

# OCENA BAZA PODATAKA O POLITIČKOM INTERGITETU U SRBIJI

PRAĆENJE SISTEMA INTEGRITETA U ZEM-  
LJAMA ZAPADNOG BALKANA I TURSKOJ

---

Transparentnost Srbija je ogranak Transparency International-a u Republici Srbiji.

## **OCENA BAZA PODATAKA O POLITIČKOM INTERGITETU U SRBIJI**

IPA-2022-440-922 | Praćenje sistema integriteta u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj

Transparentnost Srbija

Adresa: Palmotićeve 31, 11000 Beograd

Telefon: +381 (0) 11 3033 827

Email: [ts@transparentnost.org.rs](mailto:ts@transparentnost.org.rs)

Web: [www.transparentnost.org.rs/en/](http://www.transparentnost.org.rs/en/)

Autor: Miloš Đorđević

Metodologija: Integrity Watch – Transparency International



**Finansira  
Evropska unija**

Ovaj dokument je napravljen uz finansijsku pomoć Evropske unije. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Transparentnosti Srbija i ni pod kojim okolnostima se ne može smatrati da odražava stav Evropske unije.

# SADRŽAJ

---

<b>UVOD .....</b>	<b>5</b>
<b>LISTA OCENJENIH .....</b>	<b>6</b>
<b>BAZA PODATAKA.....</b>	<b>6</b>
<b>PROCENA KARAKTERISTIKA PODATAKA .....</b>	<b>8</b>
<b>REZULTATI PROCENE.....</b>	<b>10</b>
<b>PREPORUKE.....</b>	<b>12</b>
<b>KORISNI LINKOVI.....</b>	<b>13</b>

# UVOD

Srbija se smatra državom u kojoj je korupcija široko rasprostranjena, sa CPI rezultatom 36/100 za 2022. i najlošijim rangom od 2012. godine. U kontekstu EU integracija, među prioritetnim pitanjima je efikasnija borba protiv korupcije. Međutim, borbi protiv korupcije Vlada ne pridaje veliki značaj, a pravila za borbu protiv korupcije i dalje se otvoreno ne poštuju, što je najvidljivije u oblasti profesionalizacije upravljanja javnim preduzećima i u državnoj upravi.

Iako postoje mnogi elementi pravnog okvira relevantni za otvorene podatke o političkom integritetu, implementacija je prilično loša. Opšta zakonska obaveza državnih organa da svoje informacije objavljuju u otvorenom formatu, uvedena 2018. godine zajedno sa centralizovanim Portalom otvorenih podataka, nije podložna nadzoru i sprovodi se samo na dobrovoljnoj osnovi. Iako se digitalizacija promovira kao jedan od ključnih prioriteta Vlade, ona se shvata usko i obuhvata uglavnom digitalne usluge administracije, sa malo ili nimalo efekta kada je u pitanju transparentnost rada Vlade, političkih partija i zvaničnika.

Nivo transparentnosti podataka, kao i uloga institucija, zavise od drugih zakona, podzakonskih akata, donatorske podrške i softverskih rešenja koje različite institucije koriste. Na primer, Portal javnih nabavki, iako sa nekim nedostacima i nepostojanjem veza sa drugim bazama podataka, obezbeđuje relativno visok stepen otvorenosti podataka. Nasuprot, podaci o imovini javnih funkcionera i finansiranju partija se ne objavljuju u formatu prilagođenom korisniku, dok se podaci o lobističkim aktivnostima uopšte ne objavljuju.

Srpski Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (2004) godinama je smatran jednim od najboljih u svetu, najviše zbog nepostojanja apsolutnih izuzetaka i postojanja nezavisnog žalbenog tela (Poverenika). Zakon predviđa i proaktivno objavljivanje određenih informacija o svakom organu vlasti na centralizovanom portalu „Informatori“. U praksi, međutim, postoje brojne prepreke za ostvarivanje tog prava, uključujući to što državni organi otvoreno uskraćuju davanje informacija po nalogu Poverenika, nemogućnost žalbe Povereniku kada zahtev odbije neka od sedam najviših institucija u zemlji, kao i preopterećenost službe Poverenika.

GRECO je, u petoj rundi evaluacije (izveštaj za septembar 2023.) dala neke preporuke u cilju poboljšanja situacije (lobiranje i slobodan pristup informacijama), ali još nema aktivnosti u vezi sa njihovim sprovođenjem.

# LISTA OCENJENIH BAZA PODATAKA

Ukupno je posmatrano 12 baza podataka.

