



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

BRANIMO
DEMOKRATIJU



NED

NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD



ActionSEE

Otvorenost izvršne vlasti u regionu i Crnoj Gori

Autori/ke:

Almer Kardović

Milena Gvozdenović

Nina Đuranović

Autori/ke:

Almer Kardović

Milena Gvozdrenović

Nina Đuranović

Jul, 2026 .



Ovaj dokument je dio projekta koji finansira Nacionalna zadužbina za demokratiju (NED). Sadržaj dokumenta je isključiva odgovornost autora i ne odražava nužno mišljenje donatora.

Sadržaj:

4	Uvod
5	Otvorenost izvršne vlasti u regionu
7	Kako je uređena transparentnost institucija u regionu
8	Ograničena transparentnost procesa donošenja odluka
9	Finansijska transparentnost ostaje na niskom nivou
10	Otvorenost izvršne vlasti u Crnoj Gori – izazov koji traje
12	Veliki projekti i mali prostor za javni nadzor
14	Telefonsko odlučivanje ustaljena praksa
15	Generalni sekretarijat Vlade ignoriše zahtjeve za SPI
16	Velike razilike u otvorenosti ministarstava
18	Komunikacija sa javnošću na margini prioriteta
19	Planski dokumenti ministarstava uglavnom van domašaja javnosti
19	Transparentnost javne potrošnje još uvijek nedostižan standard
20	Pravo na informaciju u sjenci nepoštovanja zakonskih rokova
20	Ograničena transparentnost organa uprave
21	Metodologija

Uvod

Otvorena uprava podrazumijeva politike i prakse koje jačaju odgovornost, transparentnost, integritet i efikasnost institucija. Dosljedna primjena principa otvorene uprave čini rad institucija razumljivim, dostupnim i podložnim javnoj kontroli, stvarajući uslove za odgovornije odlučivanje i veće povjerenje građana.

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

Ovo, deseto po redu istraživanje, donosi uporedivu analizu otvorenosti i transparentnosti izvršne vlasti u regionu, sa ciljem da podrži donosiocima odluka u kreiranju i sprovođenju reformi.

Nakon deset ciklusa praćenja, jasno je da se otvorenost institucija ne može mjeriti samo pojedinačnim pomacima, već i spremnošću sistema da standarde otvorenosti i transparentnosti pretvori u trajnu praksu. Ponavljanje sličnih slabosti iz godine u godinu pokazuje da reforme ostaju nedovoljno dosljedne i da otvorenost i dalje zavisi od trenutne političke volje, kapaciteta i odgovornosti pojedinaca. Uz to, društveno-politički događaji iz prethodne godine dodatno potvrđuju da se principi otvorenosti u praksi sve češće potiskuju pred drugim interesima. Stoga, cilj ove publikacije je da doprinese boljem razumijevanju stanja otvorenosti institucija i posluži kao podsticaj za javnu raspravu i zagovaranje odgovornijeg upravljanja.

U skladu sa principima transparentnosti, svi relevantni detalji istraživanja biće dostupni institucijama i javnosti. Ostajemo otvoreni za sugestije, dobronamjerne kritike i raspravu o nalazima i zaključcima.

Projektni tim

Otvorenost izvršne vlasti u regionu

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

Prema podacima Regionalnog indeksa otvorenosti, najbolji rezultat među vladama u regionu ostvarila je Vlada Sjeverne Makedonije sa 75.84% ispunjenih indikatora otvorenosti, a slijede je Vijeće ministara BiH 70.69%, Vlada Crne Gore 66.24% i Vlada Republike Srbije 55.55%. Dalje, Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine ispunjava 54.07% indikatora otvorenosti, dok su na začelju Vlada Republike Srpske 39.52% i Vlada FBiH sa 39.34%.

Istovremeno, Vlada Sjeverne Makedonije, Vijeće ministara BiH i Vlada Crne Gore u odnosu na prethodno istraživanje bilježe blagi pad rezultata otvorenosti¹. Sa druge strane, Vlada Autonomne pokrajine Vojvodine ostvarila je primjetan napredak u odnosu na prethodno mjerenje kada je imala rezultat od 41% ispunjenih indikatora otvorenosti.

Kada su u pitanju ministarstva, u prosjeku najbolji rezultat ostvarila su ministarstva u Sjevernoj Makedoniji sa 61.13% ispunjenih indikatora otvorenosti, slijede ministarstva u Srbiji 58.74%, Crnoj Gori 57% i Bosni i Hercegovini 37.62%.

U odnosu na prethodnu godinu, napredak je zabilježen u Sjevernoj Makedoniji (56.02%) i Crnoj Gori (49.16%), dok je u Bosni i Hercegovini (34.4%) došlo do blagog nazadovanja u pogledu prosječne otvorenosti ministarstava. Ministarstva u Srbiji (58.19%) su stagnirala i bilježe gotovo identičan rezultat kao u prošlogodišnjem istraživanju.

Među organima uprave, najviši prosječan nivo otvorenosti zabilježen je u Sjevernoj Makedoniji – 56.87%, zatim u Crnoj Gori – 53.83% i Srbiji – 40.51%. Organi uprave u Bosni i Hercegovini ostvarili su prosječnu ispunjenost od svega 29.38% indikatora otvorenosti, što je ujedno i najniži rezultat u regionu.

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

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

Prethodnu godinu u **Bosni i Hercegovini** obilježila je institucionalna kriza izazvana zbog prvostepene presude predsjedniku Republike Srpske Miloradu Dodiku, nakon koje su vlasti Republike Srpske usvojile niz zakona i odluka koji su nastojili ograničiti djelovanje pojedinih državnih i pravosudnih institucija na teritoriji ovog entiteta.² Istovremeno, političke blokade i sukobi između različitih nivoa

¹ U prethodnom ciklusu istraživanja Vlada Sjeverne Makedonije je ispunjavala 77.32%, Vijeće ministara BiH 73.72%, Vlada Crne Gore 67.25% indikatora otvorenosti.

² Rijalda Ramusović, "Je li trenutna američka administracija kritikovala poteze Republike Srpske?", *Istinomjer.ba*, 21.10.2025.

vlasti dodatno su usporili reformske procese³, uključujući usvajanje zakona ključnih za napredak Bosne i Hercegovine na putu ka Evropskoj uniji.

