

Otvorenost izvršne vlasti u Crnoj Gori i regionu Zapadnog Balkana

Autori:

Milena Gvozdenović

Nina Đuranović

Almer Kardović

Autori:

Milena Gvozdenović,
Nina Đuranović
Almer Kardović

Avgust
2025



Ovaj dokument je dio projekta koji finansira Nacionalna zadužbina za demokratiju (NED). Sadržaj istog ne odražava nužno mišljenje donatora.

Sadržaj:

4	Uvod
5	Otvorenost izvršne vlasti na Zapadnom Balkanu – uvodni pregled
6	Bosna i Hercegovina
7	Crna Gora
8	Sjeverna Makedonija
9	Srbija
10	Zakonodavne inicijative od značaja za politike otvorenosti u regionu
12	I dalje zabrinjavajuće postupanje po zahtjevima za SPI u regionu
13	Institucije i civilno društvo: formalna saradnja uz rastuće pritiske
14	Otvorenost izvršne vlasti u Crnoj Gori
14	Otvorenost Vlade Crne Gore: izostanak vizije ili promišljena netransparentnost?
15	Ekonomski projekti u magli: kontradiktorne procjene i zaobilaženje javnosti
17	Telefonske sjednice Vlade: važne politike i odluke bez rasprave
18	Korisnici izgubljeni u lavirintu portala Vlade
18	Otvorenost ministarstava: “gubljenje konaca” nakon rekonstrukcija
20	Selektivna transparentnost u objavljivanju planskih dokumenata
21	Dug put do podataka o potrošnji javnih finansija
21	Višemjesečno čekanje na informacije po SPI zahtjevima
22	Otvorenost organa uprave i dalje izazov
23	Metodologija

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 unaprijedi 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 povjerenja između institucija i građana. Vodeći se ovim vrijednostima, nevladine organizacije Centar za demokratsku tranziciju (CDT) iz Crne Gore, fondacija Metamorfozis iz Sjeverne 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 mjeri institucije izvršne vlasti na Zapadnom Balkanu primjenjuju standarde dobrog upravljanja.

Ovo je deveto po redu 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 su institucijama služili kao podsticaj za međusobno nadmetanje u otvaranju ka javnosti. Međutim, nalazi ovogodišnjeg izvještaja pokazuju da su mnoge institucije stagnirale ili nazadovale, što ukazuje 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, 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 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, upoznaćemo 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 – uvodni pregled

Bosna i Hercegovina (BiH), Crna Gora, Sjeverna 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 mjeri pate od “hibridnih” tendencija: koncentracije vlasti, oslabljene vladavine prava i raširene korupcije. Freedom House već godinama sve četiri države svrstava u kategoriju „djelimično slobodnih” demokratija, uz trend pogoršanja sloboda (Srbija je, na primjer, pala sa statusa „slobodne” na „djelimično slobodnu” i izgubila 11 poena u poslednjih nekoliko godina)¹. Opšti regionalni okvir karakteriše nestabilan politički kontekst koji utiče na otvorenost vlada. U dijelu regiona, u proteklih godinu i po dana zabilježeni su masovni građanski protesti i političke krize bez presedana, što je istovremeno i posljedica i uzrok niskog povjerenja javnosti u institucije.

Sa jedne strane, građani širom regiona sve glasnije zahtijevaju odgovornost vlasti – kao reakciju na korupcionaške afere, zloupotrebe službenog položaja ili ugrožavanje javne bezbjednosti. Sa druge strane, vladajuće strukture su često odgovarale ograničavanjem prostora za kritiku, bilo kroz formalne represivne mjere (npr. zakoni protiv klevete u BiH, SLAPP tužbe u Srbiji) ili neformalnim pritiscima (praćenje i zastrašivanje novinara, diskreditovanje nevladinih organizacija). Ipak, u nekim segmentima primijećeni su i pozitivni pomaci – na primjer, Sjeverna Makedonija je sprovela određene digitalne reforme ka unapređenju transparentnosti javne uprave², a Crna Gora je ostala najbliže statusu „slobodne zemlje” po ocjeni 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 Vlada FBiH i Vlada Republike Srpske zajedno zauzimaju začelje liste sa 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 sa 58.19% ispunjenih indikatora otvorenosti, slijede ministarstva u Sjevernoj Makedoniji sa 56.02%, Crnoj Gori 49.16%, i Bosni i Hercegovini 34.4%.

Organi uprave najotvoreniji su u Severnoj Makedoniji gdje u prosjeku zadovoljavaju 57.79% kriterijuma otvorenosti, dok u ostalim zemljama zadovoljavaju ispod polovine zadatih kriterijuma otvorenosti: Crna Gora 49.31%, Srbija 42.07% i Bosna i Hercegovina 32.38%.

¹ Mila Jovanović, “Freedom House: Serbia has the seventh highest decline in freedoms and rights”, Vreme, 26.02.2025.

² “The four reform laws proposed by the Ministry of Digital Transformation have been adopted”, Skopjeinfo.mk, 27.06.2025.

³ Freedom House: Freedom in the World 2024, <https://freedomhouse.org/country/montenegro/freedom-world/2024>

Godišnji monitoring institucija koji se vrši kroz Regionalni indeks otvorenosti služi kao instrument kojim se dokumentuje i upoređuje napredak institucija u okiru 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 primjer, iako su ministarstva Srbije izbila na čelo kolone po otvorenosti, to nije zato što su srpska 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 utiče 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. obećavao pozitivan zamah – Evropska unija je krajem prethodne godine dala zeleno svjetlo za otvaranje pristupnih pregovora, ulivajući optimizam da će EU integracije unaprijediti stanje u državi. Međutim, ubrzo su tu perspektivu zasijenile teške unutrašnje političke krize koje su dominirale tokom ostatka 2024. i prve polovine 2025. BiH nije uspjela da usaglasi 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 riješi.⁴

Dana 26. februara 2025. Sud BiH donio je prvostepenu presudu protiv predsjednika RS Milorada Dodika, osudivši ga na godinu zatvora i šest godina zabrane obavljanja javne funkcije zbog nepoštovanja odluka visokog predstavnika⁵. 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 potjernice⁶, što je dovelo do jedne od najtežih institucionalnih blokada u postdejtonskoj BiH – SNSD je paralizovao 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 da funkcioniše u zastoju, bez ustavnog mehanizma koji bi natjerao aktere na kompromis. Analitičari su upozoravali da je moguće da ovakvo stanje potraje sve do opštih izbora 2026. godine, što bi značilo gotovo dvogodišnji institucionalni vakuum na državnom nivou.

