

Javna etika

# Transparentnost i otvorena uprava

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti  
Saveta Evrope

The Congress  
  
Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE  
  
CONSEIL DE L'EUROPE

# **Transparentnost i otvorena uprava**

Komitet za upravu

Izvestilac :<sup>1</sup>

Andreas GALSTER, Nemačka (L, EPP/CCE)

---

1 L: Chamber of Local Authorities (L:Komora lokalnih nadležnih organa) / R: Chamber of Regions (R:Komora regiona)

EPP/CCE: European People's Party Group in the Congress (Grupa Evropske narodne partije u Kongresu)

SOC: Socialist Group (Socijalistička grupa)

ILDG: Independent and Liberal Democrat Group (Grupa nezavisnih i liberalnih demokrata)

ECR: European Conservatives and Reformists Group (Grupa evropskih konzervativaca i reformista)

NR: Members not belonging to a political group of the Congress (Članovi Kongresa koji ne pripadaju nekoj političkoj grupi)

# Sadržaj

---

<b>REZOLUCIJA 435 (2018)</b>	6
<b>PREPORUKA 424 (2018)</b>	11
<b>EKSPLANATORNI MEMORANDUM</b>	15
1. Uvod	16
2. Elementi multidisciplinarnosti otvorene uprave	27
3. Okvir za otvorenu upravu	36
4. Otvoreno lokalno budžetiranje	38
5. Otvoreno lokalno ugovaranje	42
6. Otvoreno lokalno donošenje zakona	47
7. Otvoreno donošenje praktične politike na lokalnom nivou	50
8. Otvoreno lokalno pružanje usluga	55
9. Preporuke za pružanje podrške otvorenoj lokalnoj upravi	60
PRILOG: DODATNA LITERATURA	62



## Rezolucija 435 (2018)<sup>2</sup>

---

1. Transparentnost i otvorena uprava spadaju u jednu od prioritarnih oblasti koje je Kongres utvrdio u svojoj Mapi puta aktivnosti za 'sprečavanje korupcije i unapređivanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou' koja je usvojena na 31. zasedanju, oktobra 2016.

2. Koncept 'Otvorene uprave' obuhvata široki spektar praksi, koje mogu dovesti do novih načina upravljanja, kako iz perspektive vlasti, tako i građana. On može da unapredi dobro upravljanje i podstakne bolje donošenje odluka. Pomaganjem da se smanji korupcija ili promovišu delotvornije usluge, otvorena uprava je moćan alat za rešavanje problema sa kojima se demokratija možda suočava na lokalnom nivou.

3. Transparentnost, učešće i odgovornost, ključni principi otvorene uprave, zahtevaju uvođenje novina od strane lokalnih i regionalnih vlasti u delovanju sa građanstvom i načinom na koji upravljaju svojim administracijama. Transparentnost zahteva da nadležni organi omoguće građanstvu lakši pristup informacijama, prvenstveno kroz otvorene podatke i informacije i evidencije upravljanja. To bi trebalo da se dešava

---

<sup>2</sup> Razmatrana i usvojena na 2. zasedanju Kongresa 7. novembra 2018, (vidi dokument [CG35\(2018\)14](#), eksplanatorni memorandum), izvestilac Andreas GALSTER, Nemačka (L, EPP/CCE).

uz šire učešće civilnog društva u procesu javnog odlučivanja, uključujući zaštitu za uzbunjivače. Ovakvo veće učešće bi takođe trebalo da bude poduprto većom odgovornošću vlasti, kroz korišćenje revizija, etičkih kodeksa i kontrole od strane javnosti.

4. Strategija „otvorene uprave“ se može primeniti na široki spektar aktivnosti upravljanja, uključujući ne samo budžetiranje, donošenje zakona i donošenje praktičnih politika, već takođe i na oblasti kao što su ugovaranje i pružanje usluga, gde lokalne i regionalne vlasti često rade sa našim partnerima i zainteresovanim stranama .

5. U svetlu napred navedenog, Kongres:

**a.** Imajući u vidu

- i.** Rezoluciju Kongresa 417 i Preporuku 398 (2017) o otvorenim podacima za bolje javne usluge ;
- ii.** Rezoluciju Kongresa 421 i Preporuku 405 (2017) o transparentnim javnim nabavkama na lokalnom i regionalnom nivou;
- iii.** Smernice za građansko učešće u procesima političkog odlučivanja (2017) Saveta Evrope;
- iv.** 12 principa Saveta Evrope za dobro upravljanje (2008);
- v.** Priručnik Saveta Evrope o javnoj etici na lokalnom nivou (2004);
- vi.** Kodeks dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka (2009, Konferencija NVO Saveta Evrope) ;
- vii.** Preporuku Saveta OECD o otvorenoj upravi (2017)

- viii.** Međunarodnu povelju o otvorenim podacima (2015) koja je usvojena na globalnom samitu Partnerstva za otvorenu upravu;
- b.** uvereni da otvorena uprava i transparentnost predstavljaju mogućnost da lokalna uprava bude demokratičnija;
- c.** uvereni da je otvoreni proces donošenja odluka delotvoran alat za razvoj i primenu efikasnijih javnih praktičnih politika;
- d.** svesni izazova koje za lokalne nadležne organe predstavlja obraćanje svim građanima, posebno onima koji su izloženi digitalnom jazu;
- e.** svesni važnosti pridržavanja zakona o privatnosti i zaštiti podataka.

6. Poziva lokalne i regionalne vlasti u državama članicama Saveta Evrope da:

- a.** usvoje i sprovedu standarde otvorene uprave, a posebno putem:
  - i.** pozivanja na glavne odredbe Međunarodne povelje o otvorenim podacima i standardu za otvorene podatke ugovaranja
  - ii.** podrške sprovođenju četiri principa utvrđenih u Kodeksu dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka, a to su: učešće, poverenje, odgovornost i nezavisnost;
- b.** uvođenja kurseva obuke u okviru njihovih uprava radi podizanja svesti o važnosti transparentnosti, a posebno:
  - i.** organizovanjem u javnim institucijama obrazovnih aktivnosti, kao što su seminari, radionice i profesio-



- nalna obuka, radi podizanja svesti o koristima otvorene uprave i važnosti transparentnosti;
- ii.** većeg korišćenja otvorenih podataka i upravljanja zapisima od strane njihovih administracija, obezbeđujući da se oni objavljuju na sveobuhvatan, pristupačan i način koji omogućava ponovno korišćenje;
- c.** promovišu uključivanje i učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou, putem:
- i.** sprovođenja mera koje pomažu građanima da bolje razumeju rad svojih uprava, radi obezbeđivanja poverenja javnosti;
  - ii.** podsticanja učešća javnosti u procesima donošenja praktičnih politika i odlučivanja, uzimajući u obzir važnost i značaj koji civilno društvo, uključujući NVO i uzbunjivače, mogu da imaju na proces donošenja odluka;
  - iii.** sve većeg korišćenja različitih oblika promišljenog javnog angažmana, kao što su javne konsultacije, da informišu procese donošenja praktičnih politika i donošenja odluka;
  - iv.** promovisanja uključivanja građana u definisanje budžetskih prioriteta i evaluaciju važnih ugovora, kao što su oni koji se odnose na velike infrastrukturne projekte;
  - v.** omogućavanja građanima da prisustvuju sednicama gradskog veća i regionalnih skupština i postavljanja kriterijuma koji se tiču njihovog učešća na takvim sastancima;
  - vi.** promovisanja prikupljanja povratnih informacija o zadovoljstvu građana javnim uslugama, bilo da

njima neposredno ili posredno upravljaju lokalne i regionalne vlasti ;

- vii.** odgovara na pritužbe i preporuke građana, kako bi se povećalo poverenje javnosti u lokalnu i regionalnu upravu;
- d.** sprovođenja istraživanja i konsultacija sa različitim stranama u zajednicama, uključujući organizacije civilnog društva, sindikate i saradnike za ljudske resurse, kako bi se razvile praktične politike koje najbolje odgovaraju lokalnim potrebama;
- e.** podsticanja internih, eksternih i socijalnih revizija svojih uprava;
- f.** obezbeđujući da mere koje se odnose na transparentnost i otvorene uprave ne krše zakone o zaštiti podataka i privatnosti.

#### 7. Obavežu se na:

- a.** razvijanje i unapređivanje međunarodnih standarda otvorene uprave koji se primenjuju na lokalne i regionalne vlasti;
- b.** pružanje tehničke pomoći lokalnim i regionalnim vlastima u sprovođenju mehanizama otvorene uprave;
- c.** podržavanje vršnjačke razmene i učenja između lokalnih i regionalnih vlasti koje su pioniri u reformama otvorene uprave;
- d.** podsticanje učlanjivanja u Partnerstvo za otvorenu upravu.

## PREPORUKA 424 (2018)<sup>3</sup>

---

1. Na svom 31. zasedanju u oktobru 2016. godine, Kongres je usvojio mapu puta svojih aktivnosti, uključujući šest tematskih izveštaja za unapređenje efikasnosti i kvaliteta dobre uprave i na lokalnom i na regionalnom nivou . Ova mapa puta obuhvata izveštaj o transparentnosti i otvorenoj upravi kao delu posla na sprečavanju korupcije i unapređivanju javne etike na lokalnom i regionalnom nivou .

2. Otvorena uprava opisuje upravu koja je transparentna, participatorna i odgovorna prema svojim građanima. To je koncept koji se može primeniti na svaku upravu, bez obzira na njenu veličinu i bez obzira da li je ona lokalna, regionalna ili nacionalna. Mnoge lokalne i regionalne vlasti su već sprovele reforme otvorene uprave, ne samo kako bi poboljšali transparentnost svoga rada u odnosu na građane, već i radi povećanja efikasnosti.

3. Otvorena uprava je uprava čiji rad javnost može da razume. Ovo znači da bi građani trebalo da budu u stanju da pogledaju ono o čemu je njihova uprava raspravljala i šta je uradila i da zahtevaju informacije od svoje lokalne uprave. Sa svoje strane, teritorijalne uprave i nadležni organi moraju da omoguće pristup svojim informacijama, da informacije učine dostupnim korišćenjem sistema otvorenih podataka i da uspostave čvrste praktične politike i procedure upravljanja zapisima.

---

<sup>3</sup> Vidi fusnotu 2

4. Otvorena uprava bi takođe trebalo da poveća učešće građana, kako u radu uprava tako i u građanskom prostoru. Kako bi podstakle takvo uključivanje javnosti i nadležnih organa i NVO, vlast mora da spreči neopravdana ograničenja ili eventualne neželjene posledice takvih aktivnosti. Ovakve garancije bi takođe trebalo proširiti i na uzbunjivače.

5. Pored transparentnosti i učešća, odgovornost je treća izuzetno važna odlika otvorene uprave. Ključna odlika demokratije je da javnost treba da bude u mogućnosti da poziva vlast na odgovornost za postupke. Odgovornost se može podsticati internim sredstvima, kao što su etički kodeksi, ili spoljašnjim, uključujući revizije i kontrolu od strane civilnog društva i medija.

6. Ova tri principa otvorene uprave - transparentnost, učešće i odgovornost - mogu i trebalo bi da se primenjuju na pet osnovnih funkcija teritorijalne uprave: budžetiranje, ugovaranje, donošenje zakona, donošenje praktičnih politika i pružanje usluga.

