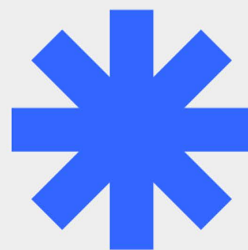


2024.



Otvorenost izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini i regionu



Otvorenost izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini i regionu

Autorice: Kristina Obrenović i Amina Izmirlić Čatović

Sarajevo, 2025.





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/ki, ima potencijal da unaprijedi donošenje odluka, poveća kvalitet javnih usluga i smanji prostor za korupciju. Ključni principi na kojima počivaju transparentnost, pristupačnost, integritet i učinkovitost predstavljaju osnovu za izgradnju povjerenja između institucija i građana/ki.

Vodeći se ovim vrijednostima, nevladine organizacije Centar za demokratsku tranziciju (CDT) iz Crne Gore, Fondacija "Metamorphosis" iz Sjeverne Makedonije, Partneri za demokratske promene (Partneri Srbija) i Udruženje građana i građanki "Zašto ne" iz Bosne i Hercegovine razvile su Regionalni indeks otvorenosti, jedinstven analitički alat koji prati u kojoj mjeri institucije izvršne vlasti na Zapadnom Balkanu primjenjuju standarde dobrog upravljanja.

Ovo je deveto istraživanje, 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 služili su institucijama kao podsticaj za međusobno nadmetanje u otvaranju ka javnosti. Međutim, nalazi ovogodišnjeg izvještaja pokazuju da su mnoge institucije stagnirale ili nazadovale, što ukazuje na to da deklarativna opredijeljenost za evropske vrijednosti i otvoreno upravljanje često nije praćena stvarnim reformama, a otvorenost institucija i dalje zavisi od dobre volje pojedinaca.

Društveno-politički događaji iz prethodne godine, 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 dosljedno praćenje ostaje važno, ne samo kao mehanizam nadzora već i kao alat koji civilnom društvu, medijima i javnosti omogućava da zagovaraju promjene na osnovu pouzdanih i uporedivih podataka.

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

Projektni tim

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI NA ZAPADNOM BALKANU (2024–2025)

UVODNI PREGLED

Srbija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Sjeverna Makedonija u posmatranom su se periodu suočile sa sličnim izazovima u pogledu transparentnosti vlasti i odgovornosti institucija. Politički sistemi svih ovih država nominalno su demokratski, ali u praksi pate od "hibridnih" tendencija: koncentracije vlasti, oslabljene vladavine prava i raširene korupcije. Organizacija Freedom House već godinama sve četiri države svrstava u kategoriju "djelimično slobodnih" demokratija, uz trend pogoršanja sloboda (Srbija je, naprimjer, pala sa statusa "slobodne" na "djelimično slobodnu" i izgubila 11 poena u posljednjih nekoliko godina).¹ Opšti regionalni okvir karakteriše nestabilan politički kontekst koji utječe na otvorenost vlada. U dijelu regiona, u proteklih godinu i po zabilježeni su masovni građanski protesti i političke krize bez presedana, što je istovremeno i posljedica i uzrok niskog povjerenja javnosti u institucije.

S jedne strane, građani/ke širom regiona sve glasnije zahtijevaju odgovornost vlasti kao reakciju na korupcijske afere, zloupotrebe službenog položaja ili ugrožavanje javne sigurnosti. S druge strane, vladajuće strukture često su odgovarale ograničavanjem prostora za kritiku, bilo formalnim represivnim mjerama (npr. zakoni protiv klevete u BiH, SLAPP tužbe u Srbiji) ili neformalnim pritiscima (praćenje i zastrašivanje novinara/ki, diskreditovanje nevladinih organizacija). Ipak, u nekim segmentima primijećeni su i pozitivni pomaci. Naprimjer, Sjeverna Makedonija sprovela je određene digitalne reforme ka unapređenju transparentnosti javne uprave², a Crna Gora je, uprkos kontroverzama, ostala najbliže statusu "slobodne zemlje" po ocjeni organizacije 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 Sjeverne Makedonije sa **77,32%** i Vijeće ministara BiH sa **73,72%** ispunjenih indikatora otvorenosti. Nakon njih, slijede Vlada Crne Gore sa **67,25%** i Vlada Republike Srbije sa **54,74%**. Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine ispunjava **41%**, dok

¹ M. J. "Freedom House: Serbia has the seventh highest decline in freedoms and rights", *Vreme*, 26. 2. 2025, dostupno na: <https://vreme.com/en/vesti/freedom-haus-srbija-sedma-po-najvecem-padu-sloboda-i-prava/#:~:text=states>

² "Усвоени четирите реформски закони предложени од Министерството за дигитална трансформација", *Skopjeinfo.mk*, 27. 6. 2025, dostupno na: <https://skopjeinfo.mk/usvoeni-chetirite-reformski-zakoni-predlozheni-od-ministerstvoto-za-digitalna-transformacija>

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

Vlada FBiH i Vlada Republike Srpske zajedno zauzimaju začelje liste s **35%**, odnosno tek oko trećine ispunjenosti indikatora kojima mjerimo otvorenost.

Kada je u pitanju otvorenost ministarstava, najbolje rezultate u prosjeku ostvarila su ministarstva u Srbiji (**58,19%** ispunjenih indikatora otvorenosti), a slijede ministarstva u Sjevernoj Makedoniji (**56,02%**), Crnoj Gori (**49,17%**) i Bosni i Hercegovini (**34,4%**).

Organi uprave najotvoreniji su u Sjevernoj Makedoniji, gdje u prosjeku zadovoljavaju **57,79%** kriterija otvorenosti, dok u ostalim zemljama zadovoljavaju ispod polovine zadatih kriterija otvorenosti: Crna Gora **49,31%**, Srbija **42,02%** i Bosna i Hercegovina **32,38%**.

Godišnji monitoring institucija koji se vrši putem Regionalnog indeksa otvorenosti služi kao instrument kojim se dokumentuje i upoređuje napredak institucija u okviru politika otvorenosti. Iako statistika ne može u potpunosti prikazati stanje otvorenosti zemalja regiona, ovi su rezultati indikativni i ukazuju na to da otvorenost opada ili stagnira kod većine posmatranih institucija. Naprimjer, iako su ministarstva Srbije izbila na čelo kolone po otvorenosti, to nije zato što su srbijanska ministarstva ostvarila značajno bolji rezultat prilikom posljednjeg mjerenja, već zato što su ministarstva Crne Gore i Sjeverne Makedonije ostvarila značajno lošije rezultate u odnosu na prethodne godine.