Ova kriza ponovo je ukazala na značaj transparentnosti institucija u periodima političke nestabilnosti, ali i na izražene slabosti u njihovoj komunikaciji sa javnošću.⁴ U okolnostima pojačanog interesa za informacije o odlukama koje utiču na ustavni poredak, funkcionisanje institucija i evropski put zemlje, građanima često nijesu bile dostupne pravovremene, potpune i lako dostupne informacije.

Politička i društvena kriza u **Srbiji** započeta nakon pada nadstrešnice na željezničkoj stanici u Novom Sadu nastavlja se i produbljuje tokom 2026. godine, bez utvrđene odgovornosti za smrt 16 osoba, dok su informacije o tokovima postupaka i dalje ograničeno dostupne javnosti. Paralelno se bilježe slučajevi pritisaka na aktiviste, studente i novinare, kao i nastavak tendencija usmjerenih na ograničavanje javnog govora i građanskog aktivizma. Najnoviji primer ovih trendova predstavlja Nacrt izmjena i dopuna Zakona o javnom redu i miru, koji je izradio Zaštitnik građana, a kojim se predviđa proširenje njegove primjene i na digitalni prostor, uključujući mogućnost sankcionisanja „vrijedanja i omalovažavanja“ na društvenim mrežama⁵.

Primjeri poput izmjena pravosudnih zakona (tzv. „Mrdićevi zakoni“), koje su kritikovali i EU i Venecijanska komisija⁶, ukazuju da se pod okriljem evropskih integracija sprovode politike koje jačaju položaj izvršne vlasti, slabe nezavisnost institucija i ograničavaju prostor za aktivizam.

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

Predizborni kontekst dodatno je povećao značaj pravovremenog i proaktivnog objavljivanja informacija o javnoj potrošnji, javnim nabavkama i donošenju odluka, međutim neujednačene prakse među institucijama pokazale su trajne slabosti u obezbjeđivanju odgovornosti tokom perioda političkih promjena.⁷

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

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

³ Ivana Vučetić, „Obećanja o evropskim integracijama u 2025: Ograničen pomaci, ključne reforme na čeknju“, *Istinomjer.ba*, 23.02.2026.

⁴ Ivana Vučetić, „Netransparentno komuniciranje institucija otvorilo prostor za špekulacije“, *Istinomjer.ba*, 04.04.2025.

⁵ Damjan Mileusnić, Milica Tošić, *Nacrt izmjena Zakona o javnom redu i miru u svjetlu zaštite slobode izražavanja i budućeg DSA okruženja u Srbiji*, Partneri Srbija, 2026

⁶ Dušan Komarčević, „Zadovoljavanje forme: Kako Srbija odgovara na kritike spornih zakona“, *Radio Slobodna Evropa*, 05.05.2026.

⁷ Sanja Naumovska, „Vlada selektivno transparentna: Bombardovanjem objava maskira prikrivanje ključnih informacija“, *Meta.mk*, 19.09.2025.

Kako je uređena transparentnost institucija u regionu

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

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

Iako je zakon na snazi više od 22 godine, ključni mehanizmi njegove primjene i dalje nijesu u potpunosti funkcionalni, posebno u dijelu prinudnog izvršenja odluka u slučajevima kada institucije odbijaju da dostave informacije. Postojeće novčane kazne u praksi ne ostvaruju odvraćajući efekat, naročito u kontekstu visokog nivoa korupcionih rizika.

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

Zakon o slobodi pristupa informacijama na nivou institucija Bosne i Hercegovine, usvojen je 2023. godine. Iako je njegovo usvajanje obrazloženo potrebom usklađivanja sa međunarodnim standardima, zakon je od početka bio predmet kritika zbog široko definisanih izuzetaka od pristupa informacijama, nepostojanja nezavisnog žalbenog tijela, kao i ograničenih mehanizama nadzora i sankcionisanja.⁸

Sjeverna Makedonija je jedina zemlja u regionu koja transparentnost izvršne vlasti uređuje posebnim dokumentom – Strategijom transparentnosti Vlade 2023–2026. Ipak, primjena ove strategije još nije dao očekivane rezultate u praksi⁹, prije svega zbog nedosljednog sprovođenja propisanih obaveza.

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

⁸ "Međunarodni dan slobode pristupa informacijama: Pravo građana na informacije mora biti u potpunosti zagarantovano", *TI BiH*, 30.09.2025.

⁹ "Assessment of the level of implementation of the Action Plan of the Transparency Strategy of the Government of the Republic of North Macedonia (2023–2026) in the period January 2024–January 2025", *Metamorphosis Foundation*, 14.03.2025.

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

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

Ograničena transparentnost procesa donošenja odluka

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

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

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

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

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

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

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

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

Finansijska transparentnost ostaje na niskom nivou

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

Raspolaganje budžetskom rezervom u **Srbiji** godinama karakterišu netransparentnost i česte kritike stručne javnosti u pogledu namjene sredstava i nedostatka adekvatnih analiza potreba. Fiskalni savjet je u analizi za period 2018–2023. ukazao da se budžetska rezerva, umjesto izuzetnog mehanizma korekcije budžeta, često koristi kao kanal za redovna „vanredna“ davanja¹⁰. Poseban problem predstavlja njeno korišćenje za finansiranje ad hoc ekonomskih politika i projekata van standardnih mehanizama parlamentarne kontrole, uz nedovoljnu transparentnost koja otežava uvid u stvarnu namjenu sredstava. Takvu praksu ilustruju izdvajanja iz budžetske rezerve za Fudbalski savez Srbije¹¹, prateću infrastrukturu za izgradnju Nacionalnog fudbalskog stadiona¹², kao i dva uzastopna izdvajanja na kraju 2025. godine za realizaciju projekta EXPO Beograd 2027.¹³