7. U svetlu napred navedenog, Kongres:

**a.** Imajući u vidu:

**i.** Rezoluciju Kongresa 417 i Preporuku 398 (2017) o otvorenim podacima za bolje javne usluge;

**ii.** Rezoluciju Kongresa 421 i Preporuku 405 (2017) o transparentnim javnim nabavkama na lokalnom i regionalnom nivou;

**iii.** Smernice Saveta Evrope za građansko učešće u političkim procesima donošenja odluka (2017);

**iv.** 12 principa dobrog upravljanja (2008) Saveta Evrope;

- v.** Priručnik Saveta Evrope o javnoj etici na lokalnom nivou (2004);
  - vi.** Kodeks dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka (2009, Konferencija NVO Saveta Evrope);
  - vii.** Preporuku Saveta OECD o otvorenoj upravi (2017)
  - viii.** Međunarodnu povelju o otvorenim podacima (2015) koja je usvojena na globalnom samitu Partnerstva za otvorenu upravu;
  - b.** prepoznajući da otvorena uprava ima veliki potencijal za unapređenje demokratije na lokalnom i regionalnom nivou;
  - c.** svesni da otvorenija lokalna vlast može da poveća poverenje javnosti i smanji korupciju, što je neophodno da bi lokalna demokratija mogla da napreduje;
  - d.** svesni da sprovođenje principa otvorene uprave može dovesti do delotvornijeg pružanja lokalnih javnih usluga;
  - e.** uvereni da države članice Saveta Evrope moraju više da rade na unapređivanju otvorene uprave na svim nivoima;
8. Preporučuje da Komitet ministara pozove vlade zemalja članica da:
- a.** usvoje zajedničke standarde otvorene uprave, a posebno tako što će :
  - i.** polazeći od šest principa Međunarodne povelje o otvorenim podacima;
  - ii.** podržavati usvajanje zajedničkih standarda otvorene uprave, kao što su globalni principi otvorenog ugovaranja;
  - iii.** podržavati sprovođenje četiri principa utvrđenih u Kodeksu dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka, a to su: učešće, poverenje, odgovornost i nezavisnost, koji su neophodni da osiguraju dobru saradnju između civilnog društva i vlasti;

- b. podstaknu teritorijalne nadležne organe da objavljuju ključna dokumenta i informacije, a naročito:
  - i. podstaknu objavljivanje budžetskih dokumenata;
  - ii. informacije koje se tiču svih nivoa javnih usluga na koje javnost ima pravo;
  - iii. olakšaju pristup podacima koji su razumljivi da javnost i privatni sektor mogu da ih koriste;
  - iv. promovišu objavljivanje ključnih dokumenata na više jezika;
- c. podrže procese javnih konsultacija;
- d. podrže delotvorno sistematsko praćenje (monitoring) i sprovođenje mera transparentnosti na lokalnom i regionalnom nivou, posebno tako što će:
  - i. osigurati da kancelarije Ombudsmana igraju aktivnu ulogu u sprovođenju otvorene uprave;
  - ii. osigurati redovne interne i /ili eksterne revizije lokalnih nadležnih organa;
  - iii. olakšati vršenje socijalnih revizija od strane NVO na lokalnom nivou;
- e. uključe sve zainteresovane strane u unapređivanje transparentnosti i otvorene uprave na lokalnom i regionalnom nivou, a naročito:
  - i. podstiču veću budžetsku pismenost poslanika, vladinih zvaničnika, izabranih predstavnika, novinara i predstavnika civilnog društva;
  - ii. podižu svest javnosti o značaju civilnog društva, NVO i uzbuñivača u rešavanju problema korupcije i rasipništva u lokalnoj i regionalnoj vlasti;
- f. osiguraju da njihovo zakonodavstvo bude usklađeno sa principima navedenim u ovoj preporuci i eksplanatornom memorandumu.

# EKSPLANATORNI MEMORANDUM<sup>4</sup>

---

---

<sup>4</sup> Izvestilac bi želeo da se zahvali udruženju INVOLVE na njihovom doprinosu ovom izveštaju.

# 1. Uvod

---

1. Otvorena uprava je jednostavna, ali moćna ideja da će uprave bolje raditi za narod ukoliko su transparentne, participativne i odgovorne .

2. Lokalne uprave širom sveta su već dugi niz godina pioniri otvorene uprave, od participativnog budžetiranja u Porto Alegru do participativnog budžetiranja u Parizu. Ovaj izveštaj uvodi koncept otvorene uprave i posledice koje on ima za lokalnu upravu. Izveštaj sadrži preporuke kako lokalne uprave, posebno u državama članicama Saveta Evrope, mogu usvojiti principe i prakse otvorene uprave i šta Savet Evrope može da učini da ih u tome podrži.

## 1.1 Definisane otvorene uprave

3. Uobičajene definicije otvorene uprave uglavnom obuhvataju tri ključna principa: transparentnost, učesće i odgovornost. Donja tabela daje kratak prikaz šta ovi principi znače iz perspektive građana i uprava.



Princip	Šta to znači za građane	Šta to znači za uprave
Transparentnost	Javnost može da vidi i razume kako rade njihove uprave	Stavljanje na uvid podataka i informacija vlasti o oblastima kao što su trošenje javnih sredstava, ugovori koje vlast potpisuje, aktivnosti lobiranja, razvoj i uticaj praktične politike i učinak javnih usluga.
Učešće	Javnost može da utiče na to kako radi njihova vlast	Podrška jakom i nezavisnom civilnom društvu, uključivanje građana i drugih zainteresovanih strana u procese donošenja odluka i zaštita za uzbunjivače i ostale koji osvetljavaju rasipništvo, nebrigu ili korupciju vlasti.
Odgovornost	Javnost može da poziva na odgovornost vlast za ono što radi	Ugrađivanje pravila, zakona i mehanizama koji obezbeđuju da vlast sluša, uči, odgovara i menja se kada je to neophodno.

4. Otvorena uprava je krovni izraz za široki spektar praksi koje dalje unapređuju ove principe, uključujući, između ostalih, inicijative za otvorene podatke, zakone o pristupu informacijama, politička prava, zaštitu uzbunjivača, javne konsultacije i procese angažovanja.

5. Koncept otvorene uprave se često proširuje da obuhvati inicijative koje ciljaju druge moćne institucije (npr. poslovanje, parlament, pravne sisteme, itd.). Zato je često ovaj koncept pravilnije smatrati otvorenim upravljanjem ili otvorenom državom, umesto otvorenom upravom.

## 1.2 Kratak istorijat otvorene uprave

6. Moderni počeci otvorene uprave često datiraju još u promišljanjima iz doba prosvete, koje je obuhvatalo važne pravce razmišljanja koji se tiču slobode štampe i pristupa informacijama.

7. Prvi zakonodavni akt otvorene uprave pripisuje se Švedskoj, koja je donela prvi zakon o pristupu informacijama. Zakon o slobodi štampe, koji je donet 1766. godine i čini deo Ustava Švedske, javnosti garantuje pristup svim zvaničnim dokumentima, osim ukoliko sadrže informacije koje su označene kao tajne. Od tada je doneto preko 100 zakona o pristupu informacijama širom sveta, iako je na donošenje drugog po redu zakona bilo potrebno čekati sve do 1966. godine, pošto je većina njih doneta od 2000. godine naovamo.<sup>5</sup>

8. U drugoj polovini Dvadesetog veka je takođe došlo do razvoja važnih zakona i prakse koja se, između ostalog, tiče ljudskih prava, javnih konsultacija, društvene odgovornosti i zaštite uzbunjivača. Otvorena uprava doživljava novi zamah poslednjih godina, naročito uz podršku razvoja informacionih i komunikacionih tehnologija (ICT) i nastanak pokreta koji se zalaže za otvorene podatke i visoko profilisane političke veličine, kao što je predsednik Obama.

9. Uzrok i posledica ovog novog zamaha je osnivanje globalnog Partnerstva za otvorenu upravu (POU). Inicijativa POU, koja je na početku obuhvatala članstvo od osam vlada,

---

<sup>5</sup> Freedominfo.org (n.d.) FOI Regimes <http://www.freedominfo.org/regions/global/foi-regimes/>

pokrenuta je na Generalnoj skupštini UN u septembru 2011. godine kao 'dobrovoljna multilateralna inicijativa čiji je cilj da osigura obaveze vlada prema svojim građanima u smislu unapređivanja transparentnosti, osnaživanja građana, borbe protiv korupcije i korišćenja novih tehnologija radi jačanja sistema upravljanja'.<sup>6</sup>

10. Od svog osnivanja, POU je izgradio članstvo od preko 70 nacionalnih vlada koje su izradile preko 200 akcionih planova koji sadrže preko 2.500 obaveza. POU je do 2016. godine predstavljao isključivo partnerstvo država članica, kada je uveden subnacionalni pilot program od četrnaest subnacionalnih uprava (uključujući prenesene, regionalne i lokalne stubove vlasti). Subnacionalne uprave su potpisale Deklaraciju otvorenih subnacionalnih uprava u Parizu, decembra 2016. godine (vidi uokvireni Odeljak 1).

---

<sup>6</sup> Open Government Partnership (2012) Articles of Governance, June 2012 [ažurirano marta 2014. i aprila 2015.] [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%2520ArticlesGov%2520Apr%252021%25202015\\_0%5B1%5D.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP%2520ArticlesGov%2520Apr%252021%25202015_0%5B1%5D.pdf)

## **Odeljak 1: Deklaracija otvorenih subnacionalnih uprava, Pariz - Francuska 2016<sup>7</sup>**

Mi, subnacionalne uprave prenetih nadležnosti, lokalne, regionalne i druge subnacionalne uprave širom sveta, koje predstavljaju stanovništva opština, gradova, gradskih područja, zemalja, država, provincija, regiona i zemalja, okupili smo se na svetskom samitu Partnerstva za otvorenu upravu, koji su sazvale Vlada Francuske, Partnerstvo za otvorenu upravu i Grad Pariz da:

### **Potvrdimo:**

1. Da je vlast najbliža narodu na subnacionalnom nivou, nudeći veće mogućnosti za istinsku transformativnu promenu ka vlasti koja postupa transparentnije, reaguje brže, odgovornije i delotvornije u korist svih građana.
2. Da 15 prenesenih stubova vlasti, lokalnih, regionalnih i subnacionalnih uprava koje čine Pionirski subnacionalni pilot program POU, rade na unapređivanju lokalne otvorene uprave.
3. Istaknutu ulogu civilnog društva u zajedničkom osmišljavanju subnacionalnih akcionih planova i sprovođenju ovih obaveza ka transformativnoj promeni za građane na lokalnom nivou.
4. Važnost podrške vlasti na državnom nivou i globalne agende otvorene uprave.

---

<sup>7</sup> [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_subnational-declaration\\_EN.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_subnational-declaration_EN.pdf)

### **Obavežemo se na:**

1. misiju POU da "neguje globalnu kulturu otvorene uprave koja osnažuje i radi za građane i unapređuje ideale otvorene i participatorne uprave 21. veka".
2. deklaraciju otvorene uprave, koja nas podstiče da: povećavamo raspoloživost informacija o aktivnostima vlasti, podržimo građansko učešće, sprovodimo najviše standarde profesionalnog integriteta kroz naše administrativne uprave i povećavamo pristup novim tehnologijama radi otvorenosti i odgovornosti.
3. osmišljavanje i sprovođenje obaveza otvorene uprave zajedno sa partnerima iz civilnog društva koji unapređuju potrebe lokalne zajednice.

