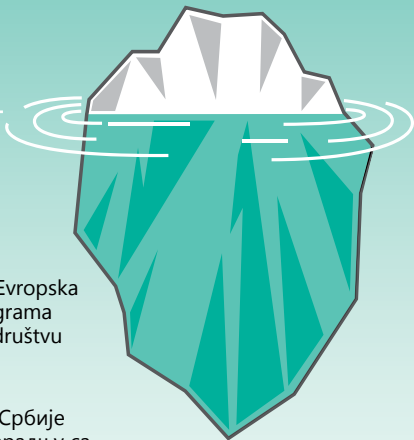




PROAKTIVNA TRANSPARENTNOST LOKALNIH SAMOUPRAVA: NEOPHODAN ELEMENT DOBRE UPRAVE I USLOV ZA PARTICIPACIJU GRAĐANA



Projekat finansira Evropska unija u okviru programa Podrška civilnom društvu



Vlada Republike Srbije
Kancelarija za saradnju sa
civilnim društvom



Toplički centar za
demokratiju i ljudska prava

Ova publikacija je izrađena uz pomoć Evropske unije. Sadržaj publikacije isključiva je odgovornost autora i ni u kom slučaju ne odražava stanovišta Evropske unije.

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

PROAKTIVNA I REAKTIVNA TRANSPARENTNOST ORGANA JAVNE VLASTI

Proaktivna i reaktivna transparentnost predstavljaju dva različita načina na koji organi javne vlasti čine javnosti dostupnim informacije od javnog značaja. Oba modela su predviđena Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZOSPIJZ). U narednom segmentu ćemo objasniti kako zakonska regulativa tretira ovu oblast.

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

Prema principima proaktivne transparentnosti informacije od javnog značaja su:

1

SVIMA DOSTUPNE – to znači da se objave putem interneta ali da se ne zanemare ni tradicionalni načini komunikacije (oglasne table, štampa, drugi mediji);

2

LAKO PRETRAŽIVE – u informaciono doba, dodatne informacije kojima se može brzo pristupiti bez mogućnosti dodatne pretrage.

3

UVEK POUZDANE I RELEVANTNE – što zahteva određen stepen individualne odgovornosti službenika javne vlasti koji je zadužen za pružanje informacija (npr. zadužen za ažuriranje informatora);

4

SVIMA RAZUMLJIVE – ovaj zahtev se uočava kao izazov širom sveta. Izazov se sastoji između ostalog i u administrativnim formatima u kojima se objavljuju informacije od javnog značaja. Jedan od mogućih odgovora na njega pružaju tzv. otvoreni podaci, a o čemu će biti reči kasnije u okviru ovog dokumenta;

5

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

6

UVEK AŽURIRANE – po pitanju ovog zahteva osim profesionalne odgovornosti pojedinaca zaposlenih u upravi treba imati u vidu i tehnološke olakšice, npr. podsetnici za ažuriranje, mogućnost uvida odnosno građanskog nadzora.

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

Svakako da je važno da postoje i jedan i drugi način dolaska do informacije, s tim što bi princip proaktivne transparentnosti trebalo da ima prvenstvo u odnosu na princip reaktivne transparentnosti. Posmatrajmo ovaj problem u kontekstu naše dve najvažnije ciljne grupe, a to su javnost odnosno građani, i javna uprava, odnosno organi javne vlasti.

ZAŠTO JE PROAKTIVNA TRANSPARENTNOST VAŽNA ZA GRAĐANE?

Proaktivna transparentnost omogućava participaciju građana u javnom životu zajednice. Koncept proaktivne transparentnosti direktno doprinosi ostvarenju demokratije, konkretno kvalitetima neposredne demokratije koji se u savremenom svetu ostvaruju kroz građansku participaciju. Dosledno primenjen koncept proaktivne transparentnosti mogao bi značajno da unapredi učešće građana u donošenju odluka na svim nivoima. Ukoliko se od građana zahteva unošenje dodatnih napora da bi se informisali putem na primer, slanja zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, onda se umanjuje njihova spremnost da učestvuju u donošenju odluka, kao i obim informacija kojima građani raspolažu.

Građanska participacija je ljudsko pravo, i kao takva je uređena Univerzalnom deklaracijom o pravima čoveka, usvojenom 1948. godine. Univerzalnom deklaracijom uređeno je da:

1

„Svako ima pravo da učestvuje u javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabраних predstavnika“

2

Svako ima pravo na jednak pristup javnim službama u svojoj zemlji;

U procesima donošenja odluka na nivou lokalne samouprave, građanska participacija je nužan uslov i zahtevani standard sa stanovišta takozvane dobre vladavine. Sam koncept dobre vladavine, odnosno dobrog upravljanja zahteva uključivanje svih aktera a građansko učešće u procesu donošenja odluka je i merilo kvaliteta odnosa koji postoji između građana i njegovih izabраних predstavnika.

