

2025/2026.

REGIONALNI INDEKS OTVORENOSTI

Otvorenost izvršne vlasti u Srbiji i regionu



Deseti ciklus Regionalnog indeksa otvorenosti donosi analizu otvorenosti izvršne vlasti u Srbiji i regionu Zapadnog Balkana, uz presek deset godina merenja otvorenosti institucija u Srbiji.



Beograd, septembar 2026.

Impresum



AUTORKA

Kristina Obrenović, Partneri Srbija

ISTRAŽIVAČI I SARADNICI

Damjan Mileusnić, Blažo Nedić i Uroš Mišljenović

RECENZENTKINJA

Ana Toskić Cvetinović, Partneri Srbija

IZDAVAČ

Partneri za demokratske promene Srbija

MESTO I GODINA IZDANJA

Beograd, septembar 2026.

PARTNERI IZ REGIONA:



PUBLIKACIJU PODRŽAO



Ova publikacija deo je projekta koji finansira Nacionalna zadužbina za demokratiju (NED). Sadržaj publikacije ne odražava nužno mišljenje donatora.

Sadržaj

Uvod	4
Deset godina merenja: kako se kretala otvorenost izvršne vlasti u Srbiji.....	6
Reformska aktivnost bez pomeranja rezultata	7
Otvorenost izvršne vlasti u Republici Srbiji, 2025–2026.	13
Činioci indeksa otvorenosti	13
Otvorenost Vlade Republike Srbije i Pokrajinske vlade Vojvodine, 2025–2026.	16
Otvorenost ministarstava u Republici Srbiji, 2025–2026.	20
Otvorenost organa uprave u Republici Srbiji 2025–2026.	24
Otvorenost izvršne vlasti u regionu, 2025–2026.....	26
Zaključci i preporuke	33
Metodologija	35

01

Uvod

Otvorena uprava podrazumeva politike i prakse koje jačaju odgovornost, transparentnost, integritet i efikasnost institucija. Dosledna primena ovih principa čini rad institucija razumljivijim, dostupnijim i podložnim javnoj kontroli, čime se stvaraju uslovi za odgovornije odlučivanje i veće poverenje građana.

Polazeći od tih vrednosti, Centar za demokratsku tranziciju (CDT) iz Crne Gore, Fondacija Metamorfozis iz Severne Makedonije, Partneri za demokratske promene Srbija i Udruženje građana Zašto ne? iz Bosne i Hercegovine razvili su Regionalni indeks otvorenosti, analitički alat koji prati u kojoj meri institucije izvršne vlasti na Zapadnom Balkanu primenjuju standarde dobrog upravljanja.

Indeks meri otvorenost kroz četiri principa: transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost; koja su razrađena u niz konkretnih indikatora, a rezultat svake institucije izražava se kao procenat ispunjenih indikatora. Ocenjuje se ono što je javno proverljivo: sadržaj internet stranica institucija, analiza dostupnih akata institucija, važeći pravni okvir i postupanje institucija po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Ovo, deseto po redu istraživanje, donosi analizu otvorenosti izvršne vlasti u regionu, sa ciljem da podrži donosiocima odluka u kreiranju i sprovođenju reformi. Budući da je reč o jubilarnom ciklusu, publikacija uz nalaze za 2025/2026. godinu sadrži i poglavlje „Deset godina merenja: kako se kretala otvorenost izvršne vlasti u Srbiji“, presek deset godina monitoringa otvorenosti institucija u Srbiji.

Upravo taj desetogodišnji pregled pokazuje da se otvorenost institucija ne može meriti samo pojedinačnim pomacima, već i spremnošću sistema da standarde otvorenosti preтвори u trajnu praksu. Ponavljanje sličnih slabosti iz godine u godinu govori da reforme ostaju nedovoljno dosledne i da otvorenost i dalje zavisi od trenutne političke volje, kapaciteta i odgovornosti pojedinaca. Društveno-politički događaji iz prethodne godine dodatno potvrđuju da se principi otvorenosti u praksi sve češće potiskuju pred drugim interesima.

Cilj publikacije je stoga da doprinese boljem razumevanju stanja otvorenosti institucija i posluži kao podsticaj za javnu raspravu i zagovaranje odgovornijeg upravljanja. U skladu

sa principima transparentnosti, svi relevantni detalji istraživanja biće dostupni institucijama i javnosti, a ostajemo otvoreni za sugestije, dobronamerne kritike i raspravu o nalazima i zaključcima.

Projektni tim

02

Deset godina merenja: kako se kretala otvorenost izvršne vlasti u Srbiji

Presek deset godina monitoringa otvorenosti institucija u Srbiji i regionu
(Regionalni indeks otvorenosti, 2016–2026)

Deset ciklusa merenja omogućava nešto što pojedinačni godišnji izveštaj ne može - da se rezultati Srbije čitaju kao trend, a ne kao niz izolovanih ocena. Kada se svi ciklusi postave jedan uz drugi, dobija se slika koja na prvi pogled ne deluje alarmantno, a u suštini je zabrinjavajuća. **Vlada Republike Srbije završava deceniju gotovo tačno tamo gde je i počela: sa 55,55% ispunjenih indikatora, prema 57,9% u prvom ciklusu merenja.** Prosek ministarstava kreće se od 61,63% na početku do 58,74% u poslednjem merenju. Otvorenost izvršne vlasti u Srbiji, dakle, nije dramatično nazadovala, ali nije ni napredovala. Prošla je kroz pun ciklus pada i oporavka i vratila se na početnu tačku.

Važno je naglasiti da deset godina koje pokriva istraživanje nisu deset godina promenljivih političkih okolnosti. U celom posmatranom periodu vlast u Srbiji drži ista politička opcija i suštinski ista vladajuća većina, a centar odlučivanja ostaje nepromenjen. Menjali su se sazivi Vlade, premijeri i resorna rešenja, ministarstva su osnivana, ukidana i spajana, ali se politička konfiguracija koja određuje odnos institucija prema javnosti nije menjala. Bez te okolnosti rezultati Indeksa ne mogu se ispravno pročitati.

Kada rezultati pokazuju desetogodišnje tapkanje u mestu, prvo objašnjenje koje se obično nudi jeste da su se vlade smenjivale i vukle u različitim pravcima, pa se njihovi efekti međusobno poništavaju. U slučaju Srbije to objašnjenje ne stoji. **Ravna linija kroz deset ciklusa merenja nije prosek suprotstavljenih politika, već ishod jedne, neprekinute.** Time zatvorenost izvršne vlasti prestaje da bude niz nepovoljnih okolnosti i postaje odlika sistema- stabilno stanje koje traje jer nije postojao politički interes da se promeni.

Ista okolnost osvetljava i kretanja unutar decenije. Pad zabeležen između 2019. i 2020, kao i oporavak koji za njim sledi, ne mogu se pripisati smeni vlasti, jer smene vlasti nije bilo. Oni pokazuju koliko se otvorenost menja **unutar iste političke strukture**, u zavisnosti od toga koliko joj u datom trenutku odgovara. To je ujedno i najjasniji dokaz da je reč o pitanju volje, a ne o pitanju kapaciteta institucija: iste institucije, sa istim kadrom i

relativno istim propisima, u jednom periodu ispunjavaju znatno više indikatora nego u drugom.

Zašto ove rezultate ne možemo da tumačimo pozitivno iako su relativno stabilni?

U istom periodu, Srbija je reformu javne uprave i evropske integracije držala u prvom planu svojih deklariranih prioriteta i preduzela niz koraka koji su, na papiru, trebalo da unaprede upravo ono što Indeks meri. Izmenjen je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (2021), uspostavljen je Jedininstveni informacioni sistem informatora o radu, izrađen je novi Portal javnih nabavki i izmenjen zakon koji tu oblast uređuje, usvojeno je više strategija za borbu protiv korupcije i višestruko je proširen obim elektronskih usluga. **Uz sav taj obim aktivnosti, ukupan rezultat se nije pomerio.**

Reformska aktivnost bez pomeranja rezultata

Objašnjenje tog raskoraka ne nalazi se u nedostatku propisa i strateških dokumenata, već u tome što oni po pravilu nisu praćeni primenom, a vrlo često ni izveštavanjem o primeni. Usvojeni akti koji se tiču otvorenosti, integriteta i borbe protiv korupcije ostaju bez javno dostupnih izveštaja o napretku. Najjasniji primer je planiranje rada same Vlade: **plan rada nije objavljen ni za 2024. ni za 2025. godinu, a plan za 2026. pojavio se na sajtu Vlade tek u drugom kvartalu godine na koju se odnosi**, dakle u trenutku kada je kao instrument planiranja već izgubio smisao i može da posluži još samo kao naknadni zapis. Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade (2023- 2026) jeste javno dostupan, ali nije ažuriran i o njegovom sprovođenju nisu objavljeni izveštaji. Redovnog izveštavanja Vlade o sopstvenom radu nema.

Tamo gde su pravila postojala i bila razrađena, za najveće poslove pravljani su izuzeci. Za potrebe realizacije međunarodne izložbe EXPO 2027. donet je poseban zakon, bez učešća javnosti u postupku donošenja, kojim je između ostalog isključena primena Zakona o javnim nabavkama. **Izuzimanje najkrupnijih državnih projekata iz opšteg režima transparentnosti pokazuje da problem nije nepostojanje standarda, već selektivnost njihove primene**, i to selektivnost koja se dosledno javlja upravo tamo gde su ulogi i iznosi najveći.

Slična sudbina prati i digitalnu infrastrukturu otvorenosti. Portali i elektronski servisi koji bi trebalo da olakšaju pristup informacijama, kontrolu rada institucija i učešće javnosti u odlučivanju neretko su neažurni i teško pretraživi, a od pojedinih se u međuvremenu potpuno ili delimično odustalo. Uvođenje alata tako je više puta zamenilo njegovo održavanje: sistem se uspostavi, objavi kao rezultat reforme, a zatim prestane da se puni podacima.

