

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U SRBIJI I REGIONU

Autorka:

Kristina Obrenović, Partneri Srbija

Istraživači i saradnici:

Ana Krstić, Blažo Nedić i Dragana Lukač Zečević

Recenzent:

Uroš Mišljenović, Partneri Srbija

Izdavač:

Partneri Srbija

Beograd, septembar 2025.



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

Sadržaj:

Uvod.....	5
Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu- uvodni pregled	6
Politički događaji i efekti na otvorenost institucija: Potezi vlada u regionu ukazuju na potpuno odsustvo politika otvorenosti i ozbiljne nedostatke u oblasti vladavine prava 7	
Zakonodavne inicijative od značaja za politike otvorenosti u regionu	13
Otvorenost izvršne vlasti u Republici Srbiji	19
- Činioci indeksa otvorenosti	20
Vlada republike Srbije i Pokrajinska vlada Vojvodine.....	22
Transparentnost	22
Pristupačnost.....	24
Integritet.....	25
Učinkovitost.....	26
Ministarstva	27
Transparentnost	27
Pristupačnost.....	28
Integritet.....	29
Učinkovitost.....	29
Organi uprave.....	30
Zaključci i preporuke	32
Metodologija	35

Uvod

Koncept otvorene uprave obuhvata širok spektar politika i praksi koje doprinose stvaranju odgovornijeg, transparentnijeg i efikasnijeg upravljanja. Otvorena uprava, posmatrana iz ugla vlasti i građana, ima potencijal da unapredi donošenje odluka, poveća kvalitet javnih usluga i smanji prostor za korupciju. Ključni principi na kojima počiva, transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost, predstavljaju osnovu za izgradnju poverenja između institucija i građana.

Vodeći se ovim vrednostima, nevladine organizacije Centar za demokratsku tranziciju (CDT) iz Crne Gore, fondacija Metamorfozis iz Severne Makedonije, Partneri za demokratske promene Srbija (Partneri Srbija) i Udruženje građana Zašto ne? iz Bosne i Hercegovine razvile su Regionalni indeks otvorenosti, jedinstven analitički alat koji prati u kojoj meri institucije izvršne vlasti na Zapadnom Balkanu primenjuju standarde dobrog upravljanja.

Ovo je deveto po redu istraživanje, odnosi se na 2024. i prvu polovinu 2025, a njegov cilj ostaje isti: da pruži utemeljenu i komparativnu analizu stanja otvorenosti i transparentnosti izvršne vlasti u regionu i da posluži kao podrška donosiocima odluka u kreiranju i sprovođenju reformi. Tokom ranijih godina rezultati ovog istraživanja su institucijama služili kao podsticaj za međusobno nadmetanje u otvaranju ka javnosti. Međutim, nalazi ovogodišnjeg izveštaja pokazuju da su mnoge institucije stagnirale ili nazadovale, što ukazuje da deklarativna opredeljenost za evropske vrednosti i otvoreno upravljanje često nije praćena stvarnim reformama, a otvorenost institucija i dalje zavisi od dobre volje pojedinaca.

Društveno politički događaji iz prethodne godine, a koji će biti predstavljeni u nastavku, dodatno potvrđuju da se principi otvorenosti u praksi sve češće potiskuju pred drugim interesima, najčešće interesom ostanka na vlasti. Ipak, redovno i metodološki dosledno praćenje ostaje važno, ne samo kao mehanizam nadzora, već i kao alat koji civilnom društvu, medijima i javnosti omogućava da zagovaraju promene na osnovu pouzdanih i uporedivih podataka.

Poštujući principe transparentnosti, upoznaćemo institucije sa svim detaljima istraživanja, koji su ujedno i javno dostupni. Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamerne kritike i rasprave o našem istraživanju i zaključcima.

Projektni tim

Otvorenost institucija izvršne vlasti u regionu- uvodni pregled

Bosna i Hercegovina (BiH), Crna Gora, Severna Makedonija i Srbija u posmatranom periodu suočile su se sa sličnim izazovima u pogledu transparentnosti vlasti i odgovornosti institucija. Politički sistemi svih ovih država nominalno su demokratski, ali u manjoj ili većoj meri pate od „hibridnih“ tendencija: koncentracije vlasti, oslabljene vladavine prava i raširene korupcije. Freedom House već godinama sve četiri države svrstava u kategoriju **„delimično slobodnih“** demokratija, uz trend pogoršanja sloboda (Srbija je, na primer, pala sa statusa „slobodne“ na „delimično slobodnu“ i izgubila 11 poena u poslednjih nekoliko godina)¹. Opšti regionalni okvir karakteriše nestabilan politički kontekst koji utiče na otvorenost vlada. **U delu regiona, u proteklih godinu i po dana zabeleženi su masovni građanski protesti i političke krize bez predsedana, što je istovremeno i posledica i uzrok niskog poverenja javnosti u institucije.**

Sa jedne strane, **građani širom regiona sve glasnije zahtevaju odgovornost vlasti**, kao reakciju na korupcionaške afere, zloupotrebe službenog položaja ili ugrožavanje javne bezbednosti. Sa druge strane, vladajuće strukture su često odgovarale ograničavanjem prostora za kritiku, bilo kroz formalne represivne mere (npr. zakoni protiv klevete u BiH, SLAPP tužbe u Srbiji) ili neformalnim pritiscima (praćenje i zastrašivanje novinara, diskreditovanje nevladinih organizacija). Ipak, u nekim segmentima primećeni su i pozitivni pomaci, na primer, **Severna Makedonija** je sprovedla određene digitalne reforme ka unapređenju transparentnosti javne uprave², a Crna Gora je ostala najbliže statusu „slobodne zemlje“ po oceni Freedom House (69/100 poena, nadomak praga za „slobodno“ društvo)³, kao i članstvu u Evropskoj uniji.

Prema regionalnom indeksu otvorenosti najbolje rezultate među vladama u regionu postigle su Vlada Severne Makedonije sa 77.32% i Vijeće ministara BiH sa 73.72% ispunjenih indikatora otvorenosti. Nakon njih slede Vlada Crne Gore sa 67.25% i Vlada Republike Srbije sa 54.74%. Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine ispunjava 41%, dok Vlada FBiH i Vlada Republike Srpske zajedno zauzimaju začelje liste sa 35% odnosno, tek oko trećine ispunjenosti indikatora kojima merimo otvorenost.

¹ Online portal Vreme: „Freedom House: Serbia has the seventh highest decline in freedoms and rights“, <https://vreme.com/en/vesti/fridom-haus-srbija-sedma-po-najvecem-padu-sloboda-i-prava/#:~:text=,states>

² Skorjeinfo.mk: „Усвоени четирите реформски закони предложени од Министерството за дигитална трансформација“, <https://skorjeinfo.mk/usvoeni-chetirite-reformski-zakoni-predlozheni-od-ministerstvoto-za-digitalna-transformacija>

³ Freedom House, Freedom in the World 2024: <https://freedomhouse.org/country/montenegro/freedom-world/2024#:~:text=Freedom%20in%20the%20World%202024,67%20100%20Partly>

Kada je u pitanju otvorenost ministarstava, najbolje rezultate u proseku ostvarila su ministarstva u Srbiji sa 58.19% ispunjenih indikatora otvorenosti, slede ministarstva u Severnoj Makedoniji sa 55.91%, Crnoj Gori 49.17%, i Bosni i Hercegovini 34.4%.

Organi uprave najotvoreniji su u Severnoj Makedoniji gde u proseku zadovoljavaju 57.79% kriterijuma otvorenosti, dok u ostalim zemljama zadovoljavaju ispod polovine zadatih kriterijuma otvorenosti: Crna Gora 49.31%, Srbija 42.02% i Bosna i Hercegovina 32.38%.

Godišnji monitoring institucija koji se vrši kroz Regionalni indeks otvorenosti služi kao instrument kojim se dokumentuje i upoređuje napredak institucija u okviru politika otvorenosti. Iako statistika ne može u potpunosti da prikaže stanje otvorenosti zemalja regiona, ovi rezultati su indikativni i ukazuju da otvorenost opada ili stagnira kod većine posmatranih institucija. **Na primer, iako su ministarstva Srbije izbila na čelo kolone po otvorenosti, to nije zato što su srpska ministarstva ostvarila značajno bolji rezultat prilikom poslednjeg merenja već zato što su ministarstva Crne Gore i Severne Makedonije ostvarila značajno lošije rezultate u odnosu na prethodne godine.**

Kako bi se dodatno razumeo kontekst koji utiče na politike otvorenosti, u nastavku sledi pregled ključnih političkih događaja, zakonodavnih promena, praksi i izazova u oblasti otvorenosti, prava na pristup informacijama od javnog značaja i okruženja za rad civilnog društva tokom 2024. i prve polovine 2025. godine.

Politički događaji i efekti na otvorenost institucija: Potezi vlada u regionu ukazuju na potpuno odsustvo politika otvorenosti i ozbiljne nedostatke u oblasti vladavine prava

Bosna i Hercegovina

U Bosni i Hercegovini je početak 2024. obećavao pozitivan zamah, Evropska unija je krajem 2023. dala zeleno svetlo za otvaranje pristupnih pregovora, ulivajući optimizam da će EU integracije unaprediti stanje u državi. Međutim, ubrzo su tu perspektivu zasenile teške unutrašnje političke krize koje su dominirale tokom ostatka 2024. i prve polovine 2025. **BiH nije uspeła da usaglasí Reformsku agendu, čime je ostala jedini partner na Zapadnom Balkanu koji nije ispunio uslove za povlačenje 70 miliona eura iz EU Plana rasta.** Evropska komisija je odbila neusaglašeni dokument i ukazala na tri ključna problema koja BiH mora da reši.⁴

⁴ Istinomjer: „EU i BiH tokom 2024: Godina neiskorištenih prilika, 2024“, <https://istinomjer.ba/eu-i-bih-tokom-2024-godina-neiskoristenih-prilika/>

Dana 26. februara 2025. Sud BiH doneo je prvostepenu presudu protiv predsednika RS Milorada Dodika, osudivši ga na godinu zatvora i šest godina zabrane obavljanja javne funkcije zbog nepoštovanja odluka visokog predstavnika.⁵ Presuda je izazvala oštru reakciju Dodikovog režima: Narodna skupština RS je usvojila zakone kojima se zabranjuje rad državnog pravosuđa na teritoriji entiteta (kasnije ih je Ustavni sud BiH privremeno stavio van snage). Nakon odbijanja Dodika i drugih zvaničnika da se odazovu na saslušanje u vezi sa tim zakonima, Sud BiH je za njima raspisao poternice⁶, **što je dovelo do jedne od najtežih institucionalnih blokada u postdejtonskoj BiH**. Savez nezavisnih socijaldemokrata je paralizovao rad institucija, budžet za 2025. nije usvojen, a reforme vezane za EU integracije ostale su zakočene.

