у Србији (број домаћинстава која имају приступ интернету код куће у Србији се, од 2006. године, од кад се спроводе редовна истраживања, повећао за више од 40% чиме се директно повећала циљна група за све информације које објављује јавна администрација), морамо говорити о доступности информација на интернету (Републички завод за статистику Србије, 2015, стр. 14) То значи да би органи јавне власти требало да објављују све информације настале у раду и на огласним таблама, али и на својим интернет-презентацијама, користећи се свим каналима који су им на располагању али и свим „местима“ на којима се налази заинтересована јавност. Нажалост, општине у Србији не користе своје интернет-презентације за проактивно објављивање информација, и то када су у питању неке од основних информација о њиховом раду. Када је реч о стратешким документима, лоцирано је само 40% очекиваног

броја стратегија, акционих планова и осталих неопходних докумената (390/1.014). Најтранспарентнији документ у овој целини је Статут јединице локалне самоуправе, али чак и ту $\frac{1}{3}$ локалних самоуправа не објављује Статут, који представља камен темељац општине или града. Иако за неке од ових информација закон не прописује нужно објављивање на интернет-презентацији, то представља логичан и ефикасан начин информисања у 21. веку, ако узмемо у обзир напредак технологије и пенетрацију интернета у Србији.

Најмања транспарентност, како је и могло да се претпостави, лежи у области буџета и јавних набавки. Иако постојеће јавне набавке у великој мери јесу повезане са порталом јавних набавки Управе за јавне набавке, ипак су планови јавних набавки, као и извештаји о спроведеним јавним набавкама јако ретки документи на интернет-презентацијама општина и градова (респективно 11,8% и 3%), мада су планови за нијансу заступљенији у информаторима о раду, будући да је законом тако прописано. Одлуке о буџету локалних самоуправа су појединачно најдоступнији документ на интернет-презентацијама, али опет у више од $\frac{1}{4}$ случајева је и ово документ који не може бити пронађен на интернет-презентацијама локалне самоуправе.

Када се укупно узму стратешки документи и документи из области јавних набавки и буџета, ствара се јасна слика нетранспарентности у раду локалних самоуправа: од укупно 1.690 очекиваних докумената, на сајтовима локалних самоуправа је лоцирано тек 578 докумената, тј. само 34% или једна трећина.

Списак докумената тражених на интернет-презентацијама локалних самоуправа, без информатора о раду и информација садржаних у њему:

1. План јавних набавки;
2. Извештај о спроведеним јавним набавкама;
3. Буџет;
4. Извештај о извршењу буџета;
5. Акциони план за младе;
6. Просторни план;
7. Локални еколошки акциони план;
8. Стратегија одрживог локалног развоја;
9. Стратегија локалног економског развоја;
10. Статут.

Да бисмо покушали да дамо одговор на питање који параметри утичу на ниво проактивне транспарентности јединица локалне самоуправе у Србији, направљен је индекс транспарентности локалне управе, који се састоји од присуства 10 докумената наведених у горњем списку на интернет-презентацији локалне самоуправе (било као самосталног документа или као интегралног дела информатора о раду). Пошто је присуство/одсуство документа са сајта оцењиван бинарно (документ је присутан/документ није присутан), највиши скор индекса транспарентности износи 10, док најнижи износи 0. Потом је израчуната корелација вредности овог индекса, са одабраним параметрима који могу да утичу на тражњу за информацијама од локалне управе од стране грађана, као и на понуду тих информација од стране локалних самоуправа. Као параметри који утичу на тражњу за локалним информацијама од јавног значаја су узети: број становника, образовање становника (удео становништва са најмање завршеном средњом школом у укупном становништву), просечна старост (број година старости), висина зарада (износ просечне нето зараде у општини). Ови параметри су одабрани као независне варијабле, док је ниво транспарентности узет као зависна варијабла. Логика иза коришћења ових показатеља лежи у томе што они могу да утичу на ниво тражње за информацијама од стране грађана – што општина има већи број становника, то су традиционални начини преношења информација (путем огласних табли или позива грађана преко телефонске централе) мање ефикасни а употреба ИКТ сервиса, међу којима се највише издваја интернет-презентација, ефикаснија. То такође важи и за образовни ниво, старост и ниво прихода, јер постоји веза између ових обележја и употребе ИКТ у свакодневном животу: млађи људи их користе више него старији, као и људи са вишим степеном образовања или са они са вишим приходима. Са друге стране, број запослених у општини је узет као параметар који утиче на могућности да локална јавна управа може да поступа транспарентно на проактиван начин, имајући у виду могућу ограниченост капацитета.

Повезаност одабраних варијабли са оствареним нивоом транспарентности је оцењена одређивањем коефицијента корелације. Коефицијент корелације мери да ли се вредности неких варијабли крећу у истом (позитивна корелација), супротном правцу (негативна корелација) или се крећу независно. Иако коефицијент корелације не значи да варијабле стоје у узрочно-последичној вези (могуће су случајне тј. неповезане корелације, или да кретање обе варијабле буде изазвано

кретањем неке треће променљиве), он указује на могућност везе међу феноменима. Корелација чији је коефицијент мањи од 0,3 се сматра слабом; умереном ако је коефицијент између 0,3 и 0,7 а јаком ако је изнад 0,7.

	Број становника	Просечна старост	Просечна нето зарада	Број образованих са минимум средњим образовањем	Број запослених
Ниво транспарентности	0,04	-0,01	0,06	-0,08	0,03

Табела 2. Коефицијенти корелације између нивоа транспарентности и показатеља јединица локалне самоуправе

Одређени ниво корелације за сваку од одабраних варијабли је изузетно низак, те се може сматрати да се међу њима не може установити нека веза. Ово упућује на неколико могућности: да локална управа још увек није препознала значај проактивне транспарентности за свој рад, као и да не постоји политичка воља на локалном нивоу да се ЈЛС упусте у веће проактивно пружање информација грађанима. Највероватније је да су обе могућности присутне у одређеној мери.

3.2.3 ФАКТОРИ КОЈИ УТИЧУ НА ПРОБЛЕМ

За овако низак ниво испуњености информатора општина у Србији свакако јесу криве саме општине, али и већ поменути недостатак санкција. Управна инспекција не ради ефикасно свој посао, а Служба повереника не може да постигне да прегледа информаторе свих органа државне управе у Србији. Један од разлога зашто би био веома захтеван посао извршити контролу свих информатора јесте и сам формат овог документа.

Информатор о раду је Упутство у тачки 14. дефинисало као документ који се израђује у програму за обраду текста и објављује на интернет-презентацији државног органа. Стога је информатор углавном објављен у word или pdf формату. То значи да би требало да постоји

онолико word/pdf докумената колико има државних органа који имају обавезу израде информатора о раду. Контрола сваког информатора би подразумевала да се отвори сваки од тих докумената и прегледа њихов садржај. То би захтевало превелико временско ангажовање једне особе која би то радила, с обзиром на то да постоји 3.794 државних органа који имају обавезу објављивања информатора о раду, према Каталогу органа јавне власти у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Када је прописана обавеза објављивања информатора о раду, технолошке прилике у Србији су биле другачије од данашњих. Према истраживању Интернет и јавна сфера у Србији, које је рађено 2007. године, од 167 јединица локалне самоуправе у Србији, 120 (71,86%) је имало доступан веб-сајт, док је седам (4,19%) имало само регистрован домен али без садржаја на њему – или је сајт био у изградњи и без података или се отварала празна страница, али без индикатора да домен припада провајдеру или неком другом правном или физичком лицу (Београдска отворена школа, 2007, стр. 47). Данас постоји 169 општина и управо толико интернет-презентација. Самим тим, разумљиво је тадашње технолошко решење за информатор о раду у облику word/pdf документа. Ипак, када причамо о било каквом унапређивању доступности информација од јавног значаја, не можемо да не говоримо и о технолошком аспекту овог проблема и његовог решења.