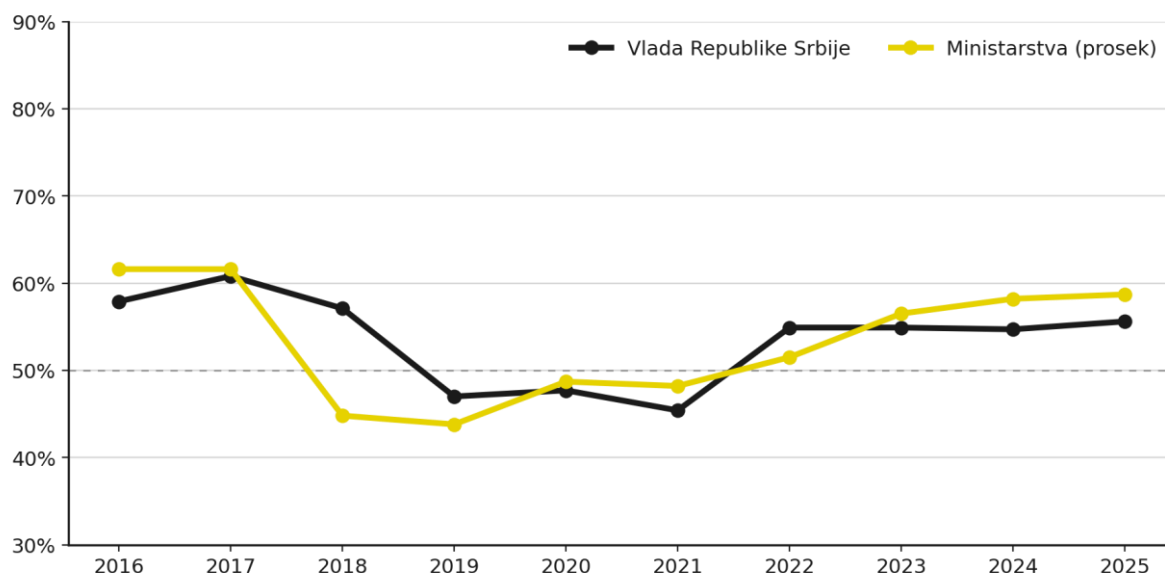
Zbirno posmatrano, decenija merenja pokazuje da otvorenost u Srbiji nije postala svojstvo sistema. Ostala je posledica pojedinačnih odluka i praksi, onih koje se lako uvode i još lakše napuštaju. **Ono što jeste postalo svojstvo sistema je suprotno: stabilan nivo zatvorenosti koji se održava kroz čitavu deceniju, bez obzira na smenu saziva**

Vlade, na broj usvojenih strategija i na to koliko je novih portala u međuvremenu pušteno u rad. Upravo to, a ne bilo koji pojedinačni godišnji rezultat, meri ravna linija kroz deset ciklusa Indeksa.

Tri faze jedne decenije

Kriva otvorenosti ima tri jasno prepoznatljiva perioda. Prvi obuhvata cikluse monitoringa od 2016. do 2018, kada je prosečan rezultat Vlade bio 58,57%, a ministarstava 56%, što je najviši nivo zabeležen u celoj deceniji. Drugi period, od 2019. do 2021, je period oštrog pada: prosek Vlade spušta se na 46,69%, a ministarstava na 46,88%. Najlošiji rezultat je zabeležen 2021. (45,43%), a za ministarstva dve godine ranije (43,76%). Treći period, od 2022. do 2026, je period oporavka: prosek Vlade vraća se na 55,04%, a ministarstava na 56,24%.

Vremenski, pad se poklapa se, u većoj meri, sa periodom u kojem su se odluke donosile u uslovima epidemije i vanrednog stanja, kada je vanredni način rada u velikoj meri postao redovan. Podaci Indeksa sami po sebi ne mogu da potvrde uzročnost, ali pokazuju nešto važnije: **praksa iz tog perioda nije se u potpunosti povukla ni nakon što su okolnosti koje su je izazvale prestale.** Važno je naglasiti da su institucije Severne Makedonije beležila napredak čak i tokom perioda epidemije, koji je nastavljen i u godinama nakon. Stoga se može izvući zaključak da nisu spoljne okolnosti glavni uzročnik slabog rezultata Srbije, već kontinuirani nedostatak političke volje.



Grafikon 1. Otvorenost Vlade Republike Srbije i prosek ministarstava, 2016–2025.

Vlada: oporavak koji je prešao u stagnaciju

Najvažniji nalaz o Vladi Republike Srbije nije nivo rezultata, već njegova nepomičnost u poslednjim ciklusima. Četiri merenja zaredom rezultat se nalazi u pojasu od jednog procentnog poena: 54,94%, 54,94%, 54,74% i 55,55%. Uz marginu greške od $\pm 3\%$, koju metodologija Indeksa predviđa, **te razlike nisu razlike, reč je o stagnaciji koja traje četiri godine, a ne o trendu rasta.** Ista logika primenjena na celu deceniju daje još jasniju sliku: razlika između prvog i poslednjeg merenja (2,35 procentna poena) takođe je unutar margine greške. Statistički gledano, otvorenost Vlade Srbije u deset godina se nije promenila.

Regionalna pozicija to potvrđuje iz drugog ugla. Indeks otvorenosti, pored Srbije, već 10 godina meri otvorenost institucija u Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Bosni i Hercegovini. **Ni u jednom od deset ciklusa Vlada Republike Srbije nije bila najotvorenija vlada u regionu.** U devet od deset merenja nalazila se na trećem ili četvrtom mestu, a u ciklusima iz 2019. i 2020. bila je poslednja među posmatranim vladama. U merenju za 2025. Vlada je sa 55,55% na trećem mestu, iza Vlade Severne Makedonije (75,84%), (66,24%). Zaostatak za regionalnim liderom time iznosi više od 20 procenata i to nije posledica jednog slabog ciklusa, već konstanta tokom većeg dela decenije.

Ministarstva: rast koji je delom stvaran, a delom relativan

Ministarstva su jedini deo izvršne vlasti koji pokazuje kontinuiran rast. Od najlošijeg rezultata u 2019. (43,76%) do poslednjeg merenja (58,74%) njihov prosek popravio se za skoro 15 procentnih poena, i od 2023. je iznad rezultata Vlade. Ministarstva su i bolje regionalno pozicionirana: prvo mesto zauzimala su dva puta, a drugo u još četiri ciklusa.

Ovaj napredak, međutim, treba čitati sa dva ograničenja, koja su naglašena i u godišnjim publikacijama:

1) Bolja pozicija ministarstava u poslednja dva ciklusa merenja nisu rezultat značajnog domaćeg unapređenja, već znatnog pada otvorenosti ministarstava u Crnoj Gori i Severnoj Makedoniji.

2) Poboljšanje ministarstava u Srbiji, u periodu od 2023. do 2025, manje je od dva procenta, dakle unutar margine greške. Još važnije, prvo mesto u regionu nije isto što i otvorenost: reč je i dalje o instituciji koja ispunjava nešto više od polovine merenih indikatora.

Uz to, nijedno srpsko ministarstvo nije bilo najotvorenije u regionu od 2017. godine. Poslednja dva takva slučaja zabeležena su u prvim ciklusima merenja, kada je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave sa 82,22% i 79,49% predvodilo listu, a to su i najviši pojedinačni rezultati neke institucije, na nivou Srbije, zabeleženi u celoj deceniji.

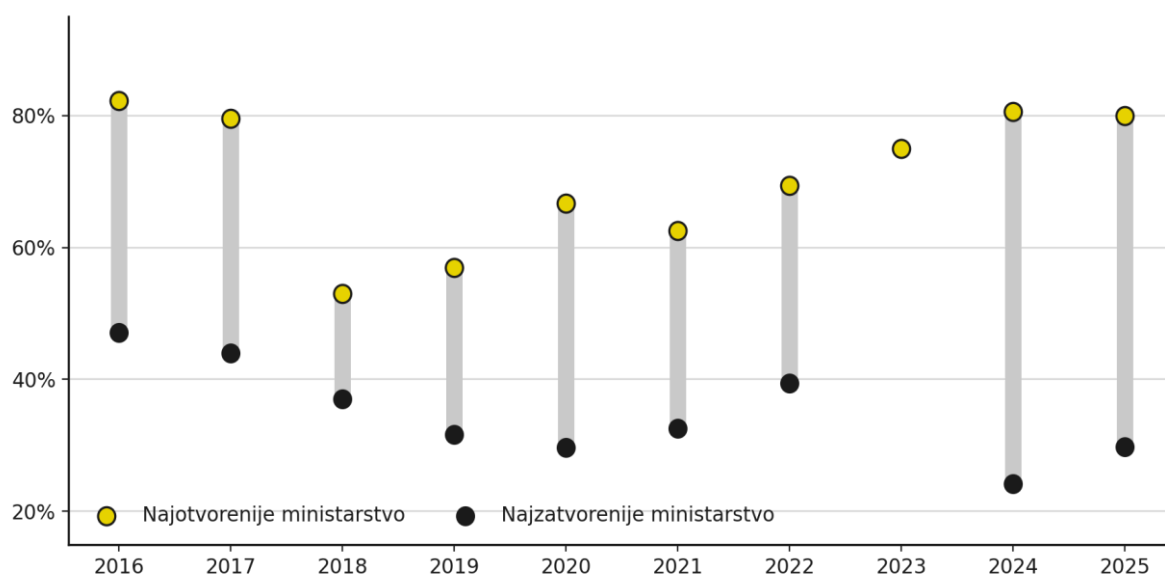
Tabela 1. Pregled rezultata Srbije, 2016–2025.

Godina	Vlada (%)	Rang	Ministarstva (%)	Rang u regionu	Najbolje ministarstvo	Najlošije ministarstvo
2016	57,9	3.	61,6	2.	Državna uprava i LS 82,2%	Spoljni poslovi 47,1%
2017	60,8	3.	61,6	1.	Državna uprava i LS 79,5%	Unutrašnji poslovi 44,0%
2018	57,1	2.	44,8	3.	Trgovina i turizam 53,0%	Unutrašnji poslovi 37,0%
2019	47,0	4.	43,8	3.	Državna uprava i LS 56,9%	Rad i socijalna pitanja 31,6%
2020	47,7	4.	48,7	3.	Prosveta i Državna uprava 66,7%	Spoljni poslovi 29,7%
2021	45,4	3.	48,2	3.	Državna uprava i LS 62,5%	Privreda 32,6%
2022	54,9	3.	51,5	2.	Prosveta 69,4%	Privreda 39,4%
2023	54,9	3.	56,5	2.	Finansije i Odbrana 75,0%	Javna ulaganja – 24%
2024	54,7	3.	58,2	1.	Ljudska i manjinska prava 80,6%	Javna ulaganja 24,2%
2025	55,6	3.	58,7	2.	Državna uprava i LS 80,0%	Javna ulaganja 29,8%

Rang = pozicija Srbije među četiri posmatrane zemlje (1 = najbolji). Upoređivan je rezultat koji su ostvarile Vlada Crne Gore, Vlada Severne Makedonije, Vlada Republike Srbije i za Bosnu i Hercegovinu Vlada Federacije BiH. Rezultati vlada na entitetskom i pokrajinskom nivou nisu upoređivani.