### **Pozovemo:**

1. i ostale prenesene, lokalne, regionalne i subnacionalne stubove vlasti i partnere civilnog društva da potpišu ovu deklaraciju i sprovedu otvorenu lokalnu upravu.
2. zajednicu POU zemalja da prepozna važnu ulogu prenesenih, lokalnih, regionalnih i subnacionalnih stubova vlasti u Partnerstvu.
3. zemlje koje su pristupile POU da se angažuju i podrže ulogu subnacionalnih uprava kroz lokalne akcione planove, kao i ugradnjom subnacionalne perspektive i obaveza u nacionalne akcione planove.

## 1.3 Obrazloženja za otvorenu upravu

11. Reforme otvorene uprave se sprovode u potrazi za nizom ciljeva. Najuspešnije reforme su one koje rešavaju jasan problem i imaju dobro razvijenu teoriju promene. Neki od najčešćih ciljeva reformi otvorene uprave su vršenje dobrog upravljanja, bolje donošenje odluka, veće poverenje javnosti, smanjenje korupcije i delotvornije javne usluge.

### 1.3.1 Dobro upravljanje

12. Otvorenost i odgovornost se sve više prepoznaju kao kvaliteti koji čine temelj dobrog demokratskog upravljanja. Na primer, 12 principa dobrog upravljanja Saveta Evrope, koji su zapisani u 'Evropskoj strategiji za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnom nivou', utvrđuju da su principi otvorene uprave od kritične važnosti za dobro demokratsko upravljanje (vidi uokvireni Odeljak 2).

#### Odeljak 2: Dvanaest principa dobrog upravljanja<sup>8</sup>

1. **Pravedno sprovođenje izbora**, zastupanja i učešća kako bi se obezbedile prave mogućnosti svim građanima da se izjasne o javnim poslovima na lokalnom nivou;
2. **Spremnost da se reaguje i pruže odgovori** kako bi se obezbedilo da lokalna vlast izlazi u susret legitimnim očekivanjima i potrebama građana;

<sup>8</sup> Council of Europe (2007) Strategy on Innovation and Good Governance at local level (SE, Strategija za inovacije i dobro upravljanje na lokalnom nivou - <https://rm.coe.int/1680701699>)

3. **Efikasnost i delotvornost**, kako bi se obezbedilo ostvarenje ciljeva uz najbolje korišćenje resursa;
4. **Otvorenost i transparentnost** kako bi se javnosti obezbedio pristup informacijama i olakšalo razumevanje načina na koji se vode javni poslovi;
5. **Vladavina prava**, kako bi se obezbedila pravičnost, nepristrasnost i predvidljivost;
6. **Etičko ponašanje**, kako bi se obezbedilo da javni interes bude iznad privatnog;
7. **Stručnost i sposobnost**, kako bi se obezbedilo da lokalni predstavnici i državni službenici budu potpuno kadri da izvršavaju svoje dužnosti;
8. **Inovativnost i otvorenost za promene**, kako bi se obezbedilo da iz novih rešenja i dobrih praksi proističe korist;
9. **Održivost i dugoročna orijentacija**, kako bi se vodilo računa o interesima budućih pokolenja;
10. **Dosledno finansijsko upravljanje**, kako bi se obezbedilo promišljeno i efikasno korišćenje javnih sredstava;
11. **Ljudska prava**, kulturna raznolikost i socijalna kohezija, kako bi se obezbedilo da svi građani budu zaštićeni i poštovani i da niko ne bude diskriminisan ili isključen;
12. **Odgovornost**, kako bi se obezbedilo da lokalni predstavnici i državni službenici preuzmu odgovornost i da se pozivaju na odgovornosti za svoje postupke;

13. Zato se za reforme otvorene uprave često smatra da se njihova suštinska vrednost sprovodi kroz produblјivanje ovih principa dobrog demokratskog upravljanja.

### 1.3.2 Bolje donošenje odluka

14. Povezana, ali ipak odvojena, suštinska vrednost otvorene uprave u odnosu na dobro upravljanje je u njenoj instrumentalnoj vrednosti za bolje donošenje odluka. Za otvorenu upravu se često smatra da unapređuje bolje donošenje odluka u vlasti. U neku ruku, ovo se često zasniva na ideji da otvorenost postavlja ograničenja za najgore načine vršenja vlasti i podstiče odgovornije i pravičnije donošenje odluka iz straha od otkrivanja nedela. Ovo se nadovezuje na cilj smanjenja korupcije.

15. S druge strane, sve više se prepoznaje i vrednost koju građani i druge zainteresovane strane imaju da ponude kod donošenja odluka – u obliku ličnog iskustva, ideja, ekspertize i kontrole. Ovo su potvrdila i istraživanja koja pokazuju da veće i raznovrsnije grupe ljudi obično donose bolje odluke nego manje i homogene grupe.<sup>9</sup>

### 1.3.3 Veće poverenje javnosti

16. Veća otvorenost se često nameće kao rešenje za krizu poverenja javnosti u javne institucije, što ceo svet proživljava. U praksi, stvarni odnos između otvorene uprave i poverenja je komplikovan. Javno učešće, kada se odvija na dobar način, može da pomogne izgradnji poverenja između građana i in-

---

<sup>9</sup> Surowiecki, J. (2004) *The Wisdom of the Crowds: Why the many are smarter than the few* (Mudrost gomila: zašto je većina pametnija od manjine). London: Abacus



stitucija. Iako ljudi možda imaju negativni doživljaj neke bezlične institucije, kontakt licem u lice sa donosiocima odluka u njoj može da pomogne u izgradnji poverenja, naročito kada imate osećaj da vas slušaju i cene ono što imate da kažete.

17. Sa druge strane, pokazalo se da transparentnost nosi potencijal da umani poverenje javnosti, pošto otkriva korupciju, loše odlučivanje i druge propuste vlasti. Međutim, povećanje kredibiliteta vlasti je važan preduslov za povećanje poverenja javnosti, a transparentnost može da bude koristan mehanizam da se to ostvari.

### 1.3.4 Smanjenje korupcije

18. Često se kaže da je sunčeva svetlost najbolje dezinfekciono sredstvo za korupciju, a konkretan cilj mnogih inicijativa otvorene uprave jeste smanjenje korupcije u institucijama. Smatra se da otvorenost ima efekat regulatora ponašanja državnih službenika, ukoliko osećaju da su pod kontrolom javnosti, medija, civilnog društva ili nadzornih organizacija. Međutim, transparentnost smanjuje korupciju samo ukoliko je podržana delotvornim mehanizmima odgovornosti koji nameću sankcije za korupciju. Bez takvih mehanizama, obelodanjivanje korupcije samo služi da umani poverenje javnosti i odvraća uzbunjivače da izađu u javnost.

19. Kada to imamo u vidu, tamo gde postoji sveobuhvatan i delotvoran sistem standarda, otkrivanja, prijavljivanja, istrage i sankcionisanja, otvorena uprava može značajno da pomogne u smanjivanju korupcije.

### 1.3.5 Delotvornije usluge

20. Konačno, otvorena uprava se često predlaže kao mehanizam za poboljšanje javnih usluga. Ovo se zasniva na 'ideji da javne institucije koje brže reaguju i odgovorne su narodu – a koriste njihove uvide, ideje, energiju i kontrolu – bolje rade za narod.'<sup>10</sup>

21. Postoji čitav niz primera širom sveta koji pokazuju da otvorena uprava može biti delotvorna za poboljšanje kvaliteta i pristupačnosti javnih usluga za građane. Međutim, odnos između otvorene uprave i delotvornijih usluga nije tako jednostavan i zavisi od niza faktora sredine (npr. građanski prostor, kapacitet države i nezavisni mediji), dobrog osmišljavanja (npr. jasan problem i njegovo ponavljanje tokom vremena) i jasna teorija promene. Konkretno, uspešne reforme obično zahtevaju jasan lanac od transparentnosti (npr. pristup informacijama i otvorenim podacima), kroz učešće do odgovornosti (npr. inicijative, sankcije i petlje povratnih informacija).

---

<sup>10</sup> Hughes, T; Scott, K; & Maassen, P. (2017) Improving Public Services: Guidance for developing OGP commitments (Poboljšanje javnih servisa: smernice za izradu obaveza OGP). Washington DC: Open Government Partnership. [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_public-service-guidance.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_public-service-guidance.pdf)

## 2. Elementi multidisciplinarnosti otvorene uprave

---

22. Postoji nekoliko temeljnih elemenata otvorene uprave koje se podvode pod transparentnost, učešće i odgovornost, a koji se prelamaju kroz sve funkcije vlasti i oblasti praktične politike. Niže je dat kratak uvod u svaki od njih, sa upućivanjem na dodatne materijale i smernice.

Transparentnost	Učešće	Odgovornost
1. Pristup informacijama 2. Otvoreni podaci 3. Upravljanje zapisima	1. Građanski prostor 2. Građansko učešće 3. Zaštite uzbunjivača	1. Revizija 2. Etički kodeksi 3. Kontrola

### 2.1 Transparentnost – “Javnost ume da razume rad svojih uprava”

#### 2.1.1 Pristup informacijama

23. Pristup informacijama - poznat još i kao pravo na informisanje ili sloboda informisanja – sastavni je kamen temeljac otvorene uprave. On građanima daje zakonsko pravo da zahtevaju informacije od vlasti, koje se moraju obezbediti, ukoliko ne potpadaju pod konkretno izuzeće predviđeno zakonom.

24. U septembru 2016. godine, 113 zemalja ili teritorija je u svojim nacionalnim ili savezним zakonima ili izvršnim uredbama imalo odredbe koje se tiču pristupa informacijama.<sup>11</sup> Pored nacionalnih zakona, pravo na informacije je priznato u međunarodnim deklaracijama, uključujući član 19 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i od strane međunarodnih sudova za ljudska prava.

25. Konvencija Saveta Evrope o pristupu zvaničnim dokumentima navodi određeni broj standarda koji regulišu pravo na pristup zvaničnim dokumentima, uključujući izuzetke, postupak za podnošenje zahteva, naplatu i postupke revizije.<sup>12</sup>

### 2.1.2 Otvoreni podaci

26. Otvoreni podaci su relativno skoro dodati u obaveze otvorene uprave, što je omogućeno poboljšanjima ICT koja omogućavaju da se velike količine podataka prikupe, objave i relativno jednostavno ispituju. Prema definiciji otvorenosti, 'otvorene podatke i sadržaj može slobodno koristiti, menjati i deliti svako u bilo koje svrhe'.<sup>13</sup> Ova tri kvaliteta slobodno korišćenje, ponovna upotreba i objavljivanje su od suštinske važnosti da bi se podaci mogli smatrati otvorenim.

27. Godine 2015, objavljena je Međunarodna povelja o otvorenim podacima koja navodi šest principa za objavljivanje ovih podataka:

---

<sup>11</sup> Open Society Justice Initiative <http://www.right2info.org/resources/publications/countrieswithatprovisions113Sept2016.pdf>

<sup>12</sup> Council of Europe (2009) Council of Europe Convention on Access to Official Documents ; Council of Europe Treaty Series - No. 205, <https://rm.coe.int/1680084826>

<sup>13</sup> <http://opendefinition.org>

1. U načelu otvoreni;
2. Pravovremeni i sveobuhvatni;
3. Pristupačni i upotrebljivi;
4. Uporedivi i interoperabilni;
5. Za poboljšanje uprave i angažman građanstva; i
6. Za inkluzivni razvoj i inovacije.