Поменули смо да су за низак ниво испуњености информатора свакако криве и саме општине, односно лица која су одговорна за ажурирање информатора о раду. Београдска отворена школа је такође истражила који су могући разлози за недовољно ажурирање информатора о раду локалних самоуправа. Истраживање путем електронског упитника је обухватило 71 општину, а учесници истраживања су у 86,7% биле особе које су задужене за ажурирање информатора о раду. Учесници истраживања су сугерисали да су могући разлози за недовољно ажурирање информатора о раду: чињеница да овлашћено лице за ажурирање информатора о раду обавља и мноштво других послова у општинској управи, односно чињеница да постоји један извршилац за тај посао, недовољно познавање области и лоша координација са осталим службама које треба да доставе податке за информатор. Чак 50,8% испитаника се делимично препознало у ситуацији да услед превеликог обима посла забораве да ажурирају информатор.

IV ЗАШТО И КАКО ПОВЕЋАТИ ПРОАКТИВНУ ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Да је ниво транспарентности општина и градова у Србији низак, показују и резултати већ поменутог истраживања које је спровела организација ТС током 2015. године. Коначне оцене су теоретски могле да се крећу у распону од 0 до 100. Просечна оцена је 40, што представља низак ниво транспарентности. „Оцену изнад 50 имају 32 локалне самоуправе, изнад 60 њих осам, док само једна општина има оцену већу од 70.“ (Транспарентност Србија, 2016, стр. 1).

Дакле, иако постоји добро оцењен законодавни оквир, постоје проблеми у његовом спровођењу и контроли, услед недостатка санкција и ефикасног надзора, због чега је ниво проактивне транспарентности јавне управе на локалном нивоу веома низак.

4.1 ПРОАКТИВНА ТРАСПАРЕНТНОСТ КАО ПРАВО И ПОТРЕБА

У претходном делу текста већ смо се дотакли питања доступности информација и њеног односа са остварењем демократије у модерном друштву. Врло је важно рећи да овде говоримо и о праву које је грађанима Србије Уставом гарантовано у члану 12 и члану 176, а то је право на локалну самоуправу („Службени гласник РС”, 98/2006). Ово право грађана представља један од уставних механизма ограничења државне власти и подлеже само надзору уставности и законитости. У праву на локалну самоуправу налази се и корен права да се учествује у доношењу одлука. Већина грађанске партиципације одвија се и има највише домете управо на нивоу локалне самоуправе. Право грађана на локалну самоуправу дефинисано је на следећи начин у Закону о локалној самоуправи, у члану 2: „Локална самоуправа је право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво” („Службени гласник РС”, 29/2007 и 83/2014). Дакле, ако говоримо о праву свих грађана, онда мо-

рају да постоје механизми и услови за остварење тог права. Један од тих услова свакако јесте и информисаност грађана, омогућена проактивном транспарентношћу.

Значај учешћа грађана у процесима доношења одлука на локалном нивоу црпи се из међународних докумената и правних регулатива које уређују ову област. На основу њих грађанска партиципација је људско право, и као таква је уређена Универзалном декларацијом о људским правима усвојеном 1948. године, чланом 21.

„1. Свако има право да учествује у управљању јавним пословима своје земље, непосредно или преко слободно изабраних представника.

2. Свако има право да на равноправној основи ступа у јавну службу у својој земљи.

3. Воља народа је основа државне власти; ова воља треба да се изражава на повременим и слободним изборима, који ће се спроводити општим и једнаким правом гласа, тајним гласањем или одговарајућим поступком којим се обезбеђује слобода гласања.“ (Генерална Скупштина Уједињених Нација, 1948)

Ово питање слично уређује и Међународни пакт о грађанским и политичким правима који је усвојен 1966. године. У њему се, у члану 25, наводи да „сваки грађанин има право и могућност, без икакве дискриминације поменуте у члану 2. и без неоснованих ограничења: а) да учествује у управљању јавним пословима, било непосредно, било преко слободно изабраних представника“ (Генерална Скупштина Уједињених Нација, 1966).

Следећи значајан међународни документ, у хронолошком смислу, представља Европска повеља о локалној самоуправи која је усвојена у Савету Европе 1985. године. У овом документу се наводи да се власт у локалној самоуправи спроводи посредно, али се наглашава да то не искључује непосредне облике учешћа грађана и то кроз њихова непосредна окупљања или референдуме, или неке друге начине (Савет Европе, 1985). Овај документ је дефинисао питање локалне самоуправе на нивоу Европске уније у начелу, а разрада по појединостима је препуштена посебним уредбама које су доношене током наредних година. Неке од тих одредби су се у већој мери бавиле поспешивањем грађанског учешћа и транспарентношћу рада локалних органа власти.

У процесима доношења одлука на нивоу локалне самоуправе, грађанска партиципација је нужан услов и захтевани стандард са становишта такозване добре владавине. Сам концепт добре владавине, односно доброг управљања, захтева укључивање свих актера, а грађанско учешће у про-

цесу доношења одлука је и мерило квалитета односа који постоји између грађана и његових изабраних представника. Може се, дакле, тврдити да је осим међународним документима, грађанска партиципација прокламована принципима добре владавине који налажу следеће аспекте добре владавине као концепта управљања: одговорност, инклузивност, ефективност и ефикасност, владавина закона, транспарентност, партиципација.

Поставши део концепта добре управе, партиципација постаје мерило успешности спровођења различитих демократских облика власти. Посматрана процесно, партиципација има три фазе развоја, односно три појавна облика у зависности од фазе:

- 1) **информисање** – једносмерни процес током ког органи власти информишу грађане о својим активностима и могу се разликовати активно и пасивно информисање. Оно информисање до ког долази на захтев грађана, и које је на трагу доступности информација називамо пасивним. Друга врста информисања је активно које подразумева редовно и институционализовано обавештавање јавности, при чему се до информације долази предвиђеним и унапред познатим каналима;
- 2) **консултовање** – асиметрична двосмерна комуникација са грађанима и обратно. Консултације, такође, са становишта власти, могу бити пасивне и активне. Пасивно консултовање грађана је оно у ком власт спонтано прима информације, док је активно консултовање оно у ком органи власти постављају питања или користе сличне методе у намери да сазнају мишљење грађана о одређеној теми;
- 3) **партиципација** – симетрична двосмерна комуникација у којој су грађани равноправни доносиоци одлука са изабраним представницима власти. Сама грађанска партиципација такође може бити активна и пасивна. Под активном грађанском партиципацијом се подразумевају активности грађана који кроз различите облике удруживања утичу на доношење одлука органа власти, док је пасивна грађанска партиципација непотпуни облик консултовања са грађанима током ког их органи власти укључују спорадично и по појединим питањима. Класификација грађанске партиципације, која ју разврстава на активну и пасивну, указује и на њен квалитет, наглашавајући потребу да се развијају и подстичу активни облици грађанске партиципације.

Управо овај највиши ниво партиципације захтева проактивну транспарентност.

4.2 МОГУЋА РЕШЕЊА

Имајући у виде приказану неделотворност тренутног оквира у коме не долази до задовољавајућег испуњавања стандарда који се тичу проактивне и реактивне транспарентности у раду јавних органа власти, могуће јавне политике морају да покрију обе области са таквим решењима које ће унапредити постојеће стање да би могло да се тврди да је ситуација побољшана.

Могуће опције за деловање у циљу повећања нивоа реактивне транспарентности јавне управе су:

1. Status quo;
2. Повећање надлежности Повереника његовим преузимањем извршних овлашћења;
3. Укидање извршних овлашћења Влади и њихов пренос на неки други ентитет.

Могуће опције за деловање у циљу повећања нивоа проактивне транспарентности јавне управе су:

1. Status quo;
2. Повећање контролних и надзорних овлашћења постојећих институција;
3. Нов приступ Информатора о раду и интернет-презентацијама државних органа.

4.2.1 ОПЦИЈЕ ЗА ПОВЕЋАЊЕ РЕАКТИВНЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

1. Status quo;
 2. Повећање контролних и надзорних овлашћења постојећих институција;
 3. Нов приступ Информатора о раду и интернет-презентацијама државних органа.
-

4.2.1.1 STATUS QUO У РЕАКТИВНОЈ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

И одржање тренутног стања, тј. немењање тренутне јавне политике би имало смисла уколико су процењене користи од дате промене већи од очекиваних користи, или у колико постоји тенденција да се проблем ублажава протоком времена. Када се посматра реактивна транспарент-

ност органа државне управе (схватајући органе државне управе веома широко, у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја), може се приметити да не постоји тенденција умањивања проблема. Из године у годину се број предмета по којима Повереник по службеној дужности води поступак повећава. Ово може бити случај због повећаног кршења законског права на информације, али и због повећаног интереса јавности услед чега долази до повећаног броја захтева за приступ информацијама.