Kako bi se dodatno razumio kontekst koji utječe na politike otvorenosti, u nastavku slijedi pregled ključnih političkih događaja, zakonodavnih promjena, praksi i izazova u oblasti otvorenosti, prava na informisanje 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. godine obećavao pozitivan zamah: Evropska unija je krajem prethodne godine dala zeleno svjetlo za otvaranje pristupnih pregovora, ulijevajući optimizam da će EU integracije unaprijediti stanje u državi. Međutim, ubrzo su tu perspektivu zasjenile teške unutrašnje političke krize, koje su dominirale tokom ostatka 2024. i prve polovine 2025. BiH nije uspjela usaglasiti reformsku agendu, čime je ostala jedini partner na Zapadnom Balkanu koji nije ispunio uslove za povlačenje 70 miliona eura iz Plana rasta Evropske unije. Evropska komisija odbila je neusaglašeni dokument i ukazala na tri ključna problema koja BiH mora riješiti.⁴

Sud BiH je 26. februara 2025. donio prvostepenu presudu protiv predsjednika Republike Srpske (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 usvojila je zakone kojima se zabranjuje rad državnog pravosuđa na teritoriji entiteta (kasnije ih je Ustavni sud BiH privremeno stavio van snage). Nakon Dodikovog odbijanja da se odazove na saslušanje u vezi s tim zakonima, ali i odbijanja drugih zvaničnika, Sud BiH je za njima raspisao potjernice⁶, što je dovelo do jedne od najtežih institucionalnih blokada u postdejtonskoj BiH – Savez nezavisnih socijaldemokrata paralizovao je rad institucija, budžet za 2025. nije usvojen, a reforme vezane za EU integracije ostale su zakočene.

U normalnim okolnostima, višemjesečna blokada Parlamenta i izvršne vlasti dovela bi do pada vlade, ali zbog složene dejtonske arhitekture, BiH je nastavila funkcionisati u zastoju, bez ustavnog mehanizma koji bi natjerao aktere na kompromis. Analitičari su

⁴ Livančić-Milić, B. "EU i BiH tokom 2024: Godina neiskorištenih prilika", *Istinomjer*, 30. 12. 2024, dostupno na: <https://istinomjer.ba/eu-i-bih-tokom-2024-godina-neiskoristenih-prilika/>

⁵ Tomić S., Anđelković, N. "Dodik osuđen na godinu dana zatvora zbog nepoštovanja Visokog predstavnika za BiH", *BBC News na srpskom*, 26. 2. 2025, dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/articles/cp8yqq7r374o/lat>

⁶ Sijah, D. "Netransparentno komuniciranje institucija otvorilo prostor za špekulacije", *Istinomjer*, 4. 4. 2025, dostupno na: <https://istinomjer.ba/netransparentno-komuniciranje-institucija-otvorilo-prostor-za-spekulacije/>

Huseinović, S. "Poternica Interpola za Miloradom Dodikom?", *DW*, 26. 3. 2025, dostupno na: <https://www.dw.com/sr/poternica-interpola-za-miloradom-dodikom/a-72039882>

upozoravali da je moguće da ovakvo stanje potraje sve do Opštih izbora 2026. godine, što bi značilo gotovo dvogodišnji institucionalni vakuum na državnom nivou.

BEZ UNAPREĐENJA TRANSPARENTNOSTI PRILIKOM DONOŠENJA ODLUKA

U pogledu dostupnih informacija o sjednicama vlada u Bosni i Hercegovini, ovo istraživanje ne bilježi pozitivne promjene. Ni ove godine nije došlo do promjena u praksi objavljivanja informacija o sjednicama 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 sjednica i dnevni red unaprijed (bez dokumenata/materijala o kojima će se raspravljati), kao i saopštenja i zapisnike poslije održanih sjednica. Ipak, audio/video prenosi ili snimci sjednica nisu dostupni.

S druge strane, entitetske vlade nastavljaju negativan trend zabilježen u prethodnim godinama mjerenja. Vlada Federacije BiH ne objavljuje dnevni red prije sjednice (već naknadno, putem šturog saopštenja), a ne objavljuje ni zapisnike ni materijale o kojima će se raspravljati. Slično tome, Vlada RS dnevni red objavi tek na dan sjednice i također ne pruža uvid u materijale; javnost dobija samo osnovne informacije putem naknadnog saopštenja. Nijedna entitetska vlada ne omogućava prenos sjednica niti uključivanje javnosti u svoj rad. Tokom 2024/2025. godine nije došlo ni do kakvih promjena u ovim praksama, pa su razlike između nivoa vlasti ostale iste: državni nivo nešto transparentniji, entiteti zatvoreni.

CRNA GORA

Crna Gora je tokom 2024. i 2025. prošla kroz određene političke turbulencije, koje su imale neposredan utjecaj na transparentnost izvršne vlasti. Nakon parlamentarnih izbora 2023, formirana je nova koaliciona vlada (44. saziv) predvođena premijerom Milojkom Spajićem. Vlada je proklamovala kao svoj ključni cilj završavanje pregovora s EU do kraja 2026, kako bi zemlja postala 28. članica Evropske unije 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 s Ujedinjenim Arapskim Emiratima (UAE) početkom 2025. godine, koji su

izazvali snažnu reakciju javnosti još od prvog dana.⁷ Umjesto kreiranja prostora za inkluzivan dijalog o dugoročnim razvojnim projektima, čitav proces – od potpisivanja do usvajanja u Skupštini – obilježen je netransparentnošću, izostankom javne rasprave i brojnim kontroverzama.

Posebno je pažnju privukao Sporazum o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina⁸, čije su odredbe ocijenjene kao problematične sa stanovišta demokratskih standarda i vladavine prava. Naime, sporazum je direktno predvidio da se svi ugovori i naknadni dogovori s investitorima iz UAE izuzmu od pravila o javnim nabavkama, tenderima i konkurenciji. Drugim riječima, strani investitor dobio bi privilegovani položaj i mogućnost da realizuje megaprojekte van uobičajenih procedura i javnog nadzora.

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

TELEFONSKE SJEDNICE VLADE SMANJUJU VIDLJIVOST PROCESA ODLUČIVANJA

Jedan od zabrinjavajućih trendova u praksi ove crnogorske vlade jeste izbjegavanje standardnih procedura odlučivanja. Vlada Crne Gore ima praksu održavanja sjednica “telefonskim putem”, koje brojčano daleko nadmašuju redovne sjednice. Tokom 2024. više od polovine vladinih sjednica bilo je održano putem telefonskih/*online* procedura, a u prvih šest mjeseci 2025. taj je udio porastao na čak dvije trećine svih sjednica. U praksi, to znači da se ministri izjašnjavaju putem WhatsApp grupe, formalno potvrđujući odluke bez fizičkog sastajanja i debate.