Transparentnost trošenja budžetske rezerve ni u **Bosni i Hercegovini** nije na zadovoljavajućem nivou. Iako se odluke o raspodjeli sredstava uglavnom objavljuju, javnosti često nijesu dostupne informacije o kriterijumima dodjele, razlozima odobravanja sredstava i efektima finansiranih aktivnosti. Takođe budžetska rezerva, umjesto za hitne i nepredviđene potrebe, u praksi se često koristi za finansiranje redovnih aktivnosti institucija, udruženja, sportskih događaja i promotivnih projekata.¹⁴

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

Ni u Crnoj Gori nema dovoljno informacija o trošenju sredstava iz budžetske rezerve. Dokumenti o radu Komisije za raspodjelu dijela sredstava budžetske rezerve, uključujući zapisnike, zahtjeve i odluke, nisu javno dostupni, a do njih se ne može doći ni na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama.¹⁵

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

¹⁰ Fiskalni savet, Tekuća budžetska rezerva i rebalans u Srbiji: aktuelni izazovi i potrebna unapređenja. Dostupno na: https://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/2024/FS_Rezime_TBR%20i%20rebalans%20u%20Srbiji-Izazovi%20i%20potrebna%20unapredjenja.pdf.

¹¹ „Još 2.5 miliona evra za Fudbalski savez Srbije: Vlada nastavlja da deli velike količine novca bez skupštinske kontrole“, *NI*, 17.10.2025.

¹² D.K, „Za kablovske vodovde za Nacionalni stadion – 302 miliona dinara iz budžetske rezerve“, *NI*, 19.7.2025.

¹³ „Četiri miliona evra za EXPO: Iz budžetske rezerve za energetska infrastrukturu“, *NI*, 04.11.2025; „Vlada Srbije daje dodatnih pet miliona evra iz budžetske rezerve za EXPO 2027“, *NI*, 16.12.2025.

¹⁴ „Preko 2.000 nvo dobilo 46 miliona km sa državnog i entitetskog nivoa. Skoro 200 organizacija povezano sa politikom“, *TI BiH*, 18.03.2026.

¹⁵ CDT je zahtjevom za slobodan pristup informacijama od 25.03.2026. od GSV-a tražio informacije o radu Komisije za raspodjelu dijela sredstava budžetske rezerve, ali nijesmo dobili odgovor.

OTVORENOST IZVRŠNE VLASTI U CRNOJ GORI – IZAZOV KOJI TRAJE

Vlada Crne Gore već godinama zadržava treću poziciju među vladama Zapadnog Balkana po nivou otvorenosti, sa ovogodišnjim rezultatom od 66.24% ispunjenih kriterijuma otvorenosti.

Posmatrani period pokazao je da transparentnost i dalje ostaje jedan od značajnih izazova u radu izvršne vlasti. U mnogim procesima od javnog interesa, javnost je bila uskraćena za pravovremene informacije i mogućnost suštinskog učešća u donošenju odluka, dok su mehanizmi javnog nadzora ostajali ograničeni.

Nakon dvije rekonstrukcije, u julu 2024. i aprilu 2025, Vlada Crne Gore postala je jedna od najglomaznijih u Evropi, sa premijerom, šest potpredsjednika, 25 ministarstava i ministrom bez portfelja. Premijer je u međuvremenu najavio i treću rekonstrukciju, ali bez detalja o njenom obimu i sadržaju. U nedostatku zvaničnih informacija, javnost je ponovo prepuštena medijskim navodima i spekulacijama o mogućim promjenama u sastavu Vlade, raspodjeli resora i kadrovskim rješenjima.

Značajno širenje i reorganizacija izvršne vlasti nijesu bili praćeni uspostavljanjem odgovarajućih mehanizama transparentnosti i komunikacije sa javnošću, koji bi omogućili efikasniji javni nadzor nad radom sve brojnije i složenije Vlade.

Velike razlike u stepenu otvorenosti na nivou Vlade, po podacima Regionalnog indeksa otvorenosti, pokazuju da se obaveze proaktivnog objavljivanja informacija ne primjenjuju ujednačeno, već u značajnoj mjeri zavise od prakse i prioriteta pojedinačnih resora. Činjenica da pojedina ministarstva ispunjavaju više od 90%, a druga manje od polovine indikatora otvorenosti, upućuje na izostanak djelotvornih mehanizama koji bi osigurali dosljednu primjenu propisa na nivou cijele Vlade.

Na kraju prošle godine usvojen je novi Zakon o slobodnom pristupu informacijama, koji je trebalo da predstavlja ključni instrument za unapređenje proaktivne transparentnosti i odgovornosti institucija. Zakon značajno proširuje obaveze proaktivne transparentnosti i briše poslovnu tajnu kao osnov ograničavanja pristupa informacijama. Međutim, njegov stvarni domet zavisice od dosljedne primjene u praksi, kapaciteta nadležnih institucija za sprovođenje zakona, kao i efikasnosti mehanizama nadzora. Istovremeno, posebno zabrinjava što je zakon oslabljen amandmanom usvojenim u završnoj fazi zakonodavnog postupka, kojim je propisano da u upravnim sporovima pokrenutim zbog ćutanja uprave svaka strana snosi svoje troškove, bez obzira na ishod postupka. Takvo rješenje obeshrabruje građane, medije i organizacije civilnog društva da koriste sudsku zaštitu kada institucije ne postupaju po zahtjevima za pristup informacijama, istovremeno umanjujući odgovornost organa vlasti za nezakonito uskraćivanje informacija. Upravo zbog toga, NVO MANS je Ustavnom sudu podnio inicijativu za ocjenu ustavnosti ove odredbe, ukazujući da ona ograničava pravo na djelotvornu sudsku zaštitu i uvodi neopravdanu prepreku u ostvarivanju prava javnosti na pristup informacijama.¹⁶

¹⁶ Dejan Milovac, "MANS podnio inicijativu Ustavnom sudu: Ukinuti član Zakona o SPI kojim se ohrabruje skrivanje informacija", MANS, 20.01.2026.

Od Zakona o Vladi očekivalo se da uspostavi jasniji i kvalitetniji normativni okvir za rad izvršne vlasti, unaprijedi njenu transparentnost i odgovornost, te riješi niz dugogodišnjih problema u njenom funkcionisanju. Međutim, predlog zakona koji je upućen Skupštini nije opravdao ta očekivanja.