U normalnim okolnostima, višemesečna blokada parlamenta i izvršne vlasti dovela bi do pada vlade, ali zbog složene dejtonske arhitekture, BiH je nastavila da funkcioniše u zastoju, bez ustavnog mehanizma koji bi naterao aktere na kompromis. Analitičari su upozoravali da je moguće da ovakvo stanje potraje sve do opštih izbora 2026, što bi značilo gotovo dvogodišnji institucionalni vakuum na državnom nivou.

Bez unapređenja transparentnosti prilikom donošenja odluka

U pogledu dostupnih informacija o sednicama vlada u Bosni i Hercegovini, ovo istraživanje ne beleži pozitivne promene. Ni ove godine nije došlo do promena u praksi objavljivanja informacija o sednicama vlada, iako postoje razlike u transparentnosti između državnog i entitetskih nivoa. Kao i prethodnih godina, **Vijeće ministara BiH pokazuje relativno viši stepen transparentnosti**, na svojoj internet stranici objavljuje najave sednica i dnevni red, kao i saopštenja i zapisnike posle održanih sednica. Ipak audio/video prenosi ili snimci sednica nisu dostupni.

S druge strane, **entitetske vlade nastavljaju negativan trend zabeležen prethodnih godina merenja**. Vlada Federacije BiH ne objavljuje ni zapisnike ni materijale o kojima će se raspravljati. Slično tome, Vlada RS ne pruža uvid u materijale; javnost dobija samo osnovne informacije kroz naknadna saopštenja. Nijedna entitetska vlada ne omogućava prenos sednica niti uključivanje javnosti u svoj rad.

Crna Gora

Crna Gora je tokom 2024. i 2025. prošla kroz određene političke turbulencije, koje su imale neposredan uticaj na transparentnost izvršne vlasti. Nakon parlamentarnih izbora 2023. formirana je nova, koaliciona Vlada predvođena premijerom Milojkom Spajićem. Vlada je proklamovala kao svoj ključni cilj završavanje pregovora sa EU do kraja 2026.

⁵ BBC News na srpskom: „Dodik osuđen na godinu dana zatvora zbog nepoštovanja Visokog predstavnika za BiH”, <https://www.bbc.com/serbian/articles/cp8yqq7r374o/lat>

⁶ Istinomjer: „Netransparentno komuniciranje institucija otvorilo prostor za špekulacije”, <https://istinomjer.ba/netransparentno-komuniciranje-institucija-otvorilo-prostor-za-spekulacije/>
DW: „Poternica Interpola za Miloradom Dodikom?”, <https://www.dw.com/sr/poternica-interpola-za-miloradom-dodikom/a-72039882>

kako bi zemlja postala 28. članica EU do 2028. godine, međutim reforme koje se sprovode ka tom cilju u praksi daju vrlo ograničene rezultate.

Jedan od najkontroverznijih poteza ove Vlade bilo je potpisivanje dva međudržavna sporazuma sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima (UAE) početkom 2025, koji su izazvali snažnu reakciju javnosti još od prvog dana.⁷ Umesto kreiranja prostora za inkluzivan dijalog o dugoročnim razvojnim projektima, čitav proces, od potpisivanja do usvajanja u Skupštini, obeležen je netransparentnošću, izostankom javne rasprave i brojnim kontroverzama. Posebno je pažnju privukao Sporazum o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina⁸, čije odredbe su ocenjene kao problematične sa stanovišta demokratskih standarda i vladavine prava. **Naime, sporazum je direktno predvideo da se svi ugovori i naknadni dogovori sa investitorima iz UAE izuzmu od pravila o javnim nabavkama, tenderima i konkurenciji.** Drugim rečima, strani investitor dobio bi privilegovani položaj i mogućnost da realizuje mega projekte van uobičajenih procedura i javnog nadzora.

Nevladine organizacije, aktivisti i građani su ukazivali na štetne aspekte ovog sporazuma insistirajući na transparentnosti, odgovornosti i zaštiti javnog interesa. Poruke koje je Crna Gora dobila od EU ukazivale su da sporazum potencijalno može da ugrozi i proces evropskih integracija Crne Gore.⁹ Ipak, većina u Skupštini je izglasala ovaj zakon.

Telefonske sednice Vlade smanjuju vidljivost procesa odlučivanja

Jedan od zabrinjavajućih trendova u praksi ove crnogorske vlade jeste izbegavanje standardnih procedura odlučivanja. **Vlada Crne Gore ima praksu održavanja sednica „telefonskim putem” koja brojčano daleko nadmašuje redovne sednice.** Tokom 2024. više od polovine vladinih sednica bilo je održano putem telefonskih i elektronskih procedura, a u prvih šest meseci 2025. taj udeo je porastao na čak dve trećine svih sednica. **U praksi, to znači da se ministri izjašnjavaju putem WhatsApp grupe, formalno potvrđujući odluke bez fizičkog sastajanja i debate.** Ovakav način rada obesmišljava kolegijalnu raspravu i smanjuje vidljivost procesa odlučivanja, dok saopštenja sa ovih sednica nisu dovoljno detaljna. Uz to, neke od najvažnijih odluka i politika donete su upravo na ovaj način, što implicira svesno

⁷ Radio Slobodna Evropa: „Premijer Crne Gore potpisao sporazume sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima”, <https://www.slobodnaevropa.org/a/premijer-crne-gore-potpisao-sporazume-sa-ujedinjenim-arapskim-emiratima-/33363297.html>

NVO MANS: „Sporazum sa Emiratima omogućava zaobilazanje zakona o eksproprijaciji i ograničenje prava svojine: ZA PROJEKTE ARAPA ODUZIMAČE IMOVINU BEZ SUDSKE ODLUKE”, <https://www.mans.co.me/sporazum-sa-emiratima-omogucava-zaobilazanje-zakona-o-eksproprijaciji-i-ogranicenje-prava-svojjine-za-projekte-arapa-oduzimace-imovinu-bez-sudske-odluke/>

⁸ Vlada Crne Gore, Predlog zakona o potvrđivanju Sporazuma o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina između Vlade Crne Gore i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata: <https://www.gov.me/dokumenta/c8703743-e81b-43b7-9278-ab61d640eed3>

⁹ Vjesti: „Kos: Dil sa UAE omogućava kršenje prava EU i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, primjena ključna, EK nudi pomoć”, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/757301/kos-dil-sa-uae-omogucava-krsenje-prava-eu-i-sporazuma-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju-primjena-kljucna-ek-nudi-pomoc>

izbegavanje javnosti i medija: telefonske sednice se mogu, po potrebi, sazvati brzo i bilo kada i bez ikakve kontrole od strane javnosti.

Severna Makedonija

U toku prošle godine Severna Makedonija je doživela značajnu političku promenu koja se odrazila i na polje otvorenosti vlasti. Na izborima u maju 2024. opoziciona desnopolitikalna stranka VMRO-DPMNE ostvarila je pobjedu i osvojila većinu u parlamentu. Istovremeno, kandidatkinja te stranke Gordana Siljanovska Davkova pobjedila je na predsjedničkim izborima.

Kraj 2024. obeležila je i ozbiljna **antikorupcijska afera**. Ministarstvo unutrašnjih poslova je u decembru 2024. izdalo nalog za hapšenje bivšeg zamenika premijera Artana Grubija (iz prethodne vlade), koji se tereti za proneveru oko 8 miliona evra preko državne Lutrije.¹⁰ Grubi je odmah pobjegao iz zemlje, što je izazvalo ogorčenje javnosti i optužbe da je dobio informacije da će biti uhapšen. Ovaj slučaj, pojačao je **fokus javnosti na visoku korupciju** i otvorio pitanje da li će nova vlast zaista procesuirati bivše funkcionere?

Najtragičniji događaj u Severnoj Makedoniji u ovom periodu dogodio se 16. marta 2025, kada je požar zahvatio prepun noćni klub u gradu Kočani tokom koncerta hip-hop grupe DNK. **U požaru je stradalo 62, a povređeno je preko 150 ljudi.**¹¹ Ova katastrofa je momentalno prerasla u nacionalnu tragediju i izazvala talas protesta širom zemlje. Građani su bili ogorčeni jer su se pojavili dokazi da klub nije imao odgovarajuće protivpožarne dozvole i da su inspekcije zataškavale nepravilnosti. U Skoplju, Štipu, Bitolju i drugim gradovima održani su skupovi sećanja na stradale, ali i protesti sa zahtevom za odgovornost svih odgovornih u lancu (od vlasnika kluba do inspeksijskih službi).¹² Sahrane žrtava prerasle su u demonstraciju građanskog bunta. Vlast je pokušala da smiri situaciju nizom obećanja ali su protesti potrajali nedeljama, pokazujući duboko ukorenjeno nezadovoljstvo stanovništva sistemom koji ne štiti osnovnu bezbednost.