28. U vreme kada je napisana, Povelju je usvojilo 47 vlada, uključujući 17 nacionalnih i 30 lokalnih/subnacionalnih.<sup>14</sup>

### 2.1.3 Upravljanje zapisima

29. Dobro upravljanje zapisima obezbeđuje da informacije budu dostupne, sveobuhvatne i pouzdane i stoga podržava i pristup informacijama i otvorene podatke. Kao što se navodi u Vodiču za otvorenu upravu, 'upravljanje zapisima neće samo po sebi omogućiti otvorenost, ali bez toga otvorenost nije moguća.'<sup>15</sup>

30. Procedure za dobro upravljanje zapisima obezbeđuju da informacije budu autentične i pouzdane, da se brzo i lako mogu pozvati, da se zadrže odgovarajuće vreme i da se odlože bezbedno i propisno i da budu odgovarajuće zaštićene, ukoliko su privatne prirode ili poverljive.

---

<sup>14</sup> International Open Data Charter; <http://opendatacharter.net>

<sup>15</sup> Open Government Guide (n.d.) Records management <http://www.opengovguide.com/topics/records-management/>

## 2.2 Učešće – “Javnost može da utiče na rad svojih uprava”

### 2.2.1 Građanski prostor

31. Mehanizmi otvorene uprave se često zasnivaju na pretpostavci da građani i civilno društvo traže i pristupaju informacijama i da ih koriste radi pozivanja na odgovornost donosioca odluka. Ovo je jedino moguće kada je civilno društvo oslobođeno ograničenja i ne plaši se mogućih negativnih posledica.<sup>16</sup> Građanski prostor se definiše kao ‘sloboda i sredstvo [za pojedince i organizovane grupe] da govore, pristupaju informacijama, udružuju se, organizuju i učestvuju u javnom donošenju odluka’<sup>17</sup> i predstavlja suštinski preduslov za otvorenu upravu.

32. Savet Evrope utvrđuje četiri principa koji su potrebni za negovanje konstruktivnog odnosa između civilnog društva i vlasti:<sup>18</sup>

1. Učešće: NVO prikuplja i usmerava stavove građana. Ovo su vredni ulazni podaci za proces donošenja političkih odluka, koji povećavaju kvalitet, razumevanje i dugoročno gledano promenljivost inicijativa praktične politike.
2. Poverenje: Otvoreno i demokratsko društvo se zasniva na pravičnoj interakciji između aktera i sektora. Iako NVO i

---

16 Fox, J. (2014) Social Accountability: What does the evidence really say? GPSA Working Paper No.1, Washington DC: Global Partnership for Social Accountability/World Bank <http://gpsaknowledge.org/wp-content/uploads/2015/04/Social-Accountability-What-Does-Evidence-Really-Say-GPSA-Working-Paper-1-with-Foreword.pdf>

17 Malena, C. (2015) Improving the measurement of civil space. London: Transparency and Accountability Initiative. <http://www.transparency-initiative.org/archive/wp-content/uploads/2015/05/TAI-Civic-Space-Study-v13-FINAL.pdf>

18 Council of Europe (2009) Civil Participation in the Decision-Making Process: Code of Good Practice. Strasbourg: Council of Europe. <https://rm.coe.int/16802eede1>

državna vlast imaju različite uloge, zajednički cilj poboljšanja života ljudi je moguće uspešno ostvariti ukoliko se on zasniva na poverenju koje podrazumeva transparentnost, poštovanje i međusobno oslanjanje jednih na druge.

3. Odgovornost i transparentnost: delovanje u interesu javnosti zahteva otvorenost, odgovornost, jasnoću i preuzimanje odgovornosti i od strane NVO i od javne vlasti, uz transparentnost u svim fazama.
4. Nezavisnost: NVO se moraju shvatati kao slobodna i nezavisna tela u pogledu ciljeva, odluka i aktivnosti koje vrše. One imaju pravo da deluju nezavisno i da zagovaraju različite stavove u odnosu na vlast sa kojom inače mogu da saraduju.

## 2.1.2 Građansko angažovanje

33. Građansko angažovanje - poznato još i kao učešće javnosti, uključivanje građana i u kombinaciji ovih izraza - odnosi se na upravu koja proaktivno učestvuje sa građanima, civilnim društvom i ostalim grupama zainteresovanih strana.

34. Građansko angažovanje se može odvijati u svakoj fazi ciklusa praktične politike, od utvrđivanja prioriteta, preko informisanja i donošenja odluke, do realizacije i ocene praktične politike. Ono se takođe može odvijati na raznim nivoima, od procesa kao što su javne konsultacije, gde zainteresovane strane informišu proces donošenja odluka do procesa kao što je participatorno budžetiranje, kada građani sami donose konačne odluke. Međunarodno udruženje za učešće javnosti (IAP2) je utvrdilo 5 nivoa učešća:

- ▶ Informisanje: pružanje javnost uravnoteženih i objektivnih informacija kako bi joj se pomoglo da razume problem, alternative, mogućnosti i/ili rešenja;
- ▶ Konsultovanje: radi dobijanja povratnih informacija od javnosti o analizi, alternativni i / ili odlukama;
- ▶ Uključivanje: radi neposrednog rada sa javnošću kroz proces koji osigurava da se zabrinutost i težnje javnosti dosledno uvažavaju i razmatraju;
- ▶ Saradnja: radi uspostavljanja partnerstva sa javnošću u svakom aspektu odlučivanja, uključujući razradu i utvrđivanje poželjnog rešenja;
- ▶ Osnaživanje: stavljanje donošenja konačne odluke u ruke javnosti.

### 2.1.3 Zaštita uzbunjivača

35. Zaposleni su često prvi koji uočavaju korupciju, opasno, nepošteno i / ili nezakonito ponašanje u okviru neke organizacije. Uzbunjivači zato imaju ulogu od kritične važnosti u otvorenoj upravi da upozore organizacije i šire društvo na nepravilnosti, kada do njih dođe. Odgovorne organizacije uspostavljaju jasne procedure i vrste zaštite za uzbunjivače koje pojedincima obezbeđuju da mogu da prijave zabrinutost koju osećaju uz izvesnost da će to na odgovarajući način biti rešeno, a bez straha od negativnih posledica po njihovu bezbednost ili karijeru.

36. Rezolucija 1729 Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 'potvrđuje važnost uzbunjivača – zabrinutih pojedinaca koji podižu uzbunu kako bi zaustavili nepravilnosti koje dovode u rizik ostale ljude – pošto njihove aktivnosti pružaju mo-



gućnost za jaćanje odgovornosti i jaćanje borbe protiv korupcije i pogrešnog upravljanja, kako u javnom tako i u privatnom sektoru.<sup>19</sup>

## 2.2 Odgovornost - "Javnost može da zahteva odgovornost od svoje vlade za njene postupke"

### 2.2.1 Revizija

37. Revizija, kako interna, tako i eksterna od kritiće je važnosti da se obezbedi da lokalna vlast na propisan naćin prikuplja, upravlja i troši javna sredstva. U Priručniku Saveta Evrope o javnoj etici na lokalnom nivou se navodi da:<sup>20</sup>

'Mehanizmi revizije i kontrole lokalnih vlasti treba da odražavaju privrženost vladavini prava, transparentnost, demokratsko ućešće i delotvornu internu i eksternu kontrolu lokalno izabranih državnih službenika. [...] Trebalo bi uspostaviti i objaviti okvir za saopštavanje rezultata eksterne revizije. Isto tako, lokalna uprava bi trebalo da objavljuje rezultate interne revizije.'

38. Pored funkcija zvanićnih revizija, u poslednjim dekadama smo svedoci rasta socijalnih revizija, naroćito u delovima Azije i Afrike. Socijalne revizije sprovodi civilno društvo na lokalnom nivou ili pristupanjem informacijama uprave, angažovanjem građana i analiziranjem situacije na terenu. Socijalne revizije

---

19 Council of Europe Parliamentary Assembly (2010) Protection of "whistle-blowers", Resolution 1729, adopted on 29 April 2010 (17th Sitting). <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851&lang=en>

20 Council of Europe (2006) Abridged Handbook on Public Ethics at Local Level. Strasbourg: Council of Europe. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&direct=true>

su najdelotvornije kada su podržane od strane zvaničnih institucija i kada doprinose zvaničnim revizijama.

## 2.1.2 Etički kodeksi

39. Etički kodeksi navode šta se očekuje od državnih službenika i pružaju važnu osnovu za suprotstavljanje nepravilnom radu i korupciju vlasti. Etički kodeksi moraju biti poduprti jasnim procedurama za podnošenje žalbi, reviziju i sankcije.

40. Priručnik Saveta Evrope o javnoj etici na lokalnom nivou navodi da:<sup>21</sup>

‘Jednom kada lokalni nadležni organ usvoji konkretan kodeks ponašanja uključujući sankcije za njegovo kršenje, takav kodeks postaje pravno obavezujući i primenjuje se protiv prekršilaca. U skladu sa ciljevima transparentnosti, relevantni zakoni, model kodeksa ponašanja i sve važeće sudske odluke, trebalo bi da budu objavljene. Lokalni nadležni organi i njihovi izabrani i imenovani državni službenici bi trebalo zajednički da rade na tome da osiguraju da se zna da postoji kodeks ponašanja, da ga promovišu i primenjuju na sve lokalne državne službenike.’

## 1.1.3 Kontrola

41. Kontrola izvršnih funkcija lokalne uprave od strane izabranih predstavnika je važan kamen temeljac demokratskog upravljanja. Ona pomaže da se osigura da donosioci odluka

---

<sup>21</sup> Council of Europe (2006) Abridged Handbook on Public Ethics at Local Level. Strasbourg: Council of Europe. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&-direct=true>

odgovaraju na potrebe i budu odgovorni građanima za svoje odluke. Kontrola od strane izabраних predstavnika se dalje dopunjava kontrolom od strane građana, civilnog društva i medija. Kao i kod revizije, ovo se može odvijati kroz strukture lokalne vlasti (npr. na sastancima gradske kuće, sednicama anketnih odbora, građanskim komitetima u senci), ili nezavisno od toga.

### 3. Okvir za otvorenu lokalnu upravu

---

42. Principi, mehanizmi i inicijative otvorene uprave se mogu primeniti na svaku funkciju lokalne uprave. Kroz niže naveden okvir, koji će biti detaljno obrađen u narednim poglavljima, objašnjeno je kako se otvorena uprava može primeniti na pet takvih funkcija: budžetiranje, ugovaranje, donošenje zakona, donošenje praktičnih politika i pružanje usluga.

<b>Funkcija</b>	<b>Transparentnost</b>	<b>Učešće</b>	<b>Odgovornost</b>
Budžetiranje	Javnost ima pristup informacijama o tome kako javna uprava prikuplja i troši javna sredstva	Javnost ima uticaja ili odlučuje o tome kako se troši javni budžet	Javnost može da poziva na odgovornost donosiocice odluka za to kako se javna sredstva raspedeljuju i troše.
Ugovaranje	Javnost ima pristup informacijama o celokupnom ciklusu ugovaranja, uključujući planiranje, poziv za podnošenje ponuda, dodelu ugovora, ugovor i realizaciju.	Javnost je uključena u planiranje, dodelu ugovora i / ili ocenu sprovođenja ugovora lokalne uprave.	Javnost može da poziva na odgovornost donosiocice odluka za to kako se robe i usluge poručuju i nabavljaju.

Donošenje zakona	Javnost ima pristup informacijama o načinu na koji se donose zakoni i ko ih donosi.	Javnost je uključena u informisanje, donošenje i kontrolu zakona.	Javnost može da poziva na odgovornost donosiocice odluka za to kako donose i kako sprovode zakone.
Donošenje praktičnih politika	Javnost ima pristup informacijama o tome kako se donose praktične politike i ko ih donosi.	Javnost je uključena u informisanje, donošenje realizaciju i ocenu praktičnih politika.	Javnost može da poziva na odgovornost donosiocice odluka za to kako donose praktične politike i šta njima postižu.
Pružanje usluga	Javnost ima pristup informacijama o svojim pravima i traženju prava koja im pripadaju, i upravljanju, finansiranju i učinku javnih usluga.	Javnost je uključena u osmišljavanje, nabavku, isporuku i ocenu javnih usluga.	Javnost može da poziva na odgovornost donosiocice odluka za kvalitet i pristupačnost javnih usluga.