Najvažniji nalaz koji prosek skriva: razlike u otvorenosti institucija se produbljuju

Ako se posmatra samo prosek, poslednje četiri godine izgledaju kao postepeno popravljanje. Ako se posmatra raspon između najbolje i najlošije ocenjenog ministarstva, slika je obrnuta. **Razlika između najotvorenijeg i najzatvorenijeg ministarstva porasla je sa 35 procenata u prvom ciklusu, na 56 u merenju za 2024, i 50 u poslednjem merenju.** Najuzi raspon zabeležen je 2018. (16 poena), i to u godini u kojoj su svi bili podjednako loši. Drugim rečima, prosek raste, ali ne napreduju svi ujednačeno.



Grafikon 2. Raspon između najotvorenijeg i najzatvorenijeg ministarstva, 2016–2025.

Krajnje tačke tog raspona vredi imenovati, jer su i one stabilne. **Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave bilo je najotvorenije ministarstvo u šest od deset ciklusa i pokazuje najmanje oscilacije u rezultatu tokom decenije.** Tome verovatno doprinosi i priroda njegovih nadležnosti, budući da su reforma javne uprave i standardi otvorenosti deo njegovog delokruga, kao i to što se bavi oblastima koje su ređe u središtu dnevopolitičkih sporova. Sa druge strane, ovo Ministarstvo je više puta tokom godina odbilo i/ ili nije odgovorilo na poziv da dođe na javni događaj povodom toga što su najbolje ocenjena institucija, što pokazuje da stvarne otvorenosti i saradnje sa civilnim sektorom nema. Indeks te okolnosti ne meri, pa ovaj nalaz treba čitati kao podatak o stabilnosti rezultata, a ne kao ocenu da je ovo ministarstvo dostiglo visok nivo otvorenosti. Na drugom kraju, Ministarstvo za javna ulaganja je najlošije ocenjeno tri merenja zaredom i, na poslednjem je mestu od svog osnivanja, nikada ne ispunjavajući ni trećinu indikatora; njegov rezultat od 24% najniža je vrednost izmerena kod bilo kog srpskog ministarstva u deceniji.

Struktura tog raslojavanja je politički relevantna. Ranije su na dnu liste bili resori koji su za zatvorenost imali institucionalni izgovor, unutrašnji i spoljni poslovi. U poslednjim ciklusima na dnu su Privreda i Ministarstvo za javna ulaganja, dakle **resori koji upravljaju najvećim javnim sredstvima i u kojima je niska transparentnost istovremeno i najveći korupcioni rizik.**

Šta drži plafon: integritet i učinkovitost, ne transparentnost

Struktura rezultata po principima Indeksa objašnjava zašto se ukupna ocena godinama ne pomera. Institucije relativno solidno ispunjavaju indikatore koji zahtevaju da objave statičnih informacija: nadležnosti, organigram, biografije, kontakti (vrste informacija koje

se ne menjaju često), a znatno slabije one koji zahtevaju da institucija sistematski prati, vrednuje i unapređuje sopstveni rad.

Tu je i granica mogućeg napretka. **Dok se otvorenost svodi na objavljivanje dokumenata, a ne na uspostavljanje procedura planiranja, donošenja odluka, učešća javnosti, evaluacije i izveštavanja, ukupan rezultat teško može značajno da pređe polovinu merenih indikatora.** Plato od 55% na kojem Vlada stoji četvrtu godinu upravo je taj maksimum, najviše što se može postići bez suštinske reforme načina na koji institucije planiraju, donose odluke i evaluiraju svoj rad.

Zaključak: otvorenost nije postala svojstvo sistema

Presek od deset godina daje empirijsku potvrdu ocene koja se u godišnjim izveštajima ponavlja kao zaključak: **nivo otvorenosti institucija u Srbiji određuje politička volja, a ne institucionalni okvir.** Da su na delu obavezujući i ujednačeno primenjivani standardi, rezultati pojedinačnih institucija kretali bi se zajedno, a raspon među njima bio bi sve uži. Umesto toga, deset ciklusa merenja pokazuje da se pod istim zakonima i u vladama iste vladajuće većine, jedno ministarstvo nalazi na 80%, a drugo na 24% ispunjenosti indikatora, i da ta razlika ne slabi, nego raste.

Na to upućuje i jedan indirektan, ali rečit pokazatelj: institucije koje odgovore na dobrovoljni istraživački upitnik redovno ostvaruju bolje rezultate. Istovremeno, broj ministarstava koja dostavljaju upitnike godinama opada. Otvorenost prema istraživačima i otvorenost prema javnosti idu zajedno, i jedno i drugo ostaje stvar izbora pojedine institucije.

Napomena o podacima

Metodologija Indeksa unapređivana je tokom decenije, dodavani su novi indikatori, između ostalog u oblasti digitalizacije javne uprave, a menjali su se i sastavi vlada i broj i vrsta ministarstava. Uz marginu greške od $\pm 3\%$, vrednosti po godinama treba čitati kao pokazatelje trenda, a ne kao strogo uporedivu vremensku seriju; sva poređenja u tekstu iznose se uz tu ogradu.

03

Otvorenost izvršne vlasti u Republici Srbiji 2025–2026.

U proseku, institucije izvršne vlasti u Srbiji ispunjavaju oko polovine merenih indikatora. U poslednjih nekoliko godina primećen je napredak od svega nekoliko procenata, što nije dovoljno da izvršnu vlast u Srbiji nazovemo otvorenom.

Regionalni indeks otvorenosti meri učinak izvršnih vlasti u poštovanju principa dobrog upravljanja i otvorenosti prema građanima. Istraživanje se odnosi na 2025. godinu, a deo indikatora obuhvata i prvu polovinu 2026. godinu. Istraživanjem su obuhvaćene Vlada Republike Srbije, Pokrajinska vlada Vojvodine, sva ministarstva (25), i 29 organa uprave.

Činioci indeksa otvorenosti

Metodologija obuhvata preko 100 indikatora grupisanih u četiri principa: transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost, pri čemu se za vlade meri 97 indikatora, za ministarstva 53, a za organe uprave 30 indikatora. Indikatori ne prate samo zakonske obaveze, već i primere najbolje prakse, pa Indeks pred institucije postavlja viša očekivanja od onih propisanih zakonom.

Transparentnost se ogleda u dostupnosti različitih informacija, kao što su prikaz strukture i organizacije rada organa javne vlasti, kontakt podaci funkcionera, biografije istaknutih funkcionera, program rada, izveštaji o radu, strategije, planovi, podaci o javnim nabavkama itd. Ovi indikatori mereni su pretežno pretragom internet stranica institucija. U okviru analize dostupnih informacija pregledani su i informatori o radu.

Procenat ispunjenosti indikatora koji se odnose na transparentnost



Pristupačnost se ispituje kroz ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, mogućnost građana da učestvuju u javnim raspravama i javnim konsultacijama, dostupnost e-usluga na sajtovima institucije, dostupnost e-kanala komunikacije za postavljanje pitanja, ulaganje primedbi na rad institucija i slično. Pored pregleda internet prezentacija, za merenje ispunjenosti indikatora svim institucijama je poslat i zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, kako bi se utvrdilo da li institucije postupaju u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Procenat ispunjenosti indikatora koji se odnose na pristupačnost



Integritet se ocenjuje pomoću indikatora koji se odnose na postojanje procedura i dostupnost dokumenata kojima se uređuju standardi integriteta, informacija o zaštiti uzbunjivača, objavljivanje planova integriteta i drugih antikorupcijskih dokumenata, obučanost službenika za postupanje u slučajevima korupcije i konflikta interesa, svega onog što zajedno možemo da definišemo kao mehanizme za prevenciju korupcije.

Procenat ispunjenosti indikatora koji se odnose na integritet



Učinkovitost se odnosi na postojanje procedura za praćenje i evaluaciju sopstvenog rada, te aktivnosti koje institucije treba da sprovedu u cilju planiranja, implementacije i evaluacije strateških i svakodnevnih aktivnosti i finansijskog poslovanja. U okviru ove oblasti, između ostalog, posmatrano je da li institucije izrađuju i dostavljaju finansijske izveštaje drugim nadležnim institucijama, kao i da li koriste indikatore učinka prilikom izrade planova i izveštaja.

Procenat ispunjenosti indikatora koji se odnose na učinkovitost



04

Otvorenost Vlade Republike Srbije i Pokrajinske vlade Vojvodine 2025–2026.

Ukupni indeks otvorenosti Vlade Republike Srbije iznosi 55,55%, a Pokrajinske vlade Vojvodine 54,07%.

Transparentnost

Obe vlade pokazuju tek osnovni nivo transparentnosti. Na njihovim zvaničnim internet stranicama mogu se pronaći opisi nadležnosti, kontakti, biografije predsednika vlada, kao i kodeksi ponašanja i poslovnici. Međutim, izostaje objavljivanje ključnih dokumenata, **kao što su planovi rada i godišnji, polugodišnji i kvartalni izveštaji o radu.** Vlada Srbije je kontinuirano objavljivala planove rada do 2023, a zatim ih nije objavila za 2024. i 2025. Plan rada za 2026. objavljen je tek u drugom kvartalu 2026. Pokrajinska vlada nema objavljen plan rada ni za 2025. ni za 2026. godinu.

Ono što je možda **i važnije, nisu dostupni izveštaji o radu, koji treba da omoguće praćenje rada vlada.**

Dodatni izazov u pogledu otvorenosti predstavlja činjenica da ni republička ni pokrajinska vlada ne objavljuju dnevni red sednica, zapisnike ni transkripte. Dostupnost ovih dokumenata omogućila bi građanima uvid u tok odlučivanja i sadržaj rasprava na sednicama. **Još jedan korak ka unapređenju otvorenosti bilo bi omogućavanje video-snimanja i prenosa sednica uživo, osim u slučajevima kada se razmatraju teme koje opravdano zahtevaju isključenje javnosti.**

Ni ove ni prethodnih godina republička i pokrajinska vlada nisu usvojile niti objavile strategije za komunikaciju s javnošću. Takođe, nema javno dostupnih strateških dokumenata koji bi se odnosili na unapređenje transparentnosti i otvorenosti rada izvršne vlasti. Ovakav izostanak strateškog pristupa ukazuje na nedovoljnu posvećenost najviših izvršnih organa ovim pitanjima i dodatno demotiviše druge institucije da samoinicijativno sprovede mere ka većoj transparentnosti i odgovornosti.