⁷ “Premijer Crne Gore potpisao sporazume sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima”, *Radio Slobodna Evropa*, 28. 3. 2025, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/premijer-crne-gore-potpisao-sporazume-sa-ujedinjenim-arapskim-emiratima-/33363297.html>

“Sporazum sa Emiratima omogućava zaobilazanje zakona o eksproprijaciji i ograničenje prava svojine: ZA PROJEKTE ARAPA ODUZIMAČE IMOVINU BEZ SUDSKE ODLUKE”, *NVO MANS*, 15. 4. 2025, dostupno na: <https://www.mans.co.me/sporazum-sa-emiratima-omogucava-zaobilazanje-zakona-o-eksproprijaciji-i-ogranicenje-prava-svojine-za-projekte-arapa-oduzimace-imovinu-bez-sudske-odluke/>

⁸ Predlog zakona o potvrđivanju Sporazuma o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina između Vlade Crne Gore i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata, *Vlada Crne Gore*, 3. 4. 2025, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/c8703743-e81b-43b7-9278-ab61d640eed3>

⁹ Jovović, M. “Kos: Dil sa UAE omogućava kršenje prava EU i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, primjena ključna, EK nudi pomoć”, *Vijesti*, 6. 5. 2025, dostupno na: <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/757301/kos-dil-sa-uae-omogucava-kršenje-prava-eu-i-sporazuma-o-stabilizaciji-i-pridruživanju-primjena-ključna-ek-nudi-pomoc>

Ovakav način rada obesmišljava kolegijalnu raspravu i smanjuje vidljivost procesa odlučivanja, dok saopštenja s ovih sjednica nisu dovoljno detaljna. Uz to, neke od najvažnijih odluka i politika donesene su upravo na ovaj način, što implicira svjesno izbjegavanje javnosti i medija: telefonske sjednice mogu se po potrebi sazvati bez ikakve kontrole od javnosti.

SJEVERNA MAKEDONIJA

Sjeverna Makedonija je tokom prošle godine doživjela značajnu političku promjenu koja se odrazila i na polje otvorenosti vlasti. Na izborima održanim u maju 2024. opoziciona desno-nacionalna stranka VMRO-DPMNE ostvarila je pobjedu i osvojila većinu u Saboru. Istovremeno, kandidatkinja te stranke Gordana Siljanovska-Davkova pobijedila je na predsjedničkim izborima, postavši prva žena na čelu Sjeverne Makedonije.

Najtragičniji događaj u Sjevernoj 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 ljudi, a povrijeđeno je više od 150.¹⁰ Ova je katastrofa momentalno prerasla u nacionalnu tragediju i izazvala talas protesta širom zemlje. Građani/ke su bili/e ogorčeni/e 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 sjećanja na stradale, ali i protesti sa zahtjevom za odgovornost svih odgovornih u lancu (od vlasnika kluba do inspeksijskih službi).¹¹ Sahrane žrtava prerasle su u demonstraciju građanskog bunta. Vlast je pokušala smiriti situaciju nizom obećanja (ostavke lokalnih zvaničnika, vanredne provjere svih javnih objekata, fond za pomoć porodicama), ali su protesti potrajali sedmicama, pokazujući duboko ukorijenjeno nezadovoljstvo stanovništva sistemom koji ne štiti osnovnu sigurnost.

¹⁰ "U požaru u noćnom klubu u Sjevernoj Makedoniji poginulo najmanje 59 osoba", *Radio Slobodna Evropa*, 16. 3. 2025, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/pozar-kocani-sjeverna-makedonija/33349438.html>

¹¹ Smith, H. "Mourners protest against corruption in North Macedonia after nightclub fire", *The Guardian*, 17. 3. 2025, dostupno na: <https://www.theguardian.com/world/2025/mar/17/mourners-protest-against-corruption-in-north-macedonia-after-nightclub-fire>

BEZ NAPRETKA U PROAKTIVNOJ TRANSPARENTNOSTI VLADE

Kada je riječ o užoj temi – otvorenosti same izvršne vlasti u procesu donošenja odluka – stanje u Sjevernoj Makedoniji nije se bitno promijenilo u odnosu na prethodne godine. Sjednice Vlade nisu otvorene za javnost i ne prenose se. Vlada jeste povremeno objavljivala tzv. sažetke odluka poslije sjednica, ali to je nedovoljno za informisanje o načinu na koji se donose odluke. Iako se dosta govori o “proaktivnoj transparentnosti”, građani/ke još uvijek nemaju sistemski uvid u to šta će Vlada raditi prije nego što odluke već budu donesene.

SRBIJA

Period od kraja 2024. do trenutka pisanja ovog izvještaja obilježili su masovni građanski protesti koji su potresli monopol vlasti Srpske napredne stranke (SNS) i predsjednika Aleksandra Vučića. Okidač je bila tragična nesreća 1. novembra 2024, kada se urušila nadstrešnica na novosadskoj željezničkoj stanici, u kojoj je poginulo 16 ljudi. Ovaj događaj rasplamsao je nezadovoljstvo građana/ki i doveo do najvećih demonstracija u Srbiji u posljednjih nekoliko decenija. Studenti/ce su pokrenuli/e blokadu nastave na univerzitetima u decembru 2024, zahtijevajući transparentnost i odgovornost za nesreću; protesti su se ubrzo proširili i na druge društvene grupe (nastavnike/ce, poljoprivrednike/ce, radnike/ce, advokate/ice) i gradove širom zemlje.¹²

Demonstranti/kinje otvoreno optužuju vlast za korupciju i nestručnost, koja je, prema njihovom mišljenju, dovela do katastrofe, ističući da je kolaps renovirane stanice simbol širih sistemskih problema.¹³ Vučićev režim je na ove pritiske reagovao mješavinom ograničenih ustupaka i represije, najavljene su neke antikorupcijske mjere, premijer je podnio ostavku i rekonstruisana je Vlada, ali se istovremeno svakodnevno bilježe

¹² “Završen studentski protest, veliki broj ljudi na ulicama Beograda, zabeleženo nekoliko incidenata”, *Glas Amerike*, 15. 3. 2025, dostupno na: <https://www.glasamerike.net/a/beograd-protest-15-mart-mir-studenti-blokada-vu%C4%8Di%C4%87/8011520.html>

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

¹³ “Padovi plafona, pad sistema”, *Insajder*, 13. 5. 2025, dostupno na: <https://www.insajder.net/teme/padovi-plafona-pad-sistema-gradevinska-inzenjerka-o-losim-rekonstrukcijama-u-srbiji-video>

slučajevi policijske brutalnosti, privođenja, prisluškivanja i zastrašivanja učesnika/ca protesta i aktivista/kinja.¹⁴

Ozbiljnost pritiska na građanske slobode ilustruje i to što je tokom velikog martovskog protesta 2025. navodno korišten sonični uređaj za razbijanje demonstracija. Evropski sud za ljudska prava je u vezi s tim u martu 2025. zatražio od Srbije objašnjenja i izdao mjeru da država “spriječi upotrebu soničnog oružja ili sličnih naprava” protiv građana/ki.¹⁵ 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.