Između ostalog, predlog zakona ne propisuje gornju granicu broja resora, potpredsjednika i ministara u Vladi, već zadržava jedino ograničenje broja ministara bez portfelja. Time je propuštena prilika da se zakonom urede veličina i struktura izvršne vlasti, iako je to bilo jedno od ključnih pitanja koje je zakon trebalo da riješi.

Iako je odlučivanje putem telefonskih sjednica posljednjih godina postalo učestala praksa u radu Vlade, predlog zakona omogućava održavanje takvih sjednica bez preciznog definisanja okolnosti koje bi opravdale njihovu upotrebu. Time se ostavlja prostor da se pitanja od javnog interesa i dalje razmatraju bez neposredne rasprave članova Vlade. S druge strane, pozitivno je što su u predlogu zakona zadržana rješenja koja obavezuju Vladu na objavljivanje kompletnih dnevnih redova, materijala i zapisnika sa sjednica.

Uprkos formalnom opredjeljenju za transparentnost i saradnju sa medijima, komunikacija Vlade sa javnošću i dalje se u značajnoj mjeri zasniva na jednosmjernom plasiranju informacija. Premijer važne odluke nerijetko objavljuje putem društvenih mreža, dok su prilike za razgovor sa novinarima i dodatno obrazlaganje tih odluka znatno rjeđe.¹⁷

Napredak u pregovorima sa Evropskom unijom, usljed pozitivnog Izvještaja o ispunjenosti privremenih mjerila za oblast vladavine prava (IBAR), podstakao je intenzivniju reformsku dinamiku i dodatno povećao značaj transparentnosti procesa donošenja odluka, naročito u pripremi i usvajanju propisa koji proizlaze iz evropske agende.

Završna faza pregovora, međutim, ukazala je na značajne izazove u koordinaciji između Vlade i Skupštine, posebno u obezbjeđivanju transparentnog i inkluzivnog zakonodavnog procesa. U pojedinim slučajevima, ni poslanici, ni građani nisu bili blagovremeno informisani o toku usklađivanja propisa, dok je kod pojedinih važnih zakonskih rješenja izostala šira javna rasprava i suštinsko uključivanje zainteresovanih aktera. Ubrzana zakonodavna dinamika dodatno je ograničila prostor za kvalitetnu parlamentarnu debatu i temeljno razmatranje predloženih rješenja.

Posebnu pažnju izazvali su Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost i izmjene Zakona o unutrašnjim poslovima, usvojeni uprkos upozorenjima organizacija civilnog društva, stručne javnosti i dijela političkih aktera da pojedina rješenja odstupaju od standarda demokratskog nadzora i zaštite ljudskih prava. Time su otvorena pitanja ne samo kvaliteta zakonodavnog procesa, već i postizanja političkog konsenzusa za sprovođenje obaveza iz evropske agende.¹⁸

Iako Vlada na početku svojih sjednica redovno razmatra realizaciju aktivnosti iz evropske agende, informacije o tim raspravama i donijetim zaključcima nijesu dostupne javnosti. Time izostaje uvid javnosti u način na koji izvršna vlast prati i usmjerava sprovođenje evropskih reformi.

¹⁷ Ana Milačić, "Spajic nerijetko pokazuje da ne poštuje slobodu novinara da pitaju", *Vijesti online*, 23.06.2026.

¹⁸ Milena Gvozdenović, Jovana Đurišić, Nina Đuranović, *Analiza rada Skupštine Crne Gore: Zakoni na traci, ograničena kontrola vlasti i neostvarena izborna reforma*, Centar za demokratsku tranziciju, 2026.

Veliki projekti i mali prostor za javni nadzor

Planiranje i realizaciju velikih kapitalnih projekata i dalje prate ograničena transparentnost i nedovoljna komunikacija sa javnošću.

Projekat „Velje brdo“ od samog početka prate brojna pitanja o njegovoj pripremi, opravdanosti i načinu realizacije. Dok stručna javnost od početka upozorava da nisu sprovedene sve neophodne analize, predstavnici vlasti takve kritike često odbacuju kao pokušaje opstrukcije realizacije projekta¹⁹.

I procedura koja se odnosi na ključni korak koji omogućava realizaciju ovog projekta – usvajanje Prostorno-urbanističkog plana Podgorice – nije sprovedena u skladu sa praksom javnih konsultacija. Takođe, pozivi za dvije javne nabavke u okviru realizacije projekta Bulevara Velje brdo raspisane su i prije njegovog usvajanja²⁰. Kontroverze su potom ispratile međunarodni konkurs za urbanističko-arhitektonsko idejno rješenje bloka A1 u okviru prve faze realizacije projekta²¹, gdje je dio javnosti nakon što su objavljeni rezultati konkursa izrazio sumnju na sukob interesa.²² Pored toga, preliminarna hidrogeološka studija pokazala je da se aktivnosti u izgradnji naselja ne mogu nastaviti²³ prije sprovođenja detaljnih istraživanja o mogućem uticaju na izvorište Mareza, čiji se rezultati očekuju tek za 14 mjeseci.²⁴ Uprkos tome, u razmaku od 12 dana raspisani su tenderi za izvođenje radova na bulevaru Velje Brdo²⁵ i izradu Glavnog projekta stambenog kompleksa blok A1 i izvođenje radova na izgradnji prve faze dijela stambenog kompleksa²⁶.

Ovakav odnos prema procedurama i javnoj komunikaciji prepoznaje se i u slučaju izgradnje nove Opšte bolnice u Pljevljima, projekta vrijednog gotovo 40 miliona eura. Nakon sprovođenja procedure raspisivanja tendera²⁷ i potpisivanja ugovora tokom 2024. godine, premijer Miloško Spajić najavio je početak radova u roku od šest mjeseci²⁸. To se, međutim, nije dogodilo tokom 2025. godine, dok su kao razlozi kašnjenja saopšteni završetak revizije Glavnog projekta i administrativne procedure²⁹. U aprilu 2026. godine dvoje ministara svečano je položilo kamen temeljac čime su označili početak radova, iako su predstavnici lokalne samouprave ukazivali da građevinska dozvola za objekat u tom trenutku nije bila izdata³⁰. Dokument o izdavanju građevinske dozvole, Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine objavilo je na internet stranici osam dana nakon svečanog polaganja kamena temeljca³¹. Tim povodom,

¹⁹ "Radunović: Punom snagom se radi na realizaciji projekta Velje brdo", *Pobjeda*, 13.06.2025.