⁴ Biljana Livančić-Milić, "EU i BiH tokom 2024, godina neiskorištenih prilika", Istinomjer, 30.12.2024.

⁵ Sladana Tomić i Nataša Anđelković, "Dodik osuđen na godinu dana zatvora, Srbija ga neće hapsiti, kaže Vučić",

⁶ BBC News na srpskom, 26.02.2025.

Dalio Sijah, "Netransparentno komuniciranje institucija otvorilo prostor za špekulacije", Istinomjer, 4.4.2025.

Samir Huseinović, "Poternica Interpolu za Miloradom Dodikom?", DW, 26.03.2025.

Bez unapredenja 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, kao i saopštenja i zapisnike posle održanih sjednica. Ipak audio/video prenosi ili snimci sjednica nijesu dostupni.

S druge strane, entitetske vlade nastavljaju negativan trend zabilježen prethodnih godina mjerenja. 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 sjednica, 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 Miloškom Spajićem. Vlada je proklamovala kao svoj ključni cilj završavanje pregovora sa EU do kraja 2026. kako bi zemlja bila 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. 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 nekretnina, čije odredbe su ocijenjene kao problematične sa stanovišta demokratskih standarda i vladavine prava. Naime, sporazum je direktno predvidio da se svi ugovori i naknadni dogovori sa investitorima iz UAE izuzmu od pravila o javnim nabavkama, tenderima i konkurenciji. Drugim riječima, 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.⁸ Ipak, većina u Skupštini je izglasala ovaj zakon.

⁷ "Premijer Crne Gore potpisao sporazume sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima", Radio Slobodna Evropa, 28.03.2025; NVO MANS: "Sporazum sa Emiratima omogućava zaobilazanje zakona o eksproprijaciji i ograničenje prava svojine: ZA PROJEKTE ARAPA ODUZIMAČE IMOVINU BEZ SUDSKE ODLUKE", 15.04.2025.

⁸ Mihailo Jovović, "Kos: Dila sa UAE omogućava kršenje prava EU i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, primjena ključna, EK nudi pomoć", Vijesti, 06.05.2025.

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” koja brojčano daleko nadmašuje redovne sjednice. Tokom 2024. više od polovine vladinih sjednica bilo je održano putem telefonskih/online procedura, a u prvih šest mjeseci 2025. taj udio je 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. Ovakav način rada obesmišljava kolegijalnu raspravu i smanjuje vidljivost procesa odlučivanja, dok saopštenja sa ovih sjednica nijesu dovoljno detaljna. Uz to, neke od najvažnijih odluka i politika donijete su upravo na ovaj način, što implicira svjesno izbjegavanje javnosti i medija: telefonske sjednice se mogu sazvati brzo i bilo kada, po potrebi.

Sjeverna Makedonija

U toku prošle godine Sjeverna Makedonija je doživjela značajnu političku promjenu koja se odrazila i na polje otvorenosti vlasti. Na izborima u maju 2024. opoziciona desno-nacionalna stranka VMRO-DPMNE ostvarila je pobjedu i osvojila većinu u parlamentu. Istovremeno, kandidatkinja te stranke Gordana Siljanovska Davkova pobijedila je na predsjedničkim izborima.

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, a povrijeđeno je preko 150 ljudi.⁹ 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 sjećanja na stradale, ali i protesti sa zahtjevom za odgovornost svih odgovornih u lancu (od vlasnika kluba do inspeksijskih službi).¹⁰ Sahrane žrtava prerasle su u demonstraciju građanskog bunta. Vlast je pokušala da smiri situaciju nizom obećanja ali su protesti potrajali nedeljama, pokazujući duboko ukorijenjeno nezadovoljstvo stanovništva sistemom koji ne štiti osnovnu bezbjednost.

Bez napretka u proaktivnoj transparentnosti Vlade

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

⁹ U požaru u noćnom klubu u Sjevernoj Makedoniji poginulo najmanje 59 osoba”, Radio Slobodna Evropa, 16.03.2025.

¹⁰ “Mourners protest against corruption in North Macedonia after nightclub fire”, The Guardian, 17.03.2025.

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 i doveo do najvećih demonstracija u Srbiji u posljednjih nekoliko decenija. Studenti su pokrenuli blokadu nastave na univerzitetima u decembru 2024, zahtijevajući transparentnost i odgovornost za nesreću; protesti su se ubrzo proširili i na druge društvene grupe (nastavnike, poljoprivrednike, radnike, advokate) i gradove širom zemlje.¹¹

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.¹² 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 istovremeno se svakodnevno bilježe slučajevi policijske brutalnosti, privođenja, prisluškivanja i zastrašivanja učesnika protesta i aktivista.¹³ Ozbiljnost pritiska na građanske slobode ilustruje i to što je tokom velikog martovskog protesta 2025. navodno korišćen sonični uređaj za razbijanje demonstracija.

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 izvještava o svom radu. Javno je dostupan Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade 2023–2026, koji nije ažuriran, niti o kom su objavljeni izvještaji o sprovođenju. Način planiranja, pa zatim i donošenja odluka u potpunosti je netransparentan. Djelove planova, obaveza, te izvještavanje o planiranim aktivnostima javnost može saznati prije iz strateških dokumenata nastalih u vezi sa procesom pristupanja u EU, samo zbog toga što je Srbija dužna da o tome izvještava evropskim institucijama.

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 ovlašćenja 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 posle neke nesreće. Ovakvo personalizovano odlučivanje van institucija podriva principe odgovornosti i podjele vlasti.

¹² "Padovi plafona, pad sistema: Građevinska inženjerka o lošim rekonstrukcijama u Srbiji, Insajder, 13.05.2025.

¹³ "Uhapšen aktivista koji je pozvao na protest zbog tragedije u Novom Sadu", Nova S, 3.11.2024; Vuk Z. Cvijić, "Ne idi na protest, bićeš privedena", Radar, 18.01.2025; Mila Manojlović, "Objavljivanje ličnih podataka pojedinih studenata u blokadi kao ugrožavanje bezbednosti", Radio Slobodna Evropa, 03.01.2025;

"Nakon protesta u Beogradu privedeno 77 osoba, Vučić najavljuje nova hapšenja", Radio Slobodna Evropa 29.06.2025; "Pretučen, operisan i optužen: Student Luka Mihajlović i dalje u kućnom pritvoru", Vreme, 15.07.2025.