Napredak izostaje i u sprovođenju drugih strateških dokumenata, koja bi trebalo da unaprede transparentnost rada Vlade i drugih sektora, kao i usluge za građane.

Propuštena je prilika da se tokom revizije Akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu (2023–2027) otklone ključni problemi u planiranju i sprovođenju ovog plana.¹ Sadašnji Akcioni plan Partnerstva za otvorenu upravu usvojen je kao prvi četvorogodišnji akcioni plan u Srbiji. Iako duži period sprovođenja u teoriji ostavlja više prostora za ambicioznije reforme, u praksi se pokazalo suprotno, duži rok doveo je do odlaganja reformi. Značajan broj aktivnosti nije realizovan tokom prve dve godine ciklusa, već je njihovo sprovođenje praktično odloženo za kraj 2027. godine.

Analiza sprovođenja Akcionog plana, koju su izradili Partneri Srbija zajedno sa drugim organizacijama civilnog društva, pokazuje da su obaveze tehničke prirode, naročito one koje se odnose na objavljivanje već postojećih informacija ili na digitalizaciju i objedinjavanje dostupnih podataka, uglavnom uspešnije napredovale². Nasuprot tome, obaveze koje zahtevaju donošenje političkih odluka, izmene propisa, institucionalne reforme ili promene u administrativnoj praksi značajno kasne, sužene su po obimu, a ambicioznost im je smanjena još u fazi izrade Akcionog plana. **Između ostalog, obaveza koja se odnosila na unapređenje proaktivne transparentnosti Vlade Srbije, kao i obaveza koja se tiče unapređenja učešća javnosti u procesima donošenja odluka, nisu ostvarile gotovo nikakav napredak i jednostavno su pomerene na kraj 2027. godine.**

Analiza implementacije drugih strateških planova, poput Reformske agende³, takođe pokazuje da reforme u ključnim oblastima, poput digitalizacije, unapređenja poslovnog okruženja i vladavine prava, **stagniraju, što zaokružuje ukupnu ocenu da u Srbiji kontinuirano izostaju politička volja i posvećenost sprovođenju reformi.**

Pristupačnost

Indikatori kojima se meri pristupačnost vlada uključuju postojanje zakonskih pretpostavki koje omogućavaju pristup informacijama i participaciju u procesima kreiranja javnih politika, zatim ostvarivanje prava na pristup informacijama, mogućnost direktne komunikacije građana sa institucijama, postojanje elektronskih usluga, objavljivanje podataka u otvorenom formatu, komunikaciju sa građanima putem društvenih mreža itd.

Vlada Srbije ispunjava više od polovine indikatora koji se odnose na pristupačnost. **Na ovakav rezultat pre svega utiče to što se deo indikatora odnosi na postojanje zakonskih preduslova, a zakonski okvir u Srbiji formalno omogućava ostvarivanje niza prava, od pristupa informacijama od javnog značaja do učešća u procesima**

¹ Partneri Srbija „Umesto reformi – produžetak rokova: kritike na račun revizije Akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu”, <https://www.partners-serbia.org/post?id=733>

² Partneri Srbija „Učešće civilnog društva u reviziji Akcionog plana Partnerstva za otvorenu upravu: Ka jačanju odgovornosti i efikasnosti javne uprave” https://www.partners-serbia.org/public/news/Preporuke_civilnog_dru%C5%A1tva_za_unapre%C4%91enje_Akcionog_plana_Partnerstva_za_otvorenu_upravu.pdf

³ Nacionalni Konvent o Evropskoj uniji „Prvi nezavisni monitoring izveštaj o Implementaciji Reformske agende” <https://eukonvent.org/first-independent-monitoring-report-on-the-implementation-of-the-reform-agenda/>

donošenja zakona. Postojanje ovih rešenja, međutim, ne znači nužno i da se ona u praksi dosledno primenjuju.

Ove, kao i prošle godine, obe vlade su odgovorile na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koji su Partneri Srbija uputili za potrebe ovog istraživanja. Na upitnik, koji se dobrovoljno popunjava, odgovorila je Pokrajinska vlada.

Elektronske usluge dobar su primer kako institucije mogu postati pristupačnije građanima i u tom pogledu su obe vlade pozitivno ocenjene. I ovde ostaju na snazi nalazi iz prethodnih godina: broj usluga treba povećati, korisničko iskustvo kod postojećih usluga zahteva unapređenje i, možda najvažnije, zaštita podataka građana mora biti bolje obezbeđena prilikom uspostavljanja i primene ovih usluga. Iz razloga inkluzivnosti važno je naglasiti i da elektronske usluge ne smeju ostati bez alternative: građani i dalje treba da imaju mogućnost da ista prava ostvare i na šalteru institucije.

Otvaranje podataka u mašinski čitljivom formatu još je jedan važan element pristupačnosti informacija o radu organa javne vlasti. Koristi su višestruke, od veće transparentnosti, preko jednostavnije analize i grupisanja podataka, kako unutar institucija tako i od strane javnosti, do mogućnosti ponovne upotrebe u komercijalne svrhe. Na sajtovima obe vlade, međutim, nisu pronađena dokumenta u otvorenim formatima poput XML, CSV ili JSON. Podaci se objavljuju najviše u PDF ili Excel formatu, što nije dovoljno da bi ovaj indikator bio ocenjen kao ispunjen.

Pohvalno je to što obe institucije komuniciraju sa građanima putem društvenih mreža i što na sajtovima imaju direktne kanale za komunikaciju, kao i pristup e-upravi. Sajтови sadrže i aktuelne podatke o ostvarivanju prava na pristup informacijama od javnog značaja, ali ne i odgovore na pitanja koja su im tim putem do sada upućena.

Integritet

Integritet državnih institucija ocenjen je kroz nekoliko ključnih elemenata. To uključuje dostupnost dokumenata koji regulišu ovu oblast unutar institucija, prisutnost informacija o zaštiti uzbunjivača, objavljivanje planova integriteta, i etičkih kodeksa, i drugih antikorupcijskih dokumenata. Među indikatorima u ovoj oblasti nalaze se i sprovođenje edukacija za zaposlene u cilju obučavanja za pravilno postupanje u slučajevima korupcije i konflikta interesa. U pogledu ovih indikatora nema nikakvih pozitivnih pomaka u odnosu na prethodna merenja.

Na internet stranici Vlade Srbije ne mogu se pronaći ni etički kodeks ni plan integriteta, kao ni bilo koji drugi dokument koji uređuje postupanje u slučajevima korupcije, mere prevencije, sprečavanje sukoba interesa i slično. Ovaj nedostatak znatno je uticao na rezultat ostvaren u ovoj oblasti.

Pokrajinska vlada, s druge strane, objavila je Etički kodeks kojim su uređeni sukob interesa, korišćenje javne imovine, primanje poklona i usluga, kao i političke aktivnosti. Na

njenom sajtu dostupan je i antikorupcijski plan, ali bez godišnjih izveštaja koji bi omogućili praćenje njegovog sprovođenja.

Informacije o zaštiti uzbunjivača ne nalaze se ni na jednom od dva sajta. Budući da uzbunjivači imaju značajnu ulogu u otkrivanju i sprečavanju korupcije unutar institucija, promovisanje standarda njihove zaštite od strane državnih organa ključno je da bi se pojedinci ohrabрили da ukažu na nepravilnosti i koruptivne radnje u državnom sistemu.

Javno nisu dostupni ni podaci o učešću zaposlenih na obukama iz ovih oblasti. Pokrajinska vlada je u odgovoru na upitnik upućen za potrebe ovog istraživanja navela da su njeni zaposleni pohađali treninge u oblasti borbe protiv korupcije, dok Vlada Srbije upitnik nije popunila.

Učinkovitost

Ni u oblasti učinkovitosti nije zabeleženo unapređenje rada vlada.

Poslovnik Vlade Republike Srbije definiše obaveze ministarstava i Vlade u pogledu planiranja, izrade i sprovođenja javnih politika, kao i izveštavanja o radu. Kao i u prethodno analiziranim oblastima, međutim, uočava se raskorak između normativnog okvira i njegove primene: propisane procedure sprovode se nedosledno i u ograničenom obimu.

Na zvaničnoj internet stranici Vlade objavljen je Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade za period 2023–2026. godine, ali izveštaji o njegovoj realizaciji, kao ni eventualne izmene plana proistekle iz dosadašnjeg sprovođenja, nisu javno dostupni.

Uvid u raspoloživu dokumentaciju pokazuje da Vlada koristi indikatore učinka pri izradi planskih dokumenata i izveštaja. Budući da se izveštaji i evaluacije ne objavljuju za sva planska i strateška dokumenta, nije moguće utvrditi da li se sveobuhvatne evaluacije zaista sprovode za celokupan obim aktivnosti Vlade.

Slično tome, na osnovu javno dostupnih informacija nije moguće proceniti u kojoj se meri sprovode analize efekata propisa prilikom izrade novih ili izmene postojećih javnih politika. Ova obaveza, utvrđena Zakonom o planskom sistemu⁴, treba da pruži odgovor na pitanje da li su predložene intervencije svrsishodne i koji su najefikasniji načini da se identifikovani problemi reše, a postavljeni ciljevi ostvare. Na nivou pokrajinske administracije, sajt Pokrajinske vlade sadrži plan razvoja Pokrajine, ali dokumenta koja bi ukazivala na sprovedene evaluacije javnih politika ili analize efekata propisa nisu pronađena.

Sistematska primena mehanizama i alata za merenje učinka trebalo bi da postane standard u radu svih institucija. Ovakav pristup omogućava praćenje ostvarenih rezultata, donošenje odluka zasnovanih na dokazima, kvalitetnije planiranje i kontinuirano prilagođavanje javnih politika stvarnim potrebama i izazovima.

⁴ Zakon o planskom sistemu Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 30/2018), član 2. i drugi: <https://www.paragraf.rs/pro-pisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>

05

Otvorenost ministarstava u Republici Srbiji 2025–2026.

Istraživanjem je obuhvaćeno 25 ministarstava, a analizirani podaci odnose se na 2025. i prvu polovinu 2026. godine.

Srpska ministarstva prema srednjoj oceni druga su u regionu.

Najbolje rezultate ostvarilo je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave sa 80,02%, zatim sledi Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog sa 77.97% i Ministarstvo prosvete sa 70.13%, koji su ostvarili nešto lošije rezultate nego u prethodnom merenju.