Година	2012.	2013.	2014.	2015.
Број примљених предмета	3.639	4.893	5.778	5.695

Табела 2: Број предмета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности на годишњем нивоу (према Повереник за информација од јавног значаја и заштиту података о личности 2013, 2014, 2015, 2016)

У сваком случају, иако се из доступних података не може доћи до закључка да ли је транспарентност смањења или остала иста, може се закључити да сигурно не постоји тренд повећања реактивне транспарентности међу органима јавне управе у Србији. Због тога ослањање на постојеће стање („не урадити ништа“) са собом не носи корист по стање транспарентности јавне управе, што је једно од важних питања и за повећање квалитета јавне управе, али и за смањење нивоа корупције у Србији.

4.2.1.2 ПОВЕЋАЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ ПОВЕРЕНИКА

Повећање надлежности Повереника, који би на себе преузео и принудно извршење о достављања информација тражиоцу је још једна могућност за подизање реактивне транспарентности. Тренутни проблем је у томе што институција Повереника у случају непоступања по захтеву или његовом одбијању тражи изјашњење од државног органа по жалби тражиоца информације, те уколико нису испоштоване законске одредбе доноси извршно решење по коме државни орган треба да поступи издавањем тражене информације. Уколико се државни орган о ово оглуши, Повереник по службеној дужности покреће управни спор пред Управним судом, након кога његово решење (ако суд пресуди у Повереникову корист) постане правоснажно и извршујуће. Међутим, уколико

државни орган и овде не поступи по решењу и изда тражену информацију, на Влади Републике Србије је да, како оснивач државног органа, својим закључком наложи издавање тражење информације. Међутим, и поред значајног броја представки Повереника да тако поступи, Влада Републике Србије није до сада ниједном донела такво решење.

Година	2012.	2013.	2014.	2015.
Број представки Влади	10	7	13	24

Табела 4: Број предмета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности на годишњем нивоу упућених Влади да обезбеди извршење (према Повереник за информација од јавног значаја 2013, 2014, 2015, 2016)

Очигледно је да проблем лежи у недостатку политичке воље међу политичком елитом (јер су у датим годинама председници владе били из три различите политичке партије: Мирко Цветковић из Демократске странке, Ивица Дачић из Социјалистичке партије Србије и Александар Вучић из Српске напредне странке) да се поступи по предлозима Повереника. Уколико би Повереник добио шира овлашћења, тј. уколико би он уместо Владе доносио крајње решење након управног поступка, тиме би се отклонила препрека и повећао ниво реактивне транспарентности.

Међутим, проблем лежи у томе што би ово решење у себи садржало принцип „кадија те тужи, кадија ти суди“ тј. институција Повереника би се нашла у ситуацији да буде и првостепени и другостепени орган, што би могло значајно да компромитује рад ове институције. Да би се омогућила контрола власти, у овом случају извршне власти поверене четвртој грани власти, независном регулаторном телу, потребно је да постоји механизам заштите од поступања државног органа које није у складу са законодавним оквиром, што се може постићи само у случају постојања другостепеног поступка пре неким другим независним телом. Због тога, дато проширивање надлежности институције Повереника би решило један проблем, али довело до једног другог, такође веома озбиљног проблема. Посебно питање је да ли би институција Повереника, чак и са проширеним овлашћењима, имала ефективне могућности да примора неки државни орган да уступи информацију ускраћену јавности, док Влада као извршни орган са појединачно највећим овлашћењима према Уставу има такве капацитете.

4.2.1.3 ПРЕНОС ОВЛАШЋЕЊА НА ДРУГИ ЕНТИТЕТ

Пренос овлашћења за принудно извршење са Владе на неки други ентитет омогућило би већу могућност да се осигура извршење решење Повереника, а да не дође до стварања гореописаног проблема везаних за Повереникове надлежности. Међутим, да би овај систем функционисао потребно је да дати орган поседује снагу која би обезбедила принудно извршење. Неопходни утицај може да проистиче само из формалног односа и надлежности из закона и Устава, те је могуће решење да се ове надлежности са целокупне Владе пренесу на појединачна министарства у чијој претежној надлежности се налази дати државни орган. Овиме би се делимично отклонили проблеми везани за административно функционисање органа Владе, а опет би се задржао ниво ауторитета који је неопходан да би се осигурало извршење. У овом случају ће и даље остати могућност да појединачно министарство не изврши своју надлежност по допису Повереника, али је у овом случају значајно мањи јаз између заинтересованих страна (Повереника, медија, цивилног друштва и грађана који су тражили достављање информације) него када је у питању целокупна Влада, што омогућава већи притисак на одговорна лица у министарству због непоступања по својим дужностима. Ово би довело до тога да барем неки од дописа Повереника буду усвојени, у случају да се створи уитцајна коалиција за притисак на одређено појединачно министарство. Иако значајно побољшање тренутне политике овом опцијом није у потпуности осигурано, овиме се даје могућност да ће институт принудног решења заживети у пракси, барем у појединачним случајевима пре него што то постане опште правило, за шта је ипак потребан већи политички притисак, пре свега од стране грађана на изборима.

4.2.2 ОПЦИЈЕ ЗА ПОВЕЋАЊЕ ПРОАКТИВНЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

1. Status quo;
 2. Повећање контролних и надзорних овлашћења постојећих институција;
 3. Нов приступ Информатора о раду и интернет-презентацијама државних органа.
-

4.2.2.1 STATUS QUO У ПРОАКТИВНОЈ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

Status quo предвиђа опцију *laissez faire*, у којој би се чекало да сами државни органи повећају проактивну транспарентност на задовољавајући ниво, било поштовањем тренутних законских прописа у вези са садржајем интернет-презентација органа јавне власти или у вези са садржајем информатора о раду. Имајући у виду резултате истраживања транспарентности локалних самоуправа које је Београдска отворена школа спровела 2015. године, а који показују да је на интернет-презентацијама локалних самоуправа доступно свега 578 докумената од тражених 1.690, тј. само 34%, стање је толико лоше да се може назвати алармантним. Једноставно чекање да државни органи, у тренутном систему где не постоји адекватан оквир контроле и надзора над спровођењем закона, унапреде своју транспарентност се не може назвати реалистичном опцијом. Са друге стране, истраживање Београдске отворене школе путем Модела стандардног трошка (*Standard Cost Model*) је обрачунало тренутне административне трошкове локалних самоуправа, имајући у виду њихове трошкове (радне снаге и режијске) и указује на то да тренутни трошкови овог система нису мали, већ да они износе 1.543.000.000 динара. Ова сума можда не делује велико, али се односи само на око 170 јединица локалних самоуправа те би процена ових трошкова за све органе јавне управе била вишеструко већа. Са друге стране, ова сума само за локалне самоуправе је готово једнака средствима намењеним јавној установи Радио Телевизија Војводине (у 2015. је имала укупне приходе од 2.086.000.000 динара), која емитује програм на 4 радијска и 2 телевизијска канала, са неколико стотина запослених. Имајући у виду да су трошкови у чијим оквирима се налази тренутно решење знатни, а резултати мерени нивоом транспарентности рада државних органа нису значајни, status quo би значао плаћање тренутних трошкова без коришћења друштвених бенефита у виду квалитетније управе и смањеног нивоа корупције. Због тога је потребно одбацили такав приступ – ако се већ сносе трошкови, потребно је одабрати решење које ће их оправдати.