**Spiskovi javnih funkcionera, njihove imovine i prihoda** su ključni izvor za sprečavanje sukoba interesa, a izabrani su zato što su komplementarni izvori podataka koji se mogu povezati i sa drugim bazama podataka u cilju otkrivanja indikatora rizika.

**Političko finansiranje** je oblast u kojoj ima mnogo javnih sredstava, ali u kojoj nema dovoljno transparentnosti. Indikatori rizika se mogu identifikovati upoređivanjem sa drugim bazama podataka, kao što su **registar firmi, stvarnog vlasništva i katastar zemljišta i nepokretnosti**.

**Baze podataka o javnim nabavkama i javnim nabavkama, privatizaciji i drugim procedurama** su izabrani zato što su javne nabavke i privatizacija neke od oblasti identifikovanih kao posebno osetljivim na rizike od korupcije u Srbiji.

**Registar lobista** je veoma relevantan za temu političkog integriteta, međutim sadašnji registar uopšte ne sadrži informacije o lobističkim aktivnostima. **Baze podataka o državnom budžetu i potrošnji, kao i evidencije o glasanju** su vredan izvor informacija koji indirektno mogu ukazati na neprimeren politički uticaj.

<b>Spisak baza podataka koje su posmatrane:</b>
<b>D1 – Imenici javnih funkcionera:</b> sadrže listu svih javnih funkcionera, gde se može pretraživati po javnoj funkciji i po organu javne vlasti
<b>D2 – Registar izveštaja o imovini i prihodima javnih funkcionera:</b> sadrži ključne podatke o imovini i prihodima javnih funkcionera
<b>D3 – Političko finansiranje:</b> sadrži podatke o redovnom radu političkih subjekata kao i podatke o finansiranju izbornih kampanja političkih subjekata
<b>D4 – Registar lobista:</b> sadrži podatke o registrovanim lobistima, ali ne i o lobističkim kontaktima
<b>D5 – Državni budžet:</b> podaci o budžetu na nacionalnom nivou
<b>D6 – Državna potrošnja:</b> evidencija aktuelne (prethodne) državne potrošnje na nivou detaljnih transakcija
<b>D7 – Javne nabavke:</b> podaci o javnim nabavkama i postupcima javnih nabavki, uključujući podatke o dodeli ugovora, a ne samo ponude.

**D8 – Evidencije o glasanju:** sadrži podatke pojedinačnih glasača u nacionalnom zakonodavnom telu

**D9 – Registar privrednih društava:** sadrži listu svake kompanije koja je legalno registrovana za rad u okviru nadležnosti.

**D10 – Centralna evidencija stvarnih vlasnika:** sadrži fizičko lice/a koje je/koja su zapravo stvarni vlasnik/ci imovine.

**D11 – eKatastar nepokretnosti:** sadrže informacije o vlasništvu nad zemljištem, posedu i lokaciji, na nacionalnom nivou.

**D12 – Javne nabavke, privatizacija i druge procedure:** sadrži listu procedura u kojima je učestvovala kompanija u kojoj državni funkcioner ima akcije.

# PROCENA KARAKTERISTIKA PODATAKA

Svaki od indikatora koji se mere u osam oblasti javnih politika ocenjen je jednostavnim odgovorom DA/NE. Konačan rezultat proizilazi iz sabiranja vrednosti za svako od pitanja.

- Svaka 'D' vrednost jednaka je 1.
- Svaka 'N' vrednost jednaka je 0.

Izuzetak od navedenog pravila je pokazatelj D-Formati, čije je merenje razrađeno u nastavku, u opisu samog pokazatelja (tačka 6).

**D-Postoji** Da li ove informacije postoje u bilo kom obliku, čak i ako nisu javno dostupne? DA/NE/NEMA DOKAZA (Molimo opišite dokaze i, ukoliko je primenljivo, uključite veze koje mogu ukazivati na postojanje podataka.) Ako je odgovor na ovo pitanje 'NE', onda, za bilo koji od skupova podataka koji se procenjuju, ne morate da nastavite sa ostalim 'D-' pitanjima za taj skup podataka, s obzirom na to da neće biti primenljivi.

**D-Podaci** Da li su ovi podaci dostupni onlajn u bilo kom obliku? DA/NE (Uključite veze do dostupnih podataka kao dokaz.) Ako je odgovor na ovo pitanje 'NE', onda, za bilo koji od skupova podataka koji se procenjuju, ne morate da nastavite sa ostalim 'D-' pitanjima za to skup podataka, s obzirom na to da neće biti primenljivi.

**D-Pravovremenost** Da li su dostupni skupovi podataka blagovremeni i ažurirani? DA/NE (Uključite datum poslednjeg ažuriranja i učestalost ažuriranja kao dokaz).