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 doprinijela otežanju ostvarivanja ovog prava. Transparency International BiH je sproveo analizu implementacije ZOSPI¹⁴ i utvrdio da novi zakon nije ubrzao dobijanje informacija; naprotiv, u nekim slučajevima na ključne informacije sada se čeka još duže nego ranije. Organi vlasti često koriste brojne izuzetke koje zakon propisuje kako bi uskratili tražene informacije.¹⁵

Zabilježen 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 – umjesto žalbenog postupka kod nezavisnog tijela, nezadovoljni tražioci informacija morali bi pokretati sudske postupke¹⁶, 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 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. U februaru 2025. NSRS 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 mjere 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", čime je optika opet vraćena na teren entiteta RS koji je već odbijao da primjenjuje odluke državnih sudova.

U **Crnoj Gori** u prethodnom periodu nije bilo značajnih zakonodavnih inicijativa koje bi uticale na politike otvorenosti. Pravo na slobodan pristup informacijama je značajno 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 tri puta su predlozi povlačeni iz skupštinske procedure.

Napokon, početkom 2025. nova Vlada utvrdila je novi Predlog zakona o slobodnom pristupu informacijama¹⁷ i uputila ga Skupštini, tražeći usvajanje po hitnom postupku. Predlog je uvršten na dnevni red skupštinskog zasijedanja 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 nijesu glasali o njemu.

¹⁵ Ibid

¹⁶ Centar za istraživačko novinarstvo: "Brčko na korak do zakona o slobodi pristupa informacijama koji zabranjuje žalbe građana" 21.05.2025.

¹⁷ Dostupan na: <https://wapi.gov.me/download-preview/f3770721-0316-42eb-91de-2d4d8ce9f3b9?version=1.0>

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

Sjeverna 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 bezbjednosti, 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 izmjene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (ZOSPIJZ) sa 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. Civilni sektor je aktivno učestvovao u javnim konsultacijama, slanjem predloga i komentara, imajući u vidu da nije uvažen zahtjev da civilni sektor i mediji budu dio radne grupe za izmjenu zakona.

Predložene izmjene su kritikovane jer ne rješavaju ključne probleme u praksi, poput čestog neizvršavanja rješenja povjerenika od strane 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)¹⁸. Organizacije civilnog društva su u toku javne rasprave dale i alternativne predloge za unapređenje teksta zakona koji su svi odbijeni. Nakon javnih konsultacija i procesa javne rasprave, 13. februara 2025. godine odlazeća Vlada utvrdila je Predlog zakona o izmjenama i dopunama ZOSPIJZ.

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

¹⁸ 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", 25.12.2024.

I dalje zabrinjavajuće postupanje po zahtjevima za SPI u regionu

U okviru Regionalnog indeksa otvorenosti, organizacije civilnog društva svake godine podnose istovrsne zahtjeve organima 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 se nalaze rezultati.

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

Država	Vrsta organa	Ukupan broj zahtjeva	Odgovor u roku	Odgovor nakon roka	Odbijen zahtjev	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
	Vlada	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%)
	Vlada	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 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 (ćutanje 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 ćute, odnosno uopšte ne odgovore na zahtjeve za pristup informacijama. Pozitivan trend smanjenja ćutanja uprave u Srbiji, vidi se i iz godišnjih izvještaja Povjerenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Srbija i Crna Gora, za razliku od druge dvije posmatrane države su imale i slučajeve odbijanja dostavljanja traženih informacija. U Sjevernoj Makedoniji, oko polovine zahtjeva je riješeno u roku, dok je 25% odgovora stiglo sa zakašnjenjem, a u 25% slučajeva institucije uopšte nijesu odgovorile. Kada je riječ 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 dvomjesečnim zakašnjenjem. Bosna i Hercegovina ima najveći procenat ćutanja uprave, kod ministarstava i organa uprave više od 45% zahtjeva nije dobilo nikakav odgovor.

Rezultati predstavljeni u ovom odeljku ukazuju na potrebu za dodatnim naporima kako bi se unaprijedila institucionalna praksa postupanja po SPI zahtjevima, 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 sajtova institucija, brojni slučajevi ukazuju na pogoršanje okruženja za rad organizacija civilnog društva, nezavisnih medija i aktivista. U Srbiji je početkom 2025. zabilježen policijski upad u prostorije pet organizacija civilnog društva¹⁹, dok je izvještaj Amnesty International²⁰ ukazao na upotrebu špijunskog softvera protiv novinara i aktivista. U Sjevernoj Makedoniji, nakon što su studenti izviždali ministarku prosvjete tokom komemoracije povodom nesreće izazvane požarom u diskoteci u Kočanima, novinar koji je podijelio snimak postao je meta koordinisane onlajn kampanje blaćenja i prijetnji smrću, bez ikakve institucionalne reakcije.²¹ U Republici Srpskoj, kriminalizacija клевете izazvala je proteste medija i opravdan strah. U Crnoj Gori je krajem prošle godine najavljeno donošenje Zakona o agentima stranog uticaja. Iako aktivnosti na njegovoj izradi nijesu pokrenute, inicijatori od te ideje nikada nijesu zvanično odustali, dok se u pojedinim medijima bliskim vlasti nastavlja kampanja usmjerena protiv civilnog sektora.

¹⁹ Nacionalni Konvent o Evropskoj uniji, "Reakcija NKEU povodom akcije zastrašivanja organizacija civilnog društva", 26.02.2025.

²⁰ Amnesty International, "Srbija: Vlasti koriste špijunске softvere i forenzičke alate kompanije Cellebrite za hakovanje novinara i aktivista", 16.12.2024.

²¹ Goran Rizaov, "Resignations in silence", Meta.mk, 23.03.2025.

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U CRNOJ GORI

Otvorenost Vlade Crne Gore: izostanak vizije ili promišljena netransparentnost?

Vlada Crne Gore, formirana u oktobru 2023. godine, već je prošla kroz dvije rekonstrukcije i važi za jednu od najbrojnijih vlada u Evropi – sa 25 ministarstava i 32 člana.