4.2.2.2 ВЕЋА КОНТРОЛНА И НАДЗОРНА ОВЛАШЋЕЊА

Повећање контролних надзора постојећих институција, пре свега Управног инспектората Министарства за државну управу и локал-

ну самоуправу представља једну од опција за повећање проактивне транспарентности. Овине би се дошло до тога да се успостави ефикасан систем контроле и надзора законског оквира, чиме би се повећало поштовање законских прописа. Истовремено добили би већи број прописаних информација у информаторима у раду, што би повећало проактивну транспарентност јер је дотични документ главни законски алат за њу. Ово би међутим, и даље од информатора стварало мртав документ из кога подаци не могу да се лако претражују или обрађују (формат највећег броја информатора о раду је pdf документ, али су одређени његови делови често убачени као слике у JPEG формату, ово се најчешће односи на планове и извештаје о јавним набавкама јер се они често преузимају из апликације са Портала јавних набавки) што углавном поништава сврху постојања информатора као документа. Право решење би представљало то да поред унапређеног система контроле постоји и другачије техничко решење за информаторе о раду, које би унапредило тренутну технологију објављивања мртвог, тешко употребљивог документа и од њега направило решење које је лако за коришћење не само крајњим корисницима – заинтересованим грађанима већ и онима чији је део описа радног места креирање и ажурирање информатора о раду државних органа.

4.2.2.3 НОВ ФОРМАТ ИНФОРМАТОРА О РАДУ И ИЗМЕНЕ ЗАКОНСКОГ ОКВИРА

Како би се унапредио ниво проактивне транспарентности, предложемо измену постојећег законског оквира и унапређивање проактивне транспарентности коришћењем технолошког напретка и технолошких могућности. Наша препорука се односи на информатор о раду као основни алат проактивне транспарентности и његово унапређивање изменом његовог формата, односно прелазак са word/pdf формата у машински читљив формат отварањем његових података. Наша препорука се наслања на међународну иницијативу Партнерство за отворену управу, о којој је већ било речи у тексту. Наша препорука се такође наслања и на студију практичне политике које је развила једна од водећих америчка *think tank* организација у области доступности информација, Sunlight Foundation. Наиме, те смернице упућују да је најсврхисходније успостављати стандарде отворених података уз ослањање на постојеће политике о информацијама од јавног значаја (Sunlight Foundation, 2014,

р. 13). У случају Србије, постојећа политика се огледа у информатору о раду као основном алату проактивне транспарентности.

Предвиђена законска измена била би усмерена ка увођењу јединствене базе за основне информације о раду државних органа. Ова јединствена база обухватила би табеларне уносе према ставкама од раније дефинисаним садржајем информатора о раду. Измене законског оквира обухватиле би прописивање одговарајућег формата који би омогућио накнадну машинску употребу. Измена законског оквира подразумева измену ЗСПИЈЗ, Упутства за израду и објављивање информатора о раду и Смерница за израду веб-презентација органа државне управе, органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе в 5.0.

Предложено решење подразумевало би креирање платформе на којој се налазе активни формулари са информацијама свих органа јавне управе. Формулари би обухватили одељке од раније дефинисане Упутством за израду и објављивање информатора о раду државног органа („Службени гласник РС“, 68/2010), и било би им могуће приступити како појединачно тако и збирно. Овакав унос података омогућио би њихово међусобно укрштање, поређење и додатне анализе. На овај начин би се директно допринело бољој информисаности грађана али и креирању јавних политика заснованом на подацима.

Уколико би се основне информације о раду или настала у раду државних органа објављивале у формату отворених података, тиме би се омогућила накнадна обрада ових информација и лакши развој услуга и дигиталних решења за одређене социјалне услуге или друштвене промене. На пример, објављивање информација о плановима јавних набавки у формату отворених података омогућио би прављење онлајн претраживе базе у којој је могућ увид у све планиране јавне набавке републичких органа. Ово би пословном сектору омогућило транспарентан увид и могућност благовременог креирања потребних залиха одређене робе. Затим, објављивање информација о процедурама за пружање услуга омогућило би креирање веб или мобилне апликације која би грађанима пружала потребне информације о потребној документацији, и друге корисне информације у вези са органима јавне власти. Ово су само неке од могућности које отворени подаци пружају. Након усвајања законских измена, а у оквиру измене законског оквира, потребно је креирање онлајн платформе/базе са бројем администраторских налога једнаким броју органа у систему јавне управе. Ову

платформу треба да креира и администрира Министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе.

Особе које су задужене за ажурирање информатора о раду постају задужене за администрирање додељеног сегмента базе, односно платформе. Садржај платформе је потребно уредити у складу са Упутством за израду и објављивање информатора о раду државног органа. Попуњавање унапред дефинисаног онлајн формулара омогућило би лицима задуженим за ажурирање информатора/додељеног сегмента базе да лакше и брже унесу и/или валидирају податке. Сам приказ формулара омогућио би лакши увид, а приказ укупне базе омогућио би ефикаснију контролу и увид у то да ли се закон поштује. Било би могуће ефикасније утврдити који државни орган није попунио одређен сегмент формулара, с обзиром да се све налази на једном централном месту а не унутар многобројних word/pdf документа. Платформа би обухватила и опцију да подсећа особу која уређује свој формулар да одређени део треба да ажурира у складу са постојећим законским роковима. Постојала би и опција да се подаци преузму у pdf/word форми.

Законском променом формата информатора о раду могуће је његово претварање у централну, јединствену базу којој уреднички приступ имају лица са овлашћењем за ажурирање информатора, а кориснички сви грађани. Истовремено, приступ централној бази имали би и Управни инспекторат и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Техничко решење које предлагемо као инструмент за прикупљање и приказивање информација обухваћених информатором о раду, подразумева најмање три корисничка нивоа. Приступ првом нивоу би требало да имају лица задужена за ажурирање информатора, док би друга два била намењена надзору односно грађанима. Унутар интерфејса видљивог са првог корисничког нивоа, корисник, односно особа задужена за ажурирање информатора уноси измене односно потврђује непромењено стање. У томе кориснику на располагању стоје аутоматски видљиви подсетници подешени према року ажурирања одређеног сегмента информатора. На тај начин се спречава заборављање ажурирања информатора. Техничко решење овом нивоу корисника омогућава и увид у остале налоге чиме се омогућава размена знања и доприноси уједначавању пракси по питању начина објављивања информатора о раду.

Дакле, потребно је изменити Закон о слободном приступу информација од јавног значаја, конкретно члан 39. У овом члану прописати

да орган најмање једном на месечном нивоу проверава свој налог на платформи за информације о раду и ажурира формулар у складу са променама насталим у том месецу. Потребно је такође навести да су увид у формулар на платформи и преузимање података у формату отворених података са платформе доступни свим заинтересованим лицима, без икакве надокнаде. Затим, потребно је у потпуности изменити Упутство за израду и објављивање информатора о раду државног органа и ускладити га са технолошким решењем за платформу, уз задржавање већ дефинисаног садржаја информатора о раду. Најзад, потребно је изменити Смернице за израду веб-презентација органа државне управе, органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе в 5.0, тако што ће им се додати сегмент који се бави саветима за уређивање сегмента интернет-презентације државног органа који је увезан за централном базом и представља некадашњи информатор о раду.

Друга измена би обухватила измену ЗСПИЈЗ и прописивање обавезе органа да на својој веб-презентацији објављује често тражене информације, односно обавезе органа да објави информације оне за којима је јавност више пута показала интерес путем Захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја. За потребе тога, у оквиру јавне расправе установити који број упита би једну информацију квалификовао као често тражену.

V ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Дакле, када говоримо о доступности информација у Србији и тренутном проблему на који наилазимо у спровођењу ове политике уочавамо да се у Србији спроводе и реактивна и проактивна транспарентност. Оно што представља проблем јесте начин на који се спроводе. Проблем са реактивном транспарентношћу је што када Повереник исцрпи све мере из своје надлежности а орган јавне власти и даље не поступи по његовом решењу, следећи степен, а то је Влада Републике Србије, закаже. Ниједном до сада Влада није непосредном принудом захтевала да орган јавне власти достави тражену информацију коју је ускратио. Проблем са проактивном транспарентношћу је што органи јавне власти, конкретно општине, не поштују подзаконски акт и прописан садржај информатора о раду, који представља основни механизам проактивне транспарентности. Тако постоје информатори о раду који имају свега неколико ставки од прописаних 21, и садрже информације из 2008. године. Зато питање проактивне транспарентности није суштински решено на адекватан начин. Не само да постоји непоштовање закона него постоји и слаба и неефикасна контрола органа јавне власти, који имају обавезу израде информатора о раду. Контрола је делимично тешко спроводива због застарелог формата у којем се објављује информатор о раду, а то је word или pdf. Најзад, тај формат омогућава проактивно информације које се не могу машински употребљавати, а врло често ни лако претражити, чиме се крше неки од основних принципа проактивне транспарентности. Отуда, имамо застарео и неефикасан механизам за остварење проактивне транспарентности. Ипак, у њему имамо добар темељ за надоградњу и модернизацију алата за проактивну транспарентност и зато су препоруке које следе реалистичне за спровођење и адекватне за постојећи законски и друштвени контекст.