NETRANSARENTNO DONOŠENJE ODLUKA OD NENADLEŽNE INSTITUCIJE

U Srbiji su procesi donošenja vladinih odluka i dalje obavijeni velom tajne. Vlada već drugu godinu nije objavila plan rada (posljednji plan dostupan javnosti bio je za 2023) niti redovno izvještava o svom radu. Javno je dostupan Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade 2023–2026¹⁶, koji nije ažuriran niti su o njemu objavljeni izvještaji o sprovođenju. Način planiranja, pa i donošenja odluka, u potpunosti je netransparentan. Dijelove planova, obaveza te izvještavanje o planiranim aktivnostima javnost može saznati prije iz strateških dokumenata nastalih u vezi s procesom pristupanja EU samo zbog toga što je Srbija dužna da o tome izvještava evropskim institucijama.

¹⁴ “Uhapšen aktivista koji je pozvao na protest zbog tragedije u Novom Sadu”, *Nova S*, 3. 11. 2024, dostupno na: <https://nova.rs/vesti/drustvo/uhapsen-aktivista-koji-je-pozvao-na-protest-zbog-tragedije-u-novom-sadu/>

Cvijić, V. “Ne idi na protest, bićeš privedena”, *Radars*, 18. 1. 2025, dostupno na: <https://radar.nova.rs/drustvo/bia-prati-i-poziva-studente-na-saslusanja/>

Manojlović, M. “Objavljivanje ličnih podataka pojedinih studenata u blokadi kao ugrožavanje bezbednosti”, *Radio Slobodna Evropa*, 3. 1. 2025, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-studenti-u-blokadi-objavljivanje-podataka-bezbednost/33262533.html>

“Nakon protesta u Beogradu privedeno 77 osoba, Vučić najavljuje nova hapšenja”, *Radio Slobodna Evropa*, 29. 6. 2025, dostupno na: <https://www.slobodnaevropa.org/a/vucic-dacic-protest-beograd-slavija/33458361.html>

I. M. “Pretučen, operisan i optužen: Student Luka Mihajlović i dalje u kućnom pritvoru”, *Vreme*, 15. 7. 2025, <https://vreme.com/vesti/pretučen-operisan-i-optužen-student-luka-mihajlovic-i-dalje-u-kucnom-pritvoru/>

¹⁵ Gec, J. “European court tells Serbia to ‘prevent the use of sonic weapons’ after protesters’ claims at rally”, *AP*, 30. 4. 2025, dostupno na: <https://apnews.com/article/serbia-sonic-weapon-human-rights-court-30de60760590703a457a896239e886e9>

¹⁶ Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade 2023–2026, *Vlada Srbije*, dostupno na: <https://www.gs.gov.rs/tekst/470/akcioni-plan-za-sprovođenje-programa-vlade-2023-2026.php>

Ne postoje prenosi vladinih sjednica niti ikakav direktan uvid u rasprave. Opšti utisak je da se ključne odluke ionako ne donose na sjednicama Vlade, već u uskom krugu oko predsjednika države. Iako formalno, predsjednik države nema ovlaštenja po Ustavu; on *de facto* diktira smjer Vlade, što se vidi i u svakodnevnoj praksi: na televiziji predsjednik redovno objavljuje odluke o tome koji će projekti biti finansirani iz budžeta, koje će selo dobiti put ili kolika će pomoć biti dodijeljena građanima/kama poslije neke nesreće. Ovakvo personalizovano odlučivanje, van institucija, podriva principe odgovornosti i podjele vlasti.

ZAKONODAVNE INICIJATIVE OD ZNAČAJA ZA POLITIKE OTVORENOSTI

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 doprinijela otežanju ostvarivanja ovog prava. Transparency International BiH sproveo je analizu implementacije ZOSPI-ja¹⁷ i utvrdio da novi zakon nije ubrzao dobijanje informacija; naprotiv, u nekim se slučajevima na ključne informacije sada čeka još duže nego ranije. Organi vlasti često koriste brojne izuzetke koje zakon propisuje kako bi uskratili tražene informacije.¹⁸

Zabilježen je i paradoks da se Brčko distrikt nakon donošenja državnog zakona iz njega 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; umjesto žalbenog postupka kod nezavisnog tijela, nezadovoljni tražioci informacija morali bi pokretati sudske postupke¹⁹, što praktično znači veće troškove i sporije ostvarivanje prava. Kao opravdanje, vlasti Brčkog navele su da Distrikt nema nezavisnu instituciju koja bi mogla rješavati 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/kama stvara konfuziju i nejednak pristup pravima.

U Republici Srpskoj nije bilo pozitivnih pomaka u zakonodavstvu koji bi unaprijedili otvorenost – naprotiv. Vlast RS je krajem 2023. ponovo kriminalizovala klevetu, uvodeći drakonske kazne za “uvredu” i “iznošenje lažnih tvrdnji” u medijima. NSRS je u februaru

¹⁷ “Analiza TI BiH: Reformski zakoni usvojeni kroz EU integracije nisu dali rezultate, u nekim oblastima vidljivi negativni efekti”, *Transparency International BiH*, 19. 7. 2024, dostupno na: https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2024/07/Press-rls_22.07.24.pdf

¹⁸ Ibid

¹⁹ “Brčko na korak do zakona o slobodi pristupa informacijama koji zabranjuje žalbe građana”, *Centar za istraživačko novinarstvo*, 21. 5. 2025, dostupno na: <https://cin.ba/brcko-na-korak-do-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-koji-zabranjuje-zalbe-gradana/>

2025. 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 su mjere u RS alarmirale međunarodnu zajednicu i domaće aktiviste/kinje, imajući u vidu da efekti ovih zakona ubrzano mogu dovesti do porasta autocenzure. Ustavni sud BiH je u maju 2025. stavio van snage “zakon o stranim agentima”²⁰, čime je loptica opet vraćena na teren entiteta RS, koji je već odbijao primjenjivanje odluka državnih sudova.

U prethodnom periodu nije bilo značajnih zakonodavnih inicijativa koje bi utjecale na politike otvorenosti. Pravo na slobodan pristup informacijama u Crnoj Gori značajno je degradirano još izmjenama 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. Svijest 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 su tri puta prijedlozi povučeni iz skupštinske procedure.

Napokon, početkom 2025, nova vlada utvrdila je novi prijedlog zakona o slobodnom pristupu informacijama²¹ i uputila ga Skupštini, tražeći usvajanje po hitnom postupku. Prijedlog je uvršten na dnevni red skupštinskog zasjedanja 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/e još nisu glasali/e o njemu.