²⁰ Ministarstvo javnih radova, Prvi korak ka izgradnji Bulevara Velje Brdo, 09.06.2025. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/prvi-korak-ka-izgradnji-bulevara-velje-brdo>

²¹ Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, Međunarodni konkurs za urbanističko-arhitektonsko idejno rješenje bloka A1 u okviru prve faze realizacije naselja "Velje brdo", 31.12.2025. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/medunarodni-konkurs-za-urbanisticko-ahitektonsko-idejno-rjesenje-bloka-a1-u-okviru-prve-faze-realizacije-naselja-velje-brdo>

²² "NVU KANA/ko ako ne arhitekt: Sukob interesa u konkursu za Velje brdo, nagrađeni radovi povezani sa članom žirija", *CdM*, 17.04.2026.

²³ Goran Kapor, "Bez detaljnih istraživanja ni kramp na Veljem brdu", *Vijesti online*, 06.05.2026.

²⁴ Goran Kapor, "Geoprojekt' će ispitivati Marezu i Velje brdo", *Vijesti online*, 06.06.2026.

²⁵ "Raspisan tender za izgradnju Bulevara Velje brdo, vrijedan 33 miliona eura", *RTCG*, 10.6.2026.

²⁶ Ministarstvo javnih radova, "Raspisan tender za izradu Glavnog projekta i izvođenje radova na Bloku A1 Veljeg brda", 22.06.2026. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/raspisan-tender-za-izradu-glavnog-projekta-i-izvođenje-radova-na-bloku-a1-veljeg-brda>

²⁷ Ministarstvo zdravlja, "Raspisan Tender za izgradnju Opšte Bolnice u Pljevljima", 12.06.2024. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/raspisan-tender-za-izgradnju-opste-bolnice-u-pljevljima>

²⁸ Ministarstvo zdravlja, "Potpisan Ugovor o izradi projekta i izvođenju radova za izgradnju Opšte bolnice u Pljevljima", 08.10.2024. Dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/potpisan-ugovor-o-izradi-projekta-i-izvođenju-radova-za-izgradnju-opste-bolnice-u-pljevljima>

²⁹ Goran Malidžan, "Gradnja pljevaljske bolnice (ne) kreće ove godine", *Vijesti online*, 04.08.2025.

³⁰ "Vraneš tvrdi da su radovi na Opštoj bolnici u Pljevljima počeli bez izdate građevinske dozvole", *RTNK*, 16.04.2026.

³¹ Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, 23.04.2026. Dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/5497be89-0976-48f2-a5bf-9736a980f85e>

Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima naložilo je Odeljenju bezbjednosti provjeru zakonitosti postupanja u ovom slučaju³².

Pitanje transparentnosti posebno se otvorilo i u vezi sa ugovaranjem investicionih aranžmana sa stranim partnerima. Vlada Crne Gore zaključila je u martu 2025. godine dva međudržavna sporazuma sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima³³, nakon čega je Skupština je po hitnom postupku usvojila zakone o njihovom potvrđivanju.

Sporazum o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina izazvao je burne kritike, zbog odredbi koje otvaraju mogućnost odstupanja od standardnih procedura javnih nabavki, odnosno izuzeće od tenderskih procedura i dodjelu državnih resursa bez konkurencije. Pred Ustavnim sudom je krajem 2025. inicirano i pitanje ustavnosti Zakona o potvrđivanju sporazuma. Nakon održane javne rasprave u decembru 2025. i razmatranja inicijative u martu ove godine, ipak nije bilo većine za predlog da se pokrene postupak za ocjenu ustavnosti ovog zakona, ostavljajući otvorenim jedno od najznačajnijih pravnih pitanja u vezi sa ovim sporazumom³⁴.

Početak novembra prošle godine najavljena je nova faza saradnje Crne Gore i UAE, potpisivanjem Sporazuma o saradnji u oblasti energetike. Organizacije civilnog društva³⁵ i dio opozicije³⁶ ocijenili su da Sporazum otvara mogućnost suspenzije domaćeg zakonodavstva u korist investitora, upozoravajući da bi državna imovina i prirodni resursi mogli biti stavljeni na raspolaganje stranim kompanijama bez primjene redovnih zakonskih procedura, javnih tendera, adekvatne parlamentarne kontrole i transparentnog učešća javnosti.

Ovakvi slučajevi predstavljaju ilustrativan primjer donošenja odluka od velikog javnog značaja kroz ubrzane procedure i izostanak suštinskog dijaloga sa javnošću, pri čemu ključne pravne i institucionalne dileme ostaju nerazriješene.

³² Goran Malidžan, "Kamen–temeljac u rukama policije: Tužilaštvo u Pljevljima naložilo provjeru u vezi sa početkom izgradnje nove bolnice", *Vijesti online*, 27.04.2026.

³³ Sporazum o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina i Sporazum o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina.

³⁴ D.C, "Ustavni sud: Nijesmo donijeli odluku o ustavnosti niti o neustavnosti Zakona o potvrđivanju Sporazuma sa Emiratima", *Vijesti*, 17.03.2026.

³⁵ Đurđa Radulović, Predrag Nikolić, "Sporazum o energetici sa Ujedinjenim arapskim emiratima: Da li se krši Ustav i EU prakse", *Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore*, 19.02.2026.

³⁶ Mirko Kotlaš, "Poslanici završili raspravu o sporazumu sa UAE o energetici: Glasaće naknadno", *Vijesti*, 19.02.2026.

Telefonsko odlučivanje ustaljena praksa

Na samom početku mandata ove Vlade ukinut je javni prenos sjednica, i do danas nijesu ispunjena obećanja da će biti uspostavljen alternativni, zamjenski mehanizam koji bi osigurao transparentnost procesa odlučivanja.