5.1 ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ПРОАКТИВНЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ У ОКВИРУ ПОСТОЈЕЋЕГ ЗАКОНСКОГ ОКВИРА

Када је у питању унапређење проактивне транспарентности у оквиру важећег законског оквира неопходно је:

1

Поштовање Упутства за израду и објављивање информатора о раду државног органа и то поготово у оквиру следећих ставки:

- Структура информатора мора садржати све ставке (21) чак и када орган не располаже подацима у вези са одређеним делом информатора (на пример: општина није давала државну помоћ у претходној години – информатор општине мора садржати наслов „Подаци о државној помоћи“ а онда под тим насловом навести испод да општина није била давалац државне помоћи у претходној години). Важно је да ниједан наслов, односно ставка, не буду изостављени;
- Ажурирање: најкасније до краја сваког календарског месеца се уносе све промене настале у току месеца;
- Видљивост: Информатор се на веб-презентацију поставља тако да назив информатор о раду буде уочљив на почетној страни или на првој страни након стране добродошлице, као део основне понуде (менија) или у виду посебне ознаке (банер).

Истраживање Београдске отворене школе које је обухватило 169 општина у Србији показало је да 165 општина објављује информатор о раду. Ово упућује на закључак да локалне самоуправе у великој мери поштују ЗСПИЈЗ, те да је и висок ниво поштовања принципа проактивне транспарентности. Ипак, сама чињеница да државни органи имају овај документ и да га чине доступним заинтересованој јавности не значи истовремено и испуњење принципа проактивне транспарентности, будући да и даље постоје органи који нису објавили информатор, а такође да постоје информатори који не садрже све информације које су прописане законом и који нису ажурирани по неколико година. Повереник је у свом извештају о раду још 2012. године исказао забринутост због непоштовања ЗСПИЈЗ и лошег стања информатора о раду. „Анализа информатора органа власти која је вршена у склопу разматрања који су органи дали највећи допринос

афирмисању права на приступ информацијама, показала је да код већине органа постоје пропусти и неусклађеност са обавезама из Упутства, у једном или више поглавља чак и код оних који су имали ажуриране информаторе са свим обавезним поглављима. Генерално, најслабије су обрађена поглавља која треба да садрже 'осетљиве податке', оне који се тичу потрошње новца, односно подаци о приходима и расходима, подаци о јавним набавкама, средствима из међународне помоћи а врло често и подаци о услугама које државни органи пружају грађанима." (Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2013, п. 42–43). Неопходно је обезбедити бољу примену већ постојећих регулатива и механизма за остварење принципа проактивне транспарентности. Оно што би значајно помогло за ажурирање одређених делова информатора о раду јесте нови циклус обука лица која су задужена за ажурирање информатора. Одређени делови информатора о раду, као на пример подаци о државној помоћи, нису адекватно ажурирани услед недовољног познавања области. Тако су истраживачи Београдске отворене школе у немалом броју случајева наилазили на информацију да општина није била прималац државне помоћи, што јасно упућује на недовољно познавање саме природе овог сегмента информатора о раду.

Ове три ставке су већ прописане самим Упутством за израду и објављивање информатора о раду државног органа, међутим не поштују се, те зато ни прописани ниво проактивне транспарентности не постоји у свом идеално могућем облику. Стога, ова препорука са собом повлачи потребу за бољим системом контроле садржаја и начина објављивања информатора о раду, као и нови круг обука за особе које су задужене за ажурирање информатора о раду, како би се спречили пропусти у изради информатора, који настају услед недовољне информисаности задужених особа за ажурирање информатора о раду. Ипак, ова мера представља само тренутно решење, не и дугорочно. Стога је наш други сет препорука под насловом „Препоруке за унапређење законског оквира за примену проактивне транспарентности“, који подразумева измену формата информатора о раду, приоритет ове студије и најважнија препорука за унапређење проактивне транспарентности.

2

Објављивање следећих докумената/података појединачно онлајн на веб-презентацијама општине на насловној страни или у оквиру категорије која јасно указује да посетилац веб-презентације ту може наћи акта општине:

- Статут;
- Просторни план;
- Стратегија локалног одрживог развоја/Стратегија локалног економског развоја;
- Локални акциони план за младе;
- Локални еколошки акциони план;
- Локални Службени лист.

Ова акта су од великог значаја за локално становништво сваке општине. Управо се у њима налазе информације о развојном путу њихове општине, стратешким циљевима који су зацртани, политикама које ће општина примењивати и другим значајним информацијама за учешће локалног становништва у процесима доношења одлука. Ова документа такође представљају значајни ресурс за деловање локалних организација цивилног друштва, будући да им обезбеђују неопходне информације о стратешким правцима у локалној економији, развоју, политици животне средине и осталим сегментима које покривају локалне организације. Потреба за објављивањем ових, али и много шире листе докумената, препозната је и у међународним документима и стандардима. Тако се у документу који је произвела међународна платформа коју је основало неколико организација цивилног друштва наводи да је по међународним стандардима проактивно потребно објављивати: институционалне информације (документ који регулише рад институције што је у нашем случају статут), организационе информације, операционалне информације (стратегije, планови, извештаји), одлуке, информације о услугама, информације о буџету, информације о састанцима и информације о могућношћу учешћа јавности у оквиру истих, информације о процесу доношења одлука и учешћу јавности у оквиру истог, информације о државној помоћи, информације о јавним набавкама, информације о базама података које орган води, информације о информацијама у поседу, информације о публикацијама органа и информације о праву на приступ информацијама (*Access Info Europe*, 2014, р.8). Неке од ових информација су обухваћене садржајем информатора о раду, а ми препоручујемо и објављивање горепоменути листе, која не спада у информатор али има велики значај.

Стога, потребно је у оквиру ЗСПИЈЗ прописати обавезу објављивања ових докумената и ван самог Службеног листа, односно у основној понуди/менију на интернет-презентацији општине, појединачно за сваки

документ. Ово спада у надлежност Министарства надлежног за послове државне управе и локалне самоуправе.

5.2 ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ ЗАКОНСКОГ ОКВИРА ЗА ПРИМЕНУ ПРОАКТИВНЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

Потребно је унапредити постојећи законски оквир, конкретно Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, Упутство за израду и објављивање информатора о раду државног органа и Смернице за израду веб-презентација органа државне управе, органа територијалне аутономије и јединица локалне самоуправе в 5.0., а у складу са принципима Партнерства за отворену управу. С тим у вези неопходно је:

1

Реформатирање информатора и отварање његових података:

- Министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе треба да уведе јединствену базу за основне информације о раду државних органа, која би обухватила табеларне уносе према ставкама које су већ дефинисане Упутством за израду и објављивање информатора о раду државних органа.
- Министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе треба да руководи израду платформу на којој се налазе активни формулари са информацијама свих органа јавне управе. Формулари би обухватили ставке дефинисане Упутством и било би им могуће приступити како појединачно тако и збирно. Овакав унос података омогућио би њихово међусобно укрштање, поређење и додатне анализе.
- Дирекција за електронску управу треба да измени Смернице у правцу уређивања сегмента веб-презентације који би вршио улогу Информатора о раду. Сама страница на веб-презентацији органа била би повезана путем линка и са централном онлајн базом.

Будући да Смернице сада садрже препоруке за уређивање сваког сегмента сајта, потребно је увести и препоруке за уређивање странице на интернет-презентацијама органа јавне власти, која ће представљати нови информатор о раду. Страница Информатор о раду треба да поста-

не једна од целина интернет-презентације. Смернице треба да пропишу како ће се уредити та страница, што свакако зависи од техничког решења за платформу са информаторима о раду органа јавне власти.

- Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности треба да измени Упутства за израду и објављивање информатора о раду државног органа у складу са предложеним техничким решењем.

Упутство за израду и објављивање информатора о раду државног органа је направљено за постојеће решење, односно информатор у pdf/word документу. У случају прописивања новог формата информатора о раду, постојеће Упутство би се у многоме променило, осим што би требало задржати идентичан прописан садржај за информаторе о раду. И даље би требало да постоји посебна тачка за сваки сегмент садржаја, али да буде прилагођено техничком решењу. Само Упутство би требало да пропише нови формат информатора о раду.

- Министарство надлежно за послове државне управе и локалне самоуправе треба да измени ЗСПИЈЗ у складу са новим техничким решењем.

ЗСПИЈЗ посебну пажњу посвећује информаторима у раду у члану 39. и члану 40. Члан 39. треба да се измени у правцу прописивања ажурирања података на платформи, најмање једном месечно. Потребно је такође навести да су увид у формулар на платформи и преузимање података у формату отворених података са платформе доступни свим заинтересованим лицима, без икакве надокнаде. Члан 40. прописује обавезу Повереника да изда Упутство за израду и објављивање информатора. Овај члан треба изменити у правцу израде новог упутства и одређивање надлежности за израду упутства, као и саветодавне надлежности, како са тематске тако и са техничке стране.

2

Прописивање обавезе органа да на својој веб-презентацији објављује често тражене информације:

- Објавити оне информације за којима је јавност више пута показала интерес путем захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја; Ова мера подразумева измену ЗСПИЈЗ додавањем новог члана

под називом Обавеза објављивања често тражених информација. Овај члан би требало да обухвати ставку која говори након ког броја упита за одређену информацију та информација треба да буде објављена на интернет-презентацији органа јавне власти. Број упита који је довољан да једна информација буде квалификована као често тражена информација је потребно установити путем јавне расправе за измену ЗСПИЈЗ.

Обе ставке спадају у надлежност министарства надлежног за послове државне управе и локалне самоуправе.

Објављивањем често тражених информација о раду временом би се повећавао опус проактивно објављених информација, и то управо оних које сама јавност тражи. То би такође утицало на смањење броја захтева за слободан приступ информацијама од јавног значаја и потребне ресурсе за процесуирање истих. Овај приступ би показао да управа ставља себе у сервис грађана, и одговара на њихове потребе у сегменту доступности информација од јавног значаја. На пример, у Словенији је сваки орган јавне власти дужан да објави оне информације које су три пута тражене путем индивидуалног захтева (*Access to Public Information Act, Official Gazette of RS, No. 24/2003*).

5.3 ЗАВРШНА РЕЧ

Ако би изнете препоруке биле усвојене, ниво проактивне транспарентности би се осетно побољшао. Органи јавне власти би ефикасније и брже могли да попуњавају информаторе о раду, иако би свакако у почетним фазама било потребно више времена за навикавање на нову методу ажурирања. Такође, смањио би се број поднетих захтева будући да ми проактивно већ објавили планска документа, као и информације које су већ тражене више пута на захтев. Значајно би се унапредила јавна управа, будући да би све информације биле доступне у централној бази, како другим органима тако и грађанима. Систем контроле поштовања ЗСПИЈЗ би био ефикаснији, повећањем брзине којом се врши контрола, као и самим повећањем квалитета надзора. Грађани би лакше и брже могли да приступе потребним информацијама, да их преузимају, упоређују, укрштају и даље користе. Партиципација грађана би била значајно унапређена, као и *watchdog* улога медија и надзор грађана над радом органа јавне власти.

*АНЕКС I ДОСТУПНОСТ ДОКУМЕНАТА НА ИНТЕРНЕТ-ПРЕЗЕНТАЦИЈАМА ОПШТИНА И ИСПУЊЕНОСТ ИНФОРМАТОРА О РАДУ, ПО ГОДИНАМА

Табела приказује колико докумената је пронађено на сајту у скринингу 2015. године и у скринингу 2016. године, као и испуњеност информатора о раду у 2015. години и 2016. години. Број 13 представља број докумената/информација које су тражене. У сегменту студије где је објашњена методологија набројана су тражена документа, којих тамо има 14, а разлика се јавља у томе што су План јавних набавки и Извештај о спроведеним јавним набавкама приказани заједно, као информације о јавним набавкама. Испуњеност информатора о раду за градове Чачак, Јагодина, Крагујевац, Лесковац, Ниш и Нови Сад је рачуната као просечна испуњеност информатора свих органа унутар општине, будући да не постоји јединствени информатор о раду, већ свака управа/орган израђује за себе.

Општина / град / градска општина	Доступност докумената на сајту 2015. (од 13)	Доступност докумената на сајту 2016. (од 13)	Испуњеност информатора 2015.	Испуњеност информатора 2016.
Ада	9	8	52,4%	71.4%
Александровац	7	7	61,9%	42.9%
Алексинач	11	10	57,1%	38.1%
Алибунар	3	4	38,1%	71.4%
Апатин	9	8	57,1%	42.9%
Аранђеловац	10	7	76,2%	66.7%
Ариље	10	5	23,8%	0.0%
Бабушница	7	3	42,9%	28.6%
Бач	8	6	52,4%	57.1%
Бачка Паланка	5	7	61,9%	71.4%
Бачка Топола	7	6	33,3%	38.1%
Бачки Петровац	10	5	71,4%	47.6%
Бајина Башта	4	4	28,6%	23.8%
Баточина	9	6	52,4%	42.9%
Бечеј	7	4	90,5%	71.4%
Бела Црква	1	4	42,9%	47.6%

Бела Паланка	3	5	61,9%	66.7%
Беоцин	10	6	76,2%	57.1%
Београд	10	8	81,0%	90.5%
Београд, Барајево	8	6	28,6%	76.2%
Београд, Чукарица	5	6	23,8%	85.7%
Београд, Гроцка	4	5	52,4%	81.0%
Београд, Лазаревац	7	7	81,0%	81.0%
Београд, Младеновац	6	3	90,5%	81.0%
Београд, Нови Београд	8	8	90,5%	100.0%
Београд, Обреновац	8	8	33,3%	81.0%
Београд, Палилула	10	6	47,6%	76.2%
Београд, Раковица	3	5	81,0%	57.1%
Београд, Савски Венац	7	7	47,6%	61.9%
Београд, Сопот	1	2	57,1%	76.2%
Београд, Стари Град	7	5	42,9%	57.1%
Београд, Сурчин	6	6	61,9%	23.8%
Београд, Вождовац	7	4	71,4%	76.2%
Београд, Врачар	6	7	90,5%	76.2%
Београд, Земун	6	7	95,2%	76.2%
Београд, Звездара	6	8	90,5%	95.2%
Блаце	9	8	33,3%	28.6%
Богатић	6	5	76,2%	61.9%
Бојник	2	4	76,2%	76.2%
Бољевац	6	6	61,9%	57.1%
Бор	5	3	23,8%	14.3%
Босилеград	3	5	38,1%	52.4%
Брус	8	7	52,4%	42.9%
Бујановац	2	3	0,0%	47.6%
Црна Трава	7	2	28,6%	19.0%
Чачак	11	8	71,4%	76.2%
Чајетина	9	9	33,3%	19.0%
Чока	8	8	81,0%	81.0%
Ћићевац	7	6	66,7%	42.9%
Ђуприја	11	8	76,2%	61.9%