Prethodna Vlada Sjeverne Makedonije usvojila je Strategiju transparentnosti Vlade 2023–2026. s pratećim Akcionim planom, koja je imala ambiciozne ciljeve za unapređenje otvorenosti institucija. Međutim, implementacija Strategije stagnira – od svih predviđenih aktivnosti, samo je jedna u potpunosti realizovana u prvoj godini.²²

Uz to, netransparentan je i sam proces implementacije Strategije, jer javno nisu dostupne zvanične informacije o tome dokle se stiglo sa sprovođenjem ostalih mjera, kao i da li nova vlada ostaje posvećena tim ciljevima.

²⁰ Ustavni sud BiH, 158. plenarna sjednica, dostupno na: <https://www.ustavisud.ba/bs/158-plenarna-sjednica-dosadasnji-tok-zasjedanja>

“Ustavni sud BiH stavio van snage Zakon o posebnom registru i javnosti rada neprofitnih organizacija RS”, *Kuća ljudskih prava Banja Luka*, 30. 5. 2025, dostupno na: <https://kucaljudskihprava.org/ustavni-sud-bih-stavio-van-snage-zakon-o-posebnom-registru-i-javnosti-rada-neprofitnih-organizacija-rs/>

²¹ Predlog zakona o slobodnom pristupu informacijama: <https://wapi.gov.me/download-preview/f3770721-0316-42eb-91de-2d4d8ce9f3b9?version=1.0>

²² “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”, *Fondacija Metamorphosis*, dostupno na: https://metamorphosis.org.mk/izdanija_arhiva/procenka-na-nivoto-na-sproveduvanje-na-akciskiot-plan-na-strategijata-za-transparentnost-na-vladata-na-republika-severna-makedonija2023-2026-vo-periodot-januari-2024-januari-2025/

Sjeverna Makedonija nastavila je zakonodavne aktivnosti u oblasti digitalne transformacije javne uprave u skladu s reformskom agendom i evropskim standardima. U prvoj polovini 2025. usvojen je set od četiri zakona (o cyber sigurnosti, elektronskim komunikacijama, digitalnom identitetu i o digitalnom arhiviranju), čiji je cilj modernizacija uprave, veća proaktivna 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 utječu na unapređenje otvorenosti. Tokom 2024. pokrenuta je inicijativa za izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZOSPI) s ciljem da se riješi dugogodišnji problem zloupotrebe zakona koji je doveo do paralizacije u radu povjerenika za zaštitu ovog prava i otežao ostvarivanje prava, posebno prava na žalbu.²³ Civilni sektor je aktivno učestvovao u javnim konsultacijama slanjem prijedloga i komentara, imajući u vidu da nije uvažen zahtjev da civilni sektor i mediji budu dio radne grupe za izmjenu zakona.

Predložene izmjene kritikovane su jer ne rješavaju ključne probleme u praksi, poput čestog neizvršavanja rješenja povjerenika od organa vlasti, nedostatka inspekcijskog nadzora nad primjenom zakona te otežanog pristupa informacijama o radu organa javne vlasti u odnosu na koje povjerenik nema nadležnosti u žalbenom postupku (Vlada, predsjednik, Narodna skupština i drugi).²⁴ Organizacije civilnog društva su u toku javne rasprave dale i alternativne prijedloge za unapređenje teksta zakona, a svi su odbijeni.²⁵ Nakon javnih konsultacija i procesa javne rasprave, 13. februara 2025. godine odlazeća vlada usvojila je Predlog zakona o izmjenama i dopunama ZOSPI-ja.

Nakon kritike civilnog društva²⁶, koje je smatralo da je cjelokupan proces obilježen nedostatkom transparentnosti i nedovoljnim učešćem svih relevantnih zainteresovanih strana, te zbog višemjesečne političke krize, predloženi zakon povučen je iz parlamentarne procedure početkom marta 2025. godine.

²³ "Menja se Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja", *Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave*, 25. 9. 2024, dostupno na: <https://mduls.gov.rs/saopstenja/menja-se-zakon-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/?script=lat>

²⁴ "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", *Partneri Srbija*, 25. 12. 2024, dostupno na: <https://www.partners-serbia.org/post?id=629>

²⁵ Prijedlozi organizacije Partneri Srbija izrađeni u saradnji s članicama Koalicije za slobodu pristupa informacijama dostupni su na stranici organizacije Partneri Srbija: https://www.partners-serbia.org/public/news/Obrazac_za_predloge_Nacrt_ZoSPIJZ_Koalicija_za_slobodu_pristupa_informacijama.pdf

²⁶ "Inicijativa Vladi Srbije i Narodnoj skupštini da obustave proces usvajanja izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja", *Partneri Srbija*, 14. 2. 2025, dostupno na: <https://www.partners-serbia.org/post?id=642>

POSTUPANJE PO ZAHTEJIMA ZA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

U okviru Regionalnog indeksa otvorenosti, organizacije civilnog društva svake godine podnose istovrsne zahtjeve organima javne vlasti u državama koje su predmet monitoringa. Tokom 2024. godine tema zahtjeva bile su informacije o zaradama, dodacima na zaradu i drugim vrstama isplata zaposlenima i funkcionerima u institucijama.

U tabeli ispod nalaze se rezultati.

Država	Vrsta organa	Ukupan broj zahtjeva	Odgovor u roku	Odgovor nakon roka	Odbijen zahtjev	Nema odgovora (šutnja 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
Sjeverna Makedonija	Ministarstva	20	10 (50%)	5 (25%)	0	5 (25%)
	Organi uprave	19	10 (52,6%)	4 (21,1%)	0	5 (26,3%)
	Vlade	1	1 (100%)	0	0	0
Srbija	Ministarstva	25	18 (72%)	4 (16%)	1 (4%)	3 (12%)
	Organi uprave	30	28 (93,33%)	0	1 (3,3%)	2 (6,67%)
	Vlade	2	2 (100%)	0	0	0

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

Rezultati pokazuju značajne razlike među državama i vrstama organa vlasti. U Srbiji je zabilježen 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 (šutnja uprave) zabilježen samo u četiri slučaja od ukupno 57 zahtjeva. To može biti pozitivna posljedica izmjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja iz 2021, kada je uvedena mjera izdavanja prekršajnih naloga u situacijama kada institucije šute, odnosno kada uopšte ne odgovaraju na zahtjeve za pristup informacijama. Pozitivan trend smanjenja šutnje uprave u Srbiji vidi se i iz godišnjih izvještaja poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.²⁷ Srbija i Crna Gora, za razliku od druge dvije posmatrane države, imale su i slučajeve odbijanja dostavljanja traženih informacija.