Najlošiji rezultat, tri godine za redom, ostvarilo je Ministarstvo za javna ulaganja, ove godine sa procentom 29.83%. Ovo ministarstvo se nalazi na poslednjem mestu od kada je osnovano, ispunjavajući uvek manje od jedne trećine svih indikatora.

Transparentnost

Sva ministarstva imaju funkcionalne internet stranice sa pretraživačima koji u većini slučajeva ispravno rade. Na svim sajtovima dostupne su osnovne informacije, uključujući opis nadležnosti, organigrame, spiskove državnih funkcionera, biografije ministara i kontakt podatke.

Godišnje i/ili srednjoročne planove koji se odnose na 2025. godinu objavilo je ukupno 12 ministarstava. Ovi dokumenti posebno su značajni, imajući u vidu da Vlada Srbije od 2023. do 2026. nije objavljivala svoje planove rada, zbog čega planovi ministarstava predstavljaju jedine javno dostupne izvore o planovima Vlade.

Iako izrada godišnjih planova nije zakonska obaveza pojedinačnih ministarstava, već je to obaveza same Vlade (koja treba da u svom planu obuhvati i aktivnosti ministarstava), preporučuje se da ministarstva redovno izrađuju i objavljuju svoje godišnje planove. Na taj način građani lakše mogu da se upoznaju sa planovima i aktivnostima ministarstava.

Neku formu godišnjeg izveštaja o radu ima 10 ministarstava, najčešće u formi godišnjih izveštaja o srednjoročnim planovima rada. Ovaj vid izveštavanja je veoma oskudan, najčešće tabelarno prikazujući napredak/ stanje, bez narativnih obrazloženja.

Kada je u pitanju finansijska transparentnost, 23 ministarstva na svojim sajtovima ima objavljene finansijske planove za 2025, a 13 finansijski izveštaj za 2024. Ovi podaci najčešće se nalaze u okviru dokumenta Informator o radu, a ne kao posebni dokumenti. Podaci o visini plate organa rukovođenja, odnosno upravljanja objavilo je 24 ministarstva, opet najčešće u okviru dokumenta Informator o radu.

Tabela 2. Objavljivanje podataka o javnim nabavkama.

Informacije o javnim nabavkama na sajtovima ministarstava	Broj ministarstava koji je objavio ove podatke / dokumenta
Plan javnih nabavki	24 (96%)
Pozivi za javne nabavke	14 (56%)
Odluka o dodeli javne nabavke	14 (56%)

Informacije o javnim nabavkama najčešće su bile dostupne u Informatoru o radu, na sajtu institucije ili putem linka sa sajta koji vodi ka Portalu javnih nabavki.

Važno je istaći da je za ispunjenje indikatora koji se odnose na javne nabavke bilo neophodno da na internet stranici/ sajtu institucije postoji veza (link) ka Portalu javnih nabavki u slučajevima kada informacije o javnim nabavkama nisu bile direktno dostupne na sajtu. Iako postavljanje takvog linka nije zakonska obaveza, ono predstavlja standard transparentnosti koji bi institucije trebalo da primenjuju. Državni organi bi putem sajtova trebalo da na jednom mestu učine lako dostupnim sve relevantne informacije o svom radu, uključujući i informacije koje se nalaze na drugim zvaničnim portalima.

Pristupačnost

U pogledu ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja, praksa je šarenolika. Svih 25 ministarstava na svojim sajtovima ima informacije o ostvarivanju ovog prava. Samo četiri objavljuje neke od odgovora (ne sve) na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja. Isto toliko ministarstava je potvrdilo da su njihovi zaposleni u 2024. godini učestvovali u obukama na temu ostvarivanja ovog prava⁵.

Od ukupno 25 ministarstava, na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja odgovorilo je 18 ministarstava u roku, dok sedam nisu odgovorila uopšte (tzv. ćutanje uprave). Organizacija Partneri Srbija je zbog toga uputila žalbe, svi postupci su i dalje u toku.

⁵ Podatak o broju ministarstava čiji su zaposleni pohađali obuke treba uzeti sa rezervom. Na upitnik je odgovorilo svega osam ministarstava, od kojih su četiri navela da su njihovi zaposleni u prethodnoj godini pohađali obuke iz oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.

Na upitnike je ove godine odgovorilo svega 8 ministarstava, sličan trend je već nekoliko godina, koji pokazuje odsustvo volje institucija za saradnjom sa civilnim sektorom, u situacijama koje nisu uslovljene zakonima.

U pogledu indikatora koji se odnose na mogućnost participacije građana u procesima kreiranja javnih politika, situacija je nešto bolja. Ministarstva su razvila praksu objavljivanja nacrtu predloženih zakona i drugih akata i poziva za učešće u javnim raspravama. Uglavnom sva ministarstva na svojim sajtovima objavljuju nacrt zakona, **međutim ne možemo sa sigurnošću znati da li to rade za sve zakonodavne procese koje pripremaju, jer ne postoje godišnji planovi izrade javnih politika kako bi to moglo da se proveriti.** Pozivi za učešće u javnim raspravama pronađeni su na sajtovima 17 ministarstava, a 16 ministarstava objavio je jedan ili više izveštaja o sprovedenim javnim raspravama u prethodnoj godini. Analize efekata propisa pronađene su na sajtovima šest ministarstava uz objavljene nacrt zakona, što je isti rezultat kao i kod merenja godinu pre.

Ministarstva uglavnom imaju aktivne Facebook naloge, a aktivne naloge na X (Twitter) platformi ima sedam ministarstava.

Integritet

Imovinske karte su jedan od važnijih indikatora koji se analiziraju u okviru ovog poglavlja. U trenutku sprovođenja istraživanja, javno su bile dostupne imovinske karte svih 25 ministara Vlade. Na sajtovima 14 ministarstava pronađeni su planovi integriteta ili druga antikorupcijska dokumenta, što je lošiji rezultat u poređenju sa prethodnim monitoringom. Izveštaje o sprovođenju ovih planskih dokumenata na sajtu ima svega devet ministarstava, što pokazuje da se malo radi na implementaciji ovih politika. Ukupno 13 ministarstava ima objavljen dokument o pravima i zaštiti uzbunjivača na sajtu.

Ispitivanje indikatora o edukacijama zaposlenih u oblastima sprečavanja korupcije, zaštite uzbunjivača i drugih povezanih oblasti ne daje pravu sliku stanja. Ove informacije se prikupljaju kroz upitnike koji se šalju institucijama. Od osam ministarstava koja su odgovorila na upitnik, iz četiri je potvrđeno da su zaposleni u prethodnoj godini pohađali obuke na ove teme.

Učinkovitost

Način na koji ministarstva ocenjuju svoj rad, izrađuju izveštaje, i mere učinkovitost u radu važan je činilac za unapređenje javnih politika i unapređenje funkcionisanja državne uprave.

Većina ministarstava je odgovorila da šalje godišnje izveštaje na vreme Vladi, kao i da koristi indikatore učinka prilikom kreiranja strateških dokumenata i izveštavanja. Međutim, važno je naglasiti da indikatori učinka (uspešnosti) postavljenih ciljeva i aktivnosti

često nisu adekvatni i objektivni, a veoma retko mogu dati sliku o kvalitetu sprovedenih aktivnosti.

06

Otvorenost organa uprave u Republici Srbiji 2025–2026.

Monitoring otvorenosti u kategoriji organa uprave vršen je na uzorku od **29 nasumično** odabranih organa. Neki od njih su samostalni organi, a neki su organi u sastavu ministarstava.

Ostvareni rezultati po oblastima koje čine otvorenost predstavljeni su objedinjeno za ovu vrstu organa javne vlasti.

Ukupan indeks njihove otvorenosti je 40,51%, što ih stavlja na pretposlednje mesto u odnosu na zemlje u regionu. Srbija već godinama drži treće mesto u regionu po otvorenosti organa uprave, ispred nas nalaze organi uprave Crne Gore i Severne Makedonije, a tradicionalno poslednji su organi uprave BiH.

Posebno zabrinjava da organi uprave Srbije, u proseku, ispunjavaju nešto više od 1/3 svih merenih indikatora otvorenosti.

Kada je u pitanju transparentnost, zbirna ocena ovih organa je 42,08%. Pristupačnost iznosi 34,34%, dok veoma zabrinjavaju ocene za integritet 17,24% i učinkovitost 17,59%.

Najbolje rezultate ostvarila je Uprava za duvan sa 69.21%, kao i prošle godine. Zatim slede Republički zavod za statistiku sa 63.33% i Direkcija za mere i dragocene metale sa 57.44% ispunjenosti svih indikatora.

Najlošije je ocenjen Inspektorat odbrane sa svega 12.22% ispunjenih indikatora.

Osnovne informacije

Od 29 organa, 21 ima pretraživač sajta koji radi. Prikaz organizacione šeme se može naći na skoro svim sajtovima (25), a informacije o nadležnosti i delovanju institucije kod 28. Porazno je što svake godine, jako mali broj organa uprave na sajtovima ima **biografije direktora institucije, ove godine svega 7 organa uprave iz uzorka.**

Kada su u pitanju finansijski podaci, podatke o visini plata za organe rukovođenja odnosno upravljanja i rukovodioce organizacionih jedinica ima 25 organa, 22 organa je objavilo godišnji finansijski plan (budžet), dok se izveštaj o sprovođenju finansijskog izveštaja može naći na sajtovima 17 organa.

Samo sedam organa objavljuje godišnje programe rada, dok se izveštaji o radu mogu naći na sajtovima 8 organa.

Organi uprave su uglavnom netransparentni i kada je u pitanju njihovo poslovanje u vezi sa javnim nabavkama. Na sajtovima 22 organa uprave dostupni su godišnji planovi javnih nabavki, dok se izveštaji o sprovedenim javnim nabavkama mogu naći na 14 sajtova. Odluke o javnim nabavkama dostupne su na sajtovima samo 12 institucija.

Na sajtovima 25 organa postoje ažurne informacije vezane za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Na zahteve za pristup informacijama od javnog značaja poslate u okviru ovog istraživanja odgovorilo je 27 od 29 organa uprave. Dva organa uprave uopšte nisu odgovorila (tzv. ćutanje uprave). Organizacija Partneri Srbija je izjavila žalbe povodom ovih slučajeva.

Samo šest organa je dostavilo odgovore na upitnik.