43. Ono što sledi nema pretenziju da bude sveobuhvatno, ali nudi polazište za istraživanje reforme otvorene uprave u lokalnoj vlasti. Svaki odeljak nudi istorijat zadate teme, pregled međunarodnih standarda ili principa najbolje prakse, studiju slučaja kao ilustraciju, preporuke i dodatne izvore informacija.

## 4. Otvoreno lokalno budžetiranje

---

### 4.1 Istorijat

44. Lokalne uprave ne bi mogle da funkcionišu bez prikupljanja, raspodele i trošenja poreza od, i u ime svojih stanovnika. Otvoreno lokalno budžetiranje je princip po kome bi građani trebalo da budu u mogućnosti da znaju i utiču na način na koji se javna sredstva troše u njihovom području.

45. Inicijative otvorenog budžetiranja se kreću od reformi transparentnosti, koje nude građanima i zainteresovanim stranama informacije koje su neophodne za kontrolu raspodele i trošenja budžeta, do participatornih reformi, koje građanima omogućavaju uticaj ili čak i kontrolu nad aspektima procesa budžetiranja.

46. Lokalne uprave širom sveta su pioniri u otvorenim budžetskim reformama, koje često idu značajno dalje od njihovih kolega na nacionalnom nivou. Možda najpoznatiji primer participatornog budžetiranja, kojim su građanima data ovlašćenja da odlučuju o tome kako se budžet troši je onaj koji je razvio brazilski grad Porto Alegre.

## 4.2 Standardi

### 4.2.1 Upitnik za istraživanje subnacionalnog otvorenog budžeta

47. Upitnik za međunarodno istraživanje subnacionalnog otvorenog budžeta partnerstva za budžet postavlja metričke opsege za merenje otvorenosti budžeta lokalnih uprava, uključujući tokom izrade budžeta, izvršenja i izveštavanja i nadzora <sup>22</sup>.

### 4.2.2 Principi javnog učešća u fiskalnoj politici

48. Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost ima deset principa za učešće javnosti u fiskalnoj politici, uključujući pristupačnost, otvorenost, sveobuhvatnost, poštovanje samoizražavanja, blagovremenost, dubinu, proporcionalnost, održivost, komplementarnost i reciprocitet.<sup>23</sup>

## 4.3 Studija slučaja: participatorno budžetiranje u Parizu, Francuska

49. Godine 2014, Pariz je prvi testirao participatorno budžetiranje, kojim je 40.745 glasača dodelilo 17,7 miliona evra za devet projekata. U ovoj pilot fazi, predloge su dostavljali departmani Grada.

---

<sup>22</sup> [http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS\\_Questionnaire\\_final020514vrquestions\\_em.pdf](http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/SN-OBS_Questionnaire_final020514vrquestions_em.pdf)

<sup>23</sup> [http://www.fiscaltransparency.net/pp\\_principles/](http://www.fiscaltransparency.net/pp_principles/)

50. Proces je rastao po veličini i složenosti svake naredne godine. U 2015. godini dodeljeno je 75 miliona evra za 188 projekata za koje je glasalo 70.000 glasača, a u 2016. godini dodeljeno je 100 miliona evra za 219 projekata za koje je glasalo 92.809 glasača.

51. U odnosu na 2015. godinu sada i Parižani van granica gradskih departmana mogu dostavljati predloge, tako da svaki stanovnik može sada da predloži neki projekat. U 2016. godini je podneto 3200 projekata, od čega je odabrano 624 koji su stavljeni na glasanje. U 2016. godini je poseban naglasak stavljen na siromašne delove, kojima je dodeljeno 30% od ukupnog budžeta. Uveden je i participatorni školski budžet, za koji je glasalo 66.155 dece.<sup>24</sup>

## 4.4 Preporuke

52. Objavite ključna budžetska dokumenta: lokalne vlasti bi trebalo da objavljuju ključna budžetska dokumenta kako bi građani i druge zainteresovane strane mogle da kontrolišu kako se državni novac raspodeljuje i troši.<sup>25</sup> Njih bi trebalo objavljivati blagovremeno i na redovnoj osnovi.

53. Napravite građanski budžet: lokalne vlasti bi trebalo da naprave godišnji budžet za građane, u kome će budžetske linije biti date u formatu koji je lako razumeti. On bi mogao da obuhvati korišćenje infografike ili drugih vizuelnih i / ili interaktivnih medija.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Detaljnije na: <http://www.paris.fr/actualites/the-participatory-budget-of-the-city-of-paris-4151>

<sup>25</sup> <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-the-four-core-budget-documents/>

<sup>26</sup> <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/>



54. Uključiti građane sa stalnim boravkom u definisanje prioriteta budžeta: lokalne uprave bi trebalo da angažuju svoje građane da im pomognu u definisanju prioriteta za trošenje. To bi moglo da uključuje održavanje budžetskih konsultacija radi informisanja o razvoju budžeta mesta/grada i / ili definisanja dela budžeta za građane koji oni sami mogu da raspodele kroz participatorno budžetiranje.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> <http://guide.fiscaltransparency.net/>

## 5. Otvoreno lokalno ugovaranje

---

### 5.1 Istorijat

55. Lokalne vlasti dodeljuju i nabavljaju širok spektar infrastrukture, roba i usluga za račun svojih stanovnika. Ugovori su često putevi preko kojih se praktične politike prevode u opipljive koristi za ljude i zajednice. Otvoreno ugovaranje je princip prema kome građani treba da imaju mogućnost da znaju i da utiču na to šta, sa kime i za koji iznos lokalna vlast ugovara.

56. Reforme otvorenog ugovaranja se kreću od odredbi boljeg informisanja u svakoj fazi procesa ugovaranja (tj. planiranja, raspisivanja poziva za ponude, dodele ugovora, samog ugovaranja i realizacije) do aktivnog uključivanja građana u definisanje, dodelu ili nadzor nad ugovorima. Partnerstvo za otvoreno ugovaranje saopštava da:<sup>28</sup>

“Objavljivanje i korišćenje strukturiranih i standardizovanih informacija o javnom ugovaranju može da pomogne zainteresovanim stranama da:

- ▶ obezbedi upravama veću vrednost za novac,

---

<sup>28</sup> Open Contracting Partnership (n.d.) Why Open Contracting: The benefit of open contracting <https://www.open-contracting.org/why-open-contracting/>

- ▶ stvori pravedniju konkurenciju i podjednake uslove za poslovanje, naročito manjih firmi,
- ▶ donese kvalitetniju robu, radove i usluge građanima,
- ▶ spreči prevare i korupciju,
- ▶ promoviše pametniju analizu i bolja rešenja za javne probleme.

Javni uvid u otvorene podatke ugovaranja gradi poverenje i osigurava da triloni dolara koje vlade troše imaju kao rezultat bolje usluge, robu i infrastrukturne projekte.”

## 5.2 Standardi

### 5.2.1 Globalni principi otvorenog ugovaranja

57. Partnerstvo za otvoreno ugovaranje ima set principa otvorenog ugovaranja ‘namenjen da usmerava vlasti i druge zainteresovane strane da na aktivno obelodanjuju dokumenta i informacije u vezi javnog ugovaranja na način koji omogućava smisleno razumevanje, delotvorni monitoring, efikasan učinak i odgovornost za rezultate’<sup>29</sup>. Oni obuhvataju kako “aktivno obelodanjivanje”, tako i “učesće, monitoring i nadzor”.

### 5.2.2 Standard za podatke otvorenog ugovaranja

58. Standard za podatke otvorenog ugovaranja Partnerstva za otvoreno ugovaranje postavlja zahteve za objavljivanje podataka kroz celokupan proces ugovaranja, uključujući planiran-

---

<sup>29</sup> Open Contracting Partnership (n.d.) Global Principles <http://www.open-contracting.org/get-started/global-principles/>

je, poziv za podnošenje ponuda, dodelu ugovora, ugovaranje i realizaciju<sup>30</sup>.

### **5.3 Studija slučaja: Transparentne javne nabavke – ProZorro (Ukrajina)**

59. Nakon revolucije Majdan, došlo je do jedinstvene saradnje između vlasti, biznisa i civilnog društva, koja je dovela do stvaranja sistema za e-nabavke 'ProZorro' koji je zamišljen da omogući da ugovori vlasti budu otvoreniji, svedu korupciju na najmanju moguću meru i spreče zakulisne radnje u procesima javne nabavke. ProZorro (na ukrajinskom: "transparentan") je osmišljen da omogući telima vlasti da sprovedu javne nabavke elektronskim putem, pri čemu su informacije o javnim ugovorima lako dostupne građanima, novinarima i organizacijama civilnog društva koje imaju mogućnost da prate aktivnosti javnih nabavki državnih tela.

60. U skladu sa standardom podataka za otvoreno ugovaranje, sistem pohranjuje informacije za sve delove procesa ugovaranja — od planiranja preko plaćanja koja se vrše nakon završetka. Informacije se objavljuju na veb portalu uprave koji se može pretraživati i gde nadležni organi za javne nabavke takođe mogu da objavljuju pozive za dostavljanje ponuda i planove javnih nabavki. Sam proces sprovođenja tendera se obavlja preko niza odvojenih (ali povezanih) komercijalnih sajtova za tendere, koji su prilagođeni potrebama kupaca i dobavljača.

61. Sistem takođe obuhvata alate za analiziranje tenderskih podataka, mehanizam za dostavljanje primedbi ponuđača

---

<sup>30</sup> <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

(kao i rezultat žalbi koji se objavljuje onlajn), informativni portal sa vodičima za upoznavanje sa osnovama javnih nabavki i relevantnim zakonima i platformom za monitoring koja omogućava naručiocima i dobavljačima da ocene svoja iskustva jednih sa drugima i put kojim opšta javnost može da prijavi sumnjive poslove nadležnim organima.

62. Nakon perioda neobavezne primene, ukrajinski parlament je doneo zakon o javnim nabavkama kojim se nalaže da se sve državne javne nabavke vrše korišćenjem platforme ProZorro počev od 1. avgusta 2016. Od tog vremena, korišćenje ProZorro je dovelo do većeg učešća i konkurencije za javne tendere i veće poverenje biznisa i javnosti u pravičnost procesa za javne nabavke Ukrajine.<sup>31</sup>

## 5.4 Preporuke

63. Objavite ključna dokumenta i podatke: lokalne vlasti bi trebalo da objavljuju svojim građanima i ostalim zainteresovanim stranama informacije iz ugovora koje potpisuju, naročito kada se oni tiču velikih iznosa ili usluga ili infrastrukture od ključne važnosti, u svrhu kontrole.<sup>32</sup>

64. Usvojite standard podataka za otvoreno ugovaranje: lokalne vlasti bi trebalo da potpišu i usvoje međunarodne standarde podataka za otvoreno ugovaranje i da shodno tome objavljuju informacije i podatke koji se odnose na javne ugovore. Lokalne uprave bi trebalo da analiziraju, u idealnim uslovi-

---

<sup>31</sup> Detaljnije na: <https://medium.com/open-contracting-stories/everyone-sees-everything-fa6df0d00335>

<sup>32</sup> <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-key-dokumentima-and-data/>

ma putem nezavisne procene, vlastito pridržavanje standarda, u redovnim intervalima.<sup>33</sup>

65. Uključite građane u nabavku usluga: lokalne vlasti bi trebalo da uključe svoje građane u definisanje načina dodeljivanja i evaluacije ugovora, naročito kada se oni odnose na neophodne usluge ili infrastrukturu.<sup>34</sup>

---

33 <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

34 <http://www.opengovguide.com/commitments/involve-citizens-in-the-commissioning-design-delivery-and-assessment-of-public-services/>

## 6. Otvoreno donošenje lokalnih zakona

---

### 6.1 Istorijat

66. Lokalne vlasti su često zadužene za donošenje ili sprovođenje zakona, podzakonskih akata i propisa. Otvoreno donošenje zakona je princip prema kome stanovništvo treba da zna i da utiče na to kako njihovi izabrani predstavnici donose odluke: koje, zašto i kako, i da budu u mogućnosti da ih pozivaju na odgovornost za to. Reforme otvorenog donošenja zakona se kreću od pružanja građanima više informacija o procesu donošenja zakona i pristupu forumima za donošenje odluka, do njihovog aktivnog uključivanja u informisanje ili kontrolu odluke.