Деспотовац	9	7	85,7%	85.7%
Димитровград	8	5	38,1%	47.6%
Дољевац	7	6	47,6%	61.9%
Гаџин Хан	5	5	0,0%	0.0%
Голубац	8	5	38,1%	42.9%
Горњи Милановац	10	6	52,4%	23.8%
Инђија	11	11	81,0%	71.4%
Ириг	3	4	61,9%	71.4%
Ивањица	9	9	71,4%	61.9%
Јагодина	8	5	81,0%	100.0%
Кањижа	9	7	76,2%	71.4%
Кикинда	4	7	66,7%	47.6%
Кладово	8	4	42,9%	19.0%
Кнић	9	8	38,1%	38.1%
Књажевац	10	6	81,0%	76.2%
Коцелјева	8	5	23,8%	61.9%
Косјерић	5	6	66,7%	57.1%
Костолац	2	4	47,6%	23.8%
Ковачица	10	9	71,4%	71.4%
Ковин	10	7	66,7%	61.9%
Крагујевац	12	12	47,6%	76.2%
Краљево	12	7	66,7%	61.9%
Крупaњ	10	9	81,0%	76.2%
Крушевац	9	8	85,7%	61.9%
Кучево	6	2	42,9%	38.1%
Кула	7	8	66,7%	71.4%
Куршумлија	10	8	81,0%	76.2%
Лајковац	10	6	42,9%	61.9%
Лапово	10	9	81,0%	71.4%
Лебане	1	3	9,5%	14.3%
Лесковац	8	8	81,0%	85.7%
Лозница	10	8	61,9%	57.1%
Лучани	7	6	9,5%	9.5%
Љиг	6	5	33,3%	42.9%

Љубовија	9	7	71,4%	66.7%
Мајданпек	9	7	38,1%	42.9%
Мали Иђош	1	4	47,6%	42.9%
Мали Зворник	9	6	47,6%	47.6%
Мало Црниће	10	6	76,2%	38.1%
Медвеђа	8	6	23,8%	14.3%
Мерошина	7	4	33,3%	23.8%
Мионица	10	7	28,6%	9.5%
Неготин	10	6	61,9%	61.9%
Ниш	8	8	81,0%	81.0%
Ниш, Црвени Крст	7	5	61,9%	52.4%
Ниш, Медијана	4	2	61,9%	28.6%
Ниш, Нишка Бања	1	3	38,1%	38.1%
Ниш, Палилула	6	4	66,7%	38.1%
Ниш, Пантелеј	3	4	66,7%	0.0%
Нова Црња	10	7	9,5%	14.3%
Нова Варош	10	8	57,1%	61.9%
Нови Бечеј	8	9	57,1%	61.9%
Нови Кнежевац	7	8	81,0%	61.9%
Нови Пазар	9	8	71,4%	57.1%
Нови Сад	9	5	90,5%	85.7%
Оџаци	8	8	0,0%	42.9%
Опово	3	4	52,4%	47.6%
Осечина	12	9	28,6%	0.0%
Панчево	10	10	57,1%	66.7%
Параћин	10	7	66,7%	71.4%
Пећинци	8	5	71,4%	52.4%
Петровац на Млави	3	5	61,9%	47.6%
Пирот	10	8	66,7%	66.7%
Пландиште	9	9	95,2%	66.7%
Пожаревац	10	7	71,4%	52.4%
Пожега	10	6	66,7%	71.4%
Прешево	2	0	0,0%	0.0%
Прибој	8	8	47,6%	33.3%

Пријепоље	8	6	23,8%	19.0%
Прокупље	12	9	66,7%	57.1%
Рача	9	6	90,5%	71.4%
Рашка	9	9	71,4%	61.9%
Ражањ	8	6	33,3%	19.0%
Рековац	9	7	90,5%	61.9%
Рума	8	9	90,5%	76.2%
Сечањ	9	4	19,0%	9.5%
Сента	10	7	66,7%	57.1%
Сјеница	9	7	90,5%	85.7%
Смедерево	10	7	81,0%	71.4%
Смедеревска Паланка	2	3	19,0%	19.0%
Сокобања	7	7	66,7%	61.9%
Сомбор	10	6	81,0%	71.4%
Србобран	10	9	61,9%	61.9%
Сремска Митровица	8	7	85,7%	76.2%
Сремски Карловци	5	7	14,3%	28.6%
Стара Пазова	8	6	85,7%	71.4%
Суботица	10	7	90,5%	81.0%
Сурдулица	8	4	38,1%	42.9%
Свилајнац	5	2	90,5%	71.4%
Сврљиг	8	8	85,7%	66.7%
Шабац	7	7	85,7%	71.4%
Шид	9	3	76,2%	52.4%
Темерин	9	7	81,0%	52.4%
Тител	8	5	71,4%	66.7%
Топола	8	8	85,7%	95.2%
Трговиште	2	2	38,1%	33.3%
Трстеник	11	7	81,0%	52.4%
Тутин	8	7	57,1%	61.9%
Уб	10	8	85,7%	52.4%
Ужице	10	8	76,2%	76.2%
Ваљево	11	6	81,0%	90.5%
Варварин	9	10	47,6%	85.7%

Велика Плана	10	9	71,4%	61.9%
Велико Градиште	11	9	81,0%	66.7%
Владичин Хан	8	7	47,6%	33.3%
Владимирци	9	7	28,6%	61.9%
Власотинце	4	5	33,3%	19.0%
Врање	9	4	81,0%	66.7%
Врањска бања	1	1	57,1%	47.6%
Врбас	10	7	57,1%	57.1%
Врњачка Бања	12	8	52,4%	57.1%
Вршац	9	7	33,3%	19.0%
Зајечар	9	7	81,0%	71.4%
Зрењанин	11	8	85,7%	66.7%
Жабалъ	3	9	85,7%	71.4%
Жабари	5	4	61,9%	61.9%
Жагубица	10	8	71,4%	52.4%
Житиште	6	7	85,7%	61.9%
Житорађа	9	5	71,4%	66.7%

АНЕКС II АДМИНИСТРАТИВНО ОПТЕРЕЋЕЊЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У ВЕЗИ СА ИЗРАДОМ И АЖУРИРАЊЕМ ИНФОРМАТОРА О РАДУ, ПРЕМА МОДЕЛУ СТАНДАРДНОГ ТРОШКА

Модел стандардног трошка је методолошки апарат којим се мери административно оптерећење пословних ентитета. Ова методологија је касније почела да се примењује и за анализу оптерећења грађана и јавних служби, као стандардни део алата за анализу ефеката прописа. Модел стандардног трошка мери колико је оптерећење просечно ефикасног ентитета, на основу података о потребном броју радних часова интерних и екстерних служби, висине зарада запослених у датим службама, износу режијских трошкова, величини популације и фреквенције административних захтева на годишњем нивоу.

Назив правног акта	Тарифа (по радном часу)		Време (у радним часовима)		Режијски трошкови	Цена	Популација	Фреквенција	Количина	Административно Оптерећење
	Интерна	Екстерна	Интерно	Екстерно						
Градови	65000	0	10,25	0	0,25	832812,5	22	12	264	Цена x Количина
Градске општина	65000	0	9	0	0,25	731250	25	12	300	Цена x Количина
Општине	65000	0	9,2	0	0,25	747500	123	12	1476	Цена x Количина
Укупно										1.542.547.500