U Sjevernoj Makedoniji je oko polovine zahtjeva riješeno u roku, dok je 25% odgovora stiglo sa zakašnjenjem, a u 25% slučajeva institucije uopšte nisu odgovorile. Crna Gora bilježi najveći broj odgovora van zakonskog roka – čak je 72% crnogorskih ministarstava poslalo odgovor sa zakašnjenjem. Bosna i Hercegovina ima najveći procenat šutnje uprave – kod ministarstava i organa uprave više od 45% zahtjeva nije dobilo nikakav odgovor. Teškoće u pristupu informacijama u BiH vidljive su i u izvještajima drugih organizacija i medija, pa tako, prema posljednjem izvještaju Balkanske istraživačke mreže (BIRN) o stanju pristupa informacijama od javnog značaja u regionu iz perspektive novinara/ki, BiH također zauzima posljednje mjesto.

Rezultati predstavljeni u ovom odjeljku ukazuju na potrebu za dodatnim naporima kako bi se unaprijedila institucionalna praksa postupanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, uz poseban fokus na poštovanje rokova i smanjenje šutnje administracije, koja direktno podriva pravo građana/ki na informisanje.

INSTITUCIJE I CIVILNO DRUŠTVO: FORMALNA SARADNJA UZ RASTUĆE PRITISKE

U okviru istraživanja analizirana je saradnja organa izvršne vlasti s civilnim sektorom putem pretrage sadržaja na zvaničnim stranicama 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 s civilnim društvom.

Iako deklarativno saradnja s civilnim sektorom postoji, što se vidi iz strateških dokumenata i pretrage stranica institucija, brojni slučajevi ukazuju na pogoršanje

²⁷ Godišnji izveštaj o radu za 2024, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, dostupno na: https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2024/LATGodi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj_2024_002.pdf

okruženja za rad organizacija civilnog društva, nezavisnih medija i aktivista/kinja. U Srbiji je početkom 2025. zabilježen policijski upad u prostorije pet organizacija civilnog društva²⁸, dok je izvještaj Amnesty Internationala²⁹ ukazao na upotrebu špijunskog softvera protiv novinara/ki i aktivista/kinja. U Sjevernoj Makedoniji, nakon što su studenti/ce izviždali/e ministricu prosvjete tokom komemoracije povodom nesreće izazvane požarom u diskoteci u Kočanima, novinar koji je podijelio snimak postao je meta koordinisane *online* kampanje blaćenja i prijetnji smrću, bez ikakve institucionalne reakcije.³⁰ U Republici Srpskoj je kriminalizacija klevete izazvala proteste medija i opravdan strah. U Crnoj Gori je krajem prošle godine najavljeno donošenje zakona o agentima stranog utjecaja. Iako aktivnosti na njegovoj izradi nisu pokrenute, inicijatori od te ideje nikada nisu zvanično odustali, dok se u pojedinim medijima bliskim vlasti nastavlja kampanja usmjerena protiv civilnog sektora.

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI

Kada je riječ o otvorenosti izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini, u okviru istraživanja sproveden je monitoring otvorenosti Vijeća ministara BiH, kao i entitetskih vlada Federacije BiH i Republike Srpske.

Zajednički rezultat otvorenosti izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini ove tri institucije za 2023. godinu iznosi oko 48%, što je gotovo pa identičan rezultat u odnosu na prošlu godinu.

U poređenju s drugim državama u regionu, izvršna vlast Bosne i Hercegovine nalazi se na trećem mjestu, nakon Sjeverne Makedonije i Crne Gore, te ispred Srbije, baš kao i prethodne godine.

Potrebno je istaći da prosjek "kvare" entitetske vlade, čiji je nivo otvorenosti i transparentnosti jako nizak i ne prelazi 35%, dok je Vijeće ministara BiH na dosta višem nivou i, po rezultatu, blizu je prvorangiranoj Sjevernoj Makedoniji.

²⁸ "Reakcija NKEU povodom akcije zastrašivanja organizacija civilnog društva", *Nacionalni konvent o Evropskoj uniji*, 26. 2. 2025, dostupno na: <https://eukonvent.org/reakcija-nkeu-povodom-akcije-zastrasivanja-organizacija-civilnog-drustva/>

²⁹ "Srbija: Vlasti koriste špijunske softvere i forenzičke alate kompanije Cellebrite za hakovanje novinara i aktivista", *Amnesty International*, 16. 12. 2024, dostupno na: <https://securitylab.amnesty.org/latest/2024/12/srbija-vlasti-koriste-spijunske-softvere-i-forenzicke-alate-kompanije-cellebrite-za-hakovanje-novinara-i-aktivista/>

³⁰ Rizaov, G. "Resignations in silence", *Meta.mk*, 23. 3. 2025, dostupno na: <https://meta.mk/en/resignations-in-silence/>

Pored toga, u okviru istraživanja vršimo monitoring svih državnih i entitetskih ministarstava, kao i određenog broja nasumično odabranih organa uprave na nivou BiH i oba entiteta, a Bosna i Hercegovina u oba slučaja zauzima posljednje mjesto kada je riječ o otvorenosti i transparentnosti ministarstava i organa uprave.

VIJEĆE MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE

Vijeće ministara BiH je najotvorenija institucija u BiH prema rezultatima Regionalnog indeksa otvorenosti s rezultatom od 73,72%.

Iako je rezultat za 2024. godinu blago opao u odnosu na prethodno istraživanje, Vijeće ministara BiH rezultatom je i dalje jako blizu prvorangiranoj Sjevernoj Makedoniji, te je najotvorenija institucija u Bosni i Hercegovini.

Preporuke za unapređenje, s obzirom na visok rezultat, odnose se na svega nekoliko indikatora, poput nekolicine u domenu transparentnosti, a naročito organizacijskih informacija. S tim u vezi, preporuka je da se objavljuju posljednji tromjesečni/polugodišnji izvještaji o radu, informacije o imenima i pozicijama državnih službenika/ca, dokumenti o kojima se raspravlja na sjednicama i video/audio prenos sjednica.

U pogledu budžetske transparentnosti, preporuka je objava i dostupnost budžeta za građane/ke.

VLADA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Rezultat otvorenosti i transparentnosti Vlade FBiH tokom 2024. godine opao je za oko 3% u odnosu na prethodnu godinu, te ova institucija ispunjava tek 35,55% indikatora.

Vrijedi podsjetiti da je i u istraživanju za 2021. godinu rezultat otvorenosti Vlade FBiH pao za oko 20% u odnosu na 2020. godinu. Razlog zbog kojeg je došlo do spomenutog pada ogleda se u činjenici da je izrađena nova zvanična web stranica, a u periodu provođenja istraživanja na novoj web stranici nije bilo moguće pronaći velik broj dokumenata i informacija koje su bile dostupne na staroj web stranici.