### 6.2 Standardi

67. Deklaracija o otvorenosti parlamenata, koju su sačinili članovi [OpeningParliament.org](http://OpeningParliament.org), utvrđuje standarde za otvorenost parlamenata vezano za četiri teme:

- ▶ promovisanje kulture otvorenosti
- ▶ transparentnost informacija o parlamentu
- ▶ lakši pristup informacijama o parlamentu
- ▶ omogućavanje komuniciranja informacija o parlamentu elektronskim putem

## 6.3 Studija slučaja: Madrid odlučuje, Španija

68. Madrid odlučuje je internet platforma Gradskog veća Madrida za javno učešće u donošenju odluka. Jedna od četiri glavne funkcije ove platforme jeste da obezbedi forum svim građanima da predlože novi lokalni zakon o čijoj podršci glasaju ostali građani. Predlozi koji dobiju podršku jednog procenta stanovništva po popisu stavljaju se na obavezno javno glasanje. Nakon ovoga, veće zatim ima mesec dana da uradi tehničke izveštaje o zakonitosti, izvodljivosti i troškovima uspešnih predloga, koji se objavljuju na internet platformi.

69. Prvo glasanje za uspešne predloge građana održano je februara 2017. godine kada su građani Madrida glasali za projekte "100% održivi Madrid" i "Jedna karta za javni prevoz". Oba predloga su prošla uz podršku od 94% (198.905 glasova), odnosno 89% (188.665 glasova) i Grad je od tada objavio tehničke studije za oba predloga.

70. Pored predloga i glasanja, platforma „Madrid odlučuje“ takođe podržava debate i participatorno budžetiranje.<sup>35</sup>

## 6.4 Preporuke

71. Objavite u pristupačnom formatu informacije o procesu donošenja odluka, dnevnom redu i zapisnicima: lokalne vlasti bi trebalo da obezbede pristupačne informacije o procesu demokratskog donošenja odluka. Ovo bi trebalo da omogući njihovim građanima i drugim zainteresovanim stranama da razumeju koje se odluke donose u njihovo ime, kada i ko ih donosi i kako se došlo do konačnih odluka.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Detaljnije na: <https://decide.madrid.es/>

<sup>36</sup> <https://www.openingparliament.org/declaration/>



72.Otvorite sastanke veća za javnost, civilno društvo i omogućite štampi da prisustvuju i izveštava: lokalne vlasti bi trebalo da omoguće građanima i drugim zainteresovanim stranama da prisustvuju, snimaju i izveštavaju o sastancima njihovih izabranih predstavnika, osim u izuzetnom slučaju kada se sastanak vodi iza zatvorenih vrata. Lokalne vlasti bi trebalo jasno da ustanove pravo rezidenata i ostalih da prisustvuju, kao i kriterijume za izuzeća.<sup>37</sup>

73.Omogućite građanima da predlažu i glasaju o lokalnim zakonima: lokalne vlasti bi trebalo da uključe građane u informisanje odluka i proces donošenja zakona i da uspostave jasan mehanizam preko koga bi sami njihovi građani mogli da predlažu i / ili glasaju o novim zakonima.<sup>38</sup>

---

37 <https://www.gov.uk/uprava/vlada/publications/open-and-accountable-local-uprava/vlada-plain-english-guide>

38 <http://participedia.net/en/methods/initiative-process>

## 7. Otvoreno donošenje lokalnih praktičnih politika

---

### 7.1 Istorijat

74. Rad lokalnih vlasti zavisi od procesa donošenja praktičnih politika, koje političku ambiciju prevode u praktične planove i usluge. Otvoreno donošenje praktičnih politika je princip po kome građani treba da budu u stanju da znaju i utiču na to koje odluke se donose u njihove ime, ko ih donosi i kako.

75. Reforme otvorenog donošenja praktičnih politika se kreću od pružanja građanima pristupa informacijama o formulisanju praktične politike do njihovog aktivnog uključivanja u izradu. Učešće javnosti u donošenju praktičnih politika se može odvijati u svakoj fazi procesa praktične politike. Na primer, donja tabela prikazuje neke od načina učešća javnosti koje bi se mogle primeniti na različite faze ciklusa praktične politike:

Faza donošenja praktične politike	Primeri za načine
Stavljanje na dnevni red	<ul style="list-style-type: none"><li>• Inicijative građana</li><li>• Forume za javnu raspravu</li><li>• Planiranje budućnosti</li><li>• Participatorno budžetiranje</li><li>• Vizije</li></ul>

Formulisane praktične politike	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Građanski paneli</li> <li>• Javno prikupljanje novčanih sredstava (Crowdsourcing)</li> <li>• Forumi za javnu raspravu</li> <li>• Fokus grupe</li> <li>• Ispitivanje javnog mnjenja</li> </ul>
Donošenje odluke	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skupštine građana</li> <li>• Žiri građana</li> <li>• Konferencije za postizanje konsenzusa</li> <li>• Javne konsultacije</li> <li>• Referendumi</li> </ul>
Realizacija	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zajedničko dodeljivanje</li> <li>• Zajednička izrada</li> <li>• Zajedničko osmišljavanje usluga</li> <li>• Paneli korisnika</li> </ul>
Sistematsko praćenje i evaluacija	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Građanske kartice za izveštavanje</li> <li>• Mehanizmi dostavljanja pritužbi</li> <li>• Tajni kupci</li> <li>• Istraživanja</li> </ul>

## 7.2 Standardi

76.Osnovne vrednosti Međunarodnog udruženja za učešće javnosti (IAP2) za praksu učešća javnosti navode sedam širokih principa za praksu učešća javnosti:

- a. Učešće javnosti se zasniva na verovanju da oni kojih se odluka tiče imaju pravo da budu uključeni u proces donošenja odluke.
- b. Učešće javnosti uključuje obećanje da će doprinos javnosti uticati na odluku.

- c. Učešće javnosti promoviše održive odluke prihvatajući i komunicirajući potrebe i interese svih učesnika, uključujući donosiocje odluka.
- d. Učešće javnosti traži i olakšava uključivanje onih kojih bi odluka mogla da se tiče ili koji su zainteresovani za odluku.
- e. Učešće javnosti zahteva ulazne podatke od učesnika radi osmišljavanja načina na koji oni treba da učestvuju.
- f. Učešće javnosti obezbeđuje učesnicima informacije koje su im potrebne da uzmu učešće na smislen način.
- g. Učešće javnosti komunicira učesnicima kako su njihovi ulazni podaci uticali na odluku.<sup>39</sup>

## 7.3 Studija slučaja: Praktična politika regionalnog učešća Toskane, Italija

77. Praktična politika regionalnog učešća Toskane (TPPR) institucionalizuje participatorne, pažljivo razmotrene procese kao redovan deo administracije i upravljanja širom Toskane. Uvedena je u regionalni zakon Toskane 2007. godine, a osnažena 2013. godine, a osnovna svrha TPPR je, kao što stoji u članu 1 br 46/2013, "doprinos obnavljanju demokratije i njenih institucija kroz integrisanje sa praksom, procesima i alatima participatorne demokratije" i, kroz to, razvijanje "veće socijalne kohezije, kroz širenje kulture učešća i vrednovanja svih oblika građanskog angažovanja, znanja i veština koji se dele društvu".

78. U zakonu se dalje kaže da je ustanovljena obaveza lokalnih i regionalnih vlasti da razvijaju raznovrsne participatorne procese za angažovanje građana u izgradnji javnih praktičnih

---

<sup>39</sup> <http://www.iap2.org/?page=A4>

politika i projekata. Ove obaveze su zasnovane na principu da je učešće osnovno ljudsko pravo i da javne institucije imaju dužnost da obezbede mogućnosti za ovo i stave na raspolaganje prave alate koji omogućavaju delotvorno učešće.

79. Zakon takođe predviđa stvaranje nezavisne institucije zadužene za unapređivanje participativnih procesa: "Nadležni organ za učešće javnosti". Uloga ovog tela je sistematsko praćenje razvoja unapređivanja participativne kulture širom regiona i raspodela sredstava za podršku inovativnim metodološkim pristupima za učešće (uključujući korišćenje novih informacionih i komunikacionih tehnologija) koje omogućavaju razvoj novih oblika razmene između institucija i građana.<sup>40</sup>

## 7.4 Preporuke

80. Objavite informacije u pristupačnom formatu o procesu donošenja praktičnih politika, uključujući ažurne informacije o trenutnim procesima praktične politike: lokalne vlasti bi trebalo da obezbede pristupačne informacije o procesu donošenja praktičnih politika. Ovo bi trebalo da omogući građanima i drugim zainteresovanim stranama da razumeju koje praktične politike se donose u njihovo ime, kada i ko ih donosi i kako se dolazi do konačne praktične politike.<sup>41</sup>

81. Angažujte građane na pitanjima koja imaju visok prioritet: lokalne vlasti bi trebalo da utvrde pitanja koja imaju visok prioritet kod građana i da ih uključe u razradu, analizu i / ili

---

40 Detaljnije na: <http://participedia.net/en/cases/tuscany-regional-participation-policy-italy>

41 <http://www.opengovguide.com/commitments/publish-core-information-about-uprava/vlada-on-a-proactive-basis/>

odlučivanje o opcijama praktične politike. Proces mora da odražava istinsku želju za angažovanjem, da bude osmišljen u skladu sa principima dobre prakse i da obuhvati povratne informacije građanima o ishodu.<sup>42</sup>

82. Izradite i sprovedite praktičnu politiku kroz učešće save-  
ta: lokalne vlasti bi trebalo da ulože napore da ugrade učešće  
javnosti u način na koji radi. To može da bude u obliku politike  
učešća u savetu koji postavlja zahtev za angažovanje građana,  
koja se komunicira građanima i zakonski se sprovodi.<sup>43</sup>

---

42 <http://www.opengovguide.com/commitments/engage-citizens-in-deliberation-on-a-priority-issue/>

43 <http://www.opengovguide.com/commitments/establish-legislation-and-guidelines-on-public-consultation-in-policy-development/>

## 8. Pružanje otvorenih lokalnih usluga

---

### 8.1 Istorijat

83. Pružanje javnih usluga je funkcija od kritične važnosti za lokalne vlasti. Njihovi građani očekuju da ove usluge budu pristupačne i dobrog kvaliteta za njihovu i dobrobit njihove porodice. Otvorene javne usluge je princip po kome bi građani trebalo da znaju i da utiču na to kako se javne usluge sprovede u njihovoj sredini.