U aprilu 2025. izbio je još jedan skandal na polju borbe protiv korupcije, ovoga puta **u samom antikorupcijskom telu**. Tužilaštvo je 25. aprila 2025. privremeno oduzelo pasoš Tatjani Dimitrovskoj, predsednici Državne komisije za sprečavanje korupcije, i zabranilo joj obavljanje dužnosti, zbog sumnje da je odavala poverljive informacije

¹⁰ Balkan Insight: „North Macedonia Seeks Fugitive Ex-Deputy PM Over Embezzlement Allegations“

<https://balkaninsight.com/2024/12/18/north-macedonia-seeks-fugitive-ex-deputy-pm-over-embezzlement-allegations/>

¹¹ Radio Slobodna Evropa: „U požaru u noćnom klubu u Sjevernoj Makedoniji poginulo najmanje 59 osoba“

<https://www.slobodnaevropa.org/a/pozar-kocani-sjeverna-makedonija/33349438.html>

¹² The Guardian: „Mourners protest against corruption in North Macedonia after nightclub fire“

<https://www.theguardian.com/world/2025/mar/17/mourners-protest-against-corruption-in-north-macedonia-after-nightclub-fire>

osumnjičenima u velikom slučaju korupcije.¹³ Reč je o predmetu koji obuhvata oko 30 lica optuženih za zloupotrebe javnih nabavki aditiva za državne termoelektrane.

Bez napretka u proaktivnoj transparentnosti Vlade

Kada je reč o užoj temi, otvorenosti same izvršne vlasti u procesu donošenja odluka, stanje u Severnoj Makedoniji se nije bitno promenilo u odnosu na prethodne godine. Sednice Vlade nisu otvorene za javnost i ne prenose se. Vlada jeste povremeno objavljivala tzv. sažetke odluka posle sednica, ali to je nedovoljno za informisanje o načinu na koji se donose odluke. Iako se dosta govori o „proaktivnoj transparentnosti“, građani još uvek nemaju sistemski uvid u to *šta će Vlada raditi* prije nego što odluke već budu donete.

Srbija

Period od kraja 2024. do trenutka pisanja ovog izveštaja obeležili su **masovni građanski protesti** koji su potresli monopol vlasti Srpske napredne stranke (SNS) i predsednika Aleksandra Vučića. Okidač je bila **tragična nesreća 1. novembra 2024. kada se urušila nadstrešnica na novosadskoj železničkoj stanici u kojoj je poginulo 16 ljudi**. Ovaj događaj rasplamsao je nezadovoljstvo građana i doveo do najvećih demonstracija u Srbiji u poslednjih nekoliko decenija. Studenti su pokrenuli blokadu nastave na univerzitetima u decembru 2024, zahtevajući transparentnost i odgovornost za nesreću; protesti su se ubrzo proširili i na druge društvene grupe (nastavnike, poljoprivrednike, radnike, advokate) i gradove širom zemlje¹⁴. Demonstranti otvoreno optužuju vlast za korupciju i nestručnost koja je, po njima, dovela do katastrofe, ističući da je kolaps renovirane stanice simbol širih sistemskih problema.¹⁵ Vučićev režim je na ove pritiske reagovao mešavinom ograničenih ustupaka i represije, najavljene su neke antikorupcijske mere, premijer je podneo ostavku i rekonstruisana je vlada, ali istovremeno se svakodnevno beleže slučajevi policijske brutalnosti, privođenja, prisluškivanja i zastrašivanja učesnika protesta i aktivista.¹⁶ Ozbiljnost pritiska na

¹³ Sloboden pečat "Public Prosecutor's Office: The President of the Anti-Corruption Commission revealed official secrets to a defendant in "Additive"" <https://www.slobodenpecat.mk/en/ojo-pretседatelkata-na-antikorupciska-mu-odavala-sluzhbeni-tajni-na-obvinet-vo-aditiv/>

¹⁴ Portal Glas Amerike: „Završen studentski protest, veliki broj ljudi na ulicama Beograda, zabeleženo nekoliko incidenata“, <https://www.glasamerike.net/a/beograd-protest-15-mart-mir-studenti-blokada-vu%C4%8Di%C4%87/8011520.html>

Aljazeera: „Protesti zahvatili sve slojeve društva i cijelu Srbiju“ <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/liveblog/2025/1/28/tuzilastvo-traga-za-napadacima-na-studente-u-novom-sadu>

¹⁵ Online portal Insajder: „Padovi plafona, pad sistema“: <https://www.insajder.net teme/padovi-plafona-pad-sistema-gradevinska-inzenjerka-o-losim-rekonstrukcijama-u-srbiji-video>

¹⁶ Nova S: „Uhapšen aktivista koji je pozvao na protest zbog tragedije u Novom Sadu“, <https://nova.rs/vesti/drustvo/uhapsen-aktivista-koji-je-pozvao-na-protest-zbog-tragedije-u-novom-sadu/>
Radar: „Ne idi na protest, bićeš privedena“ <https://radar.nova.rs/drustvo/bia-prati-i-poziva-studente-na-saslusanja/>
Radio Slobodna Evropa: „Objavljivanje ličnih podataka pojedinih studenata u blokadi kao ugrožavanje bezbednosti“, <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-studenti-u-blokadi-objavljivanje-podataka-bezbednost/33262533.html>

građanske slobode ilustruje i to što je tokom velikog martovskog protesta 2025. navodno korišćen sonični uređaj za razbijanje demonstracija. Evropski sud za ljudska prava je u vezi s tim u martu 2025. zatražio od Srbije objašnjenja i izdao meru da država „spreči upotrebu soničnog oružja ili sličnih naprava“ protiv građana.¹⁷ Ovakve pojave, nekada nezamislive, ukazuju na trend jačanja autoritarnih metoda. Dok deklarativno ne odstupa od demokratije, srpska vlast u praksi sve više pokazuje netoleranciju prema kritici, slobodi izražavanja i slobodi okupljanja.

Netransparentno donošenje odluka od strane nenadležne institucije

U Srbiji su procesi donošenja odluka Vlade i dalje obavijeni velom tajne. Vlada već drugu godinu zaredom nije objavila plan rada (posljednji plan dostupan javnosti bio je za 2023), niti redovno izveštava o svom radu. Javno je dostupan Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade 2023-2026,¹⁸ koji nije ažuriran, niti o kom su objavljeni izveštaji o sprovođenju. Način planiranja pa zatim i donošenja odluka u potpunosti je netransparentan. Delove planova, obaveza, te izveštavanje o planiranim aktivnostima javnost može saznati pre iz strateških dokumenata nastalih u vezi sa procesom pristupanja u EU, samo zbog toga što je Srbija dužna da o tome izveštava evropskim institucijama.

Ne postoje prenosi vladinih sednica niti ikakav direktan uvid u rasprave. **Opšti utisak je da se ključne odluke ionako ne donose na sednicama Vlade, već u uskom krugu oko predsednika države.** Iako formalno, predsednik države nema ovlašćenja po Ustavu, on de facto diktira smer vlade, što se vidi i u svakodnevnoj praksi: na televiziji predsednik redovno objavljuje odluke o tome koji će projekti biti finansirani iz budžeta, koje će selo dobiti put, ili kolika će pomoć biti dodeljena građanima posle neke nesreće. Ovakvo personalizovano odlučivanje van institucija podriva principe odgovornosti i podelu vlasti.

Radio Slobodna Evropa: „Nakon protesta u Beogradu privedeno 77 osoba, Vučić najavljuje nova hapšenja“

<https://www.slobodnaevropa.org/a/vucic-dacic-protest-beograd-slavija/33458361.html>

Vreme: „Pretučen, operisan i optužen: Student Luka Mihajlović i dalje u kućnom pritvoru“

<https://vreme.com/vesti/pretučen-operisan-i-optužen-student-luka-mihajlovic-i-dalje-u-kucnom-pritvoru/>

¹⁷ AP: “European court tells Serbia to ‘prevent the use of sonic weapons’ after protesters’ claims at rally”

<https://apnews.com/article/serbia-sonic-weapon-human-rights-court-30de60760590703a457a896239e886e9>

¹⁸ Vlada Srbije: „Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade 2023-2026“, Srbije

<https://www.gs.gov.rs/tekst/470/akcioni-plan-za-sprovođenje-programa-vlade-2023-2026.php>

Zakonodavne inicijative od značaja za politike otvorenosti u regionu

U **Bosni i Hercegovini** je 2023. godine konačno usvojen novi državni **Zakon o slobodi pristupa informacijama (ZOSPI)**. Međutim, implementacija ovog zakona nije pokazala pozitivne efekte, već je doprinela otežanju ostvarivanja ovog prava. Transparency International BiH je sproveo analizu implementacije ZOSPI¹⁹ i utvrdio da novi zakon nije ubrzao dobijanje informacija; naprotiv, u nekim slučajevima na ključne informacije sada se čeka još duže nego ranije. Istraživanje je pokazalo i da organi vlasti često koriste brojne izuzetke koje zakon propisuje kako bi uskratili tražene informacije.²⁰

Zabeležen je i paradoks da se Brčko distrikt nakon donošenja državnog zakona iz istog izuzeo i pokrenuo proces pripreme vlastitog zakona. Skupština Brčkog usvojila je nacrt tog zakona u maju 2025, ali je odmah naišao na kritike jer predviđa **ukidanje prava na žalbu**. Umesto žalbenog postupka kod nezavisnog državnog organa, nezadovoljni tražioci informacija morali bi pokretati sudske postupke,²¹ što praktično znači veće troškove i sporije ostvarivanje prava. Kao opravdanje, vlasti Brčkog navele su da distrikt nema nezavisnu instituciju koja bi mogla rešavati žalbe u drugom stepenu. Ovaj slučaj naglašava problem fragmentacije pravnog okvira u BiH: različiti nivoi vlasti (država, entiteti, distrikt) često imaju različita pravila, što građanima stvara konfuziju i nejednak pristup pravima.