Najvažnije postignuće ove Vlade vežemo za napredak u procesu evropskih integracija, posebno dobijanje završnih mjerila za pregovaračka poglavlja 23 i 24. Međutim, i pored priznanja koje je Crna Gora dobila od Evropske unije, ti napori nijesu rezultirali trajnim i održivim promjenama, pa se ključni reformski procesi moraju započinjati iznova.²²

Zakonodavni proces i u Vladi i u Skupštini izrazito je netransparentan i jasno je da vlast ne želi inkluzivno društvo. Velike ekonomske projekte i odluke ove Vlade karakteriše izražena netransparentnost, što je naročito vidljivo u slučajevima poput sporazuma sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima (UAE), tendera za dugoročnu koncesiju aerodroma ili projekta „Velje brdo“. Uz sve to zabrinjava neodgovoran odnos Vlade prema Skupštini, što ozbiljno podriva demokratski sistem.

Politika otvorenosti u Crnoj Gori i dalje se sprovodi ad hoc, bez strateške vizije i djelotvornih mehanizama koji bi garantovali otvoreno i transparentno postupanje institucija.

Po rezultatima Regionalnog indeksa otvorenosti, Vlada Crne Gore je na trećem mjestu u regionu po otvorenosti sa 67.25% ispunjenih kriterijuma.

Ni nakon druge rekonstrukcije Vlade, sprovedene u aprilu 2025. godine, nijesu uspostavljeni mehanizmi koji bi osigurali transparentnost i otvorenost u radu ovako mnogobrojne vlade. Naprotiv, reorganizacija pojedinih resora dodatno je otežala uvid u rad izvršne vlasti. Informacije i dokumenti o radu ranijih resora najčešće se ne prenose na internet stranice novih, čime se praktično briše institucionalna memorija i onemogućava praćenje kontinuiteta u radu organa. Dodatno, pojedina ministarstva ni nakon godinu funkcionisanja na svojim internet stranicama ne objavljuju osnovne informacije, poput kontakt telefona, što jasno pokazuje nedostatak posvećenosti transparentnosti i komunikaciji sa javnošću.

Nakon tri prethodna neuspjela pokušaja, Vlada je u februaru 2025. godine uputila Skupštini predlog novog Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a isti je tek dva mjeseca kasnije uvršten u dnevni red. Ovaj zakon je razmatran na kraju proljećenog zasijedanja u julu 2025, i nije stavljen na glasanje. Ovakav pristup nedvosmisleno ukazuje na odsustvo političke volje za unapređenjem transparentnosti javne uprave.

²² Centar za demokratsku tranziciju, „Prva godina Vlade Crne Gore pod lupom: Od reformskog zamaha do političkog skretanja?“, 2024.

I dalje se radi na prvom Zakonu o Vladi. Međutim, već iz nacrtu zakona vidljivo je da ponuđena rješenja ne obezbjeđuju viši nivo transparentnosti, efikasnosti i odgovornosti u radu izvršne vlasti, niti odgovore na mnogobrojne probleme koji se u praksi javljaju u funkcionisanju izvršne vlasti.

Na predlog CDT-a, u nacrt ovog zakona je uvrštena obaveza unapređenja transparentnosti sjednica Vlade kroz objavljivanje kompletnih dnevnih redova, materijala i zapisnika. Ipak, kao posebno sporno ostaje pitanje telefonskih sjednica, koje su postale uobičajeni način odlučivanja. Vlada je "telefonskim putem" donijela mnoge važne odluke, poput imenovanja iz oblasti bezbjednosti, seta zakona za realizaciju programa Evropa sad 2, spornog Sporazuma sa UAE...

Uprkos deklarativnim opredjeljenjima, aktuelna praksa Vlade ukazuje na duboko ukorijenjeno nerazumijevanje uloge medija. Predsjednik Vlade i pojedini ministri rijetko su davali intervjue, a kada jesu, najčešće su to činili selektivno, favorizujući njima bliske medije. Takav pristup ograničava pristup informacijama i umanjuje transparentnost rada izvršne vlasti.

Ekonomski projekti u magli: kontradiktorne procjene i zaobilaženje javnosti

Ekonomska politika aktuelne vlasti odražava nedostatak transparentnosti i zanemarivanje zakonom propisanih procedura, a stručna i javna kritika ističe rizike po dugoročnu održivost javnih finansija. Važne odluke donose se iza zatvorenih vrata, bez javne rasprave i konsultacija sa stručnom zajednicom, dok se javnosti prezentuje marketinški narativ o „crnogorskom snu“ i „šansi koja se ne propušta“ umjesto konkretnih informacija o fiskalnim i socio-ekonomskim posljedicama pojedinih projekata.

Sporazumi o ekonomskoj saradnji i zajedničkom ulaganju između Crne Gore i Ujedinjenih Arapskih Emirata najavljeni kao šansa za ubrzani ekonomski razvoj.

Međutim, Sporazum o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina izazvao je ozbiljnu zabrinutost i reakciju javnosti. Sporazumom su najavljene investicije velikih razmjera, ali na način koji predviđa zaobilaženje tenderskih procedura i dodjelu državnih resursa odabranim investitorima. Predlog sporazuma Vlada je najprije utvrdila na telefonskoj sjednici koja je po nekim informacijama trajala svega 33 minuta, a potom ga predala Skupštini na usvajanje.

Cijeli proces odvijao se na netransparentan način – bez organizovanja javne rasprave i uz ignorisanje stavova relevantnih institucija, nevladinog sektora, aktivista i lokalne zajednice uz jasno favorizovanje interesa investitora.

U sporazumu se ne pominju konkretne lokacije za investicije, međutim plan je uključivao zakup Velike plaže u Ulcinju na 99 godina. Premijer je u javnosti iznosio i različite procjene o visini potencijalnih investicija iz Ujedinjenih Arapskih Emirata, navodeći cifre od 30 do preko 35 milijardi eura, ali ih je kasnije nazvao „konzervativnim“, a potom i da svi projekti zbirno iznose 35 milijarde eura. S druge strane, biznismen Muhamed Alabar pominjao je znatno skromniji plan – da je njegova početna ideja bila ulaganje od 2,5 milijarde eura, raspoređenih na period od 10 do 15 godina, a ne odjednom.