Vlada je nastavila praksu učestalog odlučivanja putem telefonskih sjednica, iako bi takav način rada trebalo da predstavlja izuzetak. Tokom 2025. godine održano je 139 sjednica, od čega 93 telefonske i 46 redovnih, što znači da su telefonske sjednice bile više nego dvostruko brojnije od redovnih. Dodatno, u šest navrata tokom godine održane su po dvije telefonske sjednice istog dana. Ovakva praksa nastavljena je i u 2026. godini – do 1. juna održano je 67 sjednica, od čega 48 telefonskih i 19 redovnih.

Posebno zabrinjava činjenica da se na telefonskim sjednicama ne odlučuje samo o nekim hitnim pitanjima, već i važnim politikama, predlozima zakona i kadrovskim rješenjima. Tako je Vlada ovim putem donijela mnoge važne odluke poput Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima³⁷, Predlog amandmana na Predlog zakona o ANB-u³⁸, sporazum između Vlade Crne Gore i Vlade Ujedinjenih Arapskih Emirata o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina³⁹, Predlog izmjena i dopuna Prostorno-urbanističkog plana Glavnog grada Podgorice⁴⁰, imenovanje v.d. direktora Uprave policije⁴¹, Uredbu o izmjeni Uredbe o viznom režimu kojom je ukinuta privremena obustava bezviznog režima za državljanje Republike Turske⁴²... U suštini, ovo podrazumijeva samo formalno potvrđivanje odluka glasanjem u telefonskoj grupi, bez rasprave.

Dnevni redovi redovnih sjednica Vlade objavljuju se tek neposredno prije njihovog održavanja, a iz njih se i dalje izostavljaju nazivi i oznake materijala označenih stepenom tajnosti. Takav pristup onemogućava naknadni javni nadzor nad ovim materijalima, uključujući praćenje njihovog statusa i ostvarivanje prava na uvid nakon isteka perioda tajnosti. Zapisnici sa sjednica Vlade u formi transkripta nijesu dostupni, već se objavljuju saopštenja za javnost sa informacijama i materijalima o kojima je Vlada raspravljala.

³⁷ Vlada Crne Gore, Saopštenje o odlukama Vlade Crne Gore donijetim na telefonskoj sjednici održanoj 16. decembra 2025. godine.

³⁸ Vlada Crne Gore, Saopštenje o odluci Vlade Crne Gore donijetoj na telefonskoj sjednici održanoj 29. jula 2025. godine.

³⁹ Vlada Crne Gore, Saopštenje o odlukama Vlade Crne Gore donijetim na telefonskoj sjednici održanoj 24. marta 2025.

⁴⁰ Vlada Crne Gore, Saopštenje o odlukama Vlade Crne Gore donijetim na telefonskoj sjednici održanoj 15. avgusta 2025.

⁴¹ Vlada Crne Gore, Saopštenje o odlukama Vlade Crne Gore donijetim na telefonskoj sjednici održanoj 16. juna 2025. godine.

⁴² Vlada Crne Gore, Odluka Vlade: Uvodi se privremena obustava bezviznog režima za državljanje Republike Turske, 27.10.2025.

Generalni sekretarijat Vlade ignoriše zahtjeve za SPI

Pronalaženje informacija na portalu Vlade često predstavlja izazov čak i kada su one formalno dostupne. Portal, koji koriste Vlada, ministarstva i većina organa uprave, sadrži veliku količinu podataka, ali njihova organizacija ne omogućava jednostavan i intuitivan pristup sadržaju. Umjesto da korisnike do relevantnih informacija vodi kroz jasno strukturirane rubrike i kategorije, portal ih u velikoj mjeri upućuje na pretragu, čija je efikasnost ograničena i često zavisi od poznavanja tačnog naziva dokumenta. Takva organizacija sadržaja nije u skladu sa principom „tri klika do informacije“, pa dostupnost informacija nerijetko zavisi od upornosti i snalažljivosti korisnika.

Na internet stranici Generalnog sekretarijata Vlade (GSV) dostupne su osnovne informacije o organizaciji rada, rukovodstvu i zaposlenima. Poslovnik Vlade je izmijenjen sredinom prošle godine, ali prečišćena verzija teksta Poslovnika i dalje nije objavljena na sajtu GSV-a.

Vlada redovno objavljuje kvartalne izvještaje koji javnosti pružaju pregled aktivnosti realizovanih tokom godine. Godišnji pregled rada Vlade sadržan je u Izvještaju o realizaciji srednjoročnog programa rada Vlade za period 2024–2027.

Dostupna je prezentacija povodom predstavljanja predloga budžeta za 2025. godinu. Na internet stranici nijesu dostupni budžet GSV-a za 2025. i završni račun budžeta za 2024. godinu, već samo predlozi odgovarajućih zakona.

Na internet stranici GSV-a je dostupan link koji vodi ka elektronskoj platformi CEJN, sa informacijama o javnim nabavkama. Međutim, nije dostupan godišnji izvještaj o javnim nabavkama GSV-a.

Objavljen je plan integriteta, ali ne i izvještaj o njegovom sprovođenju, koji bi omogućio procjenu stepena realizacije predviđenih mjera i njihove djelotvornosti u otklanjanju prepoznatih rizika od korupcije.

U okviru ovog istraživanja, Generalnom sekretarijatu Vlade uputili smo tri zahtjeva za slobodan pristup informacijama kojima smo tražili dokumentaciju od značaja za analizu transparentnosti rada Vlade, uključujući zapisnike sa sjednica Vlade, podatke o postupanju po zahtjevima za slobodan pristup informacijama i dokumentaciju o radu Komisije za raspodjelu dijela sredstava budžetske rezerve.

Uprkos zakonskoj obavezi, Generalni sekretarijat Vlade nije dostavio odgovor ni na jedan od njih.

Uz to, informacije kojima je po zahtjevu odobren pristup se ne objavljuju na internet stranici GSV-a.

Velike razlike u otvorenosti ministarstava

Prema Regionalnom indeksu otvorenosti, ministarstva u Crnoj Gori u prosjeku ispunjavaju 57% zadatih kriterijuma otvorenosti. Izražene razlike u stepenu otvorenosti pojedinih resora pokazuju da transparentnost još uvijek nije sistemski i ujednačeno uspostavljen standard u radu ministarstava.