U Republici Srpskoj nije bilo pozitivnih pomaka u zakonodavstvu koji bi unapredili otvorenost, naprotiv. **Vlast RS** je krajem 2023. ponovo **kriminalizovala klevetu**, uvodeći drakonske kazne za „uvredu“ i „iznošenje lažnih tvrdnji“ u medijima. U februaru 2025. Narodna Skupština RS je usvojila i **Zakon o posebnim registrima i javnosti rada neprofitnih organizacija**, kolokvijalno nazvan „Zakon o stranim agentima“. Taj akt obavezuje nevladine organizacije koje dobijaju sredstva iz inostranstva da se registruju kao „strani agenti“ i propisuje stroge kontrole nad njihovim radom. Ove mere u RS su alarmirale međunarodnu zajednicu i domaće aktiviste, imajući u vidu da efekti ovih zakona ubrzano mogu dovesti do porasta autocenzure. U maju 2025. Ustavni sud BiH stavio je van snage „Zakon o stranim agentima“²², čime je loptica opet vraćena na teren entiteta RS koji je već odbijao da primenjuje odluke državnih sudova.

¹⁹ Transparency International BiH, Analiza: „Reformski zakoni usvojeni kroz EU integracije nisu dali rezultate, u nekim oblastima vidljivi negativni efekti“ <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2024/07/Press-rls-22.07.24.pdf>

²⁰ Ibid

²¹ Centar za istraživačko novinarstvo: „Brčko na korak do zakona o slobodi pristupa informacijama koji zabranjuje žalbe građana“, <https://cin.ba/brcko-na-korak-do-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-koji-zabranjuje-zalbe-gradana/>

²² Ustavni sud BiH, 158. plenarna sednica: <https://www.ustavnisud.ba/bs/158-plenarna-sjednica-dosadasnji-tok-zasjedanja>

U prethodnom periodu nije bilo značajnih zakonodavnih inicijativa koje bi uticale na politike otvorenosti u **Crnoj Gori**. Pravo na slobodan pristup informacijama u **Crnoj Gori** je značajno degradirano još izmenama zakona 2017, kada su uvedeni široki izuzeci poput „poslovne tajne” i „poreske tajne”. Ove odredbe omogućile su organima vlasti da lakše ograniče pružanje informacija, što je suprotno osnovnom duhu zakona. Rezultat je bio sužavanje prostora za građanski nadzor nad oblastima podložnim korupciji. Svest o ovom i drugim problemima u oblasti dovela je do niza pokušaja da se donese potpuno novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama: u posljednje četiri godine čak tri puta su predlozi povlačeni iz skupštinske procedure.

Napokon, početkom 2025. nova Vlada utvrdila je novi Predlog Zakona o slobodnom pristupu informacijama²³ i uputila ga Skupštini, tražeći usvajanje po hitnom postupku. Predlog je uvršten na dnevni red skupštinskog zasedanja u aprilu 2025, ali još nije usvojen. Ovaj ključni akt za jačanje institucionalne odgovornosti i borbu protiv korupcije ostao je u drugom planu, jer iako se očekivalo, poslanici još nisu glasali o njemu.

Prethodna Vlada **Severne Makedonije** usvojila je **Strategiju transparentnosti Vlade 2023–2026**. sa pratećim Akcionim planom, koja je imala ambiciozne ciljeve za unapređenje otvorenosti institucija. Međutim, implementacija Strategije stagnira, od svih predviđenih aktivnosti, samo jedna je u potpunosti realizovana u prvoj godini.²⁴ Uz to, netransparentan je i sam proces implementacije Strategije, jer javno nisu dostupne zvanične informacije o tome dokle se stiglo sa sprovođenjem ostalih mera, kao i da li nova Vlada ostaje posvećena tim ciljevima.

Severna Makedonija nastavila je zakonodavne aktivnosti u oblasti digitalne transformacije javne uprave, u skladu sa reformskom agendom i evropskim standardima. U prvoj polovini 2025. usvojen je set od četiri zakona (o sajber bezbednosti, elektronskim komunikacijama, digitalnom identitetu i digitalnom arhiviranju), koji imaju za cilj modernizaciju uprave, veću proaktivnu transparentnost i lakši pristup uslugama. EU je ovaj napredak pozdravila i odobrila više od 19 miliona eura za sprovođenje reformi.

Srbija je u posmatranom periodu ostala bez suštinskog napretka u politikama koje utiču na unapređenje otvorenosti. Tokom 2024. pokrenuta je inicijativa za **izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZOSPIJZ)** sa ciljem da se reši dugogodišnji problem zloupotrebe zakona koji je doveo do paralize u radu Poverenika

Kuća ljudskih prava: „Ustavni sud BiH stavio van snage Zakon o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija RS” <https://kucaljudskihprava.org/ustavni-sud-bih-stavio-van-snage-zakon-o-posebnom-registru-i-javnosti-rada-neprofitnih-organizacija-rs/>

²³Predlog Zakona o slobodnom pristupu informacijam: <https://wapi.gov.me/download-preview/f3770721-0316-42eb-91de-2d4d8ce9f3b9?version=1.0>

²⁴ Fondacija Metamorphosis: „Проценка на нивото на спроведување на акцискиот план на Стратегијата за транспарентност на Владата на Република Северна Македонија(2023-2026) во периодот јануари 2024 – јануари 2025” https://metamorphosis.org.mk/izdaniya_arhiva/proценка-na-nivoto-na-sproveduvanje-na-akciskiot-plan-na-strategijata-za-transparentnost-na-vladata-na-republika-severna-makedonija2023-2026-vo-periodot-januari-2024-januari-2025/

za zaštitu ovog prava i otežao ostvarivanje prava, posebno prava na žalbu.²⁵ Civilni sektor je aktivno učestvovao u javnim konsultacijama, slanjem predloga i komentara, imajući u vidu da nije uvažen zahtev da civilni sektor i mediji budu deo radne grupe za izmenu zakona.

Predložene izmene su kritikovane jer ne rešavaju ključne probleme u praksi, poput čestog neizvršavanja rešenja Poverenika od strane organa vlasti, nedostatka inspekcijskog nadzora nad primenom zakona, te otežanog pristupa informacijama o radu organa javne vlasti u odnosu na koje Poverenik nema nadležnosti u žalbenom postupku (Vlada, Predsednik, Narodna skupština, Vrhovni sud, Ustavni sud, Narodna banka Srbije i Republički javni tužilac).²⁶ Organizacije civilnog društva su u toku javne rasprave dale i alternativne predloge za unapređenje teksta zakona koji su svi odbijeni.²⁷ Nakon javnih konsultacija i procesa javne rasprave, 13. februara 2025. odlazeća Vlada usvojila je Predlog zakona o izmenama i dopunama ZOSPILJ.

Nakon kritike civilnog društva²⁸, koje je smatralo da je celokupan proces obeležen nedostatkom transparentnosti i nedovoljnim učešćem svih relevantnih zainteresovanih strana, te zbog višemesečne političke krize, predloženi zakon je povučen iz parlamentarne procedure početkom marta 2025.

Postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja u regionu

U okviru Regionalnog indeksa otvorenosti, organizacije civilnog društva svake godine podnose istovrsne zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja u regionu organima vlasti u državama koje su predmet monitoringa. Tokom 2024, tema zahteva bile su informacije o zaradama, dodacima na zaradu i drugim vrstama isplata zaposlenima i funkcionerima u institucijama.

U tabeli ispod se nalaze rezultati.

²⁵ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave: „Menja se Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“ <https://mduls.gov.rs/saopstenja/menja-se-zakon-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/?script=lat>

²⁶ Partneri Srbija: „Saopštenje Koalicije za slobodu pristupa informacijama i Nacionalnog Konventa za Evropsku uniju: Predložene izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja umanjuju dostignuti nivo prava i otvaraju prostor za dodatne zloupotrebe“ <https://www.partners-serbia.org/post?id=629>

²⁷ Predlozi organizacije Partneri Srbija izrađeni u saradnji sa članicama Koalicije za slobodu pristupa informacijama su dostupni na sajtu organizacije Partneri Srbija: https://www.partners-serbia.org/public/news/Obrazac_za_predloge-Nacrt_ZoSPIJZ_Koalicija_za_slobodu_pristupa_informacijama.pdf

²⁸ Partneri Srbija: „Inicijativa Vladi Srbije i Narodnoj skupštini da obustave proces usvajanja izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“ <https://www.partners-serbia.org/post?id=642>

Tabela 1: Postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Država	Vrsta organa	Ukupan broj zahteva	Odgovor u roku	Odgovor nakon roka	Odbijen zahtev	Nema odgovora (ćutanje uprave)
BiH	Ministarstva	41	22 (53.7%)	0	0	19 (46.3%)
	Organi uprave	55	30 (54.5%)	0	0	25 (45.5%)
	Vlade	3	1 (33.3%)	0	0	2 (66.7%)
Crna Gora	Ministarstva	25	6	18	3	1
	Organi uprave	13	9 (69.2%)	4 (30.8%)	0	0
	Vlade	1	0	1 (100.0%)	0	0
Severna Makedonija	Ministarstva	20	10 (50.0%)	5 (25.0%)	0	5 (25.0%)
	Organi uprave	19	10 (52.6%)	4 (21.1%)	0	5 (26.3%)
	Vlade	1	1 (100.0%)	0	0	0
Srbija	Ministarstva	25	18 (72.0%)	4 (16.0%)	1 (4.0%)	3 (12.0%)
	Organi uprave	30	28 (93.33%)	0	1 (3.3%)	2 (6.67%)
	Vlade	2	2 (100.0%)	0	0	0

Rezultati pokazuju značajne razlike među državama i vrstama organa vlasti. **U Srbiji** je zabeležen relativno visok nivo efikasnosti, veliki procenat organa uprave (93%) i nešto više od polovine ministarstva (72%) odgovorio je u zakonskom roku, dok je izostanak odgovora (ćutanje uprave) zabeležen samo u pet slučajeva od ukupno 57 zahteva. To može biti pozitivna posledica izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2021, kada je uvedena mera izdavanja prekršajnih naloga u situacijama kada institucije ćute, odnosno uopšte ne odgovore na zahteve za pristup informacijama. Pozitivan trend smanjenja ćutanja uprave u Srbiji, vidi se i iz godišnjih izveštaja

Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.²⁹ Srbija i Crna Gora, za razliku od druge dve posmatrane države imale su i slučajeve odbijanja dostavljanja traženih informacija. U **Severnoj Makedoniji**, oko polovine zahteva je rešeno u roku, dok je 25% odgovora stiglo sa zakašnjenjem, a u 25% slučajeva institucije uopšte nisu odgovorile. Kada je reč o **Crnoj Gori**, Čak 72% ministarstava poslalo je odgovor van zakonskog roka i to često tek nakon višestrukih urgencija, a pojedini odgovori stigli su i sa gotovo dvomesečnim zakašnjenjem. **Bosna i Hercegovina** ima najveći procenat ćutanja uprave, kod ministarstava i organa uprave više od 45% zahteva nije dobilo nikakav odgovor.