Civilno društvo, zajedno sa građanima i građankama, organizovalo je proteste i pokrenulo peticiju kako bi ukazali na potencijalne rizike povezane sa Sporazumom. Evropska unija upozoravala je da bi način sprovođenja sporazuma sa UAE mogao doći u sukob sa pravilima EU, posebno u oblastima javnih nabavki, jednakog tretmana, transparentnosti i konkurencije.

Predsjednik države je ocijenio da sporazum nije u skladu sa ustavno-pravnim poretkom i vratio ga Skupštini na ponovno odlučivanje, međutim skupštinska većina je ponovo usvojila ovaj zakon. I sprovođenje tendera za koncesiju upravljanja Aerodromima Crne Gore pratile su brojne neizvjesnosti, dok je rad tenderske komisije izazvao niz kontroverzi.

Najprije je francusko-turski konzorcijum ADP odustao od prijavljivanja na tender zbog izmjena odredbi u finalnoj verziji ugovora u poslednji čas, ali i negativnog viđenja transparentnosti i pravičnosti cjelokupnog postupka. Nakon povlačenja ADP-a, u trci za koncesije ostale su dvije kompanije: luksemburški Corporacion America Airports (CAAP) i korejski Incheon International Airport Corporation (IIAC).

Rad tenderske komisije obilježili su konflikti i nesuglasice, pa je i kompletan postupak bio doveden u rizik od obustavljanja. Mediji su pisali da su pojedini članovi Komisije podnijeli ostavke zbog sumnji u instruiranost pojedinih članova i neravnopravnost ponuđača²³, te da je Međunarodna finansijska korporacija IFC upozorila povlačenjem iz uloge konsultanta zbog netransparentnog odbijanja jedne ponude od strane komisije.²⁴ Sa druge strane, predsjednik komisije Nik Đeljošaj optuživao je IFC da "guraju" jednog od ponuđača.

Povodom problema u radu Komisije sastajali su se čak i lideri parlamentarne većine, u kabinetu premijera Spajića. Nevladine organizacije upozoravale su da je kompletan postupak kompromitovan i pozivale na reakciju tužilaštva.²⁵ Rad tenderske komisije produžen je za 30 dana, do 9. jula, odlukom sa tematske sjednice kojom je predsjedavao premijer Spajić, a u tom periodu Komisija je utvrdila rang listu ponuđača na čijem je vrhu bila južnokorejska kompanija IIAC. Drugorangirana kompanija CCAP podnijela je žalbu na odluku tenderske komisije.

Vladina ambiciozna ideja o izgradnji naselja pod nazivom "Velje brdo", sa planiranih 41 hiljadu stanovnika, predstavljena je u jeku kampanje za izbore u Glavnom gradu. U javnosti je isticano da je ideja projekta u suprotnosti sa zakonima i planskim rješenjima, kao i tehničkim mogućnostima komunalne infrastrukture.²⁶ Premijer Spajić je na predstavljanju projekta u septembru najavio da će prvi stanovi biti useljivi sredinom 2026. godine, dok sedam mjeseci kasnije od resornog ministra smo čuli da se prva useljenja očekuju do kraja 2026. ili tokom 2027. godine. Način planiranja Vlade ilustruje i odabir lokacije za ovaj projekat, koju je ministar prostornog planiranja i urbanizma Slaven Radunović, po njegovim riječima, odredio tako što "nije gledao nikakve planove, već je zažmurio i mislima prolazio kroz Podgoricu".²⁷

U cilju realizacije ovog projekta, obezbijedeni su planski preduslovi kroz Nacrt izmjena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana (PUP) Glavnog grada Podgorice, koji je Vlada utvrdila u novembru 2024. godine.

²³ Marija Mirjačić, „Ostavke u Tenderskoj komisiji za postupak koncesije za pravo korišćenja aerodroma Podgorica i Tivat“, *Vijesti online*, 5.6.2025.

²⁴ B.H., „IFC upozorio komisiju da će se povući iz uloge konsultanta, traže informacije o osnovu za odbijanje jedne od ponuda“, *Vijesti online*, 7.6.2025.

²⁵ MANS, „Rad tenderske komisije kompromitovan, potrebna reakcija tužilaštva“, 9.6.2025.

Više na: <https://www.mans.co.me/rad-tenderske-komisije-kompromitovan-potrebna-reakcija-tuzilastva/>.

²⁶ Goran Kapor, „Velja bajka o Veljem brdu: Plan Vlade suprotan zakonima, planskim rješenjima i tehničkim mogućnostima“, *Vijesti online*, 23.09.2024.

²⁷ Emisija "Okvir": Velje Brdo – crnogorski san ili java?, RTCG, 5.10.2024. Dostupno na: https://www.youtube.com/watch?v=gDL_y6sZHn8.

Nakon dva neuspješna pokušaja organizovanja javne rasprave na Nacrt izmjena i dopuna PUP-a, i to uslijed neadekvatnih prostornih kapaciteta, Ministarstvo prostornog planiranja i urbanizma je odlučilo da ne održi centralnu raspravu i omogućiti dostavljanje predloga, sugestija i komentara samo pisanim putem. Ministarstvo je na ovaj način obesmisllilo samu svrhu javne rasprave, onemogućivši građanima da dobiju direktne odgovore i učestvuju u stvarnoj diskusiji.

Nacrt PUP-a Podgorice dobio je više stotina primjedbi građana, NVO i stručne javnosti, uz istaknutu zabrinutost zbog uništavanja zelenih površina, betonizacije, te izostanka demografske analize i procjene uticaja na životnu sredinu.²⁸ Izvještaj sa rasprave objavljen je pola godine nakon njenog održavanja, a u postupku donošenja PUP-a Podgorica, zanemaruje se i mišljenje člana Savjeta za reviziju planskog dokumenta, koji je istakao da planski dokument nije adekvatan za kvalitetno uređenje grada. Takođe, izostalo je objavljivanje mišljenja institucija nadležnih za davanje saglasnosti na planski dokument, čime je otvoreno pitanje da li je procedura sprovedena u skladu sa zakonom.

Ipak, Vlada je sredinom avgusta 2025. usvojila izmjene i dopune PUP-a Podgorice na telefonskoj sjednici Vlade, koja je trajala nešto više od sat vremena.

Takav nivo netransparentnosti ostavlja prostor za sumnju u racionalnost odluke i podstiče percepciju da je projekat vođen političkim, a ne stručnim i planskim kriterijumima.