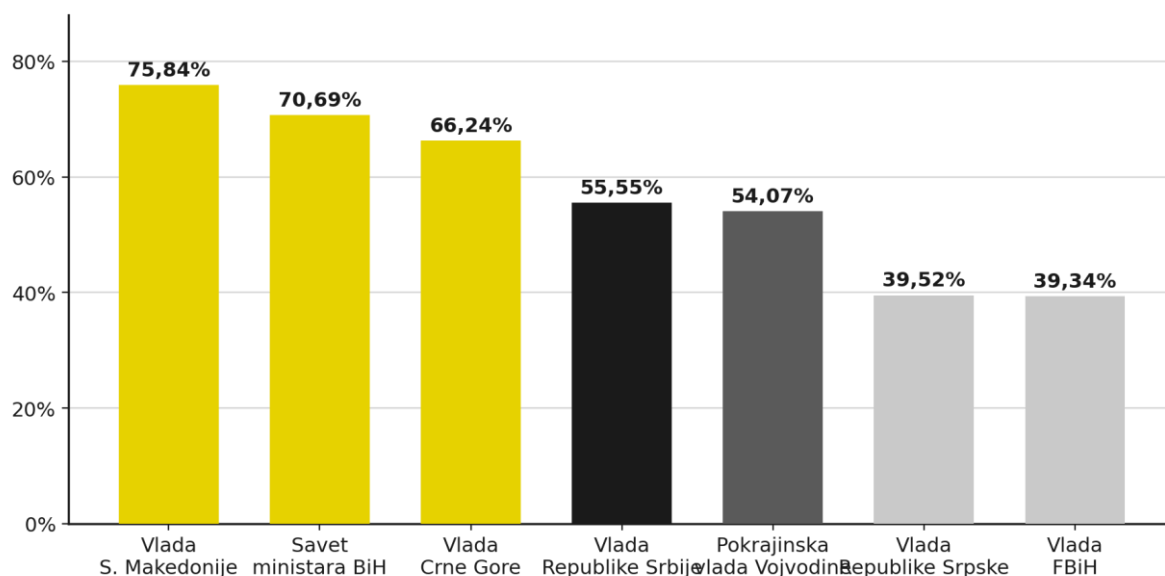
Organi uprave uglavnom nemaju aktivne naloge na društvenim mrežama, poput Fejsbuka i platforme X (bivši Twitter). Na osnovu analize sadržaja njihovih sajtova, stiče se utisak da se u proaktivnu komunikaciju i transparentnost ulažu minimalni resursi.

07

Otvorenost izvršne vlasti u regionu 2025–2026.

Otvorenost i transparentnost izvršne vlasti u zemljama regiona i dalje nije institucionalizovana kao stabilan standard upravljanja, već u velikoj meri zavisi od političkog konteksta i trenutnih okolnosti. Političke krize, izborni ciklusi, rekonstrukcije Vlade i sve izraženija polarizacija pokazali su da institucionalni mehanizmi za obezbeđivanje dosledne primene principa otvorenosti i javne odgovornosti i dalje nisu dovoljno razvijeni. Uz to, sprovođenje postojećih propisa i dalje u velikoj meri zavisi od pristupa i opredeljenja rukovodilaca pojedinačnih institucija.

Prema podacima Regionalnog indeksa otvorenosti, najbolji rezultat među vladama u regionu ostvarila je Vlada Severne Makedonije sa 75,84% ispunjenih indikatora otvorenosti, a slede je Savet ministara BiH 70,69%, Vlada Crne Gore 66,24% i Vlada Republike Srbije 55,55%. Dalje, Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine ispunjava 54,07% indikatora otvorenosti, dok su na začelju Vlada Republike Srpske 39,52% i Vlada FBiH sa 39,34%.



Grafikon 3. Otvorenost vlada u regionu, merenje 2025/2026.

Istovremeno, Vlada Severne Makedonije, Savet ministara BiH i Vlada Crne Gore u odnosu na prethodno istraživanje beleže blagi pad rezultata otvorenosti⁶. Sa druge strane, Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine ostvarila je napredak u odnosu na prethodno merenje kada je imala rezultat od 41% ispunjenih indikatora otvorenosti.

Kada su u pitanju ministarstva, u proseku najbolji rezultat ostvarila su ministarstva u Severnoj Makedoniji sa 61,13% ispunjenih indikatora otvorenosti, slede ministarstva u Srbiji 58,74%, Crnoj Gori 57% i Bosni i Hercegovini 37,62%.

Među organima uprave, najviši prosečan nivo otvorenosti zabeležen je u Severnoj Makedoniji (56,87%), zatim u Crnoj Gori (53,83%) i Srbiji (40,51%). Organi uprave u Bosni i Hercegovini ostvarili su prosečnu ispunjenost od svega 29,38% indikatora otvorenosti, što je ujedno i najniži rezultat u regionu.

Promene u rezultatima pokazuju da otvorenost institucija i dalje nije stabilna karakteristika njihovog rada, već značajno varira između institucija.

Takvi rezultati ne mogu se posmatrati odvojeno od političkog i institucionalnog konteksta u kojem institucije deluju. U nastavku sledi **pregled ključnih političkih okolnosti kao i praksi i izazova** koji su tokom izveštajnog perioda uticali na otvorenost izvršne vlasti.

Prethodnu godinu u **Bosni i Hercegovini** obeležila je institucionalna kriza izazvana zbog prvostepene presude predsedniku Republike Srpske Miloradu Dodiku, nakon koje su vlasti Republike Srpske usvojile niz zakona i odluka kojima se nastojalo ograničiti delovanje pojedinih državnih i pravosudnih institucija na teritoriji ovog entiteta.⁷ Istovremeno, političke blokade i sukobi između različitih nivoa vlasti dodatno su usporili reformske procese⁸, uključujući usvajanje zakona ključnih za napredak Bosne i Hercegovine na putu ka Evropskoj uniji.

Ova kriza ponovo je ukazala na značaj transparentnosti institucija u periodima političke nestabilnosti, ali i na izražene slabosti u njihovoj komunikaciji sa javnošću.⁹ U okolnostima pojačanog interesa za informacije o odlukama koje utiču na ustavni poredak, funkcionisanje institucija i evropski put zemlje, građanima često nisu bile dostupne pravovremene, potpune i lako dostupne informacije.

Politička i društvena kriza u **Srbiji** započeta nakon pada nadstrešnice na železničkoj stanici u Novom Sadu nastavlja se i produbljuje tokom 2026, bez utvrđene odgovornosti za smrt 16 osoba, dok su informacije o tokovima postupaka i dalje ograničeno dostupne javnosti. Paralelno se beleže slučajevi pritisaka na aktiviste, studente i novinare, kao i

⁶ U prethodnom ciklusu istraživanja Vlada Severne Makedonije je ispunjavala 77.32%, Savet ministara BiH 73.72%, Vlada Crne Gore 67.25% indikatora otvorenosti.

⁷ Rijalda Ramusović „Je li trenutna američka administracija kritikovala poteze Republike Srpske?“, Istinomjer.ba, 21.10.2025, <https://istinomjer.ba/je-li-trenutna-americka-administracija-kritikovala-poteze-republike-srpske/>

⁸ Ivana Vučetić, „Obećanja o evropskim integracijama u 2025: Ograničen pomaci, ključne reforme na čekanju“, Istinomjer.ba, 23.02.2026, <https://istinomjer.ba/obecanja-o-evropskim-integracijama-u-2025-ograniceni-pomaci-kljucne-reforme-na-cekaniu/>

⁹ Ivana Vučetić, „Netransparentno komuniciranje institucija otvorilo prostor za špekulacije“, Istinomjer.ba, 04.04.2025, <https://istinomjer.ba/netransparentno-komuniciranje-institucija-otvorilo-prostor-za-spekulacije/>

nastavak tendencija usmerenih na ograničavanje javnog govora i građanskog aktivizma. Najnoviji primer ovih trendova predstavlja Nacrt izmena i dopuna Zakona o javnom redu i miru, koji je izradio Zaštitnik građana, a kojim se predviđa proširenje njegove primene i na digitalni prostor, uključujući mogućnost sankcionisanja „vređanja i omalovažavanja“ na društvenim mrežama¹⁰.

Primeri poput izmena pravosudnih zakona (tzv. „Mrdićevi zakoni“), koje su kritikovali i EU i Venecijanska komisija¹¹, ukazuju da se pod okriljem evropskih integracija sprovode politike koje jačaju položaj izvršne vlasti, slabe nezavisnost institucija i ograničavaju prostor za aktivizam.

Tokom 2025. godine politička dešavanja u **Severnoj Makedoniji** obeležile su pripreme za lokalne izbore i nastavak reorganizacije izvršne vlasti usled formiranja nove vlade 2024. godine. Osnivanje novih ministarstava i reorganizacija institucija otežali su pristup informacijama, jer su promene internet stranica i komunikacionih kanala prekinule kontinuitet u objavljivanju podataka.

Predizborni kontekst dodatno je povećao značaj pravovremenog i proaktivnog objavljivanja informacija o javnoj potrošnji, javnim nabavkama i donošenju odluka, međutim neujednačene prakse među institucijama pokazale su trajne slabosti u obezbeđivanju odgovornosti tokom perioda političkih promena.¹²

Crna Gora je u prethodnom periodu ostvarila napredak u pregovorima sa Evropskom unijom i do jula je zatvorila 16 pregovaračkih poglavlja, uz najave da bi preostala poglavlja mogla biti zatvorena do kraja godine. Intenziviranje pregovaračkog procesa pratila je pojačana zakonodavna aktivnost, ali i usvajanje velikog broja propisa u kratkim rokovima i bez šire javne rasprave. Takva praksa uticala je na kvalitet pojedinih zakonskih rešenja, zbog čega su neka od njih ubrzo nakon usvajanja morala biti menjana.

Velike kapitalne projekte i investicione aranžmane i dalje prate problemi u transparentnosti i dostupnosti informacija. To je posebno vidljivo u slučaju projekta „Velje brdo“ u Podgorici i sporazuma sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima. Odluke su donošene uz ograničene javne konsultacije, dok su pojedini koraci preduzimani pre nego što su bila razjašnjena važna planska, proceduralna i pravna pitanja.

Kako je uređena transparentnost institucija u regionu

Posmatrano na nivou regiona, normativni i institucionalni okvir za transparentnost ostaje slab, uz ograničenu primenu postojećih mehanizama i nedovoljne efekte na stvarni nivo institucionalne otvorenosti.