Rezultati predstavljeni u ovom odeljku ukazuju na potrebu za dodatnim naporima kako bi se unapredila institucionalna praksa postupanja po zahtevima, uz poseban fokus na poštovanje rokova i smanjenje ćutanja administracije, koja direktno podriva pravo građana na informisanje.

Institucije i civilno društvo: formalna saradnja uz rastuće pritiske

U okviru istraživanja, analizirana je saradnja organa izvršne vlasti sa civilnim sektorom kroz pretragu sadržaja na zvaničnim sajtovima i slanjem upitnika institucijama. Od ukupno 273 institucije iz uzorka, odgovore je dostavilo njih 77 (oko 32%). S obzirom na to da se upitnici popunjavaju dobrovoljno, sam čin odgovaranja predstavlja indikator institucionalne otvorenosti i spremnosti za saradnju sa civilnim društvom.

Iako deklarativno saradnja sa civilnim sektorom postoji, što se vidi iz strateških dokumenata i pretrage sajta institucija, brojni slučajevi ukazuju na pogoršanje okruženja za rad organizacija civilnog društva, nezavisnih medija i aktivista. U Srbiji je početkom 2025. zabeležen policijski upad u prostorije pet organizacija civilnog društva³⁰, dok je izveštaj Amnesty International³¹ ukazao na upotrebu špijunskog softvera protiv novinara i aktivista. U Severnoj Makedoniji, nakon što su studenti izviždali ministarku prosvete tokom komemoracije povodom nesreće izazvane požarom u diskoteci u Kočanima, novinar koji je podelio snimak postao je meta koordinisane onlajn kampanje blaćenja i pretnji smrću, bez ikakve institucionalne reakcije.³² U Republici Srpskoj, kriminalizacija klevete izazvala je proteste medija i opravdan strah. U Crnoj Gori je krajem prošle godine najavljeno donošenje Zakona o

²⁹ Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Godišnji izveštaj o radu za 2024, dostupan na sledećem linku: https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2024/LATGodi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj_2024_002.pdf

³⁰ Nacionalni Konvent o Evropskoj uniji: „Reakcija NKEU povodom akcije zastrašivanja organizacija civilnog društva“ <https://eukonvent.org/reakcija-nkeu-povodom-akcije-zastrasivanja-organizacija-civilnog-drustva/>

³¹ Amnesty International: „Srbija: Vlasti koriste špijunске softvere i forenzičke alate kompanije Cellebrite za hakovanje novinara i aktivista“ <https://securitylab.amnesty.org/latest/2024/12/srbija-vlasti-koriste-spijunske-softvere-i-forenzicke-alate-kompanije-cellebrite-za-hakovanje-novinara-i-aktivista/>

³² META.MK: “Resignations in silence” <https://meta.mk/en/resignations-in-silence/>

agentima stranog uticaja.³³ Iako aktivnosti na njegovoj izradi nisu pokrenute, inicijatori od te ideje nikada nisu zvanično odustali, dok se u pojedinim medijima bliskim vlasti nastavlja kampanja usmerena protiv civilnog sektora.

³³ Radio slobodna Evropa: „Po ugledu na Rusiju dio vlasti u Crnoj Gori najavljuje zakon o stranim agentima”: <https://www.slobodnaevropa.org/a/vlada-crna-gora-zakon-strani-agenti/33153904.html>

Otvorenost izvršne vlasti u Republici Srbiji

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 2024. godinu, a otvorenost izvršne vlasti u našoj zemlji nastavlja da stagnira.

Poređenje ovogodišnjih rezultata sa prošlogodišnjim pokazuje da ključni parametri uglavnom nisu unapređeni u znatnoj meri, a u nekim oblastima su i nazadovali. Sa indeksom otvorenosti 54,74% Vlada Republike Srbije nalazi se na četvrtom mestu, vlade ostale tri države su ispred, pri čemu najbolje ocenjena Vlada Severne Makedonije ispunjava 77,32% svih merenih indikatora. Kako Srbija i BiH imaju i vlade pokrajina, odnosno entiteta, čije merenje otvorenosti se takođe ispituje, Pokrajinska vlada Vojvodine ispunjava 41%, odnosno nešto više od trećine svih indikatora, što je stavlja na pretposlednje mesto među vladama regiona.

Kada je reč o otvorenosti ministarstava u regionu, najbolji prosečni rezultat ostvarila su ministarstva u Srbiji, sa 58,19% ispunjenih indikatora. Iako je reč o povećanju manjem od 2%, zapravo je značajan pad otvorenosti ministarstava u drugim državama doveo do toga da i ovaj, relativno skroman rezultat, trenutno predstavlja najbolji u regionu.

Organi uprave Srbije, u proseku, zauzimaju treće mesto u regionu sa 42,02% ispunjenosti svih indikatora, što znači da velika većina organa javne vlasti iz uzorka ne zadovoljava ni trećinu svih kriterijuma otvorenosti. Od organa uprave Srbije, jedino su manje otvoreni u proseku organi uprave Bosne i Hercegovine, sa 32,38% ispunjenih indikatora.

Ono što je važno naglasiti poredeći ovogodišnje rezultate sa prošlogodišnjim jeste da, bez obzira što je došlo do povećanja otvorenosti u vidu nekoliko procenata u odnosu na prethodnu godinu, ne postoji suštinski napredak ovih institucija kada je u pitanju otvorenost i transparentnost.

Istraživanjem su obuhvaćene Vlada Republike Srbije, Pokrajinska vlada Vojvodine, sva ministarstva (25), i 30 organa uprave.

- Činioci indeksa otvorenosti

Kroz skoro deceniju rada usavršavana je metodologija koju čini preko 100 indikatora koji su grupisani u **četiri** oblasti, a koje zajedno predstavljaju činioce otvorenosti. To su **transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost**. Svaki od ovih principa ocenjuje se detaljnom proverom velikog broja indikatora. Na primer, za zakonodavnu vlast meri se i analizira 109 indikatora, za vlade regiona 97, za ministarstva 53, a za organe uprave 30.

Posebno je važno naglasiti da istraživanje u pogledu indikatora ne obuhvata samo zakonske obaveze institucija, već uključuje i indikatore koji predstavljaju primere najbolje prakse kojima bi institucije trebalo da teže. Na taj način, Regionalni indeks otvorenosti postavlja pred institucije viša očekivanja od onih koja su propisana zakonom. Međutim, uz odgovarajuću volju i razumevanje važnosti ovih praksi, svaka država ima mogućnost da preduzme dodatne korake ka povećanju otvorenosti i približavanju građanima.

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. Pozitivna promena u odnosu na prethodne godine je to što je počeo sa radom Jedinstveni informacioni sistem informatora o radu³⁴ koji vodi Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Na ovaj način, ne samo da je olakšan pristup informatorima o radu svih institucija (tačnije onih koje su ga izradile i objavile), već je olakšan i pristup informacijama, imajući u vidu da informatori imaju jednoobraznu preglednu strukturu. Ipak, organi još uvek nisu usvojili praksu da u informatorima navode sve podatke koji bi u njima trebalo da budu sadržani, kao ni da redovno ažuriraju informacije koje se tu nalaze. Kada se rezultati u oblasti transparentnosti pogledaju zbirno, najlošije su rangirani organi uprave sa svega 42,55% ispunjenih indikatora, zatim obe vlade sa 47,67%. Najbolje su ocenjena ministarstva sa 54,76% indikatora u proseku, što je nešto malo više od polovine indikatora, i ukazuje na potrebu za strateškim pristupom unapređenju transparentnosti.

Pristupačnost se odražava kroz praksu institucije kad je u pitanju 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

³⁴ Jedinstveni informacioni sistem informatora o radu <https://informator.poverenik.rs/naslovna>

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. Iako je u čitavom regionu pristupačnost veoma slabo ocenjena, Srbija ovde zauzima pretposlednje mesto za sve vrste organa izvršne vlasti. Organi uprave ispunjavaju 34,36%, ministarstva 46,83% i vlade 59,83%.

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, obučenost službenika za postupanje u slučajevima korupcije i konflikta interesa, svega onog što zajedno možemo da definišemo kao mehanizme za prevenciju korupcije. Srbija i ovde nastavlja trend niskih ocena sa 38,19% za vlade, 58,40% za ministarstva i svega 24,17% za organe uprave.

Učinkovitost se odnosi na postojanje procedura za praćenje i evaluaciju sopstvenog rada, te aktivnosti koje institucije treba da sprovode 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. Ministarstva Srbije u proseku ispunjavaju svega 19% indikatora iz ove grupe, organi uprave 24,67%, a vlade su u proseku nešto bolje sa 31,25%.

Vlada republike Srbije i Pokrajinska vlada Vojvodine

Ukupni indeks otvorenosti Vlade Republike Srbije (54,74%) je znatno bolji od indeksa Pokrajinske vlade Vojvodine (41%), ipak neophodno je da obe institucije ulože ozbiljne i strateške korake da svoj budući rad učine otvorenijim i pristupačnijim javnosti.