Telefonske sjednice Vlade: važne politike i odluke bez rasprave

Jedna od prvih odluka Vlade na početku njenog mandata bila je ukidanje uživo prenosa sjednica, uz obećanje da će se to nadomjestiti održavanjem redovnih pres konferencija nakon sjednica. Međutim, skoro dvije godine nakon toga, obećanje o održavanju redovnih konferencija nije ispunjeno, niti je uspostavljen alternativni mehanizam koji bi osigurao transparentnost procesa odlučivanja.

Tokom 2024. godine održano je 19 konferencija za medije nakon sjednica Vlade, a premijer Spajić učestvovao je na njih deset (od čega tri puta samostalno, a sedam puta sa ministrima).

Konferencije za medije su tokom 2025. godine, zaključno sa junom, održavane u prosjeku nakon svake treće sjednice. Premijer se obratio nakon tri sjednice (od čega jednom samostalno, a dva puta sa ministrima), dok su samo jedan potpredsjednik i tri ministra/ke održali konferencije nakon sjednice Vlade.²⁹

Vlada nakon sjednica objavljuje saopštenja i materijale, ali su i dalje izostavljeni nazivi ili oznake materijala označenih određenim stepenom tajnosti. Istovremeno, donošenje odluka telefonskim putem postalo je preovlađujuća praksa, čime se narušava transparentnost, a važne politike donose se bez stvarne rasprave.

U 2024. godini više od polovine sjednica Vlada je održala telefonski, tačnije od ukupno 129 sjednica, čak 76 je održano telefonskim putem. Ista praksa nastavljena je u 2025. godini u kojoj je Vlada dvije trećine svojih sjednica održala putem svoje WhatsApp grupe. Zaključno sa junom broj telefonskih sjednica iznosi 40, dok je redovnih bilo 24. Ovim putem donešene su i neke od ključnih odluka, od Sporazuma sa UAE do PUP-a Podgorice.

²⁸ Mirko Kotlaš, "Beton će „pojести“ sve zelene površine: Na podgorički PUP stiglo 300 primjedbi", *Vijesti online*, 28.12.2024.

²⁹ Potpredsjednik Đeljošaj učestvovao je na tri konferencije, ministar Radulović na dvije, dok su ministarka Ažović i ministar Dukaj prisustvovali na po jednoj.

Korisnici izgubljeni u lavirintu portala Vlade

Portal Vlade, koji koriste ministarstva i većina organa uprave, od prosječnog korisnika zahtijeva visok stepen digitalne pismenosti i strpljenja da pronađe informacije i materijale. Kategorizacija po rubrikama gotovo da ne postoji, već se korisnici iz “rubrika” samo preusmjeravaju na naprednu pretragu u najvećem broju slučajeva. Zbog toga je često teško utvrditi da li je tražena informacija skrivena u lavirintu podataka ili jednostavno nije objavljena.

Kada je riječ o administrativnoj transparentnosti, na sajtu Generalnog sekretarijata Vlade (GSV) objavljene su informacije poput organograma, prečišćenog teksta Poslovnika Vlade, programa rada Vlade, spiska službenika i namještenika, mjesečnih primanja javnih funkcionera...

Izveštaj o radu za 2023. godinu obuhvaćen je Izveštajem o realizaciji Srednjoročnog programa rada Vlade Crne Gore 2022–2024 u 2023. godini. Nakon dugogodišnje pauze, Vlada je počela da izrađuje kvartalne izvještaje, koji pružaju pregled realizovanih aktivnosti u toku godine.

Na sajtu GSV dostupan je ažurirani vodič za slobodan pristup informacijama, a objavljuju se i informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup. GSV je na zahtjev za SPI koji je upućen u okviru ovog istraživanja odgovorio sa višemjesečnim zakašnjenjem.

Za razliku od prošle godine, na sajtu GSV nije objavljen budžet Vlade. Kada su u pitanju javne nabavke Generalnog sekretarijata Vlade, dostupan je link koji direktno preusmjerava na elektronsku platformu javnih nabavki CEJN.

Objavljen je i godišnji plan integriteta, ali ne i posljednji izvještaj o njegovom sprovođenju.

Otvorenost ministarstava: “gubljenje konaca” nakon rekonstrukcija

Praćenje rada izvršne vlasti u Crnoj Gori sve je složenije zbog učestalih i netransparentnih rekonstrukcija vlade, koje služe kao mehanizam političkog balansiranja između različitih stranaka. Nakon konstituisanja 44. Vlade Crne Gore 31. oktobra 2023. godine, ona je već dva puta prošla rekonstrukciju, pri čemu je broj ministarstava porastao sa 19 na 25, uključujući i poziciju ministra bez portfelja zaduženog za odnose sa Skupštinom.

Stihijsko razdvajanje i spajanje resora negativno se odrazilo na transparentnost – strateški dokumenti i informacije prethodnih ministarstava se ne objavljuju dosljedno na stranicama njihovih nasljednika, a dok su internet stranice dijela ministarstava koja su prestala da postoje i dalje dostupne, druge su uklonjene.

Primjer drugih zemalja nam pokazuje drugačiji pristup. Na primjer, u Holandiji sva ministarstva su obavezna da arhiviraju relevantne dokumente, uključujući i veb-stranice. Nacionalni arhiv Holandije vodi centralizovanu digitalnu arhivu u kojoj se čuvaju i javno objavljuju arhivirane verzije vladinih internet stranica, uključujući i ona ministarstava koja su prestala sa radom ili je reorganizacijom izvršne vlasti došlo do spajanja sa nekim drugim ministarstvom. Ako pođemo dalje od evropskog kontinenta, dobar primjer su Sjedinjene Američke Države, gdje svaka promjena u izvršnoj vlasti prati jasne procedure za transparentno djelovanje i očuvanje institucionalne memorije kroz inicijativu “End of Term Web Archive”.

Iako je aktuelni premijer Crne Gore, Milojko Spajić prilikom izlaganja ekspozea naveo da će “modernizacija institucija, transparentnost i efikasnost rada javne uprave biti prioriteti Vlade na putu ka punopravnom članstvu u EU”, rezultati ovogodišnjeg monitoringa pokazuju da je postupanje 44. saziva Vlade daleko od onoga što su moderni standardi.