ZAŠTO JE PROAKTIVNA TRANSPARENTNOST VAŽNA ZA ORGANE JAVNE VLASTI?

Proaktivna transparentnost zadovoljava princip dobre uprave. Princip proaktivne transparentnosti u potpunosti je u skladu sa principima otvorene uprave koje proklamuje i inicijativa Partnerstvo za otvorenu upravu (kojoj je Republika Srbija pristupila). Proaktivna transparentnost smanjuje broj zahteva koji se upućuju organima javne vlasti, a samim tim smanjuje i obim posla za osobe koje su zadužene za odgovor na zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Informacija koja je jednom učinjena dostupnom na sajtu treba samo da se ažurira (a obimnost ažuriranja svakako zavisi od formata i veličine podataka). S druge strane, reaktivno dostupna informacija treba da se stavlja na uvid svaki put kada je tražilac informacije zatraži

REGULATIVA - ZAKONSKI OKVIR

Važno je napomenuti da postoje regulative koji uređuju obavezu objavljivanja propisa. U našem pravnom sistemu, ova obaveza propisana je članom 196. **Ustava Republike Srbije**, koji glasi: „Zakoni i svi drugi opšti akti, objavljuju se pre stupanja na snagu. Ustav, zakoni i podzakonski opšti akti Republike Srbije objavljuju se u republičkom službenom glasilu, a statuti, odluke i drugi opšti akti autonomnih pokrajina, objavljuju se u pokrajinskom službenom glasilu. Statuti i opšti akti jedinica lokalne samouprave, objavljuju se u lokalnim službenim glasilima. Zakoni i drugi opšti akti stupaju na snagu najranije osmog dana od dana objavljivanja i mogu da stupe na snagu ranije samo ako za to postoje naročito opravdani razlozi, utvrđeni prilikom njihovog donošenja.“

Najvažniji zakon koji reguliše dostupnost informacija od javnog značaja jeste **Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**, koji je usvojen 2004. godine. Kao što je već navedeno, ovaj zakon predviđa i proaktivnu i reaktivnu transparentnost, iako je veći deo zakona posvećen reaktivnoj transparentnosti.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ZOSPIJZ propisao je obaveznu dostupnost informacija od javnog značaja. Ukoliko bi se dosledno sprovodio, ovaj Zakon bi građanima omogućio uvid u značajne informacije o radu i iz domena rada svih organa javne vlasti. Građani bi na taj način bili informisani o radu javne uprave i bili bi u mogućnosti da se uključe u donošenje i sprovođenje odluka. Na ovaj način, ostvario bi se princip otvorene uprave, kao i princip participativnog donošenja odluka.

Deo Zakona koji se odnosu na proaktivnu transparentnost jeste onaj gde se predviđa postojanje **informatora o radu** svakog organa javne vlasti. Predviđeno je da ovaj dokument sadrži osnovne informacija

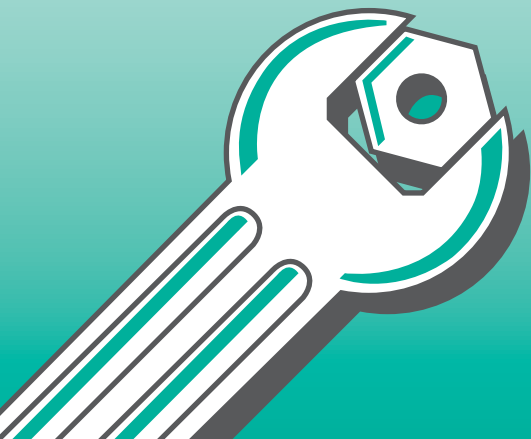
o organu ili iz domena rada organa javne uprave. Više o strukturi samog dokumenta biće rečeno u nastavku ovog teksta. Ovu vrstu dokumenta mnogi zakoni ne prepoznaju i u tome je aktuelni Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja napredniji u odnosu na druge evropske pa i svetske zakone. Izrada i objavljivanje informatora o radu je postala obaveza svih organa javne vlasti kada je donet ZOSPIJZ 2004. godine kao i prateći podzakonski akt odnosno **Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnih organa**. Ovo Uputstvo obavezuje sve organe javne uprave da izrade i objave informator o radu. Konkretno, tačka 11 kaže: „Državni organ koji poseduje, zakupljuje ili po drugom osnovu, sam ili sa drugima, koristi veb-prezentaciju (internet stranicu), obavezan je da na toj veb-prezentaciji objavi informator.“

Zakon o javnim nabavkama nalaže da se sve javne nabavke sprovode transparentno i da se informacije od javnog značaja u vezi sa javnim nabavkama budu proaktivnu dostupne. Konkretno, u članu 57. piše da se oglasi o javnoj nabavci objavljuju na Portalu javnih nabavki i na internet stranici naručioca. Kada je reč o informatoru, podaci o javnim nabavkama su obavezan sadržaj, propisan Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnih organa.