¹⁰ Damjan Mileusnić, Milica Tošić, Nacrt izmena Zakona o javnom redu i miru u svetlu zaštite slobode izražavanja i budućeg DSA okruženja u Srbiji, Partneri Srbija, 2026

¹¹ Dušan Komarčević, „Zadovoljavanje forme: Kako Srbija odgovara na kritike spornih zakona“, Radio Slobodna Evropa, 05.05.2026, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-venecijanska-komisija-mrdicevi-zakoni/33750483.html>

¹² Sanja Naumovska, „Vlada selektivno transparentna: Bombardovanjem objava maskira prikrivanje ključnih informacija“, Meta.mk, 19.09.2025.

U **Srbiji** ne postoji krovni strateški dokument Vlade koji bi definisao politiku transparentnosti i otvorenosti, poput strategije transparentnosti ili sveobuhvatnog komunikacionog plana koji bi otvorenost afirmisao kao horizontalno načelo rada javne uprave. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja predstavlja osnovni i gotovo jedini sistemski instrument za pristup informacijama.

Iako je zakon na snazi više od 22 godine, ključni mehanizmi njegove primene i dalje nisu u potpunosti funkcionalni, posebno u delu prinudnog izvršenja odluka u slučajevima kada institucije odbijaju da dostave informacije. Postojeće novčane kazne u praksi ne ostvaruju odvratajući efekat, naročito u kontekstu visoke korupcije.

Jedna od ključnih politika otvorenosti u **Bosni i Hercegovini** jeste Politika i standardi proaktivne transparentnosti, koje je Savet ministara BiH usvojio 2018. godine. Ovim standardima institucije na državnom nivou obavezane su da proaktivno objavljuju 38 kategorija informacija, uključujući organizacionu strukturu, budžete, planove i izveštaje o radu, informacije o javnim nabavkama i dr. Međutim, njen domet ostaje ograničen, budući da slični standardi nisu sistemski uvedeni na nivou Federacije BiH i Republike Srpske. U tom smislu, razlike u stepenu transparentnosti između državnog i entitetskih nivoa vlasti mogu se delimično dovesti u vezu upravo sa postojanjem, odnosno nepostojanjem ovakvih politika.

Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine, usvojen je 2023. godine. Iako je njegovo usvajanje obrazloženo potrebom usklađivanja sa međunarodnim standardima, zakon je od početka bio predmet kritika zbog široko definisanih izuzetaka od pristupa informacijama, nepostojanja nezavisnog žalbenog tela, kao i ograničenih mehanizama nadzora i sankcionisanja.¹³

Severna Makedonija je jedina zemlja u regionu koja transparentnost izvršne vlasti uređuje posebnim dokumentom- Strategijom transparentnosti Vlade (2023-2026). Ipak, primena ove strategije još nije dala očekivane rezultate u praksi¹⁴ pre svega zbog nedoslednog sprovođenja propisanih obaveza.

Iako je to bilo planirano, Zakon o slobodnom pristupu informacijama još uvek nije izmenjen. Ključni problem ostaje rok od 20 dana za odgovor na zahteve, koji institucije često koriste u punom trajanju, čime se u praksi ograničava blagovremen pristup informacijama.

¹³ „Međunarodni dan slobode pristupa informacijama: Pravo građana na informacije mora biti u potpunosti zagarantovano“, TI BiH, 30.09.2025, <https://ti-bih.org/medjunarodni-dan-slobode-pristupa-informacijama-pravo-gradjana-na-informacije-mora-biti-u-potpunosti-zagarantovano/>

¹⁴ „Assessment of the level of implementation of the Action Plan of the Transparency Strategy of the Government of the Republic of North Macedonia (2023-2026) in the period January 2024–January 2025“, Metamorphosis Foundation, 14.03.2025, <https://metamorphosis.org.mk/en/publication/assessment-of-the-level-of-implementation-of-the-action-plan-of-the-transparency-strategy-of-the-government-of-the-republic-of-north-macedonia-2023-2026-in-the-period-january-2024-january-20/>

Crna Gora nema poseban strateški dokument koji uređuje transparentnost izvršne vlasti, pa Zakon o slobodnom pristupu informacijama ostaje ključni osnov za ostvarivanje prava javnosti na informacije i obezbeđivanje transparentnosti institucija.

Novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama proširuje obim informacija koje su institucije dužne da proaktivno objavljuju, ali njegov stvarni domet zavisiće od primene u praksi. Istovremeno, zakon sadrži zabrinjavajuće rešenje prema kojem u sporovima zbog ćutanja uprave svaka strana snosi svoje troškove, čime se finansijski teret sudske zaštite prebacuje na građane, medije i organizacije civilnog društva, iako je spor nastao zbog nezakonitog ćutanja institucije.

Ograničena transparentnost procesa donošenja odluka

Transparentnost odlučivanja na sednicama vlada u regionu i dalje je ograničena.

Praksa objavljivanja podataka o radu izvršne vlasti u **Bosni i Hercegovini** ostaje neujednačena, uz izražene razlike između državnog i entitetskih nivoa.

Na nivou Saveta ministara BiH vidljiv je viši stepen administrativne transparentnosti nego kod entitetskih vlada. Na internet stranici Saveta ministara objavljuju se najave sednica, dnevni redovi, zapisnici i saopštenja nakon sednica. Ipak, javnosti nisu dostupni materijali o kojima Savet ministara odlučuje.

Slična praksa prisutna je i kod Vlade Federacije BiH. Javnosti su dostupni dnevni redovi i saopštenja sa sednica, ali ne i materijali o kojima Vlada raspravlja i odlučuje. Vlada FBiH u praksi održava značajno veći broj hitnih od redovnih sednica, kod kojih dinamika objavljivanja informacija zavisi od tematike o kojoj se raspravlja.

U **Srbiji** je uvid u način na koji Vlada donosi odluke i dalje veoma ograničen. Vlada Srbije ne upoznaje javnost unapred kada će se sednica održati niti koji materijali će se na isto razmatrati. Zapisnici i transkripti sa sednica nisu javno dostupni, a objavljuju se saopštenja kao i materijali koji su usvojeni.

Proces donošenja odluka Vlade Autonomne pokrajine Vojvodine jedva da zadovoljava minimum transparentnosti, objavljuju se samo saopštenja nakon održavanja sednica.

Vlada **Severne Makedonije** već godinama ne beleži napredak u transparentnosti odlučivanja. Umesto da materijali o kojima Vlada odlučuje budu dostupni javnosti, ona sama procenjuje koje će tačke dnevnog reda i prateću dokumentaciju objaviti. Zbog toga javnost nema potpun uvid u pitanja o kojima se odlučuje i dokumenta na osnovu kojih se odluke donose.

U radu Vlade **Crne Gore** nastavljena je praksa učestalog odlučivanja putem telefonskih sednica koje podrazumevaju samo formalno izjašnjavanje članova Vlade, bez rasprave. Iako bi ovaj način rada trebalo da bude rezervisan za hitne i izuzetne okolnosti, telefonske sednice u praksi brojčano nadmašuju redovna zasedanja.

Finansijska transparentnost ostaje na niskom nivou

Transparentnost raspolaganja javnim finansijama u regionu i dalje je na niskom nivou. Posebno zabrinjava činjenica da značajan broj institucija ne objavljuje ni osnovne informacije o upravljanju javnim sredstvima, budžet za 2025. godinu objavilo je svega 39% institucija u regionu, a isti procenat učinio je dostupnim i završni račun budžeta. Godišnji plan javnih nabavki objavilo je 66.5% institucija, dok je godišnji izveštaj o javnim nabavkama dostupan kod manje od trećine institucija.

Raspolaganje budžetskom rezervom u **Srbiji** godinama karakterišu netransparentnost i česte kritike stručne javnosti u pogledu namene sredstava i nedostatka adekvatnih analiza potreba. Fiskalni savet je u analizi za period od 2018. do 2023. ukazao da se budžetska rezerva, umesto izuzetnog mehanizma korekcije budžeta, često koristi kao kanal za redovna „vanredna“ davanja¹⁵. Poseban problem predstavlja njeno korišćenje za finansiranje ad hoc ekonomskih politika i projekata van standardnih mehanizama parlamentarne kontrole, uz nedovoljnu transparentnost koja otežava uvid u stvarnu namenu sredstava. Takvu praksu ilustruju izdvajanja iz budžetske rezerve za Fudbalski savez Srbije¹⁶, prateću infrastrukturu za izgradnju Nacionalnog fudbalskog stadiona¹⁷, kao i dva uzastopna izdvajanja na kraju 2025. godine za realizaciju projekta EXPO Beograd 2027.¹⁸

Transparentnost trošenja budžetske rezerve ni u **Bosni i Hercegovini** nije na zadovoljavajućem nivou. Iako se odluke o raspodeli sredstava uglavnom objavljuju, javnosti često nisu dostupne informacije o kriterijumima dodele, razlozima odobravanja sredstava i efektima finansiranih aktivnosti. Takođe budžetska rezerva, umesto za hitne i nepredviđene potrebe, u praksi se često koristi za finansiranje redovnih aktivnosti institucija, udruženja, sportskih događaja i promotivnih projekata.¹⁹

Sličnu situaciju beležimo u **Severnoj Makedoniji** gde su dostupni zbirni podaci o potrošnji iz budžetske rezerve, ali ne i pojedinačne odluke o njenom korišćenju pa je javnost uskraćena za informacije o korisnicima sredstava, obrazloženjima za njihovu dodelu i strukturi troškova, što ograničava mogućnost praćenja i spoljnog nadzora.