**D-Potpunost** Da li skup podataka uključuje sve jedinice/stavke/predmete koje je potrebno prijaviti? (Na primer, u slučaju imovine i interesa službenika, da li skup podataka uključuje sve relevantne zvaničnike ili ima onih koji nedostaju.) DA/NE (Ako 'NE', opišite stepen nedostatka i navedite ključne primere. Veoma često će ovo biti nemoguće proceniti bez dubljeg istraživanja, pa će ovo pitanje biti tretirano kao probno).

**D-Granularnost** Da li vlada objavljuje skupove podataka na najfinijem dostupnom nivou granularnosti bez agregiranja podataka? DA/NE (Opišite bilo koju postojeću agregaciju kao dokaz.) Na primer, državna potrošnja se može predstaviti u najpreciznijoj formi na nivou svake plaćene fakture ili zbirno prema kategoriji potrošnje ili instituciji.

**D-Formati** Da li vlada objavljuje skupove podataka u mašinski čitljivim i formatima za višekratnu upotrebu? DA/NE Ako 'DA', da li to čini putem: a) mašinski čitljive datoteke ili b) API-ja. Ako 'NE',

da li je to a) slika/rukom pisani tekst ili b) digitalni tekst? (Uključite listu svih dostupnih formata kao dokaz.) Neki primeri mašinski čitljivih i višekratnih formata su: csv, xls, xlsx, ods, xml, shp, px i json.

**Bodovanje za ovo pitanje je sledeće: DA(a) = 1; DA(b) = 1,5; NE(a) = 0; NE(b) = 0,5.**

**D-Otvorenost** Da li vlada objavljuje otvorene podatke koji su besplatni i sa otvorenom i neograničenom licencom? DA/NE (Uključite reference na bilo koju primenljivu politiku naplate i licencu kao dokaz.) Otvorena licenca mora jasno navesti da svako ima dozvolu da je ponovo koristi i ne ograničava za šta se podaci mogu ponovo koristiti, a ne samo za navođenje autorstva i deljenje pod istim uslovima.

**D-Pristupačnost** Da li vlada objavljuje skupove podataka bez obavezne registracije? DA/NE (Uključi veze do bilo kojeg zahtevanog procesa registracije kao dokaz).

**D-Interoperabilnost** Da li vlada koristi zajedničke identifikatore kada prikuplja i objavljuje podatke? DA/NE (Uključite reference na bilo koji implementirani standard kao dokaz. Ako je odgovor 'DA', navedite informacije o tome da li se ovi zajednički identifikatori dele sa drugim ključnim skupovima podataka).

**D-Metapodaci** Da li vlada osigurava da skupovi podataka sadrže konzistentne osnovne metapodatke uključujući barem opisni naslov, izvor podataka, datum objavljivanja i dostupne formate? DA/NE (Uključi veze do svih postojećih opisa metapodataka kao dokaz).

**D-Dokumentacija** Da li vlada obezbeđuje jasnu prateću dokumentaciju za objavljene skupove podataka sa dovoljno informacija da bi se razumeli izvor(i) i analitička ograničenja podataka? DA/NE (Uključite veze do bilo koje prateće dokumentacije kao dokaz).

**D-Obim** Da li je skup podataka dostupan na nacionalnom nivou? DA NE. (Ako 'NE', molimo uključite u napomene geografsko područje na koje se odnosi).



# REZULTATI PROCENE

Analizirano je i ocenjeno ukupno dvanaest izvora podataka. Opšta ocena je da je velika većina baza podataka postigla visok i srednji rezultat, dok je samo jedna od ovih baza imala ocenu od 0 poena. Kod baza podataka koje su postigle bolje rezultate, nedostaci se uglavnom odnose na format objavljenih podataka i na nedostatak prateće dokumentacije koja bi poslužila ili kao izvor za takve podatke, ili kao alat za dalju analizu. Skoro svaka baza podataka je besplatna za upotrebu i može joj se pristupiti bez neophodne registracije. Tokom evaluacije, utvrđene su teškoće za indikatore granularnosti, pravovremenosti i potpunosti. Za indikatore pravovremenosti i potpunosti kao reper su korišteni standardi propisani relevantnim zakonima, dok je za indikator granularnosti, za pozitivnu ocenu tražen korak više (na primer, za bazu podataka o političkom finansiranju).