Najbolje rangirano je Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, koje ispunjava 91,59% indikatora otvorenosti. Slijede Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera sa 70,50% i Ministarstvo pravde sa 69,76% ispunjenih indikatora.

Značajan napredak u odnosu na prošlogodišnje rezultate postiglo je upravo Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija koje je tada ispunjavalo 61,18% indikatora otvorenosti. Približno sličan progres zabilježen je i kod Ministarstva regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama, koje je sa 37,67% ispunjenih indikatora napredovalo na 61,18% u 2025. godini.

Ovi primjeri pokazuju da napredak u unapređenju transparentnosti ne zavisi od politika Vlade, već od prioriteta rukovodstva resora, organizacije rada i dosljedne primjene postojećih obaveza u oblasti objavljivanja informacija. Takvo stanje omogućava dobre rezultate tamo gdje postoji volja za promjenama, ali istovremeno ukazuje na izostanak mehanizama koji bi osigurali da transparentnost bude standard, a ne izuzetak.

Najslabije rangirano je Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine sa 42,89%, dok su među najslabije ocijenjenim i Ministarstvo energetike i rudarstva sa 44,01%, te Ministarstvo dijaspore sa 44,38% ispunjenih indikatora otvorenosti.

RANG	MINISTARSTVO	PROCENAT
1	Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija	91,59%
2	Ministarstvo ekologije, održivog razvoja i razvoja sjevera	70,50%
3	Ministarstvo pravde	69,76%
4	Ministarstvo ekonomskog razvoja	67,15%
5	Ministarstvo evropskih poslova	66,77%
6	Ministarstvo odbrane	65,29%
7	Ministarstvo kulture i medija	64,53%
8	Ministarstvo vanjskih poslova	62,29%
9	Ministarstvo regionalno-investicionog razvoja i saradnje sa nevladinim organizacijama	61,18%
10	Ministarstvo finansija	60,43%
11	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	59,31%
12	Ministarstvo saobraćaja	58,94%
13	Ministarstvo javne uprave	58,75%
14	Ministarstvo turizma	55,58%
15	Ministarstvo unutrašnjih poslova	54,83%
16	Ministarstvo javnih radova	49,98%
17	Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava	47,74%
18	Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga	47,74%
19	Ministarstvo zdravlja	46,62%
20	Ministarstvo pomorstva	45,13%
21	Ministarstvo sporta i mladih	44,94%
22	Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije	44,76%
23	Ministarstvo dijaspore	44,38%
24	Ministarstvo energetike i rudarstva	44,01%
25	Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine	42,89%

Česte promjene u strukturi i nadležnostima ministarstava tokom rekonstrukcija aktuelne Vlade otežale su praćenje kontinuiteta sprovođenja javnih politika i negativno uticale na transparentnost rada izvršne vlasti.

Posebno je problematično to što informacije i dokumenti o radu prethodnih resora nijesu preneseni na internet stranice njihovih nasljednika, čime se smanjuje dostupnost podataka, otežava praćenje rada institucija i slabi institucionalna memorija. Takođe, pojedine internet stranice ministarstava koja su prestala sa radom i dalje su dostupne, poput Ministarstva nauke i tehnološkog razvoja koje je prestalo sa radom prije dvije godine, dok su druge uklonjene.

Ministarstva i dalje ne ispunjavaju obaveze proaktivne transparentnosti propisane važećim zakonom – brojni dokumenti koje su dužna da objavljuju nijesu dostupni, objavljuju se parcijalno ili ih je teško pronaći.

Komunikacija sa javnošću na margini prioriteta

Nalazi istraživanja pokazuju da većina ministarstava i dalje ne pristupa komunikaciji sa javnošću planski i sistematski, već je prvenstveno koristi kao kanal za promociju vlastitih aktivnosti, a ne kao mehanizam za informisanje građana. Takav pristup ogleda se i u činjenici da pitanje informisanja građana nije uređeno posebnim strateškim ili planskim dokumentima resora.

Izuzetak je Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, kod kojeg smo jedino pronašli Medijski plan, dokument u kojem se definisane mjere za unapređenje informisanja javnosti o radu tog resora.

Posebno problematično je što pojedina ministarstva nemaju istaknute čak ni osnovne kontakt informacije na svojim internet stranicama. Na primjer, Ministarstvo javnih radova, više od godinu dana nakon osnivanja, kao i Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije ni nakon više od dvije godine rada, nemaju objavljene brojeve telefona na veb stranicama.

Kada je riječ o javnim raspravama, nalazi monitoringa pokazuju da ministarstva nemaju uspostavljenu praksu objavljivanja godišnjih planova javnih rasprava – čak 92% njih nije objavilo taj dokument. Većina ministarstava objavljuje osnovnu dokumentaciju, uključujući javne pozive, izvještaje sa javnih rasprava i, u određenom broju slučajeva, analize efekata propisa (RIA).

Međutim, i dalje su prisutne prakse koje ograničavaju učešće javnosti u pripremi propisa. Pojedina ministarstva nijesu organizovala javne rasprave o nacrtima zakona, pozivajući se na hitnost, dok su u pojedinim slučajevima javne rasprave sprovedene znatno prije upućivanja zakonskih prijedloga u skupštinsku proceduru, što dovodi u pitanje njihov stvarni uticaj na sadržaj konačnih zakonskih rješenja.

Planski dokumenti ministarstava uglavnom van domašaja javnosti

Iako objavljivanje podataka o planiranim aktivnostima i ostvarenim rezultatima predstavlja jedan od osnovnih standarda proaktivne transparentnosti i važan mehanizam javne odgovornosti, praksa njihovog objavljivanja i dalje nije ujednačena. Godišnji program rada objavilo je tek nešto više od polovine ministarstava, dok je godišnji izvještaj o radu dostupan na internet stranicama 18 resora.

Još je izraženiji izostanak redovnog izvještavanja o aktivnostima tokom godine. Kvartalne ili polugodišnje izvještaje o radu objavila su samo dva ministarstva. Kao primjer dobre prakse izdvaja se Ministarstvo saobraćaja, koje redovno objavljuje kvartalne biltene sa pregledom realizovanih aktivnosti, omogućavajući građanima pravovremeni uvid u rezultate rada ministarstva.