Istraživanja koja su uslijedila (2022, 2023. i 2024) pokazala su da nije došlo do unapređenja te da na novoj web stranici i dalje nisu bili dostupni dokumenti koji su se mogli pronaći na staroj web stranici federalne Vlade.

S obzirom na činjenicu da Vlada FBiH ispunjava tek nešto više od jedne trećine postavljenih indikatora, lista preporuka za unapređenje je duga.

Tako je u domenu transparentnosti, a naročito dostupnosti organizacijskih informacija, potrebno unaprijediti indikatore koji se odnose na dostupnost organograma i teksta Poslovnika/Zakona o Vladi, dostupnost posljednjeg tromjesečnog/polugodišnjeg izvještaja o radu, informacije o platama, kao i podatke o imenima i pozicijama državnih službenika/ca.

Također, dnevni red i materijali predstojeće sjednice Vlade ne objavljuju se nekoliko dana unaprijed, već tek po usvajanju dnevnog reda na sjednici Vlade, a nije bilo moguće pronaći ni dokumente o kojima se raspravlja na sjednicama Vlade niti zapisnike i stenograme (transkripte) sa sjednica Vlade. Ni video/audio prenos sjednica Vlade FBiH nije dostupan.

Ova institucija nema strategiju ili pravilnik koji osigurava otvorenost i transparentnost te institucije niti ima komunikacijsku (PR) strategiju.

Glede transparentnosti javnih nabavki i budžetske transparentnosti, nije bilo moguće pronaći godišnji plan javnih nabavki ni ugovore o javnim nabavkama, a potrebno je upotrijebiti budžetske informacije dokumentima poput periodičnih izvještaja o izvršenju budžeta te svakako finalnog godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta.

U oblasti pristupačnosti, a naročito interakcije s građanima/kama, potrebno je učiniti dostupnim smjernice za izražavanje zabrinutosti, pritužbe i objavljivanje žalbi na web stranici, direktan *online* komunikacijski kanal dostupan na web stranici putem kojeg građani/ke mogu izraziti zabrinutost, pritužbe i žalbe, edukativni materijal za građane/ke (npr. edukativne brošure) na web stranici Vlade, a nedostatak je i to što ne postoji strategija ili plan za razvoj kapaciteta državnih službenika/ca za korištenje društvenih medija kao dijela njihovih službenih zadataka.

U pogledu pristupa informacijama, potrebno je uspostaviti bazu svih pristiglih zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Ova institucija nije odgovorila ni na Zahtjev za slobodan pristup informacijama koji je poslan na početku istraživanja ni na upitnik, također poslan na početku istraživanja, zbog čega je dio indikatora negativno ocijenjen. Prethodnih je godina ova institucija odgovarala na upitnik, zbog čega je rezultat otvorenosti bio veći i davao je značajniji uvid u rad ove institucije.

VLADA REPUBLIKE SRPSKE

Vlada Republike Srpske već dvije godine bilježi pad otvorenosti i transparentnosti za nekoliko procenata, te ovogodišnji rezultat iznosi svega 35,47%, iz čega je evidentno da, baš kao i kod Vlade FBiH, i ovdje ima dosta prostora i potrebe za unapređenjem rezultata otvorenosti.

Pretraživač na zvaničnoj web stranici Vlade RS, kao i u prethodnim istraživanjima, i dalje nije u funkciji. Pored toga, nisu provođene aktivnosti na poboljšanju same web stranice, tako da je pronalazak dokumenata i informacija dodatno otežan.

Godišnji i polugodišnji/kvartalni izvještaji o radu, informacije o platama, informacije o imenima i pozicijama zaposlenih, zapisnici sa sjednica i blagovremeno objavljivanje dnevnog reda s materijalima, video/audio prenos sjednica i strategije koje bi tretirale pitanje otvorenosti i transparentnosti, kao i komunikaciona strategija, nisu dostupni na zvaničnoj web stranici Vlade RS.

U oblasti pristupačnosti potrebno je učiniti dostupnim smjernice za izražavanje zabrinutosti, pritužbe i žalbe dostupne na web stranici, direktan kanal komunikacije putem kojeg građani/ke mogu izraziti zabrinutost, pritužbe i žalbe, a nedostatak se ogleda i u nepostojanju strategije ili plana za razvoj kapaciteta državnih službenika/ca za korištenje društvenih medija kao dijela njihovih službenih zadataka.

Vlada RS nema posebnu sekciju na web stranici koja bi građanima/kama pružila informacije o slobodnom pristupu informacijama, kao ni bazu pristiglih ZOSPI zahtjeva. Napominjemo da Vlada RS, iako je to ranije činila, u posljednja dva istraživanju nije odgovorila na ZOSPI zahtjev i upitnik koji su poslani na početku istraživanja.

OTVORENOST MINISTARSTAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

U okviru istraživanja prati se i 41 ministarstvo, od čega je devet na državnom, a po 16 na entitetskom nivou – u FBiH i RS. Prosječan rezultat otvorenosti ministarstava za 2024. godinu iznosi 34%, i pao je za oko 4% u odnosu na prošlogodišnje istraživanje, zbog čega BiH i ovog puta u odnosu na zemlje regije zauzima posljednje mjesto, iza Sjeverne Makedonije, Srbije i Crne Gore.

I ovdje je bitno napomenuti da bi ovaj rezultat bio bolji ako bi se u obzir uzela samo državna ministarstva, koja imaju bolji nivo otvorenosti i transparentnosti, te i u ovom slučaju, baš kao i u slučaju vladinih i parlamentarnih institucija, prosjek "kvare" entitetska ministarstva, čiji je nivo otvorenosti na nezavidnom nivou. Ipak, ukoliko bi posmatrali samo državna ministarstva i njihov prosjek, BiH bi bila tek na trećem mjestu, što upućuje na hitnu potrebu podizanja nivoa otvorenosti i transparentnosti ministarstava na svim nivoima vlasti.

Tako državna ministarstva zadovoljavaju tek polovinu postavljenih indikatora, dok prosječan rezultat entitetskih ministarstava ne prelazi 30% postavljenih indikatora, i ovaj je rezultat, prema rezultatima istraživanja za 2024. godinu, u padu. Ovog su puta entitetska ministarstva iz FBiH nešto otvorenija od ministarstava u RS, a tek jedno od 32 entitetska ministarstva iz RS i FBiH ispunjava tek nešto više od polovine indikatora.

Od državnih ministarstva, četiri ne ispunjavaju ni polovinu indikatora, dok je preostalih pet državnih ministarstava ostvarilo solidan rezultat otvorenosti, mada i ovdje postoji dosta prostora za unapređenje. Najotvorenije državno ministarstvo i ovog je puta Ministarstvo komunikacija i prometa BiH sa 73%.