Prema nalazima Regionalnog indeksa otvorenosti, ministarstva u Crnoj Gori prosječno ispunjavaju 49.16% kriterijuma otvorenosti³⁰. Više od polovine ministarstava ne ispunjava ni polovinu postavljenih kriterijuma, što ukazuje na ukorijenjene probleme u primjeni principa otvorenosti i transparentnosti.

Među ministarstvima koja prednjače po nivou ispunjenosti zadatih kriterijuma nalaze se Ministarstvo pravde sa 86.18%, zatim Ministarstvo javne uprave (66.77%), Ministarstvo ekonomskog razvoja (62.29%) i Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija (61.18%). Na začelju su Ministarstvo turizma i Ministarstvo socijalne zaštite, brige o porodici i demografiji, sa po 33.19% ispunjenih indikatora otvorenosti.

Važno je istaći da je u ovom krugu istraživanja dio resora mjeran na osnovu redukovanog broja indikatora, koji su prilagođeni u odnosu na njihove aktivnosti i procese unutar ministarstava. Ministarstvo javnih radova i Ministarstvo energetike i rudarstva su u trenutku sprovođenja monitoringa tek počela sa radom, te je istraživački tim analizirao indikatore na osnovu informacija i podataka koji su u tom trenutku bili dostupni. Stoga su njihovi rezultati izostavljeni iz tabelarnog prikaza nalaza i prosjeka ovogodišnjeg monitoringa. Naredni krug istraživanja pružiće sveobuhvatniji uvid u rad i djelovanje ovih resora.

Ministarstvo pravde	86.18%
Ministarstvo javne uprave	66.77%
Ministarstvo ekonomskog razvoja	62.29%
Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija	61.18%
Ministarstvo odbrane	57.44%
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	56.32%
Ministarstvo finansija	55.95%
Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera	51.85%
Ministarstvo kulture i medija	51.85%
Ministarstvo sporta i mladih	51.1%
Ministarstvo vanjskih poslova	48.49%
Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava	47.37%
Ministarstvo zdravlja	47%
Ministarstvo unutrašnjih poslova	45.88%
Ministarstvo pomorstva	43.45%
Ministarstvo evropskih poslova	42.15%
Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga	40.65%
Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine	39.91%
Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama	37.67%

³⁰ Indeks otvorenosti ministarstava dobijen je izuzimanjem rezultata Ministarstva javnih radova i Ministarstva energetike i rudarstva, koji su formirani u aprilu 2025.

Ministarstvo saobraćaja	36.18%
Ministarstvo dijaspore	34.68%
Ministarstvo turizma	33.19%
Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije	33.19%

Organogram, iako predstavlja ključni orijentir za razumijevanje unutrašnje strukture resora naročito nakon organizacionih promjena, izostaje na veb stranicama više od polovine ministarstava. U slučaju određenih "novoformiranih" ministarstava, istraživački tim je evidentirao da su objavljene organizacione šeme samo njihovih prethodnika.

Iako većina ministarstava objavljuje informacije o javnim funkcionerima i njihovim zaradama, kao i spisak državnih službenika i namještenika, to nije uvijek slučaj sa ministarstvima koja su rekonstruisana. Tako, na internet stranici Ministarstva energetike i rudarstva dostupan je zastarjeli spisak zarada državnih službenika koji se odnosi na njegovog institucionalnog prethodnika, iako je u trenutku istraživanja prošlo tri mjeseca od formiranja ovog resora.

Nevjerovatno je i da pojedina ministarstva na svojim internet stranicama nijesu objavila ni kontakt telefon, već isključivo e-mail adrese. Ministarstvo javnih radova ni nakon tri mjeseca, a Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije duže od godinu dana svog rada, nemaju istaknute brojeve telefona na svojim internet stranicama.

Ovakav pristup, kada je građanima na raspolaganju ostavljen samo jedan kanal komunikacije, i to nerijetko bez garancije da će dobiti brzi ili uošte bilo kakav odgovor, jasno pokazuje nerazumijevanje osnovnih načela institucionalne otvorenosti.

Selektivna transparentnost u objavljivanju planskih dokumenata

Objavljivanje planova i izvještaja prethodnih ministarstava nije puko tehničko pitanje, već preduslov za očuvanje kontinuiteta, odgovornosti i transparentnog upravljanja u javnoj upravi. Međutim, tek trećina resora je na svojim internet stranicama objavila godišnji program rada za 2024. godinu, dok je svega polovina resora učinila dostupnim izvještaje o svom radu. Većina "novoformiranih" ministarstava ne objavljuje godišnje planove i izvještaje o radu svojih prethodnika što predstavlja zabrinjavajuću praksu.

Plan integriteta objavilo je 88% ministarstava, dok je značajno manji broj resora, svega 36%, učinilo dostupnim na svojim internet stranicama izvještaj o realizaciji planova integriteta.

Dug put do podataka o potrošnji javnih finansija

Informacije o planiranju i trošenju javnih finansija često nijesu dostupne na internet stranicama ministarstava. Nepostojanje ovih informacija na jednom mjestu, u lako pretraživom i preglednom formatu, znatno otežava javnu kontrolu.

Iako djeluje nevjerovatno, nijedno ministarstvo nije objavilo budžet za 2024. godinu na svojoj internet stranici. U pojedinim slučajevima, ministarstva formirana nakon rekonstrukcije su na svojim internet stranicama objavila budžete resora koje su naslijedili, ali ne i budžet nakon rebalansa iz septembra 2024, kojim su definisane finansije aktuelnih ministarstva.

Tako je, na primjer, na internet stranici Ministarstva turizma moguće je pronaći samo Zakon o budžetu koji se odnosi na njegovog prethodnika, Ministarstvo turizma, ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera koje je prestalo sa radom nakon rekonstrukcije u julu 2024. Isti slučaj zabilježen je i kod Ministarstva ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera: objavljen je budžet prethodnog resora, ali ne i budžet nakon rebalansa kojim su predviđena sredstva za novoformirana ministarstva.

Svega dva ministarstva su objavila završni račun za 2023. godinu. Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija predstavlja pozitivan primjer – na internet stranici objavljen je objedinjeni završni račun³¹ koji obuhvata informacije o korišćenju sredstava prethodnih resora, kao i aktuelnog Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija.

Samo Ministarstvo pravde redovno i pravovremeno objavljuje analitičke kartice za svaki mjesec.