Transparentnost

Obe vlade pokazuju tek osnovni nivo transparentnosti. Na njihovim zvaničnim internet stranicama mogu se pronaći opisi nadležnosti, biografije predsednika vlada, kao i kodeksi ponašanja i poslovnici. Međutim, **izostaje objavljivanje ključnih dokumenata kao što su planovi rada, kao i godišnji, polugodišnji i kvartalni izveštaji o radu.** Poslednji dostupni plan rada Vlade Srbije odnosi se na 2023. Upravo su polugodišnji i kvartalni izveštaji od posebne važnosti jer bi trebalo da prikazuju sprovođenje nadležnosti u realnom vremenu i omoguće redovno praćenje učinka izvršne vlasti.

Dodatni izazov u pogledu otvorenosti predstavlja činjenica da ni republička ni Pokrajinska vlada ne objavljuju dnevni red sednica, zapisnike niti transkripte.

Dostupnost ovih dokumenata građanima bi omogućila uvid u tok odlučivanja i sadržaj rasprava na sednicama. Još jedan korak ka unapređenju otvorenosti bilo bi omogućavanje video snimanja i prenosa uživo sednica, osim u slučajevima kada se razmatraju teme koje opravdano zahtevaju isključenje javnosti.

Sve ove aktivnosti, sprovedene zajedno, omogućile bi građanima da prate obećanja, akcije i odluke vlade, da bolje razumeju kako izgleda proces donošenja odluka, kao i da pozovu vlade na odgovornost ukoliko uoče nepravilnosti ili nedoslednosti u kreiranju javnih politika.

Po pitanju javnih nabavki, postupanje obe vlade je potpuno netransparentno. Na sajtovima institucija nisu objavljeni planovi javnih nabavki, pozivi za javne nabavke, odluke, ugovori i aneksi, kao ni izveštaji. Ove informacije je uglavnom moguće pronaći pretragom Portala javnih nabavki³⁵ (u skladu sa zakonom), ali bi zbog unapređenja transparentnosti i olakšavanja građanima da pristupe informacijama koje se tiču raspolaganja javnim novcem trebalo da budu dostupne i na sajtovima institucija koje sprovode postupke javnih nabavki.

Pad nadstrešnice na tek rekonstruisanoj železničkoj stanici u Novom Sadu 1. novembra 2024, koji je rezultirao smrću 16 osoba, ogolio je problem netransparentnosti u sprovođenju velikih javnih projekata. Među glavnim zahtevima studentskih i građanskih protesta koji su usledili, bilo je objavljivanje kompletne dokumentacije u vezi sa rekonstrukcijom stanice. Vlada je ovaj zahtev u početku odbijala, pozivajući se na

³⁵ Portal javnih nabavki <https://jnportal.ujn.gov.rs/>

navodnu tajnost ugovora zaključenih sa kineskim izvođačem radova. Međutim, pod pritiskom javnosti, deo dokumentacije je naknadno objavljen, a ispostavilo se da konkretni ugovori nikada nisu bili označeni kao tajni u skladu sa važećim zakonima Republike Srbije.³⁶

Izuzimanje velikih državnih projekata iz opšteg režima transparentnosti nije novost a ni izuzetak u Srbiji, već pravilo. Kako bi se zaobišla javnost i redovne procedure, Vlada Srbije je u toku 2024. za potrebe sprovođenja projekta EXPO 2027, inicirala donošenje posebnog zakona³⁷, kojim se između ostalog, isključuje primena Zakona o javnim nabavkama, a propisuju se posebna pravila kada se radi o trošenju javnog novca u ove svrhe.

Nedostatak transparentnosti vidi se i kada su u pitanju finansijski podaci. Sajtove obe institucije odlikuje potpuno odsustvo finansijskih planova i izveštaja, završnih računa, kao i kvartalnog izveštavanja o potrošnji.

Podaci o budžetu ovih institucija kao i visini plata za organe rukovođenja odnosno upravljanja i rukovodioce organizacionih jedinica, dostupni su u okviru informatora o radu obe vlade, međutim teško je sa sigurnošću utvrditi na koje godine, odnosno period se ovi podaci odnose.

Imajući u vidu da ove dve institucije predlažu republički odnosno pokrajinski budžet, važno je naglasiti da se na sajtovima ovih institucija ne nalaze državni odnosno pokrajinski budžet, kao ni izveštaji o sprovođenju ovih budžeta. Na sajtovima ovih institucija takođe nije moguće pronaći građanski vodič kroz budžet (tzv. Građanski budžet), koji treba da doprinese većem razumevanju budžetskog procesa, finansijskih podataka i planova, i da predstavi lakši način da se državni odnosno pokrajinski budžet „čita“. Imajući u vidu da se budžetska sredstva u velikom delu sastoje od poreza koje plaćaju građani, veoma je važno da informacije o raspodeli i trošenju ovih sredstava budu javno dostupne i predstavljene građanima na jednostavan i razumljiv način.

Postupanje Vlade i Narodne skupštine bilo je neadekvatno i u vezi sa procesom usvajanja državnog budžeta za 2025. godinu. Vlada Republike Srbije usvojila je predlog budžeta na sednici održanoj 7. novembra 2024, dok je budžet potvrđen u parlamentu svega 20 dana kasnije, 27. novembra.³⁸ Ceo proces bio je obeležen tenzijama i incidentima, uključujući i fizičke sukobe između poslanika vlasti i opozicije. Budžet je usvojen isključivo glasovima vladajuće koalicije, budući da je opozicija bojkotovala sednicu nakon što je odbijen njihov

³⁶ MojNoviSad.com „Tajni" ugovor sa Kinezima nije bio tajan: Zašto ga je vlast krila od javnosti skoro tri meseca?": <https://www.mojnovisad.com/vesti/tajni-ugovor-sa-kinezima-nije-bio-tajan-zasto-ga-je-vlast-krila-od-javnosti-skoro-tri-meseca-id67539.html>

³⁷ Zakon o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027 („Službeni glasnik RS", br. 92/2023): <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2023/92/7>

³⁸ Ministarstvo finansija, „Usvojen Zakon o budžetu Republike Srbije za 2025. godinu, ministar Mali poručio da će Srbija nastaviti da obara rekorde": <https://www.mfin.gov.rs/sr/aktivnosti-1/usvojen-zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2025-godinu-ministar-mali-porucio-da-e-srbija-nastaviti-da-obara-rekorde-1>

zahtev da se u dnevni red uvrsti rasprava o poverenju Vladi, povodom tragičnog pada nadstrešnice u Novom Sadu.³⁹

Svi predloženi amandmani opozicije su odbijeni, a raspodela budžetskih sredstava izazvala je dodatna negodovanja jer je najveći deo budžeta opredeljen za projekat međunarodne izložbe EXPO 2027 i prateće infrastrukturne radove - čak dvostruko više nego za oblasti obrazovanja i zaštite životne sredine.⁴⁰

Ni ove, kao 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, a dodatno demotiviše druge institucije da samoinicijativno sprovedu mere ka većoj transparentnosti i odgovornosti.

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 rešenja u zakonima omogućavaju ostvarivanje različitih prava uključujući mogućnost pristupa informacijama od javnog značaja, učešću u procesima donošenja zakona itd.

Za razliku od prošle godine, ove godine obe vlade su dostavile odgovore na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, koji su Partneri Srbija uputili za potrebe sprovođenja ovog istraživanja.

Elektronske usluge predstavljaju dobar primer za unapređenje pristupačnosti institucija građanima, i u tom pogledu obe vlade su pozitivno ocenjene. Ono što je primećeno jeste da postoji potreba da se broj elektronskih usluga poveća, da se unapredi korisničko iskustvo za usluge koje već postoje, i možda najvažnije - da se unapredi zaštita podataka građana prilikom uspostavljanja i implementacije elektronskih usluga. Ono što je takođe važno naglasiti, iz razloga inkluzivnosti, jeste da elektronske usluge ne smeju biti bez

³⁹ BBC NEWS na srpskom „Budžet Srbije za 2025: Usvajanje bez rasprave, najviše novca za EXPO“: <https://www.bbc.com/serbian/articles/c14l6vjmy3zo/lat>

⁴⁰ Ibid.

alternative, odnosno da građani i dalje treba da imaju mogućnost da ostvare ista prava i odlaskom na šalter institucije.

Otvaranje podataka u mašinski čitljivom formatu takođe predstavlja važan element kada govorimo o unapređenju pristupačnosti informacija o radu organa javne vlasti. Prednosti otvaranja podataka su brojne, kako za unapređenje transparentnosti, jednostavniju analizu i grupisanje podataka unutar institucija ali i od strane javnosti, do mogućnosti za ponovnu upotrebu u komercijalne svrhe. Na sajtovima obe vlade nisu pronađena dokumenta u otvorenom formatu poput XML, CSV, JSON formata. Najviši domašaj su podaci objavljeni u PDF ili Excel formatu, što je nedovoljno da bi ovaj indikator bio uspešno ocenjen.

Ono što je pohvalno je to što obe institucije koriste društvene mreže u komunikaciji sa građanima, te da na sajtovima imaju direktne kanale za komunikaciju, kao i kanale za pristup e-upravi. Sajtovi obe institucije sadrže aktuelne podatke o ostvarivanju prava na pristup informacijama od javnog značaja, ali ne i odgovore na pitanja koja su im na ovaj način do sada postavljana.

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 prethodnom merenje.

Na internet stranici Vlade Srbije nije dostupan etički kodeks, kao ni plan integriteta, odnosno bilo koji dokument kojim se uređuje postupanje u slučajevima korupcije, mere za prevenciju korupcije, sprečavanje konflikata interesa i dr, što je bitno uticalo na rezultat ostvaren u ovoj oblasti.