84. Reforme otvorenih javnih usluga se kreću od pružanja informacija o pravima stanovnika na usluge i standardima do aktivnog uključivanja korisnika usluga u njihovo osmišljavanje, pružanje i / ili kontrolu. Partnerstvo za otvorenu upravu izveštava da se:<sup>44</sup>

“Reforme otvorenih javnih usluga mogu primeniti na različite faze ciklusa praktične politike, na primer:

- ▶ Utvrđivanje prioriteta i donošenje agende – tj. obaveze za izradu mehanizama koji građanima omogućava da se pitaju za odluke o prioritarnim pitanjima i / ili raspodeli resursa (npr. participativno budžetiranje).

---

<sup>44</sup> Hughes, T; Scott, K; & Maassen, P. (2017) Improving Public Services: Guidance for developing OGP commitments. Washington DC: Open Uprava/vlada Partnership. [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_public-service-guidance.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_public-service-guidance.pdf)

- ▶ Donošenje praktičnih politika i osmišljavanje usluga - tj. obaveze koje građanima omogućavaju da se pitaju za procese praktične politike vezane za javne usluge i / ili uključivanje građana u osmišljavanje usluga.
- ▶ Zajedničko dodeljivanje i zajednička izrada - tj. obaveze koje uključuju građane u odluke o dodeljivanju poslova i / ili direktno pružanje javnih usluga.
- ▶ Sistematsko praćenje i odgovornost - tj. obaveze koje uključuju građane u procenu učinka javnih usluga i pozivanje na odgovornost pružaoaca za pružanje usluga“.

## 8.2 Standardi

85.Smernice Partnerstva za otvorenu upravu preporučuju pristup od šest koraka za izradu reformi/obaveza otvorenih javnih usluga:

- a. Angažujte građane i civilno društvo oko izbora prioritete usluge i definisanja problema, reforme ili inicijative koju treba rešavati.
- b. Odredite delokrug i razumite kontekst i sistem u kome će se reforma ili inicijativa primenjivati, uključujući raspoloživost i korišćenje resursa, relevantne državne i ne-državne zainteresovane strane, odnose moći i postojeće mehanizme angažovanja i odgovornosti.
- c. Angažujte građane, specijaliste po sektorima i eksperte za društvenu odgovornost – od nacionalnog civilnog društva, univerziteta, međunarodnih NVO i / ili multilateralne organizacije – da pomognu u osmišljavanju reforme ili inicijative.



- d. Angažujte relevantan nadzor (inspektorate, itd.), reviziju, ombudsmana i / ili parlamentarne institucije za istraživanje kako reforma ili inicijativa može uticati na postojeće procese odgovornosti.
- e. Povežite se sa medijima, organizacijama civilnog društva, socijalnim pokretima i drugim grupama radi podizanja svesti o reformi ili inicijativi i mobilisanja građana za učešće.
- f. Saradujte sa univerzitetskim profesorima i multilateralnim partnerima na oceni uticaja reforme ili inicijative.

### **8.3 Studija slučaja:– Mentalno zdravlje mladih u Oldhamu, Vel. Britanija, Projekat MH:2K**

86. Poremećaji mentalnog zdravlja pogađaju 1 od 10 mladih ljudi u Vel. Britaniji, a ranjive grupe su posebno u riziku. Projekat MH:2K su sproveli dobrotvorna organizacija Involve i socijalno preduzeće Leaders unlocked radi uključivanja mladih ljudi u razgovor o mentalnom zdravlju u lokalnoj sredini. On obuhvata osnaživanje mladih od 14-25 godina da identifikuju probleme mentalnog zdravlja koje sagledavaju kao najvažnije; angažovanje njihovih vršnjaka u diskusijama i istraživanju ovih tema i rad sa ključnim lokalnim donosiocima odluka, radi davanja preporuka za promenu.

87. Model MH:2K se sastoji od šest ključnih komponenata:

- a. Rekrutovanje tima mladih ljudi koji čini okosnicu projekta kao „Građani istraživači“, uključujući one koji imaju direktnog iskustva sa problemima mentalnog zdravlja i pojedince iz rizičnih grupa.

- b.** Dani osmišljavanja istraživanja koji omogućavaju ovom timu da istraži ključne informacije o mentalnom zdravlju mladih na nacionalnom i lokalnom nivou, uključujući i njihova vlastita gledišta i iskustva. Istraživači utvrđuju koji problemi mentalnog zdravlja su najznačajniji u njihovoj sredini. Oni dobijaju obuku iz istraživanja, moderiranja diskusija i javnog govorništva.
- c.** Putujuće radionice: Građani istraživači učestvuju u osmišljavanju i u vođenju radionica koje obuhvataju najmanje 500 drugih mladih ljudi na teme koje su identifikovali kao najznačajnije u njihovoj sredini. Radionice podstiču neformalno učenje i objedinjavaju gledišta mladih ljudi o problemima i mogućim rešenjima.
- d.** Dan za rezultate: Građani istraživači pomažu u analizi i izvlačenju ključnih zaključaka. Oni rade sa lokalnim donosiocima odluka na izradi jakih, praktičnih preporuka za promenu.
- e.** Glavna konferencija za predstavljanje rezultata: Građani istraživači predstavljaju svoje nalaze i preporuke ključnim zainteresovanim stranama na glavnoj konferenciji, koja uključuje moderirane razgovore o narednim koracima.
- f.** Stručni panel ključnih lokalnih donosioca odluka i zainteresovanih strana informiše o radu projekta tokom celog njegovog trajanja.

88. Ovaj proces se kao pilot projekat odvijao u Oldhamu, gradu na severo-zapadu Engleske u periodu od septembra 2016. godine do maja 2017. Odabrano je dvadeset mladih ljudi koji potiču iz različitih sredina i oni su postali prvi Građani istraživači u projektu MH:2K. Naoružani pravim znanjem i po-

drškom, Građani istraživači su odabrali pet ključnih prioriteta za rešavanje kroz ovaj pilot program: samopovređivanje; stigmatizovanje; profesionalna praksa; porodica i odnosi; životna sredina; i kultura i obrazovanje. Projekat će biti isproban u četiri nove sredine u toku 2017/18.<sup>45</sup>

## 8.4 Preporuke

89. Objavljujte i promovišite informacije o javnim uslugama na koje vaši građani imaju pravo: lokalne vlasti bi trebalo da obavestavaju svoje građane o uslugama koje imaju pravo da dobijaju i standardima koje treba da očekuju. Ovo bi trebalo da omogućiti njihovim građanima i drugim zainteresovanim stranama da razumeju svoja prava i odgovornosti i da pružaoce usluga pozivaju na odgovornost za nivo usluga koje dobijaju.

90. Prikupljajte povratne informacije od svojih građana o zadovoljstvu javnim uslugama: lokalne vlasti bi trebalo rutinski da prikupljaju i postupaju na osnovu povratnih informacija od građana o kvalitetu i pristupačnosti usluga koje dobijaju. Ovo se može dešavati na mestu gde se usluge pružaju i / ili preko širih procesa angažovanja.

91. Uključite građane u osmišljavanje i pružanje javnih usluga: lokalne vlasti bi trebalo da uključuju svoje građane, naročito korisnike usluga, u analiziranje, osmišljavanje i pružanje javnih usluga. Proces mora da oslikava istinsku volju da se postupa na osnovu povratnih informacija i ideja svojih građana, i da bude osmišljen u skladu sa principima dobre prakse i da obuhvata i povratnu informaciju građanima o ishodima.

---

<sup>45</sup> Detaljnije na: <http://www.involve.org.uk/programmes/mh2k/>

## 9. Preporuke za podršku otvorenoj lokalnoj upravi

---

92. Otvorena uprava je obuhvaćena tematskim nastojanjima Saveta Evrope da promoviše ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava. U kontekstu lokalne vlasti, principi i prakse otvorene uprave se naročito preklapaju sa 12 principa Saveta Evrope za dobro demokratsko upravljanje na lokalnom nivou (videti 1.3.1).

93. Niže navodimo nekoliko preporuka kako bi Savet Evrope mogao dalje da podrži razvoj otvorene lokalne uprave u okviru svojih zemalja članica.

94. Razvijati i promovisati međunarodne standarde za otvorenu upravu koji se mogu primeniti na lokalnu upravu. Već postoji određeni broj međunarodnih standarda za otvorenu upravu, kao što je naznačeno u prethodnim odeljcima. Tamo gde postoje, Savet Evrope može da igra važnu ulogu da pomogne u njihovom širenju u svim zemljama članicama Saveta Evrope. Međutim, postoje praznine u postojećim standardima, naročito u njihovoj primeni na lokalnu upravu. Savet Evrope bi mogao da igra važnu ulogu da pomogne u popunjavanju tih praznina.

95. Pružati tehničku pomoć lokalnoj upravi da sprovedi mehanizme otvorene uprave. Reforme za otvorenu upravu mogu zahtevati korišćenje značajne tehničke ekspertize. Savet Evrope može imati kritičnu ulogu u obezbeđivanju izvora ekspertize koji odgovaraju zahtevima lokalne uprave, bilo kroz mentorstvo, obuku ili konsultacije. Kada postoje oblasti od zajedničkog interesa u većem broju lokalnih uprava, Savet Evrope bi mogao da pomogne sazivanjem foruma na kome bi se podelile i prodiskutovale prakse.

96. Pružati podršku za kolegijalnu razmenu i učenje u okviru lokalnih uprava koje su pioniri u reformama za otvorenu upravu. Kao i kod tehničke ekspertize, Savet Evrope može da podrži razmenu među kolegama širom lokalnih uprava u zemljama članicama. Postoje „džepovi“ značajnih stručnih znanja u lokalnim upravama koja se tiču realnosti sprovođenja reformi za otvorenu upravu, koje bi se mogle podeliti sa lokalnim upravama u ranoj fazi izrade reformi.

97. Podsticati članstvo u Partnerstvu za otvorenu upravu i drugim međunarodnim forumima. Već postoji određen broj međunarodnih foruma, od kojih je najistaknutiji Partnerstvo za otvorenu upravu, koji podržavaju praksu otvorene uprave na nacionalnom i subnacionalnom nivou. Savet Evrope može da pomogne da se podstakne i podrži članstvo u takvim inicijativama od strane lokalnih uprava u zemljama članicama Saveta Evrope.