Ministarstva objavljuju planove integriteta na svojim internet stranicama. Međutim, transparentnost njihove primjene i praćenja i dalje je ograničena, jer je tek oko trećine ministarstava objavila izvještaje o realizaciji planova integriteta.

Transparentnost javne potrošnje još uvijek nedostižan standard

Rezultati monitoringa ukazuju na nizak nivo proaktivne finansijske transparentnosti ministarstava.

Samo tri ministarstva objavila su budžet na svojim internet stranicama, a svega dva ministarstva su objavila završni račun. Kao primjer dobre prakse izdvaja se Ministarstvo pravde, koje objavljuje analitičke kartice na mjesečnom nivou, što je evidentirano i u prethodnim ciklusima monitoringa.

Gotovo svi resori objavili su podatke o zaradama javnih funkcionera, međutim primjetno je da pojedina ministarstva ne ažuriraju redovno te informacije na mjesečnom nivou, što naročito dolazi do izražaja nakon rekonstrukcije Vlade i promjene rukovodstva.

Kada je riječ o javnim nabavkama, dio ministarstava dokumentaciju objavljuje i na svojim internet stranicama, dok jedna četvrtina resora informacije o javnim nabavkama objavljuje isključivo putem CeJN-a, uz istaknut link na svojim internet stranicama koji korisnike preusmjerava na tu platformu.

Godišnji plan javnih nabavki objavilo je 12 ministarstava, pozive i odluke u postupcima javnih nabavki objavila je približno trećina ministarstava, dok smo kod 14 ministarstava pronašli zaključene ugovore. Ostala ministarstva ove informacije ne objavljuju ili ih objavljuju selektivno.

Godišnji izvještaj o sprovedenim javnim nabavkama, ključni dokument za sagledavanje ukupne vrijednosti, strukture i ostalih detalja nabavki tokom godine, objavila su samo tri ministarstva.

Pravo na informaciju u sjenci nepoštovanja zakonskih rokova

Podaci prikupljeni za potrebe ovog istraživanja pokazuju da su ministarstva tokom 2025. godine u prosjeku primala oko 11 zahtjeva za slobodan pristup informacijama mjesečno⁴³, što ne potvrđuje često prisutan narativ da su organi izvršne vlasti zatrpani zahtjevima.

Radi prikupljanja ovih podataka, ministarstvima i GSV-u upućeni su zahtjevi za slobodan pristup informacijama. Tražene podatke nismo dobili od GSV-a i sedam ministarstava – tri su odbila pristup informacijama, dok četiri nisu odgovorila na zahtjev.

Po podacima u toku 2025. godine na adrese 18 ministarstva je stigao ukupno 2391 zahtjev za slobodan pristup informacijama, međutim u prosjeku na svaki četvrti zahtjev nije odgovoreno u zakonskom roku⁴⁴.

Najveći broj zahtjeva u prethodnoj godini primilo je Ministarstvo unutrašnjih poslova (925), zatim Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija (226) i Ministarstvo javne uprave (165), dok su građani najmanje tražili informacije putem zakona od Ministarstva javnih radova (21) i Ministarstva dijaspore (27).

Ovi podaci ukazuju na značajan prostor za unapređenje postupanja po zahtjevima za slobodan pristup informacijama, ali i proaktivne objave informacija, kako bi informacije bile dostupne bez potrebe za pokretanjem formalnih postupaka.

Ograničena transparentnost organa uprave

Organi uprave u prosjeku ispunjavaju 53,83% kriterijuma otvorenosti⁴⁵. Iako je zabilježen blagi napredak u odnosu na prethodno istraživanje, oni i dalje ostaju najzatvoreniji dio izvršne vlasti.

U našem uzorku, najbolje rezultate bilježi Uprava za izvršenje krivičnih sankcija (67,17%), dok je najslabije rangirana Uprava za nekretnine (31,65%).

Organi uprave nastavljaju da zanemaruju obavezu proaktivne transparentnosti.

Oko tri četvrtine organa uprave je objavilo program rada za 2025. godinu, dok godišnje izvještaje o radu objavljuje njih 84%. Tek polovina organa uprave objavljuje strategije na svojim internet stranicama.

⁴³ Milena Gvozdenović, "Tražimo li previše informacija od Vlade: Zatrpani zahtjevima ili neće da odgovore?", *Centar za demokratsku tranziciju*, 10.03.2026.

⁴⁴ Isto.

⁴⁵ Monitoring je sproveden na uzorku koji obuhvata 50% organa uprave u Crnoj Gori.

U posmatranom uzorku nijedan organ uprave nije objavio informacije o godišnjem budžetu, dok je završni račun objavio samo Zavod za socijalnu i dječju zaštitu.

Sa druge strane, gotovo svi organi uprave objavljuju informacije o zaradama javnih funkcionera.

Plan javnih nabavki za 2025. godinu objavilo je 72% organa uprave. Ugovore o javnim nabavkama objavilo je takođe 72% organa uprave, što predstavlja pomak. Sa druge strane, godišnji izvještaj o javnim nabavkama je dostupan na internet stranici samo jednog organa uprave.

Kada je riječ o mogućnosti uspostavljanja kontakta sa organima uprave, kod gotovo trećine organa građanima su i dalje dostupni isključivo opšta e-mail adresa, bez pojedinačnih kontakata.

Oko tri četvrtine organa uprave ne koristi društvenu mrežu X aktivno (barem jednom u 15 dana), dok 38% njih uopšte nema nalog na Fejsbuku.

Na internet stranicama tek polovine organa uprave su dostupni neki od edukativnih materijala za građane.

Metodologija

Regionalni indeks otvorenosti je analitički instrument koji nam daje vjerodostojnu sliku o tome koliko su institucije u regionu 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.⁴⁶ 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.

⁴⁶ Analizirani su standardi i preporuke brojnih međunarodnih institucija, kao što su: Access info Europe, EU, IPU, OECD, OGP, SIGMA, World bank itd.

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



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU



NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY

SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD



Action**SEE**