Pokrajinska vlada objavila je Etički kodeks, koji uređuje konflikt interesa, korišćenje javne imovine, poklone i usluge, kao i političke aktivnosti. Na internet stranici Pokrajinske vlade, takođe je moguće pronaći i antikorupcijski plan. Međutim, nisu dostupni godišnji izveštaji kako bi praćenje sprovođenja ovog plana bilo moguće.

Nijedan od dva sajta ne sadrži informacije o zaštiti uzbunjivača. Uzbunjivači imaju značajnu ulogu u otkrivanju i sprečavanju korupcije unutar institucija. Promovisanje standarda zaštite uzbunjivača od strane državnih organa je ključno u ohrabrivanju pojedinaca da ukažu na nepravilnosti i koruptivne aktivnosti unutar državnog sistema.

Informacije o učešću zaposlenih na obukama i edukacijama iz ovih oblasti nisu dostupne javno, a kako vlade nisu odgovorile na upitnik koji im je upućen za potrebe ovog istraživanja, ovi indikatori ocenjeni su negativno.

Učinkovitost

Ni u oblasti učinkovitosti nije zabeleženo unapređenje rada vlada.

Poslovnik o radu Vlade Republike Srbije propisuje obaveze ministarstava i same Vlade u pogledu načina planiranja, izrade i sprovođenja javnih politika, kao i izveštavanja o radu. Ipak, slično kao i u prethodnim oblastima, i ovde je uočljivo da se predviđene procedure, iako postoje na papiru, u praksi primenjuju nedosledno i u ograničenom obimu.

Na zvaničnoj internet stranici Vlade dostupan je Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade za period 2023–2026. godine. Međutim izveštaji, kao ni potencijalna ažuriranja u skladu sa urađenim, nisu javno dostupni.

Na osnovu dostupnih dokumenata, može se zaključiti da Vlada koristi indikatore učinka prilikom izrade planova i izveštaja, što predstavlja pozitivan pomak. No, kako se izveštaji i evaluacije ne objavljuju za sve planove, izveštaje i strateška dokumenta, ne može se sa sigurnošću utvrditi da li se sprovode sveobuhvatne evaluacije za sve aktivnosti Vlade.

Dodatno, kada je reč o izradi novih ili izmeni postojećih javnih politika, na osnovu dostupnih informacija nije moguće jasno utvrditi u kojoj meri se sprovode analize efekata propisa. Ova obaveza, propisana Zakonom o planskom sistemu⁴¹, ima za cilj da odgovori na pitanja o svrsishodnosti predloženih intervencija, kao i o najefikasnijim načinima za rešavanje identifikovanih problema i postizanje željenih ciljeva. Ovo je kao pitanje postavljeno i u okviru istraživačkog upitnika, na koji nijedna od vlada nije dala odgovor.

Kada je reč o pokrajinskoj administraciji, na sajtu Pokrajinske vlade dostupan je plan razvoja Pokrajine, ali nisu pronađena dokumenta koja bi ukazivala na sprovođenje evaluacija javnih politika ili analiza efekata propisa.

Dosledno korišćenje mehanizama i alata za merenje učinka, trebalo bi da postane standardna praksa u radu svih institucija. Takav pristup omogućava efikasno praćenje rezultata, donošenje utemeljenih odluka, bolje planiranje i kontinuirano prilagođavanje javnih politika stvarnim potrebama i izazovima.

⁴¹ Zakon o planskom sistemu Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 30/2018), član 2. i drugi: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>

Ministarstva

Istraživanjem je obuhvaćeno 25 ministarstava, a analizirani podaci odnose se na 2024. godinu.

Najbolje rezultate ostvarilo je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog procentom od 80,58% ispunjenih indikatora. Iza njega slede Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave sa 78,53% i Ministarstvo prosvete sa 76,47%. Sva tri ministarstva su ostvarila bolje rezultate nego prethodne godine.

Jedan od zaslužnih faktora je i činjenica da su sva tri ministarstva odgovorila na upitnik koji se popunjava na dobrovoljnoj bazi. Najlošiji rezultat ostvarilo je Ministarstvo za javna ulaganja sa procentom 24,24%, koje 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 2024. godinu objavilo je ukupno 10 ministarstava. Ovi dokumenti posebno su značajni, imajući u vidu da Vlada Srbije od 2023. godine nije objavila svoj plan rada, te predstavljaju jedini javno dostupni izvor koji pruža uvid u planirane aktivnosti ministarstava.

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 pet ministarstava, najčešće u formi godišnjih izveštavanja o srednjoročnim planovima rada.

Kada je u pitanju finansijska transparentnost, 23 ministarstva na svojim sajtovima ima objavljene finansijske planove za 2024. godinu, a 18 finansijski izveštaj za 2023. godinu. Ovi podaci najčešće se nalaze u okviru dokumenta Informator o radu, a ne kao posebni dokumenti. Ovi rezultati predstavljaju napredak u odnosu na prethodne godine. Podaci o visini plate organa rukovođenja, odnosno upravljanja i zaposlenih objavilo je 23 ministarstva, opet najčešće u okviru dokumenta Informator o radu, što takođe predstavlja napredak u odnosu na prethodnu godinu.

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	25 (100%)
Pozivi za javne nabavke	9 (36%)
Odluka o dodeli javne nabavke	8 (32%)

Informacije o javnim nabavkama pronađene su najčešće u dokumentu Informator o radu, na samom sajtu, ili putem linka sa sajta ministarstva koji vodi do Portala javnih nabavki.

Važno je istaći da je za ispunjenje indikatora koji se odnose na javne nabavke bilo neophodno da na sajtu postoji veza (link) koja vodi do Portala javnih nabavki, u slučajevima kada te informacije nisu direktno dostupne na sajtu. Iako ovo nije zakonska obaveza, predstavlja standard koji bi institucije trebalo da slede. Internet stranice državnih institucija služe tome da na jednom mestu, lako dostupno, budu grupisane sve relevantne informacije o radu organa.

Komunikacioni plan ili drugi strateški dokument koji bi se odnosio na komunikacije sa javnošću i unapređenje proaktivne transparentnosti, pronađen je samo kod dva ministarstva. Radi se o Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave i Ministarstvu životne sredine.

Pristupačnost

U pogledu ostvarivanja prava na pristup informacijama od javnog značaja, praksa je šarenolika. 24 ministarstva na svojim sajtovima ima poseban odeljak o ostvarivanju ovog prava. Samo šest 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 prava.

Od ukupno 25 ministarstava, na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja odgovorilo je 18 ministarstava u roku, četiri nakon roka, a tri nisu odgovorila uopšte (tzv. ćutanje uprave). Organizacija Partneri Srbija je zbog toga uputila tri žalbe zbog ćutanja uprave, dva ministarstva su tokom žalbenog postupka dostavila tražene informacije, dok je treći postupak i dalje u toku. Jedna žalba upućena je zbog toga što je Ministarstvo odbrane odbilo da dostavi sve tražene informacije. Konkretno, odbili su da odgovore na pitanje o broju zaposlenih koji su u periodu od 1.1.2024. do 31.12.2024. radili u Ministarstvu. Ovaj postupak je i dalje u toku.

Na upitnike je ove godine odgovorilo svega šest ministarstava, što je lošiji rezultat u odnosu na prošlu godinu kada je to učinilo 10.

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 nacрте predloženih 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 18 ministarstava. Isti broj 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 nacрте zakona, što je pomak u odnosu na svega dva ministarstva koja su to učinila prošle godine.

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 19 ministarstava pronađeni su planovi integriteta ili druga antikorupcijska dokumenta, što je napredak u poređenju sa prošlom godinom. Međutim, izveštaje o sprovođenju ovih planskih dokumenata na sajtu ima svega sedam 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 šest ministarstava koja su odgovorila na upitnik, iz tri 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.

Organi uprave

Monitoring otvorenosti u kategoriji organa uprave vršen je na uzorku od 30 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 42,02%, što ih stavlja na pretposlednje mesto u odnosu na zemlje u regionu. Iako se vidi napredak od nekoliko procenata svake godine, bitno je napomenuti da ne postoji značajan napredak, te da i dalje skoro dve trećine indikatora ostaje neispunjeno.

Kada je u pitanju transparentnost, zbirna ocena ovih organa je 42,55%. Pristupačnost iznosi 34,36%, dok veoma zabrinjavaju ocene za integritet 24,16% i učinkovitost 24,67%.

Najbolje rezultate ostvarila je Uprava za duvan sa 74,64%, kao i prošle godine. Zatim slede Republički geodetski zavod sa 71,7% i Republički zavod za statistiku sa 70,34% ispunjenosti svih indikatora.

Najlošije je ocenjen Republički sekretarijat za zakonodavstvo sa svega 7,24% ispunjenih indikatora.

Od 30 organa, samo 17 ima pretraživač sajta koji radi. Prikaz organizacione šeme se može naći na skoro svim sajtovima (26), dok svi organi imaju objavljene informacije o nadležnosti i delovanju institucije. **Biografija direktora institucije objavljena je na svega šest sajtova.**

Kada su u pitanju finansijski podaci, podatke o visini plata za organe rukovođenja odnosno upravljanja i rukovodioce organizacionih jedinica ima 22 organa, 23 organa je objavilo godišnji finansijski plan (budžet), dok se izveštaj o sprovođenju finansijskog izveštaja može naći na sajtovima 15 organa.

Samo devet organa objavljuje godišnje programe rada, dok se izveštaji o radu mogu naći na sajtovima 11 organa.

Organi uprave su uglavnom netransparentni i kada je u pitanju njihovo poslovanje u vezi sa javnim nabavkama. Na sajtovima 25 organa uprave dostupni

su godišnji planovi javnih nabavki, dok se izveštaji o sprovedenim javnim nabavkama mogu naći na 12 sajtova. Odluke o javnim nabavkama dostupne su na sajtovima samo 15 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 28 od 30 organa uprave. Dva organa uprave uopšte nisu odgovorila (tzv. ćutanje uprave), a jedan je odbio da dostavi sve tražene informacije. Organizacija Partneri Srbija je izjavila žalbe povodom ovih slučajeva. Organ uprave koji je odbio da dostavi sve tražene informacije je, nakon primanja žalbe, dostavio ostatak traženih informacija. Slučajevi ćutanja uprave su i dalje u toku.