Kada je riječ o transparentnosti postupka javnih nabavki, ovogodišnji rezultati pokazuju da čak 68% ministarstava nije objavilo plan javnih nabavki za 2024. godinu. Većina ministarstava nema praksu objavljivanja pojedinačnih faza postupka – pozivi za postupke javnih nabavki nijesu dostupni na internet stranicama 75% ministarstava, dok odluke o dodjeli ne objavljuje 79% resora. Ugovore o javnim nabavkama smo pronašli na internet stranicama samo 42% ministarstava. Manji dio ministarstava se na svojim internet stranicama referisao na platformu Crnogorskog elektronskog sistema javnih nabavki (CeJN).

Višemjesečno čekanje na informacije po SPI zahtjevima

Podaci Regionalnog indeksa otvorenosti ukazuju da ministarstva ne poštuju rokove za postupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama. Na zahtjev za SPI koji smo uputili u okviru ovog istraživanja, samo šest ministarstava odgovorilo je u okviru zakonskog roka, dok je 18 resora dostavilo odgovore naknadno, a jedno ministarstvo nam nije odgovorilo.

Iako rezultati monitoringa pokazuju da 23 ministarstva na svojim internet stranicama imaju posebne rubrike za informacije koje su, u skladu sa članom 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, dužna da objavljuju, te sekcije su nerijetko tek djelimično popunjene ili neažurirane, čime gube svoju svrhu.

³¹ Dokument obuhvata završni račun za 2023. godinu Ministarstva prosvjete i Ministarstva nauke i tehnološkog razvoja, resora iz sastava 43. Vlade, kao i podatke koji se odnose na aktuelno Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija formirano u oktobru 2023. godine.

Kada je riječ o vodiču za slobodan pristup informacijama, 21 ministarstvo je objavilo ažurirani dokument. Međutim, u slučaju pojedinih ministarstava koja su počela sa radom nakon rekonstrukcije, evidentirano je da imaju objavljen samo vodič resora koja su naslijedili – a u kojem se ne nalaze validne e-mail adrese osobe zadužene za postupanje po zahtjevima za SPI.

Tek oko polovine ministarstava (48%) objavljuje informacije kojima je pristup odobren.

Izuzetno slab odziv zabilježen je u pružanju odgovora na upitnik koji svake godine šaljem ministarstvima u pravcu detaljnijeg ispitivanja određenih segmenata njihovog rada – ove godine ga je popunilo tek 48% ministarstava. To pokazuje ograničenu spremnost resora na saradnju sa civilnim sektorom.

Ministarstva ne planiraju strateški komunikaciju i odnose sa javnošću u okviru posebnih planskih dokumenata, što pokazuje podatak da niti jedno ministarstvo nema komunikacionu strategiju, shodno odgovorima koja su nam dostavila u upitniku i pretraživanju njihovih internet stranica. Pojedina ministarstva su u svojim odgovorima navela da posjeduju komunikacione strategije koje se odnose na pojedinačne programe ili projekte, ali takvi dokumenti ne pružaju cjelovit okvir koji bi obuhvatio internu i eksternu komunikaciju ministarstva.

Kada je riječ o prisustvu na društvenim mrežama, 80% ministarstava aktivno komunicira svoje aktivnosti putem Facebook-a, dok preostali resori ili duži vremenski period ne koriste ovaj kanal, ili nemaju otvoren nalog na toj platformi. Sa druge strane, nešto manji broj ministarstava, njih 56%, objavljuje informacije na društvenoj mreži X, nekadašnjem Twitter-u.

Otvorenost organa uprave i dalje izazov

Organi uprave u prosjeku ispunjavaju 49.31% indikatora otvorenosti.

U okviru analiziranog uzorka, koji obuhvata 50% organa uprave, Uprava za statistiku je ostvarila najbolje rezultate (64.23%), dok je posljednje rangirana Uprava carina (25.77%) čija internet stranica ne sadrži ni neke od osnovnih informacija o radu. Zabrinjavajuće je da na stranici Uprave carina nema Vodiča za SPI, niti informacije o kontaktu ovlašćene osobe za postupanje po zahtjevima za SPI.

Kada je riječ o planskim dokumentima, možemo konstatovati da je proaktivnost u objavljivanju i dalje ograničena. Svega 69% organa uprave je objavilo program rada, dok je izvještaj o radu dostupan na internet stranicama njih 76%.

Finansijska transparentnost ostaje kao nedostižan cilj u praksi organa uprave. U našem uzorku, samo smo na internet stranici Uprave za izvršenje krivičnih sankcija pronašli budžet i završni račun, a uz to ova uprava objavljuje i periodične finansijske izvještaje.

Kada je riječ o javnim nabavkama, 69% organa uprave je objavilo godišnji plan javnih nabavki, dok dvije trećine objavljuje i ugovore sa izabranim ponuđačima.

Uprkos potencijalu društvenih mreža za unapređenje transparentnosti i direktnu komunikaciju sa građanima, većina organa uprave još uvijek ne koristi Facebook ili X.

Samo 46% organa uprave redovno komunicira svoje aktivnosti putem Facebook-a, dok samo jedan organ aktivno koristi društvenu mrežu X. Dva organa uprave imaju otvorene naloge na toj mreži, međutim nijesu ažurirani duži vremenski period.

Metodologija

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

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

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

Metodologija je razvijena uz konsultovanje velikog broja kredibilnih izvora koji navode najbolje međunarodne prakse i standarde dobrog upravljanja.³² Navedeni principi Indeksa su dalje razrađeni kroz posebne kvantitativne i kvalitativne indikatore koji se ocjenjuju na osnovu dostupnosti informacija na internet stranicama institucija i pretraživanja informacija u drugim izvorima javnog informisanja, analize pravnog okvira i odgovora institucija na zahtjeve za slobodan pristup informacijama i upitnike.

Kroz oko 40 do 100 indikatora, u zavisnosti od institucije, mjerili smo i analizirali otvorenost 235 institucije izvršne vlasti. Istraživanje je sprovedeno u periodu od sredine februara do jula 2025. godine. Greška mjerenja iznosi $\pm 3\%$. Na osnovu rezultata istraživanja, uradili smo ovu analizu za koju se nadamo da je od koristi za unapređenje rada i praksi institucija u oblasti otvorenosti i transparentnosti.

³² Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access Info Europe, EU, IPU, OECD, OGP, SIGMA, World Bank itd.