Ni u **Crnoj Gori** nema dovoljno informacija o trošenju sredstava iz budžetske rezerve. Dokumenti o radu Komisije za raspodelu dela sredstava budžetske rezerve, uključujući

¹⁵ Fiskalni savet, Tekuća budžetska rezerva i rebalans u Srbiji: aktuelni izazovi i potrebna unapređenja. Dostupno na: https://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-pre-dlozi/2024/FS_Rezime_TBR%20i%20rebalans%20u%20Srbiji-Izazovi%20i%20potrebna%20unapredjenja.pdf

¹⁶ „Još 2.5 miliona evra za Fudbalski savez Srbije: Vlada nastavlja da deli velike količine novca bez skupštinske kontrole“, N1, 17.10.2025, <https://n1info.rs/biznis/jos-25-miliona-evra-za-fudbalski-savez-srbije-vlada-nastavlja-da-deli-velike-kolicine-novca-bez-skupstinske-kontrole/>

¹⁷ D.K., „Za kablovske vodove za Nacionalni stadion - 302 miliona dinara iz budžetske rezerve“, N1, 19.7.2025, <https://n1info.rs/biznis/za-kablovske-vodove-za-nacionalni-stadion-302-miliona-dinara-iz-budzetske-rezerve/>

¹⁸ „Četiri miliona evra za EXPO: Iz budžetske rezerve za energetske infrastrukturu“, N1, 4.11.2025; <https://n1info.rs/biznis/cetiri-miliona-evra-za-expo-iz-budzetske-rezerve-za-energetsku-infrastrukturu/>

„Vlada Srbije daje dodatnih pet miliona evra iz budžetske rezerve za EXPO 2027“, N1, 16.12.2025, <https://n1info.rs/biznis/vlada-srbije-daje-dodatnih-pet-miliona-evra-iz-budzetske-rezerve-za-expo-2027/>

¹⁹ „Preko 2.000 nvo dobilo 46 miliona km sa državnog i entitetskog nivoa. Skoro 200 organizacija povezano sa politikom“, TI BiH, 18.03.2026, <https://www.federalna.ba/tibih-vise-od-2000-nvo-dobilo-46-miliona-km-sa-drzavnog-i-entitetskog-nivoa-uloga>

zapisnike, zahteve i odluke, nisu javno dostupni, a do njih se ne može doći ni na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.²⁰

Krajem 2025. godine Vlada je izmenila Odluku o bližim kriterijumima za korišćenje sredstava tekuće i stalne budžetske rezerve, ukinuvši ograničenje prema kojem se za ove namene moglo koristiti najviše 10% sredstava planiranih godišnjim budžetom. Prema novom rešenju, sredstva iz budžetske rezerve mogu se koristiti po potrebi, uz prethodno mišljenje Ministarstva finansija.

²⁰ CDT je zahtevom za slobodan pristup informacijama od 25.03.2026. od GSV-a tražio informacije o radu Komisije za raspodelu dela sredstava budžetske rezerve, ali nismo dobili odgovor.

08

Zaključci i preporuke

Zaključci

Ukupni indeks otvorenosti Vlade Republike Srbije za 2025-2026. iznosi 55,55%, Pokrajinske vlade Vojvodine 54,07%, prosek ministarstava 58,74%, a organa uprave 40,51%. Posmatrano zbirno, institucije izvršne vlasti u Srbiji ispunjavaju oko polovine merenih indikatora otvorenosti.

Deseti ciklus merenja omogućava da se ovaj rezultat čita drugačije nego pojedinačni godišnji nalaz. **Vlada Republike Srbije završava deceniju gotovo tačno tamo gde je i počela, a poslednja četiri merenja nalaze se u pojasu od jednog procentnog poena - što, uz marginu greške koju metodologija predviđa, nije trend rasta, već stagnacija koja traje četiri godine.** U istom periodu usvojen je niz propisa i strateških dokumenata koji je, na papiru, trebalo da unapredi upravo ono što Indeks meri. Ukupan rezultat se nije pomerio.

Objašnjenje tog raskoraka ne nalazi se u nedostatku pravila, već u njihovoj primeni i selektivnosti. Plan rada Vlade nije objavljen ni za 2024. ni za 2025. godinu, a plan za 2026. pojavio se tek u drugom kvartalu godine na koju se odnosi. Redovnog izveštavanja Vlade o sopstvenom radu nema. Istovremeno, za najkrupnije državne poslove pravljani su izuzeci od opšteg režima transparentnosti, kao u slučaju posebnog zakona donetog za potrebe realizacije EXPO 2027, kojim je isključena primena Zakona o javnim nabavkama.

Struktura rezultata pokazuje i gde je granica mogućeg napretka. Institucije relativno solidno ispunjavaju indikatore koji zahtevaju objavljivanje statičnih informacija, nadležnosti, organigram, biografije, kontakti, a znatno slabije one koji zahtevaju da institucija sistematski prati, vrednuje i unapređuje sopstveni rad. **Dok se otvorenost svodi na objavljivanje dokumenata, a ne na uspostavljanje procedura planiranja, evaluacije i izveštavanja, ukupan rezultat teško može značajno da pređe polovinu merenih indikatora.**

Prosek pritom skriva najvažniji nalaz. Razlika između najotvorenijeg i najzatvorenijeg ministarstva porasla je sa 35 procentnih poena u prvom ciklusu na 50 poena u poslednjem merenju. Pod istim zakonima i u vladama iste vladajuće većine, jedno ministarstvo ispunjava 80% indikatora, a drugo manje od trećine. **Ta razlika je najjasniji dokaz da je otvorenost u Srbiji stvar političke volje i odluke pojedine institucije, a ne institucionalnog okvira ili kapaciteta.**

Poseban izazov i dalje predstavljaju organi uprave, sa najnižim prosečnim rezultatom među svim posmatranim kategorijama i sa naročito niskim ocenama u oblastima integriteta (17,24%) i učinkovitosti (17,59%).

Preporuke

Uspostaviti redovno planiranje i izveštavanje o radu kao obavezu, a ne kao praksu koja zavisi od procene institucije. Vlada Republike Srbije treba da objavljuje godišnji plan rada pre početka godine na koju se odnosi, kao i redovne godišnje, polugodišnje i kvartalne izveštaje o radu, sa jasno definisanim indikatorima učinka. Ista obaveza odnosi se na Pokrajinsku vladu Vojvodine, ministarstva i organe uprave. Objavljeni planovi bez pratećih izveštaja o sprovođenju ne ispunjavaju svrhu i ne mogu se smatrati merom transparentnosti.

Otvoriti proces donošenja odluka. Neophodno je unapred objavljivati najave i dnevni red sednica Vlade, radne materijale o kojima se odlučuje, zapisnike i transkripte, kao i omogućiti video prenos sednica, izuzev kada postoje opravdani razlozi za isključenje javnosti. Bez uvida u tok odlučivanja, objavljivanje usvojenih akata ostaje naknadni zapis, a ne mehanizam javne kontrole.

Usvojiti krovni strateški dokument o transparentnosti izvršne vlasti koji bi otvorenost afirmisao kao horizontalno načelo rada javne uprave. Izostanak takvog dokumenta ne samo da ostavlja pitanje odgovornosti za otvorenost, već i demotiviše druge institucije da samoinicijativno preduzimaju mere.

Prekinuti praksu izuzimanja najkrupnijih projekata iz opšteg režima transparentnosti. Donošenje posebnih zakona kojima se isključuje primena pravila o javnim nabavkama i učešću javnosti pokazuje da problem nije nepostojanje standarda, već selektivnost njihove primene i to upravo tamo gde su ulozi najveći. Raspolaganje tekucim i stalnom budžetskom rezervom treba da bude praćeno objavljivanjem pojedinačnih odluka, obrazloženja i namene sredstava.

Ojačati mehanizme integriteta i njihovo sprovođenje. Vlada Republike Srbije treba da usvoji i objavi etički kodeks i plan integriteta, kojih na njenom sajtu nema. Ministarstva i organi uprave treba da objave planove integriteta, antikorupcijske dokumente i informacije o pravima i zaštiti uzbunjivača, ali i redovne izveštaje o njihovom sprovođenju, jer je broj institucija koje objavljuju izveštaje znatno manji od broja onih koje objavljuju same planove.

Obezbediti stvarnu primenu prava na pristup informacijama od javnog značaja. Dvadeset dve godine od početka primene zakona, ćutanje uprave i dalje je prisutno. Potrebno je pokrenuti participativan proces izmena zakona koji uključuje i one koji to pravo najčešće koriste novinare, istraživače i organizacije civilnog društva, kako bi se rešili dugogodišnji problemi u primeni zakona (prinudno izvršenja rešenja Poverenika, zloupotrebe prava, ne delotvornost kazni, nedostatak nadzora nad primenom zakona i dr).

Objavljivati podatke u otvorenim, mašinski čitljivim formatima i unaprediti elektronske usluge. Na sajtovima obe vlade nisu pronađena dokumenta u formatima poput XML, CSV ili JSON. Uz proširenje obima e-usluga i unapređenje korisničkog iskustva, neophodno je obezbediti zaštitu podataka građana i zadržati mogućnost da se ista prava ostvare i neposredno, na šalteru institucije.

Posvetiti posebnu pažnju organima uprave. S obzirom na to da se u ovoj kategoriji beleže najniži rezultati, neophodno je da organi uprave veću pažnju posvete proaktivnom objavljivanju osnovnih informacija poput: biografija rukovodilaca, godišnjih planova i izveštaje o radu, uspostave osnovne mehanizme integriteta i evaluacije sopstvenog rada i aktivnije koriste savremene kanale komunikacije sa građanima.

09

Metodologija

Regionalni indeks otvorenosti je analitički instrument koji nam daje verodostojnu sliku o tome koliko su institucije u regionu Zapadnog Balkana otvorene prema građanima i društvu.

Regionalni indeks otvorenosti meri učinak izvršnih vlasti i parlamenata u poštovanju principa dobrog upravljanja, i to na osnovu četiri principa: (1) transparentnost, (2) pristupačnost, (3) integritet i (4) učinkovitost, s tim što se kroz ova četiri principa prožima još jedan domen - otvoreni podaci.

Princip transparentnosti podrazumeva da su organizacione informacije o radu institucija i informacije o upotrebi javnih sredstava od strane institucija javno dostupne i objavljene. Pristupačnost se odnosi na poštovanje procedura za ostvarivanje slobodnog pristupa informacijama, te upotrebu kanala za komunikaciju sa građanima/kama. Integritet obuhvata dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije. Poslednji princip, učinkovitost, odnosi se na spremnost institucija da uče iz tekućih procesa i unapređuju ih, kroz uspostavljanje sistema za monitoring i evaluaciju rada.

Metodologija je razvijena uz konsultovanje velikog broja kredibilnih izvora koji navode najbolje međunarodne prakse i standarde dobrog upravljanja.²¹ Navedeni principi Indeksa su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocenjuju na osnovu dostupnosti informacija na internet stranicama institucija i pretraživanja informacija u drugim izvorima javnog informisanja, analize pravnog okvira i odgovora institucija na zahteve za slobodan pristup informacijama i upitnike.

Kroz oko 40 do 100 indikatora, u zavisnosti od institucije, merili smo i analizirali otvorenost 224 institucije izvršne vlasti. Istraživanje je sprovedeno u periodu od februara do juna 2026. godine. Greška merenja iznosi +/- 3%. Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo ovu analizu za koju se nadamo da je od koristi za unapređenje rada i praksi institucija u oblasti otvorenosti i transparentnosti.

²¹ Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, IPU, OECD, OGP, SIGMA, World Bank itd.

Partneri za demokratske promene Srbija

www.partneri-srbija.org

office@partners-serbia.org