Kada je reč o bazama podataka koje su dobile niske ocene, to su podaci o lobiranju i državnoj potrošnji. Što se tiče lobiranja, postoji obaveza lobista da dostavljaju izveštaje Agenciji za sprečavanje korupcije, registar akreditovanih lobista i dužnost državnih institucija da prate aktivnosti lobista (poslednji nije obavezno objavljivati). U stvarnosti postoji Registar lobista koji je objavljen na sajtu Agencije za sprečavanje korupcije, ali ne postoji evidencija o njihovim aktivnostima. Kada je reč o državnoj potrošnji na nivou transakcija, nema dostupnih podataka, čak ni za mesečne izdatke. Treba napomenuti da u Srbiji, u pojedinim jedinicama lokalne samouprave, postoji praksa objavljivanja troškova (čak i dnevne transakcije se evidentiraju i objavljuju).

Posebnu pažnju bi trebalo obratiti na katastar nepokretnosti. Naime, katastar nepokretnosti nije radio dve nedelje u junu, kada je obavljeno početno prikupljanje podataka. Međutim, tokom druge procene podataka, koje je obavljeno u julu, katastar nepokretnosti je funkcionisao i bio dostupan, pa je shodno tome i ocenjen.

BAZA PODATKA	Postoje	Podaci	Pravovremenost	Potpunost	Granularnost	Formati	Otvorenost	Dostupnost	Kompatibilnost	Metadata	Dokument	Obim	Ukupan rezultat
Registar lobiranja	D	D	D	N	N	N(b)	D	D	N	N	N	D	6.5
Imovina i interesi javnih funkcionera	D	D	N	D	D	N(b)	D	D	N	N	N	D	7.5
Registar kompanija	D	D	D	D	D	N(b)	D	D	Y	N	N	D	9.5
Stvarni vlasnici	D	D	D	D	D	N(b)	N	N	Y	N	N	D	6.5
Funkcioneri	D	D	D	D	D	N(b)	D	D	N	N	N	D	8.5
Budžet vlade	D	D	D	D	D	N(b)	D	D	D	N	N	D	9.5
Državna potrošnja	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	0
Javne nabavke	D	D	D	D	D	Y(a)	D	D	D	N	N	D	10
Političko finansiranje	D	D	D	D	D	N(b)	D	D	D	N	N	D	9.5
Glasački spiskovi	D	D	D	D	N	N(b)	D	D	N	N	N	D	7.5
Zemljišne knjige	D	D	D	D	D	N(b)	D	D	N	N	N	D	8.5
Javne nabavke, privatizacija i druge procedure	D	D	N	D	D	N(b)	D	D	D	N	N	D	8.5

# PREPORUKE

1. Povećati proaktivnu transparentnost državnih organa, ohrabrujući ih i obavezujući da koriste Portal otvorenih podataka, čime bi se poboljšala i kompatibilnost baza podataka.
2. Obezbediti prateću dokumentaciju za objavljene baze podataka koja može poslužiti kao izvor objavljenih informacija, ali i za dalju analizu. Baze podataka i dokumentaciju bi trebalo objaviti u formatima pogodnim za dalju analizu, a ne kao skenirane dokumente ili čak fotografije.
3. Povećanje broja i kvaliteta informacija koje će se objavljivati na Portalu javnih nabavki, uključujući i one koje se odnose na izvršenje ugovora, kao i nabavke na koje se zakon ne primenjuje, broj ponuda po postupku nabavke, i povezivanje sa bazama podataka koje vode drugi organi (npr. Privredni registri Srbije, Uprava za trezor, o izvršenju budžeta, podaci o izvršenoj reviziji, praćenju i nadzoru, pokrenutim postupcima i dr.) kako bi se omogućio sveobuhvatniji uvid u javne nabavke i njihove efekti.
4. Neophodno je izmeniti Zakon o lobiranju, jer postojeće zakonske odredbe ne služe svrsi zbog koje su donete, odnosno lobistički kontakti se praktično ne evidentiraju i ne postoje, iako je u stvarnosti drugačije.
5. Vlada bi trebalo da omogući izvršenje odluka Poverenika za zaštitu informacija od javnog značaja i podataka o ličnosti, a sama Vlada bi trebalo da počne da odgovara na zahteve za slobodan pristup informacijama.

# KORISNI LINKOVI

Transparentnost Srbija

(<https://www.transparentnost.org.rs/en/>)

Portal otvorenih podataka,

(<https://data.gov.rs/sr/>)

Portal javnih nabavki

(<https://jnportal.ujn.gov.rs/>)

Registri Agencije za sprečavanje korupcije

(<https://publicacas.acas.rs/>)

Sajta Agencije za privredne registre

(<https://www.apr.gov.rs/home.1435.html>)

eKatastar nepokretnosti

(<https://katastar.rgz.gov.rs/eKatastarPublic/PublicAccess.aspx>)