VI ΡΕΦΕΡΕΝΤΣΕ

БИБЛИОГРАФИЈА

1. *Access Info Europe. Open Government Standards: Transparency Standards.* Madrid: Access Info Europe, 2014. http://www.access-info.org/wp-content/uploads/Transparency_Standards12072013.pdf (страница посећена 1.5.2016)
2. Becker, Gary S. *Crime and Punishment: An Economic Approach.* Cambridge: The National Bureau of Economic Research, 1974. <http://www.nber.org/chapters/c3625.pdf> (страница посећена 1.5.2016)
3. Беговић, Борис. Економска анализа корупције. Београд: Центар за либерално-демократске студије, 2007. <http://www.clds.rs/newsite/Boris-Begovic-Ekonomaska-analiza-korupcije.pdf> (страница посећена 1.5.2016)
4. Београдска отворена школа. Транспарентност универзитета у Србији. Београд: Београдска отворена школа, 2013. <http://www.bos.rs/cde/uploaded/transparentnost%20rada%20fakulteta.pdf> (страница посећена 20.4.2016)
5. Београдска отворена школа. Интернет и јавна сфера у Србији. Београд: Београдска отворена школа, 2007. <http://www.bos.rs/cepit/materijali/Internet%20i%20javna%20sfera%20u%20Srbiji.pdf> (страница посећена 1.5.2016)
6. ЦеСИД и УНДП Србија. Истраживање јавног мњења – децембар 2013. године. Београд: УНДП Србија, 2013. http://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/Corruption%20UNDP_SRB_Benchmarking%20Survey%20Serbian%20December%202013.pdf (страница посећена 1.5.2016)
7. Darbshire, Helen. *Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?: A Review of standards, Challenges and Opportunities.* Washington: World Bank Institute, 2010. http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbshire_Proactive_Transparency.pdf (страница посећена 1.5.2016)
8. Фискални савет. Оцена предлога закона о буџету за 2016. годину. Београд: Фискални савет, 2015. http://www.fiskalnisavet.rs/дос/ocene-i-misljenja/2015/Ocena_Predloga_zakona_o_budzetu_za_2016.pdf (страница посећена 04.05.2016)
9. Ipsos Strategic Marketing. Перцепција садржаја поглавља 23 и 24 преговора за приступ Србије ЕУ. Београд: Ipsos Strategic Marketing, 2014. http://www.mc.rs/upload/documents/istrazivanje/2014/Percepcija_sadrzaja_poglavlja_23_i_24_pregovora_za_pristup_Srbije_EU.pdf (страница посећена 28.4.2016)
10. Јахић, Дино. Јавни органи и проактивно објављивање информација у Босни и Херцеговини: Како изузетке претворити у правило. Сарајево: Аналитика – Центар за друштвена истраживања, 2015. http://www.analitika.ba/sites/default/files/publikacije/javni_organ_i_proaktivno_objavlivanje_informacija_-_web_24mart2015.pdf (страница посећена 1.5.2016)

11. Klitgaard, Robert. *International Cooperation Against Corruption*. Washington: International Monetary Fund, 1998. <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/fandd/1998/03/pdf/klitgaar.pdf> (страница посећена 1.5.2016)
12. Ковачевић, Миладин, Павловић, Кристина и Шутић, Владимир. Употреба информационо-комуникационих технологија у Републици Србији, 2015. Београд: Републички завод за статистику Србије, 2015. <http://webzrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/85/78/ICT2015s.pdf> (страница посећена 1.5.2016)
13. Национална алијанса за локални економски развој – НАЛЕД. Анализа инспекција у Републици Србији. Београд: Национална алијанса за локални економски развој – НАЛЕД, 2014. http://www.naled-serbia.org/upload/Document/File/2015_01/Analiza_inspekcija_u_Republici_Srbiji.pdf (страница посећена 1.5.2016)
14. Организација за економску сарадњу и развој и Европска унија. Принципи јавне управе. Париз: OECD Publishing, 2015. <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Serbian.pdf> (страница посећена 1.5.2015)
15. Стојиљковић, Зоран. Изборне понуде и резултати – Европски избори и избори у Србији 2014. године. Београд: Фондација Konrad Adenauer, 2014.
16. Sunlight Foundation. *Guidelines for Open Data Policies*. Washington: Sunlight Foundation, 2014. http://assets.sunlightfoundation.com/policy/Open%20Data%20Policy%20Guidelines/OpenDataGuidelines_v3.pdf (страница посећена 1.5.2016)
17. The World Bank. *Helping countries combat corruption: The Role of World Bank*. Washington: The World Bank, 1997. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf> (страница посећена 1.5.2016)
18. Транспарентност Србија. Индекс перцепције корупције (ЦПИ) за 2015. Београд: Транспарентност Србија, 2016. http://www.transparency.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/CPI%202015.pdf (страница посећена 27.4.2016)
19. Транспарентност Србија. Индекс транспарентности локалне самоуправе (*Local Transparency Index – LTI*). Београд: Транспарентност Србија, 2016. http://www.transparency.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Indeks_transparentnosti_lokalne_samouprave_LTI_nalazi_mart_2016.pdf (страница посећена 27.4.2016)
20. Transparency Spain. *Index of Municipalities (ITA)*. 2008. <http://transparencia.org.es/en/ita-2008/> (страница посећена 04.05.2016)

ПРАВНИ ИЗВОРИ

1. "Access to Public Information Act", *Official Gazette of RS. No. 24/2003 with changes and amendements (latest change: Official Gazette of RS, No. 19/15)*
2. Council of Europe. *European Charter of Local Self-Government*. Strasbourg: Council of Europe, 1985. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a088> (страница посећена 3.5.2016)
3. Дирекција за електронску управу. Смернице за израду веб-презентација органа државне управе, органа територијалне аутономије и јединица локалне

самоуправе в 5.0. Београд: Дирекција за електронску управу, 2014. http://www.digitalnaagenda.gov.rs/media/docs/Smernice_5_0.pdf (страница посећена 2.5.2016)

4. European Commission. Serbia 2008 Progress Report. Brussels: European Commission, 2008. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/serbia_progress_report_en.pdf (страница посећена 2.5.2016)

5. Повереник за информација од јавног значаја и заштиту података о личности. Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја до 31.10.2005. Београд: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2006. http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/43_cdok.pdf (страница посећена 2.5.2016)

6. Повереник за информација од јавног значаја и заштиту података о личности. Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у 2007. години. Београд: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2008. http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/96_cdok.pdf (страница посећена 2.5.2016)

7. Повереник за информација од јавног значаја и заштиту података о личности. Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја у 2008. години. Београд: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2009. <http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/izvestaj-za-08.pdf> (страница посећена 2.5.2016)

8. Повереник за информација од јавног значаја и заштиту података о личности. Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2010. годину. Београд: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2011. <http://www.poverenik.rs/sr/izvestaji-poverenika/1018-izvestaj-poverenika-za-2010-godinu.html> (страница посећена 2.5.2016)

9. Повереник за информација од јавног значаја и заштиту података о личности. Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2012. годину. Београд: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2013. <http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2012/izvestaj2012final.pdf> (страница посећена 2.5.2016)

10. Повереник за информација од јавног значаја и заштиту података о личности. Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2013. годину. Београд: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2014. <http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2013/gizvestaj2013.pdf> (страница посећена 2.5.2016)

11. Повереник за информација од јавног значаја и заштиту података о личности. Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2014. годину.

Београд: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2015. <http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2015/g.izvestaj2014.pdf> (страница посећена 2.5.2016)

12. Повереник за информација од јавног значаја и заштиту података о личности. Извештај о спровођењу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити података о личности за 2015. годину. Београд: Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, 2016. <http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2015/IZVESTAJ2015/g.izvestaj2015.pdf> (страница посећена 2.5.2016)

13. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији. Службени гласник РС, 9/14, 42/14

14. United Nations General Assembly. *The Universal Declaration of Human Rights*. Paris: United Nations General Assembly, 1948. <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (страница посећена 3.5.2016)

15. United Nations General Assembly. *International Covenant on Civil and Political Rights*. New York: United Nations General Assembly, 1966. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf> (страница посећена 3.5.2016)

16. Упутство за израду и објављивање информатора о раду државног органа. Службени гласник РС, 68/2010

17. Устав Републике Србије. Службени гласник РС, 98/2006

18. Закључак Владе. Службени гласник РС, бр. 05 345-03-1758/2012

19. Закон о локалној самоуправи. Службени гласник РС, 29/2007 и 83/2014

20. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Службени гласник РС, 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010

21. Закон о заштити података о личности. Службени гласник РС, 97/2008, 104/2009 – др. закон, 68/2012 – одлука УС и 107/2012

САЈТОВИ

1. Сајт међународне платформе Партнерство за отворену управу / *Open Government Partnership* <http://www.opengovpartnership.org/> (страница посећена 1.5.2016)

2. Сајт Глобалног рангирања земаља према приступу информацијама од јавног значаја / *Global Right to Information Rating* <http://www.rti-rating.org> (страница посећена 1.5.2016)

3. Сајт пројекта Отворена локална самоуправа Транспарентност Словачка / *Open Local Government Transparency Slovakia*

<http://mesta2014.transparency.sk/en/sets/mesta-2014> (страница посећена 1.5.2016)

ЦИП



Топлички
центар за
демократију и
људска права

Београдска отворена школа

Масарикова 5/16
11000 Београд
Србија

Тел: +381 11 30 65 800
+381 11 30 61 342
Факс: +381 11 36 13 112

www.bos.rs
bos@bos.rs
www.dostup.no
dostupno@bos.rs
facebook.com/bos.rs
instagram.com/bos_skola