Samo sedam 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.

Zaključci i preporuke

Ukupan indeks otvorenosti organa izvršne vlasti Republike Srbije za 2024. iznosi 49,36%, odnosno oko polovine svih indikatora otvorenosti, što predstavlja tek neznatan pomak u odnosu na rezultate iz 2023. i 2022. godine.

Premda ministarstva beleže relativno najbolji rezultat u regionu, taj pomak je rezultat pogoršanja u drugim državama, a ne stvarnog unapređenja u Srbiji. Iako je zabeleženo blago unapređenje, ono ne odražava suštinski napredak u pogledu transparentnosti i odgovornosti institucija.

Stoga opšta ocena ostaje nepromenjena – netransparentan i zatvoren način rada izvršne vlasti i dalje predstavlja pravilo, a ne izuzetak.

Iako otvorenost i odgovornost vlasti predstavljaju ključne stubove reforme javne uprave i procesa evropskih integracija kojima Srbija teži, i dalje se ovim temama ne posvećuje sistemski ni politička pažnja. **Dugogodišnje sprovođenje ovog istraživanja ukazuje da je politička volja najvažniji činiac koji određuje nivo otvorenosti institucija u Srbiji.**

Nedostatak strateškog pristupa u pogledu transparentnosti i komunikacije sa javnošću ima ozbiljne posledice. Ovakav pristup direktno utiče na smanjenje poverenja građana u institucije, ograničava njihovu participaciju u procesima odlučivanja i slabi odgovornost javne vlasti. Veći stepen otvorenosti doprinosi većoj efikasnosti i integritetu rada institucija, smanjuje prostor za korupciju i podstiče druge organe da slede primere dobre prakse.

Istraživanje ukazuje na to da institucije uglavnom održavaju privid transparentnosti, tako što javnosti čine dostupnim osnovne informacije, kao što su nadležnost institucije, imena najviših javnih funkcionera i kontakt podatke. Međutim, građani ostaju uskraćeni za ključne informacije o radu ovih institucija poput godišnjih programa rada, izveštaja o radu, te podataka koji se odnose na prihode i rashode institucija.

Proces donošenja odluka i dalje je izrazito netransparentan i centralizovan. **Vlada Republike Srbije** drugu godinu zaredom ne objavljuje plan rada, niti izveštava redovno o sprovođenju svojih politika. Odluke se donose van institucionalnih okvira, često u kabinetu predsednika, mimo nadležnosti koje mu daje Ustav.

Javni uvid i kontrola strateških i velikih projekata dodatno je sužena donošenjem posebnih zakona koji isključuju primenu opštih pravila za učešće javnosti,

potrošnju javnih sredstava i dr. **Tajnost podataka** se takođe često koristi kao argument za isključenje javnosti iz procesa donošenja odluka i kontrolu nad radom institucija.

Niži nivoi izvršne vlasti pokazuju sličan obrazac. **Većina ministarstava ne objavljuje planove rada, izveštaje, finansijske dokumente niti strateške planove za unapređenje otvorenosti.** Iako su rezultati u domenu transparentnosti i pristupačnosti nešto bolji, oblasti integriteta i učinkovitosti i dalje su ozbiljno zapostavljene. Nedostatak objavljenih planova integriteta, internih mehanizama za prevenciju korupcije i zaštitu uzbunjivača, kao i izveštaja o sprovođenju, ukazuje na nedovoljnu implementaciju procedura za odgovorno upravljanje.

Poseban izazov predstavljaju organi uprave, koji beleže najniže prosečne rezultate otvorenosti među svim posmatranim kategorijama. Pored toga što ključni dokumenti nisu javno dostupni, većina ovih organa ne koristi savremene kanale komunikacije sa građanima, dok e-usluge i otvoreni podaci gotovo u potpunosti izostaju.

Postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja ostaje neujednačeno, a više od 20 godina od početka primene zakona i dalje postoje slučajevi ćutanja uprave i odbijanja dostavljanja traženih informacija.

Sveobuhvatno posmatrano, nivo otvorenosti izvršne vlasti u Srbiji ostaje nizak, bez jasne tendencije unapređenja i bez strateškog pristupa reformama u ovoj oblasti.

Preporuke

U cilju unapređenja otvorenosti izvršne vlasti, nužno je uspostaviti praksu redovnog objavljivanja planova i izveštaja o radu, uključujući godišnje, polugodišnje i kvartalne preglede i izveštaje o postignućima, sa jasno definisanim indikatorima učinka i metodama evaluacije. Ova obaveza treba da se odnosi kako na Vladu Republike Srbije i Pokrajinsku vladu Vojvodine, tako i na ministarstva i organe uprave.

U pogledu proaktivne transparentnosti ostaje i preporuka da organi javne vlasti redovno ažuriraju informatore o radu, u skladu sa zakonskim obavezama, kako bi se osigurala tačnost i relevantnost informacija. Posebna pažnja treba biti posvećena standardizaciji podataka, posebno onih koji se odnose na budžete, javne nabavke i isplaćene zarade, kako bi se omogućila lakša uporedivost i analiza informacija između različitih institucija.

Neophodno je obezbediti veći javni uvid u rad Vlade putem objavljivanja dnevnog reda sednica, radnih materijala i zapisnika sa sednica, kao i

omogućavanjem video prenosa sednica, izuzev kada postoje opravdani razlozi za isključenje javnosti. Slično tome, **svi nivoi izvršne vlasti treba da počnu redovno da objavljuju informacije o načinu na koji se odluke donose, planira potrošnja, biraju prioriteta i projekti od značaja, sprovode javne nabavke, upravlja finansijama, itd.**

Potrebno je značajno ojačati institucionalni okvir i implementaciju mera za borbu protiv korupcije. Ministarstva i organi uprave treba da razviju, usvoje i objave planove integriteta, etičke kodekse i procedure za sprečavanje korupcije i zaštitu uzbunjivača. U tom smislu, i primena Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije treba da bude proširena i praćena kroz redovno i sveobuhvatno izveštavanje.

Digitalne usluge i elektronska komunikacija moraju biti pristupačnije, funkcionalnije i bezbednije. Preporučuje se razvoj dodatnih e-usluga, poboljšanje korisničkog iskustva, kao i omogućavanje alternativnih oblika pristupa uslugama za sve građane. Istovremeno, **neophodno je uložiti dodatne napore u objavljivanje podataka u otvorenim, mašinski čitljivim formatima i podsticati uspostavljanje otvorenih baza podataka.** Na ovaj način podstiče se proaktivna transparentnost, olakšava komunikacija između državnih organa, unapređuje kontrola rada državnih organa, i podstiče ekonomija kroz ponovnu upotrebu podataka u komercijalne svrhe.

Institucije treba da uspostave interne mehanizme za planiranje, evaluaciju i izveštavanje, uključujući definisanje konkretnih pokazatelja učinka, kao i objavljivanje evaluacija i rezultata. Ovo se posebno odnosi na organe uprave, koji bi trebalo da preuzmu aktivniju ulogu u izgradnji odgovornog institucionalnog okruženja.

Na kraju, **potrebno je unaprediti i zakonodavni okvir koji reguliše pravo na pristup informacijama od javnog značaja.** Neophodno je pokrenuti novi proces izmena i dopuna ovog zakona, tako da bude participativniji i da uključuje pored obveznika zakona i one koji to pravo najčešće koriste poput novinarskih udruženja, istraživača i civilnog sektora. Izmene zakona treba da obuhvate sve probleme u primeni zakona, poput zloupotreba prava na pristup informacijama, nefunkcionalnog nadzora nad primenom Zakona, obezbeđivanja sprovođenja rešenja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, proširivanje nadležnosti Poverenika na sve organe javne vlasti, problem statusa lica koja postupaju po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i druge.

Metodologija

Regionalni indeks otvorenosti se zasniva na skupu principa sadržanih u metodologiji kojom se osigurava da dobijeni rezultati budu tehnički i politički validni za donošenje zaključaka u kojoj meri institucije jedne zemlje poštuju principe dobrog upravljanja.

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 sva ova četiri principa prožima i prati još jedan domen - otvoreni podaci.

Princip transparentnosti podrazumeva da su organizacione informacije, budžet i postupak javnih nabavki javno dostupni i objavljeni. Pristupačnost se odnosi na obezbeđivanje i poštovanje procedura za slobodan pristup informacijama, te poboljšanje dostupnosti informacija kroz mehanizam javnih rasprava i jačanja interakcije sa građanima. Integritet obuhvata dostupnost mehanizama za prevenciju korupcije. Poslednji princip, učinkovitost, odnosi se na spremnost institucija da uče iz tekućih procesa i unapređuju ih kroz uspostavljene sisteme za nadgledanje, vrednovanje i učenje. Svaki od ovih principa Indeksa je dalje razrađen kroz poddomene i pokazatelje kojima se dodeljuje odgovarajuća vrednost unutar principa pod koje potpadaju.

Metodologija je razvijena uz konsultovanje velikog broja kredibilnih izvora koji navode najbolje međunarodne prakse i standarde dobrog upravljanja. Oni su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocenjuju na osnovu dostupnosti informacija na službenim internet stranicama institucija, kvaliteta pravnog okvira za pojedinačna pitanja, drugih izvora javnog informisanja te zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i upitnika koji su prosleđeni institucijama.

Kroz oko 40 do 100 indikatora, u zavisnosti od institucije, merili smo i analizirali otvorenost ukupno 235 institucije izvršne vlasti u regionu. Merenje je sprovedeno u periodu od januara do kraja maja 2024.

Margina greške iznosi +/- 3 %.

Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo analizu sa ključnim kritičnim tačkama i problemima u domenu otvorenosti rada institucija za koje se nadamo da su od koristi za unapređenje njihovog rada.