# PRILOG: DODATNA LITERATURA

---

## 1 Multidisciplinarni elementi otvorene uprave

### 1.1 Pristup informacijama

- Right to Information – Open Government Guide (Pravo na informacije – Vodič za otvorenu upravu): <http://www.opengovguide.com/topics/right-to-info/>
- The Public's Right to Know – Principles on Freedom of Information Legislation - Article 19 (Javnost ima pravo da zna – Principi zakonodavstva o slobodi informacija): <http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/righttoknow.pdf>
- Freedom of information: Training manual for public officials - Article 19 (Sloboda informisanja: Priručnik za obuku državnih službenika – član 19): [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/Publikacije\\_ostalih\\_pooblascencev/Article\\_19\\_foitainersmanual.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/Publikacije_ostalih_pooblascencev/Article_19_foitainersmanual.pdf)

### 1.2 Otvoreni podaci

- Open data Charter (Povelja o otvorenim podacima): <http://opendatacharter.net>
- Open data Handbook - Open Knowledge International (Priručnik za otvorene podatke): <http://opendatahandbook.org>
- Open data How to Guides - World Wide Web Foundation (Vodič za postupanje sa otvorenim podacima): <http://web-foundation.org/about/research/open-data-how-to-guides/>

- Open government data – Open Government Guide (Podaci otvorene uprave – Vodič):
- Open government (Otvorena uprava) <http://www.opengovguide.com/topics/open-government-data/>
- Open government Data Toolkit - The World Bank (Alat za podatke otvorene uprave – SB): <http://opendatatoolkit.worldbank.org/en/>

### 1.3 Upravljanje zapisima

- Access to Information Implementation Assessment Tool - The Carter Center (Alat za procenu sprovođenja pristupa informacijama ) <https://www.cartercenter.org/peace/ati/iat/index.html>
- Freedom of information: Training manual for public officials - Article 19 (Sloboda informisanja: Priručnik za obuku državnih službenika – član 19) : [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/Publikacije\\_ostalih\\_pooblascencev/Article\\_19\\_foitainersmanual.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/Publikacije_ostalih_pooblascencev/Article_19_foitainersmanual.pdf)
- Generally Accepted Recordkeeping Principles - ARMA International (Opšte prihvaćeni principi vođenja evidencija): [http://www.arma.org/docs/sharepoint-roadshow/the-principles\\_executive-summaries\\_final.doc](http://www.arma.org/docs/sharepoint-roadshow/the-principles_executive-summaries_final.doc)
- Integrating Records Management in ICT Systems: Good Practice Indicators - International Records Management Trust (Integrisanje upravljanja zapisima u sisteme ICT: Indikatori dobre prakse) : [http://www.irmt.org/documents/educ\\_training/term%20resources/IRMT\\_Good\\_Practice\\_Indicators.pdf](http://www.irmt.org/documents/educ_training/term%20resources/IRMT_Good_Practice_Indicators.pdf)
- Records Management – Open Government Guide (Upravljanje zapisima – Vodič za otvorenu upravu): <http://www.opengovguide.com/topics/records-management/>

## 1.4 Građanski prostor

- Civicus Monitor - Civicus: <https://monitor.civicus.org>
- Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process – COE (Kodeks dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka –SE): <http://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>
- Defending Civil Society - World Movement for Democracy (Obrana civilnog društva – Svetski pokret za demokratiju) : <http://www.defendingcivilsociety.org>
- State of Civil Society Report 2017 - Civicus: (Izveštaj za 2017. godinu o stanju u civilnom društvu): <http://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2017>
- The State of Local Democracy Assessment Framework – IDEA (Okvir za procenu stanja demokratije na lokalnom nivou – IDEA): <http://www.idea.int/publications/catalogue/state-local-democracy-assessment-framework>

## 1.5 Građansko angažovanje

- Civil participation in decision-making processes - An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States- Council of Europe (Građansko učešće u procesima donošenja odluka – Pregled standarda i prakse u državama članicama SE - SE) : <https://rm.coe.int/16806fa094>
- CLEAR: Citizen Participation – Council of Europe (CLEAR: Građansko učešće – SE) : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2961724&SecMode=1&DocId=2010906&Usage=2>
- Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process – COE (Kodeks dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka –SE): <http://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>



- Knowledge Base – Involve (Baza znanja – Involve): <http://www.involve.org.uk/knowledge-base/>
- Participatory Governance Toolkit – Civicus (Set alata za participatorno upravljanje – Civicus): <http://www.civicus.org/index.php/media-center/toolkits/611-participatory-governance-toolkit>
- Participedia: <http://participedia.net>
- Resource Guide on Public Engagement – NCDD (Vodič za izvore o javnom angažovanju – NCDD): [http://www.ncdd.org/files/NCDD2010\\_Resource\\_Guide.pdf](http://www.ncdd.org/files/NCDD2010_Resource_Guide.pdf)

## 1.6 Zaštita uzbunjivača

- Committing to Effective Whistleblower Protection – OECD (Obaveza delotvorne zaštite uzbunjivača - OECD: <http://www.oecd.org/corruption/committing-to-effective-whistleblower-protection-9789264252639-en.htm>)
- International Best Practices for Whistleblower Policies – Government Accountability Project (Najbolje međunarodne prakse za praktične politike za uzbunjivače – Projekat pozivanja vlade na odgovornost): <https://www.whistleblower.org/international-best-practices-whistleblower-policies>
- Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers – Council of Europe ( Preporuka CM/Rec(2014)7 Komiteta ministara zemalja članica o zaštiti uzbunjivača - Savet Evrope) : [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c5ea5)
- The Global Principles on National Security and the Right to Information (The Tshwane Principles) (Globalni principi za nacionalnu bezbednost i pravo na informisanje – Principi iz Cvanea, JA) : <https://www.opensocietyfoundations.org/>

[publications/global-principles-national-security-and-free-dom-information-tshwane-principles](#)

## 1.7 Revizija

- Accountable Governance – OECD (Odgovorno upravljanje): <http://www.oecd.org/gov/ethics/public-sector-accountability.htm>
- Handbook on Public Ethics at Local Level – Council of Europe (Priručnik o javnoj etici na lokalnom nivou - Savet Evrope) : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&direct=true>
- Public Expenditure and Financial Accountability Field Guide - World Bank (Vodič za javne izdatke i finansijsku odgovornost na terenu – Svetska banka): <http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PEFAFieldguide.pdf>
- Public Sector Internal Audit Standards - CIPFA (Standardi za internu reviziju u javnom sektoru - CIPFA: [http://www.cipfa.org/policy-and-guidance/Standardi\\_public-sector-internal-audit-standards](http://www.cipfa.org/policy-and-guidance/Standardi_public-sector-internal-audit-standards)
- The Role of Auditing in Public Sector Governance - The Institute of Internal Auditors (Uloga revizije u upravljanju javnim sektorom – Institut za interne revizore): [https://na.theiia.org/standards\\_guidance/Public%20Documents/Public\\_Sector\\_Governance1\\_1.pdf](https://na.theiia.org/standards_guidance/Public%20Documents/Public_Sector_Governance1_1.pdf)

## 1.8 Etički kodeksi

- Handbook on Public Ethics at Local Level – Council of Europe (Priručnik o javnoj etici na lokalnom nivou - Savet Evrope): <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1378293&direct=true>

- Managing Conflict of Interest in Public Sector – OECD (Upravljanje sukobom interesa u javnom sektoru – OECD): <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
- Principles for Managing Ethics in the Public Service – OECD (Principi za upravljanje etikom u javnim institucijama): <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesformanagingethicsinthepublicservice.htm>
- Public Ethics Benchmarking – Council of Europe (Uparedna procena javne etike - Savet Evrope) : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2961841&SecMode=1&DocId=1910774&Usage=2>
- The 7 principa of public life (Sedam principa javnog života): <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2>
- United Nation Convention Against Corruption (Konvencija Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije): [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf)

## 1.9 Kontrola

- Practice Guide: An introduction to scrutiny - Centre for Public Scrutiny (Vodič za praksu: Uvod u kontrolu – Centar za javnu kontrolu) : <http://www.cfps.org.uk/practice-guide-an-introduction-to-scrutiny/>

## 2 Otvoreni budžeti

- Budgets – Open Government Guide (Budžeti – Vodič za otvorenu upravu): <http://www.opengovguide.com/topics/budgets/>

- Open Fiscal Data Package - Global Initiative for Fiscal Transparency (Paket otvorenih fiskalnih podataka – Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost) : <http://www.fiscaltransparency.net/ofdp/>
- Public Participation Principles Guide – Global Initiative for Fiscal Transparency (Vodič za principe javnog učešća - Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost) : <http://guide.fiscaltransparency.net/>
- Subnational Budget Transparency - International Budget Partnership (Transparentnost subnacionalnog budžeta – Međunarodno partnerstvo za budžet): <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/subnational-work/>
- The Power of Making it Simple: A government guide to developing citizens budget – International Budget Partnership (Snaga je u jednostavnosti: Vodič uprave za izradu budžeta građana - Međunarodno partnerstvo za budžet): <http://www.internationalbudget.org/publications/the-power-of-making-it-simple-a-government-guide-to-developing-citizens-budgets/>

### **3 Otvoreno ugovaranje**

- Public Contracting – Open Government Guide (Javno ugovaranje – Vodič za otvorenu upravu):<http://www.opengovguide.com/topics/public-contracting/>
- Open Contracting Partnership (Partnerstvo za otvoreno ugovaranje): <http://www.open-contracting.org/why-open-contracting/>

#### **4 Otvoreno donošenje zakona**

- Declaration on Parliamentary Openness - OpenParliament.org (Deklaracija o otvorenosti parlamenta - OpenParliament.org): <https://www.openingparliament.org/declaration/>
- Parliaments – Open Government Guide (Parlamenti – Vodič za otvorenu upravu): <http://www.opengovguide.com/topics/parliaments/>

#### **5 Otvoreno donošenje praktičnih politika**

- Citizen Engagement – Open Government Guide (Angažovanje građana - Vodič za otvorenu upravu): <http://www.opengovguide.com/topics/citizen-engagement/>
- Civil participation in decision-making processes - An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States - COE (Građansko učešće u procesima donošenja odluka – SE): <https://rm.coe.int/16806fa094>
- CLEAR: Citizen Participation – COE (CLEAR: Učešće građana - SE): <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2961724&SecMode=1&DocId=2010906&Usage=2>
- Knowledge Base – Involve (Baza znanja – Involve): <http://www.involve.org.uk/knowledge-base/>
- Participatory Governance Toolkit - Civicus (Set alata za participatorno upravljanje – Civicus): <http://www.civicus.org/index.php/media-center/toolkits/611-participatory-governance-toolkit>
- Participedia: <http://participedia.net>
- Resource Guide on Public Engagement – NCDD (Vodič resursa za javno angažovanje – NCDD): [http://www.ncdd.org/files/NCDD2010\\_Resource\\_Guide.pdf](http://www.ncdd.org/files/NCDD2010_Resource_Guide.pdf)

## 6 Otvoreno pružanje usluga

- Improving Public Services : Guidance for developing OGP commitments - Open Government Partnership (Bolje javne usluge: Smernice za izradu obaveza POU – Partnerstvo za otvorenu upravu): [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/POU\\_public-service-guidance.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/POU_public-service-guidance.pdf)
- Public Services – Open Government Guide (Javne usluge – Vodič za otvorenu upravu): <http://www.opengovguide.com/topics/public-services/>
- Participatory Governance Toolkit – Civicus (Set alata za participatornu upravu – Civicus): <http://www.civicus.org/index.php/media-center/toolkits/611-participatory-governance-toolkit>



S obzirom na rizike korupcije kojima su izložene lokalne i regionalne vlasti, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope podstiče lokalne i regionalne vlasti da razrade i primene pojam „otvorene vlasti“.

U izveštaju koji je Kongres usvojio detaljno se obrazlažu tri načela otvorene vlasti – transparentnost, učestvovanje i odgovornost – koji mogu i treba da budu primenjeni na funkcionisanje lokalnih i regionalnih vlasti.

Ovaj izveštaj je deo mape puta Kongresa na kojoj su naznačene aktivnosti za sprečavanje korupcije i promovisanje javne etike na lokalnom i regionalnom nivou. Cilj je da se predoči jedan skup praktičnih odgovora na izazove s kojima se suočavaju lokalne i regionalne vlasti.

SRP

[www.coe.int](http://www.coe.int)

The Council of Europe is the continent's leading human rights organisation. It comprises 47 member states, including all members of the European Union. The Congress of Local and Regional Authorities is an institution of the Council of Europe, responsible for strengthening local and regional democracy in its 47 member states. Composed of two chambers – the Chamber of Local Authorities and the Chamber of Regions – and three committees, it brings together 648 elected officials representing more than 200 000 local and regional authorities.