Smernice za izradu veb-prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave daju uputstva kako poboljšati prisustvo na internetu i unaprediti komunikaciju sa građanima putem veb-prezentacije, i unaprediti proaktivnu transparentnost. „Pružanjem jasnih, tačnih i aktuelnih informacija o uslugama i aktivnostima obezbeđuje se transparentnost njihovog rada i povećava poverenje građana.“ Smernice daju detaljna objašnjenja za sve segmente sajta, i uz njihovo poštovanje se postižu najbolji rezultati u smislu preglednosti, ažurnosti i dostupnosti informacija.

INFORMATOR O RADU KAO OSNOVNI ALAT ZA PROAKTIVNU TRANSPARENTNOST

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



Struktura informatora obuhvata sledeće stavke¹:

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

1 Uputstvo za izradu i objavljivanje informatora o radu državnih organa, tačka 19. (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 68/2010)
http://www.paragraf.rs/propisi/uputstvo_za_izradu_i_objavljivanje_informatora_o_radu_drzavnog_organ.html (stranica posećena 24.2.2016)

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PROAKTIVNE TRANSPARENTNOSTI NA NACIONALNOM I LOKALNOM NIVOU

Iako zakonski okvir predviđa da se sva akta objavljuju u službenim glasilima, te su na taj način dostupna javnosti, u doba kada su informacione tehnologije uveliko uznapredovale a internet ostvario visoku penetraciju u Srbiji (broj domaćinstava koja imaju pristup internetu kod kuće u Srbiji se, od 2006. od kad se sprovode redovna istraživanja, povećao za više od 40%¹ čime se direktno povećala ciljna grupa za sve informacije koje objavljuje javna administracija), moramo govoriti o dostupnosti informacija na internetu. Istraživanje koje je Beogradska otvorena škola sproveda 2015. godine u okviru projekta „Jačanje lokalne transparentnosti“ pokazuje da je u slučaju lokalnih samouprava Službeni glasnik dostupan na internetu u slučaju 96 opština od ukupno 169 opština. Najzad, čak i kada je Službeni glasnik dostupan, on je smešten u kategorijama po godini/mesecu. Građani često ne znaju koji akt je donet u kom periodu rada opštine, te samim tim pretraživanje i dolaženje do informacije postaje teško. Ovo svakako krši jedan od osnovnih principa proaktivne transparentnosti, a to je da su informacije lako pretražive.

Zakonska regulativa propisuje obavezno onlajn objavljivanje informatora o radu koji sadrži sve važne informacije o radu organa. Ipak, već pomenuto istraživanje Beogradske otvorene škole pokazalo je da i dalje nisu sve opštine objavile informator o radu². Nadalje, nijedna opština nema kompletan informator u radu, odnosno u potpunosti u skladu sa podzakonskim aktom – Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnih organa. Informatorima o radu najčešće nedostaju najvažnije informacije, kao što su na primer: informacije o budžetu (u 54% slučajeva), zatim podaci o javnim nabavkama (u 70% slučajeva) i podaci o državnoj pomoći (dostupni u informatorima 22 opštine).

- 1 Miladin Kovačević, Kristina Pavlović, Vladimir Šutić „Upotreba informaciono - komunikacionih tehnologija u Republici Srbiji, 2015“, Republički zavod za statistiku Srbije, Beograd, 2015, str. 14 <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/85/78/ICT2015s.pdf> (stranica posećena 24.2.2016)
- 2 Prema rezultatima istraživanja Beogradske otvorene škole, ukupno 4 opštine od 169 opština nema objavljen informator o radu na svojim veb-prezentacijama.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE PROAKTIVNE TRANSPARENTNOSTI U OKVIRU POSTOJEĆEG ZAKONSKOG OKVIRA

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

1

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

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

2

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

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

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE ZAKONSKOG OKVIRA ZA PRIMENU PROAKTIVNE TRANSPARENTNOSTI

Potrebno je unaprediti postojeći zakonski okvir (konkretno Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Smernice za izradu veb-prezentacija organa državne uprave), a u skladu sa principima Partnerstva za otvorenu upravu. S tim u vezi neophodno je:

1 Reformatiranje informatora i „otvaranje“ njegovih podataka:

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

2 Propisivanje obaveze organa da na svojoj veb-prezentaciji objavljuje često tražene informacije:

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