I dok su državna ministarstva mahom odgovorila na ZOSPI zahtjev, s izuzetkom dva ministarstva, na upitnike, poslane na početku istraživanja, odgovorila su tek tri ministarstva. Ovu praksu nemaju ni entitetska ministarstva, pa je tek nekolicina njih odgovorila i na upitnik i na ZOSPI.

I dalje nedostaje niz organizacijskih informacija iz domena transparentnosti, kao što su: dostupnost organograma, informacije o imenima i pozicijama zaposlenih, informacije o platama, dostupnost dokumenta plana rada, izvještaji o radu, informacije o javnim nabavkama, poput godišnjih planova, poziva i ugovora, ili budžetske informacije, poput dokumenta budžeta, godišnjih i polugodišnjih izvještaja.

U oblasti pristupačnosti potrebno je unaprijediti segment informisanja građana/ki glede slobodnog pristupa informacijama putem dostupnosti posebne sekcije na *web* stranici koja će građanima/kama pružiti sve potrebne informacije i putem baze pristiglih ZOSPI zahtjeva, a interakcija s građanima/kama mogla bi se popraviti i kroz dostupnost smjernica za izražavanje zabrinutosti, pritužbi i žalbi na *web* stranici te putem direktnog kanala komunikacije na kojem građani/ke mogu izraziti zabrinutost, pritužbe i žalbe.

U oblasti integriteta nužno je da institucije imaju planove integriteta ili neki drugi antikoruptivni interni akt koji bi bio dostupan na *web* stranici uz prateće izvještaje o planu integriteta.

OTVORENOST ORGANA UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Uzorak za istraživanje za 2024. godinu, kada je riječ o organima uprave na državnom i entitetskom nivou, obuhvatio je 55 nasumično odabranih organa uprave, čiji rezultat iznosi 32%, što BiH i ovog puta stavlja na posljednje mjesto, iza Sjeverne Makedonije, Crne Gore i Srbije.

I u ovogodišnjem uzorku nekoliko institucija nije imalo funkcionalnu web stranicu ili, pak, web stranica nije ni postojala, a kod određenog broja institucija ni pretraživač nije bio u funkciji, što svakako otežava pronalazak potrebnih informacija.

Osnovne organizacione informacije, poput organograma, CV-a direktora/ice organa uprave, spiska uposlenika/ca, informacija o platama zaposlenih, kao i kontakt-informacije zaposlenih ili sektora unutar organa uprave, nedostaju kod određenog broja institucija.

Kao što je navedeno i u prošlim izvještajima, finansijska transparentnost i dalje predstavlja jedan od većih problema, pa svega nekoliko institucija redovno objavljuje godišnje finansijske planove, tj. budžete, a objavljivanje izvještaja o izvršenju budžeta i periodičnih (kvartalnih ili polugodišnjih) izvještaja o utrošku budžetskih sredstava također je rijetkost, što je slučaj i s informacijama vezanim za javne nabavke (pozivi, odluke, ugovori i izvještaji o javnim nabavkama).

Ništa bolja situacija nije ni u oblasti pristupačnosti, koja se odnosi na pristup informacijama, gdje organi uprave ostvaruju jako niske rezultate. Ovo je potvrdio i broj vraćenih upitnika i zahtjeva za slobodan pristup informacijama, pa je tek deset institucija odgovorilo na upitnik, dok je na zahtjev za ZOSPI odgovorilo nešto više – 30 institucija.

METODOLOGIJA

Indeks otvorenosti čvrsto je zasnovan na temeljnim principima dobrog upravljanja, uz istovremeno uvažavanje kulturnog, historijskog i institucionalnog konteksta koji oblikuje javnu upravu u zemljama Zapadnog Balkana. Njegova metodologija pažljivo je osmišljena kako bi balansirala tehničku preciznost s političkom i kontekstualnom relevantnošću, omogućavajući time nijansiranu procjenu u kojoj mjeri javne institucije poštuju vrijednosti otvorenog upravljanja.

Indeks otvorenosti ocjenjuje učinak izvršnih i zakonodavnih institucija putem četiri osnovna stuba: pristupačnost, informisanost, integritet i transparentnost – svi povezani

elementom otvorenih podataka. Ovi stubovi definisani su setom operativnih principa koji reflektuju ključne aspekte institucionalne otvorenosti.

Pristupačnost ispituje da li je pravo na pristup informacijama od javnog značaja zagarantovano i efikasno implementirano te procjenjuje u kojoj su mjeri građani i građanke uključeni u kreiranje politika putem participativnih i konsultativnih procesa. Informisanost istražuje institucionalnu spremnost i kapacitete za unapređenje učinka putem sistema strateškog planiranja, monitoringa, evaluacije i učenja, podržanih mjerljivim indikatorima i redovnim izvještavanjem.

Transparentnost se fokusira na dostupnost ključnih javnih informacija, poput organizacionih struktura, budžeta i praksi javnih nabavki. Integritet razmatra mehanizme za promovisanje etičkog ponašanja u javnoj službi, uključujući prevenciju sukoba interesa, regulaciju lobiranja i primjenu kodeksa ponašanja za javne službenike/ce.

Svaki stub podijeljen je na potkategorije i ocjenjuje se pomoću seta mjerljivih indikatora, ponderisanih prema njihovoj relevantnosti za principe dobrog upravljanja.

Metodologija koja stoji iza Indeksa otvorenosti razvijena je u konsultaciji s relevantnim izvorima i usklađena sa široko priznatim međunarodnim standardima. Ključni izvori uključuju okvire i smjernice Svjetske banke, OECD-a, Vodiča za otvorenu vlast, Global Integrity Reporta i Governance and Institutional Quality indikatora, koje je razvio World Bank Institut.

Istraživanje je provedeno u periodu od februara do juna 2025. godine kroz četverodijelnu metodologiju: monitoring web stranica institucija na osnovu unaprijed definisanih indikatora, distribucija upitnika institucijama radi provjere tačnosti prikupljenih podataka, podnošenje formalnih zahtjeva za pristup informacijama od javnog značaja kako bi se ocijenilo poštovanje prava na pristup informacijama i pregled relevantnih pravnih i programskih okvira.

Procijenjena margina greške istraživanja iznosi $\pm 3\%$. Na osnovu prikupljenih podataka, tim je proveo fokusiranu analizu ključnih nedostataka i sistemskih prepreka otvorenosti, s ciljem informisanja budućih reformskih napora. Važno je napomenuti da su u slučajevima kada institucije nisu popunile i vratile upitnike, odgovarajući indikatori dobili ocjenu nula, što označava da kriteriji nisu ispunjeni.



